

CONSEIL NATIONAL
DU TRAVAIL

CONSEIL CENTRAL DE
L'ECONOMIE

AVIS N° 2.259

CCE 2021-3440
CO 1000

Séance commune des Conseils du 21 décembre 2021

Avis sur les « Principes de base pour la vision du rail 2040 »

X X X

Table des matières

1. Prendre le temps de susciter un soutien sociétal à la vision du rail 2040	3
1.1 Un appui sociétal est important pour la continuité de la vision du rail	3
1.2 La création d'un appui sociétal nécessite du temps.....	3
2. Principes de base sur lesquels la vision du rail doit s'appuyer	4
2.1 La vision du rail doit formuler des ambitions pour le rail	4
2.2 La vision du rail doit garantir la cohérence de la politique ferroviaire	4
2.3 La vision du rail doit porter sur le transport de personnes et de marchandises	4
2.4 Le rail doit devenir plus attrayant pour le transport intérieur et international	5
Par la création d'un level playing field pour les différents modes de transport	5
Par le biais d'une modernisation du cadre réglementaire.....	5
Par le biais d'une politique tarifaire pour le rail qui encourage l'utilisation du train	5
Par le biais d'une offre de trains attrayante et d'un service de qualité aux usagers du train	5
2.5 La vision du rail doit contribuer au développement accru de la multimodalité	6
Le rail doit constituer l'axe structurant d'un système multimodal intégré de mobilité.....	6
La combinaison du train et d'autres modes de transport doit être aussi attrayante que possible.....	6
La combinaison du train et d'autres modes de transport doit être possible sur le plan de l'infrastructure	6
2.6 L'infrastructure ferroviaire et le matériel roulant doivent offrir suffisamment de capacité ...	7
Leur capacité doit permettre le transfert modal.....	7
Le recours aux innovations technologiques peut y contribuer.....	7
3. Conditions-cadres pour une réalisation réussie de la vision du rail 2040	7
3.1 Assurer un financement public suffisant, stable et prévisible.....	7
3.2 Un régulateur ferroviaire belge fort et performant	7
3.3 Assurer le suivi de la réalisation de la vision du rail et l'évaluer régulièrement	7
3.4 Associer les organes consultatifs à la concrétisation de la vision du rail	8
Consulter les Conseils ex ante sur les instruments grâce auxquels la vision sera concrétisée	8
Prévoir dans le contrat de gestion de la SNCB la consultation obligatoire du CCE et du CNT.....	8

Saisine

Le ministre fédéral de la Mobilité Georges Gilkinet travaille en ce moment activement à la vision du rail 2040 qui a été annoncée dans l'accord de gouvernement fédéral.

Cette vision constituera le cadre de la politique ferroviaire au cours des prochaines décennies. Vu son importance, le Conseil central de l'économie (CCE) et le Conseil national du travail (CNT), dénommés ci-après « les Conseils », ont décidé d'émettre un avis d'initiative reprenant des principes de base pour la vision du rail 2040. Cet avis d'initiative a été approuvé lors de l'assemblée plénière commune des Conseils du 21 décembre 2021. Il s'inscrit dans le prolongement des nombreux avis en matière de mobilité des Conseils et des Rapports Emploi-Compétitivité du CCE qui contiennent eux aussi notamment des recommandations relatives à la politique ferroviaire. Celle-ci a en effet un important rôle à remplir dans le cadre de la transition vers une mobilité durable et intermodale que notre pays doit opérer afin de pouvoir évoluer d'ici 2050 vers une société climatiquement neutre.

Par le présent avis, les Conseils appellent le gouvernement fédéral à prévoir suffisamment de temps pour susciter un soutien sociétal favorable à la vision du rail 2040. D'une part, ils formulent un certain nombre de principes de base qui devraient, selon eux, étayer la vision du rail 2040. D'autre part, ils formulent des conditions-cadres qui devraient, à leurs yeux, être remplies pour faire de la vision un succès grâce auquel l'usage du train se trouve dynamisé et contribue ainsi à la réalisation du transfert modal que poursuivent les différents niveaux de pouvoir.

Avis

1. Prendre le temps de susciter un soutien sociétal à la vision du rail 2040

1.1 *Un appui sociétal est important pour la continuité de la vision du rail*

La vision du rail qui est en cours d'élaboration constituera le cadre d'orientation générale de la politique ferroviaire jusqu'en 2040 et sera déterminante quant au contenu et à la cohérence des composantes¹ qui donneront forme à la politique ferroviaire de notre pays. Vu l'importance de la vision du rail 2040 et le fait que l'horizon prévu va au-delà de la législature en cours, il est important de créer l'appui sociétal nécessaire à sa continuité.

1.2 *La création d'un appui sociétal nécessite du temps*

En vue de ce soutien sociétal, il est essentiel que les Conseils - qui représentent un groupe important d'utilisateurs du rail – ainsi que les autres parties prenantes disposent du délai adéquat leur permettant d'étudier la proposition de vision du rail 2040 sur le fond, de mener leurs consultations internes et de construire un consensus sociétal à son sujet. Considérant l'importance de la vision du rail 2040, les Conseils regrettent que le processus de formation de la vision et de consultation en la matière se déroule dans un délai extrêmement serré. Ils demandent dès lors expressément à avoir

¹ Il s'agit des composantes suivantes : les contrats de gestion et les plans pluriannuels d'investissement de la SNCB et d'Infrabel, les plans de transport de la SNCB et le plan d'action pour le transport ferroviaire de marchandises

suffisamment de temps (au moins deux mois effectifs) pour se prononcer sur la proposition de vision du rail 2040 et à ce qu'un délai suffisant soit prévu par la suite pour permettre le dialogue et l'inclusion de leurs recommandations dans la proposition de vision du rail. Les Conseils rappellent en outre la déclaration gouvernementale fédérale dans laquelle il est précisé que le gouvernement s'engage à accorder aux partenaires sociaux un délai raisonnable pour qu'ils puissent parvenir eux-mêmes à un accord, tout en respectant le cadre budgétaire et les orientations politiques, et à valoriser ensuite ces accords.

2. Principes de base sur lesquels la vision du rail doit s'appuyer

2.1 *La vision du rail doit formuler des ambitions pour le rail*

Les Conseils estiment que la vision du rail devrait tendre vers une augmentation réaliste mais néanmoins ambitieuse de la part modale du train dans le transport tant de voyageurs que de marchandises afin de pouvoir réaliser les objectifs (en matière de mobilité)² auxquels la Belgique s'est engagée aux niveaux national, européen et international. Pour pouvoir réaliser ces ambitions, il est important, selon les Conseils, que la vision du rail s'appuie sur un certain nombre de principes de base qu'ils explicitent ci-dessous.

2.2 *La vision du rail doit garantir la cohérence de la politique ferroviaire*

Grâce à la formulation des ambitions pour le rail et à la fixation de choix en ce qui concerne notamment l'offre ferroviaire et la qualité du service aux utilisateurs des chemins de fer dans la vision du rail, celle-ci doit, selon les Conseils, faire en sorte que les diverses composantes de la politique ferroviaire se conjuguent de façon cohérente afin de constituer un ensemble cohérent permettant de garantir la cohérence de la politique menée au niveau du rail.

2.3 *La vision du rail doit porter sur le transport de personnes et de marchandises*

Selon les Conseils, la vision du rail doit être une vision intégrale qui englobe tant le transport de personnes que celui de marchandises. Le gouvernement fédéral a en effet fixé des objectifs en termes de transfert modal pour les deux branches du transport par rail. En outre, en Belgique, les mêmes lignes de chemin de fer sont généralement utilisées pour le transport de personnes et de marchandises. Les Conseils estiment que le plan d'action pour le transport ferroviaire de marchandises qui tend vers le doublement des volumes transportés d'ici 2030 devrait s'insérer dans la vision du rail 2040 de sorte qu'ils forment ensemble un tout cohérent.

²La Belgique tend vers un transfert modal dans le transport de personnes et vers le doublement des volumes de marchandises transportées par rail. À cela s'ajoutent aussi notamment les objectifs qui ont été fixés dans le Green Deal européen, la Stratégie de mobilité durable et intelligente, la loi européenne sur le climat, le paquet « Fit for 55 » et le pacte climatique de Glasgow.

2.4 Le rail doit devenir plus attrayant pour le transport intérieur et international

Par la création d'un level playing field pour les différents modes de transport

Si l'on veut rendre le rail plus attrayant pour le transport intérieur et international, la politique ferroviaire ne peut alors, selon les Conseils, être considérée indépendamment de la politique relative aux autres modes de transport. Ils soulignent que les différents modes de transport n'opèrent pas dans des conditions équitables (par exemple en ce qui concerne les redevances pour l'utilisation de l'infrastructure, les règles de sécurité et les règles pour les conducteurs) et constatent que les coûts externes générés par les différents modes ne sont pas complètement répercutés dans les prix pratiqués.

Les Conseils demandent aux autorités publiques de tous les niveaux de créer un level playing field pour les différents modes de transport, en tenant compte des externalités économiques, sociales et environnementales qu'ils génèrent. Un tel level playing field peut en effet faire en sorte que les modes de transport les plus durables, dont le train, deviennent relativement plus attrayants qu'actuellement.

Par le biais d'une modernisation du cadre réglementaire

Les Conseils font remarquer que la simplification du transport national et international, par l'élimination des barrières techniques et autres, peut également contribuer à créer des conditions équitables entre les modes. Une révision du cadre réglementaire en vue de simplifier les opérations ferroviaires est essentielle pour la compétitivité du rail.

Par le biais d'une politique tarifaire pour le rail qui encourage l'utilisation du train

Les Conseils soulignent l'importance d'une politique tarifaire qui encourage l'utilisation du train quels que soient les motifs des déplacements aussi bien intérieurs qu'internationaux. Une telle politique tarifaire ne doit d'ailleurs pas se limiter à encourager les voyageurs actuels à maintenir ou à intensifier leur utilisation du rail mais doit aussi attirer de nouveaux voyageurs (qui voyagent en ce moment en voiture ou en avion par exemple). Cette politique tarifaire doit en plus, selon eux, être suffisamment dynamique pour pouvoir réagir face aux changements des besoins de mobilité qui découlent des évolutions sociétales ou des infléchissements de la politique en matière de mobilité. Les éventuelles augmentations tarifaires doivent, d'après les Conseils, s'accompagner d'une amélioration de la qualité au bénéfice de l'utilisateur du train. En outre, elles ne peuvent, à leurs yeux, réduire l'attractivité relative du rail par rapport aux autres modes de transport.

Par le biais d'une offre de trains attrayante et d'un service de qualité aux usagers du train

Selon les Conseils, une offre attrayante de trains et un service de qualité à tous les usagers du rail (voyageurs, entreprises ferroviaires et chargeurs) sont aussi importants en vue d'augmenter l'utilisation du train ainsi que le taux d'occupation moyen.

S'agissant de l'augmentation planifiée de l'offre de trains internationaux de voyageurs (y compris de trains de nuit) et de trains de marchandises³, il convient, selon eux, de procéder à une réflexion globale : d'une part, le trafic international de voyageurs par rail et le transport ferroviaire (international) de marchandises doivent être encouragés à titre d'alternatives aux déplacements de personnes et de marchandises par d'autres modes de transport (tels que l'avion) et d'autre part, il importe de tenir compte de l'équilibre nécessaire entre l'utilisation de cette offre de transport de personnes et de marchandises par rail et l'entretien (souvent la nuit) de l'infrastructure ferroviaire et du matériel roulant. Les Conseils sont d'avis que la promotion des trains de nuit et l'accroissement des trains de

³ Augmentation des trains de marchandises afin de pouvoir doubler, d'ici 2030, le volume de marchandises transportées par rail

marchandises ne peuvent résulter en une diminution de l'entretien. Celui-ci est en effet un élément important pour la ponctualité du trafic ferroviaire, laquelle se répercute sur l'attractivité et l'utilisation du rail.

2.5 La vision du rail doit contribuer au développement accru de la multimodalité

Selon les Conseils, la vision du rail doit contribuer au développement plus poussé de la multimodalité et à la réalisation des « milestones »⁴ portant sur la multimodalité tels que fixés par la Stratégie de mobilité durable et intelligente de l'UE.

Le rail doit constituer l'axe structurant d'un système multimodal intégré de mobilité

Les Conseils considèrent que la vision du rail devrait octroyer aux chemins de fer le rôle d'axe structurant d'un système de mobilité multimodal intégré et, partant, s'intégrer dans une vision à long terme interfédérale de la mobilité englobant tous les modes et tous les niveaux de compétence. Les Conseils réitèrent leur demande que soit élaborée aussi rapidement que possible une telle vision interfédérale de la mobilité et soulignent que celle-ci ne peut qu'émerger d'une concertation et d'une coopération structurelles entre les divers niveaux de pouvoir.

La combinaison du train et d'autres modes de transport doit être aussi attrayante que possible

Selon les Conseils, la combinaison du train (comme moyen de transport principal) et d'autres modes de transport (en complément du train pour les trajets en amont et en aval) devrait être la plus attrayante possible, et ce tant pour les déplacements intérieurs qu'internationaux.

Dans ce cadre, les Conseils soulignent considérer comme extrêmement important que la vision du rail contribue à la mise sur pied d'un système de transport public intégré (c'est-à-dire d'un système où les tarifs et la billetterie sont intégrés tout comme l'offre de transport public tant nationale qu'internationale) qui soit accessible, conviviale pour le client et d'une utilisation simple. Ce système doit, selon eux, se combiner à l'offre d'autres solutions de mobilité et s'inscrire ainsi dans un système global de mobilité. Tout ceci requiert une concertation et une coopération entre les opérateurs de transport public, leurs autorités de tutelle et les autres acteurs de la mobilité (publics et privés) dont également les intervenants étrangers pour ce qui est du transport international de voyageurs et de marchandises.

La combinaison du train et d'autres modes de transport doit être possible sur le plan de l'infrastructure

Pour rendre possible la combinaison du train et d'autres modes de transport au niveau de l'infrastructure, il est important, selon les Conseils, de faire des gares ferroviaires des pôles multimodaux et multifonctionnels et d'achever ou d'étendre certaines initiatives (comme le Réseau express régional RER). En ce qui concerne ce dernier point, on peut réfléchir à un développement plus poussé de l'offre suburbaine (offre S) dans et autour des (autres) grandes villes (que Bruxelles) où la congestion est fort présente, à l'application progressive d'un modèle de nœuds de correspondance sur le réseau ferroviaire belge et à une meilleure accessibilité des ports maritimes et des aéroports en transports publics.

⁴Il s'agit des étapes suivantes : « D'ici à 2030, le transport multimodal fluide de passagers sera facilité par une billetterie électronique intégrée, et le transport de marchandises se déroulera dans un environnement sans support papier » et « Un réseau transeuropéen de transport multimodal, équipé pour des transports durables et intelligents dotés d'une connectivité à haut débit, sera opérationnel d'ici 2030 pour le réseau central et d'ici 2050 pour le réseau global ».

2.6 L'infrastructure ferroviaire et le matériel roulant doivent offrir suffisamment de capacité

Leur capacité doit permettre le transfert modal

Les Conseils font remarquer que l'infrastructure ferroviaire et le matériel roulant devront offrir une capacité suffisante pour que le transfert modal souhaité puisse se faire au niveau du transport des personnes et des marchandises. Pour y parvenir, il est essentiel, selon eux, de garantir leur entretien et leur utilisation optimale ainsi que leur renouvellement en temps utile et leur expansion si nécessaire.

Le recours aux innovations technologiques peut y contribuer

Dans la perspective de l'utilisation optimale de la capacité ferroviaire existante, les Conseils estiment qu'il est important de miser sur des innovations technologiques, comme par exemple l'ETCS-2, les trains d'une longueur allant jusque 750 m, les wagons multifonctionnels, une offre flexible de sillons, une gestion dynamique de la capacité ferroviaire et des flux de trafic en temps réel.

3. Conditions-cadres pour une réalisation réussie de la vision du rail 2040

3.1 Assurer un financement public suffisant, stable et prévisible

Selon les Conseils, le financement que les pouvoirs publics mettent à disposition par le biais des plans pluriannuels d'investissement et des dotations d'investissement et d'exploitation en vue de la réalisation de la vision du rail 2040 doit être compatible avec les objectifs fixés dans la vision du rail, et ce durant l'ensemble de la période que couvre cette vision. Une perspective financière à long terme et un cadre (financier) stable et prévisible pour le secteur du rail sont en effet, vu la nature de ses activités, essentiels par définition. Dans le contexte où la réalisation d'un transfert modal est nécessaire afin d'atteindre les objectifs climatiques auxquels notre pays s'est engagé aux niveaux européen et international, la poursuite de l'équilibre budgétaire dans le cadre de la conception des budgets ne peut pas compromettre la réalisation de la vision ferroviaire 2040.

3.2 Un régulateur ferroviaire belge fort et performant

Dans un contexte où le transport de personnes et de marchandises par rail est/sera complètement libéralisé, divers intervenants sont/seront actifs sur le rail et il y a donc des risques de problèmes opérationnels et / ou de conflits à résoudre par un régulateur ferroviaire. Les Conseils plaident pour un régulateur ferroviaire belge fort et performant afin d'améliorer le fonctionnement du marché ferroviaire et d'augmenter, de la sorte, l'attractivité du rail.

3.3 Assurer le suivi de la réalisation de la vision du rail et l'évaluer régulièrement

Vu l'horizon de la vision du rail (2040), les Conseils estiment qu'il est important de fixer également, outre les objectifs finals à long terme (2040), des objectifs intermédiaires à court et moyen terme. Tous ces objectifs doivent être quantifiés selon eux afin d'en permettre la mesure. Les Conseils demandent que la réalisation de la vision du rail soit évaluée régulièrement afin que les mesures qui seront prises en application de cette vision du rail 2040 puissent être ajustées si nécessaire. Ils souhaitent être associés à ces exercices d'évaluation.

3.4 Associer les organes consultatifs à la concrétisation de la vision du rail

Consulter les Conseils ex ante sur les instruments grâce auxquels la vision sera concrétisée

L'appui sociétal sera nécessaire non seulement pour assurer la continuité de la vision du rail, mais aussi pour en garantir la réalisation. Des organes consultatifs tels que le CCE et le CNT peuvent contribuer à l'émergence de cet appui essentiel. Il est dès lors important qu'ils soient informés et consultés ex ante⁵ au sujet des composantes de la politique ferroviaire par le biais desquelles la vision du rail sera concrétisée.

Prévoir dans le contrat de gestion de la SNCB la consultation obligatoire du CCE et du CNT

S'agissant plus spécifiquement de la politique tarifaire de la SNCB, les Conseils demandent qu'il soit expressément prévu dans le contrat de gestion 2023-2032 de la SNCB que le CCE et le CNT soient consultés ex ante (c'est-à-dire avant la prise de décision par le conseil d'administration de la SNCB) sur les propositions d'adaptations tarifaires des abonnements destinés aux déplacements domicile-travail. En effet, ces modifications tarifaires peuvent avoir une influence sur la concertation sociale⁶, sur le choix du moyen de transport utilisé dans le cadre des déplacements domicile-travail et donc également sur les recettes voyageurs de la SNCB⁷.

⁵ Ex ante = avant que les décisions y afférentes soient prises.

⁶ Le Groupe des 10 peut, sur la base de l'évolution de ces tarifs, adapter les montants forfaitaires de l'intervention patronale minimale dans le prix des abonnements aux transports publics.

⁷ Les abonnements domicile-travail représentent en effet une part considérable des recettes voyageurs de la SNCB.