

AVIS 18/01

Plans pluriannuels d'investissement et plans stratégiques pluriannuels d'investissement de la SNCB et Infrabel

Messages clés

- Le Comité estime que les priorités mises en avant dans son Avis 16/04 d'initiative sur l'élaboration des plans pluriannuels d'investissement ont été en bonne partie suivies. Il souligne en particulier la priorité accordée par la SNCB à une amélioration de la fiabilité du matériel roulant et à l'orientation vers une standardisation de l'équipement des gares et points d'arrêts, mettant le voyageur au cœur des préoccupations. Le Comité apprécie la priorité donnée par Infrabel au renouvellement et au maintien de la capacité du réseau, permettant structurellement l'amélioration de la ponctualité.
- Le Comité rappelle néanmoins à Infrabel l'importance de garantir une configuration du réseau qui permette souplesse et robustesse dans l'exploitation des services ferroviaires et invite la SNCB à revoir le cahier spécial des charges pour les éventuelles prochaines tranches de commande du matériel M7, afin de rencontrer les impératifs en matière d'amélioration de l'accessibilité du matériel roulant.
- Le Comité insiste sur la nécessité d'une collaboration forte entre la SNCB et Infrabel. Cette collaboration est essentielle pour minimiser l'impact des chantiers sur la circulation ferroviaire et garantir une mise à fruit progressive et systématique des travaux planifiés, en particulier ceux du RER.
- Le manque de détails dans les documents fournis ne permet pas au Comité de se positionner clairement sur les choix réellement pris dans différents domaines. Le Comité souhaite plus d'informations sur l'affectation des moyens prévus dans les gares et sur les phases de réalisation des travaux RER et de leur mise à fruit. Aucun programme de rehaussement des quais n'apparaît explicitement dans les plans présentés.
- Le Comité s'interroge sur le caractère stratégique du PSPI et souhaite connaître les perspectives d'évolution de l'offre envisagées par la SNCB et Infrabel, qui devraient normalement sous-tendre les PSPI élaborés.

Mandat

Le présent avis a été rédigé en réponse à la demande adressée au Comité par Monsieur François Bellot, Ministre de la Mobilité, dans son courrier du 2 février 2018.

Cet avis est basé sur :

- L'Avis 16/04 dans lequel le Comité formule ses priorités et ses recommandations pour l'élaboration des plans pluriannuels d'investissement (PPI) de la SNCB et d'Infrabel ;
- L'examen des documents annexés au courrier précité et relatifs aux Plans pluriannuels d'investissement 2018-2020 (PPI) et aux Plans stratégiques pluriannuels d'investissement 2018-2031 (PSPI) approuvés fin 2017 par les organes de gestion de la SNCB et d'Infrabel.

Etant donné les moyens du Comité et le nombre de travaux en cours (3 avis), le Comité souhaite préciser que cet avis met en exergue les éléments clés issus de la lecture critique faite des documents transmis mais ne constitue pas une analyse détaillée des plans. Par ailleurs, ces plans ayant déjà fait l'objet d'une validation par les CA de la SNCB et d'Infrabel d'une part et d'une première approbation par le Conseil des Ministres d'autre part, le Comité estime être consulté tardivement.

Enjeux de mobilité durable

Le Comité est conscient que le cadre budgétaire dans lequel doivent s'inscrire ces plans d'investissement a été établi préalablement et ne pourra pas faire l'objet de modifications à très court terme. Néanmoins, le Comité déplore la réduction des moyens financiers attribués à la politique ferroviaire. Alors que le PPI 2013-2025 prévoyait un investissement moyen annuel de 1.999 millions pour les deux entreprises, le cumul des moyens planifiés pour les PPI et PSPI ne permet qu'un investissement moyen annuel de 1.542 millions pour les deux entreprises. **Le Comité estime que le niveau global des investissements ferroviaires n'est pas à la hauteur des enjeux connus et reconnus en matière de mobilité en Belgique.** Il est utile de rappeler que :

- Les émissions polluantes issues du secteur du transport routier en Belgique provoquent chaque année la mort d'environ 2.400 personnes (25% des particules fines sont imputables au transport routier).¹
- Les accidents routiers en Belgique ont provoqué en 2017 près de 50.000 victimes dont 620 décédés dans les 30 jours.²

¹ Pollution aux particules fines : pour réduire l'exposition de la population aux PM2.5, la directive européenne 2008/50/CE prévoit le calcul d'un « indicateur d'exposition moyenne » (IEM). Pour la Belgique, l'IEM est ainsi de 19,0 µg/m³. Sur base de l'annexe XIV de la directive 2008/50/CE, cet IEM appartient à la classe « 18 ® 22 µg/m³ », ce qui signifie que la Belgique est obligée de réduire l'IEM de 20 % d'ici 2020, ce qui revient à atteindre un IEM de 15,2 µg/m³ (voir <http://www.irceline.be/fr/qualite-de-lair/exposition-de-la-population>).

² Référence : Institut VIAS

- Les problèmes de congestion en Belgique sont réels et quotidiens. La position des villes belges dans le classement Inrix en est la triste preuve³. L'OCDE estime pour la Belgique le coût de cette congestion entre 1 et 2% du PIB, soit 2 à 4 Md d'EUR
- L'existence d'un régime fiscal favorable aux voitures de société n'est pas sans influence sur l'ampleur de la congestion routière en Belgique. Les voitures de société occasionnent des pertes importantes de recettes fiscales pour l'Etat et des pertes de bien-être pour la Collectivité dont les montants s'élèvent plusieurs milliards d'Euros par an⁴.
- Le secteur des transports est le premier secteur émetteur de gaz à effet de serre (GES) en Belgique (22,7% des émissions en 2016)⁵. La législation européenne (ESR) impose une réduction de l'ordre de 35% d'ici à 2030 pour les secteurs non industriels (dont le transport).

Le Comité à travers son Avis 17/02 (Le voyageur au cœur d'une vision à long terme de mobilité) a insisté sur la nécessité de définir les besoins en termes d'investissements en se basant sur une vision de l'exploitation souhaitée à moyen et long termes. L'annonce d'un Plan stratégique pluriannuel d'investissement laissait présager une telle orientation. Malheureusement tel n'est pas le cas. **Le Comité estime le terme de plan *stratégique* pluriannuel d'investissement inadéquat.** Mise à part l'échéance lointaine de 2031, rien dans les PSPI proposés ne laisse percevoir une vision long terme réfléchie et partagée en matière ferroviaire. Aucune ambition n'est affichée sur le plan national sinon celle d'enfin finaliser les chantiers RER en cours depuis de nombreuses années. **Le Comité souhaiterait connaître les perspectives d'évolution de l'offre envisagées par la SNCB et Infrabel, qui devraient sous-tendre les PSPI élaborés.**

Evaluation globale

Par rapport aux cinq principes mis en avant dans son Avis 16/04, à savoir **Vision, Cohérence, Fonctionnalité, Anticipation, Rigueur et Concertation**, le Comité reconnaît que le souci de la fonctionnalité a été bien suivi dans les choix proposés par les entreprises publiques. **Le Comité souligne en particulier l'orientation de la SNCB vers une standardisation de l'équipement des gares et points d'arrêts**, mettant le voyageur au cœur des préoccupations. De même la question de l'anticipation nous apparaît présente. Ainsi, **le Comité apprécie la priorité donnée par Infrabel au renouvellement et maintien de la capacité du réseau.** Investir prioritairement dans les fondamentaux du rail est une recommandation forte émise par le Comité. C'est une des clés importantes pour parvenir à améliorer durablement la ponctualité des services ferroviaires. Comme exprimé plus haut, les principes de vision et de concertation n'ont pas suffisamment été intégrés dans le processus d'élaboration de ces plans. Enfin, concernant les principes de cohérence et de rigueur, des doutes subsistent concernant leur prise en compte. Effectivement, **le Comité insiste sur la nécessité d'une collaboration forte entre**

³ <http://inrix.com/resources/inrix-2017-global-traffic-scorecard/>

⁴ TAXATION PAPERS COMPANY CAR TAXATION, COPENHAGEN ECONOMICS, DG TAXUD, EUROPEAN COMMISSION, NOVEMBER 2009

⁵ <http://www.climat.be/fr-be/changements-climatiques/en-belgique/emissions-belges/emissions-par-secteur>

la SNCB et Infrabel en amont et en aval de l'élaboration de ces plans d'investissement. Nous rappelons que la loi du 21 mars 1991 (version coordonnée mise à jour au 24-08-2017) stipule que le SNCB et Infrabel doivent conclure une convention de transport qui règle, entre autres, la coordination de l'exécution de leurs investissements (articles 163quater et 213bis). Cette collaboration est essentielle pour minimiser **l'impact des chantiers sur la circulation ferroviaire** et pour garantir **une mise à fruit progressive et systématique des travaux planifiés**, en particulier ceux du RER.

Nous souhaitons rappeler la responsabilité des différents acteurs concernés (également les Régions et Communes) pour permettre la cohérence des projets et le respect du calendrier envisagé.

Par ailleurs, **le manque de détails dans les documents fournis ne permet pas au Comité de se positionner clairement sur les choix réellement pris dans différents domaines**. C'est en particulier le cas concernant les phases de réalisation des travaux liés au RER ou les aménagements des gares. Les PPI et PSPI de la SNCB et d'Infrabel ne comportent quasi aucune donnée quantitative, telles que l'évolution annuelle du nombre de places assises offertes par le matériel SNCB, le nombre de kilomètres de voies et d'appareils de voie renouvelés par an, etc.

Points d'attention

Concernant le maintien de capacité et la sécurité

Dans son PPI, Infrabel insiste sur la nécessité de mener une politique de renouvellement renforcée afin de contrer le vieillissement des infrastructures et de garantir une stabilisation de la substance (qualité) des différents composants du réseau. Le Comité a constaté, par une analyse des rapports annuels, une augmentation sensible des moyens consacrés à ce poste depuis 2013. Le niveau d'investissement atteint ces dernières années pour le poste maintien de l'infrastructure est conservé dans le PPI présenté et tourne aux environs de 390 millions € par an (soit une augmentation d'environ 40% par rapport à la période 2005-2012). Le Comité se réjouit que la menace de nouveaux avis de ralentissement temporaire (ART) sur le réseau a ainsi pu être suspendue.

Le Comité prend acte que ce niveau d'investissement dans le renouvellement de l'infrastructure pourra être maintenu, voire augmenté, au-delà de 2020 étant donné la fin des investissements nécessaires mais conséquents en matière de sécurisation du réseau (master plan ETCS). Cela réjouit le Comité et l'amène à rappeler **l'importance de garantir une configuration du réseau qui permette souplesse et robustesse dans l'exploitation des services ferroviaires**.

Le Comité rappelle ses recommandations en la matière déjà exprimées dans son avis 16/04, à savoir la nécessité d'établir sans délai et de commun accord avec les entreprises ferroviaires des normes fixant pour chaque axe du réseau :

- Les intervalles entre les groupes d'aiguillages de prise de contre-voie et de reprise de voie normale ;

- Le nombre, la localisation et la longueur des voies d'évitement ;
- La configuration des grilles des gares-nœuds et des principales gares intermédiaires, le nombre de voies à quai et de garage.

Ces normes doivent être établies en fonction de différents paramètres et au regard des futurs plans de transport envisagés (vision long terme et modèle des nœuds de correspondance). Dans ce domaine, il convient aussi de se baser sur l'expérience d'autres réseaux et en particulier des Chemins de Fer Fédéraux suisses (CFF) reconnus pour leur efficacité dans la gestion du trafic et pour la ponctualité de leurs trains.

Concernant le matériel roulant

La SNCB présente le matériel roulant comme sa première priorité en matière d'investissements. Le Comité soutient cette priorité dans le sens où un parc de matériel roulant en suffisance et en bon état est un élément clé pour assurer le confort et la ponctualité des services aux voyageurs. Le Comité soutient la poursuite de l'objectif de réduire encore le taux d'immobilisation du matériel roulant et reconnaît l'utilité des investissements consentis dans les ateliers.

Le Comité souhaite néanmoins mettre en évidence certaines réserves ou interrogations :

- Le Comité considère que la qualification des infrastructures comme « (quasi)saturées » doit être nuancée⁶. Il regrette que cet argument de la saturation conduise à des commandes de matériel roulant avec comme caractéristique principale recherchée la capacité (voitures à deux niveaux, pas d'accessibilité de plain-pied,...). Le Comité estime que l'augmentation de la capacité de transport doit aussi être poursuivie par une croissance de la fréquence des services. Concernant la Jonction Nord-Midi à Bruxelles, qui est le goulot d'étranglement le plus souvent évoqué, le Comité estime qu'une autre exploitation de celle-ci et des lignes adjacentes bruxelloises devrait pouvoir répondre aux problèmes de saturation rencontrés.
- Le Comité rappelle dès lors l'avis émis à propos de l'acquisition du matériel M7 envisagé (Avis 15/01), qui mettait en évidence les manquements importants en termes d'accessibilité. **Nous invitons la SNCB à revoir le cahier spécial des charges pour les éventuelles prochaines tranches de commande du matériel M7.** Vu la durée de vie du matériel roulant, le Comité estime inconcevable de poursuivre l'achat de matériel roulant ne permettant pas une accessibilité aisée. Une mauvaise accessibilité du matériel roulant détériore le confort des voyageurs mais aussi la ponctualité des services.
- Le Comité s'interroge sur le type et la quantité de matériel roulant jugé inadaptable en matière d'ETCS. S'il nous paraît évident qu'une adaptation des voitures pilotes M4 ne se justifie pas au regard de l'âge de ce matériel roulant, nous souhaitons proposer que

⁶ En 2010, le taux d'utilisation moyen du réseau ferroviaire en heures de pointe du matin pour le trafic passager était de 68% (Infrabel: GRIP 2030 Juin 2010), avec des disparités assez fortes (19 des 156 branches analysées présentent un taux d'utilisation compris entre 80 et 130%, 28 entre 60 et 80% et 88 branches –soit 55% du total –un taux inférieur à 60%. (voir https://mobilit.belgium.be/sites/default/files/storyline_spf_fr_v2.pdf)

toutes les autres voitures M4 puissent être maintenues dans le parc de matériel roulant comme matériel de réserve (sans impliquer de rénovations lourdes).

Concernant les gares et points d'arrêts non gardés

Les considérations qui ont guidé les choix de la SNCB pour adapter ses projets en matière d'accueil des voyageurs sont jugées pertinentes par le Comité : améliorations limitées aux fonctionnalités directement orientées vers le voyageur et l'intermodalité, achèvement des projets entamés pour permettre une mise à fruit des investissements déjà consentis et sans exclure une révision de leur périmètre, et la préservation de moyens significatifs pour l'amélioration des quais et de leur accès.

Faute de précisions concernant les projets visés derrière les montants annoncés, **le Comité s'interroge sur l'affectation des moyens prévus dans le cas de certaines gares récemment modernisées**. C'est par exemple le cas de la gare de Charleroi Sud pour laquelle un montant de 10,997 millions € est prévu ou la gare de Liège-Guillemins pour un montant de 1,055 millions €. Par contre, le Comité s'étonne du faible montant prévu pour la gare d'Ottignies (521.000€) alors que les besoins d'aménagements dans cette gare sont criants. Le Comité encourage par ailleurs la SNCB à revoir le périmètre du projet de la gare de Mons dans la mesure de ce qui est possible, et ainsi pouvoir récupérer une partie des 56,245 millions € qui y sont affectés.

Le Comité regrette par ailleurs le report régulier de l'échéance pour la finalisation de la gare de Gand-Saint-Pierre.

Concernant le rehaussement des quais, aucune information n'est donnée sur les objectifs poursuivis en la matière. Le Comité rappelle ses priorités en la matière et souhaite connaître le programme envisagé par la SNCB (dont la planification).

Concernant l'extension de capacité

En ce qui concerne l'achèvement du RER, le PSPI de la SNCB mentionne uniquement l'échéancier des dépenses totales (sans détailler la nature des travaux et les dates de mise en service), celui d'Infrabel ne fournit qu'un montant total (réparti par sources de financement : point 2).

Le Comité souhaite dès lors obtenir davantage d'informations et insiste sur la **nécessité de planifier les travaux de manière à permettre une mise à fruit progressive** et systématique de ceux-ci et d'améliorer ainsi rapidement et par étapes la fréquence et la ponctualité des trains sur les tronçons Bruxelles - Ottignies et Bruxelles-Nivelles.

Pour rappel, dans son avis 16/04, le Comité demande expressément de donner la priorité aux travaux suivants :

- pour le RER sur la ligne 161 : la mise à 4 voies des tronçons Watermael - La Hulpe et Rixensart - Ottignies - bifurcation Louvain-la-Neuve dont le gros œuvre est terminé ;

l'aménagement et l'achèvement des gares et parkings d'Ottignies (y compris les installations ferroviaires), La Hulpe, Genval, Rixensart, Profondsart et Boitsfort

- pour le RER sur la ligne 124 : la mise à 4 voies du tronçon Waterloo – Braine l'Alleud – Braine Alliance dont le gros œuvre est terminé ; l'aménagement des gares et parkings de Braine-l'Alleud (y compris les installations ferroviaires), Waterloo, Braine Alliance.

Par ailleurs, le Comité souhaite insister sur l'intérêt d'entreprendre toutes les démarches utiles pour parvenir à décrocher de nouveaux soutiens financiers au niveau de l'Europe, en particulier pour l'axe 3 (Bruxelles-Luxembourg). Une attitude proactive en la matière est nécessaire.

Questions complémentaires

Le Comité souhaite des informations additionnelles concernant les points suivants :

- a) Les voitures et automotrices en service commercial : types, effectifs et places offertes, depuis 2017 (situation actuelle) et par année jusque 2022, compte tenu de la livraison des voitures M7 déjà commandées et de la mise hors service de matériels anciens. Même information pour l'effectif des locomotives.
- b) Dans les investissements prévus, ceux (rubriques et montants) qui concrétisent spécifiquement des actions reprises dans le « Plan d'action commun ponctualité » de la SNCB et d'Infrabel. Notamment l'installation du système de télémétrie (déjà opérationnel sur les automotrices Desiro) sur le matériel de traction.
- c) La date à laquelle les matériels non équipés de l'ETCS ne pourront plus circuler et leur effectif actuel.
- d) Concernant l'achèvement de l'équipement complet du réseau en ETCS, les exceptions éventuelles prévues, entre autres pour des lignes industrielles ou à exploitation simplifiée uniquement utilisées par des trains de marchandises à faible vitesse.
- e) Les possibilités de prévoir un montant délocalisé supplémentaire pour accélérer et finaliser les travaux de l'axe 3 puisque Infrabel signale que le plafond des montants préfinancés sera atteint en 2018.