



AVIS

CCE 2017-2360

Lignes de force pour le futur contrat de
gestion d'Infrabel

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB



Avis
« Lignes de force pour le futur contrat de gestion d'Infrabel »

Bruxelles
25-10-2017

Saisine

Considérant que le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire a un rôle crucial à jouer dans le renforcement de l'attractivité du transport de fret par voie ferrée, le contrat de gestion d'Infrabel constitue un instrument important pour favoriser ce type de transport. Afin de pouvoir influencer les négociations y afférentes, le Conseil central de l'économie énumère dans le présent avis d'initiative, approuvé le 25 octobre 2017, une série de lignes de force pour le futur contrat de gestion d'Infrabel, de sorte à ce que celui-ci contribue réellement aux objectifs d'une politique de mobilité durable (tels que définis dans l'avis¹ du CCE du 18 novembre 2015) et bénéficie d'un large appui sociétal.

Les lignes de force reprises dans la première partie de l'avis ont trait à la politique ferroviaire en général. Celles reprises dans la seconde partie pourraient être traduites en missions d'Infrabel. Les dernières lignes de force concernent l'évaluation de la politique ferroviaire, la régulation du secteur ferroviaire, la promotion du transport ferroviaire de fret ainsi que la concertation à propos de ce type de transport.

Pour rappel, le 20 décembre 2016, le Conseil avait déjà émis un avis qui portait notamment sur les demandes des interlocuteurs sociaux concernant le nouveau contrat de gestion de la SNCB actuellement en cours de négociation.

1 Contexte

1.1 Nécessité d'une politique de mobilité ambitieuse et des moyens nécessaires à sa réalisation

La politique ferroviaire étant stratégiquement inséparable de la politique menée à l'égard des autres modes de transport, le Conseil estime que les contrats de gestion d'Infrabel et de la SNCB doivent s'inscrire dans le cadre d'une vision interfédérale de mobilité ambitieuse pour tous les modes de transports et niveaux de pouvoir. Cette vision doit contribuer à un meilleur alignement entre les niveaux de pouvoir, acteurs de mobilité et modes de transport ainsi qu'à la réalisation des objectifs d'une politique de mobilité durable².

Afin de bénéficier d'un appui sociétal large nécessaire à sa réussite, cette vision doit être concertée avec les acteurs concernés par la mobilité, en ce compris les représentants des employeurs et des travailleurs.

Le Conseil estime que les ambitions en matière de mobilité doivent aller de pair avec les moyens qu'elles requièrent sans quoi Infrabel ne sera pas en mesure de réaliser ses missions. Dans cette optique, il demande que le futur Plan Pluriannuel d'Investissements (PPI) prévoie les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs fixés par les contrats de gestion de la SNCB et d'Infrabel, et ce, tout au long de ces contrats. Par ailleurs, le Conseil se pose la question de la pertinence d'une clé de répartition qui n'est pas établie sur base de critères objectifs.

¹ Avis CCE du 18 novembre 2015 sur les principes de base pour une politique de mobilité durable.

² Objectifs définis dans l'avis CCE du 18 novembre 2015 sur les principes de base pour une politique de mobilité durable.

1.2 Besoin d'une attention accrue au transport de fret

Il ressort des informations recueillies par le secrétariat du CCE et de l'étude³ "Onderzoek naar de concurrentie van het goederenvervoer per spoor in België" que le transport de fret n'est pas suffisamment pris en compte dans la politique ferroviaire, bien qu'il soit essentiel pour la compétitivité de l'économie belge, qu'il contribue à réduire les problèmes de congestion et à réaliser les objectifs environnementaux que la Belgique s'est engagée à atteindre. Il aimerait lui voir accorder l'attention qu'il mérite.

Toutefois, cela ne peut se faire au détriment des missions de services publics d'Infrabel et/ou de ses obligations en matière de services pour le transport de passagers. Ce dernier volet étant également essentiel pour la rencontre des objectifs ambitieux en matière de mobilité⁴.

1.3 La politique ferroviaire belge s'insère dans un cadre politique européen

L'Union européenne a l'ambition de transférer 30 % du transport de marchandises (sur des distances supérieures à 300 km) de la route vers d'autres modes de transport tels que le chemin de fer ou la navigation d'ici 2030, et plus de 50 % d'ici 2050. Afin de connaître les besoins en infrastructures requis pour la réalisation de ce modal shift pour le transport de marchandises, il est selon le Conseil essentiel de réaliser, à intervalles réguliers, des études sur les besoins de mobilité à long terme en Europe.

Afin de relancer le transport ferroviaire en créant progressivement un espace ferroviaire intégré à l'échelon européen, l'Union européenne a conçu quatre paquets ferroviaires, dont les deux premiers visaient notamment à libéraliser le transport ferroviaire de marchandises. Le Conseil invite les autorités belges à demander aux autorités européennes de mener, au niveau européen, un débat sur l'état de la situation suite à la libéralisation mise en place en vertu des paquets ferroviaires européens.

2 Missions d'Infrabel

Le contrat de gestion actuel (2008-2012 et prolongé plusieurs fois depuis 2012) attribue, de manière très statique, cinq missions à Infrabel. Le Conseil définit ci-après ce que devraient être, selon lui, les missions⁵ d'Infrabel dans le cadre de son nouveau contrat de gestion en vue d'assurer un bon fonctionnement du secteur ferroviaire.

³ Etude réalisée par TECHNUM en 2015.

⁴ Cf. Avis du CCE du 22 avril 2015 en prévision des négociations sur les futurs contrats de gestion de la SNCB et d'Infrabel

⁵ Le terme "mission d'Infrabel" doit ici être entendu comme "responsabilité qui incombe à Infrabel".

2.1 Mission 1 : mettre à disposition une infrastructure ferroviaire de qualité, fiable et capacitaire

Selon le Conseil, il incombe à Infrabel de mettre à disposition une infrastructure ferroviaire de qualité, fiable et capacitaire via l'acquisition, la construction, le renouvellement, la modernisation, l'entretien et la gestion de l'infrastructure ferroviaire dans une logique de long terme. Une telle infrastructure est une condition essentielle à une utilisation optimale des différents moyens de transport et au développement économique et social de notre pays.

L'infrastructure ferroviaire existante est vétuste, ce qui s'explique notamment par un sous-investissement⁶ dans sa maintenance. Pour répondre aux besoins de transport, le Conseil estime qu'il est nécessaire de : optimiser l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire existante ; permettre l'extension du réseau ferroviaire que réclamera l'ambition en matière de modal shift pour le transport de marchandises, qui devrait être poursuivi de manière coordonnée par les différents niveaux de pouvoir ; gérer l'infrastructure ferroviaire dans une logique de long terme tout en tenant compte des possibilités de développement économique.

Afin de disposer d'infrastructures de transports capacitaires⁷, il est nécessaire de réaliser des études sur les besoins de mobilité à long terme revues par le régulateur ferroviaire.

2.2 Mission 2 : faciliter et encourager l'usage de l'infrastructure ferroviaire

Aux yeux du Conseil, il est essentiel qu'Infrabel assure de manière non-discriminatoire, transparente et flexible la répartition des capacités de l'infrastructure, la tarification, la facturation et la perception des redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et des services fournies aux entreprises ferroviaires dans le respect de la loi et ses arrêtés d'exécution.

2.3 Mission 3 : assurer une sécurité optimale et garantir une fluidité maximale du transport

Selon le Conseil, il est important qu'Infrabel garantisse une fluidité maximale du transport ferroviaire de passagers et de marchandises tout en assurant une sécurité optimale de l'infrastructure ferroviaire. Ainsi, l'attractivité du rail s'en retrouvera renforcée.

⁶ L'audit de l'état du rail belge, réalisé par l'Ecole Polytechnique de Lausanne en 2011, montrait déjà la vétusté du réseau ferroviaire belge. En 2013, dans son avis sur le projet de PPI 2013-2025, le Conseil avait déjà attiré l'attention sur le fait que les investissements planifiés et moyens affectés à la maintenance étaient largement insuffisants pour assurer un chemin de fer de qualité, sans même parler de la nécessaire promotion de la comodalité, et que cette situation engendrait des coûts importants pour la société.

⁷ C'est-à-dire répondant aux besoins de transport tant actuels que potentiels.

2.4 Mission 4 : exploiter le potentiel du rail sur des terrains non-utilisés et des sites industriels et portuaires

Dans un but d'optimiser le potentiel du rail, Infrabel se doit selon le Conseil d'adopter une politique concertée avec les acteurs concernés qui vise à contribuer, avec la coopération et l'appui des autorités régionales et locales, à :

- une (re)valorisation de terrains non-utilisés ayant un potentiel pour le transport ferroviaire de marchandises ;
- la réalisation et/ou la réactivation de raccordements ferroviaires de sites industriels et portuaires.

2.5 Mission 5 : offrir un service ferroviaire de qualité

Aux yeux du Conseil, Infrabel se doit d'offrir un service ferroviaire de qualité qui accroît l'attractivité du rail, ce qui signifie concrètement :

- améliorer continuellement le service ferroviaire en adoptant une attitude proactive orientée « client » et en offrant des solutions proactives et satisfaisantes aux demandes et problèmes rencontrés par les entreprises ferroviaires ;
- communiquer vis-à-vis de ses clients (les entreprises ferroviaires) de façon claire, transparente et rapide (par ex. en cas de perturbation du trafic ferroviaire).

3 Evaluation, régulation, promotion et concertation

3.1 Evaluation de la réalisation des missions fixées par le contrat de gestion

Afin d'assurer un suivi et d'évaluer la façon dont Infrabel s'acquitte de ses missions, il est selon le Conseil nécessaire de les rendre opérationnelles, c'est-à-dire précises et mesurables. En annexe, le Conseil énumère à titre illustratif et non exhaustif quelques indicateurs qui pourraient servir à mesurer la réalisation des missions précitées.

3.2 Un régulateur fort pour le secteur ferroviaire

Un régulateur ferroviaire fort qui soit indépendant⁸ de toute autre entité publique ou privée est selon le Conseil nécessaire pour un bon fonctionnement du secteur ferroviaire.

Pour ce qui est du contrat de gestion d'Infrabel, le régulateur ferroviaire devrait selon le Conseil :

- assurer le suivi et évaluer la façon dont Infrabel s'acquitte de ses missions définies ci-dessus ;
- rendre public les rapports de ces suivis et évaluations ;

⁸ Comme le prévoit la directive européenne 2012/34, tant sur les plans organisationnel, fonctionnel, hiérarchique que décisionnel.

- approuver la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire, les tarifs et redevances ferroviaires ;
- s'assurer de l'application correcte des procédures légales en matière de répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire, de tarifs et redevances ferroviaires.

Plus généralement, le Conseil estime que le régulateur ferroviaire devrait évaluer la politique ferroviaire – en ce compris l'état de la situation suite à la libéralisation mise en place en vertu des paquets ferroviaires européens – au regard des objectifs d'une politique de mobilité durable⁹.

Afin d'être en mesure d'exercer correctement sa fonction, il est essentiel que le régulateur ferroviaire dispose d'un cadre légal lui octroyant des moyens techniques, humains et financiers suffisants et que ce régulateur puisse imposer, le cas échéant, des sanctions proportionnées.

3.3 Promotion active du transport ferroviaire de fret

A l'heure actuelle, de nombreux chargeurs¹⁰ ne sont pas conscients des avantages du transport de marchandises par voie ferrée qui souffre d'une mauvaise image héritée du passé. De plus, ce type de transport n'est actuellement pas promu activement. Pour remédier à cette situation, il est selon le Conseil nécessaire de créer une instance qui promeut activement le transport ferroviaire de fret comme c'est par exemple le cas aux Pays-Bas¹¹.

Le rôle de cette instance serait de :

- promouvoir le transport ferroviaire de fret auprès des industriels/chargeurs et dans les instituts de formation ;
- agir comme centre d'expertise en la matière.

Une telle instance pourrait être gérée conjointement par les autorités compétentes, Infrabel et les opérateurs ferroviaires.

3.4 Concertation structurelle sur le transport ferroviaire de fret

Pour aboutir à des règles/procédures applicables au transport ferroviaire de fret qui tiennent compte des besoins réels du terrain et/ou des spécificités de ce type de transport, le Conseil pense qu'il est nécessaire de prévoir, dans le futur contrat de gestion d'Infrabel, un « Consultation group » réunissant les acteurs qui connaissent le mieux les besoins et spécificités précités, à savoir : le gestionnaire de l'infrastructure, les opérateurs ferroviaires, des représentants des employeurs et des travailleurs.

⁹ Objectifs définis dans l'avis CCE du 18 novembre 2015 sur les principes de base pour une politique de mobilité durable.

¹⁰ Un chargeur est quelqu'un qui demande de transporter un lot de marchandises par un train, un camion, un navire et/ou autre moyen de transport.

¹¹ La fondation Rail Cargo Information Netherlands a été créée le 30 juin 2003 sous la forme d'une initiative public-privé. La fondation a pour but de promouvoir l'usage du rail pour le transport de marchandises et d'améliorer l'image du transport ferroviaire de fret auprès des chargeurs et des prestataires de services logistiques.

Ce « Consultation group » permettra à Infrabel non seulement de diffuser des informations sur le transport ferroviaire de fret et de justifier des décisions prises¹², mais également d'être à l'écoute des autres acteurs du « Consultation group », de répondre à leurs questions et les consulter sur des problèmes liés au transport ferroviaire de fret. Ces derniers pourraient, à travers le « Consultation group », remettre des avis à Infrabel sur la question du transport ferroviaire de fret.

¹² Il s'agit notamment de décisions prises en matière de raccordements ferroviaires des sites industriels et portuaires ainsi qu'en matière de (ré)valorisation de terrains non-utilisés ayant un potentiel pour le transport ferroviaire de marchandises.

Annexe : Exemples d'indicateurs pouvant être utilisés pour mesurer la réalisation des missions d'Infrabel

Missions d'Infrabel	Possibles indicateurs pour mesurer la réalisation des missions d'Infrabel
Mission 1 : mettre à disposition une infrastructure ferroviaire de qualité, fiable et capacitaire	<p>Fiabilité de l'infrastructure : fréquence des perturbations sur l'infrastructure.</p> <p>Qualité de l'infrastructure : vitesse commerciale.</p> <p>Infrastructure capacitaire : disponibilité de l'infrastructure.</p>
Mission 2 : faciliter et encourager l'usage de l'infrastructure ferroviaire	<p>Répartition des sillons : délai moyen pour réserver un sillon, taux d'acceptation des demandes de sillons, aperçu des sillons réservés et disponibles en temps réel.</p> <p>Les tarifs des redevances ferroviaires et des services connexes : benchmarking des redevances d'infrastructure d'Infrabel en comparaison avec celles appliquées dans d'autres Etats membres ; disponibilité d'un outil en ligne pour calculer à l'avance la redevance d'infrastructure pour un sillon donné</p>
Mission 3 : assurer une sécurité optimale et garantir une fluidité maximale du transport	<p>Sécurité optimale : nombre d'accidents, nombre de points noirs en matière de sécurité, part des voies équipées du système ETCS</p> <p>Fluidité maximale : pourcentage de trains à l'heure, vitesse commerciale par ligne, nombre d'avis de ralentissement.</p>
Mission 4 : exploiter le potentiel du rail sur des terrains non-utilisés et des sites industriels et portuaires	Nombre de raccordements ferroviaires (existants et supprimés) des sites portuaires et industriels.

Mission 5 : offrir un service ferroviaire de qualité	<p>Quantité de services offerts : nombre de stations-service, nombre de voies de garage disponibles, % d'électrification des lignes industrielles.</p> <p>Qualité des services offerts : taux de satisfaction des entreprises ferroviaires par rapport aux services qui leur sont offerts.</p> <p>Qualité de la communication : délai nécessaire pour prévenir un opérateur ferroviaire d'un changement de schéma, information en temps réel sur des travaux et perturbations sur le réseau ferroviaire ainsi que sur la position des trains.</p>
--	---

Assistaient à la séance plénière commune du 25 octobre 2017, tenue sous la présidence de Monsieur R. TOLLET, Président du Conseil:

Membres nommés sur la proposition des organisations représentatives de l'industrie et des banques et assurances :

Monsieur ROOSENS

Membres nommés sur la proposition des organisations représentant l'artisanat, le petit et moyen commerce et la petite industrie :

Monsieur DEMAN

Membres nommés sur la proposition de la sylviculture :

Monsieur COOLENS

Membres nommés sur la proposition des organisations représentatives des travailleurs :

Fédération générale du Travail de Belgique: Monsieur QUINTARD

Confédération des Syndicats chrétiens de Belgique: Monsieur HANSSENS

Centrale générale des Syndicats libéraux de Belgique: Monsieur COPPENS