



AVIS

CCE 2021-2000

**Vers des nouveaux contrats de gestion
pour la SNCB et Infrabel**

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





CCE 2021-2000
CO 1000
CNT avis 2.222

Avis

« Vers de nouveaux contrats de gestion pour la SNCB et Infrabel »

**Bruxelles
29-06-2021**

Table des matières

1. Messages concernant le cadre politique des nouveaux contrats de gestion	3
1.1 Il est urgent d'adopter de nouveaux contrats de gestion.....	3
1.2 Les contrats de gestion doivent être le reflet de choix stratégiques.....	4
1.2.1 Les contrats de gestion doivent concrétiser une vision stratégique pour le rail	4
1.2.2 La vision stratégique pour le rail devrait s'inscrire dans une vision interfédérale de la mobilité.....	4
1.3 L'organisation future du marché ferroviaire doit être préparée	4
1.3.1 Tenir compte des choix politiques pour la mise en œuvre du quatrième paquet ferroviaire.....	4
1.3.2 Tenir compte de la préparation que nécessite une adjudication publique.....	4
1.3.3 Choisir un modèle pour l'organisation future du marché ferroviaire.....	5
1.4 Les contrats de gestion doivent être accompagnés d'un financement public adéquat ..	5
1.4.1 Prévoir les dotations d'exploitation et d'investissement nécessaires	5
1.4.2 Offrir à la SNCB et à Infrabel un cadre financier stable et prévisible	5
1.5 Il est important de garantir la cohérence de la politique ferroviaire.....	5
1.5.1 Rendre cohérentes les composantes de la politique ferroviaire	5
1.5.2 Ajuster ces composantes si nécessaire pour assurer la cohérence.....	6
1.6 Une répartition claire des rôles est nécessaire entre la Cour des comptes, le régulateur et le SPF.....	6
2. Messages concernant le contenu des nouveaux contrats de gestion	6
2.1 Messages qui s'appliquent aux deux contrats	6
2.1.1 Définir des objectifs SMART et établir des KPI pour mesurer leur réalisation.....	6
2.1.2 Choisir avec soin les KPI et les valeurs seuils	7
2.1.3 Responsabiliser la SNCB et Infrabel quant à la réalisation des objectifs SMART	7
2.1.4 Évaluer régulièrement la réalisation des objectifs SMART	8
2.1.5 Garantir la transparence vis-à-vis des parties prenantes.....	8
2.2 Messages concernant le futur contrat de service public pour la SNCB.....	8
2.2.1 Une politique tarifaire qui encourage l'utilisation du train et répond aux besoins de mobilité	8
2.2.2 Miser sur une offre de trains fréquente et de qualité	9
2.2.3 Contribuer à la poursuite du développement de la multimodalité	10
2.2.4 Répondre de manière optimale à la vague de digitalisation	12
2.2.5 Garantir l'accessibilité des canaux de vente de la SNCB	12
2.3 Messages concernant le futur contrat de performance pour Infrabel	12
2.3.1 Faciliter et encourager l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire	13
2.3.2 Entretien et renouveler de façon optimale l'infrastructure ferroviaire	13
2.3.3 Optimiser l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire existante et l'élargir si nécessaire ...	14
2.3.4 Gérer l'infrastructure dans une logique de développement économique	15
2.3.5 Tirer le meilleur parti des nouvelles technologies	15
3. L'implication future des Conseils	15
3.1 Il est important d'associer les Conseils à l'élaboration des nouveaux contrats	15
3.2 La contribution des Conseils ne s'arrête pas à ce premier avis.....	15

Saisine

Le 2 avril 2021, le gouvernement fédéral a donné son approbation à des spécifications préalables des objectifs, de l'objet et du périmètre du prochain contrat de service public à conclure avec la SNCB et du prochain contrat de performance à conclure avec Infrabel (ci-après dénommés « les nouveaux contrats de gestion pour la SNCB et Infrabel »). Ces spécifications fournissent des lignes directrices et des principes pour la négociation de ces deux contrats. Elles ont pour but de structurer ces négociations.

Le 14 avril 2021, le Conseil central de l'Economie et le Conseil national du Travail (ci-après « les Conseils ») ont reçu une demande d'avis en la matière de la part de Monsieur Gilkinet, le ministre fédéral de la Mobilité. Le 4 mai 2021, les membres des Conseils chargés de ce dossier ont eu un échange de vues à ce propos avec les conseillers du ministre. Ils se sont penchés sur cette demande d'avis lors de leurs réunions du 11 mai, du 25 mai et du 8 juin 2021. Sur la base de leurs discussions, ils ont rédigé l'avis ci-dessous, qui a été approuvé le 29 juin 2021 lors de la séance plénière commune des Conseils.

Par cet avis, les Conseils souhaitent appeler les négociateurs des nouveaux contrats de gestion pour la SNCB et Infrabel à tenir compte de leurs recommandations et préoccupations lors des négociations en la matière et dans les contrats proprement dits. Le présent avis est constitué de trois parties. Dans la première partie, les Conseils formulent des messages généraux sur le cadre politique des nouveaux contrats de gestion pour la SNCB et Infrabel. Dans la deuxième partie, ils formulent quelques messages spécifiques concernant le contenu de ces contrats. Dans la troisième partie, les Conseils déclarent leur volonté de continuer à contribuer à l'élaboration de nouveaux contrats de gestion pour la SNCB et Infrabel. Ils se réservent la possibilité d'approfondir certains points du présent avis à un stade ultérieur.

Avis

1. Messages concernant le cadre politique des nouveaux contrats de gestion

1.1 *Il est urgent d'adopter de nouveaux contrats de gestion*

Les Conseils notent avec satisfaction que le gouvernement fédéral joint le geste à la parole et concrétise l'ambition de son accord de gouvernement de travailler sur de nouveaux contrats de gestion pour la SNCB et Infrabel. En effet, le gouvernement fédéral répond ainsi à la demande répétée des Conseils d'établir et de mettre en œuvre dans les meilleurs délais de nouveaux contrats de gestion pour les deux entreprises.

Les contrats de gestion actuels ont été conclus pour la période 2008-2012. Depuis lors, ils ont été prolongés à plusieurs reprises sans aucune modification de fond substantielle. Selon les Conseils, l'adoption de nouveaux contrats de gestion est urgente pour différentes raisons :

- ils offrent à l'opérateur ferroviaire et au gestionnaire de l'infrastructure la sécurité juridique qui est essentielle aux futurs investissements ferroviaires ;
- ils sont nécessaires pour imposer dans notre pays la qualité de transport ferroviaire qui est indispensable pour promouvoir l'utilisation du rail et contribuer ainsi à la réalisation d'un transfert modal en faveur des modes (plus) durables ;

- ils sont nécessaires pour donner au régulateur ferroviaire belge la capacité d'appliquer des EET¹ (economic equilibrium tests) si un opérateur ferroviaire, le gestionnaire de l'infrastructure ou l'État belge venait à en faire la demande. En l'absence de contrat de gestion valable, c'est-à-dire dont la durée et les objectifs sont actuels, aucun EET ne peut être réalisé.

1.2 Les contrats de gestion doivent être le reflet de choix stratégiques

1.2.1 Les contrats de gestion doivent concrétiser une vision stratégique pour le rail

Les Conseils estiment que les nouveaux contrats de gestion pour la SNCB et Infrabel doivent s'appuyer sur une vision stratégique pour le rail et concrétiser celle-ci.

Ils notent avec satisfaction que le gouvernement fédéral élaborera une vision pour le rail à long terme (à l'horizon 2040). Compte tenu de l'urgence (voir point 1.1.), les Conseils comprennent que l'on n'attendra pas la vision pour le rail à long terme pour commencer à négocier les contrats de gestion et que l'on travaillera parallèlement sur la vision et les contrats de gestion. Ils estiment positif que des moments de coordination seront prévus au cours du processus d'élaboration pour s'assurer que les contrats de gestion et la vision à long terme pour le rail soient alignés et ne se contredisent pas.

1.2.2 La vision stratégique pour le rail devrait s'inscrire dans une vision interfédérale de la mobilité

Les Conseils soulignent que la politique ferroviaire ne peut pas être considérée séparément de la politique relative aux autres modes et que la vision à long terme pour le rail devrait donc s'inscrire dans une vision interfédérale à long terme de la mobilité donnant une orientation globale à la politique de mobilité et garantissant la cohérence entre les lignes de politique des différents niveaux de pouvoir. Les Conseils déplorent que notre pays ne dispose toujours pas d'une telle vision interfédérale de la mobilité et réitèrent donc leur demande d'y travailler dans les meilleurs délais.

1.3 L'organisation future du marché ferroviaire doit être préparée

1.3.1 Tenir compte des choix politiques pour la mise en œuvre du quatrième paquet ferroviaire

Les Conseils font remarquer qu'il faudra tenir compte, lors de l'élaboration des nouveaux contrats de gestion pour la SNCB et Infrabel, des choix du gouvernement fédéral pour la mise en œuvre du quatrième paquet ferroviaire européen durant la période 2023-2033 (à savoir, la définition du service public qui est attendu des chemins de fer ainsi que le choix d'une attribution directe combinée à des projets pilotes avec appel d'offres).

1.3.2 Tenir compte de la préparation que nécessite une adjudication publique

Les Conseils soulignent que, par rapport à une attribution directe, le choix d'une adjudication publique (qui, en vertu du quatrième paquet ferroviaire européen, sera après le 14 décembre 2033 la règle générale à laquelle il ne pourra plus être dérogé) exige des étapes supplémentaires liées à l'organisation de l'adjudication et qui demandent beaucoup de préparation.

¹ Un EET (dont la procédure et les critères sont décrits en détail dans le règlement d'exécution européen (UE) 2018/1795 de la Commission du 20 novembre 2018)) permet de vérifier si l'arrivée d'un nouvel entrant sur le marché a une incidence négative sur le système ferroviaire belge. Si l'EET conduit à ce constat, l'accès du nouvel arrivant au réseau ferroviaire belge peut être interdit ou restreint. Dans le cas contraire, le nouvel arrivant se voit accorder l'accès au réseau.

1.3.3 Choisir un modèle pour l'organisation future du marché ferroviaire

Les Conseils appellent le gouvernement fédéral à prendre une décision dans les meilleurs délais concernant le modèle d'organisation du marché ferroviaire après 2033. Il s'agit notamment de la durée et de la portée des contrats de service public de transport de passagers ainsi que de la liberté commerciale du ou des opérateurs auxquels ces contrats sont attribués. Les Conseils demandent qu'il soit tenu compte des leçons qui peuvent être tirées d'exemples pratiques issus de l'étranger. Une évaluation des projets pilotes en Belgique peut elle aussi être riche d'enseignements, quand bien même cette évaluation sera-t-elle peut-être trop tardive pour qu'elle puisse encore être prise en considération lors du choix du modèle d'organisation du marché ferroviaire après 2033. Les Conseils demandent également que tous les acteurs concernés (l'opérateur ferroviaire, le gestionnaire de l'infrastructure, le SPF « Mobilité et Transports » et le régulateur ferroviaire) disposent du temps nécessaire à leur adaptation au modèle ferroviaire choisi de sorte que sa mise en œuvre soit optimale.

1.4 Les contrats de gestion doivent être accompagnés d'un financement public adéquat

1.4.1 Prévoir les dotations d'exploitation et d'investissement nécessaires

Les Conseils demandent de prévoir un financement public adéquat pour pouvoir remplir les missions de service public définies dans les contrats de gestion pour la SNCB et Infrabel : sous la forme, d'une part, de dotations d'exploitation pour couvrir les frais de fonctionnement des missions de service public et, d'autre part, de dotations d'investissement pour financer les investissements dans les missions de service public prévus dans les plans pluriannuels d'investissement.

1.4.2 Offrir à la SNCB et à Infrabel un cadre financier stable et prévisible

Les Conseils estiment qu'il est important que les plans pluriannuels d'investissement (PPI) et les contrats de gestion de la SNCB et d'Infrabel soient coordonnés autant que possible pour garantir la cohérence de la politique ferroviaire. Ils notent avec satisfaction que les nouveaux PPI, tout comme les nouveaux contrats de gestion, auront une durée (de 10 ans) plus longue qu'actuellement². Ceci permettra de faire face au manque de stabilité et de prévisibilité financières auquel l'opérateur ferroviaire historique et le gestionnaire de l'infrastructure ont été confrontés ces dernières années.

Les Conseils soulignent qu'une perspective financière à long terme et un cadre financier stable et prévisible sont essentiels pour le secteur ferroviaire en raison de la nature de ses activités. Ils considèrent également qu'il est important que le cadre financier pour la SNCB et Infrabel reste, durant toute la durée des contrats de gestion, compatible avec les objectifs qui y sont fixés.

1.5 Il est important de garantir la cohérence de la politique ferroviaire

1.5.1 Rendre cohérentes les composantes de la politique ferroviaire

Afin d'assurer la cohérence de la politique ferroviaire, il est important selon les Conseils que la vision, les contrats de gestion, le plan de transport et les plans pluriannuels d'investissement forment un ensemble cohérent. Il importe également à leurs yeux que ces composantes de la politique ferroviaire dans notre pays soient élaborées dans un ordre logique, à savoir d'abord la vision et les contrats de gestion, et puis seulement ensuite un plan de transport et des plans pluriannuels d'investissement.

² Les plans pluriannuels d'investissement actuels ont une durée de 3 ans. Les contrats de gestion actuels ont été conclus pour une période de 5 ans (2008-2012) et ont été reconduits à plusieurs reprises depuis lors.

1.5.2 Ajuster ces composantes si nécessaire pour assurer la cohérence

Les Conseils demandent la mise en place d'une procédure permettant d'adapter si nécessaire les composantes de la politique ferroviaire afin de (continuer à) garantir la cohérence de la politique ferroviaire. Ainsi, ils demandent par exemple que les nouveaux contrats de gestion de la SNCB et d'Infrabel soient adaptés à la vision interfédérale de la mobilité dès que celle-ci aura été approuvée. Ceci doit permettre de garantir que les objectifs de ces contrats de gestion sont conformes aux objectifs de la vision et que les contrats de gestion contribuent autant que possible à la réalisation de ces objectifs.

1.6 Une répartition claire des rôles est nécessaire entre la Cour des comptes, le régulateur et le SPF

Selon les Conseils, le régulateur ferroviaire devrait conseiller les autorités au sujet de la politique ferroviaire en Belgique, qui repose concrètement sur les plans de transport, les contrats de gestion et les plans pluriannuels d'investissement. Les Conseils estiment que, dans le cadre de cette mission de conseil, le régulateur ferroviaire pourrait notamment :

- sur le modèle de la CREG, définir une méthode et des critères pour évaluer des investissements (d'infrastructure) ferroviaires. Sur la base de cette méthode et de ces critères, le régulateur ferroviaire pourrait rendre des avis sur la pertinence d'investissements (d'infrastructure) ferroviaires planifiés avant qu'une décision ne soit prise les concernant ;
- émettre des avis sur la cohérence entre les plans de transport, les contrats de gestion et les plans pluriannuels d'investissement de la SNCB et d'Infrabel avant que ceux-ci ne soient soumis au Parlement.

Les Conseils demandent d'apporter de la clarté quant au rôle de chaque acteur, à savoir le régulateur ferroviaire, le SPF Mobilité et Transports et la Cour des comptes, notamment en matière de conseils aux autorités et d'évaluation et de suivi des contrats de gestion.

2. Messages concernant le contenu des nouveaux contrats de gestion

2.1 Messages qui s'appliquent aux deux contrats

2.1.1 Définir des objectifs SMART et établir des KPI pour mesurer leur réalisation

Les Conseils estiment que les objectifs fixés dans les nouveaux contrats de gestion doivent être SMART, c'est-à-dire spécifiques, mesurables, acceptables, réalistes et temporellement définis (actualisés et choisis en tenant compte du transfert modal souhaité par les différents niveaux de pouvoir). Ils estiment également que des KPI doivent être définis afin de mesurer la réalisation de ces objectifs SMART.

Les Conseils souscrivent à l'approche proposée, qui consiste à établir des objectifs quantitatifs et qualitatifs et des KPI dans chaque domaine de prestation, à tracer une trajectoire d'amélioration des performances et à dégager des enveloppes spécifiques. Selon eux, cette approche permettra en effet :

- de suivre les performances du gestionnaire de l'infrastructure et de l'opérateur ferroviaire et de vérifier si les objectifs fixés dans les contrats de gestion sont atteints ou non ;
- de progresser parallèlement sur les différents projets ;
- de contrôler l'utilisation des enveloppes dégagées.

Les Conseils demandent que les ressources nécessaires soient allouées à chaque enveloppe pour permettre à la SNCB et à Infrabel d'atteindre les objectifs fixés dans les contrats de gestion.

Les Conseils notent avec satisfaction que, comme aux Pays-Bas, dans des domaines pertinents (par exemple la ponctualité), des objectifs communs seront imposés au gestionnaire de l'infrastructure et au(x) opérateur(s) en charge du service public de transport de voyageurs. Ils estiment que ces objectifs communs doivent être clairement mesurables par le biais de KPI partagés et qu'il doit être possible de démontrer qui est responsable de la réalisation de chaque partie de l'objectif.

Ils demandent également que le calcul des KPI soit fondé, dans la mesure du possible, sur des paramètres harmonisés au niveau international afin de permettre une comparaison internationale.

2.1.2 Choisir avec soin les KPI et les valeurs seuils

Les Conseils constatent que des valeurs seuils seront couplées à chacun des objectifs fixés dans les contrats de gestion. Ils estiment qu'il est important que les KPI et les valeurs seuils soient choisis avec soin, en tenant compte de ce qui est faisable pour la SNCB et Infrabel et du fait que les deux entreprises n'ont pas toujours tous les leviers et tous les moyens à leur disposition pour atteindre certains objectifs. Ainsi, ils n'ont par exemple pas d'emprise sur la politique menée au niveau des autres modes de transport, alors que ses effets se répercutent sur (les résultats de) la politique ferroviaire. Ils n'ont pas non plus de contrôle sur l'évolution de la situation sanitaire dans notre pays.

Il est important selon les Conseils que les nouveaux contrats de gestion pour la SNCB et Infrabel soient élaborés de telle manière que les deux entreprises soient tenues de se concentrer sur tous les KPI, et pas uniquement sur quelques KPI (réalisables) au détriment d'autres KPI (moins réalisables).

Les Conseils mettent en garde contre des effets pervers si les KPI et les valeurs seuils ne sont pas choisis avec soin. Le cas échéant, il est en effet probable que le gestionnaire de l'infrastructure et l'opérateur historique supposent dès le départ que la valeur du KPI sera en dessous de la valeur seuil inférieure. Dans ce cas, ils tiendront compte de la pénalité qu'ils devront payer pour un KPI en dessous du seuil inférieur et investiront moins (de temps, d'énergie et d'argent) pour être performants dans certains domaines, avec toutes les répercussions négatives que cela implique pour la qualité du service fourni au voyageur, qui est pourtant déterminante pour l'attractivité et l'utilisation du train et pour contribuer à la réalisation du transfert modal.

2.1.3 Responsabiliser la SNCB et Infrabel quant à la réalisation des objectifs SMART

Les Conseils sont d'avis que la SNCB et Infrabel doivent être responsabilisés quant à la réalisation des objectifs fixés dans les contrats de gestion. Ils se réjouissent donc de constater que les nouveaux contrats de gestion pour la SNCB et Infrabel prévoient l'organisation d'un dialogue de performance régulier entre l'État belge et Infrabel/la SNCB et que des mécanismes d'ajustement seront prévus pendant la durée des contrats (plus précisément, un processus de détection et de correction des éventuels écarts par rapport aux performances attendues).

Les Conseils constatent que les nouveaux contrats de gestion pour la SNCB et Infrabel mettront également en place des mécanismes d'incitation et, le cas échéant, de sanction relatifs au respect de la trajectoire visée. Ils mettent en doute l'opportunité de sanctions financières en cas de non-réalisation des objectifs car le retrait de moyens complique encore la tâche de la SNCB et d'Infrabel. Les Conseils demandent par conséquent que le mécanisme des primes et des sanctions soit développé avec la prudence nécessaire.

Les Conseils notent qu'en vertu de la version néerlandaise du règlement européen 2016/2338, il est obligatoire d'infliger des « boetes » (amendes) contractuelles efficaces et dissuasives lorsque les améliorations requises sur le plan de la qualité des services ou du rapport coût-efficacité ne sont pas apportées, tandis que la version française de ce règlement impose le cas échéant des sanctions contractuelles efficaces et dissuasives. Ils soulignent qu'une sanction peut être soit financière (amende), soit non financière.

2.1.4 Évaluer régulièrement la réalisation des objectifs SMART

Les Conseils soulignent l'importance d'une évaluation régulière de la réalisation des objectifs fixés dans les contrats de gestion. Ils constatent qu'une évaluation intermédiaire approfondie (*mid-term review*) sera organisée au plus tard 5 ans après le début des contrats. Les Conseils ne pensent pas qu'il soit approprié d'engager la SNCB et Infrabel dans une culture d'évaluation constante, mais ils se demandent si une évaluation après 5 ans n'est pas trop tardive pour apporter les ajustements opportuns, si ceux-ci s'avèrent nécessaires.

2.1.5 Garantir la transparence vis-à-vis des parties prenantes

Selon les Conseils, une communication transparente doit être mise en place durant l'ensemble du processus vis-à-vis des parties prenantes. Par exemple, le mode de calcul des KPI et des valeurs seuils devrait être décrit de manière transparente dans les contrats de gestion. Une communication transparente doit également être mise en place à l'égard des parties prenantes concernant le suivi et l'évaluation de la réalisation des objectifs fixés dans les contrats de gestion, les enveloppes allouées à chacun des domaines de prestation, etc.

2.2 Messages concernant le futur contrat de service public pour la SNCB

2.2.1 Une politique tarifaire qui encourage l'utilisation du train et répond aux besoins de mobilité

Les Conseils estiment que le futur contrat de service public pour la SNCB est un instrument important qui doit être utilisé pour promouvoir le transport ferroviaire de voyageurs. Dans le contexte du coronavirus, promouvoir l'utilisation du train est plus que jamais à l'ordre du jour, puisque la crise sanitaire a fait considérablement baisser le trafic et les recettes voyageurs de la SNCB, alors que ces chiffres devraient justement augmenter pour pouvoir réaliser le transfert modal que poursuivent les différents niveaux de pouvoir dans notre pays.

Répondre à l'évolution des besoins de mobilité via des incitations de prix adéquates

Pour que la SNCB puisse conserver ses voyageurs actuels et en attirer de nouveaux, il est important, selon les Conseils, d'appliquer une politique tarifaire qui encourage les gens à se déplacer en train.

Selon les Conseils, l'un des principes de base³ sur lesquels devrait reposer la politique tarifaire de la SNCB est qu'elle doit être suffisamment dynamique pour pouvoir répondre à l'évolution des besoins de mobilité résultant des changements sociétaux (par exemple, l'augmentation du travail à temps partiel, l'augmentation du télétravail et l'utilisation accrue du vélo) et des développements de la politique de mobilité (par exemple, le budget mobilité).

³ Les autres principes de base sur lesquels devrait reposer la politique tarifaire de la SNCB selon les Conseils sont décrits dans [l'avis CCE/CNT « La nouvelle politique tarifaire de la SNCB »](#).

Les Conseils se réjouissent par conséquent de voir la SNCB développer des titres de transport et des formules tarifaires « flexibles » afin de répondre aux développements observés sur le marché du travail (télétravail en hausse, davantage de travailleurs occupés à plusieurs endroits, etc.) et d'attirer d'autres types de travailleurs⁴. Les Conseils demandent que ces formules d'abonnement flexibles soient reprises dans le nouveau contrat de service public pour la SNCB. Ils rendront un avis distinct en la matière.

Tenir compte des points d'attention des Conseils lors de l'élaboration de la politique tarifaire

Les Conseils notent avec satisfaction que le document contenant les spécifications préalables relatives au futur contrat de service public pour la SNCB indique que les formules tarifaires conventionnées incluront notamment les abonnements domicile-travail et domicile-école. Les Conseils plaident en effet depuis un certain temps pour le maintien de la différence de traitement tarifaire entre, d'une part, les abonnements domicile-travail⁵ et domicile-école et, d'autre part, les autres produits tarifaires de la SNCB⁶.

Les Conseils demandent que le futur contrat de service public pour la SNCB tienne compte de leurs principaux points d'attention concernant la politique tarifaire de la SNCB, qu'ils réitèrent ci-dessous. Selon les Conseils, la politique tarifaire doit contribuer à la poursuite du développement de la multimodalité dans notre pays en tenant compte des réalités du monde du travail. Les Conseils estiment que la SNCB ne devrait obtenir une plus grande autonomie tarifaire que dans certaines conditions et qu'il est important de continuer à lier les majorations tarifaires à une amélioration de la qualité pour le voyageur. Selon les Conseils, les Abonnements Mi-Temps doivent être soumis à la même formule d'adaptation des prix que les Standard Abonnements. Les jeunes qui étudient et travaillent en alternance doivent pouvoir bénéficier, quel que soit leur institut de formation, des tarifs scolaires de la SNCB pour leurs déplacements domicile-école. Enfin, les Conseils estiment que le système volontaire 80/20 doit être prolongé, étendu à tous les abonnements combinés de transport public, et financé avec une enveloppe ouverte.

2.2.2 Miser sur une offre de trains fréquente et de qualité

Pour accroître le taux d'occupation des trains, il est important, selon les Conseils, de miser non seulement sur une politique tarifaire efficace (voir point 2.2.1.), mais aussi sur une offre de trains fréquente et de qualité.

Convenir avec la SNCB d'un objectif de ponctualité plus ambitieux mais néanmoins réaliste

En ce qui concerne la qualité du service en matière de ponctualité, les Conseils souhaiteraient qu'un objectif de ponctualité plus ambitieux mais néanmoins réaliste soit défini dans le futur contrat de service public pour la SNCB. L'objectif de ponctualité actuel imposé à la SNCB a été fixé pour l'année 2012 et reste d'application sans modification jusqu'à l'entrée en vigueur du contrat de service public suivant.

⁴ À cet égard, la SNCB pense notamment aux travailleurs qui empruntent occasionnellement le train et ne voient pas encore l'intérêt d'acheter un abonnement complet. Dans ce groupe, on trouve notamment les travailleurs qui font encore leurs déplacements en voiture et ceux qui ont opté pour le budget mobilité.

⁵ Les abonnements domicile-travail comprennent les Standard Abonnements, les Abonnements Mi-Temps et les abonnements flexibles pour les déplacements domicile-travail que la SNCB lancera en 2022.

⁶ Source : Avis CCE/CNT sur le prix des cartes train à partir du 1^{er} février 2021

Mieux refléter la perception de la ponctualité dans la régularité effective des trains de voyageurs

Les Conseils plaident également pour l'introduction d'une norme européenne uniforme pour la mesure de la ponctualité du transport ferroviaire de voyageurs et pour une meilleure prise en compte de la perception de la ponctualité par les voyageurs dans la régularité effective⁷ des trains de voyageurs.

2.2.3 Contribuer à la poursuite du développement de la multimodalité

Préciser le rôle de la SNCB dans un système intégré de mobilité multimodale

Les Conseils demandent que le rôle de l'opérateur historique dans un système intégré de mobilité multimodale soit précisé dans le futur contrat de service public pour la SNCB. Ils estiment que l'offre de la SNCB devrait s'inscrire dans un système intégré de mobilité multimodale afin de répondre au fait qu'il n'existe pas encore pour tout le monde d'alternatives attractives à la voiture qui offrent aux usagers de la mobilité une solution porte-à-porte pour leurs déplacements. Il est également important selon eux que la SNCB poursuive ses efforts, voire qu'elle les étende ou les intensifie si nécessaire, pour rendre la combinaison du train avec d'autres modes aussi attrayante que possible.

Mettre en place un système intégré de transports publics

Les Conseils notent avec satisfaction que le document contenant les spécifications préalables relatives au futur contrat de service public pour la SNCB indique que ce contrat encouragera le développement d'une billettique unique par les différents opérateurs de transport et favorisera les formules tarifaires intégrées.

Les Conseils indiquent toutefois que la mise en place d'un système intégré de transports publics exigera non seulement une intégration des billets et des tarifs des transports publics, mais aussi une intégration de l'offre de transports publics.

Selon eux, une offre intégrée de transports publics doit se combiner à l'offre privée de transports partagés et s'inscrire ainsi dans un système global de mobilité⁸. Tout ceci nécessitera concertation et collaboration entre les opérateurs de transports publics, leurs autorités de tutelle et d'autres acteurs de mobilité. Les Conseils estiment que le futur contrat de service public pour la SNCB devrait offrir une marge de manœuvre à cet égard, et même encourager la SNCB à se concerter et à collaborer avec d'autres fournisseurs de mobilité (publics et privés), dont également des fournisseurs étrangers en ce qui concerne le transport transfrontalier de voyageurs, car la mobilité ne s'arrête pas aux frontières administratives.

Inclure une stratégie train-vélo dans le futur contrat de service public pour la SNCB

Selon les Conseils, il est important que l'augmentation constante de l'utilisation du vélo soit prise en compte dans le futur contrat de service public pour la SNCB. Ils sont dès lors favorables à l'initiative du ministre fédéral de la Mobilité Gilkinet d'intégrer une stratégie train-vélo dans ce contrat.

⁷ La régularité effective est un indicateur de la performance de la SNCB en matière de ponctualité, laquelle détermine la mesure dans laquelle la SNCB peut majorer les tarifs de ses Standard Abonnements.

⁸ Source : [Avis CCE/CNT/CFDD relatif au volet « Réformes structurelles » du Plan pour la reprise et la résilience](#)

Pour encourager la combinaison du train et du vélo, il est important, selon les Conseils, que la SNCB donne un coup d'accélérateur à ses propres projets de digitalisation⁹ et offre des formules tarifaires attrayantes pour la combinaison train-vélo : à ce propos, les Conseils soulignent qu'il est aujourd'hui relativement moins intéressant pour les voyageurs parcourant de courtes distances d'embarquer un vélo à bord du train que pour les voyageurs parcourant de longues distances, car le prix du titre de transport « Supplément Vélo »¹⁰ est un prix fixe par trajet, quelle que soit la distance. Dans la même optique, les Conseils préconisent une politique tarifaire transparente et uniforme¹¹ pour tous les parkings à vélos sécurisés et considèrent également qu'il est important que la SNCB continue à proposer également des parkings à vélos non sécurisés gratuits, afin qu'aucun frein financier ne soit créé pour les voyageurs en train qui souhaitent garer leur vélo à la gare.

Toujours dans le but d'encourager la combinaison du train et du vélo, les Conseils estiment qu'il est important que la SNCB poursuive ses efforts et examine les adaptations à apporter au matériel roulant existant (pour pouvoir transporter un plus grand nombre de vélos) et à la qualité de l'infrastructure cycliste (pour pouvoir tenir compte des besoins spécifiques¹² des cyclistes), tout en ne nuisant pas au service offert aux passagers « classiques », non-multimodaux.

Dans la même optique, ils estiment également souhaitable que la SNCB conclue des partenariats avec des entreprises de vélos partagés afin d'augmenter l'offre de vélos partagés dans les gares. S'il n'y a plus de place pour des emplacements de stationnement supplémentaires pour les vélos dans les parkings des gares SNCB, les Conseils estiment qu'il faudrait étudier la possibilité de créer des places de stationnement supplémentaires pour les vélos sur des terrains inutilisés de la SNCB ou d'Infrabel à proximité des gares.

Faciliter la combinaison du train et de la voiture

Pour faciliter la combinaison du train (comme mode de transport principal) et de la voiture, les Conseils estiment qu'il est important que la SNCB mise sur des tarifs raisonnables pour les parkings des gares et que l'on prévoie des places de stationnement pour les voitures dans les gares. Les Conseils demandent à la SNCB de veiller à ce que les titulaires d'un *Abonnement Mi-Temps* puissent désormais acquérir s'ils le souhaitent un abonnement de stationnement au tarif préférentiel.

Établir une politique d'open data pour le secteur de la mobilité

Les Conseils considèrent qu'une architecture d'open data joue un rôle important dans le cadre de la multimodalité. Selon eux, l'établissement pour l'ensemble du secteur de la mobilité d'une politique d'open data au service de la multimodalité doit être examiné dans ce cadre et doit être repris dans le futur contrat de service public de la SNCB. Les Conseils estiment que la SNCB, tout comme les autres opérateurs de transport, doit continuer à miser sur une politique d'open data qui consiste à rendre accessibles les données intéressantes pour les autorités de différents niveaux de pouvoir ainsi que pour les différents acteurs développant des outils opérationnels de multimodalité, permettant de mener ainsi une politique de mobilité dans laquelle le voyageur est central.

⁹ Ainsi, il pourrait y avoir dans l'application SNCB des informations sur le nombre de places de stationnement disponibles dans les parkings à vélos de la SNCB, et la composition du train (plus précisément l'emplacement du compartiment à vélos) pourrait être indiquée sur les quais et dans l'application SNCB, etc.

¹⁰ Il s'agit du billet que le voyageur doit posséder pour embarquer son vélo dans le train.

¹¹ Actuellement, il existe trois abonnements différents pour les parkings sécurisés proposés par B-parking, et chaque point vélo proposant des parkings sécurisés a sa propre politique de prix.

¹² Citons par exemple l'accès sécurisé aux gares pour les cyclistes, les parkings à vélos sécurisés et de qualité dans les gares, la poursuite du développement des points vélos et des stations-service pour vélos à proximité des gares, les ascenseurs pouvant accueillir un vélo, les escaliers avec rampes à vélo dans les gares, etc.

2.2.4 Répondre de manière optimale à la vague de digitalisation

Les Conseils notent que le document contenant les spécifications préalables relatives au futur contrat de service public pour la SNCB indique que ce contrat prévoira des obligations en matière d'accessibilité des canaux de vente. Ils s'étonnent que ce document ne fasse aucune référence à la digitalisation des canaux de vente, des billets, des informations destinées aux voyageurs, à l'émergence de la MaaS (Mobility as a Service), etc.

Les Conseils estiment que la SNCB devrait réagir à l'émergence de la MaaS, par exemple en convenant avec des fournisseurs MaaS que les formules d'abonnement de la SNCB seront également incluses dans les canaux de vente numériques (applications) qu'ils proposent et qui sont en plein développement.

En ce qui concerne les canaux de vente numériques de la SNCB, les Conseils soulignent d'une part les avantages de l'utilisation de ceux-ci pour la SNCB et pour les voyageurs disposant d'outils et de compétences numériques. Pour les derniers cités, cela représente une facilité d'utilisation et une simplification administrative. Pour la SNCB, ce recours aux canaux numériques présente l'avantage de lui permettre de mieux connaître ses clients et donc de pouvoir mieux répondre à leurs attentes. Elle peut aussi en retirer des informations sur le taux d'occupation des trains. En outre, cela réduit le risque de fraude et facilite les contrôles, abaissant ainsi la probabilité de violence verbale et physique à l'encontre des accompagnateurs de train. De plus, une plus grande digitalisation de l'offre permet également de transformer la SNCB en une entreprise performante et compétitive¹³.

2.2.5 Garantir l'accessibilité des canaux de vente de la SNCB

D'autre part, les Conseils soulignent quelques questions pratiques¹⁴ soulevées par l'utilisation de canaux de vente numériques et attirent l'attention sur le fait que l'utilisation de canaux de vente numériques dans la société actuelle, qui se caractérise entre autres par une fracture numérique, n'est pas une option pour tout le monde : en effet, notre société compte encore des personnes qui ne peuvent pas payer en ligne ou via l'appli de la SNCB parce qu'elles ne disposent pas des outils numériques (par exemple un PC ou un smartphone) et/ou parce que leurs compétences numériques sont insuffisantes. Pour ces personnes à la traîne sur le plan numérique, la numérisation des titres de transport public peut complexifier l'accessibilité des transports publics et conduire à une exclusion sociale¹⁵.

Concernant l'accessibilité des canaux de vente, les Conseils rappellent qu'ils ont proposé dans leur avis sur le prix des cartes train à partir du 1^{er} février 2021 que la SNCB développe un indicateur qui mesure la facilité d'utilisation des titres de transport (numériques) de la SNCB pour les voyageurs. Selon eux, un tel indicateur est en effet important pour déterminer à quel point les canaux de vente de la SNCB sont inclusifs et accessibles.

2.3 Messages concernant le futur contrat de performance pour Infrabel

Les Conseils estiment que le futur contrat de performance pour Infrabel est un instrument important qui doit être utilisé pour atteindre l'objectif du gouvernement fédéral de doubler le volume du transport ferroviaire de marchandises d'ici 2030. En effet, le rôle important d'Infrabel en tant que facilitateur de l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire en fait un maillon indispensable de ce processus.

¹³ Source : Avis CCE/CNT sur le prix des cartes train à partir du 1^{er} février 2021

¹⁴ Des exemples de difficultés pratiques et de problèmes d'accès pour les groupes vulnérables qui se posent lors de l'utilisation des canaux de vente numériques de la SNCB figurent aux pages 36 à 41 du rapport annuel 2019 d'Ombudsrail.

¹⁵ Source : Avis CCE/CNT sur le prix des cartes train à partir du 1^{er} février 2021

2.3.1 Faciliter et encourager l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire

Les Conseils demandent que le rôle du gestionnaire de l'infrastructure en tant que facilitateur de l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire soit précisé dans le futur contrat de performance pour Infrabel.

Ils font remarquer que le document contenant les spécifications préalables relatives au futur contrat de performance pour Infrabel ne mentionne pas explicitement ce rôle du gestionnaire de l'infrastructure. Ils s'en étonnent car le rôle du gestionnaire de l'infrastructure en tant que facilitateur de l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire est essentiel pour améliorer l'utilisation de la capacité ferroviaire. Et ce d'autant plus qu'il est désormais possible, depuis le 12 décembre 2020 (c'est-à-dire la date à laquelle le transport ferroviaire intérieur de voyageurs a été libéralisé en application du quatrième paquet ferroviaire européen), que le gestionnaire de l'infrastructure doit répartir la capacité ferroviaire entre des opérateurs plus nombreux que ce n'était le cas auparavant.

Encourager Infrabel à se concerter et à collaborer avec les acteurs du secteur

Selon les Conseils, il est important qu'Infrabel se concerte et coopère avec les acteurs du secteur afin de remplir son rôle de facilitateur.

Les Conseils considèrent qu'il est important qu'Infrabel adopte une attitude proactive envers les entreprises ferroviaires et les chargeurs et qu'elle offre des solutions satisfaisantes à leurs questions et problèmes. Il importe également à leurs yeux que le gestionnaire de l'infrastructure communique de façon claire, transparente et rapide avec les opérateurs ferroviaires et les chargeurs, par exemple en cas de perturbation du trafic ferroviaire.

Selon les Conseils, Infrabel devrait jouer un rôle proactif dans la réalisation de nouvelles liaisons ferroviaires vers des entreprises (zones d'activité). Dans le cadre de la politique de liaisons, les Conseils estiment qu'une meilleure concertation entre les pouvoirs publics, le gestionnaire de l'infrastructure et les opérateurs économiques est nécessaire. Cette concertation devrait avoir lieu le plus tôt possible dans le processus et être liée à une vision économique globale.

Selon les Conseils, la coopération entre Infrabel et les gestionnaires d'infrastructure étrangers (par exemple pour les sillons sur les sections transfrontalières et pour la coordination des travaux sur les lignes ferroviaires internationales) est importante pour faciliter le transport transfrontalier de voyageurs et de marchandises.

2.3.2 Entretien et renouveler de façon optimale l'infrastructure ferroviaire

Selon les Conseils, il incombe au gestionnaire de l'infrastructure de mettre à disposition une infrastructure ferroviaire de qualité et fiable offrant une capacité suffisante, en acquérant, construisant, renouvelant, modernisant, entretenant et gérant l'infrastructure ferroviaire dans une perspective à long terme. Une telle infrastructure est une condition essentielle à leurs yeux pour une utilisation optimale du réseau ferroviaire et pour le développement économique et social de notre pays.

En vue d'améliorer la ponctualité, il est important, selon les Conseils, que le gestionnaire de l'infrastructure entretienne de manière optimale l'infrastructure ferroviaire existante et qu'il la renouvelle en temps utile, afin que les pannes techniques de l'infrastructure ferroviaire (qui ont un impact négatif sur la ponctualité du trafic ferroviaire) puissent être réduites au minimum.

Les Conseils soulignent que sur certaines lignes, le transport ferroviaire est soumis à des limitations temporaires de vitesse (lesquelles ont un impact négatif sur la qualité du rail en termes de ponctualité) en raison d'investissements insuffisants dans l'entretien de l'infrastructure ferroviaire. Ils insistent donc sur la nécessité d'accroître les investissements dans l'entretien de l'infrastructure ferroviaire et de mettre l'accent sur la maintenance préventive plutôt que réactive. Actuellement, une stratégie de maintenance réactive consistant essentiellement à réparer les infrastructures endommagées est appliquée.

2.3.3 Optimiser l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire existante et l'élargir si nécessaire

Une gestion dynamique de la capacité ferroviaire et des flux de trafic en temps réel, ainsi qu'une offre de sillons transparente, flexible, dynamique et réactive¹⁶, avec la possibilité d'annuler des sillons non utilisés et de les remettre sur le marché, sont, selon les Conseils, nécessaires à une utilisation optimale de la capacité ferroviaire existante.

Les Conseils demandent que l'utilisation de la capacité ferroviaire existante soit optimisée en misant sur des innovations technologiques (par exemple ETCS-2 et des trains longs jusqu'à 750 mètres) et sur la réduction du nombre de trajets et de wagons à vide (par exemple en utilisant des wagons multifonctionnels). Dans la même optique, les opérateurs ferroviaires doivent être encouragés selon les Conseils à annuler le plus tôt possible les sillons demandés qu'ils n'utiliseront pas par exemple en prévoyant un remboursement partiel ou total en fonction du moment de l'annulation ou par un système de sanction. En outre, les Conseils estiment que la gestion des sillons doit pouvoir répondre plus rapidement aux besoins de transport variables des entreprises, lesquels peuvent difficilement être estimés longtemps à l'avance.

Les Conseils soulignent qu'en misant sur des « quick wins » (par exemple, en éliminant les chaînons manquants ou les goulets d'étranglement), certains gains de capacité peuvent déjà être réalisés sur l'infrastructure ferroviaire. Dans ce contexte, ils demandent notamment que l'on examine comment réduire la pression sur la jonction Nord-Sud saturée à Bruxelles : en effet, si quelque chose se passe sur cette liaison aujourd'hui (par exemple un train défectueux ou un problème de signalisation), cela a un impact énorme sur les autres trains de la jonction Nord-Sud, ce qui provoque de nombreux retards par effet domino.

Les Conseils s'étonnent que le document contenant les spécifications préalables relatives au futur contrat de performance pour Infrabel ne fasse aucune mention d'une extension de l'infrastructure ferroviaire. À certains endroits, le réseau actuel devra pourtant être étendu ou adapté afin de réaliser l'ambition fixée dans l'accord de gouvernement fédéral (à savoir doubler le volume du transport ferroviaire de marchandises d'ici 2030).

Les Conseils demandent de veiller à ce que le futur contrat de performance pour Infrabel permette l'extension ou l'adaptation du réseau ferroviaire nécessaire à la réalisation de cette ambition.

Afin d'optimiser le potentiel du rail sur les terrains et sites industriels et portuaires en friche, les Conseils estiment qu'Infrabel doit adopter une politique développée en concertation avec les acteurs concernés et visant à contribuer, avec la coopération et le soutien des autorités régionales et locales, à :

- (re)valoriser les terrains en friche présentant un potentiel pour le transport ferroviaire de marchandises ;
- créer et/ou réactiver des liaisons ferroviaires vers des sites industriels et portuaires.

¹⁶ Une offre réactive est une offre qui peut répondre à court terme aux besoins de transport variables des entreprises, lesquels peuvent difficilement être estimés longtemps à l'avance.

Les Conseils estiment également qu'il devrait être possible de réaliser plus rapidement des liaisons ferroviaires vers des entreprises (zones d'activité). En outre, selon les Conseils, un système de partage des coûts entre Infrabel et l'entreprise en question pourrait être mis en place, afin qu'il soit intéressant pour Infrabel d'établir la liaison ferroviaire et pour l'entreprise d'en faire un usage intensif (par exemple en y transportant fréquemment de gros volumes de marchandises).

2.3.4 Gérer l'infrastructure dans une logique de développement économique

Les Conseils estiment que l'infrastructure ferroviaire doit être gérée dans une logique de long terme et en tenant compte des possibilités de développement économique. À l'heure actuelle, il semble que l'infrastructure ferroviaire soit gérée dans une optique à court terme et suivant des considérations budgétaires. Ceci est non seulement le cas pour l'entretien, comme expliqué ci-dessus, mais aussi pour la gestion des liaisons ferroviaires. Ainsi, Infrabel a mis fin à certaines liaisons ferroviaires desservant des entreprises parce qu'il n'était pas rentable de les maintenir à court terme. Bien que cela ait pu sembler une bonne décision dans une logique à court terme et budgétaire, cela pourrait à l'avenir dissuader des entreprises d'opter (à nouveau) pour le rail et, par conséquent, freiner le développement du transport ferroviaire de marchandises.

Les Conseils soulignent qu'il est coûteux et impossible à court terme de remettre en service des liaisons ferroviaires interrompues vers des entreprises (zones d'activité).

2.3.5 Tirer le meilleur parti des nouvelles technologies

Les Conseils s'étonnent que le document contenant les spécifications préalables relatives au futur contrat de performance pour Infrabel ne fasse aucune référence à la question de la digitalisation. Celle-ci peut pourtant jouer un rôle important dans plusieurs domaines. Par exemple, les nouvelles technologies peuvent permettre non seulement d'accélérer et de simplifier la procédure de demande de sillon, mais aussi d'obtenir l'autorisation de faire circuler une locomotive sur le réseau ferroviaire.

3. L'implication future des Conseils

3.1 Il est important d'associer les Conseils à l'élaboration des nouveaux contrats

Les Conseils apprécient que le ministre fédéral de la Mobilité Gilkinet les implique dans l'élaboration des nouveaux contrats de gestion pour la SNCB et Infrabel. Le ministre répond ainsi au souhait qu'ils avaient exprimé dans leur avis sur le volet « Réformes structurelles » du Plan pour la reprise et la résilience, à savoir être associés à la réforme ayant pour but d'élaborer et de mettre en œuvre de nouveaux contrats de gestion pour la SNCB et Infrabel.

Cela permettrait de s'assurer que ces contrats d'une durée de 10 ans bénéficient du large soutien nécessaire pour garantir leur continuité et éviter une politique ferroviaire de « stop and go ».

3.2 La contribution des Conseils ne s'arrête pas à ce premier avis

Les Conseils soulignent que le présent avis constitue leur première contribution commune aux négociations sur les nouveaux contrats de gestion pour la SNCB et Infrabel.

Dans le présent avis, les Conseils ont mis en évidence un certain nombre de points spécifiques (voir chapitre 2) qu'ils considèrent importants et qu'ils souhaitent voir inclus dans les nouveaux contrats de gestion pour la SNCB et Infrabel. Ils demandent au ministre fédéral de la Mobilité de les consulter à nouveau sur ces points ou d'autres lorsque les négociations à ce sujet seront plus avancées. Les Conseils demandent également à être associés à la mise en œuvre concrète et au suivi des deux contrats.

Les Conseils espèrent que le présent avis marquera le début d'un processus de collaboration fructueux avec le ministre fédéral de la Mobilité et ils sont prêts à continuer à contribuer à l'élaboration de nouveaux contrats de gestion pour la SNCB et Infrabel, via des moments de concertation (comme celui du 4 mai 2021) et/ou via des avis qu'ils pourraient être invités à rendre.