

Feuille de route d'Integrato pour un système intégré de transports en commun en Belgique

L'appel à une meilleure intégration des transports en commun se fait de plus en plus entendre. Pourquoi notre pays a-t-il besoin d'un système intégré de transports en commun ? Comment se fait-il que les progrès vers une plus grande intégration des transports en commun belges restent limités et lents ? Quelles sont les conditions en matière de gouvernance et de financement qui devraient être remplies pour qu'un système intégré de transports en commun puisse fonctionner de manière optimale : quelles mesures concrètes devraient être prises à cet effet selon Integrato dans le contexte institutionnel spécifique de la Belgique ? C'est à ces questions et à bien d'autres que Monsieur Guy Hendrix (Integrato) a consacré une présentation durant [le webinaire](#) organisé par le Conseil central de l'économie et le Conseil national du travail le 17 juin 2024. Vous trouverez le texte de sa présentation ci-dessous.

1. L'objectif : un système intégré de transports en commun pour la Belgique et ses Régions

Pourquoi notre pays a-t-il besoin de toute urgence d'un système intégré de transports en commun ?

Depuis plus de 20 ans, tous les pouvoirs publics, de tous niveaux, défendent le « transfert modal » dans leur politique de mobilité : tendre vers une réduction de la part de voitures et une augmentation de la part des autres moyens de transport dans les déplacements de personnes et de marchandises. Malgré de bonnes intentions et d'innombrables initiatives et autres mesures, la part des transports en commun est restée plus ou moins la même sur toute cette période et est beaucoup trop faible¹.

Malgré les sommes importantes dépensées par les autorités fédérales et régionales dans les transports en commun, le résultat souhaité n'est pas atteint. Nous avons besoin d'une autre approche fondée.

Pourquoi tant de monde rechigne à utiliser les transports en commun ? Simple : ils ne sont pas suffisamment bons. Souvent, il faut plus d'un moyen de transport pour aller d'un point A à un point B. C'est déjà là que ça déraile : quatre sociétés de transport avec chacune leur propre système, leurs propres horaires et leurs propres tickets. Les correspondances ne sont pas toujours bien organisées. Pour les nouveaux voyageurs, il est compliqué de savoir comme cela fonctionne, où ils doivent se rendre et quel ticket est le plus approprié. La durée totale du

¹ Les transports en commun ont uniquement enregistré une hausse à Bruxelles. La Flandre connaît depuis peu un transfert modal limité vers le vélo, pas vers les transports en commun.

déplacement est souvent, sauf entre les grandes villes, d'une longueur inacceptable, si bien que les voyageurs finissent tout de même par opter pour la voiture.

Les transports en commun ne pourront gagner en performance et en confort que s'ils se présentent comme un système bien huilé, cohérent, intégré, facilement accessible et dont toutes les composantes peuvent être utilisées sans accrocs grâce à un seul canal d'information et un seul ticket, sans que l'on ne doive se demander quelle société exploite quel moyen de transport. Cela requiert que tous les niveaux des transports en commun soient pensés et planifiés conjointement comme un seul et même ensemble. « Bahn und Bus aus einem Guss! », comme on dit dans les pays germanophones qui mettent en pratique ce principe : « Les bus et le rail comme un seul et même ensemble ! »

D'un point de vue sociétal également, des transports en commun de meilleure qualité et plus nombreux sont tout simplement nécessaires. L'ambition doit être de doubler l'utilisation des transports en commun d'ici 2035/2040. Ainsi, nous pourrions avoir un réel impact : un transfert modal visible, moins de pollution, une circulation plus fluide pour les voitures aussi, une baisse du coût des embouteillages, des villes vivables avec un air plus propre et plus d'emplois dans l'ensemble du pays. Cela profiterait tout simplement à l'économie, au climat et à notre santé.

Beaucoup de personnes n'ont pas de voiture. Une personne sur six vit sous le seuil de pauvreté. Ces personnes n'ont pas le choix. Les adolescents ne peuvent pas conduire. Les seniors parfois plus non plus. De nombreux jeunes ne veulent pas forcément passer leur permis de conduire à leurs 18 ans. Une part croissante de la population dépend du train, du métro, du tram, du bus, de la voiture partagée, du taxi, du vélo et de la marche.

Suffisamment de raisons pour travailler sans tarder à un bon système intégré de transports en commun pour notre pays et ses Régions.

En vue de ces effets sociétaux d'envergure, les partenaires sociaux sont très bien placés pour montrer la voie à suivre.

2. Le point de départ : tous les acteurs embrassent cet objectif et débutent une collaboration approfondie à un haut niveau

Cela ne fonctionnera que si chacun y met du sien et y travaille avec conviction : les quatre ministres de la Mobilité et les parlements, les sociétés de transport SNCB, De Lijn, STIB et TEC, le gestionnaire d'infrastructure Infrabel, les administrations fédérales et régionales (SPF Mobilité et Transports, le Département Mobilité et Travaux publics flamand, Bruxelles Mobilité et l'Autorité Organisatrice des Transports).

Tout le monde à bord ! Tout le monde sur la même longueur d'onde !

La formation de nouveaux gouvernements à tous les niveaux est l'occasion idéale de lancer la nouvelle approche. Idéalement, pleins de conviction, les quatre nouveaux ministres

mettraient sur pied une solide collaboration entre les autorités de transport et les entreprises de transport, en vue d'une vision à long terme cohérente, dans laquelle toutes les composantes des transports en commun s'interconnectent parfaitement et se renforcent mutuellement, pour que cela profite à tous.

Soyons francs : cela représenterait une vraie rupture avec le passé. Nous avons une tradition du « chacun pour soi ». Chaque transporteur fait ses propres projets futurs dans son coin et personne ne s'inquiète du résultat final global. Les responsables politiques protègent jalousement leur propre territoire, évitent toute collaboration et se concentrent sur leurs projets individuels qui sont de préférence visibles à court terme, sans vision à long terme d'un ensemble cohérent.

Pour réaliser le transfert modal, un vrai « transfert mental » sera nécessaire ! Est-ce que ce sera facile ? Non. Mais compte tenu des moyens publics que nous accordons aux transports en commun et de leur qualité somme toute moyenne, le moment est vraiment venu de changer de cap et d'apporter plus de logique et d'efficacité dans le système.

Comment y parvenir ? Par où commencer ?

Mon objectif est de faire une proposition très concrète. Les quatre ministres doivent initier le processus. Cela pourrait simplement avoir lieu au sein du CEMM, le Comité exécutif des ministres de la mobilité. En premier lieu, une « Task Force » (nom peut-être à redéfinir) ciblée pourrait être créée, c'est-à-dire un organe de réflexion informel, un groupe de travail avec un large mandat pour réfléchir en toute liberté, « out-of-the-box » sur :

- les futurs horaires souhaités pour le train-métro-tram-bus ;
- la mise en place d'un futur régisseur des transports en commun.

Cette Task Force fonctionnerait en mode « Brainstorming » et n'aurait aucun pouvoir décisionnel. Elle soumettrait, dans un délai limité, des propositions les plus abouties possibles sur ces deux sujets. Ensuite, une concertation politique et une prise de décision s'en suivraient, dans le respect des compétences de chacun dans le contexte belge.

La Task Force se composerait d'un nombre limité de personnes ayant l'expertise et les compétences nécessaires en matière de transports en commun, connaissant les exemples à l'étranger, ayant le sens des relations politiques et une mentalité « Yes we can ». Ces personnes pourraient être issues d'administrations, d'entreprises de transport, d'universités, etc., mais elles participeraient à titre personnel. Dans le cadre de la Task Force, elles bénéficieraient d'une liberté intellectuelle et ne seraient pas dirigées par leurs supérieurs hiérarchiques. Il ne s'agirait certainement pas d'une conférence diplomatique de représentants d'instances, d'entreprises, d'organisations, uniquement autorisés à exprimer leurs positions officielles. Cela ne nous mènerait nulle part.

Ce que nous voulons, ce sont des personnes motivées, compétentes, qui cherchent des solutions à chaque problème. Et nous voulons éviter les personnes qui trouvent de nouveaux problèmes pour chaque solution.

Évidemment, lors de ses activités, la Task Force collaborerait étroitement avec tous les acteurs et les parties prenantes concernés, et elle formulerait des propositions relatives aux futurs horaires et à l'intention du régisseur des transports en commun bénéficiant d'un soutien suffisant, afin qu'elles soient prêtes pour des décisions politiques formelles.

3. Les horaires constituent l'instrument crucial

Il n'y a pas d'autre moyen de concevoir et de définir un système intégré de transports en commun qu'en passant par des horaires mis au point de façon concrète et détaillés, et ce, d'abord pour les trains, qui forment la colonne vertébrale du système. C'est aussi comme cela que cela fonctionne à l'étranger : les concepts Bahn 2000 en Suisse et Deutschlandtakt en Allemagne sont partis du développement d'horaires que l'on souhaite mettre en place d'ici dix, quinze ou vingt ans. Il s'agit d'une vision ambitieuse à moyen ou long terme, pas de quelques trains ou bus en plus d'ici l'année prochaine.

Une fois que les futurs horaires prévus sont connus, les bonnes décisions peuvent être prises en matière d'investissements et les investissements judicieux peuvent être consentis, aussi bien pour l'infrastructure que pour le matériel roulant. Nous ne construisons et n'achetons que ce qui est nécessaire pour réaliser le but fixé commun, à savoir une offre globale cohérente, parfaitement interconnectée. Nous ne pouvons plus dépenser de l'argent public pour des choses qui ne contribuent pas à cet objectif.

Dans sa proposition d'horaires, la Task Force donnerait une première indication des investissements nécessaires pour atteindre l'objectif, sur une période de 10 à 15 ans.

C'est cette approche qui a été le fil conducteur de notre projet Integrato. En 2019, avec les moyens limités dont nous disposions en tant que bénévoles convaincus, nous avons développé des horaires pour 2035 pour le réseau ferroviaire belge. Notre défi était de prouver qu'une offre intégrée selon un modèle de nœuds de correspondance est réalisable sur le réseau ferroviaire belge et sa géographie. Nous y sommes arrivés.

Ces horaires sont-ils dès lors à prendre ou à laisser ? Non. Peuvent-ils être améliorés ou affinés ? Indéniablement. D'autres systèmes pouvant aussi conduire à un bon système intégré de transports en commun sont-ils envisageables ? Peut-être. Ce sera à la Task Force d'examiner cela. Elle pourra alors se baser sur les très nombreux travaux antérieurs qui ont déjà été réalisés, notamment chez Infrabel et à la SNCB.

4. Choisir un modèle d'exploitation pour le rail

Qu'est-ce qu'un modèle d'exploitation ? Il définit les grands principes, les lignes de force d'une future exploitation du rail. Choisissons-nous un modèle en étoile comme actuellement, avec Bruxelles au centre ? Choisissons-nous un modèle en nœuds de correspondance comme Integrato le propose ? Ou choisissons-nous un modèle en corridors comme celui qu'Infrabel étudie ?

Ce choix d'un modèle d'exploitation est crucial pour poursuivre le développement de l'infrastructure. En fonction du modèle choisi, d'autres interventions seront nécessaires dans le réseau ferroviaire. Infrabel ne peut pas savoir où installer des voies, des aiguillages ou des viaducs si ce choix n'est pas clair et établi. Les autorités doivent savoir ce qu'elles veulent, faire un choix fondé et le maintenir à long terme. Sinon, nous continuons à investir de l'argent dans toutes sortes de projets indépendants des uns et des autres sans cohérence et donc, avec un résultat final assez maigre.

La bonne nouvelle est que la préparation de ce choix fondamental est déjà en cours !

Le SPF Mobilité et Transports a débuté une étude qui examinera et comparera les avantages et inconvénients et la faisabilité de quelques modèles d'exploitation pour la Belgique. L'étude s'appuie sur la « Vision Rail 2040 », que le précédent gouvernement fédéral a approuvée². Les conclusions et recommandations de cette étude sont attendues au printemps 2025.

L'autre bonne nouvelle est que la SNCB a choisi depuis longtemps des horaires cadencés et symétriques. Deux caractéristiques généralement admises comme étant essentielles pour une offre ferroviaire fonctionnant correctement.

La Task Force ne devrait donc pas travailler dans le vide, en partant d'une page vierge, et réinventer l'eau chaude. De nombreux éléments sont déjà sur la table. Elle pourrait directement se baser sur les conclusions et recommandations de l'étude en cours.

C'est pourquoi la Task Force devrait se mettre au travail d'ici le printemps 2025, avec les bonnes personnes, suffisamment de moyens et le soutien résolu de l'ensemble du CEMM.

5. Une condition nécessaire : un régisseur pour les transports en commun

Lorsqu'un choix clair aura été fait sur le futur modèle d'exploitation pour le rail, et lorsqu'il y aura un accord politique sur les futurs horaires à réaliser pour les trains, les métros, les trams et les bus, un régisseur sera nécessaire, une instance faisant autorité qui surveille les accords établis, s'assure que tout le monde reste sur la même longueur d'onde et dirige le système dans son ensemble.

Une telle instance avec un rôle de régie est souvent appelée « Transport Authority ».

La Task Force devra élaborer, outre un horaire, une proposition concrète sur la façon dont une telle « Transport Authority » pourrait prendre forme dans le contexte spécifique de la Belgique. La nécessité d'un tel régisseur est indéniable. À quoi cette instance devrait ressembler et comment elle organiserait son fonctionnement interne ? Cela pourrait encore faire l'objet de discussions.

² [20220506_Visiondurail_2040_version_longue_fr_pdf \(belgium.be\)](https://www.belgium.be/fr/transport/20220506_Visiondurail_2040_version_longue_fr_pdf)

À l'étranger, nous voyons que de telles « Authorities » peuvent prendre de très nombreuses formes. Elles sont tantôt organisées au niveau national, tantôt au niveau de l'entité fédérée, comme les Länder allemands, ou encore au niveau d'une métropole (Transport for London³ ou Ile de France Mobilités⁴). Parfois, elles sont compétentes pour toutes les formes de transports, y compris les axes autoroutiers et les voies navigables, parfois seulement pour les transports en commun.

Nous pouvons puiser suffisamment d'inspiration dans tous ces exemples afin de trouver une formule adaptée à la Belgique. Une formule qui tient compte de la répartition des compétences que nous connaissons. Et une formule qui s'appuie partiellement sur les expériences embryonnaires que nous avons déjà eues et connues. Car il existe déjà des amorces, bien qu'encore faibles et hésitantes, pour assumer un tel rôle de gestion au niveau des autorités et des administrations.

Le SPF Mobilité et Transports est, selon le droit européen, l'instance qui « commande » les services de trains dans le service public auprès de la SNCB (« Public Service Obligations »). Mais il n'a pas suffisamment de personnel et de ressources pour réellement pouvoir assumer ce rôle. Dans la pratique, cette tâche revient aux cabinets qui varient à chaque législature. Par conséquent, dans les faits, la SNCB détermine en grande partie elle-même quels trains rouleront et les autorités ne font que payer la facture.

Au début du modèle « accessibilité de base » et au démarrage des « vervoerregio's » (zones de transport), un certain rôle de régisseur a été confié au département Mobilité et Travaux publics flamand. Mais là aussi, il manque du personnel et des ressources pour travailler correctement. Dans la pratique, cette tâche a ensuite été déléguée à une série de bureaux d'études onéreux et De Lijn a continué à définir en grande partie elle-même les plans de réseau.

Au sein de l'administration régionale de Bruxelles, Bruxelles Mobilité⁵ a une compétence de coordination pour toutes les formes de transport.

En Région wallonne⁶, une « Autorité organisatrice des transports collectifs » (AOT) a été créée au sein du SPW Mobilité et Infrastructures. En outre, une « cellule ferroviaire » avec une compétence d'avis existe également.

Il est clair que ces structures embryonnaires existantes ne sont qu'un premier pas, et qu'une réforme profonde est nécessaire pour en faire des acteurs compétents, et surtout, pour les

³[What we do - Transport for London \(tfl.gov.uk\)](https://www.tfl.gov.uk) et [How we work - Transport for London \(tfl.gov.uk\)](https://www.tfl.gov.uk)

⁴[Île-de-France Mobilités | Transports en commun sur Paris, sa région \(iledefrance-mobilites.fr\)](https://www.iledefrance-mobilites.fr)

⁵[Qui sommes-nous? | Bruxelles Mobilité \(mobilite-mobiliteit.brussels\)](https://www.mobilite-mobiliteit.brussels)

⁶[Transport public \(wallonie.be\)](https://www.transport-public.wallonie.be) et [L'Autorité organisatrice des transports collectifs et partagés \(wallonie.be\)](https://www.lautorite-organisatrice-des-transport-collectifs-et-partages.wallonie.be) et [La cellule ferroviaire \(wallonie.be\)](https://www.la-cellule-ferroviaire.wallonie.be)

rassembler en une « Transport Authority » coordinatrice, faitière, capable de surveiller réellement la cohérence de l'ensemble des transports en commun en Belgique et dans ses Régions selon un plan bien établi, poursuivant des objectifs ambitieux à plus long terme.

Sans cette coordination et cette cohérence entre toutes les composantes des transports en commun, les différents acteurs continueront à travailler indépendamment l'un de l'autre. Ce que nous savons avec certitude, c'est que de nombreuses choses continuent de se faire en double, que de l'argent est versé dans des choses ayant peu d'utilité pour l'ensemble et que l'offre globale reste fragmentée et médiocre pour l'utilisateur (potentiel). L'objectif de transporter deux fois plus de personnes en transports en commun ne sera jamais atteint.

Il s'agit là d'abstention coupable.

6. Combien est-ce que cela coûterait et comment le financer ?

On entend souvent dire que si l'objectif est de transporter deux fois plus de personnes en train, tram et bus, cela coûtera aussi plus d'argent. Et les transports en commun coûtent déjà si cher !

En ce qui concerne les coûts, nous devons faire une distinction entre les investissements et les frais de fonctionnement.

Des investissements sont nécessaires pour maintenir l'infrastructure existante en bon état et la renouveler régulièrement. Le réseau ferroviaire resterait grosso modo tel qu'il est actuellement. Les coûts annuels d'entretien et de renouvellement ne seraient pas plus élevés qu'aujourd'hui, sauf qu'un mouvement de rattrapage serait nécessaire pour rattraper les retards d'entretien⁷.

Pour les nouvelles infrastructures et le matériel roulant supplémentaire, un plan d'avenir clairement défini permettrait enfin de ne débiter que les projets qui sont nécessaires pour atteindre l'objectif. Les autres projets qui ont peut-être l'air beaux, mais qui ne sont pas nécessaires seraient supprimés. Le budget d'investissement dans l'ordre de grandeur de ces dernières décennies et les budgets inscrits dans le contrat de service public de la SNCB et dans le contrat de performance d'Infrabel doivent suffire pour construire l'infrastructure nécessaire et acheter les rames nécessaires.

Lisez plutôt. Dans le premier quart de ce siècle, les chemins de fer ont construit un certain nombre de nouvelles infrastructures de grande envergure : trois lignes à grande vitesse, un tunnel sous l'aéroport (Diabolo), un tunnel sous l'Escaut (le tunnel de Liefkenshoek), un tunnel sous Anvers (extension souterraine de la gare), un tunnel sous Bruxelles (Bruxelles-Josaphat),

⁷ Ce mouvement de rattrapage a déjà commencé. Le contrat de performance d'Infrabel prévoit déjà des ressources supplémentaires à cet effet.

une troisième et quatrième voie sur cinq lignes vers Bruxelles, un grand nombre de gares prestigieuses, etc.

Pour réaliser le nouveau plan, des travaux d'une telle ampleur ne sont pratiquement pas nécessaires. Il s'agira surtout d'améliorer les quais et l'intermodalité, d'installer de manière optimale les aiguillages à l'entrée et à la sortie des gares, d'augmenter la vitesse sur certains trajets, etc. Ici et là, il sera nécessaire de construire des viaducs ou des tunnels pour que les trains venant de différentes directions ne doivent pas se croiser. Sur certaines courtes sections, une deuxième ou troisième voie sera peut-être nécessaire pour permettre une circulation accrue.

Mais il s'agit de projets d'un tout autre ordre de grandeur que ce qui a été construit au cours de ces dernières dizaines d'années. Ensemble, les quatre sociétés de transport et Infrabel reçoivent chaque année environ 3,1 milliards d'euros de ressources d'investissement de leurs autorités respectives. Pour les 15 prochaines années, cela représente plus de 46 milliards. Avec un tel montant, il y a déjà de quoi faire !

Les frais de fonctionnement sont une autre histoire. Il faut payer du personnel, de l'énergie et des frais d'entretien pour faire rouler chaque jour les trains, métros, trams et bus. Mais cela engendre aussi des rentrées financières, grâce aux tickets et aux abonnements. Ensemble, les quatre sociétés de transport et Infrabel ont chaque année environ 5 milliards d'euros de frais de fonctionnement. Ceux-ci sont payés par 1,4 milliard de recettes commerciales et 3,6 milliards de subsides, qui sont financés par les autorités respectives.

Nous ne savons pas quels horaires seront finalement choisis. Dans l'exercice d'Integrato, nous avons pu doubler le nombre de voyageurs transportés en parcourant 50 % de trains-kilomètres en plus qu'aujourd'hui. Cela nécessite plus de conducteurs de trains et plus d'énergie. Nous sommes certains que les coûts enregistreront une croissance inférieure à une croissance proportionnelle, grâce à des gains d'efficacité. Nous faisons l'estimation très prudente⁸ que les frais de fonctionnement augmenteront de 40 %, jusqu'à 7 milliards par an. Avec un niveau tarifaire constant, les recettes, en revanche, doubleront pour atteindre 2,8 milliards par an. Les autorités devront alors dépenser ensemble environ 4,2 milliards d'euros. C'est à peine 600 millions de plus qu'aujourd'hui, pour les quatre gouvernements ensemble.

Ce ne sont pas des coûts insurmontables, si l'on prend en compte ce qu'un meilleur système de transports en commun peut nous apporter au niveau sociétal : une baisse du coût des embouteillages, moins d'accidents, moins de pollution.

⁸ Des gains supplémentaires peuvent cependant encore être engrangés si l'on supprime quelques frais généraux, si on évite les doubles emplois, etc.

7. Conclusion

Les transports en commun sont une forme de service public souhaitée, organisée et payée par les autorités.

Celui qui paie décide.

Les autorités ont la tâche et la responsabilité de définir quel niveau de transports en commun elles souhaitent pour leur pays, leurs citoyens et leur économie.

Le présent plaidoyer pour un système plus intégré de transports en commun peut être lu comme un projet visant à rétablir l'équilibre entre les autorités et l'exploitant.

Nous venons d'un passé dans lequel les autorités ont déjà trop souvent manqué à leurs devoirs, fui leurs responsabilités et ont de facto abandonné l'organisation des transports en commun en la déléguant aux sociétés de transport mêmes.

Il est temps de réaliser ce « changement de paradigme » et d'attribuer à chaque acteur les rôles qui lui reviennent, étape par étape.

- Un modèle d'exploitation est choisi pour le rail, définissant les grandes lignes de force d'une future exploitation du rail.
- Les autorités de transport aux niveaux fédéral et régional définissent le service de transport en commun souhaité et son niveau de qualité et veillent à ce que les opérateurs de transports en commun l'exécutent correctement.
- Les autorités de transport collaborent intensivement afin de définir un système intégré de transports en commun avec des réseaux et des horaires interconnectés.
- Un régisseur des transports en commun assure la cohérence et la coordination du système intégré de transports en commun et peut faire office d'arbitre si nécessaire.
- Les sociétés de transport prennent chacune à cœur leur part du service public à effectuer et collaborent ensemble dans ce but.
- Une solution réaliste est trouvée pour parvenir à un tarif et un ticket uniques donnant facilement accès à l'ensemble du système de transports en commun.
- Les investissements qui sont choisis sont cohérents avec le modèle d'exploitation choisi et contribuent à la réalisation concrète du système intégré de transports en commun.

Un réseau – Un horaire - Un tarif