



Cour des comptes

Réseau express régional (RER)

Mise en œuvre et financement

Rapport en exécution de la résolution de la
Chambre des représentants du 17 mars 2016

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1

Introduction	7
1.1 Mission de la Cour des comptes	7
1.2 Portée de la mission de la Cour des comptes et structure du rapport	7
1.3 Méthode et calendrier	9
1.3.1 Méthode	9
1.3.2 Calendrier	9

Chapitre 2

Cadre et objectifs du projet RER	10
2.1 Fondements du projet RER	10
2.1.1 Plan pluriannuel d'investissement 1991-2000 de la SNCB et création d'une <i>Task Force</i> RER	10
2.1.2 Premier contrat de gestion 1992-1996 de la SNCB	12
2.1.3 Syndicat d'étude RER et étude Sofretu	12
2.1.4 Plan d'investissement 1996-2005 de la SNCB	13
2.1.5 Deuxième contrat de gestion 1997-2001 de la SNCB	14
2.1.6 Plan de transport de 1998 de la SNCB	14
2.2 Adoption du projet RER	14
2.2.1 Décision du 30 mars 1999 de la conférence interministérielle des communications et de l'infrastructure (CICI)	14
2.2.2 Accord de coopération du 11 octobre 2001 relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la SNCB	16
2.2.3 Convention du 4 avril 2003 visant à mettre en œuvre le programme du réseau express régional de vers, dans et autour de Bruxelles	17
2.2.4 Conclusions	18
2.3 Objectifs et moyens initiaux du projet RER	18
2.3.1 Amélioration de l'offre de trains dans la zone RER	18
2.3.2 Réalisation des travaux d'infrastructure RER	19
2.3.3 Mise à disposition du matériel roulant RER	21
2.3.4 Conclusions	21
2.4 Évolution et précision des objectifs et des moyens	22
2.4.1 Conseil des ministres des 20 et 21 mars 2004	22
2.4.2 Rééchelonnements successifs des échéances des chantiers RER	23
2.4.3 Étude prévue par l'article 13 de la convention de 2003 (étude Article 13)	24
2.4.3.1 Résultats de l'étude Article 13	24
2.4.3.2 Décision du comité exécutif des ministres de la Mobilité (CEMM) en mai 2012 au sujet de l'étude Article 13	25
2.4.4 Réunion du CEMM du 10 juin 2016	26
2.4.5 Conclusions	27

Chapitre 3

Pilotage du projet RER

29

3.1	Structures de concertation prévues par la convention de 2003	29
3.1.1	Comité exécutif des ministres de la Mobilité (CEMM)	30
3.1.1.1	Rôle	30
3.1.1.2	Fonctionnement	30
3.1.2	Comité de pilotage du RER	32
3.1.2.1	Rôle	32
3.1.2.2	Fonctionnement	33
3.1.3	Secrétariat permanent	35
3.1.3.1	Rôle	35
3.1.3.2	Fonctionnement	35
3.1.4	Groupe opérationnel	36
3.1.4.1	Rôle	36
3.1.5	Fonctionnement	36
3.2	Pilotage du projet RER par la SNCB et Infrabel	38
3.2.1	Comité d'orientation RER au sein de la SNCB	38
3.2.1.1	Rôle	38
3.2.1.2	Fonctionnement	39
3.2.2	Service RER de la SNCB	39
3.2.2.1	Rôle	39
3.2.2.2	Fonctionnement	40
3.2.3	Groupe de travail Infrabel & SNCB	40
3.3	Contrôle du SPF Mobilité et Transports	40
3.4	Conclusions	41

Chapitre 4

Financement du RER

43

4.1	Fonds RER	43
4.2	Alimentation du fonds	44
4.2.1	Alimentation par l'État fédéral	44
4.2.2	Recherche de financements alternatifs	46
4.2.2.1	Subsides européens	46
4.2.2.2	Accélération des travaux RER par une opération de préfinancement régional	46
4.3	Gestion du fonds RER	46
4.3.1	Placements financiers du fonds RER	48
4.3.2	Consommation du fonds	48
4.3.2.1	Dépenses suivant les contrats de gestion	49
4.3.2.2	Frais de fonctionnement du secrétariat permanent RER et frais d'études	50
4.3.2.3	Frais de gestion de la SNCB-Holding	50
4.3.2.4	Respect des normes	50
4.3.3	Obligations de rapportage des sociétés	51
4.3.3.1	Gestion financière	51
4.3.3.2	Gestion du fonds	52
4.3.4	Suivi et contrôle de l'utilisation du fonds	52
4.3.4.1	Rôle du service de contrôle centralisé des marchés et contrats	52

4.3.4.2	Rôle du SPF Mobilité et Transports	53
4.3.5	Conclusions	54
4.4	Clé de répartition 60/40	55
4.4.1	Principes	55
4.4.2	Application de la clé par la SNCB et Infrabel	56
4.4.3	Exceptions à l'application de la clé de répartition	56
4.4.4	Impact de la clé de répartition sur le projet RER	57
4.4.5	Conclusions	58
4.5	Évolution du coût des projets	59
4.5.1	Dépenses actuelles et futures des projets à charge du fonds RER	59
4.5.1.1	État des lieux	59
4.5.1.2	Impact du mécanisme de financement du fonds RER	60
4.5.2	Augmentation des coûts totaux des projets	61
4.5.3	Causes des augmentations des coûts intrinsèques	63
4.5.3.1	Causes liées aux permis	64
4.5.3.2	Causes liées aux nouvelles exigences à respecter par Infrabel et à l'allongement du délai des chantiers	65
4.5.3.3	Évolution des estimations	66
4.5.3.4	Cas des gares et des parkings	67
4.5.4	Conclusions	69
Chapitre 5		
Délai de réalisation des travaux d'infrastructure à charge du fonds RER		71
5.1	Description des projets à charge du fonds RER et délais initiaux	71
5.2	Évolution des délais de réalisation des travaux	73
5.3	Retards dans l'obtention des permis initiaux	76
5.3.1	Introduction des demandes	76
5.3.2	Décisions des régions	77
5.4	Autres causes de retard	79
5.4.1	Procédures de recours	79
5.4.1.1	Examen par ligne de l'impact des procédures de recours	79
5.4.1.2	Constatations générales	81
5.4.2	Complexité accrue des travaux	82
5.4.3	Indisponibilité des moyens financiers	82
5.5	Conclusions	83
Chapitre 6		
Offre ferroviaire RER		85
6.1	Offre RER attendue – convention de 2003	85
6.1.1	Relations radiales et transversales	85
6.1.2	Fréquence des trains et amplitude de la desserte	86
6.1.3	Gares	87
6.1.4	Réserves	88
6.2	Offre RER intermédiaire 2015	90
6.2.1	Étude Article 13	90
6.2.2	Relations ferroviaires du RER intermédiaire 2015	91

6.2.3	Fréquence des trains et amplitude de la desserte	92
6.2.4	Suites données à l'étude Article 13	93
6.3	Mise en œuvre de l'offre ferroviaire RER	94
6.3.1	Relations ferroviaires suburbaines « S »	94
6.3.2	Fréquence des trains dans le plan de transport 2016	95
6.3.3	Constatations	96
6.3.3.1	Première heure de pointe du matin	96
6.3.3.2	Heures creuses (horaire du week-end)	99
6.3.4	Amélioration de l'offre RER en décembre 2016	100
6.3.5	Perspectives	100
6.4	Évolution de l'offre ferroviaire RER	101
6.4.1	Offre RER en juin 2016 par rapport à l'offre ferroviaire de 2002	101
6.4.2	Constatations	101
6.5	Conclusions	103
6.5.1	Convention de 2003	103
6.5.2	Scénario intermédiaire 2015	104
6.5.3	Mise en œuvre de l'offre RER	104
6.5.4	Plus-value actuelle du RER	104

Chapitre 7

Matériel roulant destiné au RER 106

7.1	Définition des besoins	106
7.1.1	Matériel roulant en usage autour de Bruxelles dans les années 1990	106
7.1.2	Contrat de gestion de la SNCB 1997-2004	107
7.1.3	PPI 2001-2012, convention de 2003 et conseil des ministres des 20 et 21 mars 2004	108
7.1.4	Constatations	109
7.2	Acquisition du matériel roulant	109
7.2.1	Premier cahier des charges (2004)	109
7.2.2	Étude de 2005 sur les besoins en matériel roulant	110
7.2.3	Second cahier des charges (2007)	110
7.2.4	Passation du marché	111
7.2.5	Livraison des automotrices	112
7.2.6	Adéquation du matériel livré aux spécifications demandées	112
7.2.7	Constatations	113
7.3	Utilisation de matériel roulant ancien	115
7.4	Affectation du matériel roulant	116
7.4.1	Matériel roulant utilisé pour l'offre S et P (S)	116
7.4.2	Affectation des Desiro	117
7.4.3	Affectation des AM 66-79	119
7.4.4	Constatations	120
7.5	Conclusions	121

Chapitre 8

Récapitulatif des conclusions du rapport 123

8.1	Mission de la Cour des comptes	123
8.2	Objectifs du RER	123
8.2.1	Processus d'adoption du RER	123
8.2.2	Objectifs initiaux	123
8.2.3	Évolution des objectifs	124
8.3	Pilotage du RER	125
8.4	Financement du RER	126
8.4.1	Gestion du fonds RER	126
8.4.2	Clé de répartition 60/40	127
8.4.3	Évolution des coûts des projets	128
8.5	Délai de réalisation des travaux d'infrastructure à charge du fonds RER	128
8.6	Offre ferroviaire RER	129
8.6.1	Convention de 2003	129
8.6.2	Scénario intermédiaire 2015	130
8.6.3	Mise en œuvre de l'offre RER	130
8.6.4	Plus-value actuelle du RER	130
8.7	Matériel roulant	131
Annexe 1		
	Réponse du ministre de la Mobilité du 22 décembre 2016	134
Annexe 2		
	Réponse du SPF Mobilité et Transports du 21 décembre 2016	135
Annexe 3		
	Réponse de la SNCB du 23 décembre 2016	137
Annexe 4		
	Réponse d'Infrabel du 20 décembre 2016	143

CHAPITRE 1

Introduction

1.1 Mission de la Cour des comptes

Par une résolution du 17 mars 2016, la Chambre des représentants a demandé à la Cour des comptes « *d'enquêter sur l'établissement des causes qui ont entraîné la faillite du fonds RER et le retard considérable du chantier du RER* »¹.

Cette demande est principalement basée sur des informations selon lesquelles « *le fonds RER n'est plus doté que de 105 millions d'euros, là où les estimations annoncent un besoin de 700 à 900 millions d'euros pour finaliser le chantier* » et que « *les prévisions annoncent, au mieux, la fin des chantiers des lignes RER 161 et 124 pour 2030, contre 2012 dans les plans initiaux* »².

Plus spécifiquement, la demande de la Chambre des représentants porte sur les six points suivants :

1. enquêter, en application de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, sur l'utilisation du fonds RER depuis son origine ;
2. examiner les raisons des dépassements budgétaires et du non-respect des délais prévus ;
3. examiner les estimations budgétaires et temporelles initiales ;
4. examiner quelles méthodes de contrôle, de suivi et de planification (budgétaire et de chantier) ont été mises en œuvre ;
5. examiner comment a été menée la coopération entre les différentes autorités et entre les différentes entités du groupe SNCB ;
6. effectuer l'enquête le plus rapidement possible à partir de la date à laquelle cette mission lui aura été confiée.

1.2 Portée de la mission de la Cour des comptes et structure du rapport

L'article 3 de la convention visant à mettre en œuvre le programme du réseau express régional de, vers, dans et autour de Bruxelles du 4 avril 2003 (ci-après « convention de 2003 ») précise que l'objectif du RER est de « *favoriser le transfert modal de la voiture vers les transports en commun et d'augmenter leur part de marché dans la zone RER* ».

Pour atteindre cet objectif, le projet RER repose sur trois axes d'intervention :

- améliorer l'offre de transport en commun ;
- offrir à l'utilisateur un service intégré ;

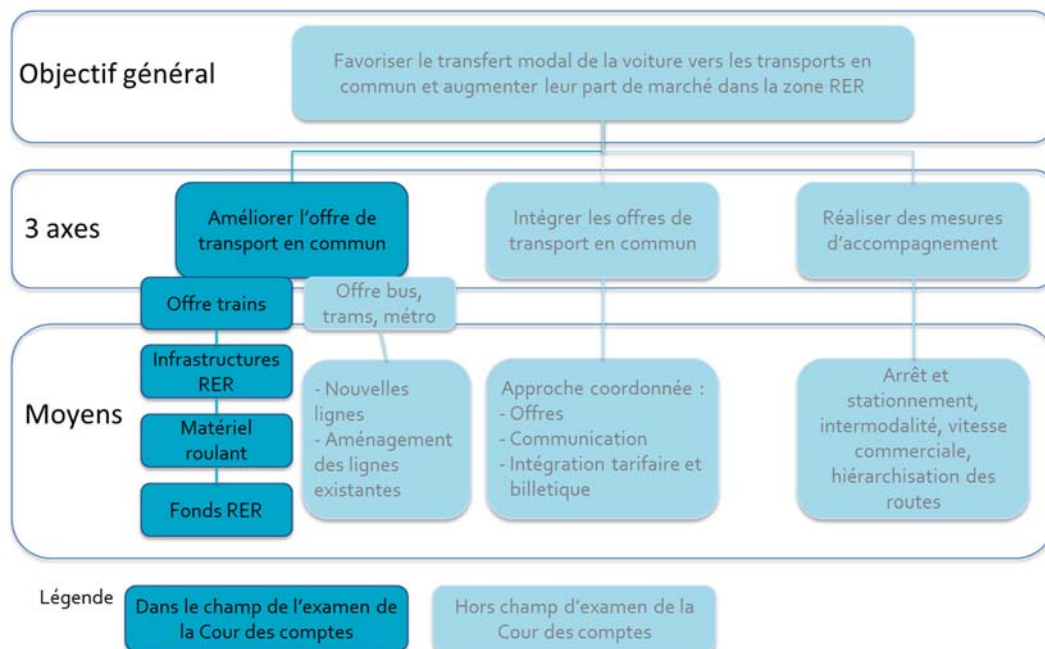
¹ Doc. parl., Chambre, 17 mars 2016, DOC 54 1693/006, Résolution visant à charger la Cour des comptes d'enquêter sur l'établissement des causes qui ont entraîné la faillite du fonds RER et le retard considérable du chantier RER.

² Ibid.

- réaliser des mesures d'accompagnement.

Conformément aux demandes exprimées par la Chambre des représentants, l'examen de la Cour des comptes se focalise sur le volet ferroviaire du premier axe visant à améliorer l'offre de transport en commun. Les axes relatifs à l'intégration de l'offre de transport en commun et à la réalisation de mesures d'accompagnement ne seront pas examinés dans le cadre de cette étude.

Graphique 1 – Champ de l'examen de la Cour des comptes



Source : Cour des comptes

Cet examen se structure autour de sept chapitres.

Les chapitres 2 et 3 se concentrent sur l'encadrement du projet RER.

- Le chapitre 2 Objectif et cadre du projet RER retrace les fondements et analyse les décisions qui encadrent le projet RER. En outre, ce chapitre présente une analyse des objectifs initiaux du RER, ainsi que leur évolution dans le temps.
- Le chapitre 3 Pilotage du projet RER évalue la mise en œuvre du dispositif de pilotage encadrant le RER. Il s'agit notamment d'examiner comment la coopération stratégique et opérationnelle entre les différentes autorités et entre les différentes entités du groupe SNCB a été menée.

Le chapitre 4 traite du financement du RER. Dans ce chapitre, la Cour des comptes analyse l'utilisation du fonds RER et identifie les causes des dépassements budgétaires constatés.

Les chapitres 5, 6 et 7 s'intéressent à la mise en œuvre du RER dans ses différentes composantes : réalisation des infrastructures, développement de l'offre ferroviaire et du matériel roulant.

- Le chapitre 5 Délai de réalisation des travaux d'infrastructure à charge du fonds RER examine, par ligne, les délais de réalisation des travaux d'infrastructure, les retards et les causes de ceux-ci.
- Le chapitre 6 Offre ferroviaire RER s'intéresse au développement de l'offre de train au sein de la zone RER. Il s'agit plus particulièrement d'analyser les attentes formulées en matière d'offre et d'évaluer dans quelle mesure l'offre actuelle atteint ces objectifs.
- Le chapitre 7 Matériel roulant destiné au RER analyse la manière dont les besoins en matériel roulant ont été définis, le processus par lequel il a été acquis, ainsi que l'affectation actuelle du matériel au sein de la zone RER.

1.3 Méthode et calendrier

1.3.1 Méthode

L'examen du projet RER repose sur l'analyse des textes légaux (convention de 2003, plans pluriannuels, contrats de gestion...) et des données récoltées auprès du SPF Mobilité et Transports et des sociétés ferroviaires (rapports, analyses, études spécifiques, procès-verbaux des structures de pilotages et des conseils d'administration...). Plusieurs entretiens avec les représentants de la SNCB, d'Infrabel, et avec les fonctionnaires du SPF Mobilité et Transports ont été organisés en vue de présenter la mission et de récolter les données et informations nécessaires à l'examen de la Cour des comptes.

1.3.2 Calendrier

17 mars 2016	Résolution de la Chambre des représentants
20 avril 2016	Lettres de mission de la Cour des comptes
23 novembre 2016	Envoi du projet de rapport à la SNCB, à Infrabel, au ministre de la Mobilité, chargé de Belgocontrol et de la SNCB, ainsi qu'au président du comité de direction du SPF Mobilité et Transports
20 décembre 2016	Réponse d'Infrabel
21 décembre 2016	Réponse du président par intérim du comité de direction du SPF Mobilité et Transports
22 décembre 2016	Réponse du ministre de la Mobilité, chargé de Belgocontrol et de la SNCB
23 décembre 2016	Réponse de la SNCB

CHAPITRE 2

Cadre et objectifs du projet RER

2.1 Fondements du projet RER

Le projet de RER bruxellois émerge à la fin des années 1980 sous l'effet combiné de différents éléments.

Premièrement, Bruxelles connaît d'importants problèmes de congestion automobile et il est apparu indispensable³, dès le début des années 1990, de mettre en place un projet général de mobilité qui favorise un transfert modal de l'automobile vers les transports en commun⁴. Deuxièmement, une étude souligne, en décembre 1988, que la part de marché de la SNCB est relativement faible dans un rayon de 30 km autour de Bruxelles alors qu'un important potentiel de voyageurs réside dans cette zone⁵. Troisièmement, dès 1989, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale souhaite coopérer avec l'État fédéral pour mettre en service un RER à Bruxelles⁶.

Dans ce contexte, plusieurs initiatives et réflexions sont menées en vue de concevoir un projet de RER bruxellois qui vise un report modal de la voiture vers les transports en commun. Ces initiatives s'étalent sur l'ensemble de la décennie 1990 et posent les jalons du projet RER.

2.1.1 Plan pluriannuel d'investissement 1991-2000 de la SNCB et création d'une Task Force RER

En 1989, le gouvernement fédéral et la SNCB présentent le plan Star 21 qui vise une augmentation du transport de voyageurs par train (50 % d'ici 2020). Sur la base de ce plan, un plan pluriannuel d'investissement 1991-2000 est adopté par le conseil des ministres le 19 juillet 1991. Ce plan prévoit différents investissements destinés à renforcer l'offre ferroviaire dans et autour de Bruxelles et notamment :

- la mise à quatre voies de la ligne 36 entre Schaerbeek et Louvain, ainsi que la mise à quatre voies de la ligne 96 entre Bruxelles et Hal-Lembeek, à l'occasion de la construction des lignes à grande vitesse, vers Liège et l'Allemagne, d'une part, et vers la France d'autre part ;

³ Voir notamment A. Sterck, *La politique des déplacements en région bruxelloise*, Crisp, Courrier hebdomadaire 1408-1409, 1993.

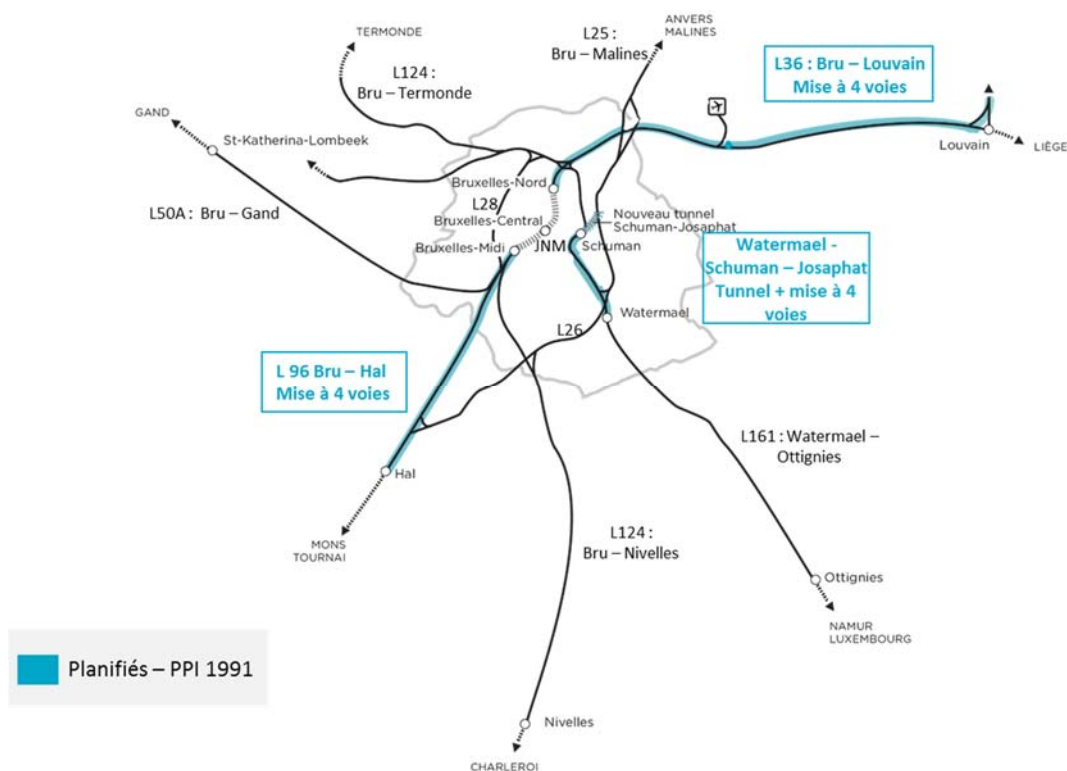
⁴ *Doc. parl.*, Parlement bruxellois, 1^{er} avril 2004, DOC A-549/1, Projet d'ordonnance portant assentiment à la convention du 4 avril 2003 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, visant à mettre en œuvre le programme du RER de, vers, dans et autour de Bruxelles, Exposé des motifs.

⁵ Stratec, *Étude de la desserte ferroviaire de Bruxelles et environ*, rapport final pour la SNCB, 5 décembre 1988, p. 31, cité dans : L. Damay, « Un RER à Bruxelles ? Socio-histoire des rivalités et des régulations politiques (1989-2013) », *Brussels Studies* 74, 17 février 2014, p. 2.

⁶ A. Sterck, op cit., p. 32.

- la construction d'un tunnel entre Schuman et Schaerbeek, ainsi que la mise à quatre voies entre Watermael et Schuman, en vue d'intégrer le quartier européen dans l'ensemble du réseau ferroviaire et d'améliorer sa relation avec l'aéroport national.

Carte 1 – Travaux programmés dans le plan pluriannuel d'investissement 1991-2000 de la SNCB



Source carte : Infrabel. Source données : plan pluriannuel d'investissement 1991-2000 de la SNCB

Ces investissements sont avant tout envisagés en vue de renforcer l'offre de trains à grande vitesse et l'offre de train IC/IR.

En réaction à ce plan, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale demande d'examiner les modalités de mise en œuvre d'un RER bruxellois. Suite à cette demande, une *Task Force* est mise en place en juin 1991. Composée de représentants de la STIB, la SNCB, des administrations fédérales et des trois régions⁷, elle est chargée d'étudier l'intensification du trafic sur neuf lignes ferroviaires et d'analyser quel type de matériel roulant est adapté au développement du RER⁸.

⁷ Les représentants de la Région wallonne et de la Région flamande ont été intégrés à la *Task Force* à partir de novembre 1991.

⁸ Conseil des ministres du 6 juin 1991 ; *doc. parl.*, Parlement bruxellois, 8 mai 1996, DOC A85/1-95-96, Rapport fait au nom de la commission de l'Infrastructure, chargée des Travaux publics et des Communications, Réseau express régional (RER), Bruxelles.

Le malentendu de la dénomination RER à Bruxelles

Le terme de RER renvoie à l'exemple parisien. Or, le RER parisien présente une configuration différente du projet imaginé pour Bruxelles. En effet, le RER parisien s'assimile davantage à un métro express de longue distance, mis en place pour compenser un réseau ferroviaire parisien principalement organisé autour de gares terminus. En outre, le RER parisien dispose d'un site propre et est exclusivement utilisé par un matériel spécifique.

En Belgique, Bruxelles, et plus particulièrement la jonction nord-midi (JNM), constitue le nœud central du réseau ferroviaire belge. La traversée ferrée de Bruxelles préexiste au projet RER. Empruntée quotidiennement par environ 1.250 trains, elle est traversée par un tiers des trains de voyageurs circulant dans le pays⁹.

Dans ce contexte, le projet de RER bruxellois ne cherche pas à construire de nouvelles lignes en site propre, mais vise à renforcer la capacité du réseau existant pour améliorer l'offre de trains vers, dans et autour de Bruxelles. Ceci confère au projet bruxellois une configuration différente qui a des implications concrètes : pas de site propre, nécessité d'un matériel qui puisse utiliser les infrastructures existantes, obligation de composer avec les tracés, le trafic et les infrastructures existants. Par ailleurs, le projet de RER bruxellois ne se limite pas à l'offre ferroviaire, mais se conçoit comme un projet global de mobilité qui intègre l'offre de plusieurs sociétés de transport en commun sur des relations ferrées et routières.

2.1.2 Premier contrat de gestion 1992-1996 de la SNCB

Le premier contrat de gestion conclu entre l'État et la SNCB le 30 septembre 1992 et qui vient à échéance le 31 décembre 1996 prévoit, en son article 32, la mise en route d'une expérience sur la ligne 26 (ligne contournant le centre de Bruxelles par l'est et utilisée jusqu'alors essentiellement pour le trafic de marchandises). Cette expérience peut être qualifiée d'embryon de transport ferroviaire suburbain, dans la mesure où désormais trois trains par heure (et non plus un seul) parcourent cette « ligne pilote » entre Huizingen et Vilvorde.

2.1.3 Syndicat d'étude RER et étude Sofretu

Le 25 juin 1993, la Région de Bruxelles-Capitale prend l'initiative de créer un syndicat d'étude RER. Composé de représentants de la Société nationale d'investissement¹⁰ et des quatre sociétés de transport public, il est chargé d'examiner un nouveau système de transport intégré pour desservir toute la zone de 30 km autour de Bruxelles. La mission de ce syndicat d'études est de proposer un RER, en donnant priorité à l'infrastructure existante, en programmant les futurs investissements, en précisant le matériel roulant à acquérir, ainsi qu'en estimant les coûts d'investissement et d'exploitation.

⁹ Chiffres 2012 d'Infrabel cités dans : SPF Mobilité et Transports, Rail 4 Brussels, Étude en vue de l'amélioration de la traversée et de la desserte ferroviaire de la Région de Bruxelles-Capitale dans un contexte multimodal, étude réalisée par Technum, la VUB et Espaces Mobilités, janvier 2016, p. 4.

¹⁰ Aujourd'hui dénommée « Société fédérale de participations et d'investissement ».

Le syndicat d'étude confie au bureau d'études Sofretu¹¹ une mission de conception du RER. Le syndicat publie en 1995 les résultats de l'étude. Cette étude prévoit la réalisation du RER en 2010 (avec des étapes intermédiaires en 2000 et 2005). Un rapport de synthèse est publié par le président du syndicat en 1998 et complète la proposition initiale. Ce second rapport ramène la date de réalisation finale du RER à 2008¹².

L'étude Sofretu demandée par le syndicat d'étude RER propose les axes suivants :

- un réseau RER composé de sept relations ferroviaires, ainsi que de cinq relations de bus ;
- la construction du tunnel Schuman-Josaphat, la mise à trois voies des lignes 124 (Bruxelles-Nivelles) et 161 (Bruxelles-Ottignies), des investissements dans les gares et l'aménagement de sites propres pour les bus ;
- l'utilisation d'un matériel roulant performant (accélérations et décélérations fortes permettant d'accroître la vitesse commerciale) dont ne dispose pas la SNCB ;
- une fréquence pour le réseau ferré de quatre trains par heure pendant les heures de pointe et de deux trains en heures creuses ;
- l'offre envisagée dans la zone RER est une offre intégrée de tous les transports en commun, gérée par les quatre sociétés de transport concernées, dans le cadre de leur mission respective.

Cette étude constitue une première proposition concrète de projet RER pour Bruxelles. Elle pose les jalons et fonde des choix qui ne seront pas démentis ultérieurement. Cette vision du RER s'organise autour :

- des lignes existantes (à ce stade, seul le tunnel Schuman-Josaphat représente un nouveau tronçon de ligne) ;
- de voies non exclusivement dédiées au RER ;
- d'une infrastructure au gabarit ferroviaire – il ne s'agit pas de voies de type *Light Rail* (métro léger, tram-train) ou VAL (véhicule automatique léger) ;
- d'une amélioration de l'offre ferroviaire omnibus (L) de et vers Bruxelles, à portée principalement suburbaine.

Le conseil d'administration de la SNCB reconnaît le caractère « *valable* »¹³ de l'étude tout en signalant que « *l'exécution intégrale du projet RER donnerait lieu à une saturation totale de la JNM [jonction nord-midi]* »¹⁴.

2.1.4 Plan d'investissement 1996-2005 de la SNCB

Le plan d'investissement 1996-2006 ne prévoit pas de nouveaux travaux d'envergure en vue de mettre en œuvre un service RER.

¹¹ Société française d'études et de réalisations de transports urbains, filiale d'ingénierie de la RATP qui a fusionné avec Sofrerail, bureau d'ingénierie de la SNCF, pour former le bureau Systra.

¹² Compte tenu entre autres du raccourcissement du délai estimé pour l'achèvement des travaux prévus et du souhait de la SNCB de desservir l'aéroport à l'aide de trains IC/IR et non dans le cadre du RER. Parlement bruxellois, Commission de l'infrastructure chargée des travaux publics et des communications, réunion du 18 mars 1998, BIQ (1997-1998) n° 19, p. 4.

¹³ Conseil d'administration de la SNCB, réunion du 1^{er} mars 1996, procès-verbal.

¹⁴ Conseil d'administration de la SNCB, réunion du 13 octobre 1995, procès-verbal.

2.1.5 Deuxième contrat de gestion 1997-2001 de la SNCB

Le deuxième contrat de gestion de la SNCB (contrat 1997-2001, prolongé jusqu'en 2004) comprend des engagements limités concernant le projet RER. Ainsi, l'article 19 du contrat de gestion prévoit :

- le prolongement de l'offre ferroviaire expérimentée sur la ligne 26 ;
- la participation de la SNCB à l'étude et, le cas échéant, à la réalisation du projet de RER.

2.1.6 Plan de transport de 1998 de la SNCB

En mai 1998, la SNCB met en place un nouveau plan de transport (qui restera en vigueur, avec adaptations, jusqu'en décembre 2014). Ce plan ne prévoit pas une desserte RER et met l'accent sur le renforcement de l'offre de transport IC/IR (accroissement de 8 %).

La mise en œuvre de ce plan, combiné au développement du trafic international à grande vitesse depuis la mise en service du Thalys (dès 1996) et de l'Eurostar (dès 1994) crée des problèmes de saturation du réseau ferroviaire à l'approche de Bruxelles et dans la capitale.

Dans ce contexte, il apparaît clairement que tout nouveau projet de renforcement de l'offre suburbaine de type RER devra nécessiter d'importants travaux d'infrastructure destinés à augmenter la capacité du réseau.

2.2 Adoption du projet RER

Trois grandes décisions initient, fondent et encadrent le projet de RER à Bruxelles :

- La décision du 30 mars 1999 de la conférence interministérielle des communications et de l'infrastructure (CICI), composée du ministre fédéral et des trois ministres régionaux des Transports. Elle prend position en faveur d'un RER dans un territoire d'approximativement 30 km autour de Bruxelles et établit un certain nombre de choix quant aux infrastructures à construire pour réaliser le projet.
- L'accord de coopération du 11 octobre 2001 relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la SNCB. Ce plan comprend un volet dédié au projet de RER dont le budget est estimé à 62,5 milliards de francs belges.
- La convention de 2003 visant à mettre en œuvre le programme du réseau express régional de vers, dans et autour de Bruxelles.

2.2.1 Décision du 30 mars 1999 de la conférence interministérielle des communications et de l'infrastructure (CICI)

La décision du 30 mars 1999 de la CICI marque un premier engagement politique interfédéral en vue de la réalisation du RER. La CICI se prononce pour la réalisation de plusieurs travaux d'infrastructure qu'elle considère comme indispensable à la mise en œuvre du RER :

- la mise à quatre voies de la ligne 124 entre Bruxelles et Nivelles ; la mise à quatre voies de la ligne 161 entre Bruxelles et Ottignies¹⁵ ;
- la réalisation du tunnel Schuman-Josaphat ;
- la réalisation de la courbe de Nossegem sur la ligne 36 entre Bruxelles et Louvain, connectant les trains en provenance de Liège ou Louvain à l'aéroport, sans rebrousser chemin à Bruxelles nord ;
- la connexion des lignes 25 et 27 entre Bruxelles et Anvers à l'aéroport (ce projet prendra ultérieurement le nom de « Diabolo »).

La CICI considère également que la réalisation du terminal ferroviaire de Schaerbeek-Formation (Bruxelles-Europe), en ce qu'il comportera une gare RER importante, est une composante du RER.

Le projet Bruxelles-Europe pour répondre à la saturation de la jonction nord-midi

Au début des années 2000, il était prévu de réaliser des travaux au sein de la gare de Schaerbeek Formation pour en faire un terminal multimodal permettant de répondre à la saturation de la jonction nord-midi, à la croissance du trafic international et à la mise en œuvre du RER. En effet, selon la direction de la SNCB, le terminal Bruxelles-Europe permettrait une plus grande structure d'accueil à la fois pour les trains IC/IR, les trains TGV et le futur RER. « *En faisant passer des trains TGV via la ligne 28 [ligne située à l'ouest de la jonction nord-midi (JNM)] et en prévoyant leur arrêt à Bruxelles-Europe plutôt qu'à Bruxelles midi, on désengorgerait la jonction nord-midi d'un certain nombre de trains. Cela concernerait surtout les trains TGV, qui roulent en Belgique, mais également les trains RER, qui contourneraient la JNM* »¹⁶.

Le choix de ces travaux ne sera pas ultérieurement démenti, à l'exception du terminal Bruxelles-Europe qui ne sera jamais réalisé et des travaux de modernisation de la ligne 28 qui ne sont pas complets.

Par cette décision, les trois régions s'engagent à fournir tous les efforts nécessaires en vue de faire aboutir les procédures urbanistiques et de délivrer les permis de bâtir dans des délais raisonnables.

Par ailleurs, en vue de préciser les contours du projet, la CICI crée un « groupe RER à haut niveau ». Ce groupe est mandaté pour étudier les conditions de réalisation du RER (en prenant comme base le rapport du syndicat d'études de 1998) et pour mettre au point un projet d'accord de coopération (convention RER) entre le pouvoir fédéral et les trois régions. Le groupe RER de haut niveau remet ses propositions en juillet 2000.

¹⁵ La décision de la CICI, concernant les lignes 124 et 161, porte sur la mise à quatre voies de ces lignes, et non à trois voies comme le recommandait l'étude Sofretu. La direction de la SNCB a confirmé ce choix devant son conseil d'administration. Selon elle, une troisième voie suffit théoriquement pour assumer le trafic RER mais la SNCB « *ne peut accepter une solution pour Bruxelles qui rendrait difficile le trafic venant de régions situées au-delà d'un rayon de 30 km autour de Bruxelles* ». La SNCB justifiera ensuite la mise à quatre voies, entre autres en vue de permettre « *une meilleure régularité de passage des trains IC et IR* ». Conseil d'administration de la SNCB, réunion du 29 avril 1999, procès-verbal.

¹⁶ Parlement bruxellois, « Mobilité dans et autour de Bruxelles », Commission de l'infrastructure chargée des travaux publics et des communications, 1999-2000, 21 juin 2000, audition des dirigeants de la SNCB, p. 6-40.

Parallèlement, à la demande du gouvernement fédéral, le consultant Systra (anciennement Sofretu) met à jour les résultats de son étude réalisée dans les années 1990 et remet un projet actualisé en octobre 2000.

La décision de la CICI se traduit également par l'adoption, le 29 mai 2000, d'un arrêté royal modifiant l'article 19 du deuxième contrat de gestion de la SNCB (contrat 1997-2001, prolongé jusqu'en 2004) en vue de renforcer l'engagement de la SNCB dans les travaux du groupe RER à haut niveau et dans la réalisation du projet de RER.

2.2.2 Accord de coopération du 11 octobre 2001 relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la SNCB

Parallèlement, la SNCB élabore et négocie un nouveau plan pluriannuel d'investissement (PPI). Ce PPI 2001-2012 est adopté dans le cadre de l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'État fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale¹⁷. Il comprend un volet dédié au projet de RER.

Ainsi, sur un budget total de 687,6 milliards de francs belges, le PPI 2001-2012 prévoit une enveloppe de 62,5 milliards de francs belges alimentée par un fonds RER¹⁸ pour financer une liste de travaux nécessaires pour la réalisation du RER (voir 2.3.2 pour le détail des projets financés par le fonds RER)¹⁹.

Notons que le PPI prévoit également d'autres investissements en vue d'améliorer la mobilité ou de renforcer la capacité des installations ferroviaires dans et autour de Bruxelles, et notamment :

- travaux d'augmentation de la capacité sur la zone Bruxelles nord-Schaerbeek et modernisation de la ligne 28 (pour 15,8 milliards de francs belges) ;
- le Diabolo vers l'aéroport national (pour 15 milliards de francs belges).

Ces projets sont prévus par le PPI, mais ne font pas partie des investissements RER et ne sont pas financés par le fonds RER.

Par ailleurs, l'accord de coopération comprend différents engagements destinés à assurer une mise en œuvre rapide du RER. Les parties s'engagent entre autres à :

- finaliser le plus rapidement possible la convention RER ;
- lancer rapidement les demandes urbanistiques et délivrer les permis dans un délai maximum de dix-huit mois à partir de l'introduction du dossier complet par le demandeur²⁰ ; une partie du matériel roulant destiné au RER doit être disponible en

¹⁷ Une loi du 22 mars 2002 porte assentiment de cet accord de coopération et lui confère une véritable valeur législative.

¹⁸ Voir chapitre 4 Financement du RER.

¹⁹ Les travaux d'infrastructure RER prévus dans le PPI 2001-2012 se différencient de la liste d'infrastructures approuvée par la CICI de 1999. En effet, ils reprennent en plus la mise à quatre voies de la ligne 50 A et l'aménagement des gares et parkings mais ne comprennent pas la réalisation du Diabolo et du terminal ferroviaire Bruxelles-Europe qui sont repris dans le PPI comme investissements classiques et non comme investissements RER financés par le fonds.

²⁰ Articles 8 et 9 de l'accord de coopération. Notons que ce délai peut être prolongé de douze mois en cas de modification des plans d'urbanisme ou d'aménagement du territoire.

2005 afin de permettre la mise en service, pour le 31 décembre 2005 au plus tard, de deux premières lignes du RER (article 17).

Enfin, l'accord de coopération instaure un comité exécutif des ministres de la Mobilité (CEMM) dans le souci de renforcer la coopération permanente avec les régions. Cet accord prévoit également la réalisation d'une vaste étude sur les besoins de mobilité dans le pays. Les parties souhaitent que les conclusions de cette étude soient disponibles début 2003 pour permettre d'affiner et d'ajuster les choix d'investissement²¹. Cette étude n'a jamais été réalisée faute de budget alloué par l'État ou la SNCB²².

2.2.3 Convention du 4 avril 2003 visant à mettre en œuvre le programme du réseau express régional de vers, dans et autour de Bruxelles

Le 4 avril 2003, les représentants des gouvernements fédéral, flamand, wallon et bruxellois concluent une convention relative au RER.

Cette convention est entrée en vigueur le 11 mars 2006 après que les parlements de chacune des entités signataires ont voté l'assentiment au texte²³. Elle définit les objectifs du RER, précise l'offre attendue et organise le dispositif de pilotage du projet.

La convention de 2003 est un accord-cadre qui prévoit que les autorités concernées alignent leur politique de mobilité dans et autour de Bruxelles. Le RER est défini comme un projet global de mobilité qui consiste à développer une offre intégrée de transport en commun dans une zone comprise dans un rayon d'environ 30 km autour de Bruxelles (zone RER). L'offre globale dans la zone RER se compose des prestations des quatre sociétés de transport en commun, dans le cadre de leur mission respective sur des relations ferrées et routières. Le réseau RER est composé de liaisons radiales et transversales²⁴.

La convention de 2003 :

- énonce les objectifs du RER et définit l'offre attendue (voir point 2.3 ci-après) ;
- organise la structure de pilotage du projet RER (voir chapitre 3 Pilotage du projet RER) ;

²¹ Point 8 de la note explicative du 14 juillet 2001 annexée à l'accord de coopération relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la SNCB.

²² Dans une lettre adressée le 6 février 2002 au président du conseil d'administration de la SNCB, la ministre fédérale de la Mobilité signale que le ministre du Budget n'accepte pas de lui allouer les 500.000 euros nécessaires à la réalisation de l'étude et qu'il propose de prélever ce montant sur les moyens mis à disposition de la SNCB par l'État. Cette proposition constitue toutefois une dérogation aux dispositions financières de l'article 40 du contrat de gestion. La ministre demande dès lors l'accord explicite des organes de gestion de la SNCB sur cette solution budgétaire. Le conseil d'administration rejette cette proposition et « *est d'avis que la plupart des données sont déjà connues au travers des études déjà réalisées à différents niveaux et qu'il n'est pas indiqué d'entamer une nouvelle étude* ». Conseil d'administration SNCB 2002/41 du 1^{er} mars 2002.

²³ Loi du 30 décembre 2005 portant assentiment de la convention du 4 avril 2003 visant à mettre en œuvre le programme du réseau express régional de vers, dans et autour de Bruxelles, *Moniteur belge*, 1^{er} mars 2006 (erratum publié le 30 mars 2006).

²⁴ Les liaisons radiales relient deux extrémités de la zone en traversant Bruxelles. Les relations transversales relient deux points de la périphérie de la zone sans traverser Bruxelles.

- encadre et définit les domaines dans lesquels les mesures d'accompagnement doivent être implémentées ;
- prévoit la mise en œuvre d'une stratégie commune de commercialisation par les sociétés de transport en commun.

2.2.4 Conclusions

La Cour des comptes constate qu'un délai important s'est écoulé entre la décision de principe de créer un RER dans et autour de Bruxelles, prise à un niveau interministériel en mars 1999, et l'entrée en vigueur, en mars 2006, de la convention de 2003²⁵.

De plus, compte tenu du temps écoulé entre l'adoption de la convention le 4 avril 2003 et son entrée en vigueur le 11 mars 2006²⁶, l'article 30 de la convention, qui énonce que l'offre RER doit être opérationnelle sur au moins deux relations radiales pour le 31 décembre 2005, était dépassé dès l'entrée en vigueur du texte.

2.3 Objectifs et moyens initiaux du projet RER

L'objectif général du RER, énoncé à l'article 3 de la convention de 2003, « *est de favoriser le transfert modal de la voiture vers les transports en commun et d'augmenter leur part de marché dans la zone RER* ». Cet objectif général se décline en trois axes :

- améliorer l'offre de transport en commun ;
- intégrer les offres de transport en commun ;
- réaliser des mesures d'accompagnement.

Les textes encadrant le projet de RER prévoient différents moyens pour atteindre l'objectif d'amélioration de l'offre de train RER :

- la réalisation des infrastructures RER ;
- la mise à disposition du matériel roulant RER ;
- le financement du projet.

Les paragraphes qui suivent détaillent le contenu de l'objectif initial d'amélioration de l'offre de train, ainsi que des moyens initiaux prévus en matière de réalisation des travaux d'infrastructure et d'acquisition du matériel roulant.

2.3.1 Amélioration de l'offre de trains dans la zone RER

La convention de 2003 identifie douze relations ferroviaires radiales comme offre ferroviaire RER de référence à atteindre en 2012. Ces relations sont conçues pour assurer la desserte des trois pôles suivants : la jonction nord-midi, le quartier des institutions européennes à l'est de Bruxelles et l'aéroport de Bruxelles-National. La convention détermine, pour ces relations,

²⁵ Notons que les acteurs n'ont pas attendu l'entrée en vigueur de la convention pour initier la mise en œuvre du projet.

²⁶ Après les ratifications par les assemblées parlementaires.

les amplitudes²⁷ et fréquences²⁸ minimales qui doivent être garanties (voir chapitre 6 Offre ferroviaire RER).

En outre, la convention prévoit que la mise en œuvre de deux relations transversales soit étudiée et évaluée par l'étude prévue à l'article 13²⁹. En toute hypothèse, la convention précise que les caractéristiques de l'offre RER ne peuvent pas être inférieures à celles de l'offre ferroviaire existante au moment de l'entrée en vigueur de la convention, sauf dérogation temporaire motivée, notamment pour raison de travaux³⁰.

La convention de 2003 énonce en outre que l'offre RER doit être opérationnelle sur deux relations (l'axe Grammont-Malines et l'axe Braine-le-Comte-Termonde) pour le 31 décembre 2005³¹ et que l'offre RER soit entièrement opérationnelle au plus tard pour fin 2012³².

Les détails sur l'offre attendue dans le cadre du RER sont développés au chapitre 6 du présent rapport.

2.3.2 Réalisation des travaux d'infrastructure RER

Le PPI 2001-2012 de la SNCB identifie une liste de travaux nécessaires pour la réalisation du RER. Ces travaux inclus dans le « scope RER » sont financés par le fonds RER. Les travaux « hors scope RER » sont à charge de la dotation classique octroyée par l'État pour les investissements ferroviaires. Les travaux inclus dans le scope RER doivent permettre la réalisation du RER pour fin 2012 et ont été programmés selon l'échéancier présenté dans la carte ci-dessous :

²⁷ L'amplitude d'une relation ferroviaire est le nombre d'heures de circulation des trains sur cette relation. Exemple : une relation ferroviaire pour laquelle le premier départ est prévu à 7 h et le dernier à 22 h a une amplitude de 15 heures par jour.

²⁸ La fréquence des trains peut être basée sur un nombre de trains par unité de temps (quatre trains par heure) ou sur une cadence spécifique (un train toutes les 15, 30 ou 60 minutes). L'offre d'un train toute les 15 minutes est donc plus contraignante pour l'organisation de la circulation des trains que l'offre de 4 trains par heure.

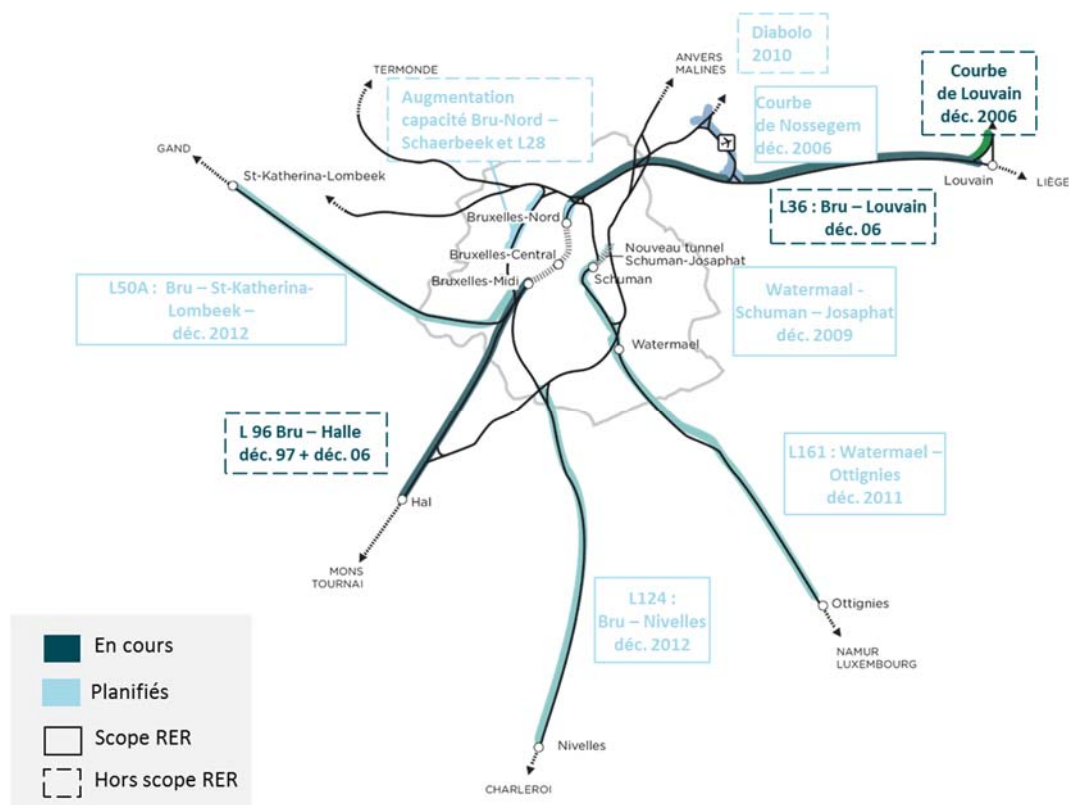
²⁹ L'article 13 de la convention RER du 4 avril 2003 exige, dans un délai de dix-huit mois après l'entrée en vigueur de la convention, la réalisation d'une étude portant sur les besoins de déplacement et sur les demandes de fonctionnalité en matière de fréquence, amplitude et points d'arrêt. Les résultats de cette étude doivent permettre entre autres d'adapter et de faire évoluer l'offre de référence ferroviaire. Cette étude doit être actualisée tous les cinq ans.

³⁰ Article 19 de la convention RER.

³¹ Article 30 de la convention RER.

³² Article 29 de la convention RER.

Carte 2 – Travaux programmés dans le plan pluriannuel d'investissement 2001-2012 de la SNCB



Source carte : Infrabel. Source données : plan pluriannuel d'investissement 2001-2012 de la SNCB

Certains chantiers et infrastructures planifiés ou en cours de réalisation sont exploités par le RER, mais ne constituent pas des travaux RER au sens strict financés par le fonds RER. Ces projets, entourés de pointillés dans le schéma ci-dessus, concernent :

- la mise à quatre voies de la ligne 96 Bruxelles-Hal et de la ligne 36 Bruxelles-Louvain (y compris la courbe de Louvain). Ces travaux ont été décidés lors du PPI 1991-2000 pour la circulation des trains à grande vitesse ;
- la réalisation du Diabolo ;
- l'augmentation de la capacité sur la zone Bruxelles nord-Schaerbeek et sur la ligne 28³³.

³³ Ces travaux devaient constituer la première phase du projet Bruxelles-Europe. La deuxième phase, comprenant la construction du nouveau terminal, était prévue entre 2012 et 2015 et n'était dès lors pas intégrée au PPI 2001-2012. En 2003, le projet a été profondément remanié. Pour des raisons d'économie, le réaménagement de la L28 et la construction du terminal Bruxelles-Europe ont été postposés. Des mesures d'augmentation de capacité ferroviaire de moindre envergure sur la zone entre Bruxelles midi et Schaerbeek ont toutefois été maintenues au sein du PPI de manière à pouvoir apporter des solutions aux problèmes de sous-capacité et d'améliorer plus rapidement les possibilités d'exploitation du réseau. Infrabel, fiche projet investissement 0011, 2004.

Les détails sur la mise en œuvre des chantiers d'infrastructures et de leurs délais de réalisation sont développés au chapitre 5 du présent rapport.

2.3.3 Mise à disposition du matériel roulant RER

Peu d'objectifs sont fixés en ce qui concerne le matériel roulant RER dans les textes encadrant l'adoption du projet RER. L'accord de coopération du 11 octobre 2001 stipule qu'une partie du matériel roulant destiné au RER doit être disponible en 2005 afin de permettre la mise en service, pour le 31 décembre 2005 au plus tard, de deux premières lignes du RER (art. 17). L'article 31 de la convention de 2003 prévoit³⁴, quant à lui, que l'offre de la firme ayant remporté le marché soit approuvée en avril 2004 et que les premières fournitures de matériel roulant aient lieu à la fin 2006 (soit un an plus tard que ce que l'accord de coopération prévoyait). En toute hypothèse, l'ensemble du matériel roulant devait être disponible pour la mise en œuvre complète du RER fin 2012.

Les détails sur le matériel roulant sont développés au chapitre 7 du présent rapport.

2.3.4 Conclusions

Premièrement, la Cour relève que la définition des objectifs du RER n'a pas été fondée sur une analyse détaillée et actualisée des besoins en matière de mobilité. Alors que l'accord de coopération du 11 octobre 2001 relatif au PPI 2001-2012 de la SNCB prévoyait bien qu'une vaste étude sur les besoins de mobilité soit menée en 2003 pour permettre d'affiner et d'ajuster les choix d'investissement, cette étude n'a jamais été réalisée faute de budget alloué par l'État ou la SNCB. Par ailleurs, la convention de 2003 impose, à travers son article 13, que soit réalisée une étude sur les besoins de déplacement dans les dix-huit mois suivant son entrée en vigueur. Entamée en mars 2008, cette étude (ci-après « étude Article 13 ») sera terminée en juin 2009.

Deuxièmement, les objectifs adoptés sont peu précis. Ainsi, l'objectif général de transfert modal n'est pas chiffré (aucune valeur de référence et valeur cible ne sont définies). En outre, concernant l'amélioration de l'offre ferroviaire, la convention de 2003 énonce des exigences d'offre ferroviaire, mais ne prévoit rien en matière de croissance attendue du nombre de voyageurs. Dans ce contexte, il est malaisé d'évaluer, au-delà du contrôle du respect des exigences de desserte, dans quelle mesure le projet de RER atteint son objectif final de transfert modal.

Troisièmement, aucune étude ne permet d'assurer la cohérence entre les objectifs en matière d'offre (délibérément volontaristes) et les moyens en infrastructures prévus pour les atteindre. Ainsi, dès 2000, la SNCB signale que la capacité de la jonction nord-midi est insuffisante pour absorber en heure de pointe l'accroissement prévu de l'offre de transport et qu'il est, dès lors, indispensable d'utiliser des installations ferroviaires alternatives, dont le tunnel Schuman-Josaphat, la ligne 28 comprenant le terminal multimodal Bruxelles-Europe, la ligne 26 et le Diabolo³⁵. De la même manière, en 2004, une étude³⁶ commanditée

³⁴ Conformément au calendrier adopté par le conseil d'administration de la SNCB le 28 mars 2003 et repris au sein de l'annexe VI de la convention.

³⁵ SNCB, Mobilité dans et autour de Bruxelles, 8 septembre 2000. Doc CA 2000-239.

³⁶ SPF Mobilité et Transports, Étude des problèmes éventuels de capacité sur le réseau ferroviaire qui sera utilisé par le RER desservant Bruxelles et sa périphérie – Modèle dynamique d'une partie du réseau SNCB, rapport final décembre 2004.

par le SPF montre que, même si tous les travaux d'investissements RER prévus dans le PPI 2001-2012 étaient réalisés, il ne sera pas possible d'atteindre l'offre de la convention de 2003.

Quatrièmement, la Cour relève que le respect des exigences en termes d'offre ferroviaire contenues dans la convention de 2003 pose de sérieuses difficultés d'organisation de la circulation des trains (voir chapitre 6).

Enfin, la Cour relève que les estimations initiales en termes de délais et de budget étaient irréalistes (voir chapitres 4 et 5).

2.4 Évolution et précision des objectifs et des moyens

Les objectifs initiaux prévus dans la convention de 2003 n'ont jamais été remis en question par les parties à la convention (ils ont même été explicitement réaffirmés lors de la décision du CEMM du 8 mai 2012).

Ces objectifs et leur traduction concrète ont cependant été précisés et ont fait l'objet de nombreux rééchelonnements dans le temps. En outre, suite à l'étude Article 13, des objectifs intermédiaires plus réalistes ont été fixés. Les paragraphes qui suivent synthétisent ces évolutions.

2.4.1 Conseil des ministres des 20 et 21 mars 2004

Le conseil des ministres des 20 et 21 mars 2004 :

- Réaffirme le respect intégral des investissements en infrastructure RER tels que prévus dans l'accord de coopération.
- Approuve un plan d'extension de l'offre RER plus précis que les éléments contenus dans la convention de 2003. Vu l'impossibilité technique invoquée par la SNCB pour mettre en service l'offre RER sur l'axe Grammont-Malines (R4b) et Braine-le-Comte-Termonde (R6) pour le 31 décembre 2005³⁷, le conseil des ministres a adopté un nouveau phasage de l'offre en différentes étapes³⁸ :
 - o À partir de décembre 2003 : amélioration qualitative de l'offre suburbaine à travers l'utilisation d'un matériel roulant rénové (offre *City Rail*).
 - o À partir de décembre 2006 : la SNCB mettra au point une offre totalement renouvelée pour les liaisons interurbaines et régionales. L'offre sera renforcée pour assurer une fréquence de deux trains RER par heure sur six destinations. Ainsi, sur ces destinations, la fréquence RER prévue par la convention de 2003 devra être atteinte en heures creuses.
 - o À partir de décembre 2008 : les nouvelles rames RER pourront progressivement entrer en service et remplacer les trains L et CR.
 - o L'offre RER complète devra être entièrement opérationnelle pour fin 2012.
- Décide la prise en charge du déficit d'exploitation hors matériel roulant pour l'offre ferroviaire RER.

³⁷ Article 30 de la convention RER.

³⁸ Comité de pilotage RER, Rapport annuel 2006-2007, p. 23-24.

- Décide la couverture – tant en capital qu'en intérêts – de l'achat du matériel roulant considéré comme nécessaire (en quantité et en qualité) à l'offre ferroviaire RER ; demande à la SNCB de commander le plus vite possible le matériel roulant.

2.4.2 Rééchelonnements successifs des échéances des chantiers RER

Suite au plan pluriannuel 2001-2012 qui planifiait pour la première fois les investissements liés au projet RER, les projets ont été maintenus, mais les échéances initiales ont fait l'objet de nombreux rééchelonnements consacrés, notamment, dans les PPI adoptés ultérieurement³⁹.

Tableau 1 – Principaux rééchelonnements des échéances suite au plan pluriannuel 2001-2012

Chantiers	PPI 2001-2012	Décembre 2008 ⁽¹⁾	Mai 2010 ⁽²⁾	PPI 2013-2025	Juin 2016 ⁽³⁾
Mise à 4 voies L36 ⁽⁴⁾	2006		Réalisée (déc. 2006)		
Mise à 4 voies L96 ⁽⁵⁾	2006		Réalisée (déc. 1997 + déc. 2006)		
Courbe de Nossegem	2005		Réalisée (déc. 2005)		
Tunnel Schuman-Josaphat et mise à 4 voies Schuman-Watermael ⁽⁶⁾	2009	2013	juin 2015	2015	déc. 2016 ⁽⁷⁾
Diabolo	2012	2012	juin 2012	réalisée 2013 ⁽⁸⁾	
Mise à 4 voies L161	2011	2015	déc. 2016	2021	Partielle : 2024 totale : indéfini
Mise à 4 voies L124	2012	2018	déc. 2019	2025	Partielle : 2024 totale : indéfini
Mise à 4 voies L50A	2012	2015	déc. 2016	2016	déc. 2018 ⁽⁹⁾
Aménagement des gares et parkings	2012	2018	déc. 2016	2025	partielle : 2024 totale : indéfini
Augmentation de la capacité sur la zone Bruxelles nord–Schaerbeek et L28	2009 (phase 1) 2015 (phase 2 : terminal Bx- Europe)	2016 ⁽¹⁰⁾	pas précisé	2025	pas précisé

⁽¹⁾ Arrêté royal du 29 juin 2008 portant approbation du contrat de gestion conclu entre l'État et la société anonyme de droit public Société nationale des chemins de fer belges.

⁽²⁾ Infrabel Évolution du portfolio RER – Situation mai 2010.

⁽³⁾ RER et offre suburbaine de, vers, dans et autour de Bruxelles, document présenté au CEMM le 10 juin 2016.

⁽⁴⁾ La mise à 4 voies de la ligne 36 Bruxelles-Louvain ne fait pas partie des infrastructures RER. Elle a été décidée lors du PPI 1991-2000 pour la circulation des trains à grande vitesse. La ligne est néanmoins exploitée par le RER.

⁽⁵⁾ La mise à 4 voies de la ligne 96 Bruxelles-Hal ne fait pas partie des infrastructures RER. Elle a été décidée lors du PPI 1991-2000 pour la circulation des trains à grande vitesse. La ligne est néanmoins exploitée par le RER.

³⁹ Quatre PPI ont été adoptés après le PPI 2001-2012 : PPI 2004-2007, PPI 2005-2007, PPI 2008-2012 et PPI 2013-2025 (dont l'application a été suspendue).

⁽⁶⁾ La construction du tunnel Schuman était déjà prévue par le PPI 1991-2000. Elle a été reprise lors du PPI 2001-2012 au titre de chantier RER financé par le fonds RER.

⁽⁷⁾ La mise en service du tunnel Schuman-Josaphat a été réalisée en avril 2016. La mise en service des 4 voies entre Schuman et Watermael est prévue pour décembre 2016.

⁽⁸⁾ Le Diabolo a été inauguré le 7 juin 2012. Il vise à relier l'aéroport de Bruxelles-National à la ligne nouvelle Schaerbeek-Malines (ligne 25N). Son achèvement, à travers le raccordement nord (L25 + L26), a été finalisé en décembre 2013. Le Diabolo a fait l'objet d'un partenariat public-privé. Il est financé entre autres grâce à la perception de la redevance Diabolo, supplément au titre de transport des voyageurs.

⁽⁹⁾ Les travaux de mise en place des 3^e et 4^e voies sont terminés sur la L50A. Toutefois, pour permettre une circulation sur les 4 voies, il faut moderniser les deux voies centrales : ces travaux sont en cours et devraient s'achever en décembre 2018. Pour une mise en service effective des 4 voies, il faut en outre effectuer des travaux sur le gril d'entrée à Bruxelles midi. Ces travaux devraient se terminer en décembre 2021.

⁽¹⁰⁾ L'augmentation de la capacité sur la zone Bruxelles nord-Schaerbeek et la L28 ne fait pas partie des infrastructures RER stricto sensu. Le projet a été profondément remanié à partir de la seconde moitié de l'année 2003. Il concerne toujours la construction d'infrastructures ferroviaires destinées à améliorer la mobilité à Bruxelles, mais se situe désormais sur la zone géographique s'étendant du sud de Bruxelles midi au nord de Schaerbeek-Formation. Il ne comprend plus de volet consacré à la modernisation de la L28 en vue de la construction du terminal Bruxelles-Europe (phase 2 initialement prévue pour 2015).

Source : Cour des comptes, sur la base des documents cités

Les reports de délais successivement adoptés conduisent, au 1^{er} juin 2016, à la réalisation des infrastructures RER pour 2030, soit dix-huit ans plus tard que ce qui était prévu initialement.

2.4.3 Étude prévue par l'article 13 de la convention de 2003 (étude Article 13)

L'article 13 de la convention de 2003 prévoit la réalisation d'une étude dont les conclusions sont remises dans les dix-huit mois qui suivent l'entrée en vigueur de la convention, soit au plus tard le 11 septembre 2007. Cette étude doit être actualisée au moins tous les cinq ans⁴⁰.

Selon l'article 13, l'étude doit porter sur les besoins de déplacement, analysés sur la base de critères objectifs et sur les demandes de fonctionnalité en matière de fréquence, amplitude et points d'arrêt. Elle doit permettre d'adapter et de faire évoluer l'offre de référence ferroviaire définie à l'annexe II de la convention de 2003. Sur la base de cette étude, la SNCB doit établir un plan d'affaire prenant en compte les informations transmises par les sociétés régionales de transport en commun concernant l'apport de clientèle vers les gares RER.

2.4.3.1 Résultats de l'étude Article 13

L'étude Article 13 a été attribuée en mars 2008 à un consortium de quatre bureaux d'étude⁴¹, soit dix-huit mois après la date imposée par la convention de 2003. Le rapport final⁴² est remis le 22 juin 2009.

Les consultants constatent qu'il sera techniquement impossible de mettre en œuvre en 2015 l'offre prévue par la convention de 2003. Il apparaît que « *la capacité du réseau ferroviaire qui sera effectivement disponible en 2015 n'est pas suffisante pour en satisfaire les exigences. C'est surtout le manque de capacité de l'axe nord-sud qui est en question* »⁴³.

⁴⁰ Ces délais peuvent être modifiés pour être en concordance avec la périodicité des plans SNCB.

⁴¹ Le consortium était composé des bureaux d'étude suivants : Significance, Stratec, Tractebel et Tritel.

⁴² Consortium Significance, Stratec, Tractebel & Tritel, *Évolution et optimisation du RER de Bruxelles et de ses environs. Développement 2015 et vision aux horizons 2020 et 2030*, rapport pour le SPF Mobilité et Transports, 22 juin 2009.

⁴³ Ibid., p. ix.

Dans ce contexte, ils proposent un scénario intermédiaire – dénommé « offre RER intermédiaire 2015 » – qui permet de répondre au mieux (mais pas complètement) aux objectifs de la convention de 2003 compte tenu des contraintes liées à la capacité du réseau et de la réalisation des infrastructures déjà prévues. Ce scénario doit se réaliser par phases successives en fonction de l'avancée des travaux pour être entièrement mis en œuvre en 2019⁴⁴ (pour plus de détails concernant l'offre intermédiaire 2015, voir chapitre 6 Offre ferroviaire RER).

Au-delà de l'offre RER intermédiaire 2015, l'étude trace également des perspectives⁴⁵ à l'horizon 2020 et 2030. Le programme 2020 atteint les objectifs énoncés dans la convention de 2003 et assure également la desserte d'un grand nombre de gares supplémentaires⁴⁶. Selon les consultants, la mise en œuvre de ce programme d'exploitation est possible au cours de la période 2020-2025, à condition que des travaux d'infrastructure supplémentaires aux travaux déjà prévus soient effectués en temps opportun, que le matériel roulant soit disponible et que le financement des coûts d'exploitation soit assuré. Le scénario RER 2030 va au-delà des objectifs fixés dans la convention de 2003 et esquisse les possibilités de développements ultérieurs.

2.4.3.2 Décision du comité exécutif des ministres de la Mobilité (CEMM) en mai 2012 au sujet de l'étude Article 13

L'étude Article 13 ne fera l'objet d'une décision politique qu'en mai 2012, soit près de trois ans après sa publication. Le 8 mai 2012, lors de la réunion des quatre ministres fédéral et régionaux de la Mobilité, le CEMM (comité exécutif des ministres de la Mobilité):

- Réaffirme les objectifs de la convention de 2003.
- Insiste pour que l'offre RER complète basée sur le scénario 2020 soit réalisée le plus rapidement possible et intégrée dans le plan d'investissement 2013-2025 du groupe SNCB.
- Demande que le groupe opérationnel (organe présidé par la SNCB et prévu par la convention de 2003 – voir chapitre 3) élabore, pour juin 2012, un programme pluriannuel coordonné, intégré et détaillé. Ce programme doit se baser sur la vision 2020 et sur les principes et objectifs de la convention de 2003. En outre, il doit viser la réalisation, au plus tard en 2018, de l'offre RER intermédiaire 2015 présenté dans l'étude.
- Charge le comité de pilotage d'assurer le suivi de ses décisions.

En réponse, le groupe opérationnel propose en décembre 2012 une nouvelle configuration de déploiement du projet RER qui s'écarte des exigences formulées par le CEMM. Elle comprend les points suivants :

⁴⁴ Ibid., p. 38-39.

⁴⁵ Ces deux autres scénarios sont cependant analysés de manière nettement moins complète et précise. Ils constituent davantage des visions à moyen et long terme que des propositions de programme d'exploitation précis du RER.

⁴⁶ Le scénario 2020 envisage une zone de desserte RER plus large que la zone de RER de 30 km autour de Bruxelles, comprenant des extensions vers Aarschot, Tirlemont, Gemboux, Luttre, Soignies et une ligne de rocade Termonde-Malines-Louvain.

- La réalisation de l'offre RER intermédiaire 2015, fixée au plus tard pour 2018 par le CEMM, ne pourra être (quasi) atteinte⁴⁷ qu'en décembre 2022 en conséquence des retards annoncés dans la réalisation des travaux d'infrastructure (la mise en service effective des lignes 124 et 161 est prévue pour 2022 par Infrabel)⁴⁸.
- Le scénario 2020 (permettant d'atteindre les objectifs de la convention de 2003) ne peut pas, selon la note, être entièrement réalisé pour 2025. En effet, il implique la réalisation d'importants travaux d'infrastructure supplémentaires qui ne sont pas prévus dans le PPI 2013-2025.

Le comité de pilotage restreint⁴⁹ a estimé en mai 2013 que la note remise ne répondait pas de manière satisfaisante aux demandes du CEMM. Il a notamment relevé que :

- La note n'est ni intégrée ni coordonnée. Elle se limite à une compilation de la contribution des opérateurs sans intégration des offres de transport.
- Le programme d'exploitation n'est pas détaillé et ne présente pas de manière précise, gare par gare, les évolutions attendues en termes de fréquence et d'amplitude de desserte.
- L'offre RER intermédiaire 2015 ne sera pas réalisée en 2018, mais en 2022 au plus tôt.
- L'offre qualifiée de RER dans la note du groupe opérationnel semble constituer pour l'essentiel une réaffectation des services suburbains de types L ou P existants⁵⁰.

La proposition du groupe opérationnel a toutefois été reprise dans le PPI 2013-2025⁵¹, en repoussant encore la réalisation de l'offre RER intermédiaire 2015 de deux ans (soit à 2025) et en abandonnant la réalisation de la vision 2020.

Le PPI 2013-2025 prévoit ainsi de (quasi) atteindre l'offre RER intermédiaire 2015 de l'étude Article 13 en 2025 (au lieu de 2018 comme demandé par le CEMM et de 2022 comme dans la proposition initiale du groupe opérationnel).

En outre, le PPI 2013-2025 ne prévoit pas de réaliser la vision 2020 qui implique l'exécution de travaux supplémentaires que les limites du budget ne permettent pas d'envisager.

En juillet 2015, la vision stratégique pour le rail développée par la ministre de la Mobilité a suspendu l'application du PPI 2013-2025. Un nouveau PPI est depuis lors en négociation.

2.4.4 Réunion du CEMM du 10 juin 2016

Lors de sa réunion du 10 juin 2016, le CEMM a pris connaissance de l'état des lieux et de l'avancement des travaux du RER tels que présentés par la ministre de la Mobilité, ainsi que de la nouvelle proposition de planification pour le projet. Cette proposition entend

⁴⁷ Le programme pluriannuel permet d'atteindre l'offre attendue du scénario intermédiaire 2015 en termes de train/km mais pas tout à fait en termes de niveau de desserte (voir chapitre 6 Offre ferroviaire RER).

⁴⁸ Courrier du 4 juillet 2012 d'Infrabel à la SNCB repris dans : Groupe opérationnel, Réponse au CEMM concernant le plan pluriannuel du RER, 2012, p. 12.

⁴⁹ Restreint car sa composition était limitée aux représentants des ministres (pour plus de détails, voir 3.1.2.2 Fonctionnement du comité de pilotage).

⁵⁰ Ce qui ne permet pas de mesurer complètement et correctement la réalisation des objectifs.

⁵¹ PPI 2013-2025 approuvé par le conseil des ministres fédéral du 19 juillet 2013 et du 19 décembre 2013.

poursuivre la réalisation des travaux RER prévus, selon une méthode pragmatique d'extension de capacité (travaux par tronçon) en vue, sur la base d'une optimisation de l'utilisation des infrastructures déjà construites et des moyens budgétaires disponibles, d'obtenir le plus rapidement possible une amélioration significative de l'offre. Plus concrètement, le planning prévoit :

- l'exploitation complète des quatre voies sur la ligne 50A pour décembre 2021 ;
- la mise à quatre voies partielle et l'augmentation de l'offre sur les lignes 124 et 161 pour 2024. La mise à quatre voies complète n'est pas abandonnée mais est reportée à une échéance indéfinie dans le temps (pas avant 2030).

2.4.5 Conclusions

Premièrement, la Cour relève que les objectifs d'offre prévus par la convention de 2003 ne pouvaient pas être atteints compte tenu des travaux d'infrastructure prévus et des difficultés d'organisation de circulation des trains que ces objectifs impliquent. Or, ces objectifs ont formellement été maintenus tout au long du projet. Un scénario plus réaliste (offre RER intermédiaire 2015) a été adopté suite à l'étude Article 13 de la convention de 2003. Dans les faits, ce sont les objectifs de cette offre intermédiaire qui sont poursuivis par la mise en œuvre du RER. La réalisation des objectifs initiaux de la convention de 2003 est reportée sine die. Par ailleurs, si les objectifs n'ont pas été revus, les délais prévus pour la réalisation du RER ont régulièrement été repoussés (voir chapitres 4 et 5).

Deuxièmement, la Cour des comptes constate que la mise en œuvre de l'article 13 de la convention de 2003 qui prévoit la réalisation régulière (tous les cinq ans) d'une étude portant sur les besoins de déplacement en vue d'adapter et de faire évoluer l'offre de référence définie dans la convention de 2003 n'a pas été satisfaisante. En effet, cette étude n'a été réalisée qu'à une seule reprise en 2009 et n'a pas été réactualisée par la suite. Le nouveau plan de transport de la SNCB, attendu pour décembre 2014, renforçait pourtant l'opportunité d'actualiser l'étude prévue par la convention. La Cour constate ainsi l'absence d'évaluations pour s'assurer, à intervalle régulier, que les objectifs et les moyens mis en œuvre demeurent pertinents au regard des besoins et de leurs évolutions. Actuellement, il n'existe aucune garantie que le développement du RER, tel qu'il est programmé par les sociétés ferroviaires, réponde aux besoins de mobilité.

Troisièmement, la décision du CEMM de 2012 faisant suite à l'étude Article 13 était irréaliste. En 2012, le CEMM décide, d'une part, qu'une « phase intermédiaire » sera réalisée pour 2018 sur la base du scénario 2015 de l'étude Article 13 et insiste, d'autre part, pour que l'offre RER complète, telle que définie dans la convention de 2003, soit réalisée le plus rapidement possible dans le cadre du plan d'investissement 2013-2025 (au lieu de 2012 dans la convention de 2003).

Cette décision était irréaliste : en 2012, compte tenu du planning des travaux d'Infrabel et des analyses de la SNCB, la réalisation complète du scénario intermédiaire, fixée au plus tard en 2018 par le CEMM, ne pouvait en réalité être atteinte qu'en décembre 2022⁵².

⁵² Groupe opérationnel, Réponse au CEMM concernant le plan pluriannuel du RER, janvier 2013, p. 9.

En outre, d'importants travaux supplémentaires d'infrastructures sont à prévoir pour permettre la réalisation de la desserte du scénario 2020. La plupart de ces travaux ne sont pas prévus dans le projet de plan pluriannuel d'investissement 2013-2025 du groupe SNCB et certains supposent l'obtention de permis d'urbanisme et d'environnement⁵³.

Cette décision de phasage du CEMM de 2012 n'a pas été suivie dans le PPI 2013-2025. Ce plan se limite à l'achèvement des travaux d'infrastructure RER prévus par le PPI 2001-2012 selon un planning réactualisé prévoyant la réalisation des infrastructures et la mise en place de l'offre intermédiaire 2015 pour 2025 (et non pour 2018 comme le demandait le CEMM). La réalisation du scénario 2020 permettant de répondre aux objectifs de la convention de 2003 n'est pas reprise dans le PPI 2013-2025 et est reportée sine die.

Quatrièmement, la Cour souligne que l'application du PPI 2013-2025 a été suspendue en juillet 2015 et qu'aucun autre plan permettant d'atteindre les objectifs de desserte de l'offre RER intermédiaire 2015 n'est en vigueur. Or, l'absence de plan encadrant et garantissant les financements relatifs à la mise en œuvre et au déploiement du projet RER pour les prochaines années contribue à suspendre les travaux et à retarder encore la réalisation du projet.

⁵³ Ibid., p. 22.

CHAPITRE 3

Pilotage du projet RER

Le pilotage du projet RER s'organise à partir de plusieurs organes dont les rôles et les missions sont régis par des textes différents.

En premier lieu, le pilotage du projet RER repose sur les structures de concertation prévues par les articles 6 à 12 de la convention de 2003.

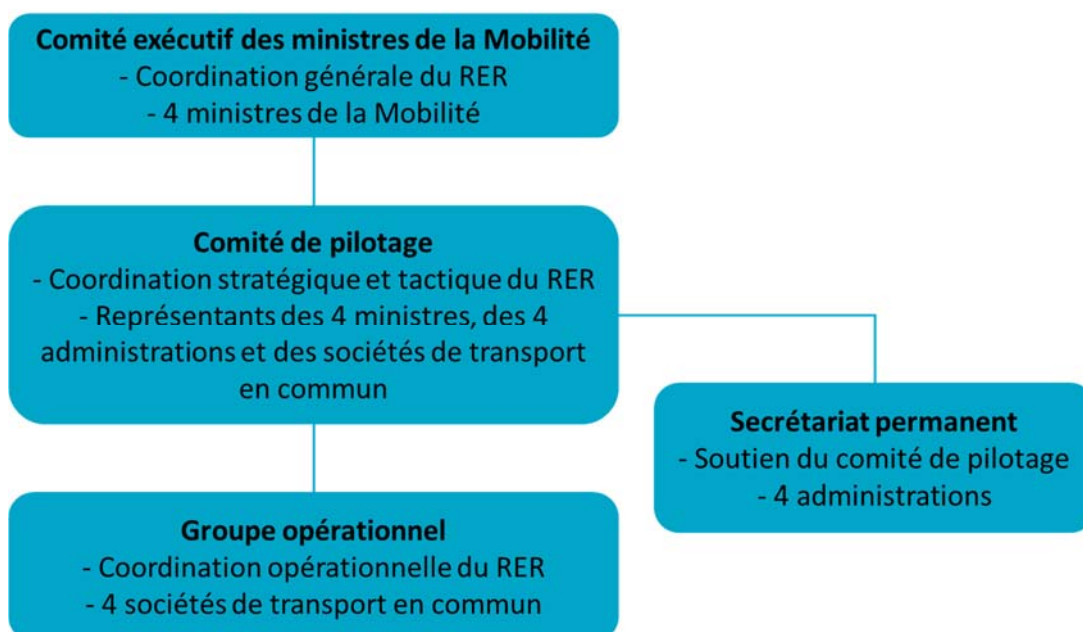
Plus récemment, la loi du 19 avril 2014 crée, au sein de la SNCB, deux autres organes (le comité d'orientation RER et la cellule RER) chargés, pour les compétences de la SNCB, de certains aspects du pilotage du RER.

Enfin, le SPF Mobilité et Transports a également la responsabilité du contrôle des investissements et des dépenses du fonds RER.

3.1 Structures de concertation prévues par la convention de 2003

La convention 2003 organise un dispositif de pilotage structuré sur la base d'une coordination à trois niveaux telle que présentée dans le schéma ci-dessous :

Graphique 2 – Dispositif de pilotage prévu par la convention de 2003



Source : convention de 2003

3.1.1 Comité exécutif des ministres de la Mobilité (CEMM)

3.1.1.1 Rôle

Le CEMM a été créé par l'article 3 de l'accord de coopération du 11 octobre 2001 relatif au PPI 2001-2012 de la SNCB pour renforcer la coopération avec les régions en ce qui concerne la politique de coordination des transports en commun et le suivi de la mise en œuvre du plan d'investissement de la SNCB⁵⁴. Le CEMM se compose des trois ministres régionaux ayant le Transport en commun et/ou la Mobilité dans leurs attributions, ainsi que du ministre fédéral ayant le Transport ferroviaire dans ses attributions. Ce dernier assure la présidence du CEMM.

La convention de 2003 confie au CEMM la coordination générale entre les parties à la convention de 2003. Le CEMM constitue de ce fait l'organe le plus élevé du système de gouvernance du RER et est chargé de prendre toutes les décisions importantes relatives au projet. À ce titre, il peut adapter la délimitation de la zone RER en fonction de l'évolution des conditions de mobilité.⁵⁵ C'est également le seul organe à même d'apporter des améliorations ou modifications au réseau RER de base⁵⁶.

De manière plus spécifique, la convention de 2003 précise que le CEMM :

- évalue annuellement le fonctionnement de la structure de coopération prévue par la convention de 2003 (la première évaluation doit avoir lieu au plus tard douze mois après l'entrée en vigueur de la convention)⁵⁷ ;
- approuve le règlement d'ordre intérieur du comité de pilotage⁵⁸ et du groupe opérationnel⁵⁹ ;
- approuve le programme pluriannuel indicatif et les programmes annuels réalisés par le comité de pilotage⁶⁰.

Selon son règlement d'ordre intérieur, le CEMM doit se réunir tous les trois mois. Dans l'intervalle, il peut, si nécessaire, convoquer une réunion de sa propre initiative ou à la demande de son président ou d'un de ses membres⁶¹.

3.1.1.2 Fonctionnement

La Cour des comptes constate que le CEMM, qui devait être l'instance décisionnelle au plus haut niveau du projet RER, n'a pas joué pleinement son rôle. Le CEMM ne s'est en effet réuni qu'à une seule reprise entre l'entrée en vigueur de la convention en mars 2006 et fin 2015.

⁵⁴ Article 3 de l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'État fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la SNCB.

⁵⁵ Article 5 de la convention RER.

⁵⁶ L'article 14 § 1, de la convention RER ne mentionne pas le CEMM mais stipule que « les parties » déterminent, à partir des avis formulés par le comité de pilotage, les améliorations et modifications à apporter au réseau RER de base.

⁵⁷ Article 6 de la convention RER.

⁵⁸ Article 11 de la convention RER.

⁵⁹ Article 11 de la convention RER.

⁶⁰ Article 12 de la convention RER.

⁶¹ Article 5 du règlement d'ordre intérieur du comité exécutif des ministres de la Mobilité.

Depuis 2016, le CEMM se réunit tous les trimestres pour traiter les problématiques liées au RER et, plus généralement, à l'intermodalité.

Le CEMM s'est réuni une première fois le 8 mai 2012 pour donner suite à l'étude prévue à l'article 13 de la convention de 2003 (étude Article 13). Cette étude, qui était destinée à adapter et préciser l'offre RER (fréquence, amplitude, points d'arrêts) par rapport aux évolutions des besoins de déplacement, a été finalisée en juin 2009.

En l'absence de consensus au sein du comité de pilotage sur les suites à donner à l'étude (voir ci-après point 3.1.2.2 sur le fonctionnement du comité de pilotage) et compte tenu de la crise institutionnelle et des 541 jours sans gouvernement qui ont suivi les élections fédérales du 13 juin 2010, le CEMM ne s'est réuni qu'en mai 2012, soit près de trois ans après la remise du rapport final, pour donner suite à cette étude⁶². À cette occasion, le CEMM maintient les objectifs de la convention de 2003, mais modifie les délais et fixe des objectifs intermédiaires (voir chapitre 2 Cadre et objectifs du projet RER). En outre, il demande au groupe opérationnel de rédiger un programme pluriannuel coordonné, intégré (entre les sociétés de transport public) et détaillé comprenant un schéma d'exploitation du futur RER.

Le CEMM s'est réuni une seconde fois⁶³ le 26 février 2016. Cette réunion fait suite à la décision du comité de concertation du 28 octobre 2015 de réactiver le CEMM dans le cadre de la création d'une plateforme intermodalité⁶⁴. Lors de cette réunion, le CEMM décide de :

- se réunir sur une base trimestrielle ;
- relancer les travaux du comité de pilotage RER (qui ne s'est plus réuni depuis 2013) ;
- demander à la SNCB et à Infrabel un état des lieux complet sur l'avancement des travaux et sur la situation financière du projet.

Par la suite, le CEMM s'est réuni le 10 juin 2016 pour examiner l'état des lieux élaboré par Infrabel et la SNCB et leur nouvelle proposition de planification du RER, qui prévoit la réalisation partielle du RER pour 2024 et reporte la réalisation complète du projet à un horizon indéterminé (pas avant 2030). Il s'est encore réuni le 30 septembre 2016 et le 8 novembre 2016. Cette dernière réunion en date était essentiellement consacrée au plan de transport 2017 de la SNCB.

La Cour des comptes relève en outre que le CEMM n'a pas assuré un suivi suffisant de ses décisions de 2012 et n'a pas été saisi du programme pluriannuel qu'il avait demandé au comité de pilotage.

⁶² Cette étude, qui était destinée à adapter et préciser l'offre RER (fréquence, amplitude, points d'arrêts) par rapport aux évolutions des besoins de déplacement, a été finalisée en juin 2009.

⁶³ Depuis l'entrée en vigueur de la convention RER en mars 2006.

⁶⁴ La ministre fédérale de la Mobilité a présenté sa vision stratégique pour le rail en Belgique le 15 juillet 2015 devant la commission parlementaire Infrastructure, Communications et Entreprises publiques. Elle a annoncé à cette occasion sa volonté de créer une « plateforme stratégique d'intermodalité » regroupant à la fois les sociétés de transport régionales et les chemins de fer, coordonnés par le SPF, dans le but de mettre en place une intermodalité voulue. La volonté de la ministre était de donner corps à cette plate-forme d'intermodalité à partir du CEMM.

Enfin, le CEMM n'a pas rempli les obligations qui lui incombent en vertu des articles 6, 7 et 12 de la convention de 2003, à savoir :

- une évaluation annuelle de la structure de coopération mise en place par la convention de 2003 (article 6) ;
- l'approbation des règlements d'ordre intérieur du comité de pilotage et du groupe opérationnel (article 11) ;
- obtenir du comité de pilotage les programmes annuels et les programmes pluriannuels indicatifs (article 12).

3.1.2 Comité de pilotage du RER

3.1.2.1 Rôle

Le comité de pilotage est composé de douze membres :

- un représentant de chaque ministre qui a le Transport public et/ou la Mobilité dans ses attributions;
- un représentant de chaque administration qui a le Transport public dans ses attributions;
- un représentant de chaque société de transport en commun⁶⁵.

Il a pour mission le suivi de l'exécution de la convention de 2003 (à ce titre, le comité de pilotage suit et contrôle les activités du groupe opérationnel). En outre, il est chargé de rendre des avis sur toute matière concernant le RER, d'initiative ou à la demande des parties. Les parties peuvent également charger le comité de pilotage de la préparation de leurs décisions communes relatives au RER⁶⁶.

Le comité de pilotage est également tenu de réaliser les tâches qui lui sont attribuées par la convention de 2003 :

- remettre aux parties un rapport annuel circonstancié portant sur l'application de la convention de 2003 (article 9) ;
- établir un programme pluriannuel indicatif et un programme annuel ; ces programmes comprennent la description des actions planifiées par les parties et par les sociétés de transport en commun concernées⁶⁷ ;
- faire entamer dans les six mois après l'entrée en vigueur de la convention de 2003 une étude portant sur les besoins de déplacements et sur les demandes de fonctionnalité en matière de fréquence, amplitude et points d'arrêts (programme d'exploitation) ;
- actualiser cette étude tous les cinq ans (article 13) ;

⁶⁵ Article 7 de la convention RER.

⁶⁶ Article 9 de la convention RER.

⁶⁷ Le programme pluriannuel se base notamment sur les plans pluriannuels d'investissements des parties. Les programmes annuels sont établis sur la base du programme pluriannuel. Le programme pluriannuel indicatif et les programmes annuels comprennent les calendriers d'exécution, les budgets afférents et la répartition des responsabilités. Les mesures d'accompagnement sont également reprises dans les programmes pluriannuels, indicatifs et annuels. Le programme pluriannuel indicatif et les programmes annuels sont présentés pour approbation au CEMM.

- assurer une coordination pour optimiser les moyens financiers et l'offre proposés dans le plan d'affaires que la SNCB doit établir sur la base des résultats de l'étude (article 13) ;
- formuler des avis concernant les améliorations et modifications à apporter au réseau ferroviaire RER de base (article 14) ;
- étudier à la demande des parties et des sociétés de transport public en commun les mesures d'accompagnement et d'autres mesures qui visent une meilleure utilisation des transports publics en commun (article 22).

Le comité de pilotage doit se réunir au moins tous les deux mois (article 11) et pour la première fois dans les deux mois suivant la date d'entrée en vigueur de la convention de 2003 (article 7). Le comité de pilotage peut être convoqué à la demande d'un membre et se réunit sur invitation de son président.

3.1.2.2 Fonctionnement

La Cour des comptes constate que le comité de pilotage a véritablement fonctionné au cours de la période s'étalant de l'entrée en vigueur de la convention, en mars 2006⁶⁸, jusqu'à la remise du rapport final de l'étude Article 13, en juin 2009. Lors de cette période, il se réunit régulièrement⁶⁹, suit le projet RER (chantiers d'infrastructures, acquisition du matériel roulant, développement de l'offre, lancement et encadrement de l'étude Article 13) et assume son obligation de rapportage à travers la publication de rapports annuels sur l'exécution de la convention de 2003 pour les années 2006-2007, 2008 et 2009.

Par contre, à partir de juin 2009, les réunions du comité de pilotage sont moins régulières (7 réunions de juillet 2009 à juin 2016 au lieu de 41 prévues par la convention de 2003), sa composition se restreint en 2013 en intercabinet et ses activités se focalisent sur les suites à donner à l'étude Article 13. Le suivi régulier de l'avancée du projet n'est plus du tout assuré par le comité de pilotage entre 2013 et 2016.

En juin 2009, le comité de pilotage ne parvient pas à un consensus sur les conclusions du rapport final de l'étude. Les membres du comité de pilotage remettent en cause certains éléments de l'offre RER intermédiaire 2015 proposée par le consultant. En outre, les représentants des régions ne s'estiment pas légitimes (en juin-juillet 2009) pour prendre officiellement position sur les suites à donner à l'étude car, suite aux élections régionales du 7 juin 2009, les ministres qu'ils représentent sont en affaires courantes.

Le comité de pilotage ne se réunit plus du 17 juin 2009 au 26 mars 2010. Lors de sa réunion du 26 mars 2010, le comité de pilotage ne parvient toujours pas à un accord sur les suites à donner aux conclusions de l'étude. En raison de la crise institutionnelle et des 541 jours sans

⁶⁸ Notons qu'entre l'adoption de la convention, le 4 avril 2003, et son entrée en vigueur, le 11 mars 2006, un pré-comité de pilotage se met en place de manière à assurer un suivi du projet RER. Ce pré-comité de pilotage s'est réuni huit fois. Il s'est essentiellement chargé du suivi de la procédure d'acquisition du matériel roulant RER, du suivi de l'exécution des travaux RER, et a mené une réflexion quant à la prise en charge du déficit d'exploitation généré par le RER. Ses travaux ont été poursuivis par le comité de pilotage officiel après l'entrée en vigueur de la convention.

⁶⁹ Durant cette période, le comité de pilotage se réunit dix-neuf fois respectant ainsi la fréquence d'une réunion tous les deux mois prévue par la convention.

gouvernement qui ont suivi, le comité de pilotage ne se réunit plus du 26 mars 2010 au 17 janvier 2012.

Le comité de pilotage de janvier 2012 approuve une proposition de décision pour le CEMM (préparée par le secrétariat permanent) concernant les suites à donner aux conclusions de l'étude Article 13. Cette décision sera adoptée par le CEMM le 8 mai 2012.

Suite à la décision du CEMM du 8 mai 2012, le comité de pilotage se transforme en comité de pilotage restreint dont la composition est limitée aux représentants des différents ministres de la Mobilité. Ce comité de pilotage restreint s'est réuni trois fois en 2013 et s'est entièrement consacré à l'analyse du programme pluriannuel réalisé par le groupe opérationnel⁷⁰ en réponse à la décision du CEMM du 8 mai 2012 qui le charge d'élaborer un programme pluriannuel coordonné, intégré et détaillé.

Le 15 mai 2013, le comité de pilotage restreint estime que le programme pluriannuel proposé par le groupe opérationnel n'est pas satisfaisant au regard des exigences du CEMM. Il demande, en conséquence, aux sociétés du groupe SNCB et aux opérateurs régionaux de compléter et d'amender leur proposition. Le comité de pilotage ne se réunit ensuite plus pendant trois ans.

Le comité de pilotage se reconstitue le 18 mai 2016 dans le cadre de la réactivation du CEMM pour préparer un état des lieux complet sur l'avancement des travaux et sur la situation financière du projet RER.

La Cour des comptes relève en outre que le comité de pilotage n'a pas rempli toutes les obligations que lui impose la convention de 2003 :

- Depuis 2009, il n'établit plus de rapport annuel sur l'application de la convention.
- Il n'a pas établi les programmes pluriannuels indicatifs et programmes annuels visés par l'article 12 de la convention. Il a fait réaliser tardivement l'étude prévue à l'article 13 de la convention de 2003 et ne l'a pas renouvelée après cinq ans.

En outre, la Cour des comptes constate que le comité de pilotage a pris acte des retards dans la réalisation du projet, mais a rarement proposé des pistes permettant de réduire les délais de procédure ou de surmonter les blocages⁷¹.

Enfin, la Cour des comptes doit souligner que le comité de pilotage n'a pas été en mesure, jusqu'à présent, d'assurer un suivi suffisant des activités du groupe opérationnel. Lors de sa première réunion du 28 avril 2006, le comité de pilotage avait désigné une personne du secrétariat permanent pour participer aux réunions du groupe opérationnel de manière à

⁷⁰ Ce programme opérationnel a été transmis au comité de pilotage le 4 janvier 2013.

⁷¹ Le comité de pilotage a constaté que les procédures d'obtention des permis en Région de Bruxelles-Capitale étaient particulièrement longues et risquaient dans certains cas de causer des retards non rattrapables par rapport au planning initial. Il a demandé à la Région de Bruxelles-Capitale et à Infrabel de renforcer leur concertation autour de ces problèmes. Des réunions périodiques organisées entre la Région et Infrabel ont ainsi pu contribuer à l'avancement des dossiers.

organiser l'échange d'informations entre les deux instances. Le groupe opérationnel n'a toutefois jamais invité cette personne à ses réunions⁷².

3.1.3 Secrétariat permanent

3.1.3.1 Rôle

La convention de 2003 prévoit que le comité de pilotage est soutenu par un secrétariat permanent composé de quatre membres détachés respectivement par chacune des parties. Les moyens financiers du secrétariat sont assurés par les parties (article 11). La tâche du secrétariat permanent consiste à soutenir le comité de pilotage dans ses travaux et vise à rendre efficace le travail du comité de pilotage.

De nombreuses tâches incombaient au secrétariat permanent selon son programme de travail, telles que constituer une banque de données sur le RER, collecter les données nécessaires à une évaluation de l'application de la convention de 2003, etc.⁷³.

3.1.3.2 Fonctionnement

La Cour des comptes constate que le secrétariat ne s'est jamais mis en place de manière permanente et que l'essentiel de ses ressources ont été apportées par le SPF Mobilité et Transports⁷⁴. Lors de la première réunion du comité de pilotage le 28 avril 2006, les représentants des régions ont émis des doutes quant à la nécessité de désigner des agents à temps plein pour faire fonctionner ce secrétariat. Il a alors été décidé que les fonctionnaires désignés consacraient le temps nécessaire à la préparation des réunions du comité de pilotage et à l'exécution des missions et tâches confiées au secrétariat permanent sans pour autant détacher formellement un temps plein par région. Le secrétariat a, par la suite, toujours fonctionné selon ces modalités censées être temporaires.

De ce fait, le secrétariat n'a pas disposé des ressources suffisantes pour réaliser en continu l'ensemble des tâches qui lui étaient assignées par son programme de travail, telles que la constitution d'une banque de données sur le RER, sa mise à jour et son analyse.

Il a cependant :

- rédigé, pour les années 2006-2007, 2008 et 2009, les projets de rapports annuels circonstanciés portant sur l'application de la convention de 2003 ; ces rapports ont ensuite été discutés et approuvés par le comité de pilotage ;
- analysé la conformité du matériel roulant à la décision du conseil des ministres qui lui était consacré ;
- préparé la mise en œuvre de l'étude Article 13 (projet de cahier spécial des charges, projet d'accord à soumettre à la signature des quatre ministres concernant la gestion de l'étude Article 13, analyse des offres remises et proposition d'attribution du marché) ;

⁷² Rapport annuel du comité de pilotage 2008, p. 17. Procès-verbal des réunions du groupe opérationnel.

⁷³ Programme de travail du secrétariat permanent adopté par le comité de pilotage du 7 juin 2006.

⁷⁴ Outre la mobilisation d'un ou deux agents du SPF pour convoquer et rédiger les PV des comités de pilotage (et les traduire), le secrétariat a été doté, à l'initiative de la « partie » fédérale, d'un appui extérieur à charge du fonds RER. Un expert a ainsi été mobilisé de 2007 à 2012 pour apporter une assistance technique et administrative au secrétariat permanent et au comité de pilotage.

- réalisé le suivi de l'étude Article 13 au sein du groupe de travail spécifique mis en place ;
- préparé une note reprenant les constats du comité de pilotage sur les conclusions de l'étude Article 13 ainsi qu'un projet de décision du CEMM sur les suites à donner à cette étude ;
- analysé la note du groupe opérationnel répondant à la décision du CEMM du 8 mai 2012.

Réponse du SPF Mobilité et Transports

Le SPF précise que, suite à la transformation du comité de pilotage en comité de pilotage restreint en 2012, le rôle attendu de l'administration s'est limité à convoquer les réunions et à rédiger les procès-verbaux du comité de pilotage restreint. Aucune demande d'analyse n'a été formulée par le comité de pilotage depuis 2013.

3.1.4 Groupe opérationnel

3.1.4.1 Rôle

Le groupe opérationnel est composé de représentants des quatre sociétés de transport en commun⁷⁵. Infrabel ne participe pas aux travaux du groupe opérationnel.

Comme le précisent les articles 10 et 23 de la convention de 2003, les sociétés de transport en commun assurent au sein du groupe opérationnel une coordination de leurs activités et en particulier concernant :

- la connaissance des besoins de la clientèle ainsi que les actions de promotion, les campagnes de publicité et d'information ;
- la formulation d'avis pour optimiser l'offre ;
- l'étude d'un système compatible de billetterie et des principes d'harmonisation tarifaire dans le cadre des initiatives générales d'harmonisation tarifaire entreprises par les sociétés de transport en commun sur le territoire de leur ressort ;
- la mise en œuvre d'une stratégie commune de commercialisation ;
- l'amélioration des correspondances horaires et de l'information intégrée au public ;
- l'aménagement des gares, des arrêts, des lieux de correspondance et des parkings.

Le groupe opérationnel est présidé par le directeur général de la direction Voyageurs National de la SNCB et rapporte le résultat de ses réflexions au comité de pilotage⁷⁶. Le groupe opérationnel se réunit, sur invitation du président, au moins tous les trois mois ou chaque fois que nécessaire⁷⁷.

3.1.5 Fonctionnement

La Cour des comptes constate que le groupe opérationnel n'a été constitué qu'en janvier 2008, soit un peu moins de deux ans après l'entrée en vigueur de la convention de 2003. Lors de sa première réunion, le groupe opérationnel décide de créer et de structurer ses activités

⁷⁵ Article 8 de la convention RER.

⁷⁶ Article 5 du règlement d'ordre intérieur du groupe opérationnel.

⁷⁷ Article 3 du règlement d'ordre intérieur du groupe opérationnel.

autour de quatre groupes de travail (selon le principe des « 4 P » : prix – produit – promotion – places⁷⁸) :

- Prix (ticketing et tarif), présidé par De Lijn. Ce groupe a mené une réflexion sur l'intégration billettique et l'intégration tarifaire, notamment dans une perspective plus large que le projet RER (interopérabilité de la carte Mobib en Belgique).
- Produit (offre et intermodalité), présidé par la SNCB. Les travaux du groupe se sont matérialisés par sa participation au groupe de travail technique de suivi de l'étude Article 13 en 2008-2009 et par la rédaction d'un programme pluriannuel en réponse à la demande du CEMM de 2012.
- Promotion (image, publicité, information), présidé par le TEC. Il a mené une réflexion sur la stratégie de promotion du RER. Ses travaux n'ont pas débouché sur la mise en œuvre d'une communication intégrée autour du projet RER.
- Places (haltes, gares et arrêts), présidé par la STIB. Ce groupe a travaillé à la certification des pôles d'échanges multimodaux. Plusieurs gares ont ainsi été certifiées dans la zone RER.

Ces groupes de travail se sont réunis de manière plus ou moins régulière selon les groupes et selon les périodes à partir de 2008. Le groupe opérationnel en tant que tel, quant à lui, ne s'est réuni que sept fois entre 2008 et 2012 (alors que son règlement d'ordre intérieur prévoit qu'il se réunisse tous les trois mois) :

- Trois réunions en 2008 ont permis de mettre sur pied les quatre groupes de travail et d'adopter un règlement d'ordre intérieur.
- Une réunion en 2009 pour faire le point sur les activités des groupes de travail.
- Trois réunions dans le cadre de la décision du CEMM de mai 2012 :
 - Lors de la réunion du 26 avril 2012, chaque opérateur est invité à faire le point sur ses projets en lien avec le RER.
 - En octobre et novembre 2012 pour coordonner et consolider les travaux des quatre groupes de travail en vue de répondre à la demande du CEMM. Cette consolidation a abouti à une note de 51 pages élaborée en décembre 2012 et envoyée au comité de pilotage en janvier 2013.

Le 15 mai 2013, le comité de pilotage restreint a estimé que la note remise n'était pas satisfaisante et ne pouvait être transmise en l'état au CEMM et a demandé aux sociétés du groupe SNCB et aux opérateurs régionaux de compléter et d'amender leur travail.

La Cour des comptes constate que le groupe opérationnel n'a pas fourni un schéma d'exploitation RER intégré (des différentes sociétés de transport) et qu'il ne s'est plus réuni depuis novembre 2012. Depuis lors, la coordination opérationnelle du projet RER, en ce qui concerne le volet ferroviaire, s'est opérée directement par la SNCB et Infrabel en dehors de la structure de coordination prévue par la convention de 2003 (voir ci-après).

De manière générale, le groupe opérationnel n'a pas joué pleinement et de manière continue son rôle. Il s'est peu réuni et son rapportage auprès du comité de pilotage est resté très limité. Chaque groupe de travail a fonctionné de manière indépendante, avec des résultats limités

⁷⁸ Dans la continuité de ce qui avait été pratiqué par la mini *Task Force* qui a préfiguré le groupe opérationnel durant la période 2003-2006 (période de ratification de la convention).

et sans réelle coordination. Les trois rapports relatant les activités du groupe opérationnel se limitent à une compilation des contributions des groupes de travail.

3.2 Pilotage du projet RER par la SNCB et Infrabel

3.2.1 Comité d'orientation RER au sein de la SNCB

3.2.1.1 Rôle

Suite à la mise en place de la nouvelle structure des chemins de fer belges au 1^{er} janvier 2014⁷⁹ et en application de l'accord institutionnel pour la sixième réforme de l'État⁸⁰, la loi du 19 avril 2014⁸¹ crée un comité d'orientation RER au sein de la SNCB. Ce comité est composé de l'administrateur délégué de la SNCB qui en assume la présidence, des trois administrateurs de la SNCB désignés par les régions et de deux autres administrateurs de la SNCB. Conformément à la loi, le comité d'orientation RER est chargé :

- d'établir une proposition de plan quinquennal⁸² relative à l'exploitation du RER qui est soumise à l'approbation du conseil d'administration de la SNCB ;
- de rendre chaque année un rapport sur la mise en œuvre du plan quinquennal et de formuler des recommandations sur celle-ci ;
- de rendre, de sa propre initiative ou à la demande du conseil d'administration, un avis préalable sur les propositions de décisions relatives à l'exploitation du RER⁸³.

Pour le législateur, le comité d'orientation RER vient compléter la concertation organisée (hors de la SNCB) entre l'État et les régions⁸⁴ sur base de l'accord de coopération de 2001 et de la convention de 2003.

Tout comme le Sénat l'observait dans son rapport d'information du 2 mai 2016⁸⁵, la Cour des comptes souligne que la question du lien précis et de la coordination entre le comité d'orientation RER et les structures de coordination prévues par la convention de 2003 n'a pas été réglée.

⁷⁹ Au 1^{er} janvier 2014, l'État a réorganisé le groupe SNCB pour le ramener à deux entreprises publiques autonomes, un gestionnaire de l'infrastructure, Infrabel, et une entreprise ferroviaire, la SNCB.

⁸⁰ L'accord institutionnel pour la sixième réforme de l'État du 11 octobre 2011 prévoit qu' « une structure dans laquelle les trois Régions et l'État fédéral seront représentés, sera créée au sein de la SNCB pour gérer ensemble l'exploitation du Réseau express régional (RER) ».

⁸¹ Loi modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques en ce qui concerne la constitution du comité d'orientation RER (articles 161sexies à 161octies).

⁸² Le plan doit, plus particulièrement, contenir au moins les éléments qui sont énumérés dans la loi, à savoir un bilan de l'existant, les objectifs stratégiques et opérationnels relatifs à l'exploitation RER, un plan d'action, la planification des actions à entreprendre et un détail des moyens (budget, personnel et timing) à attribuer à chaque action.

⁸³ Si le conseil d'administration de la SNCB souhaite s'écarter d'un avis du comité, il lui incombe de le motiver.

⁸⁴ *Doc. parl.*, Chambre, 21 mars 2014, DOC 53 3348/001, Proposition de loi modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques en ce qui concerne la constitution du comité d'orientation RER.

⁸⁵ *Doc. parl.*, Sénat, 2 mai 2016, DOC 6-201/2, Rapport d'information concernant la nécessaire collaboration entre l'autorité fédérale et les régions en vue d'instaurer une offre et un plan de transports publics mieux intégrés, p. 23.

Réponse du SPF Mobilité et Transports

Sur ce point, le SPF souligne que la négociation d'un nouvel accord de coopération dans le cadre de l'approbation du prochain plan pluriannuel d'investissement pourrait constituer une opportunité de revoir le modèle de gouvernance, en clarifiant le rôle de chacun.

Par ailleurs, la loi prévoit que le conseil d'administration doit approuver, pour le 31 décembre 2014 au plus tard, un premier plan quinquennal soumis par le comité d'orientation RER.

3.2.1.2 Fonctionnement

En raison de l'absence de désignation des représentants des régions⁸⁶, le comité d'orientation RER n'a pas pu être valablement constitué jusqu'à présent. Un comité d'orientation RER partiellement composé s'était réuni une seule fois (en décembre 2015) et aucun plan quinquennal n'avait été soumis au conseil d'administration.

Le 23 décembre 2016, le conseil des ministres a confirmé la nouvelle composition du conseil d'administration de la SNCB, comprenant entre autres des administrateurs régionaux. Cette décision lève tout obstacle à la mise en place du comité d'orientation RER.

3.2.2 Service RER de la SNCB

3.2.2.1 Rôle

La loi du 19 avril 2014 crée également un service RER au sein de la SNCB. Ce service est chargé de l'exécution des décisions du conseil d'administration relatives à l'exploitation du RER et de la préparation des tâches et missions du comité d'orientation RER, dont la proposition de plan quinquennal. Plus spécifiquement, le service RER a pour mission⁸⁷ :

- la définition annuelle et l'adaptation de l'offre RER pour tous les points d'arrêt et gares de la zone concernée ;
- l'information des voyageurs ;
- l'affectation du matériel roulant pour l'offre RER ;
- l'affectation des moyens liés à l'exploitation de l'offre RER (personnel, disponibilité du personnel, etc.) ;
- l'organisation de la concertation avec les sociétés régionales de transport.

Le responsable du service RER au sein de la SNCB est invité aux réunions du comité d'orientation RER et y siège avec voix consultative⁸⁸. Le service RER est placé sous la responsabilité directe de l'administrateur délégué et du comité d'orientation RER auxquels il rend compte directement.

⁸⁶ En application de l'arrêté royal du 25 avril 2014 relatif à la représentation des régions dans les conseils d'administration d'Infrabel et de la SNCB et dans le comité d'orientation RER de la SNCB.

⁸⁷ *Doc. parl.*, Chambre, 21 mars 2014, DOC 53 3348/003, Proposition de loi modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques en ce qui concerne la constitution du comité d'orientation RER, Rapport fait au nom de la Commission de l'Infrastructure, des Communications et des Entreprises publiques par Linda Musin.

⁸⁸ Article 161sexies, § 5, de la loi du 19 avril 2014 modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques en ce qui concerne la constitution du comité d'orientation RER.

3.2.2.2 Fonctionnement

La Cour des comptes constate que ce service, dénommé « cellule RER » au sein de la SNCB, a été mis sur pied le 1^{er} mai 2014. Il a permis de donner une nouvelle impulsion au projet RER ainsi qu'une meilleure visibilité de l'offre ferroviaire disponible dans la zone RER, par le lancement, en décembre 2015, de l'offre de trains S⁸⁹.

3.2.3 Groupe de travail Infrabel & SNCB

En 2012, alors que le comité de pilotage et le groupe opérationnel ne se réunissaient plus de manière régulière, un groupe de travail réunissant Infrabel et la SNCB se met en place et se réunit tous les trimestres⁹⁰. La volonté est de mieux coordonner les activités des deux sociétés concernant l'avancée des travaux et le déploiement de l'offre RER.

Cette concertation, qui s'est renforcée depuis 2015, a débouché sur une proposition de phasage du développement de l'offre et des infrastructures RER⁹¹. Ce nouveau phasage repose sur une optimisation de l'utilisation du solde du fonds RER et priorisation dans l'exécution des travaux⁹² afin d'obtenir le plus rapidement possible une amélioration significative de l'offre. Dans cette optique, l'augmentation de la capacité est réalisée par palier (mise à quatre voies par tronçons et non plus par ligne entière) afin que l'offre de train puisse, compte tenu des moyens budgétaires disponibles, être renforcée rapidement sans attendre la fin complète de tous les travaux. Cette proposition de phasage a été discutée au comité de pilotage du 18 mai 2016 et présentée au CEMM du 10 juin 2016.

La Cour des comptes relève que la mise en place d'un groupe de travail entre Infrabel et la SNCB a contribué à améliorer la coordination entre les deux sociétés et a permis la conception d'un nouveau planning qui vise à associer, davantage que dans le passé, la réalisation des travaux, d'une part, et l'amélioration de l'offre, d'autre part.

La Cour constate également que, jusqu'à la relance des activités du CEMM en février 2016, les réflexions d'Infrabel et de la SNCB se faisaient en dehors du cadre de pilotage prévu par la convention de 2003, ce qui pose la question de la coordination avec les sociétés régionales de transport et du caractère intégré du projet, de l'implication des régions et du suivi par le SPF Mobilité et Transports des propositions formulées.

3.3 Contrôle du SPF Mobilité et Transports

Le contrôle du SPF Mobilité, direction Entreprises publiques et Politique ferroviaire (DEPPF)⁹³, s'opère dans un double cadre.

D'une part, le SPF est tenu de réaliser des contrôles spécifiques sur la base des articles relatifs au RER repris dans les contrats de gestion 2008-2012. Ces articles chargent le SPF :

⁸⁹ Pour les différences entre les trains S et l'offre RER attendue, voir chapitre 6 Offre ferroviaire RER.

⁹⁰ *Top Account Meeting*, 18 juin 2012

⁹¹ Cette proposition est reprise dans l'état des lieux du RER présenté devant le CEMM le 10 juin 2016.

⁹² Notamment en minimisant l'impact de la clé 60/40.

⁹³ Anciennement Direction générale du transport terrestre ou DGTT.

- de contrôler la bonne imputation des dépenses de chacune des trois sociétés du groupe SNCB à charge du fonds RER (voir chapitre 4 Financement du RER) ;
- d'analyser les rapports annuels d'Infrabel et de la SNCB-Holding concernant l'utilisation du fonds RER (voir le chapitre 4) ;
- d'analyser le rapport annuel de la SNCB concernant la dotation spécifique perçue en vue de couvrir le déficit d'exploitation lié à l'exploitation du RER.

D'autre part, le SPF a la responsabilité d'un contrôle de l'ensemble des investissements⁹⁴ effectués par les sociétés ferroviaires. À cet égard, la Cour des comptes réitère les observations qu'elle a formulées dans son rapport du 27 janvier 2016 relatif à la mise en œuvre des contrats de gestion conclus avec la SNCB, Infrabel et la SNCB-Holding, à savoir que le SPF n'est pas en mesure de vérifier l'exactitude de nombreuses données figurant dans les documents envoyés par les sociétés du groupe SNCB. Le SPF commente les raisons avancées par les sociétés pour expliquer les éventuels retards ou dépassements budgétaires, mais il n'examine pas dans quelle mesure les investissements contribuent à l'accomplissement des missions de service public.

En ce qui concerne l'offre RER, celle-ci est définie de façon succincte dans le contrat de gestion 2008-2012 qui se limite à faire référence à la convention de 2003 et à la décision du conseil des ministres des 19 et 20 mars 2004 (voir chapitre 2 Cadre et objectifs du projet RER). Il n'y a pas de description détaillée de l'offre attendue par liaison permettant un contrôle de conformité de celle-ci par le SPF.

3.4 Conclusions

La Cour des comptes constate que la mise en œuvre du dispositif de pilotage prévu par la convention de 2003 a souffert de sérieuses défaillances :

- Le CEMM, qui devait être l'instance décisionnelle au plus haut niveau, ne s'est réuni qu'à trois reprises (deux fois en 2016) et n'a pas été en mesure d'apporter à ce projet les adaptations nécessaires pour une mise en œuvre efficiente et utile.
- Le comité de pilotage n'a assuré le suivi régulier du projet dans ses différentes composantes que jusqu'à la remise du rapport final, en juin 2009, de l'étude Article 13 de la convention de 2003. Par la suite, les réunions du comité de pilotage ont été moins régulières (7 réunions de juillet 2009 à juin 2016 au lieu des 41 prévues par la convention de 2003), sa composition s'est restreinte en 2013 en un intercabinet et ses activités se sont focalisées sur les suites à donner à l'étude Article 13.
- Le secrétariat permanent a réalisé jusqu'en 2009 la plupart des tâches qui lui étaient confiées. Cependant, faute de mise à disposition des ressources suffisantes par les régions, il a reposé essentiellement sur le SPF Mobilité et Transports et n'a pas fonctionné de manière continue.
- Le groupe opérationnel n'a été créé qu'en 2008. Il a constitué quatre groupes de travail dont la fréquence des réunions et les résultats ont été variables. Il s'est très peu réuni et la demande d'un schéma d'exploitation RER intégré (des différentes

⁹⁴ Le SPF procède, pour le compte de l'État fédéral et sur la base des rapports fournis par les sociétés, au suivi et au contrôle de la bonne exécution du plan d'investissement pluriannuel et du programme annuel. En particulier, les contrats de gestion prévoient que le SPF transmet au ministre des Entreprises publiques un rapport sur l'état d'avancement des différents projets.

sociétés de transport) n'a jamais été satisfaite. Le groupe opérationnel a cessé ses activités fin 2012.

La loi du 19 avril 2014 crée, au sein de la SNCB, deux autres organes chargés de certains aspects du pilotage du RER : le comité d'orientation RER et le service RER. Tout comme le Sénat l'observait dans son rapport d'information du 2 mai 2016, la Cour des comptes souligne que la question du lien précis et de la coordination entre ces nouveaux organes et les structures de coordination prévues par la convention de 2003 n'a pas été réglée.

La Cour relève également que, en raison de l'absence de désignation des représentants des régions⁹⁵, le comité d'orientation RER n'a pas pu être valablement constitué jusqu'à présent et aucun plan quinquennal n'a été soumis au conseil d'administration de la SNCB (alors que ce plan était attendu pour le 1^{er} octobre 2014). La désignation récente d'administrateurs régionaux au sein du conseil d'administration de la SNCB lève tout obstacle à la mise en place du comité d'orientation RER.

Par contre, le service RER (« cellule RER ») a été mis sur pied par la SNCB le 1^{er} mai 2014. Il a permis de redynamiser le projet RER en aboutissant notamment au lancement, en décembre 2015, de l'offre de train S.

En outre, la mise en place d'un groupe de travail en 2012 entre Infrabel et la SNCB a contribué à améliorer la coordination et a permis la conception d'un nouveau planning qui associe davantage que dans le passé la réalisation des travaux et l'amélioration de l'offre.

Enfin, la Cour des comptes constate que, jusqu'à la relance des activités du CEMM en février 2016, l'absence de réunions des organes de pilotage prévus par la convention de 2003 a privé la SNCB et Infrabel d'un cadre de décision. Cette situation a pu affecter la coordination avec les sociétés régionales de transport et le caractère intégré du projet, l'implication des régions et le contrôle par les administrations des propositions formulées.

⁹⁵ En application de l'arrêté royal du 25 avril 2014 relatif à la représentation des régions dans les conseils d'administration d'Infrabel et de la SNCB et dans le comité d'orientation RER de la SNCB.

CHAPITRE 4

Financement du RER

4.1 Fonds RER

L'accord de coopération de 2001⁹⁶ a prévu que l'État verserait 1,612 milliard d'euros₂₀₀₁ (soit 2,184 milliards d'euros courants) pour financer et réaliser les investissements nécessaires au RER. Cet accord constitue la référence budgétaire de la réalisation du RER. Le montant devait être versé par l'État sur un fonds budgétaire organique créé en 2001⁹⁷.

Le montant prévu se répartissait entre les différentes sociétés selon leurs compétences et selon la nature des investissements comme suit⁹⁸ :

- 1.460,50 millions d'euros₂₀₀₁ pour les investissements dans les projets d'infrastructure des voies (Infrabel) ;
- 95,4 millions d'euros₂₀₀₁ pour les investissements dans les projets d'infrastructure des gares (Infrabel et la SNCB-Holding) ;
- 56 millions d'euros₂₀₀₁ pour le matériel roulant (SNCB).

Le 1^{er} août 2005, les moyens disponibles sur ce fonds organique (environ 370 millions d'euros⁹⁹) ont été transférés à la SNCB-Holding¹⁰⁰ qui est chargée de gérer ce montant au nom et pour le compte de l'État, sous le contrôle du ministre des Entreprises publiques¹⁰¹. Cette enveloppe financière a conservé le nom de fonds RER bien qu'il ne s'agisse plus d'un fonds budgétaire. À partir de 2004, l'État a alimenté ce fonds par tranches annuelles, dont la dernière a été versée le 30 juin 2014. Les sommes versées au fonds ne peuvent servir qu'à financer des investissements RER.

Le fonds RER est une enveloppe fermée. Ce système présente des avantages. Le fait de disposer d'un montant limité est en principe de nature à favoriser la responsabilisation des

⁹⁶ L'accord de coopération du 11 octobre 2001 conclu entre l'État fédéral et les trois régions relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la SNCB.

⁹⁷ L'article 56 de la loi-programme du 19 juillet 2001 a créé ce fonds budgétaire organique⁹⁷ dénommé « fonds pour la mise en place du RER à et autour de Bruxelles ». Initialement, il devait permettre aux régions ou à d'autres tiers d'y injecter des moyens financiers. En l'absence de versements par les tiers, il a été supprimé en 2005.

⁹⁸ Lors de l'estimation initiale du projet RER (PPI 2001-2012), le groupe SNCB n'était pas scindé en trois entités (Infrabel – SNCB – SNCB-Holding). La répartition de ces montants a été établie sur la base des estimations initiales reprises dans le PPI 2001-2012.

⁹⁹ 370,419 millions d'euros seront effectivement versés sur ce nouveau fonds le 2 août 2005.

¹⁰⁰ Depuis la restructuration du groupe ferroviaire en 2014, cette tâche est exercée par la SNCB.

¹⁰¹ Article 50 de la loi-programme du 11 juillet 2005.

sociétés et de Tuc Rail¹⁰². Cela favorise également une meilleure lisibilité de l'affectation des montants à des projets spécifiques.

Lorsqu'une tranche annuelle n'est pas entièrement consommée, le solde est reporté sur l'année suivante. Les sommes immobilisées dans le fonds peuvent être placées afin de générer des produits financiers qui augmentent le fonds.

Le contrôle de l'utilisation de ce fonds est confié au SPF Mobilité et Transports et au service de contrôle centralisé des marchés et contrats placé sous la responsabilité du dirigeant du service d'audit interne de la SNCB.

4.2 Alimentation du fonds

4.2.1 Alimentation par l'État fédéral

Le fonds a été alimenté par tranches versées par l'État entre 2004 et 2014. Afin de limiter la perte de valeur du fonds au fil des années, les montants versés ont été révisés selon une formule prévue dans le contrat de gestion de la SNCB-Holding¹⁰³ et basée sur l'évolution du prix des matériaux (I) et des salaires horaires (S)¹⁰⁴. Les contrats de gestion précisent que l'indice utilisé pour actualiser les mouvements sur le fonds RER est le même que celui qui est utilisé pour l'indexation de la dotation d'investissement. Ces paramètres servent également de référence dans les formules de révision des prix des marchés de travaux et fournitures.

¹⁰² Les estimations et les budgets nécessaires à la réalisation du RER ont été confiés à Tuc Rail, filiale d'Infrabel. Tuc Rail doit faire rapport aux sociétés concernant sa gestion du projet RER.

¹⁰³ Article 71 du contrat de gestion 2008-2012 de la SNCB-Holding.

¹⁰⁴ Cette formule est la suivante : montant $\times ((\text{moy } I \text{ t-2} / \text{moy } I \text{ r-2} \times 0,4) + (\text{moy } S \text{ t-2} / \text{moy } S \text{ r-2} \times 0,6))$. (Indexation pour l'année T de montants exprimés en euros d'une année R).

Tableau 2 – Versements au fonds RER (en millions d’euros courants)

Date	Versements
01.2004	51,00 ⁽¹⁾
02.08.2005	370,42 ⁽²⁾
2006 ⁽³⁾	0,00
19.01.2007	210,71
03.10.2008	210,70
30.06.2009	222,07
30.07.2009	0,009 ⁽⁴⁾
30.06.2010	230,61
30.06.2011	224,34
30.07.2012	234,10
30.06.2013	243,49
30.06.2014	186,76
Total	2.184,20

(1) Prélèvement sur le fonds budgétaire RER.

(2) Montant transféré du fonds budgétaire vers le fonds RER géré par la SNCB-Holding.

(3) Aucun versement n’a été effectué en 2006. Le solde du fonds était estimé suffisant pour couvrir les frais envisagés durant l’année et l’absence de versement n’aurait pas de conséquences pour les sociétés.

(4) Le supplément de 9.000 euros versés en juillet 2009 est consécutif à un ajustement de la dotation de 2008 suite au retard de versement de la tranche (octobre plutôt que juin).

Source : Cour des comptes, sur la base des documents des sociétés ferroviaires

Compte tenu de la formule de révision appliquée lors des versements, l’enveloppe prévue de 1,612 milliard d’euros₂₀₀₁ a abouti à ce que l’État verse 2.184,2 millions d’euros courants.

Le fonds RER étant une enveloppe fermée, aucun versement supplémentaire n’est prévu. S’il y a un dépassement du fonds avant la fin des travaux, les surcoûts éventuels, quelles qu’en soient les causes, devront être financés dans les limites de la dotation d’investissement classique versée par l’État belge à Infrabel et à la SNCB-Holding¹⁰⁵. Ce financement complémentaire nécessite que les surcoûts soient prévus dans le plan pluriannuel d’investissement. La Cour des comptes constate que le PPI 2013-2025 comprend en effet 353,2 millions d’euros₂₀₁₂ pour des travaux RER. Jusqu’à présent, les surcoûts n’ont pas été imputés sur la dotation classique financée par l’État. Au surplus, suite à la suspension du PPI en juillet 2015¹⁰⁶, Infrabel considère que le financement de la poursuite des chantiers RER n’est pas garanti et a interrompu, pour l’essentiel, les travaux.

Le financement des surcoûts du RER par la dotation classique de l’État pour les investissements ferroviaires n’est pas nécessairement une mesure qui facilitera la finalisation du projet RER. Les montants consacrés au RER sont alors en concurrence avec les moyens

¹⁰⁵ Article 45 du deuxième avenant au contrat de gestion 2005-2007 de la SNCB-Holding. Les articles 61 (Infrabel) et 66 (SNCB-Holding) des contrats de gestions 2008-2012 ont repris cette mesure.

¹⁰⁶ *Doc. parl.*, Chambre, 16 septembre 2015, DOC 54 1317/001, Échange de vues avec la ministre de la Mobilité, chargée de Belgocontrol et de la SNCB, sur la vision stratégique pour la SNCB et Infrabel.

financiers destinés aux autres investissements tels que la sécurité, le maintien de la capacité du réseau ferroviaire¹⁰⁷ ou les gares.

4.2.2 Recherche de financements alternatifs

Lorsqu'il est apparu que le fonds RER ne serait pas suffisant pour terminer les travaux prévus, Infrabel a envisagé des moyens alternatifs pour financer les travaux sans devoir solliciter la dotation classique de l'État pour les investissements ferroviaires.

4.2.2.1 Subsidés européens

Plusieurs demandes de subsidés ont été adressées à l'Union européenne dans le cadre de la construction de différents tronçons du RER¹⁰⁸. Cependant, une seule de ces demandes a abouti à l'octroi en 2012 d'un subside de 33,94 millions d'euros pour le tunnel Schuman-Josaphat. Le subside a été obtenu spécifiquement pour le projet RER, dans le cadre du projet Eurocap-rail sur l'axe ferroviaire Bruxelles-Luxembourg-Strasbourg (*Priority Project 28*).

4.2.2.2 Accélération des travaux RER par une opération de préfinancement régional

Lors des discussions relatives à l'élaboration du PPI 2013-2025, il a été question d'accélérer des travaux du RER grâce à une opération de préfinancement régional.

L'utilisation des préfinancements prévus par la Région wallonne pour le raccordement ferroviaire à l'aéroport de Charleroi (202 millions d'euros₂₀₁₅) et du solde éventuel du préfinancement du projet *Park&Ride* de Louvain-la-Neuve, n'a pas été concrétisée.

4.3 Gestion du fonds RER

Suite à la restructuration du groupe ferroviaire en 2014, la SNCB a repris la mission de gestion de la SNCB-Holding évoquée plus haut.

Les contrats de gestion successifs et leurs avenants ont défini les missions de gestion et de contrôle de la SNCB-Holding.

L'article 45 du contrat de gestion 2005-2007 définit les missions de la SNCB-Holding :

- mettre les fonds à disposition d'Infrabel, de la SNCB et d'elle-même, sur la base de relevés mensuels des factures d'entreprises et des dépenses réelles en régie relatives à ces investissements ;
- vérifier le respect des plafonds de dépenses tel qu'il résulte de la répartition inscrite au programme annuel d'investissement de chacune des trois sociétés ;
- communiquer à la DGTT¹⁰⁹ une situation des prélèvements arrêtée trimestriellement, dans les deux mois suivant ce trimestre ;

¹⁰⁷ On entend par investissement en « maintien de capacité », les travaux d'entretien, de réparation ou de renouvellement réalisés afin que le réseau ferroviaire existant puisse être maintenu dans un état normal d'utilisation.

¹⁰⁸ En 2012, Infrabel a formulé une demande de subsidés de 52 millions d'euros dans le cadre de la ligne 161 et une demande de subsidés de 39 millions d'euros dans le cadre de la liaison Watermael-Schuman-Josaphat. En 2014, Infrabel a formulé une demande de subsidés de 15 millions pour la ligne 50A et une demande de subsidés de 72 millions pour la ligne 161. Ces projets ont pu faire l'objet d'une demande de subsidés étant donné leur localisation sur les corridors européens.

¹⁰⁹ Actuellement la Direction générale de la politique de mobilité durable et ferroviaire du SPF Mobilité et Transports.

- placer au mieux les fonds ;
- établir un rapport annuel spécifique pour chaque 30 avril sur la gestion des moyens qui lui sont confiés¹¹⁰ ; le destinataire du rapport n'est pas spécifié.

Ensuite, l'article 67 du contrat de gestion 2008-2012 a précisé les obligations de la société :

- La SNCB-Holding est tenue de vérifier les dépenses de chacune des trois sociétés à charge du fonds RER.
- Elle a l'obligation de communiquer à la DGTT une situation des prélèvements arrêtée trimestriellement dans les deux mois suivant ce trimestre et cette situation doit être complétée des prévisions pour les 24 mois à venir.
- Dans le rapport annuel spécifique, elle doit fournir des informations supplémentaires : la ventilation des versements effectués par destinataire, avec une ventilation par nature de dépenses pour les versements de la SNCB-Holding et la compatibilité entre les paiements réalisés par le fonds et les dépenses réelles d'investissement de chaque société durant l'année. Le rapport doit être envoyé au ministre des Entreprises publiques et à la DGTT.

En l'absence de nouveau contrat de gestion, les mesures de gestion du fonds RER prévues par le contrat 2008-2012 restent d'application.

Lors de l'élaboration du PPI 2013-2025, le montant disponible dans le fonds RER au 1^{er} janvier 2013 n'a pas été correctement estimé par la SNCB-Holding. D'une part, les montants encore à sortir du fonds RER concernant des travaux réalisés au 1^{er} janvier 2013 n'avaient pas été pris en compte. En effet, les dépenses déjà effectuées et imputables sur 2012 mais pas encore payées par le fonds (factures pas encore reçues) n'ont pas été prises en considération. D'autre part, le solde avait été indexé à tort. Selon Infrabel, le fonds RER au 1^{er} janvier 2013 a été surestimé d'un montant de 150 millions d'euros₂₀₁₂ à la suite de ces erreurs. Lors de l'élaboration du PPI 2013-2025, il était déjà prévu que des moyens seraient prélevés sur la dotation classique d'investissement pour finaliser les investissements RER. L'estimation du fonds au 1^{er} janvier 2013 devait permettre de déterminer les montants de ces investissements. La société a estimé que cette erreur de 150 millions d'euros₂₀₁₂ aurait un impact sur le montant de tous les investissements d'infrastructure prévus dans le PPI pour la période 2019-2020. Infrabel a informé le SPF Mobilité et Transports de cette erreur. Les dernières estimations du solde du fonds et des besoins financiers pour terminer les travaux en ont tenu compte. Cependant, le PPI 2013-2025 n'a pas été modifié sur ce point.

La SNCB (anciennement la SNCB-Holding) est à la fois une des bénéficiaires du fonds RER et son gestionnaire. Elle prélève les montants nécessaires à la réalisation du RER pour elle-même et pour Infrabel et rédige en même temps les rapports sur la gestion du fonds destiné au SPF Mobilité et Transports.

Les obligations reprises dans les contrats de gestion successifs ont été respectées par la SNCB-Holding et ensuite par la SNCB. Les rapports trimestriels et spécifiques ont été envoyés comme prévu au SPF Mobilité et Transports.

¹¹⁰ Pour plus de détails concernant ce rapport spécifique, voir point 4.3.3.2.

4.3.1 Placements financiers du fonds RER

Les travaux du RER n'ont pas suivi le même rythme que les versements dans le fonds. En effet, le retard dans le lancement et le déroulement des projets a eu pour conséquence qu'une partie des premiers versements se sont accumulés. Le solde du fonds affichait quasiment en permanence un montant d'environ 300 millions d'euros. Ces montants immobilisés dans le fonds ont été placés dans des produits financiers. Depuis la création du fonds, ces placements ont généré 72 millions d'euros d'intérêts.

L'article 67, § 6, du contrat de gestion 2008-2012 conclu entre l'État et la SNCB-Holding indique que les produits financiers qui découlent des placements sont affectés au financement des investissements RER.

En 2013, le SPF Mobilité et Transports a interrogé la SNCB-Holding sur la faible rentabilité des placements financiers du fonds. La SNCB-Holding a invoqué la priorité donnée à des placements sécurisés et à courtes échéances et donc à moindre rendement. Le SPF Mobilité et Transports s'est rallié à l'argumentation de la SNCB-Holding.

Depuis juin 2015, d'autres modalités financières sont entrées en vigueur. Ces modifications sont consécutives aux mesures du gouvernement fédéral visant à réduire le ratio dette/PIB. Elles concernent la consolidation des actifs financiers des administrations publiques¹¹¹. En avril 2015, la Banque nationale a classé le fonds RER dans un sous-secteur qui doit placer ses disponibilités à vue sur un compte bancaire dans une institution désignée par l'État. De plus, les moyens disponibles sur le fonds doivent être investis directement auprès du Trésor et/ou en instruments financiers émis par l'État fédéral. Les montants investis, avant cette date, en instruments financiers des communautés et des régions peuvent y rester placés jusqu'à leur terme.

4.3.2 Consommation du fonds

La majeure partie des moyens disponibles dans le fonds RER a été affectée aux projets d'infrastructure dirigés par Infrabel. La SNCB a consommé une partie très limitée du fonds exclusivement pour la modernisation du matériel roulant destiné au RER. À ce jour, la partie consacrée au matériel roulant a été complètement libérée. Au 31 décembre 2016, Infrabel avait consommé **1.858,1 millions d'euros**, la SNCB 66,7 millions d'euros et la SNCB (« nouvelle » qui a repris l'ancienne SNCB-Holding) **107,5 millions d'euros**. À cette date, **224,06 millions d'euros étaient encore** présents dans le fonds. Ce solde ne tient toutefois pas **compte** des dépenses réalisées en 2016, mais pas encore remboursées par le fonds RER. Le montant du solde encore disponible dans le fonds au 31 décembre 2016 sera normalement connu à la mi-février 2017.

Différentes normes interviennent pour déterminer les dépenses admissibles sur le fonds :

- La loi-programme du 19 juillet 2001 indique la nature des dépenses autorisées par ce fonds.
- Le plan pluriannuel d'investissement 2001-2012 spécifie les investissements en infrastructures RER.

¹¹¹ Articles 113 à 121 de la loi du 21 décembre 2013 portant des dispositions fiscales et financières diverses.

- L'article 50 de la loi-programme du 11 juillet 2005 précise que les moyens du fonds sont utilisés exclusivement pour le financement des investissements RER.
- Les contrats de gestion 2005-2007 et 2008-2012 (prolongés) précisent les montants et la nature des investissements attribués à chacune des trois sociétés du groupe. Ils indiquent les dépenses admissibles sur le fonds RER.

Le paiement des montants à charge du fonds a fait l'objet d'une convention, en 2005, entre les trois sociétés du groupe. Les sociétés envoient mensuellement leurs factures relatives aux travaux du RER au service de contrôle centralisé des marchés et contrats placé sous la responsabilité du dirigeant du service d'audit interne de la SNCB (anciennement SNCB-Holding)¹¹². Pour les sociétés, les dépenses liées au projet RER sont comptabilisées comme des créances sur le fonds RER. Le service de contrôle centralisé des marchés et contrats, placé sous la responsabilité du dirigeant du service d'audit interne, contrôle et approuve les factures¹¹³. Une fois les dépenses approuvées, le service Trésorerie de la direction Finances de la SNCB reçoit l'ordre de payer. Les montants approuvés sont alors versés aux sociétés qui ont payé les cocontractants. Le SPF Mobilité et Transports est chargé de vérifier a posteriori si les dépenses d'investissement liées au projet RER sont correctement imputées.

4.3.2.1 Dépenses suivant les contrats de gestion

Les contrats de gestion (contrats 2005-2007 et 2008-2012) et leurs avenants énoncent les montants maximums mis à disposition des sociétés ainsi que les investissements qu'elles peuvent prendre en charge. Ces montants peuvent être révisés chaque année lors de l'approbation des budgets d'investissement et de leurs amendements. Ainsi, les investissements suivants peuvent être réalisés par :

- la SNCB-Holding : l'aménagement des gares en dehors des quais, couloirs sous voies et passerelles, situées dans le périmètre RER¹¹⁴ ;
- Infrabel : la mise à quatre voies des lignes L50A, L124 et L161, la réalisation du tunnel Schuman-Josaphat, la construction de la courbe de Nossegem et l'aménagement des quais, couloirs sous voies et passerelles dans les gares du périmètre RER¹¹⁵ ; le contrat de gestion 2008-2012 apporte des précisions concernant les tronçons mis à quatre voies des lignes¹¹⁶ ;
- la SNCB : le matériel roulant destiné à l'offre RER. Le contrat de gestion 2005-2007 indique que 56 millions d'euros₂₀₀₁ seront prélevés sur le fonds RER pour le matériel spécifique RER¹¹⁷ ; ce montant a servi à moderniser du matériel existant¹¹⁸.

¹¹² Il y a également des factures plus anciennes (par exemple à cause d'un litige qui a suspendu le paiement).

¹¹³ Pour plus de précisions, voir point 4.3.4.1.

¹¹⁴ Voir articles 45 du contrat de gestion 2005-2007 et 68 du contrat de gestion 2008-2012 conclus entre l'État fédéral et la SNCB-Holding.

¹¹⁵ Arrêté royal du 16 novembre 2006 portant approbation au premier avenant au contrat de gestion conclu entre l'État et la société anonyme de droit public Infrabel.

¹¹⁶ Article 61 du contrat de gestion 2008-2012 conclu entre l'État fédéral et Infrabel.

¹¹⁷ Arrêté royal du 16 novembre 2006 portant approbation du premier avenant au contrat de gestion conclu entre l'État et la société anonyme de droit public SNCB et arrêté royal du 10 mai 2007 portant approbation du deuxième avenant au contrat de gestion conclu entre l'État et la société anonyme de droit public SNCB.

¹¹⁸ Pour plus de détails, voir chapitre 7.

Des mesures ont été prévues afin d'encadrer l'utilisation des moyens mis à disposition, telles que la justification des montants utilisés dans le rapport annuel relatif à l'exécution du plan d'investissement.

4.3.2.2 Frais de fonctionnement du secrétariat permanent RER et frais d'études

La mise en place d'un secrétariat permanent¹¹⁹ est prévue par l'article 11 de la convention de 2003. Un expert externe a été engagé pour venir en appui de ce secrétariat. Ses honoraires ont été définis dans un marché public.

La convention 2003 prévoit également d'entamer une étude dans les six mois qui suivent son entrée en vigueur¹²⁰. La mise en œuvre et le suivi de cette étude ont été confiés au secrétariat permanent RER. La participation de l'État aux frais d'étude et d'actualisation a été limitée à 1,5 million d'euros₂₀₀₈ par le contrat de gestion 2008-2012. Le plafond autorisé a été respecté.

Les honoraires de l'expert et les frais d'études ont été mis à charge du fonds RER après approbation des pièces justificatives par le SPF Mobilité et Transports.

4.3.2.3 Frais de gestion de la SNCB-Holding

Le contrat de gestion 2005-2007 prévoit un remboursement des frais de gestion de la SNCB-Holding (actuellement SNCB) à charge du fonds RER. Ces frais sont fixés forfaitairement à 35.000,00 euros par an¹²¹. Ce montant est indexé sur la base de l'évolution annuelle de l'indice santé. Fin 2015, les frais de gestion cumulés s'élevaient à 343.658,76 euros. Le montant forfaitaire a été respecté chaque année.

4.3.2.4 Respect des normes

Globalement, les normes pour déterminer les dépenses admissibles ont été respectées. La Cour des comptes a cependant constaté un cas de travaux non repris dans le projet PPI 2013-2025 sous le programme RER, mais financé par le fonds. Il s'agit du projet « augmentation de capacité Bruxelles midi » (programme d'extension de capacité I-02.01.015). Infrabel a en effet prévu de prélever sur le fonds RER, à titre exceptionnel, 8,2 millions d'euros₂₀₁₅ en 2015 et 11,3 millions d'euros₂₀₁₆ en 2016, pour ce projet alors que, dans le PPI 2013-2025, le financement du projet d'augmentation de capacité Bruxelles midi était à charge de la dotation classique d'investissement. De plus, le PPI prévoyait, pour ces travaux, un budget de 1,2 million d'euros₂₀₁₂ pour 2015 et 0,7 million d'euros₂₀₁₂ pour 2016.

Infrabel justifie ce prélèvement sur le fonds RER en avançant que ces investissements font intégralement partie de la mise à quatre voies de la ligne 50A entre Bruxelles et Denderleeuw : il s'agit de la dernière section de 2 kilomètres jusqu'à l'entrée de la gare de Bruxelles midi. Ces travaux ont été intégrés dans le programme I-02.01.015 qui regroupe tous les travaux situés à cet endroit pour des raisons de *Program Management*. Dans sa réponse, Infrabel précise que seule la partie concernant les travaux des troisième et quatrième voies de la ligne 50A est financée par le fonds RER.

¹¹⁹ Voir chapitre 3.

¹²⁰ Articles 13 de la convention RER.

¹²¹ Article 45 du contrat de gestion 2005-2007 de la SNCB-Holding et article 67 du contrat de gestion 2008-2012 de la SNCB-Holding.

Infrabel se fonde sur l'article 56 de la loi-programme du 19 juillet 2001 qui indique que « *le fonds sert prioritairement aux dépenses d'investissements en infrastructure ferroviaire nécessaires pour les besoins du réseau express régional à et autour de Bruxelles* » et sur l'article 61 de son contrat de gestion qui stipule que « *la mise à quatre voies de la ligne 50A –Tronçon Sint-Katharina-Lombeek – Bruxelles Petite-Île* » est prise en charge par le fonds. Le SPF Mobilité et Transports invoque également l'article 56 pour justifier cette opération. Infrabel indique qu'il s'agit du seul cas où le fonds RER a servi à financer un projet d'investissement non repris dans le programme RER du PPI.

4.3.3 Obligations de rapportage des sociétés

Les contrats de gestion 2008-2012 imposent aux sociétés des mesures particulières de rapportage sur la gestion financière des investissements RER et la gestion du fonds.

4.3.3.1 Gestion financière

L'article 61 du contrat de gestion 2008-2012 Infrabel et l'article 66 du contrat de gestion 2008-2012 SNCB-Holding stipulent qu'à partir de 2009, les deux sociétés rédigeront un rapport annuel comprenant une actualisation de la prévision de coût total du projet RER et une évaluation des risques budgétaires subsistants. Le contrat de gestion SNCB-Holding ajoute qu'une comparaison avec les moyens disponibles dans le fonds sera également réalisée. Ces rapports doivent être remis au plus tard le 30 avril au ministre des Entreprises publiques ainsi qu'au SPF Mobilité et Transports. Ces rapports avaient pour objectif de suivre les estimations d'éventuels surcoûts.

En mai 2010, les deux sociétés ont remis un rapport commun sur la situation arrêtée au 31 décembre 2009. Ce rapport précise de façon détaillée les différents projets entrant dans le scope RER, l'évolution du périmètre des travaux, du budget et du planning ainsi que les facteurs de risque envisageables pour ces trois éléments. Ce rapport fait état d'un surcoût estimé à 15,3 % par rapport au budget initial.

En avril 2011, les deux sociétés ont à nouveau remis un rapport commun sur la situation arrêtée au 31 décembre 2010. Contrairement au rapport de l'année précédente, les informations présentées sont succinctes. Ce rapport fait état d'un surcoût estimé à 17,7 % par rapport au budget initial. Le SPF Mobilité et Transports a relevé les lacunes de ce rapport.

En raison des discussions relatives au plan d'investissement 2013-2025, les deux sociétés n'ont pas établi de rapport en 2012. Pour les mêmes raisons, le rapport 2013 ne permettait pas d'établir les coûts totaux estimés des projets. En 2014, un rapport a été établi.

Depuis 2015, il n'y a plus eu de rapport. Selon Infrabel, les incertitudes entourant le PPI 2013-2025 ne lui permettraient pas de réaliser une actualisation réaliste des estimations de coûts pour la poursuite du projet RER. L'avenir des chantiers RER et la planification du projet dépendent en grande partie des choix financiers qui seront privilégiés dans le plan d'investissement. Les modifications de planning auront aussi un impact sur les coûts globaux (par exemple des surcoûts dus à l'inutilisation momentanée de certains tronçons déjà construits).

4.3.3.2 Gestion du fonds

La SNCB-Holding envoie une situation des prélèvements arrêtée trimestriellement et des prévisions pour les 24 mois à venir¹²². Le contrôle de la bonne imputation des dépenses d'investissement sur le projet RER est assuré par le SPF Mobilité et Transports dans le cadre du suivi des investissements (voir point 4.3.4 ci-après).

Chaque année, pour le 30 avril au plus tard, la société remet, au ministre de la Mobilité et au SPF Mobilité et Transports, un rapport spécifique sur la gestion des moyens qui lui ont été confiés¹²³ durant l'année précédente. Les éléments suivants doivent apparaître dans le rapport :

- le solde des moyens disponibles au 1er janvier de l'année précédente ;
- la description des placements et des versements effectués dans l'année ;
- la ventilation par destinataire des versements effectués, avec une ventilation par nature de dépenses pour les versements de la SNCB-Holding ;
- une présentation détaillée du calcul des produits financiers qui en découlent ;
- une compatibilité entre les paiements réalisés par le fonds et les dépenses réelles d'investissement de chaque société, durant l'année, en faisant apparaître les paiements sur investissements de l'année en cours, les paiements sur l'année précédente et le solde restant à payer sur les dépenses réellement comptabilisées.

De 2008 à 2015, ces rapports ont été transmis chaque année dans les délais. Leur contenu est conforme aux prescriptions du contrat de gestion. Ces rapports permettent de suivre la situation comptable (dépenses strictement dues pour l'année) et la situation de trésorerie (dépenses payées durant l'année) du fonds RER. Les données reprises dans ces rapports ont été exploitées par le SPF Mobilité et Transports pour créer un outil de suivi sous forme de tableaux Excel, qui compare les données comptables et les données extracomptables dont disposent les ingénieurs. À l'heure actuelle, cet outil de suivi n'est plus actualisé.

4.3.4 Suivi et contrôle de l'utilisation du fonds

Outre les obligations de la SNCB (anciennement la SNCB-Holding) liées à son rôle de gestionnaire du fonds, le contrôle et le suivi du fonds sont effectués principalement par le service de contrôle centralisé des marchés et contrats placé sous la responsabilité du dirigeant du service d'audit interne de la SNCB et par le SPF Mobilité et Transports.

4.3.4.1 Rôle du service de contrôle centralisé des marchés et contrats

Le service de contrôle centralisé des marchés et contrats placé sous la responsabilité du dirigeant du service d'audit interne vérifie, sur la base des documents transmis par les sociétés, si les sommes versées par le fonds RER correspondent bien à des travaux réalisés dans le cadre du RER. Cette tâche occupe environ une personne un jour par mois.

Les sociétés envoient mensuellement¹²⁴ leurs demandes de paiement et leurs justificatifs de service. En règle générale, il s'agit des factures du mois au cours duquel les sociétés

¹²² Article 67, § 5, du contrat de gestion 2008-2012 de la SNCB-Holding.

¹²³ Article 67, § 8, du contrat de gestion 2008-2012 de la SNCB-Holding.

¹²⁴ La SNCB ne rentre pas nécessairement ses demandes tous les mois. En effet, sa consommation du fonds est moindre et généralement concerne des montants moins importants qu'Infrabel.

demandent le remboursement. Le service reçoit également un récapitulatif des montants versés les mois précédents. La vérification des pièces s'effectue sur la base du libellé de la facture. Les factures dont le montant est supérieur à 200.000 euros sont systématiquement vérifiées, ce qui n'est pas le cas pour les plus petits montants. Il doit s'agir d'une dépense d'infrastructure sur une ligne RER. Afin de vérifier que la dépense a été imputée par la société sur le compte correct, on vérifie la nature de cette dépense sur la base de la structure de découpage de projet (SDP) fournie par les sociétés. S'il n'y a pas de réserve sur la demande de remboursement, la proposition de paiement signée par l'agent traitant est soumise au responsable du service d'audit interne pour approbation. Ensuite, un ordre de paiement est adressé au service Trésorerie de la direction Finances de la SNCB.

Le service d'audit interne proprement dit n'a jamais réalisé d'audit spécifique de la gestion du fonds RER. Il indique que son rôle se limite à l'examen préalable des demandes de paiement. En effet, alors qu'environ 90 % du fonds est consommé par Infrabel, le service d'audit interne n'est pas compétent pour vérifier les mesures de contrôle interne mises en place par Infrabel.

Le service de contrôle centralisé des marchés et contrats placé sous la responsabilité du dirigeant du service d'audit interne n'est pas en mesure de suivre toutes les dépenses d'investissement liées au projet RER. Il ne consulte pas les contrats de marchés publics qui pourraient être une source de données utile pour vérifier qu'une dépense correspond à un chantier RER. Le manque de moyens humains ne permet pas d'organiser des visites sur chantier pour vérifier par coup de sonde la présence des éléments repris sur les factures.

Tenant compte de ces circonstances, ce service n'a jamais détecté d'erreur significative dans le cadre de sa mission.

4.3.4.2 Rôle du SPF Mobilité et Transports

Le SPF Mobilité et Transports est chargé par le contrat de gestion 2008-2012 conclu entre l'État et la SNCB-Holding du contrôle de la bonne imputation des dépenses d'investissement sur le projet RER. Ce contrôle s'effectue dans le cadre du suivi des investissements effectué par le SPF.

Le SPF a mis en place des outils pour suivre l'évolution du fonds RER. Il complète des tableaux avec les données figurant dans les rapports rédigés par les sociétés conformément aux contrats de gestion (voir point 4.3.3 ci-avant), dans les documents budgétaires et dans les documents de gestion.

Le suivi des investissements RER est identique au suivi des investissements financés par la dotation d'investissement classique. Le SPF se base essentiellement sur les plans pluriannuels d'investissement des sociétés, les programmes et budgets annuels d'investissement et les dossiers de projet. Des visites de terrain sont également envisageables. De plus, afin de permettre au SPF d'effectuer correctement son contrôle, les sociétés sont tenues de lui fournir un certain nombre de documents tels que des rapports annuels d'avancement des projets, des rapports d'évaluation sur l'exécution du programme annuel d'investissement, etc.

La Cour des comptes a analysé la procédure de suivi des investissements par le SPF Mobilité et Transports dans un rapport du 27 janvier 2016¹²⁵. Les principales recommandations formulées dans ce rapport étaient les suivantes :

- Finaliser à brève échéance la mise en œuvre de la nouvelle méthodologie de suivi des investissements, afin que le ministre dispose d'une analyse de l'ensemble des projets d'investissement.
- Délimiter précisément chaque projet et évaluer son déroulement à partir des données budgétaires et de calendrier fixées initialement pour améliorer le suivi des investissements et pour réduire les retards dans leur mise en œuvre. En outre, fixer des délais intermédiaires pour chaque étape importante d'un projet afin de constater plus rapidement les retards et de prendre des mesures pour en limiter les effets.
- Afin de faciliter le pilotage et l'évaluation, prévoir des instruments de suivi traitant des échéances à court, moyen et long terme. Les échéances de court terme, tout d'abord, seraient abordées par le programme annuel d'investissement. Les échéances à moyen terme, ensuite, seraient rencontrées au travers d'un plan d'investissement dont la durée et les objectifs coïncideraient avec le contrat de gestion. Les échéances à long terme, enfin, feraient l'objet d'un plan dessinant des perspectives conformes à la stratégie fédérale de mobilité.
- Impliquer le SPF dans l'élaboration du plan d'investissement pluriannuel et du projet de programme annuel d'investissement, afin notamment d'objectiver davantage le choix des investissements.
- Plus globalement, lier les projets d'investissement financés par les deniers publics aux objectifs stratégiques de mobilité assignés par l'État aux sociétés et traduits dans les contrats de gestion. Le lien entre les investissements et ces objectifs stratégiques devrait permettre au gouvernement de juger a priori du bien-fondé de chaque projet.

4.3.5 Conclusions

L'État a alimenté le fonds RER conformément à ses obligations, pour un montant total de 2.184,2 millions d'euros courants. De 2006 à 2014, le fonds a été suffisant pour couvrir les dépenses effectuées. Par contre, le solde actuel du fonds ne suffira pas à couvrir les travaux pour finaliser le projet RER.

Il est prévu que si les moyens du fonds RER sont insuffisants, les surcoûts éventuels, quelles qu'en soient les causes, sont financés par l'État au moyen de la dotation d'investissement classique¹²⁶. À ce jour, les sociétés n'ont pas utilisé cette dotation dans le cadre des travaux du RER. Au surplus, suite à la suspension du PPI en juillet 2015, Infrabel considère que le financement de la poursuite des chantiers RER n'est pas garanti et a interrompu, pour l'essentiel, les travaux.

Actuellement, le fonds RER ne finance plus exclusivement une extension de capacité du réseau ferroviaire, essence même du projet, mais également l'entretien des infrastructures liées au RER ainsi que l'entretien et la sauvegarde des chantiers aujourd'hui à l'arrêt.

¹²⁵ Cour des comptes, *Évaluation de la mise en œuvre des contrats de gestion conclus avec la SNCB, Infrabel et la SNCB-Holding*, audit effectué à la demande de la Chambre des représentants, Bruxelles, janvier 2016, p. 73-86 (point 3.2.7).

¹²⁶ Article 61 du contrat de gestion d'Infrabel et article 66 du contrat de gestion de la SNCB-Holding.

La SNCB-Holding (aujourd'hui, la SNCB) respecte ses obligations de gestionnaire du fonds RER.

En ce qui concerne la gestion du fonds, les rapports prévus par l'article 61 du contrat de gestion 2008-2012 d'Infrabel et par l'article 66 du contrat de gestion 2008-2012 de la SNCB-Holding doivent fournir des informations utiles sur l'actualisation de la prévision de coût total du projet RER et l'évaluation des risques budgétaires subsistants. En raison des discussions relatives au plan d'investissement 2013-2025, les deux sociétés n'ont pas établi de rapport en 2012. Pour les mêmes raisons, le rapport 2013 ne permettait pas d'établir les coûts totaux estimés des projets. Depuis 2015, il n'y a plus eu de rapport. Infrabel explique cette situation par les incertitudes qui entourent le nouveau plan pluriannuel d'investissement, qui empêchent de faire une estimation réaliste. Le SPF a tenté d'obtenir les rapports manquants, sans succès. Il a également critiqué le caractère superficiel des rapports qu'il avait reçus.

Ni le SPF ni le service de contrôle centralisé des marchés et contrats placé sous la responsabilité du dirigeant du service d'audit interne de la SNCB n'ont relevé, sur la base des pièces produites par les sociétés, d'irrégularités significatives dans la consommation du fonds. Néanmoins, les contrôles exercés par ces deux services ne peuvent pas garantir que les moyens mis à disposition par le fonds RER servent exclusivement à des investissements RER.

Le contrôle des investissements par le SPF est insuffisant comme déjà signalé dans l'audit de janvier 2016 de la Cour des comptes.

4.4 Clé de répartition 60/40

4.4.1 Principes

L'accord de coopération entre l'État fédéral et les trois régions du 11 octobre 2001¹²⁷ relatif au plan d'investissement pluriannuel 2010-2012 de la SNCB prévoit une clé de répartition par laquelle le financement de l'ensemble des investissements ferroviaires financé par l'État doit être affecté à hauteur de 60% sur le territoire de la Région flamande et de 40% sur celui de la Région wallonne. La Région de Bruxelles-Capitale est exclue de ce calcul ainsi que certains projets ferroviaires (voir point 4.4.3 ci-après).

Suivant cet accord de coopération, la durée d'application de la clé de répartition était calquée sur celle du plan pluriannuel d'investissement 2001-2012. La clé fait également partie des lignes directrices du plan pluriannuel d'investissement 2013-2025¹²⁸. Même si la ministre de la Mobilité et des Transports a annoncé la suspension de ce PPI, le principe de la clé 60/40 continue de s'appliquer en vertu des contrats de gestions 2008-2012 et de leurs avenants¹²⁹.

¹²⁷ Article 6, § 3, de l'accord de coopération entre l'État, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la SNCB, *MB*, 26 mars 2002 (éd.3), p.12562.

¹²⁸ Plan approuvé par le conseil des ministres le 19 juillet 2013.

¹²⁹ Contrats et avenants conclus entre l'État fédéral et les sociétés Infrabel (article 61 et annexe 2.2) et SNCB-Holding (article 72 et annexe 2.2). Même si formellement, ces articles renvoient à l'accord de coopération de 2001 qui couvrirait la période de 2001 à 2012.

Le respect de la clé 60-40 est évalué au terme de chaque année civile pour les deux sociétés ferroviaires considérées comme une seule entité. Lors des discussions relatives au PPI 2013-2025, la possibilité d'appliquer la clé sur une base pluriannuelle a été débattue.

Cependant, les modalités d'application de la clé régionale sont restées inchangées. En effet, il ressort du procès-verbal du conseil d'administration d'Infrabel du 4 juillet 2013 que cette option ne permettrait pas d'accélérer les chantiers dont la durée excède cinq ans et n'aurait dès lors pas d'impact sur un projet de grande envergure tel que le RER. De plus, une application de la clé sur une période au-delà de trois à cinq ans était vue comme un risque de déséquilibre de la clé difficile voire impossible à compenser en fin de période.

4.4.2 Application de la clé par la SNCB et Infrabel

Les sociétés s'organisent entre elles afin d'arriver à l'équilibre 60-40 pour le groupe ferroviaire à la fin de chaque année.

Une grande majorité des investissements entrant en compte pour le calcul de la clé sont réalisés par Infrabel. Lors de chaque rapportage trimestriel des investissements par Infrabel et la SNCB, une partie du rapport est consacrée à la clé de répartition. L'écart de clé¹³⁰ en cours d'année est communiqué pour chaque programme d'investissement au SPF Mobilité et Transports qui fait rapport au ministre. Sur la base des rapports spécifiques d'Infrabel, le SPF n'a pas relevé d'anomalie concernant le respect de la clé 60-40.

4.4.3 Exceptions à l'application de la clé de répartition

Certains investissements ne sont pas pris en considération pour le calcul de la clé. Il s'agit :

- du matériel roulant¹³¹ ;
- des investissements réalisés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ;
- les travaux TGV (aspect international) ;
- des investissements financés par des subsides européens.

De plus, certains projets spécifiques, financés par l'État, sont également hors clé, quel que soit le montant réel des travaux. Il s'agit des investissements suivants¹³² :

- Pour l'infrastructure d'accès à l'aéroport de Bruxelles national (projet Diabolo), un montant forfaitaire de 257,9 millions d'euros₂₀₀₁¹³³ est retiré de la quote-part flamande (sur un coût total des travaux estimé à 386,9 millions d'euros₂₀₀₁ dans le PPI 2001-2012). Ce projet est considéré d'intérêt national.
- Pour la modernisation de la ligne Bruxelles-Luxembourg, un montant forfaitaire de 170,2 millions d'euros₂₀₀₁¹³⁴ (sur un coût total des travaux estimé à 367 millions

¹³⁰ L'écart de clé est le montant, positif ou négatif, des investissements s'éloignant de la proportion 60/40.

¹³¹ Il s'agit ici du matériel roulant au sens large, y compris notamment les ateliers de la SNCB pour l'entretien et la rénovation de ce matériel roulant.

¹³² Note explicative du 14 juillet 2001, annexée à l'accord de coopération relatif au plan pluriannuel d'investissement 2001-2012 de la SNCB.

¹³³ 10 milliards de francs belges₁₉₉₉.

¹³⁴ 6,6 milliards de francs belges₁₉₉₉.

d'euros₂₀₀₁ dans le PPI 2001-2012) est retiré de la quote-part wallonne. Ce projet est considéré comme un projet international.

- Pour les investissements d'infrastructure sur les tronçons situés sur le territoire de la Région flamande des lignes RER 124 et 161, un montant forfaitaire de 211,5 millions d'euros₂₀₀₁¹³⁵ est retiré de la quote-part flamande. Ce projet est considéré comme un projet transrégional.

4.4.4 Impact de la clé de répartition sur le projet RER

La clé de répartition 60/40 ne s'applique pas comme telle au fonds RER mais à l'ensemble des investissements ferroviaires financés par l'État, en ce compris les investissements RER.

Ces limites de 60 et 40 % ont pesé sur l'avancée des travaux du RER. Des chantiers ont été arrêtés avec pour seul motif le respect de la clé. Le respect de la clé a pu aussi conduire à augmenter ou accélérer les investissements dans une région (la construction de parkings par exemple) pour permettre la réalisation d'investissements dans l'autre. La Cour des comptes souligne que l'application annuelle de la clé de répartition a également pour effet que les retards dans la réalisation de travaux dans une région ont des conséquences négatives sur la poursuite des travaux dans l'autre région, ce qui ne favorise pas une planification efficiente des chantiers.

Les sociétés ont déclaré que l'application de la clé s'est révélée particulièrement contraignante pour la mise en œuvre du plan pluriannuel 2008-2012. Face à ces contraintes, ce plan d'investissement fait état de la nécessité de freiner fortement le développement du réseau RER en Région wallonne (tronçon Braine-Nivelles sur la ligne 124)¹³⁶.

En mars 2015, un courrier de la SNCB à Infrabel illustre une nouvelle fois les problèmes posés par la clé 60/40. La SNCB informe Infrabel de son désir d'augmenter au maximum la fréquence des trains suburbains sur les axes reliant Bruxelles. Pour ce faire, elle veut à la fois réaliser des travaux augmentant la fluidité de la desserte ferroviaire et valoriser les travaux déjà effectués. Confrontée aux difficultés occasionnées par la clé de répartition régionale, la SNCB propose alors de réaliser prioritairement des travaux qui ne sont pas pris en compte dans le calcul de la clé (des travaux sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale) ou sur les tronçons des lignes 124 et 161 situés en Région flamande.

Les problèmes d'investissements liés à la clé de répartition apparaissent également de manière récurrente dans les procès-verbaux du conseil d'administration d'Infrabel. Ainsi, à l'occasion du pré-budget 2012, Infrabel signale que maintenir l'équilibre de la clé de répartition demandera une modération extrême des dépenses à charge de la clé wallonne. *Les investissements de sécurité ETCS/TBL1+/cabines de concentrations ne pouvant être réduits, ce sont les autres investissements, dont les chantiers RER, qui ont été impactés*¹³⁷.

En effet, il convient de souligner que la clé 60/40 n'affecte pas tous les investissements de la même manière, mais qu'elle frappe particulièrement les investissements en extension de capacité, comme le RER. Les investissements d'extensions de capacité coexistent avec les

¹³⁵ 8,2 milliards de francs belges₁₉₉₉.

¹³⁶ Groupe SNCB, Plan d'investissement 2008-2012, p. 26.

¹³⁷ Infrabel, Budget d'investissements 2013, DOC/CA/2012/136.

investissements en matière de sécurité et les investissements en « maintien de capacité ». Ces derniers ont pour objectif d'assurer le maintien du réseau en état de fonctionner normalement, sans modification fondamentale du réseau existant. Il s'agit majoritairement de travaux tels que le renouvellement des voies ou la modernisation de la signalisation.

Comme le nombre de kilomètres de voies se répartit de manière à peu près égale entre la Région flamande et la Région wallonne et que les ouvrages d'art sont en outre plus nombreux en Région wallonne, l'entretien des voies absorbe, dans cette dernière, une plus grande proportion du montant alloué pour les investissements. Les investissements de sécurité et de maintien de capacité étant prioritaires, toute réduction des moyens d'investissement affecte d'abord les investissements en extension de capacité¹³⁸.

La Cour des comptes souligne que les investissements parfois très coûteux relatifs à l'aménagement des gares peuvent également avoir un impact négatif sur la réalisation des travaux d'extension de capacité du réseau.

En ce qui concerne plus particulièrement le RER, le plan pluriannuel d'investissement 2013-2025 prévoyait, vu l'importance des chantiers, de ralentir le rythme d'exécution de ces travaux d'investissement afin de respecter la clé de répartition régionale¹³⁹. Il s'agissait en principe d'un ralentissement temporaire des chantiers RER en Wallonie qui devait être suivi d'un redémarrage à partir de 2015-2016. Néanmoins, à la suite de l'annonce, fin 2014, des réductions de dotations d'environ trois milliards d'euros sur la période 2015-2019, Infrabel s'est dite contrainte d'arrêter provisoirement la quasi-totalité des travaux RER sur le territoire wallon et de reporter les travaux prévus. En raison des retards dans les travaux du RER, le fonds couvre non seulement la réalisation du RER mais également les frais d'entretien des chantiers à l'arrêt.

La Cour des comptes souligne à cet égard qu'arrêter des travaux augmente les coûts (sécurisation des chantiers, dégradations des travaux déjà effectués...).

Les restrictions budgétaires imposées au fil du temps ont augmenté l'effet de la clé de répartition sur la réalisation des chantiers. Début 2016, Infrabel estimait que la répartition entre la Région flamande et la Région wallonne des crédits disponibles pour une extension de capacité était plutôt de 80/20¹⁴⁰.

4.4.5 Conclusions

L'application de la clé de répartition 60-40 est une des causes des retards dans la réalisation du RER.

Le respect de la clé de répartition peut avoir pour effet d'augmenter ou d'accélérer les travaux dans une région pour permettre la réalisation de travaux dans une autre région. Inversement, pour respecter cette clé, un retard significatif dans une région peut rendre nécessaire l'arrêt ou le ralentissement de chantiers dans une autre région.

¹³⁸ Infrabel, Budget d'investissements 2015, DOC/CA/2014/180.

¹³⁹ Courriel adressé par Infrabel à la Cour des comptes en octobre 2015.

¹⁴⁰ Procès-verbal du conseil d'administration d'Infrabel du 25 janvier 2016.

Les restrictions budgétaires successives ont accru l'impact de la clé sur le déroulement des chantiers du fait de la priorité accordée aux investissements en matière de sécurité et au maintien de l'infrastructure existante. Selon Infrabel, la répartition des crédits disponibles pour des extensions de capacité est plutôt de 80/20.

D'une manière générale, la Cour des comptes souligne que l'application d'une clé de répartition peut constituer un obstacle à une utilisation rationnelle et économe des moyens d'investissement, en particulier lorsque cette clé doit être respectée sur une base annuelle.

4.5 Évolution du coût des projets

4.5.1 Dépenses actuelles et futures des projets à charge du fonds RER

4.5.1.1 État des lieux

Fin 2015, les investissements réalisés pour les travaux d'infrastructure RER à charge du fonds RER atteignaient 1.962 millions d'euros courants. Les travaux d'infrastructure sont, pour l'essentiel, actuellement à l'arrêt. Infrabel prévoit que 1.028 millions d'euros courants sont encore nécessaires pour finaliser les projets¹⁴¹.

La somme de ces deux montants dépasse les 2.190 millions d'euros courants disponibles via le fonds (en tenant compte des intérêts générés). Dès lors, 800 millions d'euros courants manquent pour finaliser les projets.

¹⁴¹ Actuellement, les estimations des budgets d'infrastructure à charge du fonds RER sont du ressort de la société Tuc Rail. Cette dernière assure le Project Management des projets d'infrastructure et suit l'exécution des travaux. Ces estimations sont soumises au contrôle d'Infrabel, maître de l'ouvrage.

Tableau 3 – Dépenses actuelles et futures des projets à charge du fonds RER (en millions d'euros courants)

Description du projet	A Montants octroyés via le fonds RER (tenant compte des intérêts)	B Dépenses à charge du fonds RER jusqu'au 31/12/2015	C Estimations des coûts à venir (2016-2030)	D Total des coûts estimés (B+C)	E Estimation des coûts non financés (D-A)
L124 Bruxelles-Nivelles	648	263	490	753	106
L161N Watermael-Boitsfort– Louvain-la-Neuve	657	558	277	835	178
Watermael-Schuman-Josaphat	328	495	35	530	202
L50A Bruxelles–Denderleeuw	405	472	73	545	140
L36 Courbe de Nossegem	15	25	0	25	10
Aménagements gares et parkings	137	149	153	302	165
Total	2.190	1.962	1.028	2.990	800

Source : Cour des comptes sur la base du conseil d'administration d'Infrabel du 29 février 2016

Compte tenu de l'ampleur des travaux encore à accomplir sur les lignes 124, 161 et pour aménager les gares et les parkings (voir 4.4.2 et chapitre 5), la Cour des comptes considère que les estimations des coûts à venir seront vraisemblablement revues à la hausse. L'estimation des coûts réels des projets évolue, en effet, en fonction de leur réalisation.

4.5.1.2 Impact du mécanisme de financement du fonds RER

Le rythme de versement au fonds RER a différé de l'exécution réelle des travaux. Les versements au fonds ont été opérés avant que les dépenses ne soient réellement effectuées (voir 4.1 à 4.3). En outre, les retards des travaux ont accru le délai entre le versement des tranches au fonds et le paiement effectif des travaux.

Dans ce contexte, les montants versés au fonds, bien que révisés lors du versement des différentes tranches, au moyen de la formule présentée au point 4.2, n'auraient pas été suffisants pour couvrir le coût total des travaux, et ce, même si les prévisions budgétaires initiales avaient été totalement correctes.

Sur les 800 millions d'euros courants manquants, Infrabel a calculé que 199 millions d'euros s'expliquent par le décalage entre le versement des tranches dans le fonds et la réalisation effective des travaux^{142 143}.

4.5.2 Augmentation des coûts totaux des projets

Au-delà de l'impact du mécanisme de financement du fonds décrit ci-dessus, il convient de constater que le coût total des projets a également augmenté. La Cour des comptes a examiné l'ampleur et les causes de cette augmentation.

Afin de déterminer l'augmentation intrinsèque des coûts des projets, il convient de comparer les coûts totaux initiaux aux coûts totaux actuels, en les exprimant en euros d'une même année (euros₂₀₁₆). En appliquant le mécanisme de révision défini par les contrats de gestion (voir point 4.2.1), le coût total initial des projets d'infrastructure passe ainsi de 1.555,9 millions d'euros₂₀₀₁ à 2.476 millions d'euros₂₀₁₆. Les contrats de gestion 2008-2012 prévoient que le mécanisme de révision¹⁴⁴ s'applique tant aux montants effectivement versés sur le fonds qu'au coût des investissements¹⁴⁵.

Une fois la révision des prix neutralisée, on constate que les coûts des projets à charge du fonds RER ont également augmenté (augmentations intrinsèques des coûts des projets).

Pour montrer ces augmentations intrinsèques des coûts des projets, le tableau ci-après compare l'estimation en euros₂₀₁₆ du coût total des différents projets aux montants initiaux en euros₂₀₁₀ et euros₂₀₁₆. L'année 2010 a été choisie parce que des données détaillées ont été présentées cette année-là par Infrabel¹⁴⁶.

¹⁴² Le montant de 199 millions d'euros courants est la différence entre la perte de valeur du fonds RER liée à la révision des prix (271 millions d'euros courants) et les intérêts générés grâce aux versements sur le fonds (72 millions d'euros courants).

¹⁴³ Le financement européen, octroyé dans le cadre de la liaison Watermael-Schuman-Josaphat, d'un montant de 34 millions d'euros, a toutefois permis d'atténuer quelque peu l'impact du mécanisme de financement du fonds RER.

¹⁴⁴ Concernant la pertinence du mécanisme de révision, le SPF Mobilité et Transports a analysé des données sur une période depuis 2008. Cette analyse ne montre pas de déséquilibres disproportionnés en faveur des sociétés par rapport à d'autres formules d'indexation. Par ailleurs, les trois rapports publiés en application de l'article 71 du contrat de gestion de la SNCB-Holding estiment que la formule de révision ne surestime pas l'évolution des prix mesurée au sein du groupe SNCB.

¹⁴⁵ Un mécanisme de révision similaire existe pour les contrats de travaux.

¹⁴⁶ L'article 61 du contrat de gestion d'Infrabel prévoit qu'« à partir de 2009, Infrabel et la SNCB-Holding, chacune pour ce qui la concerne, fourniront un rapport annuel comprenant une actualisation de la prévision de coût total du projet RER et une évaluation des risques budgétaires subsistants ». La précision des données présentées dans ce rapport varie cependant d'une année à l'autre. À titre d'exemple, et pour diverses raisons, l'actualisation de la prévision du coût total du projet RER est absente des rapports réalisés en 2012 et en 2013.

Tableau 4 – Comparaison des coûts initiaux (euros₂₀₀₁ et euros₂₀₁₆) et évolution du coût intrinsèque estimé des projets en euros₂₀₁₆

Description du projet	2001 (coût initial des projets)		2010	2016	Augmentation 2001-2016
	en millions ₂₀₀₁	en millions ₂₀₁₆	en millions ₂₀₁₆	en millions ₂₀₁₆	En %
L124 Bruxelles-Nivelles	443,6	705,8	719,6	735,9	4,3
L161N Watermael-Boitsfort–Louvain-la-Neuve	465,5	740,7	790,7	869,5	17,4
Watermael-Schuman-Josaphat	255,3	406,2	558,8	621,6	53,0
L50 A Bruxelles-Denderleeuw	283,7	451,4	493,1	583,1	29,2
L36 Courbe de Nossegem	12,4	19,7	34,5	35,2	78,7
Aménagements gares et parkings	95,4	151,8	258,7	303,6	100,0
Total	1.555,9	2.476,0	2.855,5	3.148,9	27,2

Source : Cour des comptes sur la base de documents d'Infrabel (rapports remis en exécution de l'article 61 du contrat de gestion 2008-2012 et note RER : Évolution du scope, du budget et du planning)

En moyenne, les coûts intrinsèques estimés des projets d'infrastructure à charge du fonds RER, exprimés en euros₂₀₁₆, ont augmenté de 27,2 % entre 2001 et 2016 (augmentation de 15,3 % entre 2001 et 2010), soit une hausse de 673 millions d'euros₂₀₁₆.

La moyenne de l'augmentation des coûts intrinsèques des projets RER ne rend cependant pas compte des différences marquées entre les projets. L'aménagement des gares et des parkings, le projet relatif à la courbe de Nossegem et la liaison Watermael-Schuman-Josaphat ont, en pourcentage, ainsi accusé des surcoûts plus importants que les autres projets.

Toutefois, les projets des lignes 124 et 161, présentant, en pourcentage, les surcoûts budgétaires intrinsèques les moins élevés, sont également des projets moins avancés. Ainsi, en 2016, respectivement 34,9 % et 66,9 % du budget total ont été dépensés sur les lignes 124 et 161, contre 100 % pour la courbe de Nossegem ou 93,4 % pour la liaison Watermael-Schuman-Josaphat¹⁴⁷. Les travaux encore importants à exécuter à l'avenir sur ces deux lignes

¹⁴⁷ En millions d'euros courants.

seront vraisemblablement source d'augmentations non prévues à ce jour. Il en va de même pour l'aménagement des gares et des parkings, dont les dépenses actuellement consenties représentent moins de la moitié des dépenses totales estimées en 2016.

4.5.3 Causes des augmentations des coûts intrinsèques

Infrabel explique l'évolution des coûts totaux intrinsèques des projets par différents facteurs. Ces causes, exposées ci-après, peuvent être regroupées en trois catégories :

- les causes liées aux permis ;
- les causes liées aux nouvelles exigences à respecter par Infrabel, réglementaires ou techniques, et à l'allongement du délai des chantiers ;
- les causes liées à l'évolution de certaines estimations.

La hausse des coûts intrinsèques des travaux de 673 millions d'euros₂₀₁₆ est répartie entre ces trois types de causes dans le tableau suivant.

Tableau 5 – Ampleur de l'augmentation des coûts intrinsèques des projets RER suivant la nature de l'augmentation (en millions d'euros₂₀₁₆)

Description du projet	Augmentation liée aux permis	Augmentation liée aux nouvelles exigences à respecter par Infrabel et à l'allongement du délai des chantiers	Augmentation liée à la révision de certaines estimations
L124 Bruxelles-Nivelles	48,2	25,7	-43,9
L161N Watermael-Boitsfort-Louvain-la-Neuve	51,7	25	52,1
Watermael-Schuman-Josaphat	42,4	100,7	72,3
L50A : Bruxelles-Denderleeuw	17,4	67,5	46,8
L36 : Courbe de Nossegem	0	6,8	8,7
Aménagements gares et parkings	118,1	32,6	1,1
Total	277,8	258,3	137,1

Source : Cour des comptes sur la base de la note RER : Évolution du scope, du budget et du planning d'Infrabel

En 2010, dans son rapport effectué en exécution de l'article 61 de son contrat de gestion 2008-2012, Infrabel avait réalisé un exercice similaire. Depuis 2010, les hausses de coûts liées aux permis sont limitées (+28 millions d'euros₂₀₁₆). Les autres causes ont augmenté de manière considérable (+265 millions).

Les paragraphes qui suivent présentent les causes de surcoût plus en détail. Le projet relatif à l'aménagement des gares et des parkings fait l'objet de commentaires spécifiques, vu la nature particulière de ce projet et l'importance, en pourcentage, du dépassement budgétaire.

4.5.3.1 Causes liées aux permis

Cette catégorie regroupe les modifications apportées aux projets, suite aux études d'incidence sur l'environnement et suite aux négociations menées avec les communes et les régions, en vue d'obtenir les permis d'urbanisme. L'octroi des permis par les communes et régions a en effet parfois été subordonné à la réalisation de travaux supplémentaires.

D'après Infrabel, les modifications ayant engendré les hausses de coûts les plus importantes sont les suivants :

- la mise en œuvre de protections acoustiques plus fortes (tous les projets à l'exception de la courbe de Nossegem) ;
- des modifications de la délimitation des tranchées couvertes (L161, L124) ;
- des déplacements de ponts, ainsi que l'élargissement d'ouvrages d'art (L161, L124) ;
- le renouvellement de certains équipements ferroviaires à cause du ripage des voies¹⁴⁸ (L161, L124) ;
- la mise en place de protections vibratoires et anti-explosion complémentaires, le renouvellement de certains passages supérieurs et l'ajout d'un accès pompier supplémentaire (liaison Watermael-Schuman-Josaphat) ;
- l'ajout de couloirs sous voies (L161) ;
- les travaux spécifiques sur le viaduc de la Pede dans le cadre de la protection du patrimoine et de la rénovation (L50A).

Des travaux supplémentaires par rapport à ceux strictement dédiés RER ont été inclus suite aux études d'incidence et aux négociations relatives à l'octroi des permis. À titre d'exemple, pour le programme de la mise à quatre voies de la L161, un parc doit être aménagé au-dessus de la tranchée couverte à Boitsfort (plus de 2 ha) et une piste cyclable et une route de 1,4 km ont été construites à Waterloo le long du talus ferroviaire.

De manière exceptionnelle, les études d'incidence ont abouti à réduire l'ampleur des projets initialement prévus. Ce fut le cas pour la courbe de Wavre sur la L161, dont l'étude d'incidence a montré que l'ouvrage avait un impact très lourd sur l'environnement habité tout en n'apportant qu'un gain limité pour les navetteurs¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Pour réduire le nombre d'expropriations de maisons, les nouvelles voies ont été implantées tantôt à l'est, tantôt à l'ouest, tantôt de part et d'autre des voies existantes qui sont à leur tour dans beaucoup de cas déplacées transversalement pour assurer la transition entre ces différentes configurations. Ces variations dans les configurations de voies ont pour corollaire un renouvellement de tous les équipements ferroviaires (voies, caténaires, signalisation).

¹⁴⁹ Cette vision était par ailleurs partagée par la direction Voyageurs de la SNCB (comme en témoignent les documents du comité de direction de la SNCB du 15 mars 2004).

4.5.3.2 Causes liées aux nouvelles exigences à respecter par Infrabel et à l'allongement du délai des chantiers

Il s'agit de modifications causées, d'une part, par de nouvelles exigences à respecter par Infrabel en raison d'évolutions technologiques, réglementaires ou suite à des retours d'expérience, et d'autre part, par l'allongement du délai des chantiers.

Les exigences nouvelles adoptées par Infrabel et qui ont engendré les hausses de coûts les plus importantes sont les suivantes :

- transformation de la signalisation dans le cadre d'une évolution technologique (liaison Watermael-Schuman-Josaphat, L50A)¹⁵⁰ ;
- nouvelles exigences de sécurité et de fiabilité en phase de chantier¹⁵¹ et en phase définitive, notamment suite à la chute d'une machine à pieux sur les voies à Ternat en 2011 (tous les projets à l'exception de la courbe de Nossegem) ;
- nouvelles exigences en termes d'homologation dans le cadre de l'évolution des réglementations européennes (tous les projets à l'exception de la courbe de Nossegem) ;
- nouveaux dispositifs de sécurité dans les tunnels ferroviaires, notamment suite aux nouvelles spécifications techniques d'interopérabilité et aux expériences dans le tunnel d'Anvers et de Soumagne (liaison Watermael-Schuman-Josaphat) ;
- ajout d'une bifurcation anglaise au triangle d'Etterbeek (liaison Watermael-Schuman-Josaphat)¹⁵² ;
- pose des deux voies de la L50A à l'entrée de Bruxelles midi ;
- ajout d'un pont cadre sous la L36 et des appareils de voies dans le tunnel.

L'allongement du délai des chantiers a pour sa part engendré :

- des suppléments de prestations *Program Management* (tous les projets à l'exception de la courbe de Nossegem) ;
- des suppléments d'assurance (L161 et L124) ;
- des travaux pour permettre de continuer à exploiter la ligne de manière satisfaisante malgré les zones de chantier (L161 et L124) ;
- des travaux intermédiaires supplémentaires pour permettre aux marchés en cours de se poursuivre (L161)¹⁵³.

Les coûts supplémentaires des travaux RER liés notamment aux retards de planning sont en effet également pris en charge par le fonds RER. Alors que le fonds RER était destiné à un

¹⁵⁰ Passage d'une signalisation « Tous relais » en « Poste à logique programmée ». La technologie PLP permet de commander les signaux par ordinateur. Elle propose un itinéraire pour chaque trajet et chaque train. Le signaleur peut accepter ou modifier cet itinéraire, en fonction des circonstances. Cette technologie permet un gain de temps et garantit un trafic ferroviaire plus sûr.

¹⁵¹ À titre d'exemple, au niveau de la sécurité, le niveau des exigences de sécurité de l'exploitation ferroviaire en phase chantier a été relevé, impliquant des modifications de travaux en cours.

¹⁵² Bifurcation permettant aux trains venant d'Ottignies (côté ouest) de regagner le tunnel Schuman-Josaphat (côté est) sans croisement à niveau.

¹⁵³ Travaux intermédiaires supplémentaires pour permettre aux marchés en cours de permettre la pose des quais.

projet d'extension de capacité, il s'avère qu'une partie des moyens du fonds est consacrée à des travaux de maintien de capacité et d'entretien sur des portions de ligne. Les causes des retards des travaux sont analysées plus en détail au chapitre 5.

Pour les projets aujourd'hui moins avancés, les coûts engendrés par de nouvelles exigences adoptées par Infrabel et par l'allongement du délai de réalisation des travaux vont vraisemblablement encore augmenter les coûts totaux de ces projets.

4.5.3 Évolution des estimations

La Cour des comptes a examiné la qualité des estimations initiales des coûts totaux des projets.

Les estimations des coûts à charge du fonds RER trouvent leur origine dans diverses études¹⁵⁴ produites lors de l'élaboration du projet RER. Certains éléments étaient difficilement prévisibles lors de l'élaboration de ces premières estimations comme, par exemple, les coûts engendrés par les retards d'obtention des permis d'urbanisme, les exigences architecturales et environnementales de certaines communes traversées par le RER... De plus, certaines estimations ont été effectuées sur la base d'une estimation coût/kilomètre servant de référence à des lignes ferroviaires classiques. Or, les lignes RER ont d'autres spécificités comme le fait de circuler majoritairement dans un tissu urbain à forte densité de population engendrant davantage de contraintes environnementales.

Pour la L124 et la L161, des documents relatifs à l'estimation budgétaire de ces deux projets ont été présentés au comité de direction de la SNCB en 2002¹⁵⁵. Dans les deux cas, les estimations étaient en phase avec les budgets prévus dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement 2001-2012^{156 157}. Ces estimations¹⁵⁸ ont été revues et présentées au comité de direction en 2004, après les études d'incidence, et demeuraient compatibles avec les moyens prévus dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement 2001-2012. Toutefois, il était explicitement mentionné que ces estimations ne prenaient pas en compte les « mesures environnementales » suivantes : les absorbants acoustiques, les éventuels prolongements de tranchées couvertes demandées dans le cadre des études d'incidence et des isolations vibratoires particulières. Ceci peut expliquer une partie des augmentations de coûts liés à l'obtention des permis.

Au niveau de la L161, l'impact du remplacement du projet de ligne nouvelle entre Watermael et Louvain-la-Neuve par une mise à quatre voies « classique » de la ligne 161 semble avoir posé question. Le conseil d'administration de la SNCB du 1^{er} juin 2001 précisait en effet que la mise à quatre voies des anciennes lignes coûterait plus cher et poserait divers problèmes,

¹⁵⁴ Étude Sofretu en 1995 et Systra en 2000.

¹⁵⁵ CD 20/12/2002 pour la L124 – CD 21/10/2002 pour la L161.

¹⁵⁶ Pour les autres travaux d'infrastructure, il n'existe pas de document similaire.

¹⁵⁷ En effet, selon ces documents, les travaux sur la L124 devaient coûter 428,9 millions d'euros₂₀₀₁ (443,6 millions d'euros₂₀₀₁ prévus dans le plan pluriannuel d'investissement 2001-2012) et les travaux sur la L161, 453,1 millions d'euros₂₀₀₁ (465,5 millions d'euros₂₀₀₁ dans le plan pluriannuel d'investissement 2001-2012).

¹⁵⁸ Les estimations évoquées ci-dessus comprenaient un calcul détaillé des travaux d'équipements (voies, caténaires, signalisations), des travaux de génie civil (viaducs, ponts, tranchées couvertes, murs de soutènement, terrassement, assainissement, mesures environnementales), des expropriations et des frais généraux.

dans la mesure où, à certains endroits, la mise à quatre voies était impossible¹⁵⁹. Dans cette optique, la version de juin 2001 du plan pluriannuel d'investissement 2001-2012 privilégiait le projet de nouvelle ligne. Toutefois, en juillet 2001, dans le plan pluriannuel d'investissement 2001-2012 définitif, c'est l'option de la mise à quatre voies classique de la ligne 161 qui a finalement été retenue. La mise à quatre voies classique y est cependant alors présentée comme devant coûter 56 millions d'euros₂₀₀₁ de moins que la ligne nouvelle. Le financement ainsi dégagé a été attribué au matériel roulant RER.

Par ailleurs, Infrabel indique que, durant les études ou lors de l'exécution des chantiers, certaines prestations ont été insuffisamment évaluées ou n'ont pas été prises en compte. À cet égard, Infrabel relève certaines difficultés techniques spécifiques :

- des talus existants ont dû être renforcés (L161, L124, L50A) ;
- l'exécution de plusieurs travaux a dû être adaptée suite à des difficultés géotechniques non révélées par la campagne préalable (L161 et L124).

Plus largement, Infrabel a reconnu, en cours de chantier, que certains travaux avaient été sous-évalués dans l'estimation initiale :

- travaux en tunnel et en gare (liaison Watermael-Schuman-Josaphat) ;
- travaux dans des espaces confinés et difficiles d'accès (L161) ;
- travaux d'équipement ferroviaire (courbe de Nossegem).

Enfin, pour l'ensemble des projets, à l'exception de la courbe de Nossegem, Infrabel indique que les estimations ont été affinées à chaque étape du processus : l'avant-projet - le projet - l'adjudication et la réalisation finale des travaux (par exemple, variation de la quantité commandée d'un matériau...). Ces révisions ont engendré des augmentations de budget pour la liaison Watermael-Schuman-Josaphat, la L161 et la L50 et une diminution de budget pour la L124.

Dans le tableau 5, les trois derniers éléments évoqués ci-dessus (difficultés techniques, sous-évaluation initiale, affinement des estimations à chaque étape du processus) sont pris en compte dans la colonne « Augmentation liée à la révision de certaines estimations ».

4.5.3.4 Cas des gares et des parkings

Causes liées aux permis

Lors des études d'incidence sur l'environnement et des négociations avec les communes et les régions en vue d'obtenir les permis, des travaux supplémentaires ont été prévus, en vue de garantir un meilleur accès aux gares et d'augmenter le nombre de places de parking à proximité des gares et points d'arrêt. De manière générale, les autorités communales ont exigé et obtenu de nombreux aménagements, notamment aux abords des points d'arrêt et en vue de favoriser le transport multimodal.

Les permis d'urbanisme délivrés ont imposé dans plusieurs cas de prévoir des emplacements de parking dans des parkings à étages ou dans des parkings situés en dessous des voies, afin

¹⁵⁹ Le conseil d'administration estimait par ailleurs que cette option entraînerait des délais d'exécution plus longs si l'on ne veut pas perturber la circulation.

de réduire les emprises de ces parkings sur l'environnement des riverains. Les services incendie imposent pour ces types de parking des contraintes supplémentaires.

Les projets ont également été modifiés pour permettre l'accès aux personnes à mobilité réduite, prévoyant la mise en place d'ascenseurs, souvent la seule technique possible vu les espaces disponibles.

Causes liées aux nouvelles exigences à respecter par Infrabel et à l'allongement du délai des chantiers

En 2008, la SNCB-Holding a développé de nouvelles exigences d'exploitation pour les parkings. La stratégie de la SNCB-Holding nécessitait une gestion à distance des parkings. Cette gestion à distance génère des coûts d'investissement plus élevés mais, qui sont compensés par des coûts opérationnels plus faibles.

De nouvelles exigences de sécurité en cours de chantier ont également eu un impact sur les travaux des parkings¹⁶⁰.

Évolution des estimations

La Cour des comptes a examiné la qualité des estimations initiales du coût total des gares et parkings. Elle a constaté que, dans le cas particulier de l'aménagement des gares et des parkings, le budget initial était manifestement sous-estimé, comme le démontre ce qui suit.

Le plan pluriannuel d'investissement 2001-2012 prévoyait un budget de 95,4 millions d'euros₂₀₀₁ pour l'aménagement des gares et des parkings dans le cadre du fonds RER. Il ne fixait cependant pas de répartition de ce budget entre les lignes, les gares ou les parkings et ne contenait pas d'inventaire précis des travaux à réaliser.

Les contrats de gestion 2005 et 2007 ont ensuite précisé que les gares visées étaient situées dans le périmètre RER, sur les trois lignes qui seraient mises à quatre voies (L50A, L124 et L161), ainsi que sur la L36 (tronçon Louvain-Bruxelles nord)¹⁶¹. Les gares et points d'arrêt de la liaison ferroviaire Watermael-Schuman-Josaphat (Bruxelles-Schuman, Gerموir, Etterbeek et Arcades) sont, pour leur part, intégrés au programme de la liaison et ne sont pas repris sous le titre « Aménagement des gares et parkings ».

Les travaux dans les autres gares et points d'arrêt du périmètre RER ne sont pas pris en charge par le fonds RER.

Pour la L124 et la L161, les documents présentés en 2002 au comité de direction de la SNCB évoqués ci-avant portaient également sur les gares et points d'arrêt. Pour chacun d'eux, ces documents prévoyaient une estimation budgétaire. Au total, ces documents estimaient que l'aménagement des gares et des points d'arrêt coûterait 45,9 millions d'euros₂₀₀₁ pour la L124 et 48,1 millions d'euros₂₀₀₁ pour la L161, soit la quasi-totalité du budget prévu par le plan pluriannuel d'investissement 2001-2012 pour l'aménagement des gares et des parkings (95,4

¹⁶⁰ Suite à la chute d'une machine à pieux sur les voies à Ternat en 2011.

¹⁶¹ Les gares le long de la L36 sont à charge du fonds RER, même si les travaux sur la ligne en elle-même avaient déjà été réalisés dans le cadre du TGV.

millions d'euros₂₀₀₁) à charge du fonds RER. Il était donc clair pour le comité de direction de la SNCB que les montants prévus dans le plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 pour le projet des gares et des parkings à charge du fonds RER, étaient insuffisants, et ce, avant même le début des travaux. Le comité de direction a considéré que 20 millions d'euros pourraient être imputés sur la rubrique « gares et parking » du programme « complément mobilité Bruxelles ».

Ces estimations ont été revues en 2004, après les études d'incidence. Un document présenté le 13 décembre 2004 au comité de direction de la SNCB, précisait qu'en ce qui concerne les gares, l'estimation du budget total de l'aménagement pour les lignes 124, 161 et 36 dépassait de 15,6 % les montants qui étaient prévus dans le plan pluriannuel d'investissement 2001-2012 à charge du fonds RER. Ce document ajoutait, par ailleurs, que *« ce dépassement pourrait être assumé d'une part par le fonds RER grâce à la diminution de certaines parties des projets (non réalisation de la courbe de Wavre) et, le cas échéant, par le budget d'accueil classique »*.

Par ailleurs, dans un document présenté au comité de direction du 15 mars 2004, la SNCB signalait que l'étude détaillée des bâtiments des gares serait tributaire, pour une bonne part, des conditions qui seraient imposées dans les permis et que le parachèvement des abords devrait encore être discuté avec les communes concernées.

En ce qui concerne l'estimation du coût des gares, un document d'information présenté au CA d'Infrabel le 27 février 2015 résume très bien la situation : *« le montant attribué aux « gares RER » dans les prévisions d'origine n'était pas lié à une définition précise d'investissements particuliers, mais était en quelque sorte la « variable d'ajustement » qui a permis d'arriver précisément au total [...] accordé au Fonds RER [...] »*. Il est toutefois difficile d'estimer l'ampleur exacte de cette sous-estimation initiale.

De son côté, Infrabel note que, pour le projet des gares et parkings, les difficultés techniques rencontrées ont eu un impact budgétaire limité¹⁶². Dans le tableau 5, la révision du coût estimé de l'aménagement des gares et des parkings (1,1 million d'euros) correspond à ces quelques difficultés techniques. Elle ne reflète pas la sous-estimation initiale du projet.

4.5.4 Conclusions

Pour finaliser les projets à charge du fonds RER, les estimations les plus récentes d'Infrabel font état d'un manque de 800 millions d'euros courants dans le fonds.

Les versements au fonds sont intervenus avant l'exécution des travaux. Dès lors, les montants, bien que révisés lors du versement des différentes tranches, n'auraient pas été suffisants pour couvrir le coût des travaux payés plus tard, et ce, même si les prévisions budgétaires initiales avaient été totalement correctes. Infrabel a chiffré le coût de ce décalage entre versement et décaissement à 199 millions d'euros courants.

En outre, selon une estimation réalisée en 2016, les coûts intrinsèques des projets ont augmenté de 27,2 % entre 2001 et 2016, soit 673 millions euros₂₀₁₆. La hausse des coûts intrinsèques s'explique par des travaux supplémentaires liés à l'obtention des permis, par de

¹⁶² De telles révisions concernent les seuls parkings de Nivelles (dans le cadre de travaux de drainage) et de Braine-l'Alleud (dans le cadre de problèmes d'humidité).

nouvelles exigences réglementaires ou techniques à respecter par Infrabel, par l’allongement du délai des chantiers et par la modification de certaines estimations.

Dans le cas particulier de l’aménagement des gares et des parkings, le budget initial était manifestement sous-estimé et a vraisemblablement constitué une variable d’ajustement dans le cadre de l’enveloppe fermée.

Par ailleurs, les travaux importants qui doivent encore être exécutés sur certaines lignes (L124 et L161) entraîneront vraisemblablement des augmentations budgétaires considérables qui ne sont pas encore intégrées dans le coût total estimé des travaux. La précision des estimations évolue en effet avec la réalisation des chantiers. Dès lors, les 800 millions évalués aujourd’hui pour finaliser le RER sont vraisemblablement sous-estimés.

CHAPITRE 5

Délai de réalisation des travaux d'infrastructure à charge du fonds RER

Ce chapitre examine les délais de réalisation des travaux d'infrastructure à charge du fonds RER. Il compare les délais actuels des travaux aux délais initiaux, tels que fixés dans l'accord de coopération d'octobre 2001 entre l'État, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la SNCB. Il traite ensuite les principales causes de retard.

5.1 Description des projets à charge du fonds RER et délais initiaux

Six projets sont à charge du fonds RER. Ces projets sont tous repris dans l'accord de coopération d'octobre 2001¹⁶³.

Pour rappel, tous les travaux nécessaires au RER ne sont pas à charge de ce fonds. Ils peuvent en effet être à charge de la dotation versée par l'État pour les investissements ferroviaires (travaux hors scope).

Le management des projets et leur exécution ont été confiés par Infrabel à TUC Rail.

L124 Linkebeek–Braine-l'Alleud–Nivelles : troisième et quatrième voies

Le projet vise à poser une troisième et quatrième voies sur le tronçon compris entre Linkebeek et Nivelles de manière à autoriser le passage simultané de trains rapides (directs) et de trains lents (RER). Il traverse les trois régions et comprend des travaux de génie civil lourds (terrassements, ouvrages d'art, assainissement...) et d'équipements de lignes (voie, caténaire, signalisation) dans un tissu urbain très dense. La traversée des quartiers résidentiels de Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse et de Waterloo est un point délicat.

L161 Watermael– Louvain-la-Neuve

Le projet vise à poser une troisième et quatrième voies sur le tronçon compris entre Watermael et la bifurcation de Louvain-la-Neuve à Ottignies. Il visait aussi à créer une

¹⁶³ Les descriptions du point 5.1 sont basées sur les sources suivantes :

- Document RER : Évolution du scope, du budget et du planning (Infrabel, juin 2016) ;
- Fiches de projet 2004-1 ;
Lorsqu'il est fait référence dans ce rapport aux "fiches de projet", il s'agit des dossiers de projet qui doivent être établis par les sociétés ferroviaires sur la base du contrat de gestion, en fonction du planning, du suivi et du contrôle des investissements ferroviaires par le SPF. Voir également Cour des comptes, *Évaluation de la mise en œuvre des contrats de gestion conclus avec la SNCB, Infrabel et la SNCB-Holding*, audit effectué à la demande de la Chambre des représentants, Bruxelles, 27 janvier 2016.
- DOC CA 2001/2 complémentaire.

nouvelle courbe de raccord entre la L161 et la L139 pour rendre possibles des liaisons directes vers Wavre, mais ce sous-projet a été abandonné après l'étude d'incidence en 2003.

Comme la L124, le projet traverse les trois régions et comprend des travaux de génie civil lourds (terrassements, ouvrages d'art, assainissement...) et d'équipements de lignes (voie, caténaire, signalisation) dans un tissu urbain très dense (La Hulpe, Rixensart, Ottignies). Suivant le projet, la voie traverse des vallées profondes et son élargissement implique de nouveaux remblais et déblais. Le projet croise aussi un grand nombre de voiries assez étroites et sinueuses dont la largeur est en outre réduite à l'aplomb des ouvrages d'art existants qui datent souvent de la création de la ligne (150 ans).

Watermael-Schuman-Josaphat

Ce projet est lui aussi repris dans l'accord de coopération d'octobre 2001. Toutefois, le scope, le budget et le planning du programme avaient déjà été décrits dans l'accord de coopération (et ses divers avenants), signé le 15 septembre 1993 entre l'État fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale, relatif à certaines initiatives destinées à promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles et le protocole d'accord signé le 5 juillet 2001 entre le ministère des Communications et de l'Infrastructure et la SNCB relatif à la réalisation d'une liaison ferroviaire entre Watermael et Josaphat via les gares de Bruxelles-Luxembourg et Bruxelles-Schuman.

Pour améliorer la desserte ferroviaire du quartier européen, le projet vise à réaliser la mise à quatre voies de la ligne L161 entre les gares de Watermael et Bruxelles-Schuman via la gare de Bruxelles-Luxembourg (tronçon en ciel ouvert), d'une part, et la création d'une nouvelle liaison ferroviaire entre les gares de Bruxelles-Schuman et Josaphat (tronçon en tunnel), d'autre part, sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le projet a déjà démarré en 1996.

Le projet est très complexe. En effet, il comprend entre autres la traversée des étages en sous-sol du Résidence Palace, le passage sous la rue de la Loi, l'aménagement de la station de métro Schuman ainsi que de la trémie routière du tunnel Loi-2, l'aménagement de la gare métro Schuman actuelle, le parachèvement des deux parties de la gare SNCB, la traversée en sous-sol des infrastructures du Berlaymont et l'adaptation des accès aux divers parkings, la réalisation du tunnel ferroviaire en dessous du tunnel routier Cortenberg, etc.

L50A Bruxelles-Denderleeuw : troisième et quatrième voies

L'objectif du projet est la mise à quatre voies de la ligne 50A (Bruxelles-Gand) entre Bruxelles midi et Denderleeuw. Cette ligne 50A est une ligne directe rapide. Ces travaux visent à empêcher que le trafic RER entre Denderleeuw et la jonction nord-midi encombre le trafic rapide de l'actuelle 50A, tronçon le plus densément fréquenté de Belgique. Il s'agit de travaux de tracé et d'infrastructure sur une distance d'environ 15 km, 30 % en Région bruxelloise et 70 % en Région flamande. La ligne ne croise pas de centres résidentiels.

L36 Courbe de Nossegem

Ce projet a pour but de donner accès à l'aéroport de manière durable et fiable (décision du conseil des ministres du 11 février 2000). La courbe de liaison existante entre la gare de Zaventem et la ligne 36 Bruxelles-Louvain est placée sur la liaison avec Bruxelles. La nouvelle courbe de liaison ferroviaire offre la possibilité d'établir une liaison directe vers Louvain, Liège et Hasselt. Le projet ne se situe qu'en Flandre. Lorsque ce projet a débuté, il y avait déjà

des travaux sur la ligne 36 pour réaliser la mise à quatre voies complète entre Bruxelles et Louvain dans le cadre de la ligne à grande vitesse Bruxelles-Cologne. Le pont tubulaire destiné à mener la courbe de Nossegem sous cette ligne devait être construit dans le cadre de ce dernier projet. Les travaux sur les voies et sur les caténaires ainsi que les travaux pour le courant à basse tension ont aussi été repris dans les contrats d'entreprise de ce projet.

Aménagements des gares et parkings

L'accord de coopération d'octobre 2001 prévoit également des investissements pour l'aménagement des gares et parkings pour chaque année à partir de 2003. L'aménagement des gares et parkings y constitue une rubrique unique, sans inventaire précis des travaux. Comme précisé dans le chapitre 4, il faudra attendre les contrats de gestion 2005 et 2007 pour préciser quelque peu l'ampleur des travaux¹⁶⁴.

Le délai de ces travaux est directement lié à l'avancement des travaux de mise à quatre voies.

Les gares et points d'arrêt de la liaison ferroviaire Watermael-Schuman-Josaphat sont intégrés dans le programme de la liaison.

5.2 Évolution des délais de réalisation des travaux

Pour examiner les délais de réalisation des travaux liés aux six projets évoqués ci-avant, la Cour des comptes s'est basée sur les délais initiaux mentionnés dans le plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 repris dans le tableau suivant.

Tableau 6 – Délai initial de réalisation des travaux à charge du fonds RER (PPI 2001-2012)

Description du projet	Délai initial
L124 Linkebeek–Braine-l'Alleud–Nivelles : 3 ^e et 4 ^e voies	2003-2012
L161 Watermael-Boitsfort–Louvain-la-Neuve	2003-2011
Watermael-Schuman-Josaphat	(2002-)2009
L50A Bruxelles-Denderleeuw : 3 ^e et 4 ^e voies	2003-2012
L36 Courbe de Nossegem	2004-2005
Aménagements gares et parkings	2003-2012

Source : Cour des comptes sur la base du plan pluriannuel d'investissement 2001-2012

¹⁶⁴ Aménagement des gares en dehors des quais, couloirs sous voies et passerelles, situées dans le périmètre RER sur les lignes L50A, L124, L161 et L36. Pour la L36, les travaux de mise à quatre voies ont été réalisés dans le cadre de la ligne à grande vitesse.

Les travaux tels que planifiés n'ont pas été réalisés dans les délais initialement prévus. Le tableau ci-après reprend un état des lieux sommaire de l'avancement des travaux des cinq projets d'infrastructure du fonds RER. L'aménagement des gares et des parkings étant directement lié à l'avancement des travaux de mise à quatre voies, il n'est pas pris en considération dans ce tableau.

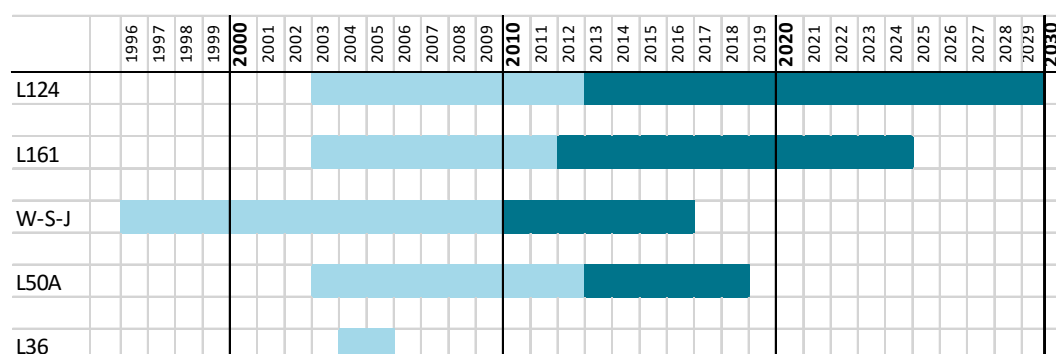
Tableau 7 – Avancement des travaux des cinq projets d'infrastructure du fonds RER

	Déjà réalisé	Encore à faire
L124 Linkebeek–Braine-l'Alleud–Nivelles : 3 ^e et 4 ^e voies	Réalisation d'une partie des grands travaux de génie civil avant le déplacement des voies : • travaux partiellement réalisés en Région wallonne (+/- 7 km sur les 16 km) • travaux totalement terminés à Bruxelles • travaux pas encore commencés en Région flamande (+/- 6 km). Les travaux achevés sont insuffisants pour commencer le déplacement des voies.	Relancer les études pour l'introduction des nouvelles demandes de permis en Flandre et à Bruxelles. Terminer les travaux de génie civil avant le déplacement des voies. Déplacer localement les voies. Achever les parties manquantes du génie civil. Poser les voies sur leur tracé définitif par tronçon. Finaliser la mise à 4 voies.
L161 Watermael–Louvain-la-Neuve	Réalisation des grands travaux de génie civil avant le déplacement des voies	Déplacer localement les voies. Achever les quelques parties manquantes du génie civil. Poser les voies sur le tracé définitif par tronçon. Finaliser la mise à 4 voies.
Watermael-Schuman-Josaphat	Mise à 4 voies entre Bruxelles-Luxembourg et Etterbeek Rénovation des quais de la gare d'Etterbeek Exploitation du nouveau point d'arrêt Gerموir Mise en service du tunnel Schuman-Josaphat et de la gare de Schuman Mise en service du tronçon entre la gare d'Etterbeek et le point d'arrêt Watermael Exploitation du deuxième point d'arrêt Arcades	
L50A Bruxelles–Denderleeuw : 3 ^e et 4 ^e voies	Mise en service des 3 ^e et 4 ^e voies. Mise hors service des voies centrales (voies historiques) et lancement des travaux de modernisation de ces voies	Moderniser les voies centrales (hors fonds RER) Mise en service des 4 voies.
L36 Courbe de Nossegem	Finalisation des travaux de ce programme en décembre 2005.	

Source : Cour des comptes sur la base du conseil d'administration d'Infrabel du 29 février 2016 et du document RER et offre suburbaine de, vers, dans et autour de Bruxelles, présenté au CEMM le 10 juin 2016

Le graphique ci-après compare pour les cinq projets d'infrastructure du fonds RER les délais initiaux aux délais actualisés communiqués par Infrabel à la Cour des comptes pour cet audit (rapport du 15 juin 2016)¹⁶⁵⁻¹⁶⁶. L'aménagement des gares et des parkings étant directement lié à l'avancement des travaux de mise à quatre voies, il n'est pas pris en considération dans ce graphique.

Graphique 3 – Évolution des délais



L124 Linkebeek – Braine-l'Alleud - Nivelles: 3^e et 4^e voies
 L161 Watermael-Boistfort – Louvain-la-Neuve
 W-S-J Watermael-Schuman-Josaphat
 L50 A Brussel – Denderleeuw: 3^e et 4^e voies
 L36 Courbe de Nossegem

■ délais initiaux prévus par le PPI 2001-2012
 ■ augmentation des délais (rapport du 15 juin 2016)

Source : Cour des comptes à partir de l'accord de coopération du 11 octobre 2001 conclu entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la SNCB (MB du 26/03/2002) et du document RER : Évolution du scope, du budget et du planning (Infrabel)

Seul un des cinq projets a été réalisé dans le délai prévu, à savoir la courbe de Nossegem sur la L36. Les délais des autres projets ont été dépassés et il est question de retards importants, allant de 6 à 17,5 ans.

Par ailleurs, malgré les retards importants déjà actés, la Cour des comptes considère que les délais actuels de réalisation des travaux, tels que communiqués par Infrabel dans le rapport du 15 juin 2016, sont dépassés dans la mesure où ils étaient liés à la réalisation des conditions suivantes :

- l'approbation dès juin 2016 d'un nouveau plan d'investissement pluriannuel ;
- la délivrance des permis annulés pour la L124 en Flandre et en Région bruxelloise dans un délai de trois ans et sans recours ;

¹⁶⁵ Document RER : Évolution du scope, du budget et du planning, 15 juin 2016.

¹⁶⁶ Les délais présentés dans le graphique ne contiennent pas :

- pour la L50A : les travaux à réaliser sur le gril d'entrée à Bruxelles midi pour une mise en service effective des quatre voies ;
- pour la L161 : la rénovation complète du site d'Ottignies.

- la disponibilité du budget en fonction des besoins.

Or, à ce jour, il n'y a toujours pas de nouveau plan d'investissement pluriannuel et aucune nouvelle demande de permis pour la L124 n'a été déposée par Infrabel.

La présentation du ministre de la Mobilité au CEMM le 10 juin 2016 ne contient d'ailleurs plus les délais finaux de réalisation de la L161 et de la L124 (voir point 2.4.2). Dans la nouvelle approche présentée à cette occasion, la mise à quatre voies partielle et l'augmentation de l'offre sur les lignes 124 et 161 sont fixées à 2024 mais la mise à quatre voies complète est reportée à une échéance indéfinie dans le temps. La Cour des comptes considère que la réalisation des travaux par tronçon plutôt que par ligne aurait pu utilement être prévue, dès la genèse des projets.

Dans la suite de ce chapitre, la Cour des comptes examine les causes de l'allongement des délais pour les quatre projets d'infrastructure à charge du fonds RER accusant des retards importants.

5.3 Retards dans l'obtention des permis initiaux

L'obtention des permis initiaux (hors recours éventuels) auprès des différentes régions a nécessité plus de temps que prévu pour la plupart des projets. Chaque région dans laquelle des travaux sont effectués doit, pour chaque projet, approuver une étude d'incidence¹⁶⁷ et accorder un permis d'urbanisme. Chaque région dispose de sa propre législation en la matière. En fonction de l'avis de la région, un changement d'affectation doit aussi parfois être approuvé au préalable.

5.3.1 Introduction des demandes

La SNCB a été chargée d'introduire avant fin 2002 les dossiers de demande pour les projets L124 et L161 (en d'autres termes, dans les neuf mois qui suivaient la publication de l'accord de coopération de 2001 au *Moniteur belge* du 26 mars 2002). Le tableau ci-après montre que ce délai n'a pu être respecté que pour les dossiers à introduire auprès de la Région bruxelloise. Les dossiers à introduire auprès de la Région flamande et de la Région wallonne l'ont été en février 2003 pour la L161 et en mai et juillet 2003 pour la L124.

¹⁶⁷ L'« étude d'incidence » est la dénomination wallonne. À Bruxelles, il s'agit d'un « *stedenbouwkundig attest/certificat d'urbanisme* » et, en Région flamande, d'un « *milieueffectenrapport* ».

Tableau 8 – Date d'introduction des dossiers de demande de permis pour les L124 et L161

Région	L124	L161
Région flamande	06/05/2003	11/02/2003
Région wallonne	16/07/2003	26/02/2003
Région bruxelloise	31/12/2002	07/11/2002

Source : Cour des comptes à partir des fiches de projet et du document RER : Historique des permis (Infrabel)

En ce qui concerne la L50A, aucun délai n'a été fixé. Le dossier a été introduit auprès de la Région flamande le 6 octobre 2003. L'avis de la Région faisait état de la nécessité d'un changement d'affectation via un plan régional d'exécution spatiale (PRES). Le dossier afférent au PRES a été introduit le 1^{er} septembre 2004. Le volet bruxellois du dossier a été introduit auprès de la Région de Bruxelles-Capitale le 3 décembre 2003.

5.3.2 Décisions des régions

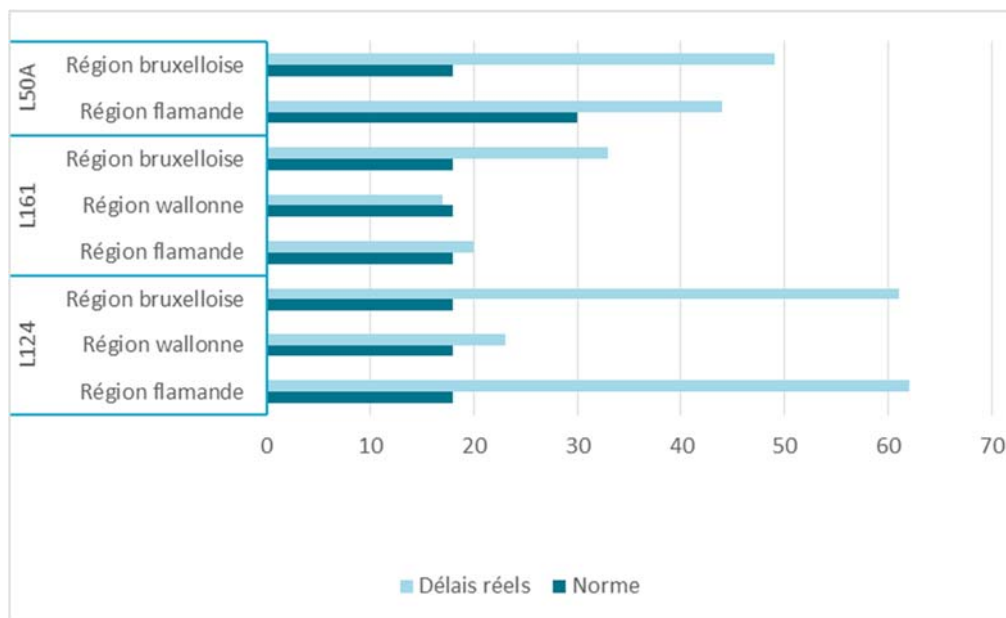
L124, L161 et L50A

Les gouvernements de la Région wallonne, de la Région flamande et de la Région de Bruxelles-Capitale se sont engagés à terminer dans les meilleurs délais les procédures relatives aux demandes d'autorisations administratives et permis et à raccourcir autant que possible les différents délais aux divers stades de la procédure¹⁶⁸. En ce qui concerne les projets L124, L161 et L50A, un délai maximum de dix-huit mois à partir de l'introduction du dossier complet avait été prévu, qui pouvait éventuellement être prolongé de douze mois si les plans d'urbanisme et d'aménagement du territoire devaient être modifiés.

Le graphique suivant présente les délais réels qui ont été nécessaires pour l'obtention des permis initiaux par rapport à la norme préconisée dans l'accord de coopération (maximum dix-huit mois pour l'étude d'incidence et le permis de bâtir, à prolonger de douze mois si un changement d'affectation s'avérait nécessaire). Il n'inclut pas la liaison Watermael-Schuman-Josaphat pour laquelle différents permis ont été demandés.

¹⁶⁸ Articles 7 à 13 de l'accord de coopération du 11 octobre 2001.

Graphique 4 – Délais réels d'obtention des permis initiaux par rapport à la norme préconisée (en mois)



Source : Cour des comptes à partir des fiches de projet et du document RER : Historique des permis (Infrabel)

Seule la Région wallonne a délivré ses permis initiaux dans un délai proche du délai convenu.

Les procédures d'obtention des permis initiaux pour la L124 en Région flamande et en Région bruxelloise ont nécessité trois fois plus de temps ou davantage. C'est surtout l'étude d'incidence qui a pris du temps : 3 ans et 8 mois en Flandre et 4 ans et 4 mois à Bruxelles. La procédure relative à la L161 a rencontré des difficultés à Bruxelles, alors qu'elle a été relativement rapide en Flandre. Pour ce qui est de la L50A, le délai pourtant prolongé a été dépassé de plus de 30 % en Flandre et a duré plus du double du temps convenu à Bruxelles.

Liaison Watermael-Schuman-Josaphat

La Région de Bruxelles-Capitale s'est engagée à octroyer les permis d'urbanisme nécessaires dans un délai allant de quatre mois (pour les aménagements de surface) à six mois (pour les autres travaux d'infrastructure)¹⁶⁹. Ces délais ont été largement dépassés.

Le dossier de demande a été introduit le 12 juin 1996. L'élaboration du certificat d'urbanisme a duré 35 mois (jusqu'au 28 mai 1999). Ensuite, la région devait délivrer quatre permis de bâtir distincts (tunnel Loi-2, Watermael-Schuman : quatre voies en surface, Schuman-Josaphat : tunnel et gare Schuman). Ceux-ci ont été octroyés dans un délai allant de 4 à 26 mois. Le dernier, qui concerne la gare Schuman, a été délivré le 23 novembre 2006. Ce délai de 26 mois est lié à une modification de la portée du projet pendant la procédure d'octroi du permis. Le projet devait être plus prestigieux et mis en concordance avec les

¹⁶⁹ Article 4, § 3, de l'accord de coopération du 15 septembre 1993 entre l'État fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à certaines initiatives destinées à promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles.

travaux visant à intégrer le Conseil de l'Europe dans le Résidence Palace. Enfin, ce projet nécessitait aussi un permis bruxellois pour la mise à quatre voies de la L161 (voir ci-avant).

Au vu de l'analyse qui précède et de l'ampleur du dépassement de certains délais, la Cour des comptes considère que les délais théoriques prévus étaient vraisemblablement trop optimistes, indépendamment même des éventuels recours contre les permis d'urbanisme.

5.4 Autres causes de retard

Outre la durée d'obtention des permis initiaux, la Cour des comptes a examiné trois autres causes de retard des travaux à charge du fonds RER : les procédures de recours, la complexité accrue des travaux et l'indisponibilité des moyens.

5.4.1 Procédures de recours

5.4.1.1 Examen par ligne de l'impact des procédures de recours

L124

Des recours ont été introduits dans les trois régions contre des permis de bâtir pour la mise à quatre voies de la L124. Ces procédures de recours sont à l'origine de près de la moitié des retards enregistrés dans ce projet par rapport au délai initial.

La Région flamande a délivré le permis de bâtir le 23 décembre 2008. La commune de Linkebeek a introduit, le 13 mars 2009, un recours contre ce permis devant le Conseil d'État qui l'a annulé le 4 février 2010. La Région flamande a délivré un deuxième permis de bâtir le 23 août 2010. Trois recours ont été déposés contre ce deuxième permis devant le Conseil flamand pour les contestations d'autorisations (Raad voor Vergunningsbetwistingen) en septembre et octobre 2010, respectivement par la commune de Rhode-Saint-Genèse, la commune de Linkebeek et deux personnes privées agissant conjointement. La commune de Rhode-Saint-Genèse s'est désistée le 1^{er} juillet 2014. Le Conseil a donné raison à la commune de Linkebeek en annulant le permis le 7 octobre 2014, au motif que le fonctionnaire régional de l'urbanisme avait à tort présenté les travaux comme « une petite modification de l'infrastructure existante », pour laquelle aucun plan d'exécution spatiale ne serait nécessaire, alors qu'il aurait fallu élaborer un tel plan¹⁷⁰. Le troisième recours a été déclaré sans objet après cette annulation. Ces procédures de recours ont duré au total cinq ans et dix mois. Au moment de la réalisation du présent audit, Infrabel n'avait pas introduit de nouvelle demande de permis de bâtir auprès de la Région flamande.

Le permis de bâtir en Région wallonne a été octroyé le 1^{er} septembre 2005. Après plusieurs recours formés auprès de la région, le gouvernement wallon a délivré un nouveau permis le 9 février 2006. Celui-ci a fait l'objet de trois recours devant le Conseil d'État : deux recours ont été rejetés le 30 janvier 2007 et le troisième a été rejeté le 8 mars 2007. Ces procédures de recours ont duré au total un an et six mois.

¹⁷⁰ Arrêt A/2014/0687 du 7 octobre 2014 dans l'affaire 1011/0018/SA/8/0015, p. 53 : « Il ne peut raisonnablement être estimé que l'aménagement de deux voies de chemin de fer supplémentaires sur une distance de 5,9 km peut être considéré comme une petite modification de l'infrastructure existante, même si ces travaux sont en grande partie effectués sur la plateforme existante ». [traduction]

La Région de Bruxelles-Capitale a délivré trois permis de bâtir consécutifs pour ce projet, les 21 mars 2008, 18 mars 2011 et 30 janvier 2013. En effet, chacun de ces permis a été annulé par le Conseil d'État sur recours d'un même particulier¹⁷¹. Les trois annulations se basaient sur l'application de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative. Le point posant problème concernait le réaménagement de la gare de Linkebeek et de ses environs. Ce chantier s'étend à la fois sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale (commune d'Uccle) et sur le territoire de la Région flamande (commune de Linkebeek). Le Conseil d'État a estimé que le permis délivré en français par la Région de Bruxelles-Capitale était illégal : la demande de permis et le permis accordé par la Région de Bruxelles-Capitale auraient dû être rédigés en néerlandais.

Au total, les procédures de recours ont duré six ans et huit mois jusqu'à la dernière annulation du permis le 4 novembre 2014. Depuis lors, le chantier est à l'arrêt, Infrabel/TUC Rail n'ayant plus introduit de nouvelle demande de permis.

L161

Des recours ont été déposés en Région wallonne et en Région bruxelloise contre des permis de bâtir octroyés pour la mise à quatre voies de la L161. Les recours sont responsables d'environ 18 % des retards enregistrés dans ce projet.

Le permis de bâtir a été délivré par la Région flamande le 2 décembre 2004 et n'a pas fait l'objet d'un recours.

Le permis de bâtir a été délivré par la Région wallonne le 22 novembre 2004. Après un recours intenté auprès de la région, le permis a une nouvelle fois été délivré le 22 avril 2005. Une procédure a été entamée devant le Conseil d'État, qui a rejeté la demande d'annulation le 31 décembre 2005. Au total, ces procédures ont entraîné un an et un mois de retard.

À Bruxelles, tant le certificat d'urbanisme que le permis de bâtir ont fait l'objet d'un recours. Le certificat a été délivré le 16 juin 2004. Un mois plus tard, la commune de Watermael-Boitsfort a introduit une demande de révision auprès du collège d'urbanisme. Le collège n'ayant pas pris de décision dans le délai légal de 75 jours, la SNCB (à l'époque) a introduit un recours auprès du gouvernement bruxellois. Ce dernier n'a confirmé le certificat d'urbanisme que le 4 août 2005, après de longues discussions. Ces discussions ont notamment porté sur la question de la nécessité ou non d'une modification d'affectation. Le permis de bâtir a été octroyé le 8 janvier 2008. La commune de Watermael-Boitsfort a introduit une nouvelle demande de révision du permis auprès du collège d'urbanisme. En l'absence de décision du collège dans le délai légal de 75 jours, Infrabel a déposé un recours auprès du gouvernement bruxellois. Le gouvernement a confirmé le permis le 1^{er} décembre 2008. Au total, ces procédures ont duré deux ans et un mois.

L50A

Le permis de bâtir octroyé par la Région flamande pour la mise à quatre voies de la L50A a fait l'objet de recours. Ceux-ci expliquent près de 60 % du retard de ce projet.

En Région flamande, ce projet nécessitait l'élaboration d'un PRES et l'obtention d'un permis de bâtir. Le PRES a été approuvé le 26 janvier 2007. Le permis de bâtir a été délivré

¹⁷¹ Arrêts 209.862 du 20 décembre 2010, 224.226 du 2 juillet 2013 et 229.048 du 4 novembre 2014.

le 29 octobre 2007. Le Conseil d'État a été saisi le 11 mai 2007 d'un recours contre le PRES, qui a été rejeté le 30 octobre 2007. Le Conseil d'État a été saisi le 30 décembre 2007 d'un recours en suspension et en annulation du permis de bâtir. Le recours en suspension a été rejeté le 17 novembre 2008, mais le recours en annulation a été déclaré recevable le 19 octobre 2009. Le 15 juin 2010, les parties sont parvenues à un accord. Au total, ces procédures ont duré trois ans et six mois.

À Bruxelles, le permis de bâtir a été délivré le 24 octobre 2008 et n'a pas fait l'objet d'un recours.

Liaison Watermael-Schuman-Josaphat

Sur les quatre permis de bâtir à octroyer pour ce projet, un seul a donné lieu à un recours (celui pour le tunnel). Cependant, les procédures intentées dans le cadre de la L161 à Bruxelles (voir ci-avant) ont largement contribué au retard accumulé dans ce projet. Les procédures de recours prises dans leur ensemble expliquent près de 44 % des retards.

Le permis de bâtir du tunnel a été délivré le 24 juillet 2002. La commune de Schaerbeek et la ville de Bruxelles ont introduit un recours auprès du collège d'urbanisme le 21 août 2002. Le 6 novembre 2002, la SNCB a déposé un recours contre l'absence de décision du collège. La Région bruxelloise a octroyé le permis définitif le 23 décembre 2003. Ces procédures ont duré au total un an et cinq mois.

5.4.1.2 Constatations générales

Il est difficile d'estimer à l'avance si des recours seront déposés ainsi que la durée des procédures.

La Cour des comptes constate que la SNCB savait, dès la phase de planification de la mise à quatre voies des lignes L124 et L161, que les travaux feraient l'objet de contestations. Un document présenté en janvier 2001 soulignait que « *ces travaux ont un impact énorme sur l'environnement (bruit, vibration, boues, poussières, circulation intense de camions dans les communes...). L'hostilité des riverains soutenue par les autorités communales est dès à présent manifeste* »¹⁷².

La Cour des comptes constate que TUC Rail a pris des initiatives en organisant des sessions d'information et en initiant une série d'actions : limitation des travaux de nuit et le week-end, minimalisation du nombre d'expropriations, réductions des nuisances sonores et vibratoires, etc.

En 2006, une cellule Info riverains a été créée au sein du service de communication d'Infrabel pour éviter que les citoyens entreprennent des démarches juridiques en raison du manque d'information et de clarté¹⁷³. Cette cellule compte six collaborateurs qui sont chargés d'assister les gestionnaires de projet et de chantier. Ils répondent aux questions et aux plaintes, rédigent des messages d'information et des brochures, organisent des soirées

¹⁷² Document complémentaire du conseil d'administration 2001/2 du 26 janvier 2001, p. 4.

¹⁷³ Brochure *Buurtbewonerscommunicatie, tot uw dienst!*, p. 5.

d'information et tiennent à jour la rubrique « Riverains » du site internet d'Infrabel¹⁷⁴. La cellule a organisé au total 80 réunions d'information sur les chantiers RER de 2006 à 2015.

Par ailleurs, la Cour des comptes constate que TUC Rail/Infrabel a également pris des initiatives après l'introduction de recours. Ainsi, dans le dossier de la ligne L50A, la procédure s'est clôturée par une transaction. De même, dans le dossier de la ligne L124, une concertation a eu lieu avec les communes et les riverains concernés. TUC Rail/Infrabel a proposé des adaptations au projet dans l'espoir de les voir renoncer à introduire un recours, mais les riverains de Linkebeek ont refusé cette proposition¹⁷⁵.

5.4.2 Complexité accrue des travaux

Pour estimer la complexité des travaux, la SNCB s'est basée sur des expériences antérieures concernant l'aménagement de nouvelles lignes (à savoir les lignes à grande vitesse et la mise à quatre voies de la L96 entre Hal et Bruxelles et de la L36 entre Louvain et Bruxelles)¹⁷⁶. Toutefois, les travaux du RER se sont avérés plus complexes qu'initialement prévu, en raison de leur localisation dans des zones fortement urbanisées, de la pression des riverains et des administrations locales et de l'évolution des exigences techniques.

Dans ce contexte, TUC Rail/Infrabel invoque aussi la complexité accrue des travaux pour expliquer le retard enregistré dans les projets relatifs à la L124, à la L161 et à la liaison Watermael-Schuman-Josaphat¹⁷⁷ :

- Pour la L124 et la L161, c'est la complexité du phasage qui a posé problème : pour réduire le nombre d'expropriations de maisons, les nouvelles voies ont été implantées tantôt à l'est, tantôt à l'ouest, tantôt de part et d'autre des voies existantes qui sont à leur tour dans beaucoup de cas déplacées transversalement pour assurer la transition entre ces différentes configurations. Ces variations combinées avec le maintien de l'exploitation de la ligne durant les travaux induisent une complexité de phasage qui nécessite un délai additionnel d'une année et demie (L161) ou deux années (L124).
- Pendant l'exécution des travaux de la liaison Watermael-Schuman-Josaphat, il a été interdit d'utiliser des machines à pieux disposant de hauts mâts à proximité des voies en service, à la suite de l'accident de Ternat en 2011. Le changement technique (paroi en fouilles blindées au lieu d'une paroi en pieux sécants) a eu une incidence directe sur le calendrier, allongeant la durée des travaux de dix-sept mois. D'après TUC Rail/Infrabel, le phasage complexe, la coordination entre les différentes disciplines et parties et le défi visant à permettre le plus possible l'exploitation de la ligne pendant les travaux, ont également joué un rôle.

5.4.3 Indisponibilité des moyens financiers

TUC Rail/Infrabel explique que, dès 2011, lors de l'élaboration du nouveau plan pluriannuel d'investissement 2013-2025, un rééquilibrage de moyens financiers entre les différentes

¹⁷⁴ <http://www.infrabel.be/fr/riverains>.

¹⁷⁵ Fiche de projet 2012.

¹⁷⁶ Réunion du 17 juin 2016.

¹⁷⁷ Infrabel, RER : Évolution du scope, du budget et du planning, p. 7, 13 et 18.

priorités (1. Investissements sécuritaires, 2. Maintien de capacité, 3. Extension de capacité) tenant compte de la clé de répartition 60/40 a conduit à un ralentissement des investissements des mises à quatre voies des lignes 124 et 161¹⁷⁸. La clé de répartition 60/40 a été évoquée au point 4.4 ci-avant.

L'application de la clé 60/40 explique près de 54 % des retards enregistrés dans le projet de la L161. Les travaux ont débuté en 2008, mais l'application de la clé a empêché la passation de nouveaux marchés de travaux à partir de 2011. Le PPI 2013-2025 a été suspendu en juillet 2015. Depuis ce jour, Infrabel a conditionné la reprise des travaux à l'approbation par le gouvernement d'un nouveau PPI. En outre, le redémarrage des travaux nécessitera de nouveaux délais (élaboration d'un nouveau cahier des charges et lancement des procédures d'adjudication)¹⁷⁹.

En ce qui concerne la L124, les permis d'urbanisme nécessaires aux travaux en Flandre et à Bruxelles ont été annulés par le Conseil d'État fin 2014. En l'absence d'un nouveau plan pluriannuel d'investissement, Infrabel n'accomplit plus aucune démarche en vue d'obtenir de nouveaux permis¹⁸⁰.

5.5 Conclusions

Seul un des cinq projets a été réalisé dans le délai prévu, à savoir la courbe de Nossegem sur la L36. Les délais des autres projets ont été dépassés et il est question de retards importants, allant de six à 17,5 ans.

Pour les quatre projets qui ont accusé du retard, la Cour des comptes a établi un aperçu des principales causes des retards, telles qu'elles ont été constatées dans un rapport du 15 juin 2016 transmis par Infrabel.

L'obtention des permis initiaux (hors recours éventuels) auprès des différentes régions a nécessité plus de temps que prévu pour la plupart des projets.

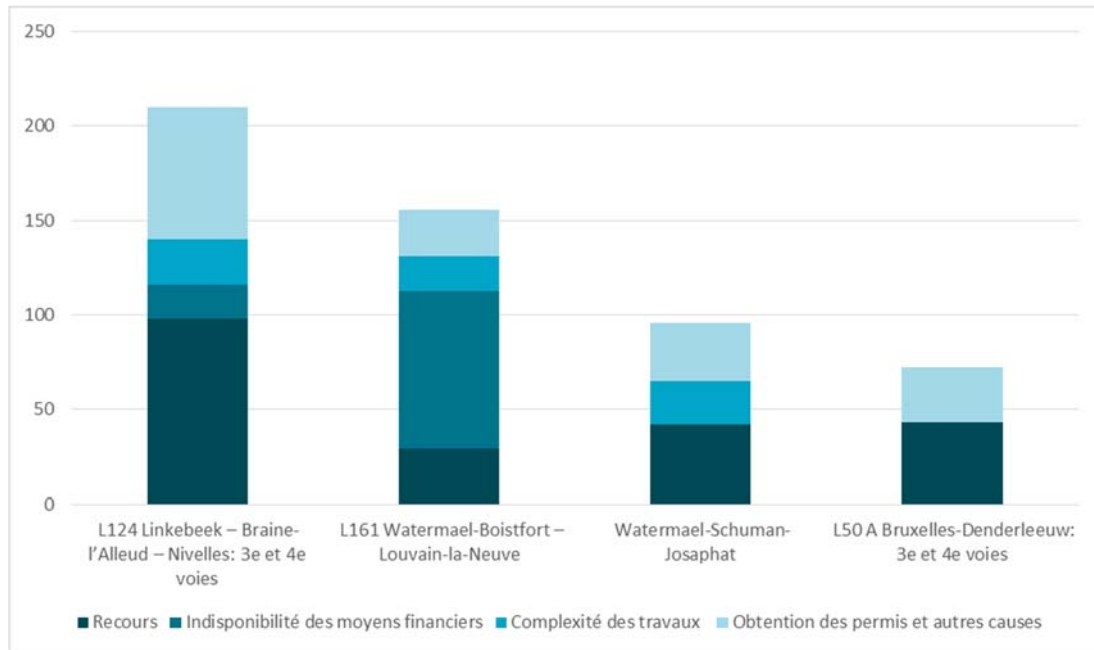
Outre la durée d'obtention des permis initiaux, la Cour des comptes a constaté trois autres causes de retard des travaux à charge du fonds RER : les procédures de recours (de 18 à 60 % des retards), la complexité accrue des travaux et l'indisponibilité des moyens financiers (pour la L124 et la L161).

¹⁷⁸ Ibid, p. 4.

¹⁷⁹ Ibid, p. 13.

¹⁸⁰ Ibid, p. 18.

Graphique 5 – Principales causes des retards (en mois)



Source : Cour des comptes à partir du document RER : Évolution du scope, du budget et du planning (Infrabel)

La Cour des comptes rappelle par ailleurs que les délais actuels de réalisation des travaux, tels qu'ils figurent dans le rapport du 15 juin 2016 transmis par Infrabel, sont liés au respect de trois conditions essentielles :

- l'approbation d'un nouveau plan d'investissement pluriannuel en juin 2016 ;
- la disponibilité du budget en fonction des besoins ;
- la délivrance des permis annulés pour la L124 en Région flamande et en Région bruxelloise, dans un délai de trois ans et sans recours.

Or, au moment de la rédaction du présent rapport, les deux premières conditions n'étaient pas réalisées et les chances que la troisième condition soit respectée se réduisent puisque aucune nouvelle demande de permis n'avait été introduite par Infrabel. Les retards dans la réalisation des travaux sont donc aujourd'hui encore plus importants que ceux présentés dans le graphique ci-dessus.

À cet égard, la Cour des comptes note que lors de la réunion du CEMM du 10 juin 2016, une présentation du ministre de la Mobilité annonce une nouvelle planification des projets, en effectuant des travaux par tronçon. Dans cette approche, la mise à quatre voies partielle et l'augmentation de l'offre sur les lignes 124 et 161 est fixée à 2024, mais la mise à quatre voies complète est reportée à une échéance non définie. La Cour des comptes considère que la réalisation des travaux par tronçon plutôt que par ligne aurait pu utilement être prévue dès la genèse des projets.

CHAPITRE 6

Offre ferroviaire RER

Comme évoqué au chapitre 2, le projet RER prend forme au travers de l'accord de coopération du 11 octobre 2001 qui prévoit les travaux d'infrastructure et de la convention du 4 avril 2003 qui définit les objectifs du RER ainsi que l'offre RER attendue et le dispositif de pilotage.

Concernant l'offre ferroviaire RER, la Cour des comptes retrace dans ce chapitre les principales décisions prises et présente un état des lieux de l'offre ferroviaire RER suivant l'horaire en vigueur le 12 juin 2016.

6.1 Offre RER attendue – convention de 2003

6.1.1 Relations radiales et transversales

La convention de 2003 vise « *un renforcement significatif, quantitatif et qualitatif de l'offre de transport en commun, notamment par le biais d'une offre suburbaine composée de relations rapides radiales et transversales sur base de l'ossature qu'est le réseau ferroviaire complété par un réseau d'autobus rapides parcourant les zones non desservies par les chemins de fer* »¹⁸¹.

Afin de mettre en œuvre le RER, la convention a déterminé une offre ferroviaire suburbaine composée des douze relations ferroviaires radiales. Ces relations correspondent à des parcours ferroviaires proposés aux usagers des transports en commun.

Les relations radiales relient deux extrémités de la zone RER en traversant Bruxelles, soit par la jonction nord-midi, soit par Bruxelles-Luxembourg, soit par Schaerbeek-Josaphat et sont citées au tableau ci-après. Les relations transversales relient deux points de la périphérie de la zone RER sans traverser Bruxelles.

L'offre RER est conçue pour assurer la desserte de trois pôles : la jonction nord-midi, le quartier des institutions européennes à l'est de Bruxelles et l'aéroport de Bruxelles-National.

Toute relation radiale RER dessert de manière privilégiée au moins un de ces trois pôles. Les deux autres pôles sont accessibles à partir de toute relation radiale RER moyennant au maximum une correspondance.

L'offre RER devait être entièrement opérationnelle pour la fin 2012. En outre, au plus tard le 31 décembre 2005, deux relations ferroviaires devaient être actives : la relation de Grammont vers Malines, via les gares de Mérode et de Delta (dans l'attente du tunnel entre Bruxelles-Schuman et Schaerbeek-Josaphat), ainsi que la relation de Braine-le-Comte vers Termonde.

¹⁸¹ Exposé des motifs de la loi du 17 juin 2005 portant assentiment de la convention du 4 avril 2003 visant à mettre en œuvre le programme du réseau express régional de, vers, dans et autour de Bruxelles.

Tableau 9 – Relations ferroviaires radiales selon la convention de 2003

Relations ferroviaires – Convention RER du 04/04/2003		Échéance de mise en service de l'offre
1	Relation 1a : Grammont – Denderleeuw – Bruxelles midi – Bruxelles nord – Louvain – Arenberg	Déc. 2012
2	Relation 1b : Zottegem – Denderleeuw – Bruxelles midi – Bruxelles nord – Louvain – Arenberg	Déc. 2012
3	Relation 2a : Villers-la-Ville – Ottignies – Bruxelles Luxembourg – Bruxelles nord – Bruxelles midi – Nivelles	Déc. 2012
4	Relation 2b : Louvain la Neuve Zoning – Ottignies – Bruxelles Luxembourg – Bruxelles nord – Bruxelles midi – Nivelles	Déc. 2012
5	Relation 3 : Braine-l'Alleud – Linkebeek – Watermael – Bruxelles Luxembourg – Schaerbeek Josaphat – Aéroport Zaventem – Louvain	Déc. 2012
6	Relation 4a : Grammont- Enghien – Hal – Bruxelles midi – Bruxelles nord – Vilvorde – Malines	Déc. 2012
7	Relation 4b : Grammont – Enghien – Hal – Watermael – Bruxelles Luxembourg – Schaerbeek Josaphat – Vilvorde – Malines	Déc. 2005
8	Relation 5a : Alost – Denderleeuw – Jette – Bruxelles nord – Bruxelles midi	Déc. 2012
9	Relation 5b : Alost – Denderleeuw – Jette – Simonis – Bruxelles ouest – Bruxelles midi	Déc. 2012
10	Relation 6 : Braine-le-Comte – Hal – Bruxelles midi – Bruxelles nord – Termonde	Déc. 2005
11	Relation 7 : Hal – Linkebeek – Watermael – Mérode – Schaerbeek Josaphat – Vilvorde	Déc. 2012
12	Relation 9 : Basse-Wavre – Wavre – Profondsart – Bruxelles Luxembourg – Jette – Denderleeuw – Alost	Déc. 2012

Source : convention du 4 avril 2003

6.1.2 Fréquence des trains et amplitude de la desserte

Pour favoriser le transfert modal de la voiture vers les transports en commun dans la zone RER, des conditions d'amplitude et de fréquence¹⁸² sont imposées par relation par la convention de 2003.

La convention de 2003 prévoit une amplitude minimale de la desserte de 20 h par jour calendrier, avec les caractéristiques ci-après.

	Matin	Soir
Jours ouvrables	Un premier départ permettant une arrivée à un des trois pôles à 6 h	Un dernier départ d'un des trois pôles à 24 h
Samedis, dimanches et jours fériés	Un premier départ permettant une arrivée à un des trois pôles à 7 h	Un dernier départ d'un des trois pôles à 1 h

¹⁸² L'amplitude d'une relation ferroviaire est le nombre d'heures de circulation des trains sur cette relation. Exemple : une relation ferroviaire pour laquelle le premier départ est prévu à 7 h et le dernier à 22 h a une amplitude de 15 heures par jour. La fréquence des trains peut être basée sur un nombre de trains par unité de temps (quatre trains par heure) ou sur une cadence spécifique (un train toutes les 15, 30 ou 60 minutes). L'offre d'un train toute les 15 minutes est donc plus contraignante pour l'organisation de la circulation des trains que l'offre de 4 trains par heure.

Les fréquences de desserte à l'arrivée et au départ d'un des trois pôles sont les suivantes :

	Noyau central	Anneau périphérique
Heures de pointe (7 h à 9 h 30 et de 16 h à 19 h 30)	1 train/15 minutes	1 train/15 minutes
Jour ouvrable, hors heures de pointe, jusqu'à 20 h	1 train/15 minutes	1 train/30 minutes
Soirées à partir de 20 h	1 train/30 minutes	1 train/60 minutes
Samedi, dimanche et jours fériés	1 train/30 minutes	1 train/30 minutes

Le projet RER visait donc à offrir aux voyageurs une desserte sur des parcours déterminés avec une cadence spécifique entre chaque train (au moins un train toutes les 15, 30 ou 60 minutes). L'offre dans la zone RER était un but à atteindre, un service renforcé à fournir aux voyageurs. La convention de 2003 fixait également pour condition que l'offre de la zone RER ne pouvait être inférieure à l'offre ferroviaire existant au moment de l'entrée en vigueur de la convention¹⁸³.

6.1.3 Gares

La zone géographique du RER est composée d'un noyau central (représenté ci-après en bleu clair) composé de 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale, 18 communes de la Région flamande et 4 communes de la Région wallonne et d'un anneau périphérique (représenté en bleu foncé) et composé de 56 communes flamandes et 29 communes wallonnes.

La convention de 2003 ne précise pas les gares à desservir. Cette précision pouvait être apportée au moyen des analyses périodiques des besoins prévues par l'article 13 de la convention.

¹⁸³ Article 19, § 2, de la loi du 17 juin 2005 portant assentiment de la convention du 4 avril 2003 visant à mettre en œuvre le programme du réseau express régional, de, vers, dans et autour de Bruxelles.

Carte 3 – Zone RER



Source : Cour des comptes

6.1.4 Réserves

Diverses réserves ont été émises à l'égard des objectifs en matière d'offre définis par la convention de 2003.

Tout d'abord, la convention présentait des fréquences à atteindre par relation qui dépassaient les hypothèses de travail de la SNCB en 2001¹⁸⁴. La SNCB précisait à l'époque qu'en fonction des contraintes du réseau et de l'infrastructure, plusieurs relations¹⁸⁵ ne pouvaient matériellement pas être mises en œuvre en raison de la configuration ou de la capacité de l'infrastructure. La SNCB avait proposé que certaines relations soient desservies en heures de pointe à seulement deux trains par heures.

¹⁸⁴ Conseil d'administration du 27 mars 2001.

¹⁸⁵ Relations R3, R7 et R9.

Par rapport à l'offre ferroviaire en 2001¹⁸⁶, l'objectif d'une fréquence d'un train toutes les quinze minutes (soit quatre trains cadencés par heure de pointe) contenu à l'annexe III de la convention était très ambitieux.

En outre, le choix de fréquences différentes entre le noyau central et l'anneau périphérique nécessitait des terminus partiels pour stationner des trains au-delà du noyau central.

La convention de 2003 prévoyait deux échéances (2005 et 2012), lesquelles étaient très optimistes compte tenu de la complexité du projet.

En 2004, la SNCB précisait déjà que le calendrier de mise en œuvre de l'offre ferroviaire attendue s'étendrait plutôt sur une période allant de décembre 2006 à juin 2014.

En décembre 2004, un groupement de consultants a évalué la capacité du réseau, tel que planifié pour 2012, à soutenir le plan de transport imposé¹⁸⁷. Ils ont identifié des situations critiques de cisaillement¹⁸⁸, de succession entre trains, des problèmes de signalisation et des taux de saturation de l'infrastructure dépassant les 80 %. Ils ont conclu à l'impossibilité de respecter l'ensemble des cadences prévues en maintenant la qualité de la desserte (le temps de parcours) des IC/IR.

Pour la Cour des comptes, ces éléments confirment que la convention RER était un accord d'orientation de politique de mobilité qui ne reposait pas sur une étude de faisabilité technique. Des réserves étaient formulées dès l'origine sur les délais de mise en œuvre de l'offre, sur la manière d'accomplir cette offre et sur l'intégration de l'offre RER dans le réseau ferroviaire existant.

Vu l'impossibilité technique invoquée par la SNCB pour mettre en œuvre l'offre RER en décembre 2005 sur les relations R4b et R6, le Conseil des ministres du 20 mars 2004 a décidé de la mise en œuvre progressive du niveau d'offre étape par étape sur un ensemble de lignes. Il était proposé, à partir du 10 décembre 2006, de mettre au point une offre totalement renouvelée pour les liaisons interurbaines et régionales. À partir de ce moment, il serait possible de prévoir une fréquence de 2 trains RER par heure sur 6 destinations. Ces trains relieront Bruxelles à Louvain-la-Neuve, Braine-l'Alleud, Braine-le-Comte, Termonde, Malines et Louvain. Dans 54 gares intermédiaires, les voyageurs disposeront d'au moins 2 trains par heure vers la capitale dans les 2 sens. La fréquence RER envisagée aurait été atteinte en heures creuses. Le contrat de gestion 2005-2007 a repris ce phasage de l'extension systématique de l'offre RER.

¹⁸⁶ Annexe II de la convention de 2003.

¹⁸⁷ Étude des problèmes éventuels de capacité sur le réseau ferroviaire qui sera utilisé par le RER desservant Bruxelles et sa périphérie. Étude commandée par le SPF mobilité et réalisée de 2002 à 2004 par Tractebel Engineering (Tractebel Development Engineering et Corys Tess) en collaboration avec Semaly.

¹⁸⁸ Dans le domaine des chemins de fer, un cisaillement est le fait pour un train de couper l'itinéraire d'autres trains. Cela oblige ces derniers à attendre le passage du premier.

6.2 Offre RER intermédiaire 2015

6.2.1 Étude Article 13

De même que l'étude de 2004 précitée, l'étude de 2009¹⁸⁹ sur les besoins de déplacement¹⁹⁰ a mis en évidence qu'il était techniquement impossible de mettre en œuvre un programme d'exploitation conforme aux prescrits de la convention RER de 2003. Parmi les difficultés d'insertion du RER dans la capacité existante, figure le goulet d'étranglement que constitue l'axe nord-midi. De plus, sur certains tronçons du réseau, il y a des conflits de succession entre trains RER et IC¹⁹¹. En effet, des trains lents freinent des trains rapides faute de possibilité de dépassement. Il y a aussi des conflits possibles lors de cisaillements. Il en résulte des difficultés pour la circulation des trains. L'étude de 2004 précitée avait déjà mis en évidence des problèmes analogues.

Dans ce contexte, les consultants ont proposé en 2009 une solution alternative à mettre en œuvre entre 2015 et 2018. Cette solution est une offre RER intermédiaire (ci-après « offre RER intermédiaire 2015 »), laquelle consiste notamment à organiser différemment la circulation des trains sur certaines lignes RER pour éviter la saturation de l'axe nord-midi.

Pour les consultants, cette proposition était techniquement réalisable avec une robustesse suffisante et pouvait contribuer à l'accroissement de la part de marché du transport public. Tous les pôles économiques ne seraient cependant pas accessibles comme prévu par la convention de 2003 et quelques gares situées sur les lignes radiales ne seraient pas desservies à une fréquence de quatre trains par heure.

Le RER intermédiaire 2015 était conditionné à la réalisation des grands travaux planifiés (mise à quatre voies, tunnel Schuman-Josaphat...), mais aussi à des adaptations de l'infrastructure des nouveaux points d'arrêt proposés (nouvelles gares évoquées ci-après). Complémentairement, des travaux d'infrastructure étaient également recommandés afin d'améliorer la régularité, la capacité et la robustesse des services RER.

Les consultants précisait en outre que ce RER intermédiaire 2015 serait acceptable et efficace du point de vue des voyageurs, à condition que la dégradation de l'offre qui en résulterait sur quelques liaisons soit compensée par des services de trains qui ne répondent pas, ou dans une moindre mesure, au concept RER (fréquence et cadencement), mais qui garantissent pour le moins le maintien du niveau d'offre actuelle.

¹⁸⁹ Consortium Significance, Stratec, Tractebel & Tritel, *Évolution et optimisation du réseau express régional de Bruxelles et de ses environs. Développement 2015 et vision aux horizons 2020 et 2030*, rapport pour le SPF Mobilité et Transports.

¹⁹⁰ L'article 13 de la convention 2003 demandait la réalisation d'une étude sur les besoins de déplacement analysés sur base de critères objectifs et sur les demandes de fonctionnalité en matière de fréquence, amplitude et points d'arrêt.

¹⁹¹ Selon l'étude de Tractebel en 2009, des conflits de succession entre le RER et les trains IC/IR ont été identifiés dans la jonction nord-midi, sur la ligne 161 (section Watermael-Bruxelles nord), sur la ligne 89 (Denderleeuw-Zottegem), sur la ligne 60 (Termonde-Jette), sur la ligne 96 (entre Braine-le-Comte et Bruxelles midi), sur la ligne 26 (entre Meiser et Haren) sur la ligne 36 (entre Diegem et Louvain) et sur la ligne 124 (entre Moensberg et Bruxelles midi). Des conflits de succession potentiels sont également relevés entre les trains RER et les trains semi-directs sur la ligne 36 (entre Diegem et Louvain), sur la ligne 50 (entre Jette et Denderleeuw), sur la ligne 26 (entre Vivier d'oise et Arcades), sur la ligne 124 (entre Linkebeek et Nivelles) et sur la ligne 161 (entre Ottignies et La Hulpe).

6.2.2 Relations ferroviaires du RER intermédiaire 2015

L'offre RER intermédiaire 2015 présentée dans l'étude ajoute au titre de gare RER, par rapport à la convention 2003, les gares de Archennes, Bara, Basse-Wavre, Florival, Ganshoren-expo, Gastuche, Hal-Sud, Hofstade, Josaphat, Muizen, Oud Heverlee, Pannenhuis (Tour et Taxis), Pecrot, Petite-Île, Schepdael, Weert-Saint-Georges, Zellik-Pontbeek. Inversement, la desserte de la gare Ceria n'est pas reprise dans l'offre RER intermédiaire 2015.

Les relations ferroviaires (le parcours des trains)¹⁹² fixées dans la convention 2003 sont adaptées afin de décharger la jonction nord-midi.

Par exemple, la gare de Nivelles était le point de départ d'une relation de quatre trains cadencés par heure (en heures de pointe) vers la jonction nord-midi suivant la convention de 2003. Dans le schéma intermédiaire 2015, deux relations de deux trains par heure (de pointe) partent de la gare de Nivelles, l'une passant par la jonction nord-midi, l'autre desservant la ligne 28 dont les gares Simonis et de Bruxelles ouest. La relation en provenance d'Alost vers la jonction nord-midi (4 trains cadencés par heures) a été remplacée par deux relations qui desservent la ligne 28 et dont l'une passe par Bruxelles midi et l'autre se dirige vers Forest midi.

L'offre RER intermédiaire 2015 comprend une rocade¹⁹³ Louvain-Ottignies¹⁹⁴. L'étude Article 13 devait évaluer les deux relations transversales : Zottegem-Alost et Termonde-Malines-Louvain-Ottignies-Nivelles. Les consultants n'ont retenu que la deuxième transversale. De plus, pour des raisons d'infrastructure à l'horizon 2015, le tronçon Ottignies-Nivelles n'est pas retenu. Le tronçon Termonde-Malines-Louvain (qui correspondait à la deuxième transversale) n'est pas repris en raison du faible report modal qu'il génère.

Le phasage de la mise en œuvre de l'offre est également modifié par rapport à la décision du gouvernement de 2004, et ce, en fonction de l'achèvement des travaux d'infrastructure et de la livraison du matériel RER.

¹⁹² Dans l'étude article 13, il est fait usage du libellé « lignes A à J » pour désigner les relations ferroviaires correspondant aux parcours ferrés possibles dans la zone RER. Ce libellé n'est pas repris dans le tableau des relations ferroviaires intermédiaires 2015 afin d'éviter toutes confusions avec le mot « ligne » utilisé pour identifier des parties de l'infrastructure pour lesquelles par exemple des travaux sont prévus (mise à quatre voies des lignes 124 et 161).

¹⁹³ Les consultants de l'étude article 13 dénomme « Rcade » les relations transversales de la convention de 2003.

¹⁹⁴ L'ancienne relation 3 est prolongée au-delà de Braine-l'Alleud jusqu'à Nivelles, mais aussi prolongée au-delà de Louvain jusqu'à Villers-la-Ville. La relation 3 se voit ajouter la rocade entre Louvain et Ottignies et une partie de la relation 2a (Villers-la-Ville-Ottignies). Il en résulte la relation F « Nivelles-Aéroport-Louvain-Ottignies-Villers-la-Ville ».

Tableau 10 – Relations ferroviaires selon l'offre RER intermédiaire 2015

Relations ferroviaires – Scénario intermédiaire 2015		Échéance de mise en service de l'offre
1	Relation A : Zottegem – Denderleeuw – Bruxelles central – Diegem – Louvain	À partir de 2017
2	Relation B : Denderleeuw – Grammont – Hal – Schuman – Malines	À partir de 2014
3	Relation C : Braine-le-Comte – Hal – Bruxelles central – Schuman – Ottignies – Louvain-la-Neuve	À partir de 2019
4	Relation D : Termonde – Jette – Bruxelles ouest – Bruxelles midi	À partir de 2012
5	Relation E : Nivelles – Bruxelles ouest – Jette – Aalst	À partir de 2018
6	Relation F : Nivelles – Zaventem aéroport – Louvain – Ottignies – Villers-la-Ville	À partir de 2014
7	Relation G : Alost – Jette – Schuman – Ottignies – Louvain-la-Neuve	À partir de 2017
8	Relation H : Nivelles – Bruxelles central – Malines	À partir de 2018
9	Relation I : Termonde – Jette – Bruxelles ouest – Petite-Île	À partir de 2014
10	Relation J : Alost – Jette – Bruxelles ouest – Bruxelles midi	À partir de 2012

Source : étude Article 13

La mise en œuvre de cette offre RER intermédiaire est liée à la réalisation des travaux, la livraison du matériel, l'adaptation des autres services de transport public et à la modification du plan de transport ferroviaire dans son ensemble.

6.2.3 Fréquence des trains et amplitude de la desserte

Dans l'offre RER intermédiaire 2015, les fréquences ne sont plus différenciées entre le noyau central et l'anneau périphérique.

La fréquence n'est plus fixée sur la base d'un cadencement (quinze minutes entre chaque train par exemple), mais d'un nombre de trains par heure. Une plus grande souplesse est donc possible pour l'accomplissement de l'offre. Dans le cadre de l'étude, le groupe de travail technique a en effet mis en évidence le lien entre la cadence et la consommation de la capacité de l'infrastructure.

Par rapport à la convention de 2003, l'offre RER intermédiaire 2015 propose une fréquence en heure de pointe soit inférieure (69 gares), soit équivalente (46 gares), soit supérieure (28 gares)¹⁹⁵. Cette dernière s'explique par l'ajout de 17 arrêts supplémentaires par rapport à 2003 et par une offre supplémentaire pour 11 gares RER.

¹⁹⁵ La comparaison tient compte de la gare de Ceria car celle-ci faisait partie des objectifs de la convention de 2003. Son retrait de l'offre intermédiaire 2015 traduit une régression des objectifs de l'offre RER. Les gares absentes de la convention de 2003 et ajoutées dans l'offre intermédiaire 2015 sont également prises en considération, car elles augmentent l'offre attendue.

Au niveau des échéances, seules 12 gares sur 142 gares gardent la même année de mise en œuvre de l'offre RER. Pour toutes les autres gares, le délai est prolongé, parfois de plusieurs années.

En ce qui concerne l'amplitude, la convention de 2003 prévoyait une amplitude minimale de 20 h par jour calendrier. Pour les jours ouvrables, un premier départ de train devait permettre une arrivée pour 6 h du matin à un des pôles et un dernier départ de train d'un des trois pôles à 24 h était imposé, soit une desserte de 5 h du matin à 1 h du matin.

Avec l'offre RER intermédiaire 2015, l'amplitude est réduite à 17 h pour les jours de semaine, avec 3 heures de pointe le matin (au lieu de 2 h 30) et 3 heures de pointes le soir (au lieu de 3 h 30). En outre, il n'est plus question de l'exigence de l'arrivée d'un train à un pôle pour 6 h du matin et d'un départ d'un de ceux-ci à 24 h.

6.2.4 Suites données à l'étude Article 13

Infrabel et la SNCB ont adressé en mai 2009, au comité de pilotage, leurs considérations sur les conclusions de l'étude Article 13.

Pour Infrabel, le programme d'exploitation « intermédiaire 2015 » n'est pas applicable tel quel. Il ne tient pas compte des contraintes du réseau en dehors du périmètre RER, comme les tronçons de ligne à voie unique ou les correspondances à assurer dans les nœuds du réseau situés en dehors du périmètre RER. En outre, ce programme d'exploitation prend insuffisamment en considération l'occupation détaillée des voies à quai dans certaines gares¹⁹⁶. La liste des nouvelles infrastructures pouvant contribuer à une meilleure robustesse des horaires reflète le niveau d'utilisation élevé de l'infrastructure et le faible degré de liberté disponible pour établir le futur service de train (IC/IR + RER).

Pour la SNCB¹⁹⁷, l'étude Article 13 est une étude théorique basée sur des modèles mathématiques développés dans les limites restrictives de la zone RER. De nombreux éléments d'exploitation n'ont pas été pris en considération. La robustesse des horaires RER proposés par les consultants nécessite de modifier les horaires ainsi que les temps de parcours de plusieurs IC/IR.

Les consultants ont également calculé les temps de parcours sur la base d'une utilisation des performances maximales (accélération, freinage) du matériel Siemens DesiroML sur l'ensemble des services RER, hypothèse à laquelle la SNCB ne peut se rallier avec certitude.

La SNCB précise également qu'étant donné la proche saturation de la jonction nord-midi, il est nécessaire de tendre vers une plus forte spécialisation de certains itinéraires de traversée de la région Bruxelloise et d'utiliser la complémentarité qu'offre le réseau de métro pour accéder aux différentes parties de la ville (bouclage du métro à Gare de l'ouest).

Pour la Cour des comptes, il était possible de constater fin 2009 que :

- L'offre RER prévue dans la convention 2003 n'était pas réalisable.

¹⁹⁶ Courrier d'Infrabel du 25 mai 2009 au comité de pilotage du RER.

¹⁹⁷ Comité de direction de la SNCB du 26 mai 2009 (CD 2009/366).

- L'offre RER intermédiaire 2015 était conditionnée à la réalisation de différents travaux, à la livraison de matériel et à la mise en place de nouveaux horaires.
- L'offre RER intermédiaire 2015 présentait des limites et il n'était pas certain qu'elle soit compatible avec les autres services ferroviaires en dehors de la zone RER.
- De nombreux problèmes d'infrastructures et d'organisation du transport ferroviaire étaient encore à résoudre à moyen terme afin de faire évoluer l'offre RER de son schéma intermédiaire 2015 vers celui prévu dans la convention de 2003.

Le 8 mai 2012, le CEMM demandait la réalisation de l'offre RER intermédiaire 2015 au plus tard en 2018, en fonction de la mise à disposition des infrastructures en cours de réalisation (mise à quatre voies des lignes 124 et 161, tunnel Schuman-Josaphat, adaptation de l'infrastructure sur la ligne 50A).

En 2012, la SNCB présentait un programme de mise en œuvre de l'offre RER sur la base du planning des travaux d'Infrabel, consécutivement aux contraintes budgétaires du gouvernement fédéral et à la priorité donnée aux investissements de sécurité ferroviaire (TBL1+, ETCS).

Pour la SNCB, le déploiement complet de l'offre RER intermédiaire 2015 était rendu difficile et retardé en raison des délais de réalisation des travaux d'infrastructure tels que, par exemple, la mise en exploitation des quatre voies de la ligne 161 (Ottignies) entre 2019 et 2022.

Selon la SNCB, l'offre RER selon le scénario intermédiaire 2015 ne pourra pas être complètement réalisée en 2018 comme le demandait le CEMM. Compte tenu de l'avancement des travaux d'infrastructure, le niveau de desserte du scénario intermédiaire pourra être atteint en décembre 2022, à quelques exceptions :

- accès à la jonction nord-midi pour une partie seulement des trains de la ligne 36 et de la ligne 161, par manque de capacité de la jonction à les accueillir ;
- fréquence de desserte de la ligne 96 limitée à maximum trois trains par heure en pointe, par manque de capacité du nœud de Hal.

De plus, il sera impossible d'augmenter sensiblement l'offre au-delà de l'objectif intermédiaire pour tendre vers l'offre RER telle que prévue par la convention de 2003, car la plupart des travaux nécessaires à l'accomplissement de cette offre n'ont pas été repris dans le plan d'investissement 2013-2025.

6.3 Mise en œuvre de l'offre ferroviaire RER

6.3.1 Relations ferroviaires suburbaines « S »

En 2015, la SNCB a souhaité améliorer la visibilité de son offre ferroviaire dans la zone RER. À cette fin, douze relations ferroviaires suburbaines ou relations S ont été identifiées et promues.

Tableau 11 – Relations ferroviaires suburbaines « S »

Relations ferroviaires suburbaines « S »	
1	Relation S1 : Nivelles – Bruxelles – Malines
2	Relation S2 : Braine-le-Comte – Bruxelles – Louvain
3	Relation S3 : Zottegem – Bruxelles – Termonde
4	Relation S4 : Alost – Schuman – Mérode – Vilvorde
5	Relation S5 : Grammont – Hal – Schuman – Malines (*)
6	Relation S6 : Alost – Bruxelles – Schaerbeek
7	Relation S7 : Hal – Mérode – Muizen – Malines
8	Relation S8 : Bruxelles – Ottignies – Louvain-la-Neuve
9	Relation S81 : Schaerbeek – Ottignies (*)
10	Relation S9 : Louvain – Schuman – Braine-L'Alleud
11	Relation S10 : Termonde – Bruxelles – Alost
12	Relation S20 : Ottignies – Louvain

(*) Suite à la prolongation des travaux de mise en service du Tunnel Schuman-Josaphat réalisés par le gestionnaire d'infrastructure INFRABEL, les relations S5 et S9 ont un parcours modifié jusqu'en avril 2016.

Source : SNCB

Il est important de préciser que ces relations ferroviaires suburbaines sont différentes de celles envisagées dans la convention 2003 ou dans l'offre RER intermédiaire 2015. La modification la plus marquante par rapport à l'offre RER intermédiaire 2015 est l'utilisation beaucoup moins importante de la ligne ferroviaire L28 (Bruxelles ouest, Simonis, etc.). Les parcours ont été répartis sur la jonction nord-midi et sur l'axe Bruxelles-Luxembourg-Schuman.

6.3.2 Fréquence des trains dans le plan de transport 2016

Afin d'apprécier l'offre actuelle dans la zone RER, la Cour a examiné la desserte des gares RER suivant l'horaire applicable en juin 2016. Faute d'un suivi détaillé et suffisant du déploiement de l'offre RER organisé par la SNCB ou le SPF Mobilité et Transports, ces analyses ont été effectuées par la Cour des comptes sur la base des guides horaires publiés par la SNCB.

La méthodologie suivante a été appliquée.

Pour rappel, le RER n'est pas un réseau dédié, mais une zone où l'offre ferroviaire doit atteindre des critères d'amplitude et de fréquence. La mesure de l'offre prend donc en considération tous les trains (S, IC, P et L) du plan de transport intérieur de la SNCB. Les gares prises en considération dans l'analyse (142) sont celles visées par l'offre RER intermédiaire 2015.

L'offre RER est présentée gare par gare, pour un sens unique de marche, en prenant principalement¹⁹⁸ pour point de départ la gare concernée et pour destination Bruxelles à savoir deux des pôles visés par le RER (jonction nord-midi et Bruxelles-Schuman). L'horaire a été examiné dans le créneau de la première heure de pointe du matin (7 h à 7 h 59)¹⁹⁹. Les fréquences actuelles ont été comparées avec les fréquences attendues de l'offre RER intermédiaire 2015. Comme l'étude Article 13 prévoyait un phasage de mise en service des relations A à J entre janvier 2012 et janvier 2019, la Cour des comptes a classifié les gares en fonction de l'échéance de la desserte attendue. Lorsqu'une gare est desservie par plusieurs relations dont les échéances sont différentes, l'échéance la plus lointaine est prise comme référence pour l'analyse.

Pour le cas particulier des gares situées sur la ligne ferroviaire L90, il existe deux possibilités pour atteindre Bruxelles : soit en passant par Denderleeuw, mais avec une correspondance afin d'arriver à Bruxelles, soit en passant par Enghien. Pour certaines gares, la durée du trajet par Denderleeuw vers Bruxelles avec une correspondance est plus courte qu'en passant par Enghien. Pour d'autres gares, il y a pratiquement équivalence entre les durées des parcours. Cependant, la ligne 90 vers Denderleeuw offre des fréquences de trains plus élevées. Pour l'analyse chiffrée, les gares de la ligne 90 sont prises en considération dans le sens de marche vers Denderleeuw puis Bruxelles. Pour Grammont qui se trouve à l'intersection entre les lignes L90 et L123, le parcours via Denderleeuw est aussi pris en compte, car offrant la fréquence la plus proche de l'objectif attendu. Enfin, pour la rocade (ou relation transversale partielle), le sens de marche d'Ottignies vers Louvain est pris en considération.

La même analyse a été réalisée en ce qui concerne l'offre RER du week-end selon l'horaire en vigueur en juin 2016 et suivant la même méthodologie d'analyse. Les fréquences en heures creuses attendues correspondent à la moitié des fréquences en heures de pointe telle que définie dans l'étude Article 13 (offre RER intermédiaire 2015).

6.3.3 Constatations

6.3.3.1 Première heure de pointe du matin

En ce qui concerne l'offre en semaine, à la première heure de pointe du matin, la Cour des comptes constate que les efforts à accomplir pour atteindre les objectifs de l'offre RER intermédiaire sont encore considérables.

¹⁹⁸ Certains parcours dans la zone RER ne passent pas par Bruxelles. Il s'agit par exemple de la rocade entre Ottignies et Louvain.

¹⁹⁹ Les heures de pointe définies par la convention de 2003 sont de 07 h à 09 h 30 et de 16 h à 19 h 30.

Tableau 12 – Mise en œuvre de l'offre RER en heure de pointe (fréquence en juin 2016)

Délai de mise en service de l'offre RER intermédiaire 2015	Nombre de gares concernées	Gares dont la fréquence en heure de pointe ^(*) est égale ou supérieure à l'offre attendue	Gares dont la fréquence en heure de pointe ^(*) est inférieure à l'offre attendue
Échéance atteinte	59	48 %	52 %
Janvier 2017	20	35 %	65 %
Janvier 2018	36	25 %	75 %
Janvier 2019	27	41 %	59 %
Total	142	100 %	100 %

(*) Première heure de pointe (7 h–7 h 59)

Source : Cour des comptes

Selon les échéances de l'étude Article 13 et la méthodologie de la Cour des comptes (à savoir l'échéance la plus lointaine), 59 gares sur 142 gares sont desservies par une relation ferroviaire dont l'échéance de mise en service est déjà atteinte (janvier 2012 ou janvier 2014). Parmi celles-ci, 48 % des gares offrent une fréquence de trains répondant à l'objectif de fréquence fixé dans l'offre RER intermédiaire 2015. Par contre, 52 % de gares proposent une fréquence de trains inférieure à celle attendue²⁰⁰.

Pour 20 gares sur 142 gares, la mise en service de la relation ferroviaire est prévue en janvier 2017. Pour 65 % de ces gares, des efforts doivent être concrétisés à très court terme (6 mois) pour ne pas rester en dessous de la fréquence souhaitée dans l'offre RER intermédiaire 2015.

Pour les gares desservies par une relation ferroviaire dont l'entrée en activité est prévue pour janvier 2018 (soit 36 gares), 25 % de celles-ci accomplissent déjà l'offre RER attendue. Des efforts sont à réaliser pour les autres gares.

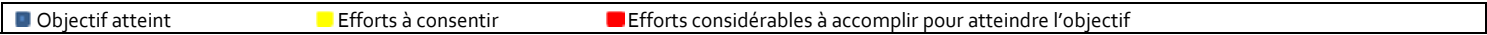
Enfin, pour les 27 gares concernées par l'échéance de janvier 2019, 41 % présentent en 2016 une fréquence de trains qui respectent l'objectif de l'offre RER intermédiaire. Pour 59 % de ces gares, des efforts sont à consentir pour faire tendre l'offre RER vers l'objectif.

Afin de visualiser les gares pour lesquelles des avancées sont attendues pour atteindre les objectifs en termes de fréquence de trains en heure de pointe, une carte de la zone RER est présentée ci-après.

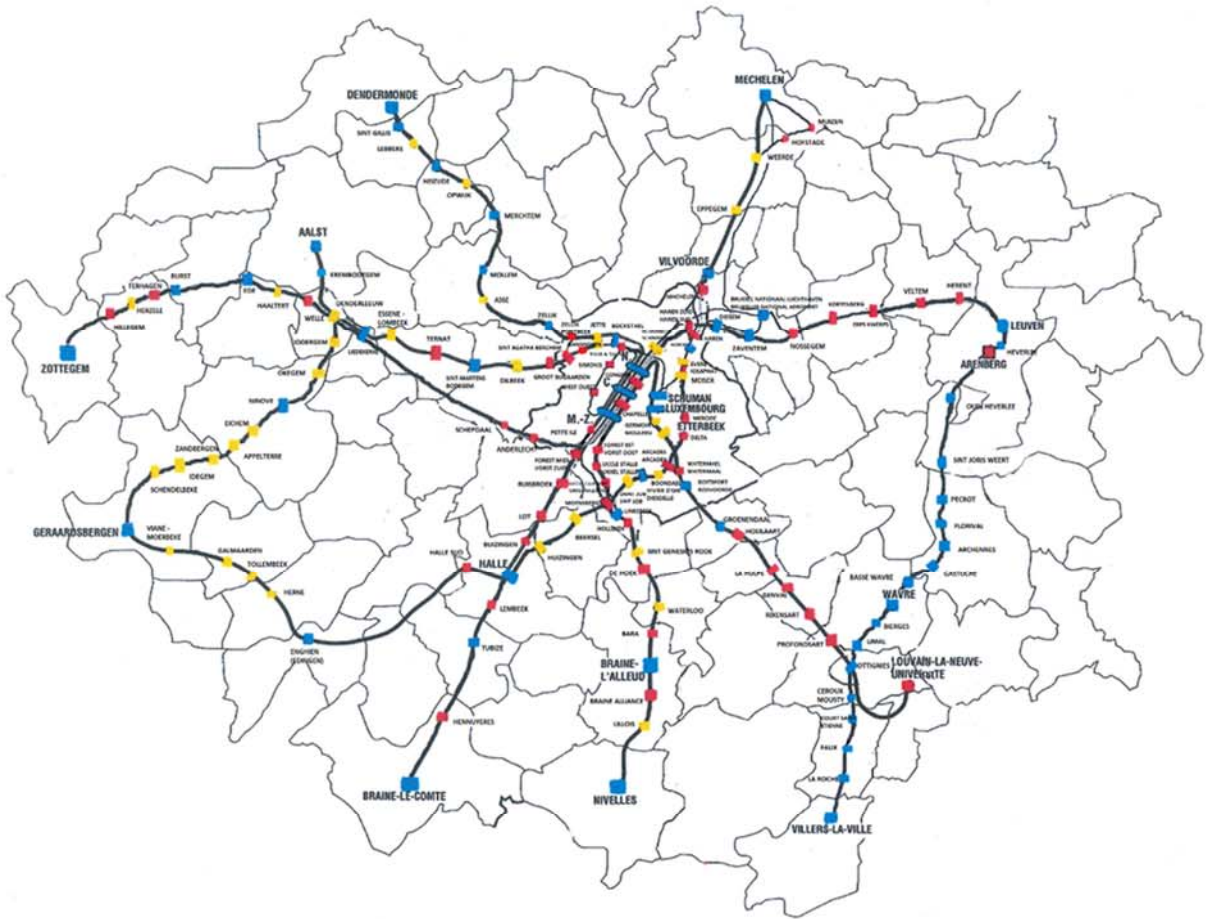
Lorsque la fréquence actuelle est égale ou supérieure à l'objectif, la gare est mise en couleur bleue. Par contre pour les gares pour lesquelles un effort doit être consenti (entre 1 % et 49 %), et ce indépendamment de l'échéance, la couleur jaune est utilisée. Lorsqu'un effort considérable (plus de 50 % par rapport à l'objectif) est à fournir, on fait usage de la couleur rouge.

²⁰⁰ La gare d'Arcades a été mise en service après le plan de transport de juin 2016 (point utilisé comme référence dans l'analyse de la Cour des comptes).

Carte 4 – Efforts à accomplir par rapport à l’objectif final



Source : Cour des comptes



Réponse de la SNCB

La SNCB précise que, pour l'offre durant la pointe, le nombre de sillons mis à disposition par le gestionnaire de l'infrastructure dans la jonction nord-midi a diminué depuis 2007 (passant de 89 sillons à 84 sillons pour le trafic intérieur), partiellement pour des raisons de sécurité. Cette limitation de capacité de la jonction nord-midi impacte directement les relations S.

En ce qui concerne la comparaison entre l'offre ferroviaire observée en juin 2016 et l'offre proposée dans le scénario RER intermédiaire 2015, la SNCB relève également que 10 gares n'existent pas encore (Anderlecht, Arenberg, Bara, Braine-alliance, Ganshoren-expo, Hal-Sud, Josaphat, Petite-île, Schepdael et Zellik-Pontbeek).

Point de vue de la Cour des comptes

La Cour des comptes rappelle que l'offre RER ferroviaire a été mesurée par rapport à l'offre attendue fixée suite à l'étude article 13 (Offre intermédiaire RER 2015). Les gares prévues font partie intégrante de l'objectif fixé.

6.3.3.2 Heures creuses (horaire du week-end)

En ce qui concerne les heures creuses selon l'horaire du week-end, la Cour des comptes constate que, par rapport à l'offre en heure de pointe du matin, des efforts plus importants encore restent également à accomplir.

Tableau 13 – Mise en œuvre de l'offre RER en heure creuse le week-end (fréquence en juin 2016)

Délai de mise en service de l'offre RER intermédiaire 2015	Nombres de gares concernées	Gares dont la fréquence en heure creuse (week-end) est égale ou supérieure à l'offre attendue	Gares dont la fréquence en heure creuse (week-end) est inférieure à l'offre attendue
Échéance atteinte	59	41 %	59 %
Janvier 2017	20	20 %	80 %
Janvier 2018	36	17 %	83 %
Janvier 2019	27	26 %	74 %
Total	142	100 %	100 %

Source : Cour des comptes

L'offre RER actuelle s'écarte de l'offre attendue au travers du scénario intermédiaire 2015²⁰¹ le week-end. En effet, 59 gares sur 142 gares sont desservies par une relation ferroviaire dont l'échéance de mise en service est déjà atteinte (janvier 2012 ou janvier 2014). Parmi celles-ci, 41% des gares offrent une fréquence de trains répondant à l'objectif de fréquence fixé dans l'offre RER intermédiaire 2015. Par contre, 59 % de gares proposent une fréquence de trains inférieure à celle attendue.

Pour 20 gares sur 142 gares, la mise en service de la relation ferroviaire est prévue en janvier 2017. Le constat à l'égard d'une échéance à très court terme est important. Pour 80% des gares, des efforts doivent rapidement être concrétisés pour ne pas rester en dessous de la fréquence souhaitée dans l'offre RER intermédiaire 2015.

²⁰¹ Dans le scénario 2015, la fréquence attendue le week-end est la moitié de celle en heures de pointe.

Pour les gares desservies par une relation ferroviaire dont l'entrée en activité est prévue pour janvier 2018 (soit 36 gares), 17 % de celles-ci accomplissent déjà l'offre RER attendue. Des efforts sont à réaliser pour les autres gares (soit 83 %).

Enfin, pour les 27 gares concernées par l'échéance de janvier 2019, 26 % présentent en 2016 une fréquence de trains qui respectent l'objectif de l'offre RER intermédiaire. Pour 74 % de ces gares, des efforts sont à consentir pour faire tendre l'offre RER vers l'objectif.

En conclusion pour les heures creuses du week-end, un retard est constaté au niveau de l'offre RER pour les gares desservies par des relations ferroviaires dont l'échéance prévue dans l'étude Article 13 est déjà atteinte.

6.3.4 Amélioration de l'offre RER en décembre 2016

Dans sa réponse, la SNCB mentionne des améliorations qui ont été apportées à l'offre ferroviaire suburbaine en décembre 2016, à savoir :

- l'extension de l'offre de la relation S9 (Louvain – Schuman – Braine-l'Alleud) qui circule dorénavant toute la journée ;
- l'extension de la relation S1 (Nivelles – Bruxelles – Malines) qui circule deux fois par heure toute la journée ;
- la nouvelle relation IC qui circule le week-end toutes les heures entre Braine-l'Alleud et Louvain via le quartier européen et l'aéroport national ;
- l'ouverture de la nouvelle gare d'Arcades à Watermael-Boitsfort sur la relation S7 (Hal – Mérode – Muizen – Malines).

6.3.5 Perspectives

Au cours de cette mission, la SNCB a précisé à la Cour des comptes que les obstacles qui ont pu empêcher un accroissement de l'offre S sont (sans ordre de priorité) : les coûts des redevances d'infrastructure, les coûts d'exploitation engendrés par une utilisation du matériel roulant, de l'énergie, et du personnel de conduite et d'accompagnement.

Jusqu'à présent, les demandes de sillons ont été rencontrées moyennant des adaptations de l'usage de l'infrastructure requis par Infrabel à la SNCB.

Mis à part aux nœuds ferroviaires (dont Hal, Jette-Bockstael, Bruxelles-Petite-Île, jonction nord-midi)²⁰² et sur la ligne 161, le taux d'occupation de l'infrastructure²⁰³ reste inférieur au seuil limite de capacité de l'infrastructure.

Infrabel a réalisé récemment une étude sur les capacités résiduelles de l'infrastructure. Les tronçons de ligne ont été classifiés par Infrabel en trois catégories (pas de capacité résiduelle dans au moins un des deux sens, capacité résiduelle de 1-3 sillons par 2 h dans les deux sens, capacité résiduelle de plus de 3 sillons par 2 h dans les deux sens). Dans l'état actuel, la marge

²⁰² Certains nœuds sont en cours de suppression. Il s'agit du nœud d'Ottignies-Louvain-la-Neuve et du nœud d'Etterbeek.

²⁰³ Pour déterminer le taux d'occupation, Infrabel calcule d'abord la capacité technique de l'infrastructure, à savoir le débit maximal. Le débit est exprimé en nombre de sillons. Ensuite, Infrabel considère le nombre de ces sillons « consommé » par les trains de l'horaire.

de manœuvre est assez faible sur certains tronçons de ligne pour faire progresser l'offre RER²⁰⁴.

L'offre RER pourra s'améliorer suite à la réalisation des travaux de mise à quatre voies qui libéreront des sillons complémentaires. D'autres travaux complémentaires (signalisation, électrification, quais, etc.) sont nécessaires pour atteindre l'offre RER intermédiaire 2015 et pour améliorer la robustesse des services RER. Des solutions doivent également être apportées aux différents nœuds (dont les problèmes de cisaillement).

Une réorganisation de l'utilisation de certains sillons pourrait libérer un peu de potentiel pour l'amélioration de l'offre. Diverses pistes de réflexion peuvent être évoquées : la modification de certains parcours de trains, la révision du nombre d'arrêts de certains trains, un examen de l'offre de la SNCB en termes de trains Intercity et de trains suburbains.

La Cour des comptes doit toutefois constater que l'incertitude sur l'évolution de la dotation de l'État pour les investissements ferroviaires ne permet pas de tester un scénario crédible pour la réalisation des travaux d'infrastructure nécessaires à une augmentation significative de l'offre (voir chapitre 4 Financement du RER).

Réponse de la SNCB

La SNCB a annoncé que des améliorations de l'offre S sont prévues lors des adaptations du plan de transport de décembre 2017 et 2018 en tenant compte des limitations de capacités du réseau. Ces améliorations visent des prolongations de relations, des extensions d'amplitude, des augmentations de fréquence et des ajouts de trains le week-end.

6.4 Évolution de l'offre ferroviaire RER

6.4.1 Offre RER en juin 2016 par rapport à l'offre ferroviaire de 2002

La Cour des comptes a également examiné la plus-value de l'offre RER actuelle en juin 2016 par rapport à la situation de décembre 2002, soit avant le projet de convention de 2003.

Ce point de comparaison est neutre par rapport aux initiatives développées en matière d'offre par la SNCB dans le cadre du projet RER. Elle a en effet mis en service en 2003 les trains *City Rail* à titre de précurseurs des trains suburbains S. La Cour des comptes a réalisé elle-même cette comparaison, car cette information n'était disponible ni à la SNCB, ni au SPF.

6.4.2 Constatations

En ce qui concerne la première heure de pointe du matin (7 h-7 h 59), la Cour des comptes constate une régression de la fréquence par rapport à 2002 pour 40 gares (soit 28 % des 142

²⁰⁴ Tenant compte du caractère provisoire des données, l'étude indique à ce stade que la capacité est très limitée, voire nulle, pour la jonction nord-midi, pour Louvain- Bruxelles, pour Malines-Bruxelles, pour Jette-Bruxelles midi, pour Hal-Bruxelles Luxembourg-Bruxelles nord, pour Zottegem-Bruxelles midi et pour Nivelles-Bruxelles midi. Une capacité est disponible pour les lignes Louvain-Ottignies et Malines-Vilvorde. La capacité des autres lignes S reste limitée.

gares de la zone RER), une situation équivalente pour 71 gares (soit 50 %). Par contre, une amélioration de la fréquence est constatée dans 31 gares (soit 22 %).

La convention de 2003 prévoit que l'offre RER ne peut être inférieure à celle existant au moment de son entrée en vigueur (en 2006). La comparaison de la Cour des comptes porte sur 2002, avant la signature de la convention. Dans la mesure où l'offre dans la zone RER a augmenté entre 2002 et 2006, la régression de fréquence constatée pour 28 % des gares contrarie l'objectif de la convention de 2003. Cette régression concerne un plus grand nombre de gares que celui des gares où la fréquence s'est améliorée (22 %). Pour la Cour des comptes, la contrainte du maintien de l'offre existante devrait faire l'objet d'un suivi plus attentif de la part de la SNCB et du SPF Mobilité et Transports.

Tableau 14 – Offre ferroviaire RER de juin 2016 par rapport à celle de 2002 pour la première heure de pointe du matin

Fréquence en juin 2016 par rapport à la fréquence en décembre 2002	Gares	
	Nbre	%
Inférieure	40	28
Équivalente	71	50
Supérieure	3	2
Total	142	100

Source : Cour des comptes

Réponse de la SNCB

Selon la SNCB, on observe une modification des habitudes des voyageurs : temps de travail flexible, travail à temps partiel, etc. Il en résulte que les voyageurs ne se déplacent plus exclusivement au moment le plus fréquenté de l'heure de pointe du matin. L'offre de la SNCB s'est alignée sur l'évolution des flux de voyageurs.

La SNCB propose un calcul de l'évolution de l'offre basé sur le nombre total de trains sur une journée de semaine par gare dans la zone RER en direction de Bruxelles. Elle conclut à une augmentation de l'offre dans de nombreuses gares sur l'ensemble de la journée et pas uniquement entre 7 h et 7 h 59.

Selon la SNCB, une augmentation totale du nombre de dessertes par jour vers Bruxelles de 98 trains serait observée pour 31 gares. Cette analyse fait abstraction des gares d'Alost, Erembodegem, Schaerbeek et Tubize (faute de temps), ainsi que des gares de Genval, La Hulpe, Rixensart, Merode et Delta (dont l'offre est réduite en raison de travaux ou suite à la mise en service du tunnel Schuman-Josaphat).

Point de vue de la Cour des comptes

La Cour des comptes considère qu'un nombre total de trains par jour est une mesure globale peu représentative en termes de réponse aux besoins de mobilité.

En outre, pour mesurer les évolutions intervenues, la Cour des comptes s'est basée sur l'offre du point de vue des voyageurs. Dans cette approche, il n'y a aucune raison

de soustraire de cette analyse certaines gares, par exemple celles dont une régression de l'offre est due à la réalisation de travaux. Pour la Cour des comptes, les mêmes commentaires valent pour les gares de Delta et de Mérode dont la desserte a diminué suite à l'ouverture du tunnel Schuman-Josaphat.

Enfin, la Cour des comptes rappelle que l'offre RER, telle que définie dans l'offre intermédiaire 2015, est exprimée en fréquence de trains par heure et pas en nombre total de trains par journée.

Concernant l'heure de pointe du matin, la Cour des comptes considère qu'elle demeure une période importante en termes de besoins de déplacement. La fréquentation du réseau SNCB a récemment été évaluée entre 60.000 et 140.000 voyageurs entre 6 h et 9 h, contre 25.000 à 40.000 voyageurs entre 9 h et 15 h²⁰⁵.

Réponse du SPF Mobilité

Le SPF précise qu'un suivi du déploiement de l'offre RER ne peut à l'avenir être réalisé que si ce contrôle de conformité de l'offre est fixé dans les contrats de gestion et que si la SNCB a l'obligation de fournir au SPF l'ensemble des données nécessaires au contrôle de cette conformité.

Point de vue de la Cour des comptes

Pour la Cour des comptes, le SPF reste un intervenant de la politique de mobilité, sous la responsabilité du ministre de la mobilité, avec ou sans mention dans le contrat de gestion. L'offre ferroviaire est un élément essentiel du service public aux citoyens. Elle ne peut pas souffrir d'une absence d'encadrement.

6.5 Conclusions

6.5.1 Convention de 2003

La Cour des comptes constate que la convention de 2003 est un accord d'orientation de politique de mobilité qui ne reposait pas sur une étude de faisabilité technique. Les objectifs en matière d'offre ferroviaire de la convention ont été fixés sans prendre en considération toutes les contraintes techniques du réseau ferroviaire. Ces objectifs étaient donc irréalistes, même dans l'hypothèse où tous les travaux d'infrastructure prévus par le PPI 2001-2012 étaient achevés.

La convention a en effet été adoptée malgré les importantes réserves émises dès l'origine sur les délais de mise en œuvre de l'offre, sur la manière d'accomplir cette offre et sur l'intégration de l'offre RER dans le réseau ferroviaire existant.

L'État n'a pas mis en adéquation les objectifs qu'il a définis et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. Si elle n'est pas adaptée, l'offre attendue par la convention de 2003 ne

²⁰⁵ Source : SPF Mobilité et Transports, « Rail 4 Brussels », étude réalisée par Technum, la VUB et Espaces Mobilités en janvier 2016 en vue d'améliorer la traversée et la desserte ferroviaire de la Région de Bruxelles-Capitale dans un contexte multimodal.

pourra être atteinte que dans des délais lointains, au terme de la réalisation de lourds investissements.

6.5.2 Scénario intermédiaire 2015

L'offre RER intermédiaire 2015, développée en 2009 et approuvée en 2012, constitue une base plus réaliste pour le développement d'une zone RER à Bruxelles.

L'offre que ce scénario prévoit de déployer de janvier 2012 à janvier 2019 est toutefois conditionnée à la réalisation de différents travaux, à la livraison du matériel et à la mise en place de nouveaux horaires. En outre, il n'est pas certain que cette offre puisse être mise en œuvre sans modifier le service ferroviaire en dehors de la zone RER.

6.5.3 Mise en œuvre de l'offre RER

La Cour des comptes constate que le déploiement de l'offre RER ne fait pas l'objet d'un suivi détaillé et suffisant par la SNCB ou le SPF Mobilité et Transports. Selon sa propre analyse, l'offre ferroviaire proposée suivant l'horaire de juin 2016 s'écarte de l'offre attendue au travers de l'offre RER intermédiaire 2015. Pour la première heure de pointe du matin, l'offre réelle est inférieure à l'offre attendue pour la moitié des gares desservies par des relations ferroviaires dont l'échéance de mise en service prévue était janvier 2012 et janvier 2014²⁰⁶. À l'échéance de janvier 2017, le nombre de gares pour lesquelles des efforts doivent être consentis pour atteindre l'offre RER attendue n'est pas négligeable (environ 65%). Pour les échéances de janvier 2018 et janvier 2019, un laps de temps est disponible pour faire évoluer l'offre, mais les efforts à fournir n'en restent pas moins importants. Les efforts à accomplir sont répartis sur les diverses relations dans la zone RER.

La Cour des comptes constate également que l'offre RER le week-end est davantage encore en retrait par rapport à l'offre attendue, alors que ses exigences sont moins élevées.

6.5.4 Plus-value actuelle du RER

Pour la première heure de pointe du matin, la Cour des comptes constate que la comparaison entre l'offre ferroviaire de 2002 et l'offre actuelle fait apparaître une amélioration de la fréquence de trains en pointe pour 31 gares et le maintien de l'offre pour 71 gares sur 142 gares. Cependant, une régression de l'offre de trains est constatée en heure de pointe pour 40 gares (soit 28%).

La Cour des comptes considère dès lors que la réalisation complète de l'offre RER intermédiaire 2015 s'éloigne dans le temps. Des efforts en termes de travaux d'infrastructure, mais aussi de réorganisation du réseau ferroviaire restent indispensables pour atteindre les objectifs. Or, l'incertitude sur l'évolution de la dotation de l'État pour les investissements ferroviaires et les effets de la clé de répartition 60/40 ne permettent pas de dégager un scénario crédible pour l'achèvement des travaux d'infrastructure nécessaires à une augmentation significative de l'offre.

À court terme, le potentiel de l'infrastructure reste limité à certains endroits en heures de pointe. Une réorganisation de l'utilisation de certains sillons pourrait, peut-être, libérer un

²⁰⁶ Échéances de mise en service des relations telles que définies dans l'étude article 13 pour l'offre RER intermédiaire 2015.

peu de potentiel en matière d'offre. D'autres pistes sont également possibles, telles que des modifications de parcours, une révision du nombre d'arrêts de certains trains, ou l'équilibre entre les différentes missions ferroviaires accomplies par le biais des trains IC et des trains S.

Une réflexion est donc nécessaire dans le chef des parties à la convention de 2003, ainsi que de la SNCB et d'Infrabel pour évaluer la pertinence actuelle des objectifs poursuivis en matière d'offre ferroviaire dans la zone RER et pour mettre en lien les objectifs et les moyens.

La Cour des comptes rappelle que, pour atteindre l'objectif sociétal d'un transfert modal du déplacement privé vers un transport collectif, la convention de 2003 envisageait une offre intégrée des différents acteurs du transport public. Une nouvelle analyse des besoins devrait prendre en considération l'offre de tous les transporteurs publics et permettre d'adopter les solutions les plus efficaces pour rendre un meilleur service aux voyageurs.

CHAPITRE 7

Matériel roulant destiné au RER

7.1 Définition des besoins

7.1.1 Matériel roulant en usage autour de Bruxelles dans les années 1990

Dans les années 1990, l'offre de trains lents L et P²⁰⁷ vers ou depuis Bruxelles est assurée par trois types de matériel roulant :

- Des voitures de type M2, construites dans les années 1950. Ces voitures initialement conçues pour des relations IC²⁰⁸ étaient considérées comme vétustes par la SNCB et leur déclassement était prévu pour 2004 au plus tard.
- Des automotrices dites classiques, à double caisse²⁰⁹. Celles-ci ont été produites à près de 500 exemplaires entre 1939 et 1980. Parmi celles affectées à la desserte de l'agglomération bruxelloise, cinq automotrices datent de 1954 à 1956, leur déclassement était également prévu pour 2004 au plus tard. Parmi ces automotrices classiques, les dernières ont été commandées entre 1966 et 1979 (elles sont nommées AM 66-79). Au milieu des années 1990, les plus récentes datent d'à peine 15 ans. Ce matériel relève toutefois d'une conception ancienne et la SNCB souhaite sa modernisation.
- Cinquante-deux automotrices à double caisse, dites Sprinter (ou AM 86). Ces automotrices ont été réceptionnées entre 1988 et 1991. Elles sont conçues pour assurer des services omnibus en zone urbaine (accélération au démarrage de 20 % supérieure à celle des automotrices doubles classiques). Elles assurent des liaisons dans la zone RER (Malines-Vilvorde-Etterbeek, Hal-Bruxelles Schuman), mais aussi en dehors (Anvers-Boom, Anvers-St-Nicolas et Anvers-Bruxelles).

²⁰⁷ Les trains L sont des trains locaux ; les trains P sont des trains qui ne circulent que durant les heures de pointe.

²⁰⁸ Les trains Intercity (IC) relient deux ou plusieurs villes entre elles. Ce sont, par nature, des trains parcourant une distance moyenne à longue.

²⁰⁹ Une automotrice est un ensemble de voitures attelées entre elles, disposant de sa propre motorisation. Elle circule dès lors sans être tractée par une locomotive. Elle est qualifiée de double caisse (ou bi-caisse), de triple caisse (ou tri-caisse) ou de quadruple caisse (ou quadri-caisse) selon qu'elle est composée de deux, trois ou quatre voitures.

Photo 1 – AM 86 dite Sprinter



Source : SNCB

Indépendamment de la mise en place d'une offre RER, une partie de ce matériel roulant devait faire l'objet d'un remplacement ou d'une rénovation. Quant au matériel adapté à un service omnibus à caractère urbain, la SNCB en dispose mais en nombre limité. Le développement d'une offre RER de plus grande ampleur nécessitera l'achat d'un matériel adéquat.

7.1.2 Contrat de gestion de la SNCB 1997-2004

Un avenant introduit en 2000 au deuxième contrat de gestion de la SNCB (1997-2004) prévoit que la SNCB rédigera, pour le 31 décembre 2000, la partie technique d'un cahier spécial des charges pour l'acquisition du futur matériel roulant RER. L'avenant précise que le cahier spécial des charges se basera sur les indications reprises dans l'étude de 1995. Cette étude, réalisée par le bureau d'études Sofretu à la demande du syndicat d'études RER, recommandait d'exploiter l'offre RER ferroviaire au moyen d'un matériel roulant performant, c'est-à-dire apte à réaliser de fortes accélérations et décélérations en vue d'accroître la vitesse commerciale et disposant de portes plus larges.

L'avenant au contrat de gestion prévoit notamment que le cahier des charges accordera une attention particulière à l'accessibilité des voitures aux personnes à mobilité réduite.

L'avenant prévoit enfin la création d'un groupe de travail présidé par la SNCB et composé de représentants de la ministre de la Mobilité, de l'administration et du comité consultatif des usagers (CCU). Ce groupe de travail participera à la rédaction des spécifications fonctionnelles.

La SNCB est également chargée de réaliser une maquette grandeur nature de la future voiture RER. Celle-ci a été exposée en gare de Bruxelles midi en septembre 2000. Elle a été conçue à partir du modèle des voitures double-étage M6, voitures pourtant destinées à des trajets IC, en cours de production chez Bombardier pour la SNCB.

Le groupe de travail se réunira cinq fois, entre le 24 mai 2000 et le 13 juin 2001, sans aboutir à un accord. Le CCU remettait en cause le matériel proposé, calqué sur les M6, destiné à de longs parcours avec des arrêts beaucoup moins fréquents que sur les dessertes RER.

L'absence de compromis au sein du groupe de travail empêchera la réalisation d'un projet de cahier spécial des charges pour la fin 2000.

7.1.3 PPI 2001-2012, convention de 2003 et conseil des ministres des 20 et 21 mars 2004

Alors que la rédaction d'un cahier des charges pour l'acquisition du matériel roulant était attendue pour la fin de l'année 2000, le plan pluriannuel d'investissements (PPI) 2001-2012 ne comprend pas un budget pour l'acquisition de matériel roulant RER.

En juillet 2001, le conseil des ministres modifie le PPI et y prévoit 260 millions d'euros pour l'acquisition de matériel roulant RER²¹⁰. Il est prévu que la réception des premières automotrices aura lieu fin 2005.

Quant aux attentes qualitatives, la convention de 2003 ne s'est pas référée aux exigences émises par le deuxième contrat de gestion de la SNCB en matière de matériel roulant et n'a pas encadré les objectifs qualitatifs du matériel roulant à utiliser pour assurer l'offre RER.

Cet encadrement sera développé par le conseil des ministres des 20 et 21 mars 2004. Il demande à la SNCB de commander le plus vite possible le matériel roulant nécessaire en veillant à ce qu'il comprenne les caractéristiques suivantes :

- une accélération rapide au démarrage ;
- une puissance de freinage importante ;
- de larges portes en nombre, à la fermeture et à l'ouverture rapides ;
- un embarquement et un débarquement aisés ;
- le plus grand nombre de places assises possibles ;
- une information aux voyageurs claire ;
- des nuisances sonores limitées.

Ce même conseil des ministres demande l'acquisition ferme de 50 automotrices et l'acquisition optionnelle de 107 automotrices supplémentaires. Il décide la couverture – tant en capital qu'en intérêts – de l'achat du matériel roulant considéré comme nécessaire (en quantité et en qualité) à l'offre RER.

Cette décision est jugée insuffisante par la SNCB, qui ne passe pas commande, tant que toutes les garanties ne sont pas obtenues de pouvoir disposer du financement complet de ce matériel roulant. En outre, le PPI 2005-2007 ne consacrait plus que 76 millions d'euros à l'acquisition du matériel roulant pour le RER.

²¹⁰ La SNCB dispose alors d'estimations de coûts et de véhicules nécessaires, établies entre autres par l'étude Sofretu en 1995.

7.1.4 Constatations

La Cour des comptes formule les constatations suivantes :

- Dans les années 1990, l'offre L autour de Bruxelles était assurée principalement par du matériel vétuste, parfois conçu à l'origine pour des liaisons de type IC, ou du matériel plus récent mais de conception ancienne qui nécessite une modernisation.
- À cette époque, la SNCB disposait d'un matériel adapté à un service omnibus à caractère urbain (vitesse maximale moindre mais capacité d'accélération supérieure). Ce matériel était récent mais en nombre limité. Il était en outre également affecté à d'autres liaisons que l'offre L autour de Bruxelles. Ce matériel ne permet pas, à lui seul, d'assurer une offre RER de plus grande ampleur. Le développement d'une telle offre nécessitait l'achat d'un matériel adéquat.
- La SNCB ne s'est pas conformée aux études menées ou décisions adoptées jusqu'alors, visant à assurer l'offre du RER avec un matériel roulant adapté, en proposant en 2000 un matériel roulant calqué sur celui assurant des relations de longue distance.
- De ce fait, elle n'a pas été en mesure de se conformer à l'obligation que lui imposait son contrat de gestion de rédiger un cahier spécial des charges pour le 31 décembre 2000 en vue d'acquérir du matériel roulant spécifique à l'offre RER.
- La convention de 2003 n'a pas défini les spécifications techniques du matériel roulant à affecter à l'offre RER. Celles-ci ont été précisées par le gouvernement en 2004 et confirment le caractère suburbain des trajets que ce matériel devra accomplir.

7.2 Acquisition du matériel roulant

7.2.1 Premier cahier des charges (2004)

Le 18 avril 2003, la SNCB diffuse un avis de marché, en vue de mener ensuite une procédure négociée avec publicité pour l'acquisition de matériel roulant pour le RER bruxellois. La commande de base est estimée à 288 millions d'euros pour 14.400 places assises et prévoit une option de 27.000 places assises supplémentaires pour un montant estimé à 540 millions d'euros. La nature du matériel (nombre de caisses, double ou simple étage) n'est pas précisée pour faire appel « à la créativité des constructeurs et aux nouvelles technologies ».

Une procédure et un calendrier prévisionnel ont été définis par la SNCB : l'offre devait être approuvée par le conseil d'administration de la SNCB en avril 2004 et les premières fournitures devaient intervenir pour la fin 2006. Ce calendrier sera intégralement repris à l'annexe VI de la convention de 2003.

Huit constructeurs (ou associations momentanées de constructeurs) ont manifesté leur intérêt et présenté des projets.

L'analyse des projets déposés par les huit constructeurs ayant été plus longue qu'initialement prévu, ce n'est que le 10 août 2004 que le cahier spécial des charges régissant le marché a été transmis aux fournisseurs. Il prévoyait une commande de base de 50 unités, avec la possibilité de commander une première option de 50 unités et une seconde de 57 unités ; les unités devaient être adaptées pour les hauteurs de quai de 55 cm et de 76 cm.

Le 20 décembre 2004, cinq fournisseurs ont déposé une offre. Ces offres n'ont pas donné lieu à un marché public : le prix proposé dépassait largement le montant envisagé. Les délais définis en 2003 par la SNCB et retranscrits dans la convention de 2003 ne seront pas respectés.

7.2.2 Étude de 2005 sur les besoins en matériel roulant

En 2005, la SNCB analyse de manière détaillée ses besoins en matériel roulant à l'horizon 2008 et 2012. Pour la première fois depuis le début du projet RER, l'acquisition d'un matériel roulant destiné au RER est replacée dans la problématique des besoins globaux en matériel roulant de la SNCB.

À partir de cette analyse, la SNCB recommande, non plus d'acquérir un matériel roulant spécifique au RER, mais de privilégier l'acquisition de matériel roulant standard, apte à être utilisé sur l'ensemble du réseau, y compris sur les lignes où les points d'arrêt sont pourvus de quais bas (d'une hauteur de 28 cm, alors que dans la zone RER les quais étaient prévus avec une hauteur de 55 ou 76 cm) et sur tous types de relations (IC, L, P, RER). Pour la SNCB, cette standardisation du matériel roulant offre une facilité d'exploitation et un confort de gestion. L'étude recommande désormais l'acquisition d'automotrices composées de trois caisses à simple étage.

Quant aux besoins pour le service RER, l'étude recommande d'affecter au plus vite un seul type de matériel à l'offre locale dans et autour de Bruxelles²¹¹. En 2005, cette offre était assurée par cinq types de matériel²¹².

7.2.3 Second cahier des charges (2007)

À partir de cette étude de 2005, la SNCB modifie le cahier des charges de 2004. Une nouvelle version vise désormais à l'acquisition d'un matériel standardisé apte à assurer trois types de services :

- un service intervalles (IC) ;
- un service suburbain bruxellois avec deux hauteurs de quai (55 cm et 76 cm) ;
- un service suburbain autre ou local avec trois hauteurs de quai (28 cm, 55 cm et 76 cm).

Selon la SNCB, ces modifications au cahier des charges permettent de rester dans la même procédure et de consulter seulement les cinq constructeurs ayant remis une offre.

Le 21 décembre 2006, le conseil des ministres marque son accord sur l'acquisition de 95 automotrices tri-caisses, à affecter entièrement aux lignes RER. L'acquisition optionnelle de 210 automotrices pour d'autres services que le RER est également envisagée par la SNCB.

Le conseil des ministres décide de recourir à un financement via Eurofima (compagnie européenne pour le financement de matériel roulant) et de prendre en charge l'annuité de

²¹¹ Il s'agissait en 2005 de l'offre *City Rail*, précurseur du RER.

²¹² Il s'agissait des AM doubles modernisées, des AM 76 quadruples, des AM 80 dites Break, des AM 86 dites Sprinter et de convois de voitures M4.

ce financement, établi sur une période de 30 ans. Les contrats de gestion de la SNCB et de la SNCB-Holding sont modifiés dans le sens de ces décisions.

En conséquence, le 28 février 2007, le cahier spécial des charges adapté a été transmis aux cinq fournisseurs ayant précédemment introduit une offre.

7.2.4 Passation du marché

Quatre nouvelles offres ont été déposées. Parmi celles-ci, l'offre de Siemens portant sur le modèle d'automotrices Desiro a été retenue. Elle portera finalement sur 305 automotrices tri-caisses simple étage.

En 2008, la SNCB décide de commander, en plus des 95 automotrices à destination du RER, 210 automotrices supplémentaires pour assurer des trains IC et L. Ces 210 automotrices ont été financées par le PPI 2008-2012.

Photo 2 – AM 08 dite Desiro



Source : SNCB

Le contrat pour l'acquisition des 305 automotrices tri-caisses comprenant 280 places assises est signé le 15 mai 2008 par la SNCB et s'élève à 1,425 milliard d'euros, soit près de 16.700 euros la place assise. Il s'agit d'une des plus grandes commandes de matériel roulant jamais réalisées par la SNCB.

Les 305 unités sont techniquement identiques, à l'exception de la tension électrique. Elles portent toutes la même livrée extérieure. Seul leur numéro de matricule permet de les distinguer.

- La première série comprend les 95 Desiro mono-tension destinés au RER (8001 à 8095).
- La deuxième série comprend 95 automotrices bi-tension, c'est-à-dire qu'elles sont également aptes à circuler sur les lignes, nouvelles ou modernisées, qui sont équipées en 25.000 volts (8501 à 8595).
- La troisième série comprend 115 automotrices mono-tension (8096 à 8210).

7.2.5 Livraison des automotrices

La livraison des automotrices était attendue, selon la convention de 2003, pour fin 2006. Selon la commande passée avec Siemens, cette livraison doit s'étendre de février 2011 à novembre 2016.

Après des défaillances graves et importantes et des retards de livraison (pour lesquels une transaction est intervenue entre la SNCB et Siemens), le matériel a finalement été livré entre décembre 2011 et avril 2015.

En avril 2015, soit un an et demi avant le terme prévu, la SNCB disposait des 305 automotrices tri-caisses qu'elle avait commandées (85.400 places assises). Parmi celles-ci, la SNCB avait réceptionné en novembre 2013 les 95 automotrices de 280 places assises par automotrice (26.600 places assises), destinées à l'offre RER.

7.2.6 Adéquation du matériel livré aux spécifications demandées

Les automotrices Desiro répondent aux principales caractéristiques attendues d'un matériel destiné à une offre suburbaine et définies par le conseil des ministres des 20 et 21 mars 2004, notamment :

- une capacité d'accélération accrue : 0,9 m/s² jusqu'à 45 km/h ;
- l'absence de portes intérieures, visibilité sur l'ensemble de l'automotrice (effet « boa ») ;
- un système d'informations aux voyageurs, affichant les points d'arrêt et les horaires des correspondances.

La volonté de la SNCB de disposer d'un matériel généraliste, apte à circuler sur tout le réseau et à assurer tous les types d'offres (RER, L, P ou IC/IR), a cependant fait évoluer les exigences attendues, en vue de disposer d'un matériel répondant également à certaines caractéristiques des trains parcourant des trajets de plus longue distance sur tout le territoire.

Tableau 15 – Évolution des spécificités techniques du matériel roulant destiné au RER

Spécificité	Cahier des charges 2004	Desiro
Proportion de places assises en 1 ^{re} classe	8 %	11 % (32 places sur 280)
Hauteur des quais (accessibilité)	55 et 76 cm	Tout type de quai (28, 55 et 76 cm)
Vitesse maximale	140 km/h	160 km/h

Source : Cour des comptes

Ce matériel offre également la climatisation, 24 prises de courant par automotrice et est équipé des systèmes de sécurité TBL1+ et ETCS.

En ce qui concerne l'adéquation du matériel roulant aux prescriptions techniques relatives aux personnes à mobilité réduite, la SNCB n'a pas souhaité appliquer les nouvelles spécifications techniques en matière d'accessibilité des personnes à mobilité réduite au matériel roulant ferroviaire²¹³, spécificités déjà adoptées au moment de la commande des Desiro (mai 2008), mais qui n'avaient de caractère obligatoire que pour le matériel roulant acquis après le 1^{er} juillet 2008.

Ce matériel offre également beaucoup plus de places assises (280) que le nombre estimé initialement par la SNCB (180 places assises par automotrice tri-caisse).

Enfin, une automotrice Desiro a une longueur de 80 mètres. Certains convois sont composés d'une seule automotrice (« unité simple »). D'autres convois sont composés de plusieurs automotrices Desiro utilisées en couplage (ou en « unités multiples »). En avril 2016, la SNCB a demandé à Infrabel de porter tous les quais de la zone RER (souvent d'une longueur de 250 m) à 265 mètres pour accueillir des convois de 3 Desiro (soit 240 m de longueur), compte tenu de la distance minimale de sécurité (de 15 à 25 m).

7.2.7 Constatations

Le tableau suivant retrace les différentes phases de la procédure d'acquisition du matériel roulant destiné au RER et compare les délais fixés par cette procédure et le calendrier effectif.

²¹³ Spécification technique d'interopérabilité « Personnes à mobilité réduite » (STI PMR), élaborée par la CER (Community of European Railway and Infrastructure Companies) et adoptée par la Décision 2008/164/CE de la Commission européenne du 21 décembre 2007 concernant la spécification technique d'interopérabilité relative aux « personnes à mobilité réduite » dans le système ferroviaire transeuropéen conventionnel et à grande vitesse. Cette décision a été remplacée par le règlement (UE) n° 1300/2014 de la Commission européenne du 18 novembre 2014 sur les spécifications techniques d'interopérabilité relatives à l'accessibilité du système ferroviaire de l'Union pour les personnes handicapées et les personnes à mobilité réduite.

Tableau 16 – Mise en œuvre de la procédure d'acquisition du matériel roulant RER : délais fixés et délais réels

Phase	Échéances fixées par la convention de 2003	Délais réels
Publication de l'avis de marché	Avril 2003	Avril 2003
Réception des dossiers de candidature	Mai 2003	Mai 2003
Sélection des firmes autorisées à soumissionner	Juin 2003	Juillet 2004
Envoi du cahier spécial des charges (CSC)	Novembre 2003	Août 2004 (version 1 du CSC) Février 2007 (version 2 du CSC)
Remise des offres chiffrées	Février 2004	Décembre 2004 (version 1 du CSC) Juin 2007 (version 2 du CSC)
Choix de l'offre par la SNCB	Avril 2004	Avril 2008
Premières fournitures	Fin 2006	Décembre 2011 ^(*)

(*) Ce délai correspond aux premières fournitures et non à la mise en circulation du matériel sur les lignes RER.

Source : Cour des comptes

La Cour des comptes constate que :

- Le calendrier d'acquisition du matériel spécifique RER, prévu par le conseil d'administration de la SNCB et la convention de 2003, n'a pas été respecté. La procédure a duré plus de huit ans, soit cinq ans de plus que prévu initialement.
- La SNCB a replacé en 2005 la problématique du matériel roulant pour le RER dans le cadre plus global des besoins en matériel roulant pour l'ensemble des offres de trains. La SNCB a, à cette occasion, opté pour un matériel roulant standardisé et polyvalent, apte à assurer également des services longue distance (IC).
- Sur le plan qualitatif, les automotrices acquises en vue du service RER répondent aux spécificités attendues pour une offre suburbaine et définies par le gouvernement.
- Pour pouvoir faire circuler des trains composés de trois automotrices dans la zone RER, la SNCB a demandé en 2016 à Infrabel d'allonger certains quais, pourtant récemment construits. En effet, les automotrices acquises ont une longueur de 80 mètres. Compte tenu d'une distance minimale de sécurité, les quais longs de 250 mètres ne sont pas assez longs pour accueillir un convoi composé de trois Desiro.
- À l'occasion de l'acquisition de ces automotrices, destinées à rouler au moins jusqu'en 2045, la SNCB n'a pas tenu compte des obligations futures en matière d'accessibilité des personnes à mobilité réduite.
- Les modifications apportées au cahier spécial des charges en vue d'acquérir un nouveau matériel roulant visaient principalement à rechercher un matériel standardisé en vue d'une mixité d'usage. Ce choix offre un confort de gestion et une facilité d'exploitation aux services de la SNCB.

7.3 Utilisation de matériel roulant ancien

En 2006, avant de conclure la commande des automotrices Desiro, la SNCB décide d'affecter durablement à l'offre RER du matériel ancien. Bien que l'étude de 1995 et le rapport de 1998 recommandaient l'utilisation exclusive d'un matériel neuf, la SNCB décide d'assurer en partie l'offre RER à l'horizon 2012 au moyen d'un matériel ancien modernisé.

À l'époque, les automotrices doubles classiques sont en cours de rénovation. Le plan pluriannuel d'investissements 1996-2005 prévoyait de rénover 298 automotrices de ce type (construites entre 1962 et 1980) pour un coût d'environ 625.000 euros par unité. L'objectif était de les maintenir en usage quinze ans de plus et de porter ainsi leur durée d'utilisation à 50 ans, pour les plus anciennes d'entre elles.

Ce programme a été revu en 1997. La SNCB décide alors de ne moderniser que les 181 automotrices doubles classiques les plus récentes (à savoir les automotrices commandées entre 1966 et 1979, dénommées AM 66-79, et construites jusqu'en 1980) et de réaliser cette modernisation à l'atelier de Malines entre 1998 et 2005. Le planning prévu pour cette modernisation ne sera pas respecté. Au 1^{er} janvier 2005, seules 94 automotrices avaient été rénovées.

Photo 3 – AM 66-79 double classique non modernisée



Source : SNCB

Le 1^{er} décembre 2005, la SNCB décide de transformer, parmi les AM 66-79 encore à rénover, 40 automotrices en matériel spécifique RER. Cette modernisation serait renforcée²¹⁴ par

²¹⁴ Les automotrices *City Rail* se distinguent d'une modernisation standard par la présence entre autres de deux nouveaux compartiments multifonctions, d'un sèche-mains électrique, de quatre prises 220 volts, et notamment une prise à

rapport aux 141 autres automotrices. L'objectif est de réduire le nombre de places assises et de donner un aspect « métro » à l'automotrice, en prévoyant à titre d'essai des places debout²¹⁵. Elles recevront en outre une livrée spéciale, mentionnant l'appellation *City Rail*.

La première automotrice *City Rail* est sortie de l'atelier en 2007. La dernière quittera l'atelier en mars 2012.

En 2007, un avenant au contrat de gestion 2005-2008 prévoit que, sur le montant que l'État s'est engagé à apporter au fonds RER, 56 millions d'euros (euros₂₀₀₁ à indexer) seront réservés au matériel spécifique RER. Le gouvernement prévoit qu'un éventuel dépassement de coûts serait inclus dans le programme d'investissement normal financé par la dotation propre du SPF Mobilité et Transports.

Au terme de la rénovation des 40 automotrices *City Rail*, le financement de ce programme, à charge du fonds RER, représentait un montant de 66,72 millions d'euros.

7.4 Affectation du matériel roulant

7.4.1 Matériel roulant utilisé pour l'offre S et P (S)

À l'heure actuelle, l'offre suburbaine de la SNCB (offre S) ainsi que des trains d'heure de pointe (trains P) assurent, dans leur majorité²¹⁶, les trains suburbains dans et autour de Bruxelles. L'offre P (S) est l'offre suburbaine supplémentaire en heure de pointe assurée dans la zone RER.

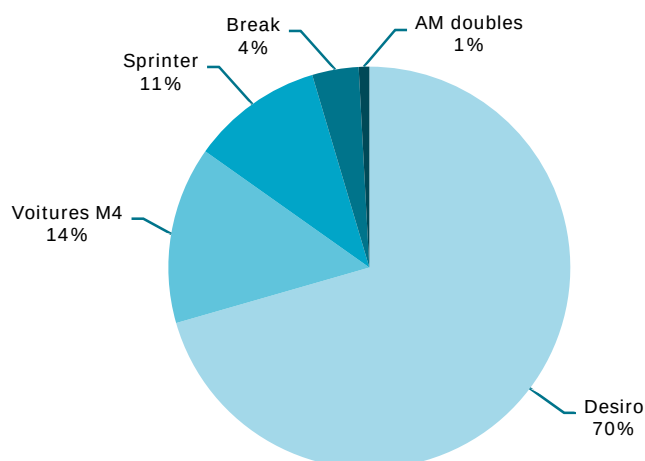
Le graphique suivant indique la répartition du nombre de places assises affectées en 2016 au service S, selon le type de matériel roulant :

destination des voyageurs de 1^{re} classe, et d'un système d'information aux voyageurs comprenant un afficheur frontal pour chacun des fronts de l'automotrice, de huit afficheurs latéraux et d'un système d'annonce vocale automatique.

²¹⁵ Cet essai n'a pas été jugé concluant par la SNCB, dans la mesure où les mains courantes invitaient les passagers debout à bloquer le flux des voyageurs. La SNCB est dès lors revenue à la configuration intérieure des trains visant à maximiser le nombre de places assises.

²¹⁶ L'offre S ne recoupe pas totalement l'offre RER définie par la convention de 2003. En effet, certaines lignes S desservent des destinations situées en dehors de la zone RER (par exemple, la relation S1 Nivelles-Anvers central). En outre, d'autres parcours assimilés à une offre RER sont desservis par des trains IC (par exemple, la desserte de l'aéroport national).

Graphique 6 – Type de matériel roulant affecté à l'offre S et P(S) selon le nombre de places assises offertes



Source : SNCB - Cour des comptes

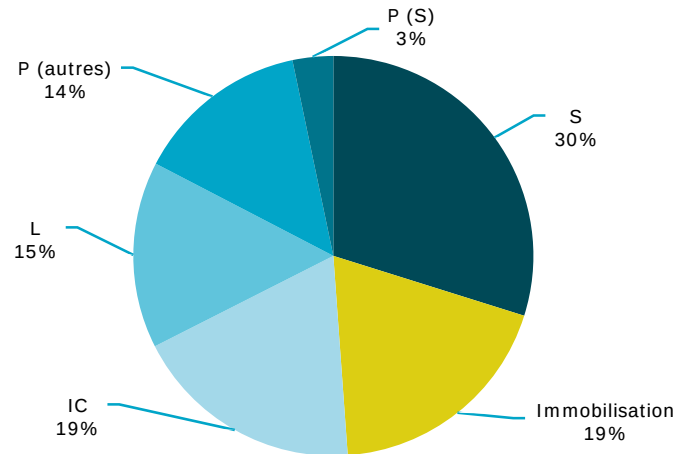
Les 40.000 places assises affectées à l'offre S et P (S) en 2016 sont à plus de 80 % assurées par du matériel adapté (Desiro et Sprinter) à ce type de desserte. Si l'on ne tient compte que de l'offre S (où le matériel est utilisé toute la journée, au contraire du service P où le matériel ne circule qu'en heure de pointe), l'on constate qu'elle est assurée presque exclusivement avec du matériel adapté, à l'exception de six automotrices Break.

Comme le graphique ci-avant le montre, l'objectif que l'étude de la SNCB de 2005 avait défini, à savoir assurer l'offre RER au moyen d'un seul type de matériel, n'est pas encore atteint.

7.4.2 Affectation des Desiro

Les 305 automotrices Desiro sont entièrement à la disposition de la SNCB depuis avril 2015. L'affectation de ces automotrices en juin 2016 est la suivante.

Graphique 7 – Affectation des 305 automotrices Desiro



Source : SNCB - Cour des comptes

Environ un tiers des automotrices Desiro (101 sur 305) sont affectées à l'offre S et P(S).

La Cour des comptes constate toutefois que 58 Desiro sur 305 sont actuellement immobilisés, soit un taux d'immobilisation, anormalement élevé pour du matériel neuf, de 19 %. Le taux moyen d'immobilisation du matériel roulant est généralement fixé à 15 %.

L'immobilisation d'une partie du matériel roulant s'explique à la fois par des raisons techniques (entretien, avaries imprévues, ajout d'un nouvel équipement ou mise à jour d'un logiciel) mais également par des raisons opérationnelles (renforcement de convois existant en cas d'affluence, utilisation pour des trains spéciaux en raison de voyages scolaires, des services supplémentaires en cas de beaux temps ou à destination de lieux de festivals, remplacement de trains ayant subi des avaries). En juin 2016, le taux d'immobilisation des Desiro se décline en 13,7 % d'immobilisation technique et 5,3 % de réserve opérationnelle.

Selon la SNCB, le taux de Desiro en réserve opérationnelle se situe dans la norme pour des automotrices. En ce qui concerne l'immobilisation technique, la Cour des comptes constate que le taux est particulièrement élevé pour du matériel neuf. Les services techniques de la SNCB prévoient de modifier leur procédure (travail de nuit, meilleure coordination avec la direction Transport, envoi régulier dans les ateliers du matériel à réparer) pour réduire le taux d'immobilisation technique et aboutir à un taux total d'immobilisation de l'ordre de 13 à 14 %. Le nombre supplémentaire d'automotrices ainsi libérées servira à augmenter l'offre S et P (S) en projet pour décembre 2017.

Réponse de la SNCB

Pour la SNCB, l'immobilisation des Desiro a évolué favorablement au cours des deux dernières années. Entre juillet et novembre 2016, ce taux variait d'environ 8 à 11 %.

La SNCB ajoute que le réglage du matériel a toujours lieu durant la période de garantie (maladies de jeunesse, problèmes de qualité à la livraison, etc.). Concernant le matériel Desiro, cet effet est renforcé par l'importante intégration des systèmes

informatiques à bord et par la mise au point du logiciel. Cela a donné lieu à d'importantes immobilisations, surtout avant 2014. Le matériel Desiro affiche désormais les taux d'immobilisation et d'incidents les plus faibles sur l'ensemble des types de matériel roulant de la SNCB.

Point de vue de la Cour des comptes

Les taux mentionnés dans la réponse de la SNCB ne concernent que les Desiro immobilisés pour des raisons techniques (13,7 % en juin 2016 selon les données communiquées à la Cour des comptes) ; ils n'incluent donc pas les Desiro immobilisés dans le cadre de la réserve opérationnelle (5,3 %).

7.4.3 Affectation des AM 66-79

La modernisation des 181 automotrices doubles (AM 66-79), réalisée entre 1999 et 2012, avait pour objectif de prolonger leur usage d'environ 15 ans.

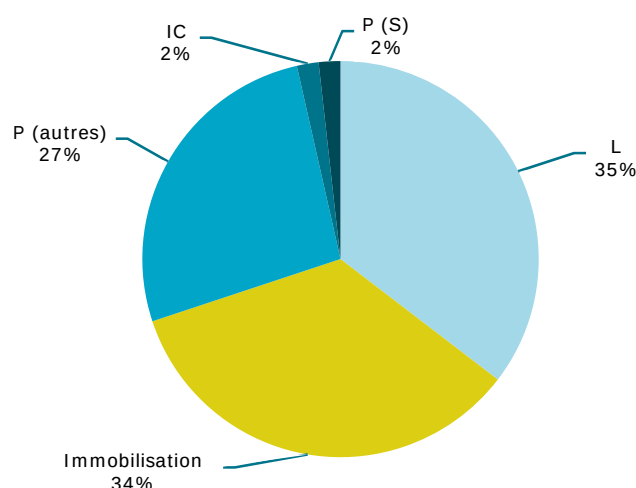
Sur la base de cet objectif, on peut considérer que les 37 automotrices rénovées il y a plus de quinze ans (entre 1999 et 2001), ainsi que l'automotrice accidentée à Pécrot ont été légitimement déclassées et qu'il devrait en subsister 143 en service. Or, depuis 2011, la SNCB a procédé à un déclasséement d'automotrices plus important que prévu. Il s'ensuit que seules 113 AM 66-79 sont toujours en service en 2016.

Selon la SNCB, le déclasséement anticipé d'automotrices doubles s'explique par la livraison des Desiro.

Pour l'affectation du matériel, si dans un premier temps les automotrices en livrée *City Rail* (et dont la modernisation a été financée sur le fonds RER) ont été prioritairement affectées dans la zone RER, la SNCB ne les distingue plus et elles opèrent avec les autres AM 66-79 sur l'ensemble du territoire.

En juin 2016, l'affectation de ces 113 automotrices doubles est la suivante.

Graphique 8 – Répartition de l'affectation des 113 automotrices doubles AM 66-79



Source : SNCB - Cour des comptes

Très peu d'automotrices AM 66-79 sont utilisées pour l'offre S et P(S), au contraire de ce qui était prévu en 2005 par la SNCB qui les avait toutes affectées à ce service.

Le taux d'immobilisation de ce matériel (atteignant 34 %) offre une réserve de matériel pour l'augmentation de l'offre S et P(S) attendue en décembre 2017.

7.4.4 Constatations

Au sujet de l'affectation du matériel roulant, la Cour des comptes formule les constatations suivantes :

- Le service S et P(S) dans et autour de Bruxelles est principalement assuré par du matériel roulant adapté à ce type d'offre. Plusieurs types de matériel roulant conçu pour assurer un service IC sont en effet également affectés à l'offre S et P(S). La SNCB n'a jusqu'ici pas respecté l'objectif qu'elle s'était assigné dans son étude de 2005, à savoir assurer l'offre RER avec un type de matériel unique, dans la mesure où cinq types de matériel sont actuellement affectés à l'offre S et P (S) dans et autour de Bruxelles. Cet objectif ne pourra pas être réalisé avant 2019, lorsque la mise en service du nouveau matériel roulant IC libérera des Desiro de l'offre IC²¹⁷.
- La multiplicité de types de matériel roulant sur une même ligne peut ralentir la circulation ferroviaire et empêcher d'augmenter la fréquence, dans la mesure où le matériel roulant le moins performant impose son rythme à l'ensemble des autres matériels.

²¹⁷ En décembre 2015, la SNCB a ainsi conclu un contrat d'acquisition de 445 voitures à double étage pour 1,3 milliard d'euros auprès du consortium Alstom/Bombardier. Celles-ci seront livrées entre septembre 2018 et décembre 2021. Étant donné que cette commande comprend des voitures et des voitures motorisées (une locomotive ne sera dès lors pas nécessaire) et que ces dernières ne seront livrées qu'à partir de 2019, les premières circulations des M7 n'auront pas lieu avant 2019.

- Le matériel roulant susceptible de circuler sur les lignes RER connaît actuellement un taux d'immobilisation anormalement élevé. Cette immobilisation concerne tant les Desiro que les automotrices doubles modernisées.
- La livraison des Desiro a eu pour conséquence un déclassement considérable d'automotrices doubles bien que toujours aptes à circuler.
- L'immobilisation élevée du matériel et le déclassement prématuré de certaines automotrices témoignent d'une surcapacité en matériel roulant de la SNCB, alors que l'offre S et P(S) reste éloignée des objectifs poursuivis (voir chapitre 6).
- À l'heure actuelle, la SNCB dispose d'un matériel roulant suffisant pour pourvoir, à court terme, à une augmentation de l'offre de trains S et P(S).

7.5 Conclusions

Dans les années 1990, la SNCB assurait les relations suburbaines essentiellement avec du matériel ancien ou non adapté à cet usage. Cette situation s'est poursuivie jusqu'à la mise en service entre 2012 et 2015 des 305 automotrices Desiro.

Dès la première étude sur le RER réalisée en 1995, l'acquisition d'un matériel roulant adapté à une desserte suburbaine était recommandée. Ce matériel devait favoriser la rapidité des embarquements et débarquements, et avoir une capacité d'accélération rapide. L'accélération rapide permet d'améliorer la vitesse commerciale ainsi que la ponctualité et de limiter l'utilisation du réseau ferroviaire.

Dans un premier temps, la SNCB a proposé un matériel roulant calqué sur celui assurant des relations de longue distance, en opposition aux prescriptions de son contrat de gestion. Le gouvernement a toutefois confirmé en 2004 le caractère suburbain du matériel à acquérir. En 2005, la SNCB a finalement opté pour un matériel standardisé, apte à la fois à assurer des relations longue distance et des relations suburbaines.

Le marché public conclu pour acquérir ce matériel roulant n'aboutira qu'en 2008, alors que la convention de 2003 prévoyait cette conclusion dès 2004. Finalement, la livraison du matériel roulant débutera avec cinq années de retard sur le calendrier initialement prévu.

Le matériel acquis (Desiro) est adapté à la desserte d'une zone suburbaine. Toutefois, la SNCB a manqué d'anticipation à l'égard des normes en matière d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite. En outre, la circulation dans la zone RER de trains composés de trois automotrices Desiro nécessitera un allongement des quais les plus courts, pourtant récemment construits.

En 2016, le service S et P(S) dans et autour de Bruxelles est principalement assuré par du matériel roulant adapté à ce type d'offre. Plusieurs autres types de matériel roulant, conçus pour assurer un service IC, sont en effet également affectés à l'offre S et P(S). Actuellement, cinq types de matériel sont affectés à l'offre S et P (S) dans et autour de Bruxelles. Or, la multiplicité de types de matériel roulant sur une même ligne peut ralentir la circulation ferroviaire et empêcher d'augmenter la fréquence, dans la mesure où le matériel roulant le moins performant impose son rythme à l'ensemble des autres matériels.

La Cour des comptes a également constaté que le matériel roulant désigné par la SNCB pour circuler sur les lignes RER (à savoir le Desiro ainsi que du matériel ancien modernisé) connaît

actuellement un taux d'immobilisation anormalement élevé. Cette immobilisation et le déclassement prématuré de certaines automotrices rénovées indiquent que le déficit d'offre RER par rapport aux objectifs poursuivis n'est pas lié à une insuffisance de matériel roulant. Au contraire, la SNCB dispose d'un matériel roulant suffisant pour augmenter, à court terme, l'offre de trains suburbains dans la zone RER.

CHAPITRE 8

Récapitulatif des conclusions du rapport

8.1 Mission de la Cour des comptes

Par une résolution du 17 mars 2016, la Chambre des représentants a demandé à la Cour des comptes « *d'enquêter sur l'établissement des causes qui ont entraîné la faillite du fonds RER et le retard considérable du chantier du RER* ».

Cette demande est principalement basée sur des informations selon lesquelles « *le fonds RER n'est plus doté que de 105 millions d'euros, là où les estimations annoncent un besoin de 700 à 900 millions d'euros pour finaliser le chantier* » et que « *les prévisions annoncent, au mieux, la fin des chantiers des lignes RER 161 et 124 pour 2030, contre 2012 dans les plans initiaux* ».

8.2 Objectifs du RER

8.2.1 Processus d'adoption du RER

La Cour des comptes constate qu'un délai important s'est écoulé entre la décision de principe de créer un RER dans et autour de Bruxelles, prise à un niveau interministériel en mars 1999, et l'entrée en vigueur, en mars 2006, de la convention de 2003²¹⁸.

De plus, compte tenu du temps qui s'est écoulé entre l'adoption de cette convention, le 4 avril 2003, et son entrée en vigueur, le 11 mars 2006²¹⁹, l'article 30 de la convention qui énonce que l'offre RER doit être opérationnelle sur au moins deux relations radiales pour le 31 décembre 2005, était dépassé dès l'entrée en vigueur du texte.

8.2.2 Objectifs initiaux

Premièrement, la Cour relève que la définition des objectifs du RER n'a pas été fondée sur une analyse détaillée et actualisée des besoins en matière de mobilité. Alors que l'accord de coopération du 11 octobre 2001 relatif au PPI 2001-2012 de la SNCB prévoyait bien qu'une vaste étude sur les besoins de mobilité soit menée en 2003 pour permettre d'affiner et d'ajuster les choix d'investissement, cette étude n'a jamais été réalisée faute de budget alloué par l'État ou la SNCB. Par ailleurs, la convention de 2003 impose, à travers son article 13, que soit réalisée une étude sur les besoins de déplacement dans les dix-huit mois suivant son entrée en vigueur. Cette étude ne sera remise qu'en 2009.

Deuxièmement, les objectifs adoptés sont peu précis. Ainsi, l'objectif général de transfert modal n'est pas chiffré (aucune valeur de référence et valeur cible ne sont définies). En outre, concernant l'amélioration de l'offre ferroviaire, la convention de 2003 énonce des exigences

²¹⁸ Notons que les acteurs n'ont pas attendu l'entrée en vigueur de la convention pour initier la mise en œuvre du projet.

²¹⁹ Après les ratifications par les assemblées parlementaires.

d'offre ferroviaire, mais ne prévoit rien en matière de croissance attendue du nombre de voyageurs. Dans ce contexte, il est malaisé d'évaluer, au-delà du contrôle du respect des exigences de desserte, dans quelle mesure le projet de RER atteint son objectif final de transfert modal.

Troisièmement, aucune étude ne permet d'assurer la cohérence entre les objectifs en matière d'offre (délibérément volontaristes) et les moyens en infrastructures prévus pour les atteindre. Ainsi, dès 2000, la SNCB signale que la capacité de la jonction nord-midi est insuffisante pour absorber en heure de pointe l'accroissement prévu de l'offre de transport et qu'il est, dès lors, indispensable d'utiliser des installations ferroviaires alternatives, dont le tunnel Schuman-Josaphat, la ligne 28 comprenant le terminal multimodal Bruxelles-Europe, la ligne 26 et le Diabolo²²⁰. De la même manière, en 2004, une étude réalisée à la demande du SPF²²¹ montre que, même si tous les travaux d'investissements RER prévus dans le PPI 2001-2012 étaient réalisés, il ne sera pas possible d'atteindre l'offre de la convention de 2003.

Quatrièmement, la Cour relève que le respect des exigences en termes d'offre ferroviaire contenues dans la convention de 2003 pose de sérieuses difficultés d'organisation de la circulation des trains (voir à ce sujet le chapitre 6).

Enfin, la Cour relève que les estimations initiales en termes de délais, et donc de budget, étaient irréalistes (voir chapitres 4 et 5).

8.2.3 Évolution des objectifs

Premièrement, la Cour relève que les objectifs d'offre prévus par la convention de 2003 ne pouvaient pas être atteints compte tenu des travaux d'infrastructure prévus et des difficultés d'organisation de circulation des trains que ces objectifs impliquent. Or, ces objectifs ont formellement été maintenus tout au long du projet. Un scénario plus réaliste (offre RER intermédiaire 2015) a été adopté suite à l'étude prévue par l'article 13 de la convention de 2003. Dans les faits, ce sont les objectifs de cette offre intermédiaire qui sont poursuivis par la mise en œuvre du RER. La réalisation des objectifs initiaux de la convention de 2003 est reportée sine die. Par ailleurs, si les objectifs n'ont pas été revus, les délais prévus pour la réalisation du RER ont régulièrement été repoussés (voir chapitres 4 et 5).

Deuxièmement, la Cour des comptes constate que la mise en œuvre de l'article 13 de la convention de 2003, qui prévoit la réalisation régulière (tous les 5 ans) d'une étude portant sur les besoins de déplacement en vue d'adapter et de faire évoluer l'offre de référence définie dans la convention de 2003, n'a pas été satisfaisante. En effet, cette étude n'a été réalisée qu'à une seule reprise en 2009 et n'a pas été actualisée par la suite. Le nouveau plan de transport de la SNCB, attendu pour décembre 2014, renforçait pourtant l'opportunité de mettre en œuvre l'actualisation de l'étude prévue par la convention. La Cour constate ainsi l'absence d'évaluation pour s'assurer, à intervalle régulier, que les objectifs et les moyens mis en œuvre demeurent pertinents au regard des besoins et de leurs évolutions. Actuellement, il n'existe

²²⁰ SNCB, Mobilité dans et autour de Bruxelles, 8 septembre 2000. Doc CA 2000-239.

²²¹ SPF Mobilité et Transports, Étude des problèmes éventuels de capacité sur le réseau ferroviaire qui sera utilisé par le RER desservant Bruxelles et sa périphérie – Modèle dynamique d'une partie du réseau SNCB, rapport final décembre 2004.

aucune garantie que le développement du RER, tel qu'il est programmé par les sociétés ferroviaires, répond aux besoins de mobilité.

Troisièmement, la décision du CEMM de 2012 faisant suite à l'étude prévue par l'article 13 était irréaliste. En 2012, le CEMM décide, d'une part, qu'une « phase intermédiaire » sera réalisée pour 2018 sur la base du scénario 2015 de l'étude Article 13 et insiste, d'autre part, pour que l'offre RER complète, telle que définie dans la convention de 2003, soit réalisée le plus rapidement possible dans le cadre du plan d'investissement 2013-2025 (au lieu de 2012 dans la convention de 2003).

Cette décision était irréaliste : en 2012, compte tenu du planning des travaux d'Infrabel et des analyses de la SNCB, la réalisation complète du scénario intermédiaire fixée au plus tard en 2018 par le CEMM, ne pouvait en réalité être atteinte qu'en décembre 2022²²².

En outre, d'importants travaux supplémentaires d'infrastructures sont à prévoir pour permettre la réalisation de la desserte du scénario 2020. Or, la plupart de ces travaux ne sont pas prévus dans le projet de plan pluriannuel d'investissement 2013-2025 du groupe SNCB et certains supposent l'obtention de permis d'urbanisme et d'environnement²²³.

Cette décision de phasage du CEMM de 2012 n'a pas été suivie dans le PPI 2013-2025. Celui-ci se limite à l'achèvement des travaux d'infrastructure RER prévus par le PPI 2001-2012 selon un planning réactualisé prévoyant la réalisation des infrastructures et la mise en place de l'offre intermédiaire 2015 pour 2025 (et non 2018 comme le demandait le CEMM). La réalisation du scénario 2020 permettant de répondre aux objectifs de la convention de 2003 n'est pas reprise dans le PPI 2013-2025 et est reportée sine die.

Quatrièmement, la Cour souligne que l'application du PPI 2013-2025 a été suspendue en juillet 2015 et qu'aucun autre plan permettant d'atteindre les objectifs de desserte de l'offre RER intermédiaire 2015 n'est en vigueur. Or, l'absence de plan encadrant et garantissant les financements relatifs à la mise en œuvre et au déploiement du projet RER pour les prochaines années contribue à suspendre les travaux et à retarder encore les délais de réalisation du projet.

8.3 Pilotage du RER

La Cour des comptes constate que la mise en œuvre du dispositif de pilotage prévu par la convention de 2003 a souffert de sérieuses défaillances :

- Le CEMM, qui devait être l'instance décisionnelle au plus haut niveau, ne s'est réuni qu'à trois reprises (dont deux en 2016) et n'a pas été en mesure d'apporter à ce projet les adaptations nécessaires pour une mise en œuvre efficiente et utile.
- Le comité de pilotage n'a assuré le suivi régulier du projet dans ses différentes composantes que jusqu'à la remise du rapport final, en juin 2009, de l'étude Article 13. Par la suite, les réunions du comité de pilotage ont été moins régulières (7 réunions de juillet 2009 à juin 2016 au lieu des 41 prévues par la convention de 2003),

²²² Groupe opérationnel, Réponse au CEMM concernant le plan pluriannuel du RER, janvier 2013, p. 9.

²²³ Ibid., p. 22.

sa composition s'est restreinte en 2013 en un intercabinet et ses activités se sont focalisées sur les suites à donner à cette étude.

- Le secrétariat permanent a réalisé jusqu'en 2009 la plupart des tâches qui lui étaient confiées. Cependant, faute de mise à disposition des ressources suffisantes par les régions, il a reposé essentiellement sur le SPF Mobilité et Transports et n'a pas fonctionné de manière continue.
- Le groupe opérationnel n'a été créé qu'en 2008. Il a constitué quatre groupes de travail dont la fréquence des réunions et les résultats ont été variables. Il s'est très peu réuni et la demande d'un schéma d'exploitation RER intégré (des différentes sociétés de transport) n'a jamais été satisfaite. Le groupe opérationnel a cessé ses activités fin 2012.

La loi du 19 avril 2014 crée, au sein de la SNCB, deux autres organes chargés de certains aspects du pilotage du RER : le comité d'orientation RER et le service RER. Tout comme l'observait le Sénat dans son rapport d'information du 2 mai 2016, la Cour des comptes souligne que la question du lien précis et de la coordination entre ces nouveaux organes et les structures de coordination prévues par la convention de 2003 n'a pas été réglée.

La Cour relève également que, en raison de l'absence de désignation des représentants des régions²²⁴, le comité d'orientation RER n'a pas pu être valablement constitué jusqu'à présent et aucun plan quinquennal n'a été soumis au conseil d'administration de la SNCB (alors que ce plan était attendu pour le 1^{er} octobre 2014). La désignation récente d'administrateurs régionaux au sein du conseil d'administration de la SNCB lève tout obstacle à la mise en place du comité d'orientation RER.

Par contre, le service RER (« cellule RER ») a été mis sur pied par la SNCB le 1^{er} mai 2014. Il a permis de redynamiser le projet RER en aboutissant notamment au lancement, en décembre 2015, de l'offre de train S.

En outre, la mise en place d'un groupe de travail en 2012 entre Infrabel et la SNCB a contribué à améliorer la coordination et a permis la conception d'un nouveau planning qui associe davantage que dans le passé la réalisation des travaux et l'amélioration de l'offre.

Enfin, la Cour des comptes constate que, jusqu'à la relance des activités du CEMM en février 2016, l'absence de réunions des organes de pilotage prévus par la convention de 2003 a privé la SNCB et Infrabel d'un cadre de décision. Cette situation a pu affecter la coordination avec les sociétés régionales de transport et le caractère intégré du projet, l'implication des régions et le contrôle par les administrations des propositions formulées.

8.4 Financement du RER

8.4.1 Gestion du fonds RER

L'État a alimenté le fonds RER conformément à ses obligations, pour un montant total de 2.184,2 millions d'euros courants. De 2006 à 2014, le fonds a été suffisant pour couvrir les

²²⁴ En application de l'arrêté royal du 25 avril 2014 relatif à la représentation des régions dans les conseils d'administration d'Infrabel et de la SNCB et dans le comité d'orientation RER de la SNCB.

dépenses effectuées. Par contre, le solde actuel du fonds ne suffira pas à couvrir les travaux pour finaliser le projet RER.

Il est prévu que si les moyens du fonds RER sont insuffisants, les surcoûts éventuels, quelles qu'en soient les causes, sont financés par l'État au moyen de la dotation d'investissement classique²²⁵. À ce jour, les sociétés n'ont pas utilisé cette dotation dans le cadre des travaux du RER. Au surplus, suite à la suspension du PPI en juillet 2015, Infrabel considère que le financement de la poursuite des chantiers RER n'est pas garanti et a interrompu, pour l'essentiel, les travaux.

Actuellement, le fonds RER ne finance plus exclusivement une extension de capacité du réseau ferroviaire, essence même du projet, mais également l'entretien des infrastructures liées au RER ainsi que l'entretien et la sauvegarde des chantiers en attente.

La SNCB-Holding (aujourd'hui, la SNCB) respecte ses obligations de gestionnaire du fonds RER.

En ce qui concerne la gestion du fonds, les rapports prévus par l'article 61 du contrat de gestion 2008-2012 d'Infrabel et par l'article 66 du contrat de gestion 2008-2012 de la SNCB-Holding doivent fournir des informations utiles sur l'actualisation de la prévision de coût total du projet RER et l'évaluation des risques budgétaires subsistants. En raison des discussions relatives au plan d'investissement 2013-2025, les deux sociétés n'ont pas établi de rapport en 2012. Pour les mêmes raisons, le rapport 2013 ne permettait pas d'établir les coûts totaux estimés des projets. Depuis 2015, il n'y a plus eu de rapport. Infrabel explique cette situation par les incertitudes qui entourent le nouveau plan pluriannuel d'investissement, qui empêchent de faire une estimation réaliste. Le SPF a tenté d'obtenir les rapports manquants, sans succès. Il a également critiqué le caractère superficiel des rapports qu'il avait reçus.

Ni le SPF, ni le service de contrôle centralisé des marchés et contrats placé sous la responsabilité du dirigeant du service d'audit interne de la SNCB n'ont relevé, sur la base des pièces produites par les sociétés, d'irrégularités significatives dans la consommation du fonds. Néanmoins, les contrôles exercés par ces deux services ne peuvent pas garantir que les moyens mis à disposition par le fonds RER servent exclusivement à des investissements RER.

Le contrôle des investissements par le SPF est insuffisant comme déjà signalé dans l'audit de janvier 2016 de la Cour des comptes.

8.4.2 Clé de répartition 60/40

L'application de la clé de répartition 60-40 est une des causes des retards dans la réalisation du RER.

Le respect de la clé de répartition peut avoir pour effet d'augmenter ou d'accélérer les travaux dans une région pour permettre la réalisation de travaux dans une autre région. Inversement,

²²⁵ Article 61 du contrat de gestion d'Infrabel et article 66 du contrat de gestion de la SNCB-Holding.

pour respecter cette clé, un retard significatif dans une région peut rendre nécessaire l'arrêt ou le ralentissement de chantiers dans une autre région.

Les restrictions budgétaires successives ont accru l'impact de la clé sur le déroulement des chantiers du fait de la priorité accordée aux investissements en matière de sécurité et au maintien de l'infrastructure existante. Début 2016, Infrabel estimait que la répartition entre la Région flamande et la Région wallonne des crédits disponibles pour une extension de capacité était plutôt de 80/20.

D'une manière générale, la Cour des comptes souligne que l'application d'une clé de répartition peut constituer un obstacle à une utilisation rationnelle et économe des moyens d'investissement, en particulier lorsque cette clé doit être respectée sur une base annuelle.

8.4.3 Évolution des coûts des projets

Pour finaliser les projets à charge du fonds RER, les estimations les plus récentes d'Infrabel font état d'un manque de 800 millions d'euros courants dans le fonds.

Les versements au fonds sont intervenus avant l'exécution des travaux. Dès lors, les montants, bien que révisés lors du versement des différentes tranches, n'auraient pas été suffisants pour couvrir le coût des travaux payés plus tard, et ce, même si les prévisions budgétaires initiales avaient été totalement correctes. Infrabel a chiffré le coût de ce décalage entre versement et décaissement à 199 millions d'euros courants.

En outre, les coûts intrinsèques des projets ont augmenté de 27,2 % entre 2001 et 2016, soit 673 millions euros₂₀₁₆. La hausse des coûts intrinsèques s'explique par des travaux supplémentaires liés à l'obtention des permis, par de nouvelles exigences réglementaires ou techniques à respecter par Infrabel, par l'allongement du délai des chantiers et par la modification de certaines estimations.

Dans le cas particulier de l'aménagement des gares et des parkings, le budget initial était manifestement sous-estimé et a vraisemblablement constitué une variable d'ajustement dans le cadre de l'enveloppe fermée.

Par ailleurs, les travaux importants qui doivent encore être exécutés sur certaines lignes (L124 et L161) seront vraisemblablement source d'augmentations budgétaires considérables non encore intégrées dans le coût total estimé des travaux. La précision des estimations évolue en effet avec la réalisation des chantiers. Dès lors, les 800 millions évalués aujourd'hui pour finaliser le RER sont vraisemblablement sous-estimés.

8.5 Délai de réalisation des travaux d'infrastructure à charge du fonds RER

Seul un des cinq projets a été réalisé dans le délai prévu, à savoir la courbe de Nossegem sur la L36. Les délais des autres projets ont été dépassés et il est question de retards importants, allant de 6 à 17,5 ans.

Pour les quatre projets qui ont accusé du retard, la Cour des comptes a établi un aperçu des principales causes des retards, telles qu'elles ont été constatées dans un rapport du 15 juin 2016 transmis par Infrabel.

L'obtention des permis initiaux (hors recours éventuels) auprès des différentes régions a nécessité plus de temps que prévu pour la plupart des projets.

Outre la durée d'obtention des permis initiaux, la Cour des comptes a constaté trois autres causes de retard des travaux à charge du fonds RER : les procédures de recours (de 18 à 60 % des retards), la complexité accrue des travaux et l'indisponibilité des moyens financiers (pour la L124 et la L161).

La Cour des comptes rappelle par ailleurs que les délais actuels de réalisation des travaux, tels qu'ils figurent dans le rapport du 15 juin 2016 transmis par Infrabel, sont liés au respect de trois conditions essentielles :

- l'approbation d'un nouveau plan d'investissement pluriannuel en juin 2016 ;
- la disponibilité du budget en fonction des besoins ;
- la délivrance des permis annulés pour la L124 en Région flamande et en Région bruxelloise, dans un délai de trois ans et sans recours.

Or, au moment de la rédaction du présent rapport, les deux premières conditions n'étaient pas réalisées et les chances que la troisième soit respectée se réduisent puisque aucune nouvelle demande de permis n'avait été introduite par Infrabel. Les retards dans la réalisation des travaux sont donc aujourd'hui encore plus importants.

À cet égard, la Cour des comptes note que lors de la réunion du CEMM du 10 juin 2016, une présentation du ministre de la Mobilité annonce une nouvelle planification des projets, en effectuant des travaux par tronçon. Dans cette approche, la mise à quatre voies partielle et l'augmentation de l'offre sur les lignes 124 et 161 est fixée à 2024 mais, la mise à quatre voies complète est reportée à une échéance non définie. La Cour des comptes considère que la réalisation des travaux par tronçon plutôt que par ligne aurait pu utilement être prévue dès la genèse des projets.

8.6 Offre ferroviaire RER

8.6.1 Convention de 2003

La Cour des comptes constate que la convention de 2003 est un accord d'orientation de politique de mobilité qui ne reposait pas sur une étude de faisabilité technique. Les objectifs en matière d'offre ferroviaire de la convention ont été fixés sans prendre en considération toutes les contraintes techniques du réseau ferroviaire. Ces objectifs étaient donc irréalistes, même dans l'hypothèse où tous les travaux d'infrastructure prévus par le PPI 2001-2012 étaient achevés.

La convention a en effet été adoptée malgré les importantes réserves émises dès l'origine sur les délais de mise en œuvre de l'offre, sur la manière d'accomplir cette offre et sur l'intégration de l'offre RER dans le réseau ferroviaire existant.

L'État n'a pas mis en adéquation les objectifs qu'il a définis et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. Si elle n'est pas adaptée, l'offre attendue par la convention de 2003 ne pourra être atteinte que dans des délais lointains, au terme de la réalisation de lourds investissements.

8.6.2 Scénario intermédiaire 2015

L'offre RER intermédiaire 2015, développée en 2009 et approuvée en 2012, constitue une base plus réaliste pour le développement d'une zone RER à Bruxelles.

L'offre que ce scénario prévoit de déployer de janvier 2012 à janvier 2019 est toutefois conditionnée à la réalisation de différents travaux, à la livraison du matériel et à la mise en place de nouveaux horaires. En outre, il n'est pas certain que cette offre puisse être mise en œuvre sans modifier le service ferroviaire en dehors de la zone RER.

8.6.3 Mise en œuvre de l'offre RER

La Cour des comptes constate que le déploiement de l'offre RER ne fait pas l'objet d'un suivi détaillé et suffisant par la SNCB ou le SPF Mobilité et Transports. Selon sa propre analyse, l'offre ferroviaire proposée suivant l'horaire de juin 2016 s'écarte de l'offre attendue au travers de l'offre RER intermédiaire 2015. Pour la première heure de pointe du matin, l'offre réelle est inférieure à l'offre attendue pour la moitié des gares desservies par des relations ferroviaires dont l'échéance de mise en service prévue était janvier 2012 et janvier 2014²²⁶. À l'échéance de janvier 2017, le nombre de gares pour lesquelles des efforts doivent être consentis pour atteindre l'offre RER attendue n'est pas négligeable (environ 65 %). Pour les échéances de janvier 2018 et janvier 2019, un laps de temps est disponible pour faire évoluer l'offre, mais les efforts à fournir n'en restent pas moins importants. Les efforts à accomplir sont répartis sur les diverses relations dans la zone RER.

La Cour des comptes constate également que l'offre RER le week-end est davantage encore en retrait par rapport à l'offre attendue, alors que ses exigences sont moins élevées.

8.6.4 Plus-value actuelle du RER

Pour la première heure de pointe du matin, la Cour des comptes constate que la comparaison entre l'offre ferroviaire de 2002 et l'offre actuelle fait apparaître une amélioration de la fréquence de trains en pointe pour 31 gares et le maintien de l'offre pour 71 gares sur 142 gares. Cependant, une régression de l'offre de trains est constatée en heure de pointe pour 40 gares (soit 28%).

La Cour des comptes considère dès lors que la réalisation complète de l'offre RER intermédiaire 2015 s'éloigne dans le temps. Des efforts considérables en termes de travaux d'infrastructure, mais aussi de réorganisation du réseau ferroviaire restent indispensables pour atteindre les objectifs. Or, l'incertitude de l'évolution de la dotation de l'État pour les investissements ferroviaires et les effets de la clé de répartition 60/40 ne permettent pas de dégager un scénario crédible pour l'achèvement des travaux d'infrastructure nécessaires à une augmentation significative de l'offre.

À court terme, le potentiel de l'infrastructure reste limité à certains endroits en heures de pointe. Une réorganisation de l'utilisation de certains sillons pourrait, peut-être, libérer un peu de potentiel en matière d'offre. D'autres pistes sont également possibles, telles que des

²²⁶ Échéances de mise en service des relations telles que définies dans l'étude article 13 pour l'offre RER intermédiaire 2015.

modifications de parcours, une révision du nombre d'arrêts de certains trains, ou l'équilibre entre les différentes missions ferroviaires accomplies par le biais des trains IC et des trains S.

Une réflexion est donc nécessaire dans le chef des parties à la convention de 2003, ainsi que de la SNCB et d'Infrabel pour évaluer la pertinence actuelle des objectifs poursuivis en matière d'offre ferroviaire dans la zone RER et pour mettre en lien les objectifs et les moyens.

La Cour des comptes rappelle que, pour atteindre l'objectif sociétal d'un transfert modal du déplacement privé vers un transport collectif, la convention de 2003 envisageait une offre intégrée des différents acteurs du transport public. Une nouvelle analyse des besoins devrait prendre en considération l'offre de tous les transporteurs publics et permettre d'adopter les solutions les plus efficaces pour rendre un meilleur service aux voyageurs.

8.7 Matériel roulant

Dans les années 1990, la SNCB assurait les relations suburbaines essentiellement avec du matériel ancien ou non adapté à cet usage. Cette situation s'est poursuivie jusqu'à la mise en service entre 2012 et 2015 des 305 automotrices Desiro.

Dès la première étude sur le RER réalisée en 1995, l'acquisition d'un matériel roulant adapté à une desserte suburbaine était recommandée. Ce matériel devait favoriser la rapidité des embarquements et débarquements et avoir une capacité d'accélération rapide. L'accélération rapide permet d'améliorer la vitesse commerciale ainsi que la ponctualité et de limiter l'utilisation du réseau ferroviaire.

Dans un premier temps, la SNCB a proposé un matériel roulant calqué sur celui assurant des relations de longue distance, en opposition aux prescriptions de son contrat de gestion. Le gouvernement a toutefois confirmé en 2004 le caractère suburbain du matériel à acquérir. En 2005, la SNCB a finalement opté pour un matériel standardisé, apte à la fois à assurer des relations longue distance et des relations suburbaines.

Le marché public conclu pour acquérir ce matériel roulant n'aboutira qu'en 2008, alors que la convention de 2003 prévoyait cette conclusion dès 2004. Finalement, la livraison du matériel roulant débutera avec cinq années de retard sur le calendrier initialement prévu.

Le matériel acquis (Desiro) est adapté à la desserte d'une zone suburbaine. Toutefois, la SNCB a manqué d'anticipation à l'égard des normes en matière d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite. En outre, la circulation dans la zone RER de trains composés de trois automotrices Desiro nécessitera un allongement des quais les plus courts, pourtant récemment construits.

En 2016, le service S et P(S) dans et autour de Bruxelles est principalement assuré par du matériel roulant adapté à ce type d'offre. Plusieurs autres types de matériel roulant, conçus pour assurer un service IC, sont en effet également affectés à l'offre S et P(S). Actuellement, cinq types de matériel sont affectés à l'offre S et P (S) dans et autour de Bruxelles. Or, la multiplicité de types de matériel roulant sur une même ligne peut ralentir la circulation ferroviaire et empêcher d'augmenter la fréquence, dans la mesure où le matériel roulant le moins performant impose son rythme à l'ensemble des autres matériels.

La Cour des comptes a également constaté que le matériel roulant désigné par la SNCB pour circuler sur les lignes RER (à savoir le Desiro ainsi que du matériel ancien modernisé) connaît actuellement un taux d'immobilisation anormalement élevé. Cette immobilisation et le déclassement prématuré de certaines automotrices rénovées indiquent que le déficit d'offre RER par rapport aux objectifs poursuivis n'est pas lié à une insuffisance de matériel roulant. Au contraire, la SNCB dispose d'un matériel roulant suffisant pour augmenter, à court terme, l'offre de trains suburbains dans la zone RER.

ANNEXES

Annexe 1 Réponse du ministre de la Mobilité du 22 décembre 2016

Annexe 2 Réponse du SPF Mobilité et Transports du 21 décembre 2016

Annexe 3 Réponse de la SNCB du 23 décembre 2016

Annexe 4 Réponse d’Infrabel du 20 décembre 2016

ANNEXE 1

Réponse du ministre de la Mobilité du 22 décembre 2016



ROYAUME DE BELGIQUE

Le Ministre de la Mobilité, chargé de Belgocontrol et de
la Société nationale des chemins de fer belges

Monsieur Philippe ROLAND
Premier Président
Monsieur Jozef VAN INGELGEM
Greffier en chef
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

votre courrier
23/11/2016

vos références
A6-3.712.043L7

personne contact
Guy.vanieuwe@bellot.fed.be

nos références
FB/F/GV/2016-12/E10417/10785

date
22 DEC. 2016

Objet : Mission d'enquête sur le fonds RER et la réalisation du chantier RER.

Monsieur le Premier Président,
Monsieur le Greffier en chef,

Le travail mené par la Cour des Comptes dans le cadre de la mission d'enquête relative au RER appelle tous mes remerciements.

Parmi les enseignements que vous tirez, je note tout particulièrement les estimations imprévues et trop faibles des coûts des travaux d'infrastructure des gares et des aménagements annexes, les délais bien plus longs qu'estimés pour chaque étape des projets RER, les contraintes découlant du respect annuel de la clé régionale 60/40, les aléas des procédures conduisant aux permis d'urbanisme et le manque de coordination globale dont le projet a souffert de 2009 à 2016.

Ce dernier point me permet de souligner qu'à l'initiative du Cabinet de la Mobilité, le CEMM se réunit à nouveau, et trimestriellement, depuis le début de 2016 afin de traiter les problématiques liées au RER et plus généralement à l'intermodalité.

Une solution est également à l'étude pour pouvoir assurer le financement du reste des travaux RER et relancer le plus vite possible les chantiers.

Veillez agréer, Monsieur le Premier Président, Monsieur le Greffier en chef, l'expression de mes meilleures salutations

François BELLOT

ANNEXE 2

Réponse du SPF Mobilité et Transports du 21 décembre 2016



Monsieur Philippe ROLAND
Premier Président de la Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

Direction générale Politique de Mobilité durable et ferroviaire
Direction Contrats de service public ferroviaire
City Atrium
Rue du Progrès 58
local 5.109
1210 Bruxelles
Tél. 02 277 31 11 - Fax 02 277 40 05

Votre contact
Frederik De Ridder
Conseiller
Gsm : + 32 (0)47698 25 81
e-mail : frederik.deridder@mobilit.fgov.be
Numéro d'entreprise: 0 308 357 852

métro : Rogier
train : Gare du Nord
arrêt de bus et de tram : Rogier
parking vélo gardé : Gare du Nord

Votre courrier du :
23/11/2016

Vos références :
A6-3.712.043 L10

Nos références :
04399/FDR

Annexe(s) : Bruxelles le : 21.12.2016

Objet : Mission d'enquête sur le Fonds RER et la réalisation du chantier RER –
Réaction SPF Mobilité et Transports

Monsieur le Premier Président de la Cour des comptes,

Mes collaborateurs et moi-même avons pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du rapport qui nous a été transmis dans votre courrier du 23 novembre 2016. Je vous remercie vivement pour l'excellent travail d'analyse et de synthèse réalisé. Je suis persuadé que cette nouvelle analyse ne manquera pas de servir de source de réflexion pour l'amélioration de notre travail en tant qu'administration chargée du contrôle des obligations de service public dans le domaine des chemins de fer.

Je souhaiterais toutefois apporter l'éclairage suivant sur différents constats posés en lien avec le rôle joué par le SPF dans ce dossier complexe.

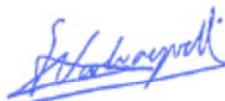
En ce qui concerne le pilotage du projet RER, tout d'abord. La Cour relève que le secrétariat permanent a essentiellement reposé sur le SPF Mobilité et Transports et n'a pas fonctionné de manière continue. Nous partageons ce constat. Il nous apparaît néanmoins utile de souligner que suite à la transformation du comité de pilotage en comité de pilotage restreint limité aux représentants politiques, le rôle attendu de l'administration s'est au mieux limité à convoquer les réunions et à rédiger les procès-verbaux du comité de pilotage restreint. Aucune demande d'analyse n'a été formulée par le comité de pilotage depuis 2013. Nous partageons également tout à fait l'interrogation de la Cour quant aux liens précis entre les nouveaux organes créés au sein de la SNCB et les structures de coordination prévues par la convention de 2003. En effet, si la concertation avec les entités régionales est effectivement assurée via le comité d'orientation à créer au sein de la SNCB, on peut tout à fait s'interroger sur le rôle qui devra être dévolu à l'avenir au secrétariat permanent. La négociation d'un nouvel accord de coopération dans le cadre de l'approbation du prochain plan pluriannuel d'investissement pourrait constituer une opportunité de revoir le modèle de gouvernance, eu égard les évolutions institutionnelles en clarifiant le rôle de chacun.

Page 2 / 2

En ce qui concerne le constat sur l'insuffisance des contrôles du SPF repris au point 3-4-5 du rapport, celui-ci doit, selon nous, se lire, avec le point 3.3 du même rapport qui rappelle les conclusions de l'audit du 27 janvier 2016. Le SPF rappelle à cette occasion les efforts déjà réalisés pour mettre en place, de notre propre initiative et en dialogue avec la SNCB, Infrabel et la Cellule stratégique du Ministre de la Mobilité, une nouvelle méthodologie de suivi des investissements qui devrait améliorer les délais de suivi et se centrer sur les projets les plus importants. Les constats précédents concernant la difficulté d'obtenir des deux entreprises publiques des données correctes et d'en vérifier l'exactitude ainsi que la faiblesse de l'effectif consacré au contrôle des investissements, encore accentué par les économies imposées sur les frais de personnel globaux, restent néanmoins d'actualité.

En ce qui concerne l'offre ferroviaire, la Cour fait remarquer que le déploiement de l'offre RER ne fait pas l'objet d'un suivi détaillé et suffisant par la SNCB ou le SPF Mobilité et Transports. Toutefois, comme l'indique également la Cour, les contrats de gestion actuels ne comprennent pas de description détaillée de l'offre attendue par liaison pour le RER qui aurait permis un contrôle détaillé de celle-ci. Si l'intention est à l'avenir que le SPF exécute un contrôle sur la conformité de l'offre RER, il conviendrait que celle-ci soit non seulement fixée dans les contrats de gestion mais que la SNCB ait également l'obligation de fournir au SPF l'ensemble des données nécessaires au contrôle de cette conformité.

Veuillez agréer, Monsieur le Premier Président de la Cour des comptes, l'assurance de ma considération distinguée.



Eugeen VAN CRAEYVELT
Président a.i. du Comité de Direction

Copie (par e-mail) :

- Madame Véronique Simonis, Première auditrice réviseuse

ANNEXE 3

Réponse de la SNCB du 23 décembre 2016



Monsieur Philippe Roland
Premier Président
Monsieur Jozef Van Ingelgem
Greffier en Chef
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 BRUXELLES

Bruxelles, le 23 décembre 2016

notre référence: 2016/00233
votre référence: A6-3,712,043L9

Jo Cornu
Administrateur délégué

Rue de France 56
1050 Bruxelles

Tél.: +32 2 525 20 00
jo.cornu@sncb.be
www.sncb.be

Monsieur le Premier Président, Monsieur le Greffier en chef,

Concerne : Analyse par la SNCB du projet de rapport de la Cour des Comptes
"RER – mise en œuvre et financement"

J'ai bien reçu le projet de rapport concernant votre mission d'enquête sur les causes du retard et des dépassements budgétaires des travaux liés au RER.

La SNCB remercie la Cour des Comptes pour ce projet de rapport qui couvre de façon étendue le projet de RER depuis sa conception et offre une analyse transversale couvrant différentes facettes de sa mise en œuvre comme son financement, sa coordination ou encore les questions liées au matériel roulant utilisé.

La SNCB observe que la Cour des Comptes a mené une analyse plus large que la demande exprimée par la Chambre des représentants en incluant d'initiative une analyse de l'offre ferroviaire ainsi que de l'utilisation du matériel roulant. Il apparaît que la Cour des Comptes a mené une étude générale portant sur de nombreux aspects liés à la mise en œuvre ferroviaire du RER.

Dans le cadre de la procédure contradictoire proposée par la Cour des Comptes, la SNCB voudrait partager des remarques et analyses liées à deux chapitres du projet de rapport qui la concernent particulièrement : l'offre ferroviaire mise en œuvre dans le cadre du RER ainsi que la gestion du matériel roulant RER.

1. L'offre RER

A. Comparaison de l'offre entre 2002 et 2016

La Cour des Comptes compare la situation pour 142 gares de la zone RER entre 2002 et juin 2016 au niveau de la fréquence vers Bruxelles entre 7h00 et 7h59. Pour 40 arrêts (28%), la fréquence aurait régressé. La SNCB formule les remarques suivantes pour appréhender les évolutions de l'offre ferroviaire :



- les flux de voyageurs ont évolué au cours des 15 dernières années. On observe notamment une modification des habitudes des voyageurs : temps de travail flexible, travail à temps partiel, etc. Il en résulte que les voyageurs ne se déplacent plus exclusivement au moment le plus fréquenté de la pointe du matin et que l'amplitude de cette pointe matinale s'est élargie. L'offre de la SNCB est alignée sur les flux de voyageurs ;
- la SNCB exploite au maximum l'offre durant la pointe, mais le nombre de sillons mis à disposition par le gestionnaire d'infrastructure dans la jonction Nord-Midi a diminué depuis 2007 (de 89 à 84 pour le trafic intérieur), partiellement en raison du renforcement de certaines règles de sécurité. Cette limitation de la capacité exerce un impact direct sur les relations S qui traversent la Jonction Nord-Midi ;
- Les travaux prévus, en cours ou à l'arrêt, notamment sur les lignes ferroviaires 124 (Bruxelles-Nivelles) et 161 (Namur-Bruxelles), constituent un frein à l'utilisation de la capacité à ces endroits ;
- la Cour des Comptes reprend au point 6.2.4 du projet de rapport les principales remarques formulées par la SNCB et Infrabel à propos des schémas de desserte proposés par l'étude article 13, et notamment l'offre RER intermédiaire 2015. Il s'agissait principalement de limites de capacités de l'infrastructure (travaux RER et jonction Nord-Midi) ainsi que de compatibilité avec les autres services ferroviaires en dehors de la zone RER. Ces limites sont toujours bien présentes aujourd'hui et ne permettent donc pas encore une desserte suburbaine aussi étendue qu'imaginée par l'étude article 13 ;
- l'ouverture du tunnel Schuman-Josaphat en avril 2016 a donné un coup d'accélérateur à l'extension de l'offre suburbaine S. Via deux étapes importantes, décembre 2016 et décembre 2017, de nouvelles relations et l'amplitude de relations existantes ont été élargies. Depuis décembre 2015, trois nouveaux arrêts ont également été mis en service : Germon, Arcades et Tour & Taxis. Les décisions d'augmenter l'offre de trains sont prises en concertation avec tous les partenaires de la SNCB (Infrabel, autorité de tutelle, pouvoirs publics et sociétés de transport public). A défaut d'objectifs précis et en l'absence de l'ensemble des aménagements en infrastructure requis (cf. points 2.3.4. et 2.4.5. du projet de rapport), la SNCB est particulièrement attentive à répondre aux besoins de mobilité observés.

Dans son analyse, la Cour des Comptes relève (tableau 14, point 6.4.2) que 40 gares ont vu la fréquence de trains vers Bruxelles entre 7h00 et 7h59 diminuer entre 2002 et juin 2016. Comme évoqué ci-dessus, l'offre de trains vers Bruxelles s'est toutefois améliorée dans de nombreuses gares sur l'ensemble de la journée (pas uniquement entre 7h00 et 7h59). Ainsi, si l'on compare le nombre de trains total sur une journée de semaine par gare de la zone RER en direction de Bruxelles entre 2002 et 2016, on observe une augmentation importante de l'offre.

Dans ce calcul comparatif il est fait abstraction des gares d'Alost, Erembodegem, Schaerbeek et Tubize pour lesquelles une analyse précise n'a pas pu être menée dans les délais disponibles. Il n'est pas non plus tenu compte de gares de Genvil, La Hulpe et Rixensart dont l'offre est actuellement réduite en raison des travaux RER en cours sur la ligne L161.



Sur les 33 gares restantes, on observe une augmentation totale du nombre de dessertes par jour vers Bruxelles de 27 trains. Et si l'on exclut les gares de Delta et de Merode dont la desserte a diminué suite à l'ouverture du tunnel Schuman-Josaphat en avril 2016, ce sont 98 trains supplémentaires qui desservent ces 31 gares.

B. Comparaison de l'offre entre le scénario intermédiaire 2015 de l'étude article 13 et l'offre en 2016

En ce qui concerne la comparaison entre l'offre ferroviaire observée en juin 2016 et l'offre proposée dans le scénario RER intermédiaire 2015 de l'étude article 13, le projet de rapport comprend 10 gares qui n'existent pas aujourd'hui : Anderlecht, Arenberg, Bara, Braine-alliance, Ganshoren-expo, Halle-Zuid, Josaphat, Petite-île, Schepdael et Zellik-Pontbeek. De plus, la gare d'Arcades n'était pas encore ouverte au moment de l'analyse effectuée par la Cour des Comptes (plan de transport en vigueur en juin 2016).

C. Une nouvelle structure et une nouvelle dynamique

Enfin, la SNCB constate que la Cour des Comptes a justement mis en évidence (au point 3.2.2.2.) le rôle nouveau et efficace de la cellule RER mise sur pied au 1^{er} mai 2014. L'objectif de cette cellule est de développer et mettre en œuvre efficacement une offre suburbaine ferroviaire dans le cadre du RER tel que défini dans la Convention de 2003. La cellule RER a privilégié une approche pragmatique et transversale centrée sur les besoins et attentes des clients actuels et potentiels.

Pour ce faire, la SNCB a développé une structure, ou customer value proposition RER, basée sur le Marketing Mix avec une approche 4 P (Produit, Prix, Promotion, Place). Il s'agit de la même structure que la répartition des activités du groupe opérationnel du CEMM.





Le Marketing-Mix dans le cadre d'une offre du type RER est constitué comme suit :

- Produit : horaires, matériel roulant, accès aux gares, accueil et information au client ;
- Place : Système de distribution, canaux de vente ;
- Price : Harmonisation tarifaire ;
- Promotion : Promotion intégrée.

Ce Marketing-Mix est constitué de deux composantes. La première (cercle bleu foncé de la figure ci-dessus) représente la dimension SNCB et la seconde (cercle bleu clair) représente la dimension multimodale.

D. Améliorations récentes de l'offre ferroviaire suburbaine

C'est de cette façon que l'offre ferroviaire suburbaine a été conçue et que **l'offre S a été améliorée chaque année à partir des plans de transport de décembre 2014 et décembre 2015.**

- Décembre 2014 - prémices de l'offre suburbaine :
 - affectation du matériel roulant Désiro sur 95% des relations omnibus à Bruxelles ;
 - conception des relations en fonction d'un schéma d'exploitation omnibus Bruxellois ;
 - conception des relations adaptées pour une meilleure desserte de l'Est de Bruxelles lors de l'ouverture du Tunnel Schuman-Josaphat ;
 - passage d'un train toutes les deux heures à un train par heure le week end entre Bruxelles et Termonde ;
 - création d'un parcours horaire L Grammont – Enghien – Bruxelles, et le week-end d'une circulation une heure sur deux limitée à la section Grammont – Enghien.
- Décembre 2015 - lancement de l'offre suburbaine S :
 - nouveau concept d'offre, trains et relations S ;
 - carte du réseau S (semaine) reprenant les relations ferroviaires suburbaines combinées avec les lignes du métro et principaux trams de la STIB ;
 - prolongement de la relation S4 entre Alost et Bruxelles-Luxembourg jusqu'à Vilvorde via Merode ;
 - ouverture de la nouvelle gare de Tour et Taxis sur la relation S10 ;
 - ouverture de la nouvelle gare de Germon sur la relation S5.
- Avril 2016 - ouverture du tunnel Schuman-Josaphat :
 - mise en service de la relation S5 avec 2 trains par heure et par sens ;
 - nouvelle relation de pointe S9 entre Braine l'Alleud et Leuven via Bruxelles-Schuman ;
 - prolongation par l'aéroport national des relations IC27 (depuis Charleroi) et IC 17 (depuis Dinant) via Bruxelles-Schuman ;
 - extension de l'amplitude en soirée des relations IC 27 et IC 17 ;
 - ouverture de la nouvelle gare multimodale de Bruxelles-Schuman.



- Décembre 2016 - développement de l'offre suburbaine S :

- extension de l'offre de la relation S9 qui circule dorénavant toute la journée ;
- extension de la relation S1 qui circule deux fois par heure toute la journée ;
- nouvelle relation IC qui circule le week-end toutes les heures entre Braine l'Alleud et Leuven via le quartier européen et l'aéroport national ;
- ouverture de la nouvelle gare d'Arcades à Watermael-Boitsfort sur la relation S7.

Ces nouvelles extensions à l'offre ferroviaire suburbaine de Bruxelles reflètent l'ambition de la SNCB d'améliorer l'offre ferroviaire de façon volontariste et responsable. En tenant compte des limitations de capacité du réseau, d'autres améliorations à l'offre S sont prévues lors des adaptations du plan de transport de décembre 2017 et 2018 : prolongations de relations, extensions d'amplitude, augmentation de fréquence, ajout de trains le week-end, etc.

2. L'acquisition et l'utilisation du matériel roulant dédié au service RER

A. Spécifications

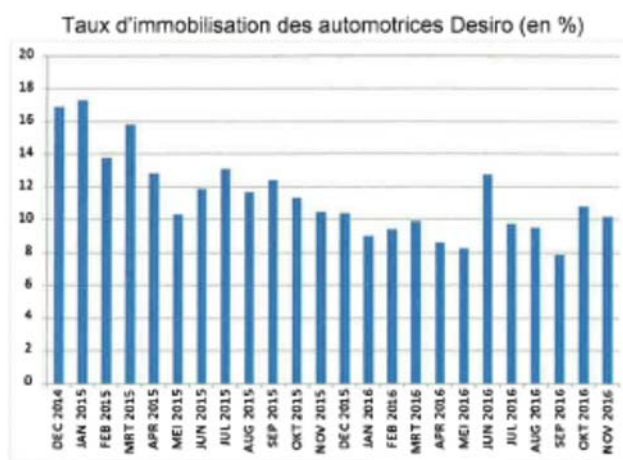
Les spécifications du matériel RER nécessaire établies en 2004 visaient un compromis entre confort, capacité et délais d'embarquement. L'élément-clé résidait dans la hauteur du marchepied à bord du train (égale au quai d'une hauteur de 760 mm, entretemps devenue la hauteur de référence) et dans la forte accélération au démarrage de 0.9 m/s². Au terme d'un accord final sur le financement, le projet RER pour le matériel roulant a pu débuter. Celui-ci fut fixé dans un accord conclu avec le Ministre de tutelle en 2006. La SNCB avait alors adapté le cahier spécial des charges de 2004 en choisissant l'option matériel normalisé utilisable partout sur le réseau SNCB (hauteur de quai de 280, 550 et 760 mm et une vitesse de 160 km/h).

La conclusion du projet de rapport de la Cour des Comptes met en avant plusieurs éléments techniques, par exemple l'empêchement de l'ouverture des dernières portes du train qui permet également la desserte de quais courts. La spécification indiquait une longueur maximale de 80 mètres et le matériel Desiro répond à ce critère. Le matériel acheté répondait aux critères d'attribution et satisfaisait pleinement aux exigences techniques (y compris au niveau de la longueur).

B. Immobilisation du matériel roulant

Pour l'AM08 Desiro, l'immobilisation au cours des 2 dernières années a évolué favorablement. Le graphique ci-dessous illustre cette évolution (degré d'immobilisation sur l'axe vertical).

Actuellement, le taux d'immobilisation se trouve entre 8-10%.



Le réglage du matériel a toujours lieu durant la période de garantie (maladies de jeunesse, problèmes de qualité à la livraison, etc.). Ce n'est pas anormal. En ce qui concerne le matériel Desiro, cet effet est renforcé par l'importante intégration des systèmes informatiques à bord et par la mise au point du software. Cela a donné lieu à d'importantes immobilisations, surtout lors de la période précédant 2014. Le graphique ci-dessous indique que la situation actuelle résultant des mesures prises en 2013 et 2014 est acceptable. Le matériel Desiro affiche désormais les taux d'immobilisation et d'incidents les plus faibles sur l'ensemble des types de matériel roulant de la SNCB.

J'espère que ce complément d'information vous permettra de donner une image précise de la situation de l'offre RER ainsi que des actions volontaristes prises par la SNCB pour proposer aux citoyens une alternative toujours plus attractive à la voiture et ainsi participer activement aux efforts pour réduire la congestion routière dans et autour de Bruxelles.

La SNCB reste à votre entière disposition pour toute autre question ou remarque à ce sujet.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Président, Monsieur le Greffier en chef, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Vincent Bourlard
Directeur Général Stations

Jo Cornu
Administrateur Délégué

ANNEXE 4

Réponse d'Infrabel du 20 décembre 2016



Luc Lallemand
Administrateur délégué
Place Marcel Broodthaers, 2
BE-1060 Bruxelles
T +32 2 525 22 00
luc.lallemand@infrabel.be

Madame Véronique Simonis
Première auditrice réviseuse
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B - 1000 Bruxelles

votre lettre du

votre référence

annexe(s)

1

Bruxelles
20.12.2016

notre référence

Rapport sur le mise en œuvre du RER

Madame Simonis,

C'est avec beaucoup d'intérêt qu'Infrabel a pris connaissance du projet de rapport approuvé par l'Assemblée Générale de la Cour des comptes le 23 novembre 2016. Infrabel souhaite remercier la Cour des comptes pour le travail effectué par celle-ci.

Nous comprenons de votre projet de rapport que les principales causes de l'évolution du planning et des coûts sont le retard et les travaux supplémentaires liés à l'obtention des permis, les nouvelles exigences réglementaires ou techniques à respecter et l'allongement du délai des chantiers.

Par la présente, Infrabel souhaite formuler quelques remarques et commentaires afin d'apporter quelques précisions, corrections ou éclaircissements sur les analyses réalisées par la Cour des comptes.

Pour la facilité de lecture, les commentaires sont repris en annexe et suivent l'ordre des pages du rapport.

Je vous prie d'agréer, Madame Simonis, l'expression de mes salutations très distinguées.

p.o.

Luc LALLEMAND
Administrateur délégué

Christine VANDERVEEREN
Director
INFRABEL
Finance &
Business Administration

Place Marcel Broodthaers 2 – BE-1060 Bruxelles
TVA BE 0969.763.267 / RPM Bruxelles / SA de droit public
IBAN BE 13 00 14-4036-8639 / BIC GEBABEBB

pag 1/1

www.infrabel.be



**Annexe à la lettre concernant le projet de rapport sur
le Réseau express régional (RER) - Mise en œuvre et financement**

➤ **p. 24 : Tableau 1 - Principaux rééchelonnements des échéances suite au plan pluriannuel 2001-2012**

Il y a :

« - Mise à 4 voies ligne 36 Réalisé (déc 1997 + déc 2006) »
« - Mise à 4 voies ligne 96 Réalisé (déc 2006) »

Il faudrait :

« - Mise à 4 voies ligne 36 Réalisé (déc 2006) »
« - Mise à 4 voies ligne 96 Réalisé (déc 1997 + déc 2006) »

➤ **p. 43 : Deuxième paragraphe (du point 4.1 Fonds RER)**

Il y a :

« • 1.460,6 Mio €₂₀₀₁ pour les investissements dans les projets d'infrastructures des voies (Infrabel) »
« • 94,4 Mio €₂₀₀₁ pour les investissements dans les projets d'infrastructures des gares (Infrabel et SNCB) »

Il faudrait :

« • 1.460,5 Mio €₂₀₀₁ pour les investissements dans les projets d'infrastructures des voies (Infrabel) »
« • 95,4 Mio €₂₀₀₁ pour les investissements dans les projets d'infrastructures des gares (Infrabel et SNCB) »

➤ **p. 43 : Quatrième paragraphe (du point 4.1 Fonds RER)**

Etant donné que c'est la première fois que TUC RAIL est mentionné dans le document, il semble utile de préciser à cet endroit que TUC RAIL est la filiale d'Infrabel à laquelle ont été confiés la gestion des projets d'infrastructure RER et le suivi des travaux (voir aussi la note de bas de page 138 sur la page 58 du rapport).



➤ **p. 44 : Tableau 2 - Versements au Fonds RER (en millions d'euros courants)**

Il y a :

« 30.07.2012: 224,10 Mio € courant »

Il faudrait :

« 30.07.2012: **234,10** Mio € courant »

➤ **p. 45 : 4.2.2 Recherche de financements alternatifs**

Il y a :

« Lorsqu'il est apparu que le Fonds RER ne serait pas suffisant pour terminer les travaux prévus, les sociétés ont envisagé des moyens alternatifs pour financer les travaux sans devoir solliciter la dotation classique de l'Etat pour les investissements ferroviaires. »

Il faudrait :

« Lorsqu'il est apparu que le Fonds RER ne serait pas suffisant pour terminer les travaux prévus, **Infrabel a envisagé** des moyens alternatifs pour financer les travaux sans devoir solliciter la dotation classique de l'Etat pour les investissements ferroviaires. »

➤ **p. 45 : 4.2.2.1 Les subsides européens**

Il y a :

« Plusieurs demandes de subsides ont été adressées par Infrabel à l'Union européenne dans le cadre de la construction de différents tronçons RER. Une seule de ces demandes a abouti à l'octroi en 2012 d'un subside de 33,94 millions d'euros pour le tunnel Schuman-Josaphat. [...] »

Il faudrait :

« Plusieurs demandes de subsides ont été adressées par Infrabel à l'Union européenne dans le cadre de la construction de différents tronçons RER:

Appel à projets 2012

- Ligne 161 - Demande de subsides pour 52 millions €
- Watermael Schuman Josaphat - Demande de subsides pour 39 millions €

Appel à projets 2014

- Ligne 50A - Demande de subsides pour 15 millions €
- Ligne 161 - Demande de subsides pour 72 millions €

Ces projets ont pu faire l'objet d'une demande de subsides étant donné leur localisation sur les corridors européens. Cependant, une seule de ces demandes a abouti à l'octroi en 2012 d'un subside de 33,94 millions d'euros pour le tunnel Schuman-Josaphat. [...] »



➤ **p. 45 : 4.2.2.2 Accélération des travaux RER par une opération de préfinancement régional**

Il y a :

« L'utilisation des préfinancements prévus par la Région wallonne pour le raccordement ferroviaire à l'aéroport de Charleroi (20,4 Millions d'euros 2015) et du solde éventuel du préfinancement du projet Park&Ride de Louvain-La-Neuve, n'a pas été concrétisée. »

Il faudrait :

« L'utilisation des préfinancements prévus par la Région wallonne pour le raccordement ferroviaire à l'aéroport de Charleroi (202 Millions d'euros 2015) et du solde éventuel du préfinancement du projet Park&Ride de Louvain-La-Neuve, n'a pas été concrétisée. »

➤ **p.46-47 : Sixième paragraphe (du point 4.3 Gestion du fonds RER)**

Il y a lieu à clarifier l'explication des deux erreurs qu'Infrabel a constatées dans le calcul de la SNCB-Holding du solde disponible au 1 janvier 2013 pour les investissements RER prévus dans le plan pluriannuel d'investissements 2013-2025. En effet, il ne s'agit pas de « l'absence d'indexation », ni d' « une erreur comptable », mais bien :

- d'une sous-estimation du montant encore à sortir (cash) du fonds RER concernant des travaux réalisés au 1^{er} janvier 2013 → surestimation du point de départ du fonds RER.
- d'une indexation du montant présent dans le fonds RER, en plus des intérêts générés par le fonds RER. Le montant versé dans le fonds génère bien des intérêts, mais il n'existe pas de mécanisme d'augmentation du fonds RER liée à l'indexation → surestimation du montant disponible dans le fonds RER.

➤ **p. 48 : Premier paragraphe (faisant partie du point 4.3.1 Placements financiers du fonds RER)**

Il est important de préciser que les 293,32 mio d'euros présents dans le Fonds RER au 31/12/2015 ne doivent pas être considérés comme étant disponibles. En effet, du solde du fonds RER au 31/12/2015 doivent être déduites toutes les factures encore à payer liées à des travaux déjà réalisés.

Le solde de 293,32 mio d'euros au 31/12/2015 correspond donc au solde présent dans le fonds RER qui doit couvrir aussi bien les dépenses futures que les dépenses du passé qui n'ont pas encore été sorties du fonds RER au 31/12/2015.

Il y a :

« Au 31 décembre 2015, Infrabel avait consommé 1,753 milliard d'euros, la SNCB 66,726 millions d'euros et la SNCB-Holding 92,405 millions d'euros. Il restait à cette date 293,61 millions d'euros disponibles dans le fonds. »

Il faudrait :

« Au 31 décembre 2015, Infrabel avait consommé 1,799 milliard d'euros, la SNCB 66,726 millions d'euros et la SNCB-Holding 94,614 millions d'euros. Il restait à cette date 293,32 millions d'euros présents dans le fonds. »



➤ **p.50 : Deuxième paragraphe (P211 4.3.2.4 Respect des normes Texte expliquant la gestion de projet et montant**

Il y a :

« Infrabel justifie ce prélèvement sur le fonds RER en avançant que ce programme d'investissement est en grande partie complémentaire aux travaux de mise à quatre voies de la ligne 50A entre Bruxelles et Denderleeuw. Ces travaux ont été intégrés dans le programme I-02.01.015 pour des raisons de Program Management. »

Il faudrait :

« Infrabel justifie ce prélèvement sur le fonds RER en avançant que ces investissements **font intégralement partie de la mise à quatre voies de la ligne 50A entre Bruxelles et Denderleeuw : il s'agit de la dernière section de 2 kilomètres jusqu'à l'entrée de la gare de Bruxelles-Midi**. Ces travaux ont été intégrés dans le programme I-02.01.015 **qui regroupe tous les travaux situés à cet endroit** pour des raisons de Program Management. **Seule la partie concernant les travaux de la troisième et quatrième voie de la ligne 50A est financée par le fonds RER.** »

➤ **p. 50, p. 54, p. 121 : Paragraphe relatif au rapport annuel conformément à l'article 66**

Il est important de préciser que la SNCB et Infrabel n'ont pu communiquer de rapport conformément à l'article 66 en 2013 étant donné que le plan 2013-2025 était en cours de discussion. Suite à l'approbation tacite du plan 2013-2025, un rapport commun Infrabel/SNCB a été communiqué au SPF en 2014.

➤ **p. 53 : Premier paragraphe (du point 4.3.5 Conclusions)**

Il y a :

« Par contre, le solde de 293,610 millions d'euros au 31 décembre 2015 ne suffira pas à couvrir les travaux pour finaliser le projet RER. »

Il faudrait :

« Par contre, le solde de **293,32 millions d'euros présent** au 31 décembre 2015 ne suffira pas à couvrir les travaux pour finaliser le projet RER. »



➤ **p. 56 : Troisième paragraphe (du point 4.4.4 Impact de la clé de répartition sur le projet RER)**

Il y a :

« Face à ces contraintes, ce plan d'investissement fait état de la nécessité de freiner fortement le développement du réseau RER en Région wallonne (le tronçon Braine-Nivelles sur le ligne 161)¹³³. »

« ⁽¹³³⁾ (Groupe SNCB, Plan d'investissements 2008-2012, p. 26) »

Il faudrait :

« Face à ces contraintes, ce plan d'investissement fait état de la nécessité de freiner fortement le développement du réseau RER en Région wallonne (le tronçon Braine-Nivelles sur le ligne 124). »

« ⁽¹³³⁾ (Groupe SNCB, Plan d'investissements 2008-2012, p. 30) »

➤ **p. 58 : Tableau 3 - Dépenses actuelles et futures des projets à charge du Fonds RER**

Il y a :

« L124 Bruxelles-Nivelles : estimation des coûts non financés 105 mio € courant »

Il faudrait :

« L124 Bruxelles-Nivelles : estimation des coûts non financés 106 mio € courant »

➤ **p. 59 : Point 4.5.1.2. Impact du mécanisme de financement du fonds RER**

Il serait utile de préciser à nouveau qu'Infrabel a réussi à obtenir 33,94 mio € de subsides européens ce qui a permis de diminuer le manque de financement.

➤ **p. 59 : Dernier paragraphe (faisant partie du point 4.5.2 Augmentation des coûts totaux des projets)**

Dans le dernier paragraphe, la référence au point 4.2.3 semble erronée.



➤ **p. 60 - 61 : Tableau 4 - le coût total des projets en 2010 en mio €2016**

Il y a :

« L124 Bruxelles-Nivelles: 719,5 millions €₂₀₁₆
 L161 Watermael-Boisfort-LLN: 790,6 millions €₂₀₁₆
 Aménagements gares et parkings: 258,9 millions €₂₀₁₆ »

Il faudrait :

« L124 Bruxelles-Nivelles: **719,6 millions €₂₀₁₆**
 L161 Watermael-Boisfort-LLN: **790,7 millions €₂₀₁₆**
 Aménagements gares et parkings: **258,7 millions €₂₀₁₆** »

➤ **p. 63 : Troisième paragraphe (du point 4.5.3.1 Causes liées aux permis)**

Il y a :

« A titre d'exemple, pour le programme de la mise à quatre voies de la L161, un parc a été aménagée au-dessus de la tranchée couverte à Boisfort (plus de 2 ha) et une piste cyclable d'une longueur de 1,4 km a été construite à Waterloo le long du talus ferroviaire. »

Il faudrait :

« A titre d'exemple, pour le programme de la mise à quatre voies de la L161, un parc **doit** être aménagée au-dessus de la tranchée couverte à Boisfort (plus de 2 ha) et une piste cyclable **et une route** d'une longueur de 1,4 km **ont** été **construites** à Braine-L'Alleud le long du talus ferroviaire. »

➤ **p. 66 : Troisième paragraphe (faisant partie du point 4.5.3.3 Evolution des estimations)**

Il y a :

« Ces révisions ont engendré des augmentations de budget pour la liaison Watermael-Schuman-Josaphat, la L161 et L50 et un moindre coût pour la L124. »

Il faudrait :

« Ces révisions ont engendré des augmentations de budget pour la liaison Watermael-Schuman-Josaphat, la L161 et L50 et **une diminution de budget** pour la L124. »



➤ **p. 68 : Conclusion**

Infrabel souhaiterait qu'il soit précisé ce qui suit dans la conclusion de ce chapitre :

« Afin de chercher des solutions, Infrabel a pris l'initiative d'introduire plusieurs demandes de subsides à l'Union européenne dans le cadre de la construction de différents tronçons RER. Ces projets ont pu faire l'objet d'une demande de subsides étant donné leur localisation sur les corridors européens. Cependant, une seule de ces demandes a abouti à l'octroi en 2012 d'un subside de 33,94 millions d'euros pour le tunnel Schuman-Josaphat. »

➤ **p. 70 : Paragraphe concernant la L50A Bruxelles – Denderleeuw**

Il y a :

« Ces travaux visent à empêcher la ligne 50-RER « lente » (avec des haltes à Dilbeek et à Ternat) d'encombrer le trafic rapide [...]. C'est le tronçon le plus densément fréquenté de Belgique mais la ligne ne croise pas de centres résidentiels. »

Il faudrait :

« Ces travaux visent à empêcher le trafic RER entre Denderleeuw et la Jonction Nord-Midi via Bruxelles-Midi d'encombrer le trafic rapide de l'actuelle 50A, tronçon le plus densément fréquenté de Belgique [...]. La ligne ne croise pas de centres résidentiels. »

➤ **p. 72 : Tableau 7 - Avancement des travaux des cinq projets d'infrastructure du Fonds RER**

L124 Linkebeek - Braine-l'Alleud - Nivelles: 3e et 4e Voies - Ce qu'il reste à faire

Il y a :

*« Relancer les études pour l'introduction des nouvelles demandes de permis en Flandre et à Bruxelles.
Terminer les travaux de génie civil avant le déplacement des voies.
Déplacer localement les voies.
Poser les voies sur leur tracé définitif par tronçon.
Finaliser la mise à 4 voies. »*

Il faudrait :

*« Relancer les études pour l'introduction des nouvelles demandes de permis en Flandre et à Bruxelles.
Terminer les travaux de génie civil avant le déplacement des voies.
Achever les parties manquantes du génie civil
Déplacer localement les voies.
Poser les voies sur leur tracé définitif par tronçon.
Finaliser la mise à 4 voies. »*



➤ **p. 72 : Tableau 7 - Avancement des travaux des cinq projets d'infrastructure du Fonds RER**

Watermael - Schuman – Josaphat

A noter que les travaux concernant la mise en service du tronçon entre la gare d'Etterbeek et le point d'arrêt Watermael, ainsi que la mise en exploitation du deuxième point d'arrêt Arcades ont entretemps été réalisés.

➤ **p. 120 : Premier paragraphe (du point 4.1 Gestion du fonds RER)**

Il y a :

« Par contre, le solde de 293,610 millions d'euros au 31 décembre 2015 ne suffira pas à couvrir les travaux pour finaliser le projet RER. »

Il faudrait :

*« Par contre, le solde de **293,32 millions** d'euros **présent** au 31 décembre 2015 ne suffira pas à couvrir les travaux pour finaliser le projet RER. »*

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.
Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.



ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be