

## Quel futur pour les tunnels bruxellois ?

Marcus Wunderle

**A**u cours des dernières années, plusieurs incidents ont mis en évidence le mauvais état des tunnels routiers bruxellois. On a ainsi pu constater la chute de blocs de béton, à plusieurs reprises dans le tunnel Léopold II (début 2015 et début 2016) et dans le tunnel Rogier (novembre 2015), ainsi que la chute de plaques de béton dans le tunnel Stéphanie. Ceux-ci et d'autres (notamment le tunnel Montgomery et le court tunnel Pachéco) ont dû être fermés, au moins brièvement.

Devant ce tableau peu réjouissant, auquel les médias ont fait un large écho, plusieurs questions se posent. À quoi le mauvais état généralisé des tunnels est-il dû ? Les difficultés budgétaires, liées aux conditions de sous-financement historique de la Région de Bruxelles-Capitale, sont-elles seules en cause ? L'enchevêtrement des compétences des différents niveaux de pouvoir a-t-il joué ? En revenant sur les causes de la situation actuelle des tunnels bruxellois, puis en examinant les positions des partis politiques dans ce débat et les pistes avancées pour sortir de cette situation, cette *@analyse du CRISP en ligne* tente de cerner les perspectives d'avenir envisageables dans ce dossier.

### Des tunnels en mauvais état, une situation complexe

Le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale compte 26 tunnels routiers. D'une longueur plus ou moins importante <sup>1</sup>, ils représentent un total de 11 kilomètres de voirie. Ces tunnels font l'objet de divers rapports d'inspection, menés à intervalles irréguliers : rapport du diagnostic des tunnels (société Egis Tunnels, 2009-2010), *masterplan* pour la mise en sécurité et la rénovation des tunnels routiers gérés par la Région de Bruxelles-Capitale (Egis Tunnels, 2012-2013), rapport d'inspection de la toiture des tunnels de la Région de Bruxelles-Capitale (bureau de contrôle technique SECO, 2015-2016), avis sur les suites à donner aux constats de vétusté structurelle (Egis Tunnels, 2016). Tous faisaient état de dégradations plus ou moins importantes. Ils formulaient par conséquent diverses recommandations.

Le *masterplan* élaboré en 2012-2013 proposait notamment des mesures d'urgence (sécurisation, plan incendie et secours, fermeture automatique et gabarit poids lourds) et une planification à long terme (travaux à réaliser sur douze ans), en s'intéressant spécifiquement aux investissements nécessaires pour réaliser ces deux points. Il évoquait déjà, sans plus de précisions, la mise en place au sein de l'administration régionale d'une équipe dédiée à la rénovation des tunnels, appuyée par des prestataires externes spécialisés.

---

<sup>1</sup> Ces 26 tunnels se répartissent entre 12 de plus de 300 mètres et 14 de moins de 300 mètres.

L'objectif principal du *masterplan* était moins d'assurer la pérennité structurelle des tunnels que de les mettre en conformité avec les normes de sécurité. Ce plan ne semble pas avoir été transmis au gouvernement après sa finalisation, mais ses principales conclusions avaient été intégrées dans le plan global mobilité présenté par la ministre Brigitte Grouwels (CD&V), alors en charge des Travaux publics et des Transports<sup>2</sup>.

Cela n'a toutefois pas empêché les premiers incidents et les premières fermetures de tunnel en 2015. Le rapport SECO de contrôle des toitures de tous les tunnels, commandé par Bruxelles Mobilité (l'administration chargée des équipements, des infrastructures et des déplacements au sein du Service public régional de Bruxelles) et finalisé le 26 janvier 2016, a préconisé la pose de filets de protection le long de certains plafonds et la réalisation de diverses analyses (de stabilité et d'étanchéité). Il n'a pas entraîné de décision de fermeture supplémentaire. D'autres problèmes soulevés par les rapports récents impliquent l'interdiction aux poids lourds et l'intensification des contrôles de vitesse.

Au-delà de ces questions techniques et concrètes, la situation problématique des tunnels a aussi remis à l'avant-plan les problèmes de financement que la Région a longtemps connus, ainsi que ses relations avec l'Autorité fédérale, commanditaire historique du réseau des tunnels bruxellois.

Devant ces problèmes à répétition, et en vue d'éclairer ces différentes questions, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale a instauré le 29 janvier 2016 une commission spéciale consacrée à l'état des tunnels bruxellois. Parmi les points à éclairer figuraient principalement les questions de l'entretien et de la maintenance des infrastructures urbaines (manques structurels et financiers). La commission parlementaire devait aussi formuler des recommandations visant à améliorer la mobilité en région bruxelloise. Réunie en février, mars et avril, elle a remis ses conclusions le 25 avril 2016. Ce rapport final contient plusieurs éléments éclairants sur le fonctionnement de l'administration, sur ses contacts avec le niveau politique et sur les réactions de celui-ci, sur les relations entre les différents niveaux de pouvoir et, plus globalement, sur les choix du politique.

## De nombreux intervenants

Acteur le plus visible dans ce dossier, Bruxelles Mobilité est une administration d'une certaine ampleur puisqu'elle occupe environ 500 équivalents temps plein<sup>3</sup>. En son sein, la Direction gestion et entretien de voiries, et plus particulièrement les deux cellules ouvrages d'art et électromécanique (7 personnes chacune), sont chargées de l'entretien et de la gestion des projets de rénovation de l'ensemble des ouvrages d'art de la Région : tunnels, viaducs et ponts. Des accusations de dysfonctionnement, notamment de la part de responsables politiques, se sont fait jour à l'encontre de cette administration. La commission parlementaire a souligné que la réalité est plus nuancée, marquée par des réussites et par des échecs. Au rang des réussites figurent les premiers travaux dans le tunnel Stéphanie, où une partie de la toiture a été remplacée par une nouvelle structure,

---

<sup>2</sup> Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Proposition de constats et de recommandations relatifs à l'état des tunnels bruxellois. Rapport fait au nom de la commission spéciale consacrée à l'état des tunnels bruxellois*, DOC A-308/1, 25 avril 2016, p. 175.

<sup>3</sup> Ce chiffre est celui avancé pour 2016 par le directeur général de Bruxelles Mobilité, Jean-Paul Gailly. Entendu par la commission parlementaire, celui-ci a souligné que le personnel de son administration avait fortement diminué pendant la période 2007-2014 (Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Proposition de constats et de recommandations relatifs à l'état des tunnels bruxellois, op. cit.*, p. 23).

réalisée selon une autre technique que ce qui existait. Ces interventions demeurent aujourd'hui en très bon état. Mais d'autres aspects moins positifs ont été relevés, dont un retard ou un manque de transmission des dossiers en cours en interne ou lors de la passation de pouvoirs de la direction en décembre 2013, ainsi qu'entre l'administration et les cabinets ministériels. Une évolution de fond constatée par la commission est la baisse continue d'effectifs de cette administration : partant à la retraite, les techniciens et ingénieurs entrés en service du temps où il s'agissait d'une administration nationale (avant 1989) n'ont pas été remplacés, en raison du gel d'engagements pratiqué au niveau régional.

L'image qui se dégage du fonctionnement de Bruxelles Mobilité est celle d'un compartimentage assez rigide des activités entre services, voire d'un éparpillement, qui semble avoir eu des conséquences dans la gestion du dossier des tunnels. Des aménagements et des réorganisations ont été effectués depuis 2014, mais il est encore trop tôt pour les évaluer. Si les membres de la commission parlementaire ont discuté de la possibilité de créer une direction des tunnels au sein de Bruxelles Mobilité, cette proposition n'a pas été retenue dans le texte final adopté par la commission.

Une autre question relative aux intervenants de ce dossier a retenu l'attention de la commission parlementaire, à savoir l'implication de deux niveaux de pouvoir : l'État central, d'abord (jusqu'en 1989), pour la construction de tous les tunnels<sup>4</sup> et leur première gestion ; le pouvoir régional, ensuite, qui a hérité de la gestion des tunnels en l'état, sans recevoir les moyens adéquats. Un tel historique a inévitablement eu des conséquences jusqu'à aujourd'hui sur le délabrement progressif des tunnels (et a causé la perte partielle d'archives). En revanche, le niveau communal, dont les dirigeants ont été très présents dans les débats et les médias, n'est impliqué que dans un deuxième temps et à la marge. Les communes interviennent via les plans de circulation et leurs modifications rendues nécessaires par les fermetures de tunnels et les travaux qui y sont liés, en concertation avec la Région. Selon le rapport de la commission, il n'y a eu jusqu'alors de réunion de concertation entre la Région et les communes que dans l'urgence. Enfin, on peut relever qu'au plus fort de la « crise des tunnels », les deux autres Régions ont également pris part au débat. Or il faut noter que, même si leurs habitants forment une part importante des utilisateurs des tunnels, puisque ceux-ci sont empruntés par de nombreux navetteurs, ces Régions ne disposent d'aucune compétence en la matière, pas plus qu'elles ne participent au financement de ces infrastructures.

Le dossier des tunnels bruxellois met également en évidence l'évolution des choix du monde politique depuis la construction progressive des tunnels, débutée dans les années 1950. Depuis la mise en place de la Région, les pouvoirs publics bruxellois ont donné la priorité aux transports publics, auxquels se sont ajoutés par la suite les aménagements cyclables. L'administration exécute les choix politiques, mais elle ne les fixe pas. Le partage de compétences entre membres du gouvernement dissociant parfois des volets de la politique de Mobilité a pu être une autre source de discordances, relève le rapport parlementaire<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Seul le tunnel Belliard, planifié avant 1989, a été construit au début des années 1990 par la Région. Il est à noter que pour le court tunnel Pachéco, l'un des plus anciens, une partie du tunnel appartient à la Ville de Bruxelles et l'autre partie à la Région.

<sup>5</sup> De 2009 à 2013, B. Grouwels (CD&V) a été la ministre chargée des Travaux publics et des Transports, mais certaines de ses compétences étaient déléguées au secrétaire d'État Bruno De Lille (Groen), dont

Ce qui ressort en particulier de ce tableau de l'état des tunnels en 2016, c'est le problème de leur financement réel sur le long terme. On peut estimer à 100 ans la vie d'un tunnel, pour autant qu'il soit bien entretenu. Pour cela, il faudrait consacrer annuellement environ 2,5 % des investissements initiaux à son entretien structurel (à titre de comparaison, 1 % à 1,5 % des investissements de départ suffisent pour des routes ou des ponts)<sup>6</sup>. Cet aspect financier est toutefois à mettre en rapport avec les choix politiques effectués, qui réservent le gros des investissements en infrastructures aux transports publics. Parallèlement, et contrairement à l'image qu'on peut en avoir à première vue, il semble que l'enchevêtrement des compétences des différents niveaux de pouvoir régulièrement constatée à Bruxelles a relativement peu joué dans le dossier des tunnels. C'est plutôt le transfert de l'État central à la Région, deux niveaux de pouvoir aux moyens, mais aussi aux intérêts fondamentalement différents, qui est en cause.

## Les positions des partis politiques

D'une manière générale, les partis politiques bruxellois donnent l'impression d'avoir été pris de court par l'éclatement de la crise, et sans doute aussi par l'ampleur médiatique de celle-ci. Les prises de position ont semblé improvisées, au moins en partie, et comprenaient relativement peu d'éléments concrets, pour la majorité comme pour l'opposition. Quelles ont été ces positions ?

Dans l'opposition au niveau régional depuis 2004, le MR a porté, du moins dans un premier temps, le gros de ses critiques sur l'absence de gestion de la dégradation continue et pluriannuelle par le gouvernement bruxellois. Il a également critiqué la gestion de la crise au moment même. Trois revendications de ce parti, exprimées depuis janvier 2016 mais portant uniquement sur la gestion, ont été reprises dans les recommandations de la commission spéciale. Il s'agit de la création d'un organe dédié spécifiquement à l'entretien des tunnels au sein de Bruxelles Mobilité, de la réalisation d'un audit externe de cette administration par la Cour des comptes et de l'adoption du principe de partenariat public-privé (PPP) pour la rénovation et l'entretien des tunnels<sup>7</sup>. Plus largement, le MR refuse l'option, plusieurs fois évoquée dans le débat public, de la mise en place d'un péage urbain aux entrées de Bruxelles ou celle d'une taxation kilométrique des véhicules pour financer ces infrastructures<sup>8</sup>. Ses propositions se focalisent sur la réouverture de tous les tunnels et sur le développement d'une offre alternative effective de transports publics.

À l'opposé, il ressort des prises de position exprimées par la députée régionale Céline Delforge dans le cadre des travaux de la commission spéciale qu'Écolo ne souhaite pas investir dans la rénovation et l'entretien de tunnels qui encouragent l'usage de la voiture, notamment parce que cela risque de prendre le pas sur les investissements dans les transports publics (considérés comme insuffisants). Ce parti s'oppose à la formule du PPP, qualifiée d'« endettement masqué », qui présente en outre l'inconvénient d'engager les

---

le Plan régional de déplacements et les études de mobilité. Depuis 2014, toutes les compétences sont réunies entre les mains de Pascal Smet (SP.A), ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

<sup>6</sup> Selon les propos de Marc Peeters, président de l'ADEB-VBA (Belgian Contractors Association) dans *De Tijd*, 26 janvier 2016).

<sup>7</sup> Commentaires du député régional Boris Dillies (MR), *LaLibre.be*, 21 avril 2016.

<sup>8</sup> Voir par exemple Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Compte rendu intégral. Séance plénière du vendredi 29 janvier 2016 (séance du matin)*, CRI 22 (15/16), 29 janvier 2016, p. 49, l'intervention de Vincent De Wolf, chef du groupe MR.

futurs gouvernements. Écolo distingue par ailleurs les tunnels de pénétration dans la Région, qu'il souhaite voir disparaître, et les tunnels de fluidité, destinés au franchissement de certains carrefours difficiles, qui pourraient être maintenus. Par ailleurs, Écolo demande depuis plusieurs années que la fiscalité avantageuse sur les voitures de société soit revue à la baisse et, à terme, supprimée.

En cette matière, les partis de la majorité régionale ne paraissent pas plus unis que ceux de l'opposition. Dans une certaine mesure, ils semblent même avoir été pris au dépourvu. Ainsi, lors du congrès de la fédération bruxelloise du PS tenu le 6 octobre 2015, les interventions prononcées en matière de mobilité n'évoquaient pas les tunnels, mais les transports en commun et, en ce qui concerne l'automobile, la fiscalité (en particulier les voitures de société). Par la suite, cette fédération ne semble pas avoir consacré de communiqué aux tunnels. Néanmoins, au plus fort de la crise, le ministre-président Rudi Vervoort (PS) a envisagé la disparition de certains tunnels bruxellois dans un futur de quinze à vingt ans<sup>9</sup>. La rénovation programmée ne se justifiait selon lui que par l'absence, en 2016, d'alternatives de mobilité, à créer dans l'avenir. Lors des vœux du PS bruxellois, le 24 janvier 2016, la présidente de cette fédération, Laurette Onkelinx, a insisté sur l'accessibilité de quartiers vitaux pour Bruxelles et sur la sécurité des usagers. Elle a souhaité l'ouverture d'un débat sur une vision d'avenir pour les tunnels en demandant que soient déterminés les tunnels stratégiques pour la Région, les tunnels à rénover et ceux à abandonner, précisant que les travaux à réaliser doivent causer le minimum de désagréments possible. Cette réflexion de portée générale doit, selon elle, s'opérer en examinant la question du financement (ces investissements devant être libérés des contraintes budgétaires européennes) et celle des transports en commun (métro et utilisation des infrastructures ferroviaires existantes). Ce faisant, la chef du groupe PS de la Chambre des représentants (siégeant là dans l'opposition) envoie un message au gouvernement fédéral, dont est membre le MR, puisque c'est ce niveau de pouvoir qui est compétent en matière de rail et qui est susceptible de questionner les règles comptables européennes. Notons que ces prises de position n'incluent pas véritablement des revendications ou propositions concrètes, à la différence d'autres thèmes abordés dans le discours de L. Onkelinx.

Pour sa part, le CDH bruxellois a publié dans un premier temps un communiqué relativement vague, en date du 25 janvier 2016, sur les problèmes rencontrés par les tunnels. Le 16 février, il a présenté un plan d'urgence pour la mobilité dans lequel il rappelait son attachement à la diminution du trafic automobile par le recours au covoiturage, à l'investissement dans les transports en commun (en particulier le réseau express régional (RER) et le métro) et à des alternatives aux voitures de société. Le degré de généralité de ces propositions est semblable à celui observé dans les propositions des autres formations évoquées ci-dessus.

Dans une certaine mesure, les propositions émises par Défi peuvent paraître plus précises. Ce parti met en avant l'idée d'un péage urbain, visant à augmenter de 35 % le budget régional affecté à la mobilité. Les véhicules entrant sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale entre 6 et 10 heures seraient taxés, avec un mécanisme de neutralisation pour les Bruxellois (le parti ne précise pas s'il s'agit uniquement des personnes physiques ou si cela inclut également les personnes morales, et donc les voitures de société).

---

<sup>9</sup> Le Grand Oral RTBF/*Le Soir*, 23 janvier 2016.

Nouveau venu dans l'enceinte parlementaire bruxelloise, le PTB a surtout souligné la responsabilité des autres partis et des différents niveaux de pouvoir dans les législatures qui ont précédé l'éclatement de la crise. Il propose des solutions en deux temps : en premier lieu, un développement massif de tous les réseaux de transport en commun, intégrant d'autres moyens de transport (vélo ou voitures partagées) sur une période de dix à quinze ans, financé notamment par une taxe sur les entreprises ; en second lieu, la fermeture progressive des autoroutes urbaines et de certains tunnels.

Du côté des partis néerlandophones, le SP.A ne s'est pas exprimé directement et a laissé son représentant au gouvernement, le ministre de la Mobilité et des Travaux publics, Pascal Smet, le soin de communiquer aux différents moments de la crise. Celui-ci a évoqué la possibilité, à moyen terme, d'introduire un système de péage, notamment dans le cas de rénovations ou de constructions sous forme de PPP et, à plus long terme, de fermer certains tunnels.

Autre partenaire de la majorité régionale, au pouvoir depuis la création de la Région et comptant en ses rangs l'ancienne ministre des Transports, le CD&V bruxellois a pris position en faveur d'une rénovation des tunnels garantissant la sécurité des automobilistes. Pour financer les travaux, il s'exprime clairement contre le recours à des formes de péage et favorise en revanche l'introduction rapide d'une taxe kilométrique intelligente. Dans une vision plus globale de la mobilité, le CD&V bruxellois souhaite encourager des alternatives à la voiture.

Au pouvoir à Bruxelles depuis 1999, l'Open VLD insiste pour sa part sur une rénovation rapide, couplée à une fluidification du trafic dans les tunnels bruxellois. L'échevine bruxelloise et chef du groupe Open VLD au Parlement bruxellois, Els Ampe, a demandé la construction de tunnels supplémentaires. Par ailleurs, Guy Vanhengel, ministre bruxellois chargé notamment des Finances et du Budget, s'est exprimé en faveur d'un péage pour le tunnel Léopold II.

Du côté de l'opposition, Groen, comme Écolo, demande une réduction progressive du soutien fiscal aux voitures de société. À la place, le parti envisage un budget mobilité pour tous les salariés. Groen envisage également des investissements dans les transports publics (y compris en périphérie flamande) et dans les pistes cyclables, ainsi qu'une taxe kilométrique modulée selon les voiries empruntées et selon l'heure et la fréquence d'utilisation. Plus largement, l'accent est mis sur la collaboration entre niveaux de pouvoir.

Le ton de la N-VA est plus offensif. Le parti nationaliste flamand parle d'absence de vision en matière de politique de mobilité en Région de Bruxelles-Capitale et critique l'administration. Il rejette l'idée de péages et critique la fermeture de tunnels, y compris en cours de travaux. Ses propositions sont relativement vagues : elles se limitent à demander des alternatives à la voiture et à évoquer une taxe kilométrique.

Si le panorama ainsi dressé montre que la plupart des idées émises par les différentes forces politiques demeurent relativement générales, on peut observer certaines convergences dans la réflexion à long terme. Ainsi, plusieurs partis évoquent la fermeture d'un certain nombre de tunnels. Tous semblent attachés au développement d'alternatives. Les oppositions se cristallisent surtout sur les voies de financement des propositions envisagées. En particulier, l'introduction de péages urbains ou celle de nouvelles taxes divisent les partis.

## Les recommandations de la commission parlementaire

Pour sortir de la crise, deux types de décisions sont envisageables : les mesures d'urgence et les mesures à long terme. La commission spéciale du Parlement bruxellois a adopté une série de recommandations en la matière<sup>10</sup>, qui intègrent des demandes de la majorité et de l'opposition. Les plus importantes de ces recommandations ont servi de base aux décisions prises depuis lors par le gouvernement régional.

Ces recommandations sont divisées en trois volets : celles relatives aux inspections, à l'entretien et aux rénovations des tunnels, celles portant sur le rôle et l'organisation de l'administration et celles concernant la mobilité en général.

De nouvelles procédures d'inspection sont préconisées, plus poussées et régulièrement actualisées. Elles seraient le fait de sociétés de contrôle externes, accompagnées et contrôlées par l'administration Bruxelles Mobilité. L'entretien des ouvrages d'art existants devrait être réalisé sur la base de l'affectation annuelle d'un pourcentage minimum des coûts de construction. Dans tous les cas, la transmission des informations entre le gouvernement régional et Bruxelles Mobilité devrait être améliorée. La rénovation lourde des tunnels concernerait tant les améliorations à apporter à leur sécurité (soit des manquements déjà connus depuis de longues années) que les problèmes de structure et de stabilité dont l'ampleur a été mise en évidence en 2016. Pour ces travaux, toutes les sources alternatives de financement devraient être étudiées. Pour assurer mobilité et accessibilité en cas de fermeture de tunnels (pour raisons de sécurité ou de rénovation, et quelle qu'en soit la durée), la mise en place de mesures prédéfinies, en concertation avec les pouvoirs locaux, est également recommandée.

Le deuxième volet vise à optimiser le fonctionnement, voire à réformer Bruxelles Mobilité sur la base d'un audit externe à réaliser. Des recrutements rapides et le maintien de ses attributions actuelles (travaux, entretien) sont évoqués, mais rien n'est dit sur un éventuel refinancement de cette administration. Certaines tâches seraient externalisées. Dans son organigramme, une place particulière devrait être accordée à Mobiris, le centre de gestion du trafic de Bruxelles Mobilité, pour assurer la gestion quotidienne des tunnels et les fermetures pour raisons de sécurité.

Les recommandations portant plus largement sur la mobilité envisagent les engagements pris par la Région en matière de transports publics, d'infrastructures cyclables... La mobilité à l'échelle métropolitaine (Bruxelles et ses environs) doit être considérée comme centrale dans la concertation avec les autres Régions et avec l'Autorité fédérale (ce qui inclut d'envisager la problématique du développement du RER, ainsi que celle de la fiscalité influant sur la mobilité). Un débat concernant l'utilisation et l'avenir des tunnels urbains est envisagé.

## Les premières réalisations pour sortir de la crise

À côté du rapport parlementaire, d'autres recommandations ont engendré des changements. Ainsi, certaines constatations des rapports d'inspection réalisés au cours des dernières années avaient donné lieu à de premières réformes du fonctionnement

---

<sup>10</sup> Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Proposition de constats et de recommandations relatifs à l'état des tunnels bruxellois*, op. cit., p. 219-223.

de Bruxelles Mobilité. En 2014-2015, la direction avait créé une plate-forme interne s'occupant spécifiquement des tunnels. Cette structure a édicté la liste des conditions minimales d'exploitation de ceux-ci et la mise au point de procédures de fermeture. Par la suite, un comité de crise a été instauré début 2015 pour, notamment, éviter de devoir obtenir des autorisations auprès de tous les échelons de la hiérarchie en cas de problème (décision d'ouverture ou de fermeture de tunnel, par exemple). Ces nouvelles procédures administratives étaient encore au stade du rodage lors des incidents de 2015, et la question de leur connaissance et de leur maîtrise par le niveau politique s'est posée lors de la gestion de la crise. Au plus fort de celle-ci, il a été prévu que les équipes de Bruxelles Mobilité soient renforcées (le marché de services évoque l'arrivée de sept ingénieurs supplémentaires, spécialisés dans la construction de tunnels, dont un coordinateur principal). À la fin du mois de juillet, Bruxelles Mobilité disposait de 14 ingénieurs chargés des chantiers tunnels, suite au recours à des ingénieurs détachés d'autres services de l'administration et de la société Egis, mais demandait encore le recrutement d'une trentaine de personnes supplémentaires, dont des ingénieurs. Les suites à donner à ces demandes dépendront de l'audit externe de cette administration, actuellement en cours.

En ce qui concerne la sécurité, le suivi de recommandations préconisées déjà par le *masterplan* de 2012-2013 a été laborieux. Ainsi, le placement des premiers systèmes de détection automatique d'accidents a dû attendre 2015. L'installation de portiques empêchant physiquement l'accès des tunnels aux poids lourds, décidé en 2015, a débuté en 2016, et des incidents (notamment en mai, dans le tunnel Léopold II) sont encore survenus par la suite. Les contrôles de trajet et d'autres mesures de respect des limitations de vitesse ont progressivement été mis en place au cours de cette année. Plus généralement, depuis les développements de janvier 2016, l'association des services de secours et des zones de police aux inspections et, plus largement, à la vie des tunnels sous l'autorité de Bruxelles Mobilité a été renforcée.

Dans l'urgence, le gouvernement régional a décidé pour le futur une inspection obligatoire et régulière de tous les ouvrages d'art, plus fréquente pour les tunnels (4 mois). Le cahier des charges de ces inspections, qui seront sous-traitées, a été établi en août et complété début octobre. Il comprend notamment l'obligation de la rédaction de programmes détaillés des interventions à réaliser à court, moyen et long terme. Dans l'attente du choix des prestataires, le contrat en cours a été prolongé jusqu'à la fin de cette année.

Trois chantiers d'urgence comprenant des interventions lourdes sur leurs structures ont été menés en 2016 et sont, pour certains, encore en cours de finalisation. En plus du tunnel Stéphanie, dont le segment en rénovation a rouvert le 29 août dernier, le tunnel Montgomery, fermé pendant plusieurs mois, fait l'objet de travaux qui, du moins en ce qui concerne la dalle de couverture, s'apparentent à une démolition-reconstruction ; cette phase terminée, ce tunnel a pu rouvrir le 13 décembre. Des travaux d'étanchéité ont eu lieu au niveau du tunnel Rogier en juillet et août de cette année, en complément à la réfection des espaces en surface ; une seconde phase est prévue pour l'été prochain. Lors d'une première évaluation de ces problèmes en 2010, ces travaux n'avaient pas été jugés urgents, sans que la commission parlementaire puisse déterminer la responsabilité de ce choix. Ces mêmes tunnels seront néanmoins soumis à des rénovations lourdes dans les prochaines années. D'autres travaux urgents suivront durant l'année à venir, notamment pour le tunnel de la Porte de Hal et pour ceux du complexe Reyers (où il s'agit de



destruction et de reconstruction des toitures, comme pour le tunnel Montgomery), sans précisions définitives de calendrier à ce jour.

## Les mesures de long terme

Au-delà des mesures d'urgence, demeure le problème de fond : la gestion politique de la Région de Bruxelles-Capitale sera marquée pendant de nombreuses années par la question des tunnels. Un premier choix a porté sur le maintien du réseau actuel, ce qui implique des travaux importants (de rénovation, d'entretien et de sécurisation), résumés dans le Programme pluriannuel d'investissement pour la rénovation des tunnels approuvé par le gouvernement régional le 21 avril de cette année<sup>11</sup>. Au-delà, une réflexion est en cours quant à l'utilité même des tunnels.

Le Programme pluriannuel d'investissement propose de rénover les tunnels en profondeur sur une période de quinze ans. Présenté par le ministre P. Smet, le jour de la remise des conclusions de la commission tunnels, ce programme s'en inspire, tout autant que des rapports d'inspection SECO et Egis de 2015-2016, des conclusions d'une mission de la société Socotec pour le volet électromécanique et des recommandations du *masterplan* tunnel de 2012-2013 ressorties pour l'occasion. Il a été établi par le gouvernement avec l'aide des experts d'Egis. Ce Programme établit quatre types d'actions : les mesures urgentes (pose de filets de sécurité et entretien de l'électromécanique), les inspections systématisées et les entretiens quotidiens, les gros travaux (en génie civil et en renouvellement de l'équipement électromécanique) et les rénovations lourdes (étanchéité, remplacement du béton dégradé, aménagement d'issues de secours).

Pour chaque tunnel, ce document précise un programme d'action et présente une estimation budgétaire pour les mener, le tout intégré dans un calendrier des priorités sur quinze ans, le gros des interventions étant programmé dans les dix ans à venir. Les budgets prévus comprennent l'ensemble des coûts, de la maintenance à la rénovation lourde. Selon ce document, le tunnel Léopold II fera l'objet d'un PPP à définir ; des annuités d'environ 20 millions d'euros pour la période 2021-2047 sont d'ores et déjà prévues<sup>12</sup>. Le complexe Belliard-Loi pourrait également faire l'objet d'un PPP, avec des annuités d'environ 12 millions d'euros pour la période 2024-2049. En tout, environ 40 à 50 millions d'euros (en moyenne annuelle) sont prévus, avec des pics à plus de 60 millions en 2020-2021. À titre de comparaison, les travaux urgents en cours reviennent à quelques millions d'euros par tunnel (ainsi, les travaux du tunnel Stéphanie ont coûté plus de 7 millions d'euros au total, et ceux du tunnel Montgomery environ 4 millions d'euros). Ces chiffres, comme le calendrier, sont à prendre avec prudence puisque la plupart des cahiers des charges n'ont pas encore été établis avec précision. Par ailleurs, ces montants ne semblent pas, à ce stade, tenir compte de surprises éventuelles en cours de travaux, de l'augmentation tendancielle des coûts...

L'impact de ces travaux sur la mobilité est censé être minimisé, mais cet aspect est peu explicité dans le Programme. Il paraît réaliste de penser que des entretiens, des travaux de réparation et d'équipement puissent se dérouler de nuit (avec toutefois un risque de

---

<sup>11</sup> Seul un résumé du Programme, dans son état au 21 avril 2016, a été rendu public. Voir P. SMET [ministre de la Mobilité et des Travaux publics], *Programme pluriannuel d'investissement pour la rénovation des tunnels, explication à la Commission infrastructure*, 25 avril 2016.

<sup>12</sup> Une variante ferait également passer d'autres rénovations en PPP.

nuisances sonores), le week-end et durant les vacances afin de réduire les conséquences en termes de mobilité. C'est cependant moins crédible pour les travaux lourds à exécuter dans les tunnels longs, surtout au vu du calendrier serré proposé par ce document (par exemple, trois ans seulement pour le tunnel Léopold II, le plus long de tous).

L'adoption de ce Programme par le gouvernement clarifie de manière concrète les intentions de la Région par rapport aux tunnels. Ce faisant, elle rompt avec le flou et l'impréparation qui ont caractérisé la plupart des prises de position politiques recensées au plus fort de la crise des tunnels. Le Programme pluriannuel d'investissement a été appliqué en cours de route aux travaux effectués en 2016, et devient le document de référence pour toutes les interventions et réalisations futures. Pour le financement, il donne les grandes lignes, tant pour le mode (sur fonds propres ou en PPP ; cette dernière formule sera, avec certitude, d'application pour le tunnel Léopold II) que pour les montants estimés. Il convient de souligner qu'il s'agit d'un document cadre dynamique, périodiquement adapté et modifié en fonction des résultats d'inspection et des travaux réalisés, et que les plans et engagements pour la programmation des travaux évoluent en conséquence. Il faut cependant relever également que la voie choisie a pour effet de repousser le débat sur d'éventuelles fermetures au-delà de 2030 ; dans l'intervalle, les tunnels bruxellois seront tous rénovés. Enfin, si l'édiction d'une réglementation bruxelloise spécifique aux tunnels (qui avait fait l'objet de vifs débats, techniques et politiques) se retrouve finalement dans les recommandations du rapport final de la commission parlementaire, il faudra voir si elle sera mise en application.

## Conclusion

Plusieurs raisons expliquent pourquoi les tunnels bruxellois sont dans leur état actuel. Construits à une époque où la circulation en voiture était la priorité, par un pouvoir central visant l'accès à sa capitale, ils relèvent depuis vingt-cinq ans du pouvoir régional, longtemps sous-financé, qui a largement veillé à investir dans d'autres modes de déplacement (depuis plusieurs années, la mobilité représente entre 25 et 30 % du budget régional), en particulier les transports en commun, pour favoriser le développement économique de la Région-capitale et le bien-être de ses habitants. On ne peut pas pour autant considérer que des rivalités entre niveaux de pouvoir ont affecté la gestion concrète du dossier des tunnels. En outre, on peut observer que le gouvernement bruxellois ne demande pas de soutien financier pour résoudre les problèmes actuels, semblant capable de le faire grâce au refinancement structurel obtenu par la Région dans le cadre de la sixième réforme institutionnelle.

De manière globale, l'idée que les tunnels requièrent un suivi après leur mise en service n'a été que lentement prise en compte. Ils souffrent par conséquent d'un manque d'entretien et n'ont été inspectés que de manière irrégulière. Sans doute le manque d'effectifs de l'administration affectés aux tunnels a-t-il pesé de ce point de vue.

De nombreuses réparations ont été accomplies par le passé. Mais jusqu'à la crise de l'hiver dernier, elles étaient insuffisantes et concernaient surtout les aspects les moins coûteux, en raison notamment du cadre budgétaire régional. De plus, même lors de travaux qui pouvaient entrer dans ce cadre, des décisions peu heureuses ont été prises. Ainsi, la mise en place d'aménagements de sécurité a été très lente, y compris lorsqu'elle pouvait passer par des mesures simples, rapides à mettre en œuvre et relativement peu coûteuses, comme le placement de portiques pour les poids lourds.

La gestion des tunnels doit également tenir compte, y compris en dehors des périodes de crise, de l'opinion publique. Pour les pouvoirs publics, et en particulier pour le ministre en charge des tunnels, il peut paraître délicat ou embarrassant de devoir annoncer la fermeture pour réfection d'un tunnel durant une longue période, avec les embarras de circulation que cela engendre. Par ailleurs, l'idée que ces ouvrages d'art sont dotés d'une durée de vie limitée a mis du temps à s'imposer. Logiquement, ce constat devrait ouvrir une réflexion sur le maintien ou non des tunnels, ou au moins de certains d'entre eux. Là aussi, cependant, le lancement de transformations profondes et de longs chantiers peut paraître peu vendeur en termes de communication politique.

Malgré ces constats, le progrès enregistré dans le dossier des tunnels bruxellois avec l'adoption du Programme pluriannuel d'investissement est spectaculaire. Établi en quelques mois, ce document intègre les travaux de génie civil et l'installation ou la rénovation de l'électromécanique des tunnels aux questions de sécurité dans une vision cohérente et globale, après plusieurs années de programmes dispersés moins ambitieux, et fait l'objet d'adaptations continues aux réalités. Cela dit, il constitue à ce stade un texte cadre à détailler dans le futur. Des questions sur le financement, notamment, restent importantes, d'autant que des mesures fiscales (taxe kilométrique) ou de financement spécifique (par un système de péage urbain) ont été, pour l'heure, écartées par le gouvernement. Il est à noter que le recours éventuel à des péages par tunnel risquerait, dans le cadre de rénovations par PPP, de pousser les acteurs concernés (entrepreneurs privés et Région) à assurer la rentabilité desdits péages. D'un point de vue politique, cela pose la question du niveau du prix du péage, et donc de l'équité des automobilistes face à cette taxe nouvelle (tous les automobilistes n'ayant pas les mêmes capacités à payer). De même, un péage d'infrastructure engendrerait fort probablement un report de trafic en surface. Enfin, cette voie restreindrait les choix futurs puisque l'abandon total des tunnels ne serait plus une hypothèse envisageable. Ces choix et leurs conséquences devront donc s'articuler avec la politique de mobilité urbaine, qui cherche pour l'instant à réduire la circulation automobile, et avec les objectifs de qualité de vie des Bruxellois à plus long terme.

Plus largement, la crise des tunnels bruxellois souligne que, dans le cadre belge, les questions de mobilité impliquent souvent plus d'un niveau de pouvoir. L'Autorité fédérale (pour la SNCB) et les Régions flamande (De Lijn) et wallonne (TEC) disposent ainsi de réseaux de transport en commun actifs sur le territoire bruxellois. Une politique de mobilité efficace dans la Région de Bruxelles-Capitale et autour de celle-ci implique *ipso facto* que Régions, communes et Autorité fédérale (voire provinces brabançonnaises et Communautés) se concertent pour résoudre les questions globales de mobilité. À cet égard, une réunion des ministres de la Mobilité en février n'a toutefois abouti qu'à des considérations globales. Établir une collaboration suivie entre les niveaux de pouvoir concernés par le développement de Bruxelles était l'ambition de la Communauté métropolitaine dessinée par la dernière réforme de l'État. Il faut toutefois constater que cette instance n'a pas vu le jour, en tout cas jusqu'à présent <sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Voir à ce propos M. WUNDERLE, « Quelle communauté urbaine pour Bruxelles ? Réflexions sur la communauté métropolitaine prévue dans l'accord de gouvernement de 2011 », *Les analyses du CRISP en ligne*, 22 décembre 2011 ; J.-P. NASSAUX, « La communauté métropolitaine : opportunité ou piège pour les Bruxellois ? », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 4 juin 2015, [www.crisp.be](http://www.crisp.be).

Au-delà de la question des modes de transport, il apparaît qu'une vision plus globale, qui insère la gestion des tunnels dans le cadre de la mobilité au sens large, ne peut faire l'impasse sur les habitudes de déplacement elles-mêmes. Celles-ci sont en effet liées aux modes de vie et à des réalités contraignantes, dans lesquels les pouvoirs publics ont leur part de responsabilité. On pense notamment à la présence de commerces, d'écoles, d'équipements sportifs... à proximité du domicile, ou à tout ce qui touche à l'articulation domicile-travail, par exemple au niveau des horaires (pour atténuer le phénomène d'heures de pointe) et du télétravail. À cela s'ajoutent les questions de fiscalité incitative (pour les voitures de société ou pour la propriété immobilière), d'aménagement du territoire... Ici également, les différents niveaux de pouvoir sont impliqués, à des titres divers.

Un an après la crise des tunnels, et alors que de premiers travaux lourds ont été achevés, permettant la réouverture de certains de ces ouvrages d'art, la Région de Bruxelles-Capitale dispose d'une feuille de route pour la rénovation de ses infrastructures. De nombreuses questions restent toutefois en suspens et leur issue aura inévitablement un impact, pendant des décennies, sur les automobilistes circulant à Bruxelles et sur la vie des Bruxellois. L'avenir dira si les ambitions affichées aujourd'hui marquent une réelle rupture avec les pratiques du passé, inscrites dans la durée et guère remises en cause avant l'éclatement de la crise.

Pour citer cet article : Marcus WUNDERLE, « Quel futur pour les tunnels bruxellois ? », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 22 décembre 2016, [www.crisp.be](http://www.crisp.be).