

# WORKING PAPER

*Relation entre l'opérateur de transport public  
à Bruxelles (STIB) et l'autorité organisatrice :  
entre asymétrie et coopération*

Christophe GOETHALS

**CIRIEC N° 2014/06**



**CIRIEC activities, publications and researches are realised  
with the support of the Belgian Federal Government - Scientific Policy  
and with the support of the Belgian French Speaking Community - Scientific Research.**

**Les activités, publications et recherches du CIRIEC sont réalisées  
avec le soutien du Gouvernement fédéral belge - Politique scientifique  
et avec celui de la Communauté française de Belgique - Recherche scientifique.**

**This working paper is indexed and available  
in SSRN and RePEC**

**Ce working paper est indexé et disponible  
dans SSRN et RePEC**

**ISSN 2070-8289**

**© CIRIEC**

**No part of this publication may be reproduced.**

**Toute reproduction même partielle de cette publication est strictement interdite.**

***Relation entre l'opérateur de transport public à Bruxelles (STIB)  
et l'autorité organisatrice : entre asymétrie et coopération\****

Christophe Goethals\*\*

**Working paper CIRIEC N° 2014/06**

---

\* This case study was presented at the Seminar "Case histories of public enterprises: learning from success and failure", University of Milan, June 13-14, 2013, Research Project of CIRIEC International Scientific Commission on Public Services/Public Enterprises on "The Future of Public Enterprise - Mission, performance and governance: Learning from success and failures".

\*\* Coordinateur du secteur économie au Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP), Bruxelles (Email: [c.goethals@crisp.be](mailto:c.goethals@crisp.be)), assistant à l'Université Libre de Bruxelles (ULB) et chercheur associé au Centre Émile Bernheim (SBS-EM – ULB).

## Résumé

*Depuis 1989 et la régionalisation des transports en Belgique, la Société des transports intercommunaux de Bruxelles (STIB), l'opérateur public de transport en commun à Bruxelles, a subi de nombreux changements, tant structurels qu'organisationnels. Parallèlement, l'entreprise est parvenue à améliorer sa santé financière, conformément aux objectifs fixés par l'autorité organisatrice des transports, la Région de Bruxelles-Capitale. L'analyse du système d'acteurs montre que, dans une relation principal-agent caractérisée par une forte asymétrie d'information, la convergence des intérêts entre l'organe de tutelle et l'entreprise publique n'est ni naturelle, ni automatique : elle est construite. Cette construction se déroule à plusieurs niveaux et se matérialise de manière incrémentale, notamment à travers le contrat de gestion. Dans ce système de régulation, c'est le processus organisant le dialogue entre l'entreprise et sa tutelle qui produit les effets bénéfiques désirés, davantage que la valeur légale du contrat. L'interdépendance entre les actions de la Région et celles de la STIB implique des pratiques que l'on peut par ailleurs qualifier de partenariales. Enfin, l'analyse montre que la contractualisation n'est pas incompatible avec une évolution des rôles de chaque acteur.*

**Mots-clés :** théorie de l'agence, asymétrie d'information, entreprise publique, politiques publiques, transport urbain, réforme du cadre de régulation, gouvernance, système d'acteurs, mesure de la performance.

## Abstract

*Since 1989 and the regionalization of public transports in Belgium, the Société des transports intercommunaux de Bruxelles (STIB), i.e. the public operator of urban transport in Brussels, has undergone many changes, both structural and organizational. Meanwhile, the company has managed to improve its financial health in accordance with the objectives set by the regulatory transport authority, the Region of Brussels-Capital. The analysis of the system of actors shows that, in a principal-agent relationship characterized by high information asymmetry, the convergence of interests between the supervisory authority and the public company is neither natural nor automatic: it is built. This construction takes place at several levels and materializes incrementally, particularly through the management contract. In this regulatory system, the process organizing the dialogue between the company and the authority produces the desired beneficial effects, more than the legal value of the contract does. The interdependence between the actions of the Region and those of the STIB implies practices that can be described as a partnership. Finally, the analysis shows that the contractualization is not inconsistent with an evolution of the roles of each actor.*

**Keywords:** agency theory, asymmetric information, public enterprise, public policies, urban transport, regulatory reform, governance, system of actors, performance measurement.

**JEL-codes:** D82, G38, L32, D22, P11.

## 1. Introduction

Cette contribution porte sur la Société des transports intercommunaux de Bruxelles (STIB), l'opérateur public de transport en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale. Tout au long de son histoire, cette société créée en 1953 a dû s'adapter à un environnement en constante évolution et aux multiples facettes. Quatre évolutions majeures peuvent à cet effet être mises en évidence :

- Évolution de la structure juridique : si au 19<sup>e</sup> siècle, les activités de transport en commun étaient assurées exclusivement par des sociétés privées, au lendemain de la guerre, la gestion des transports urbains de Bruxelles associe les pouvoirs publics et l'ancien concessionnaire privé. En 1978, le gouvernement fixe les modalités du rachat par l'État de l'apport de l'ancien concessionnaire dans le capital de la société, transformant de la sorte la structure juridique d'une société mixte vers une société de droit public détenue à 100 % par la Région ;
- Évolution du cadre institutionnel : la régionalisation survenue en 1989 signe le changement de l'autorité de tutelle pour la STIB. L'État central donne le témoin à la Région de Bruxelles-Capitale nouvellement créée, qui devient alors l'autorité organisatrice des transports en commun sur son territoire ;
- Évolution du cadre de régulation : suite à la régionalisation des compétences de transport, les droits et obligations de l'autorité publique et ceux de l'opérateur sont définis par un nouvel outil de régulation : le contrat de gestion ;
- Évolution des habitudes de déplacement : le développement considérable de l'équipement automobile et la place qu'a prise la voiture dans les déplacements quotidiens ont non seulement affecté les conditions de transport dans les villes mais ont aussi accentué la concurrence entre le transport privé et les transports en commun. L'évolution du contexte concurrentiel largement tributaire de la politique de déplacement menée par l'autorité publique a nécessité l'adaptation de la société de transport tant en termes d'organisation que de stratégie.

Chacune de ces évolutions a bien évidemment affecté, à sa manière, les résultats de la STIB. Sans juger de la contribution de chacune d'entre elles au niveau de performance de la société de transport, on constate une évolution très encourageante des principaux indicateurs financiers. Alors que ses résultats d'exploitation n'avaient cessé de se détériorer entre 1960 et 1990 – années pendant lesquelles la société a subi à la fois une réduction des recettes du trafic, un accroissement des dépenses d'exploitation et une désaffectation croissante de la clientèle – la STIB affiche aujourd'hui des résultats en nette amélioration. De 1990 à 2012, sa dette a diminué de 65 %, son taux de couverture est passé de 35 % à plus de 55 % et la fréquentation a augmenté de 164 %.

Dans ce rapport, ces résultats ainsi que le respect des missions de service public seront analysés et mis en perspectives à la lumière des évolutions

contextuelles, organisationnelles et institutionnelles. Une attention particulière sera apportée aux aspects relatifs à la régulation et aux processus de prise de décision en matière de transports publics à Bruxelles.

## 2. Identification de l'entreprise

La STIB est l'opérateur de transport public urbain à Bruxelles. Financé par la Région, il exploite des lignes de bus, de tram et de métro essentiellement au sein de la Région de Bruxelles-Capitale. La STIB dessert également partiellement 11 communes de la périphérie. Certaines lignes des opérateurs de transports publics des deux autres régions (Région flamande et Région wallonne) pénètrent sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Voici les principales caractéristiques de l'opérateur.

Nom de l'opérateur	Société des transports intercommunaux de Bruxelles (STIB)
Adresse du siège social	Rue Royale 76 1000 Bruxelles Belgique
Date de création	1953
Site Internet	<a href="http://www.stib.be">www.stib.be</a>
Secteur d'activités	Code primaire NACE BEL 2008 : Transports urbains et suburbains de voyageurs (49310)
Chiffre d'affaires (2012) <sup>1</sup>	244.601.000 euros
Transferts publics (2011)	417.743.000 euros
Effectif (2012) <sup>2</sup>	6.717 ETP
Population desservie (2013) <sup>3</sup>	1.400.000 habitants (dont 243.700 pour les 11 communes de la périphérie)
Aire géographique desservie	254,7 km <sup>2</sup> (Région de Bruxelles + 11 communes de la périphérie)
Fréquentation (2013) <sup>4</sup>	355 millions de voyages
Actionnariat	La STIB est détenue à 100 % par la Région de Bruxelles-Capitale
Autorité	Le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est l'autorité responsable de l'organisation des transports publics sur son territoire. La Région de Bruxelles-Capitale est l'une des 3 régions qui, avec les 3 communautés et l'État fédéral, interviennent dans la composition de l'État belge.
Forme juridique	Association de droit public

<sup>1</sup> STIB, Comptes annuels 2012.

<sup>2</sup> STIB, Comptes annuels 2012.

<sup>3</sup> Statistiques de population de droit par commune au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Sources : SPF Économie.

<sup>4</sup> De Schrijver, M., Voogt, F., "Stib : le bus a reculé en 2013, le tram et le métro ont patiné", in *Le Soir*, 13 janvier 2014.

### **3. Historique**

Le paysage organisationnel des transports collectifs urbains en Belgique a subi de profondes modifications au cours du temps, marquées par plusieurs périodes caractéristiques.

#### **3.1. Début du 20<sup>e</sup> siècle : l'âge d'or des transports en commun**

Après des débuts difficiles caractérisés par des coûts d'exploitation importants, une difficulté de pratiquer la traction chevaline à Bruxelles, ville dont le relief constitue un obstacle, et une densité de population insuffisante, les transports en commun vont véritablement prendre leur envol à la fin du 19<sup>e</sup> siècle. Avec le développement de l'urbanisation, de l'industrialisation et du secteur tertiaire, les besoins de mobilité deviennent de plus en plus importants et le tramway devient le principal moyen de transport urbain. Les opérateurs multiplient le nombre de lignes et le nombre d'usagers ne cesse d'augmenter. À cette époque, l'exploitation des lignes est confiée à l'initiative privée qui, après en avoir fait la demande auprès des autorités compétentes et moyennant le paiement d'une rente, dispose sur certaines lignes de toutes les prérogatives d'une concession de monopole de services publics.

Partagé entre plusieurs concessionnaires privés, le réseau va ensuite subir un incroyable mouvement de concentration motivé par la perspective de l'introduction de la traction mécanique rendue possible par l'électrification du réseau. Ce développement technologique nécessitant l'apport d'importants capitaux, on assiste au début du 20<sup>e</sup> siècle à de nombreuses opérations de fusions et d'acquisitions, encouragées par les autorités communales. En 1925, ce mouvement aboutit au monopole de la Société de tramways bruxellois. Peu à peu, cette structure de marché s'impose dans toutes les grandes villes de Belgique. Cette époque correspond véritablement à l'âge d'or des transports en commun à Bruxelles. Exploiter les tramways est une entreprise profitable à tel point que l'intervention publique n'est pas jugée nécessaire et les prix sont ponctuellement revus à la baisse.

#### **3.2. Situation entre 1945 et 1975 : une société intercommunale d'économie mixte<sup>5</sup>**

Le 31 décembre 1945, les concessions accordées par les pouvoirs publics à la Société des tramways bruxellois arrivent à expiration. Une convention est conclue avec l'État et la province de Brabant afin d'assurer la poursuite des activités au-delà du délai prévu. De 1946 à 1953, le service est organisé par le Comité provisoire de gestion des transports urbains de l'agglomération bruxelloise avec le concours du groupe Electrobél et de la Société des tramways bruxellois, le temps de trouver un accord concernant l'avenir de la société.

---

<sup>5</sup> Cette section et la suivante s'appuient sur Thiry, B., "Évolution institutionnelle et description de l'activité des sociétés de transports urbains", in Thiry, B., Tulkens, H., *La performance économique des sociétés de transports urbains*, CIRIEC, 1988.

En 1953, la Société des transports intercommunaux de Bruxelles (STIB) est créée. Elle prend alors la forme d'une société de droit public dotée de la personnalité juridique et qui présente toutes les caractéristiques d'une régie mixte. Le capital est détenu à parts égales par les pouvoirs publics (État, provinces et communes) et par l'entreprise des Tramways bruxellois qui font tous deux apport de leurs biens immobilisés<sup>6</sup>. Elle reçoit l'autorisation d'exploiter le réseau pour une période de 30 ans minimum<sup>7</sup>.

Dans les années 60, les transports en commun perdent progressivement du terrain et le véhicule particulier s'impose en tant que mode de transport dominant. Ses avantages en termes de coût, de temps de parcours et de flexibilité (notamment des horaires) lui confèrent des qualités indéniables. À Bruxelles, malgré le développement de lignes de bus et la construction du métro, le déclin des transports en commun ne peut être jugulé, si bien que, le pouvoir de tutelle doit soutenir financièrement les sociétés de transports publics. Cette situation amène les investisseurs privés à réduire leurs participations dans ce secteur au début des années 1970. Dans le même temps, l'État mène un projet de restructuration des sociétés intercommunales de transports et fixe en 1978<sup>8</sup> les modalités du rachat par l'État de l'apport des anciens concessionnaires dans le capital pour ces sociétés. Le 15 septembre 1978, sous réserve de quelques dispositions transitoires, se terminent les mandats des administrateurs privés. La gestion des transports urbains tombe alors totalement sous le contrôle des pouvoirs publics et plus particulièrement de l'État central.

### **3.3. Situation entre 1975 et 1989 : la régie publique**

Sous régime public, les sociétés de transports urbains continuent comme par le passé de disposer d'une certaine latitude de gestion au niveau de l'entretien et de l'exploitation du réseau. Les travaux d'infrastructure dont ceux de type métro, les mises en site propre, etc. sont directement financés par l'État qui, logiquement, prend les décisions en la matière après consultation et négociation avec la société. Celle-ci peut évidemment être à l'origine de certains travaux. Les dépenses d'infrastructure relèvent de la compétence du service de la Promotion des transports urbains, créé par l'arrêté royal du 29 janvier 1962 et dépendant du Ministère des Communications. Les investissements en matériel et en installations fixes (dépôts, ateliers, etc.) sont, par contre, en principe à charge des sociétés qui maîtrisent dans une certaine mesure ce type de dépenses tout au moins dans les limites de leurs possibilités financières. Comme dit précédemment, l'État intervient à ce niveau en garantissant, quand il le juge utile, la bonne fin financière des emprunts contractés par la société pour couvrir

---

<sup>6</sup> Suite aux négociations, les Tramways bruxellois et les pouvoirs publics sont parvenus à admettre un capital de 700 millions pour chacun des partenaires. Pour ce faire, l'apport du privé a été sous-estimé et celui des pouvoirs publics surestimé.

<sup>7</sup> Loi du 17 juin 1953, art. 3, *Moniteur belge*, 21 juin 1953. Art. 5.

<sup>8</sup> Arrêté royal du 20 mars 1978.



ce type de dépenses et en prenant à sa charge une partie des intérêts. Enfin, en ce qui concerne les décisions d'exploitation, la latitude dont disposent les sociétés semble plus importante, bien que la situation ait évolué au cours des années. Jusqu'à l'exercice de 1975, les crédits inscrits au budget du Ministère des Communications pour couvrir les déficits d'exploitation des sociétés n'ont guère été limités. L'exercice 1975 voit l'État fixer un plafond à ses interventions. À partir de 1982, les budgets mis à disposition de la société par l'État sont réduits notablement. La STIB est obligée d'élaborer des plans d'assainissement pour la période 1983 à 1988. Ces plans contiennent un éventail de mesures destinées à améliorer les résultats du compte d'exploitation<sup>9</sup>. Le gouvernement précise ensuite que la société est tenue de respecter l'équilibre de son compte d'exploitation pour les exercices 1983 à 1988, compte tenu de l'intervention financière de l'État qui est diminuée chaque année de 1 % mais à laquelle est évidemment appliqué un taux d'augmentation destiné essentiellement à compenser la hausse des prix<sup>10</sup>.

En 1987, deux arrêtés de pouvoirs spéciaux ont modifié considérablement les organes de gestion des sociétés de transports intercommunales<sup>11</sup>. D'après leurs auteurs, ces modifications visent à renforcer l'efficacité de la gestion de ces sociétés. Elles accentuent indéniablement le contrôle de l'État central sur celles-ci. Le comité de gestion est remplacé par un comité de direction composé de cinq membres : le président, le vice-président, l'administrateur-directeur général et deux administrateurs. Tous sont désignés par le Ministre des Communications<sup>12</sup>. Le nombre de membres du conseil d'administration est ramené à douze pour toutes les sociétés de transports intercommunales<sup>13</sup>. Outre le président, le vice-président, l'administrateur-directeur général et quatre autres administrateurs représentant l'État, figurent parmi ces douze membres un représentant des pouvoirs provinciaux, deux représentants des pouvoirs communaux et deux représentants des organisations syndicales. Les organes des sociétés sont désormais directement fixés par la loi et non plus sur les seuls statuts des sociétés. Ceux-ci sont désormais directement modifiés par le Roi et non plus par l'assemblée générale. Enfin, le contrôle sur ces sociétés est renforcé en étendant le droit de recours du commissaire du gouvernement et celui du délégué du ministre du Budget<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Arrêté royal n° 97 du 28 septembre 1982, *Moniteur belge*, 30 septembre 1982.

<sup>10</sup> Arrêté royal n° 140 du 30 décembre 1982, *Moniteur belge*, 20 janvier 1983.

<sup>11</sup> Pour la STIB, Arrêté royal n° 524 du 31 mars 1987, *Moniteur belge*, 16 avril 1987.

<sup>12</sup> Ou nommés par le Roi sur présentation ou proposition du ministre des Communications.

<sup>13</sup> Ce nombre était de 24 à Bruxelles.

<sup>14</sup> Ce dernier n'est concerné que par les décisions ayant une incidence financière ou budgétaire.

### **3.4. Situation à partir de 1989 : régionalisation, contractualisation et autonomie de gestion**

En 1989, la troisième réforme de l'État élargit considérablement les compétences des communautés et des régions. La politique des transports urbains est transférée au niveau des régions et la Région de Bruxelles-Capitale nouvellement créée devient le nouveau pouvoir de tutelle et l'unique actionnaire de la STIB. À ce titre, la Région de Bruxelles-Capitale fixe dorénavant les objectifs qui s'imposent à la STIB dans le cadre de la politique de transports en commun à Bruxelles. Les relations entre l'autorité organisatrice et l'exploitant sont contractualisées par le biais d'un contrat de gestion négocié. Parallèlement, la société reçoit une plus grande autonomie de gestion et un pouvoir d'initiative accru pour adapter l'offre de transport à l'évolution des besoins de ses clients.

## **4. Définition des missions de service public et réglementation**

Les transports publics urbains sont généralement considérés à plusieurs égards comme nécessaires et utiles à l'intérêt général. Pour la Commission européenne<sup>15</sup>, "les services d'intérêt économique général sont différents des services ordinaires dans la mesure où les pouvoirs publics considèrent que leur fourniture est une nécessité, même quand le marché n'est pas suffisamment favorable à la prestation de ces services". Par là, la Commission européenne met en avant deux raisons qui justifieraient une dérogation au jeu de la concurrence par le concours éventuel d'une intervention publique :

- l'intérêt général : il est communément reconnu que les transports publics urbains contribuent à la cohésion sociale (ils garantissent aux citoyens une accessibilité aux emplois, aux services administratifs et aux commerces) et territoriale (réduction des disparités spatiales), qu'ils génèrent des externalités positives en leur qualité d'alternatives ou de complémentarité à la route, le mode de transport conventionnel socialement le plus coûteux (problèmes de sécurité, de congestion, de nuisances en tout genre), etc. ;
- les défaillances du marché : pour certaines raisons (pouvoir monopolistique, asymétrie d'information, etc.), le marché est incapable d'assurer la fourniture du service à un niveau acceptable, tant quantitativement que qualitativement.

Si ces conditions sont observées, les pouvoirs publics "peuvent établir un certain nombre de prestations de services spécifiques destinées à répondre à ces besoins sous forme d'obligations de services d'intérêt général. L'exécution de ces obligations peut impliquer, mais pas nécessairement, l'octroi de droits spéciaux ou exclusifs, ou encore des mécanismes de financement particuliers"<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Commission des communautés européennes, *Les services d'intérêt général en Europe*, COM(2000) 580 final, 20 septembre 2000.

<sup>16</sup> Ibidem.

Ainsi, l'autorité publique assure la plupart du temps la responsabilité de la définition, de l'organisation et de la régulation de la politique des transports publics urbains, quitte à confier l'exploitation à un tiers.

À Bruxelles, la Région de Bruxelles-Capitale est l'autorité chargée de l'organisation de la politique de transport public sur son territoire. La STIB est l'opérateur désigné, par voie législative et donc sans mise en concurrence, pour l'exploitation du réseau de bus, de tram et de métro. Détenu à 100 % par la Région, il constitue un opérateur interne (également appelé opérateur *in house* ou régie directe). En 2000, ce type particulier d'organisation fait l'objet d'une profonde remise en question par la Commission européenne dans sa proposition de règlement relatif à l'action des États membres en matière d'exigences de service public et à l'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable<sup>17</sup>. Après les débats qui ont suivi au sein du Parlement européen et au sein du Conseil, et suite aux oppositions de nombreux États et autorités locales, des modifications substantielles sont apportées au texte initial et le règlement CE 1370/2007<sup>18</sup> est finalement adopté le 23 octobre 2007.

#### **4.1. Le cadre réglementaire européen**

Le règlement 1370/2007<sup>19</sup> relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route est adopté, ponctuant ainsi un processus législatif long de huit années. Il entre en vigueur le 3 décembre 2009 seulement et se substitue aux règlements 1191/69 et 1107/70. Il constitue un prolongement, mais aussi une rupture par rapport aux propositions de règlement de la Commission de 2000 et 2002 :

Il prolonge la démarche de développement de la concurrence en confirmant le principe de contractualisation, y compris pour les opérateurs internes, et en posant les règles de leur attribution. Il marque une rupture en substituant à une approche du service fondée sur le service public, une approche en référence aux autorités compétentes dans la perspective de la subsidiarité.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'action des États membres en matière d'exigences de service public et à l'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable [COM (2000) 0007 final, 26 juillet 2000], *Journal officiel de l'Union européenne*, C 365E, 19 décembre 2000, p. 169-178.

<sup>18</sup> Règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) no 1191/69 et (CEE) no 1107/70 du Conseil, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 315, 3 décembre 2007.

<sup>19</sup> Règlement (CE) n° 1370/2007, *op. cit.*

<sup>20</sup> Dreyfus M., Subsidiarité et service public européen sous l'éclairage des transports publics locaux. In : Potvin-Solis, L. (dir.), *Les effets du droit de l'Union européenne sur les compétences des collectivités territoriales*, L'Harmattan, coll. GRALE, Paris, 2013, p. 382.

Dans cet esprit, plusieurs dispositions confèrent une certaine marge de manœuvre aux collectivités territoriales dans la délégation du service (concernant les clauses sociales, la sous-traitance, les normes de qualité, les critères déterminant le choix d'un opérateur, etc.). De manière générale, le nouveau règlement est plus simple dans sa facture et moins directif que la proposition de 2002<sup>21</sup>.

Le contenu obligatoire des contrats et les règles générales sont définis par l'article 4 du règlement. Ce dernier prévoit notamment :

- la description des services de transport de voyageurs à exécuter et la définition claire des obligations de service public et des zones géographiques concernées ;
- les paramètres utilisés pour le calcul des compensations financières ;
- la nature et l'ampleur des droits exclusifs accordés ;
- la durée des contrats (maximum dix ans pour les bus et quinze ans pour les modes ferroviaires) ;
- les normes de qualité ou sociales laissées à la discrétion des parties contractantes ;
- les règles envisagées concernant la sous-traitance, etc.

L'article 5 fixe les règles d'attribution des contrats. L'autorité locale compétente peut dorénavant opter pour différentes formes d'attribution. Celles-ci ne sont plus présentées comme des exceptions mais bien comme des décisions entièrement discrétionnaires pour l'autorité compétente. Cette dernière peut ainsi :

- déléguer l'exécution des missions de services publics de transport de voyageurs à un tiers ;
- attribuer directement ces missions à un opérateur interne sous certaines conditions ;
- exécuter elle-même ces missions sous certaines conditions.

Dans tous les cas, la contractualisation est la règle. Les autorités qui opteraient pour la délégation du service à un tiers disposent d'une période transitoire de dix ans à partir de l'entrée en vigueur du règlement pour se mettre en conformité avec l'obligation de mise en concurrence. Dans le cas de l'attribution des missions de services publics à un opérateur interne, ce dernier doit limiter ses activités de transport public de passagers à l'intérieur du territoire de l'autorité locale compétente. De plus, il ne peut participer à des appels d'offres à l'extérieur de ce territoire ("spécificité géographique"). Les grands opérateurs publics des métropoles se voient donc fortement limités dans leurs velléités d'expansion au-delà des périmètres du monopole, stoppant leur

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 384.

conquête des réseaux de province<sup>22</sup>. Le règlement définit en outre les opérateurs internes comme étant des entités juridiquement distinctes sur lesquelles l'autorité compétente exerce un contrôle semblable à celui exercé sur ses propres services. Il n'est cependant pas obligatoire que l'autorité compétente détienne 100 % du capital de l'opérateur, ce qui permet la création de partenariats publics-privés. En dernière option, les contrats peuvent faire l'objet d'une attribution directe, sauf si le droit national en dispose autrement et à condition que la valeur annuelle moyenne du contrat soit estimée à moins de 1 million d'euros, ou lorsque celui-ci a pour objet la fourniture annuelle de moins de 300.000 kilomètres de service public de transport de voyageurs. Ces plafonds sont portés respectivement à 2 millions d'euros et 600.000 kilomètres lorsque le contrat est attribué directement à une petite ou moyenne entreprise n'exploitant pas plus de 23 véhicules.

Du reste, le règlement précise les conditions pour lesquelles une contrepartie financière pour la réalisation d'obligations de service public peut être accordée à l'opérateur<sup>23</sup>. Enfin, le règlement impose à chaque autorité compétente de publier, une fois par an, un rapport global sur les obligations de service public relevant de sa compétence, les opérateurs de service public retenus ainsi que les compensations et les droits exclusifs qui leur sont octroyés en contrepartie, afin de permettre le contrôle et l'évaluation de l'efficacité, de la qualité et du financement du réseau de transport public.

Cette adaptation souple de la première version du règlement est le fruit d'un processus itératif, dans la mesure où le processus d'eupéanisation, qui est généralement perçu comme un processus *top-down*, a également résulté d'une démarche *bottom-up* par laquelle les collectivités locales se sont saisies de l'Europe<sup>24</sup>. Le cadre de référence réglementaire qui a été défini a contribué à une

---

<sup>22</sup> Pflieger G., Entre échelle locale et communautaire, les nouvelles régulations croisées des politiques de transports urbains, Section thématique 12.1. Regard critique : le local comme objet global ?, Congrès AFSP 2009, p. 11.

<sup>23</sup> Rendu en juillet 2003, l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Altmark* (CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans*, C-280/00, *Rec.*, I-7747.) a mis fin au débat juridique sur la qualification d'aide d'État en définissant clairement la notion d'avantage financier. La Cour précise dans cet arrêt quatre conditions auxquelles une compensation relative à une obligation de service public ne constitue pas un avantage financier et ne peut dès lors pas être qualifiée d'aide d'État : (1) l'entreprise a été expressément chargée d'obligations de service public clairement définies par un acte officiel (« mandat ») ; (2) des paramètres objectifs de calcul de la compensation ont été clairement établis avant son versement (exigence de transparence) ; (3) cette compensation n'occasionne pas de surcompensation (exigence de nécessité et de proportionnalité) ; (4) la mission de service public a été confiée à l'entreprise à l'issue d'une procédure de marché public ou, en l'absence d'une telle procédure, le niveau de la compensation repose sur une analyse des coûts que pourrait réaliser « une entreprise moyenne, bien gérée ». Les trois premières conditions de cette décision ont été transposées dans le Règlement (CE) n° 1370/2007.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 10.

normalisation qui n'est néanmoins pas sans effet au plan local, en particulier pour les régions françaises, allemandes et italiennes<sup>25</sup>.

#### **4.2. La finalité des missions de service public des transports en commun à Bruxelles**

La régionalisation des transports, et plus particulièrement du “transport en commun urbain et vicinal”<sup>26</sup>, est l'occasion pour la Région de Bruxelles-Capitale de confirmer sa volonté de disposer d'un réseau de transports en commun urbains qui allie l'efficacité, la rapidité, la sécurité et le confort. La politique de déplacement qu'entend mener la Région accorde en effet la priorité aux transports publics en vue de contribuer à l'amélioration de la qualité de vie en ville<sup>27</sup>. À cette époque, les enjeux qui s'imposent à la jeune Région sont déterminants. Un mouvement de périurbanisation vide progressivement la Région de sa population, la fréquentation des transports en commun observe une baisse régulière depuis une dizaine d'années, les déficits d'exploitation se succèdent, la dette de l'opérateur se creuse et l'insuffisance des nouveaux moyens financiers alloués à la Région la contraint à une inéluctable rigueur budgétaire. Concernant ce dernier point, la STIB apparaît dès le début comme un risque financier important pour la Région puisque l'aide qui lui est apportée représente, déjà en 1992, 23,6 % du budget régional.

Avant la régionalisation, l'État, la province, l'agglomération et les communes flamandes ne parvenaient qu'à un contrôle grossier de l'offre de transport car l'initiative dans cette matière restait, dans une large mesure, entre les mains de la STIB elle-même<sup>28</sup>. Les obligations qui incombaient à la STIB consistaient alors à exploiter le réseau existant sans que des missions claires en matière de service public lui soient explicitement imposées.

Avec la régionalisation, la Région de Bruxelles-Capitale entend imposer sa légitimité auprès de ses interlocuteurs par une plus grande « explicitation » de l'action publique, notamment par l'intermédiaire de la contractualisation<sup>29</sup>. Elle entend également reprendre le contrôle en matière de responsabilité stratégique et notamment le pouvoir de définir le plan de réseau en intégrant cette réflexion dans un contexte plus large, conforté par les nouvelles compétences dont elle a été dotée (mobilité, urbanisme, aménagement du territoire, etc.).

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>26</sup> Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988, *Moniteur belge*, 15 août 1980.

<sup>27</sup> Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, Déclaration de politique générale de l'Exécutif présentée au Conseil Régional le 18 octobre 1989.

<sup>28</sup> Stratec, *Étude d'organisation, de gestion et de commercialisation de la S.T.I.B.*, Rapport de synthèse, Bruxelles, 1987, p. 18

<sup>29</sup> Tellier, C., Sacco, M., *La régionalisation de Bruxelles à l'épreuve de la contractualisation. Vers de nouvelles manières de gouverner la ville ?*, Acte du XLVI colloque de l'ASRDLF du 6, 7 et 8 juillet 2009 à Clermont-Ferrand.

L'ordonnance du 22 novembre 1990 fixe alors le nouveau cadre juridique de l'organisation des transports publics à Bruxelles. Les statuts de la STIB sont modifiés. Elle prend la forme d'une association de droit public *sui generis*, c'est-à-dire non soumise à la loi du 7 mai 1999 contenant le code des sociétés et à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, telle qu'elle existe aujourd'hui. Les relations entre l'autorité organisatrice et l'exploitant sont dorénavant contractualisées. Le contrat de gestion régit dorénavant pour une période de cinq ans les objectifs imposés aux parties et le calendrier prévu pour leurs réalisations.

Dans ce contexte, les missions de service public définies par le pouvoir de tutelle vont recouvrir deux finalités bien distinctes. La première consiste, du moins théoriquement, à assurer un droit à la mobilité, c'est-à-dire à satisfaire par le biais des transports publics les besoins sociaux de tous les Bruxellois. La deuxième consiste à promouvoir une utilisation efficace et équilibrée des transports publics à l'échelon régional compte tenu des ressources disponibles.

Cette dichotomie apparaît clairement dans les différents documents qui fixent le cadre juridique de l'organisation des transports publics à Bruxelles et qui réglementent les relations entre la Région et la STIB, à savoir l'ordonnance du 22 novembre 1990, le cahier des charges de la STIB, le contrat de gestion et les statuts de la STIB.

#### 4.2.1. *Le droit de la mobilité*

Lors de la séance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 octobre 1990<sup>30</sup>, au cours de laquelle le projet d'ordonnance est discuté, le ministre de tutelle, Jean-Louis Thys, évoque les aspects novateurs de l'ordonnance, notamment celui du droit à la mobilité :

Le non-accès à la mobilité est un quasi-handicap social. Le service public a donc une fonction sociale évidente, qui est d'assurer pour tous un droit à la mobilité. [...] C'est pourquoi la STIB doit assumer la responsabilité de développer un transport en commun qui offre à chacun une capacité de déplacement.

De cette manière, l'Exécutif a voulu imprimer au projet une philosophie volontariste, qui inscrit le droit au transport pour tous comme fil conducteur de toute la politique des transports en commun à Bruxelles<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, *Projet d'ordonnance relatif à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale. Rapport fait au nom de la Commission Infrastructure, chargée des travaux publics et des communications*, A-71/2-90/91, 7 octobre 1990, p. 4.

<sup>31</sup> Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, *Projet d'ordonnance relatif à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale. Rapport fait au nom de la Commission Infrastructure, chargée des travaux publics et des communications*, A-71/2-90/91, 7 octobre 1990, p. 4.

L'article 1 de l'ordonnance du 22 novembre consacre ce droit :

Les transports en commun urbains doivent satisfaire les besoins de la clientèle dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité. Le développement des transports en commun de personnes revêt un caractère prioritaire et doit être encouragé. Il concourt à l'unité régionale, au développement économique et social, ainsi qu'à l'aménagement équilibré du territoire. En outre, le droit à la mobilité par le transport en commun sera maximalisé.

Dans les textes, la notion de "droit à la mobilité" reste cependant floue. Quelle est sa force effective du point de vue juridique ? À qui s'applique ce droit et comment peut-on y prétendre ?

L'article 23 de la Constitution, qui consacre notamment un droit à un environnement sain, un droit au travail, un droit au logement décent, un droit à l'épanouissement culturel et social, ne prévoit pas comme tel un droit à la mobilité, même si la réalisation des droits socio-économiques pourrait y contribuer<sup>32</sup>. Se déplacer pourrait-il être considéré comme un droit élémentaire, au même titre que se loger, se nourrir ou vivre dans la dignité ?<sup>33</sup>

Au niveau régional, tant en Wallonie qu'à Bruxelles, aucune législation n'existe à ce sujet. Il existe bien des outils (plans d'environnement, plans d'aménagement du territoire, plans de mobilité, contrats de gestion, etc.), mais ceux-ci n'ont guère de caractère contraignant, du moins d'un point de vue légal. Seule la Flandre, pionnière en la matière, a adopté un décret<sup>34</sup> qui détermine avec précision la "mobilité de base" à laquelle tout citoyen peut prétendre (fréquence des transports en commun, distance maximum entre les arrêts et le domicile).

Sur la manière de consacrer ce droit à la mobilité, Jean-Louis Thys, alors ministre des Travaux publics, précise, lors de la séance du 7 octobre 1990 de la Commission 'Infrastructure du Parlement bruxellois, que le principe devra être développé ultérieurement par une série d'arrêtés d'application établis par l'Exécutif. Ces arrêtés sont censés, d'une part, faciliter la circulation des transports en commun sur le territoire de la Région et ainsi augmenter la vitesse commerciale des véhicules de transport en commun de surface (les rendant, par la même occasion, plus attractifs et moins coûteux pour la collectivité) et,

---

<sup>32</sup> De Sadeleer, N., Martens, M., "La mobilité à la croisée des droits", in Castaigne, M., Hubert, J.-P. et al., *Droit et mobilité*, Actes du Colloque du 18 octobre 2002, Presses Universitaires de Namur, 2003, p. 58.

<sup>33</sup> L'on notera que l'insertion, dans l'article 23 de la Constitution, d'un alinéa reconnaissant un droit minimal en matière de transports publics a été proposée lors de la déclaration de modification de la Constitution en 1995 (*Moniteur belge*, 12 avril 1995, p. 9251). Cette proposition n'a cependant pas été retenue.

<sup>34</sup> Décret "Basismobiliteit". Vlaams Parlement, Decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en de oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen, *Moniteur Belge*, 21 août 2001.



d'autre part, développer des systèmes de financement alternatifs des transports en commun. L'accent est donc principalement mis sur des considérations d'efficacité ou d'ordre économique.

Le cahier des charges de la STIB rappelle néanmoins les grands principes (égalité, continuité, neutralité) que doivent respecter les missions de service public qui lui incombent et les principes d'application qui en découlent (transparence et responsabilité, simplicité, accessibilité, confiance et fiabilité, participation et adaptation)<sup>35</sup>. Les contrats de gestion successifs affichent par ailleurs la volonté d'améliorer la qualité du service, son accessibilité physique et de réduire le coût qu'il représente pour la collectivité. Des objectifs quant à l'accessibilité des transports, les fréquences et les retards, le transport de nuit (ou l'étendue des horaires) apparaissent en outre progressivement parmi les critères d'évaluation contrôlés par Bruxelles Mobilité, l'administration régionale responsable des déplacements.

#### 4.2.2. *Une utilisation efficace des transports publics*

Si, d'un côté, la Région souhaite garantir un service public de qualité à destination de la collectivité, de l'autre, elle cherche à transformer l'opérateur, tant du point de vue de son organisation et que de ses modes de gestion, en l'amenant sur la voie du client-centrisme : modernisation de l'entreprise, amélioration de la performance, développement d'une logique commerciale orientée clients, meilleure satisfaction des besoins, etc.

La mutation de la STIB et plus particulièrement l'amélioration de sa performance économique s'imposent comme une nécessité aux yeux de la Région. La viabilité de l'entreprise est un point central compte tenu de la part qu'elle représente dans le budget régional.

En fixant dans le contrat de gestion, forfaitairement et préalablement, le montant des dotations et des investissements pour une période de 5 ans, la Région parvient à diminuer sa dépendance aux risques de dérapages budgétaires de la STIB. En obtenant de l'autorité publique des garanties d'un soutien financier à court et moyen terme, la STIB réduit quant à elle une partie des incertitudes financières auxquelles elle est confrontée.

Parallèlement, la Région assure, par le biais de son administration, un suivi de la performance économique et financière de l'entreprise. Elle l'invite également à réaliser ses missions, à un niveau de qualité déterminé, en recherchant systématiquement le coût minimum<sup>36</sup>. Elle dispose pour ce faire d'une grande autonomie pour réorganiser et moderniser ses services internes et ses processus.

---

<sup>35</sup> Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, Cahier des charges de la STIB du 18 juillet 1996, art. 2, *Moniteur Belge*, 24 septembre 1996.

<sup>36</sup> Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, Exposé préliminaire du contrat de gestion 1991-1994 approuvé par l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale le 25 octobre 1990, point 2.1.

Cette recherche d'une plus grande efficacité se traduit notamment par un écrémage du personnel "en surnombre" initié au début des années 1980. Entre 1981 et 1989, on enregistre une réduction de près de 1.150 membres du personnel. Au lendemain de la régionalisation, le mouvement d'assainissement structurel se poursuit dans l'optique de ne conserver que le personnel nécessaire à l'exécution des missions. Entre 1990 et 1992, quelque 550 agents "excédentaires" ont été mutés vers d'autres emplois ouverts, principalement à l'administration de l'Équipement et de la Politique des Déplacements de la Région (AED), mais aussi dans d'autres services régionaux (urbanisme, propreté publique, etc.), dans certains services communaux et dans des institutions publiques para-régionales<sup>37</sup>.

Au-delà de la recherche du coût minimum, la Région appelle la STIB à recentrer ses activités sur les attentes de ses clients, de façon à améliorer la satisfaction de ceux-ci et à augmenter le recours au transport en commun à Bruxelles<sup>38</sup>. Des outils d'évaluation sont mis en place, une démarche qualité est entamée, un comité consultatif chargé d'émettre des avis sur toute question relative aux services prestés est mis sur pied et un service d'ombudsman est créé afin de protéger les droits et les intérêts de la clientèle<sup>39</sup>.

On le voit, le nouveau mode de management de la STIB doit se focaliser autant sur le coût des prestations que sur la satisfaction des besoins de l'usager final. Les outils mis en œuvre à cette fin sont proportionnellement plus importants que ceux prévus pour l'application d'un droit à la mobilité dont, au-delà de l'intention, sa définition moins précise que celle donnée en Région flamande permet plus difficilement d'en apprécier le caractère réellement universel. Cette intention est le résultat d'une annonce politique dont la concrétisation engendrerait indéniablement un coût important que la Région n'est pas en mesure de supporter actuellement.

## **5. La STIB, une entreprise en mutation**

La contractualisation a permis de fixer les engagements réciproques de la Région et de la direction de la STIB, en laissant à cette dernière, au moins en théorie, un maximum d'autonomie de gestion dans un cadre de cohérence négociée. Une grande autonomie est donc laissée au comité de gestion pour l'exécution des missions qui lui sont assignées. Les décisions en application du contrat de gestion sont prises par le conseil d'administration qui en contrôlera l'exécution.

Cette autonomie porte essentiellement sur les aspects commerciaux et opérationnels. Au-delà des obligations de services publics fixés par l'autorité

---

<sup>37</sup> STIB, *Rapport d'activités*, 1992, p. 55.

<sup>38</sup> *Ibidem*, point 2.3.

<sup>39</sup> L'ombudsman a pour mission d'examiner toute plainte de la clientèle dont il est saisi et de faciliter la résolution des conflits entre celle-ci et la STIB.

(offre minimum, fréquence minimum...), la STIB est officiellement responsable de la stimulation de la demande et de l'amélioration de l'attractivité des services de transport public. Elle est par ailleurs appelée à développer des méthodes de gestion internes et des pratiques managériales efficaces.

L'objectif d'une gestion efficace va se faire de plus en plus contraignant au début des années 2000 au moment précis où est discutée au niveau européen la possibilité d'une ouverture du secteur à la concurrence. L'objectif affiché par la Région est alors de préparer la STIB au nouveau cadre réglementaire européen mais aussi d'en faire un acteur solide sur le marché pour lui permettre de faire face, le cas échéant, au défi de la concurrence<sup>40</sup>. C'est pour cette raison que le contrat 2001-2005 accorde une importance non négligeable aux normes de qualité, à l'autonomie de l'entreprise, à la transparence du financement et à la réduction de la dette. Bien que le mouvement ait été initié dès 1990 avec l'entame d'une démarche qualité (cf. section sur *La démarche qualité*), la perspective d'un marché libéralisé va pousser la société de transport en commun bruxelloise à entamer une profonde transformation de ces modes de gestion et de ces processus internes.

Cela a commencé en 2001, avec l'arrivée à la tête de la société d'Alain Flaush, notre ancien CEO. La transformation s'est faite de façon visible, avec des nouveaux véhicules, par exemple, mais aussi de façon plus profonde, par un changement de mentalités. Nous avons opté pour des bureaux partagés. Le déménagement ne fut pas une simple opération immobilière, mais un réel changement de culture.<sup>41</sup>

La volonté est de transformer la STIB d'une entreprise publique bureaucratique, hiérarchique et monopolistique en une entreprise performante. La société recrute entre autres des cadres issus du privé et met en place de nouvelles techniques de management. Le 28 juin 2011, la STIB décroche le label européen "Recognised for Excellence – 4 star", décerné par *l'European Foundation for Quality Management* et par son représentant belge, Bbest. Cette récompense valorise les organisations qui ont atteint un haut niveau de maturité dans leur approche de gestion. En 2012, la STIB introduit un nouvel organigramme : les 15 directions sont remplacées par 5 divisions (*operation, transport systems, sales&marketing, finance&services* et RH) placées sous la responsabilité des *Senior vice presidents*. Ces 5 *Senior vice presidents* constituent, avec l'administrateur-directeur général et le directeur général adjoint, l'*Executive committee* c'est-à-dire l'organe qui coordonne les diverses

---

<sup>40</sup> Lauwers K. & Colla O. (2007) "De contractuele relaties tussen Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de MIVB", In : Huygens Ch. (coord.), "Les contrats de gestion : un facteur de performance pour les entreprises publiques de la Région de Bruxelles-Capitale?", *Cahier de Sciences Administratives*, n° 12/2007, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 45.

<sup>41</sup> Bauduin Auquier, directeur des ressources humaines de la STIB. Berger, S., "Pour des réunions efficaces", in *La libre Belgique*, 6 avril 2013.

entités de l'entreprise, qui assure le suivi de la gestion journalière et qui élabore la politique stratégique.

## 6. Les aspects opérationnels

La STIB est le principal opérateur de transport public à Bruxelles. Elle exploite directement l'entièreté du réseau de bus, de tram et de métro sans faire appel à la sous-traitance. Il existe néanmoins une certaine forme de concurrence sur le marché puisque l'opérateur public doit faire face à la présence des autres opérateurs sur certains tronçons : l'opérateur ferroviaire national (SNCB) et les opérateurs de transport public des deux autres régions (TEC pour la Wallonie et DE LIJN pour la Flandre). Cette concurrence est pour le moins théorique puisque TEC et DE LIJN proposent des liaisons entre la Région de Bruxelles-Capitale et les deux autres régions. La SNCB, quant à elle, possède de nombreuses gares ferroviaires à Bruxelles mais son objectif prioritaire reste le transport « inter-city ». Elle est donc complémentaire à la STIB, ces deux sociétés « s'échangeant » mutuellement des passagers<sup>42</sup>.

Au-delà de son activité de base, la STIB s'est progressivement vu confier d'autres activités, pour la plupart attachées à des missions particulières de service public :

- Transport à la demande pour les personnes à mobilité réduite (PMR)
- Taxis collectifs
- Voitures partagées *Cambio*

Ces services particuliers ne seront pas traités dans la suite de cette contribution.

### 6.1. L'offre de transport

#### 6.1.1. La production kilométrique

À Bruxelles, malgré les restructurations progressives du réseau de surface survenues ces dernières années, l'offre globale de la STIB, exprimée en véhicule-kilomètres, n'a que très légèrement augmenté depuis 1993 (+ 3,9 % au total entre 1993 et 2012). L'analyse de cette statistique pour chacun des modes montre des évolutions contrastées (cf. Annexe 1, figure 3). Les distances parcourues en bus ont globalement diminué ces vingt dernières années (- 4,9 %). Ce mode de transport est prépondérant à Bruxelles puisqu'il totalise 54 % de l'ensemble des kilomètres parcourus, tous modes confondus. L'évolution de l'offre de tram est quant à elle relativement stable jusqu'en 2005, date à partir de laquelle elle a augmenté de presque 10 % entre 2005 et 2012. Elle représente, en 2012, 32 % de l'offre kilométrique totale. Le métro affiche la meilleure progression (+ 39,6 %) même si, comparativement aux autres modes, il ne

---

<sup>42</sup> Chaque jour, 350 000 personnes se rendent à Bruxelles, en voiture ou en transports en commun, pour y travailler ou étudier.

représente qu'une part très relative des distances parcourues tous modes confondus (14 %). Au-delà des considérations générales, l'offre a subi de nombreux changements ces vingt dernières années. La différence entre l'évolution de l'offre kilométrique tous modes confondus et l'évolution pour chaque mode individuellement montre que ces changements sont le fruit d'une réorganisation visant à allouer les ressources différemment dans le but vraisemblable de réaliser des gains de productivité. Certaines lignes sont rallongées de quelques arrêts, d'autres sont scindées en deux pour renforcer la ponctualité. Les modifications portent également sur les fréquences : augmentation sur certaines lignes à certains moments de la journée et diminution dans d'autres cas. L'analyse de l'offre kilométrique montre que cette réorganisation privilégie le développement du métro et du tram au détriment de celui du bus.

#### *6.1.2. Le nombre de places-km offertes*

L'acquisition de nouveaux matériels roulants plus capacitaires vient compenser cette évolution modérée de l'offre kilométrique. En acquérant de nouveaux véhicules, en favorisant le rabattement de lignes secondaires sur des lignes à hautes capacités (tram et métro essentiellement) et en augmentant les fréquences sur ces lignes<sup>43</sup>, la STIB est parvenue à considérablement augmenter le nombre de places disponibles tout en diminuant les coûts opérationnels associés à chaque voyage. Le nombre de places-km a augmenté de 55 % tous modes confondus entre 2000 et 2012. La plus forte augmentation est à mettre au compte du mode métro (+ 95 %), suivie par le mode tram (+ 47 %) et dans une moindre proportion par le mode bus (+ 6 %). L'évolution du parc de véhicules et du nombre de places-km offertes confirme la tendance déjà observée au point précédent. S'il y a vingt ans, la priorité était donnée aux micro-investissements, on constate depuis une dizaine d'années un regain d'intérêt de la Région et de l'opérateur pour le tram et le métro perçus, malgré leur coût élevé, comme structurants, écologiques et moins bruyants.

#### *6.1.3. La vitesse commerciale*

La vitesse commerciale est l'un des principaux indicateurs utilisés pour déterminer la performance des transports publics. Elle est en effet un des facteurs qui détermine la qualité des prestations de transports publics et leur attractivité par rapport aux transports privés.

De manière générale, la vitesse commerciale se dégrade depuis une vingtaine d'années et ce peu importe le mode de transport analysé. Des résultats contrastés apparaissent néanmoins selon que l'on considère le réseau de surface ou souterrain. Le mode de transport métro est sans conteste celui qui offre aux clients la vitesse commerciale la plus élevée et un maximum de régularité. Sa

---

<sup>43</sup> Dobruszkes, F. *et al.*, 2011, "Réorganisation d'un réseau de transport collectif urbain, ruptures de charge et mobilités éprouvantes : l'expérience bruxelloise", *Articulo, Journal of Urban Research*, 7, 16 p.

vitesse commerciale est en diminution depuis 2007 où elle était de 29,8 km/h, contre 28,3 km/h actuellement. Le métro est victime de son succès. Certaines lignes atteignent la saturation et les véhicules de plus en plus bondés allongent le temps passé aux arrêts. Sur le réseau de surface, on observe une vitesse commerciale moyenne de 16,8 km/h pour les bus et de 16,5 km/h pour les trams. Par rapport à d'autres villes du même gabarit, cette performance est faible<sup>44</sup>. En comparaison, elle est de 21,4 km/h à Strasbourg, alors que les tramways y circulent par endroits dans des semi-piétonniers à allure réduite. Sur la période analysée (1990-2012), les chiffres témoignent d'une dégradation de la vitesse commerciale des trams (-1 km/h) et des bus (-2,5 km/h) en dépit des nombreux projets mis en œuvre depuis le début des années 90, notamment la transformation de nombreuses voiries en sites propres dédiés aux transports en commun. Ce constat s'explique par la saturation des voiries et la congestion du trafic automobile. Les coûts d'exploitation sont également conditionnés à la hausse par la congestion, frappant la fiabilité des services.

#### 6.1.4. Accessibilité physique

Le maillage du réseau de transport public bruxellois est un des plus performants d'Europe. Une étude réalisée en 2007 pour le compte de la Politique Scientifique Fédérale<sup>45</sup> fait le point sur les indicateurs d'accessibilité des transports en Belgique. Dans le cas de la Région bruxelloise, les fortes densités de population et d'emplois, la politique de mobilité et le grand nombre d'arrêts de transports en commun (bus, tram, métro) donnent des valeurs élevées d'accessibilité. Plus de 63 % d'habitants (et 69 % d'emplois) disposent d'un arrêt à moins de 250 m ; pour des distances inférieures à 500 m, ce pourcentage grimpe même à 96 % (à la fois pour les habitants et les emplois).

Comparativement aux deux autres régions, la forte concentration de population et d'emplois ainsi que le grand nombre d'arrêts permettent d'assurer une meilleure proximité de l'emploi et des habitants par rapport aux transports en commun. Cette accessibilité élevée aux arrêts permet d'ailleurs d'augmenter la part modale des transports publics bruxellois.

Toutefois, la STIB constate qu'un certain nombre de quartiers et de territoires sont encore aujourd'hui insuffisamment desservis, dans la mesure où la desserte actuelle est inexistante ou faible et où les temps de parcours restent trop importants pour relier ces quartiers aux autres quartiers de la ville<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Courtois, X. et Dobruszkes, F., L'(in)efficacité des trams et bus à Bruxelles : une analyse désagrégée, *Brussels Studies*, numéro 20, 2008, p. 3.

<sup>45</sup> Vandenbulcke G., Accessibility indicators to places and transports, Final Report, recherche effectuée dans le cadre du programme "Action en soutien aux priorités stratégiques de l'autorité fédérale" mis en œuvre et financé par le SPP Politique scientifique, en appui à la politique du SPF Mobilité et Transports, 2007.

<sup>46</sup> STIB, STIB 2020 : Visions d'avenir pour le transport public urbain à Bruxelles, Bruxelles, 2004.

## 6.2. La demande de transport

### 6.2.1. La fréquentation

Après une première période de stagnation dans les années 90, la fréquentation des transports publics à Bruxelles a littéralement explosé à partir des années 2000. Le nombre estimé de voyages a augmenté de 119 % entre 1999 et 2012. Plusieurs facteurs permettent d'expliquer cette augmentation spectaculaire de la fréquentation estimée. Les rapports analysant les résultats de la STIB<sup>47</sup> imputent la croissance du nombre d'usagers pour une part importante aux politiques d'accompagnement mises en œuvre par les pouvoirs publics et à l'influence de facteurs externes sur lesquels la STIB a peu ou pas de maîtrise : politique de stationnement, l'introduction de tarifs préférentiels, hausse du prix du carburant, accroissement de la congestion, croissance de la population, croissance économique, conscientisation croissante de la population aux enjeux environnementaux... Parmi les facteurs explicatifs, d'autres études évoquent également l'augmentation générale de la mobilité des personnes et la construction de complexes de bureaux à proximité des stations<sup>48</sup>.

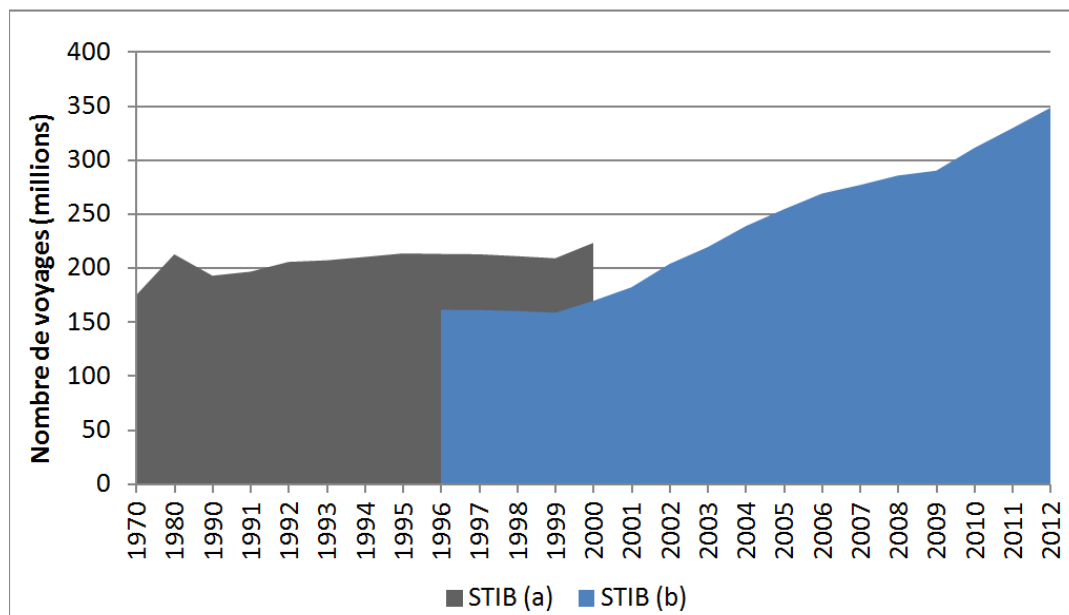
Parmi les facteurs ayant contribué à l'augmentation de la fréquentation, la STIB, dans ses rapports d'activités, met également en avant l'accroissement de l'offre et de la qualité des services. Il est difficile de juger si les différents plans de restructuration du réseau et l'évolution de la qualité ont réellement eu un effet d'induction sur la demande – la dégradation de la vitesse commerciale n'y a certainement pas contribué – mais le mérite de la STIB relève sans conteste de sa capacité à avoir pu absorber le surplus de demande par l'achat, avec le financement de la Région, de nouveaux véhicules plus capacitaires.

---

<sup>47</sup> Cf. Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale et la STIB, Rapport quinquennal du contrat de gestion 2001-2005 : Cinq ans d'amélioration des transports publics à Bruxelles, Bruxelles, 2006, p. 14 ; PWC, Rapport quinquennal sur l'exécution du contrat de gestion 2007-2011 liant la Région de Bruxelles-Capitale et la STIB, Bruxelles, 2011, p. 11.

<sup>48</sup> Corijn E., Vloeberghs E., Bruxelles !, VUB Press, Cahiers urbains, 2009, p. 75.

**Figure 1 – Évolution de la fréquentation estimée de la STIB (1970-2012)**



Sources : Bureau du plan et rapport d'activités STIB.

Remarques : Les statistiques de fréquentation sont calculées sur base des oblitérations enregistrées, des ventes et du nombre d'abonnements vendus, chaque catégorie d'abonnement étant assortie d'une hypothèse de taux de fréquentation<sup>49</sup>. Sur base des résultats d'une enquête réalisée auprès des utilisateurs, les coefficients ont été ajustés à partir de 2000. Ceci explique la présence de deux courbes dans le graphique : STIB (a) pour les hypothèses de calcul prévalant avant 2000 et STIB (b) pour les hypothèses de calcul prévalant après 2000.

### **6.3. La qualité des services**

#### *6.3.1. La qualité perçue*

La qualité des services peut être appréciée de différentes manières. La plus courante d'entre elle consiste à mesurer la satisfaction des usagers par le biais d'enquêtes. Ce type d'enquêtes pose toujours le problème de l'existence d'un biais entre la qualité perçue et la qualité mesurée. Ce biais peut-être cognitif ou résulter du caractère intangible de la qualité (certaines dimensions peuvent être occultées ou inversement être surinvesties). Elles demeurent néanmoins intéressantes à défaut de disposer de données publiques de mesures plus objectives sur la régularité, la ponctualité, la propreté, etc.

L'analyse des résultats d'enquêtes issues d'Eurostat montre, entre 2004 et 2009, une diminution du nombre de personnes insatisfaites concernant les services de transports publics à Bruxelles (- 3,4 %). Le pourcentage de personnes satisfaites augmente par conséquent dans les mêmes proportions. Il passe de 68 % en 2004 à 71,3 % en 2009. Les résultats plus détaillés montrent néanmoins une diminution des personnes se disant "très satisfaites" au profit de

<sup>49</sup> Pour de plus en amples détails sur la méthodologie de calcul, voir : Lebrun K., Hubert M., Huynen P., De Witte A. et Macharis C., Les pratiques de déplacement à Bruxelles, Cahiers de l'Observatoire de la mobilité de la Région de Bruxelles-Capitale, pp. 72-74.



la catégorie des personnes se disant “satisfaites”. Ces résultats sont à interpréter avec prudence étant donné qu’ils portent probablement sur tous les transports en commun présents à Bruxelles (SNCB, STIB, TEC et DE LIJN compris).

Il est à noter que, dans le cadre du contrat de gestion, la Région pilote annuellement un baromètre de satisfaction de la clientèle de la STIB. Celui-ci permet de suivre l’évolution de nombreux indicateurs qui reflètent la perception qu’ont les clients de la STIB du service rendu. Le baromètre a la vocation d’être un instrument d’évaluation pour la Région et un instrument pratique pour la politique commerciale de la STIB.

### 6.3.2. *La démarche qualité*

Depuis le premier contrat de gestion, la STIB est tenue de mettre en œuvre une démarche qualité. En 1992, la direction lance une analyse fonctionnelle de tous les départements. Celle-ci débouche sur la définition des fonctions de chaque service, une description des processus internes, le développement d’une vision transversale, la définition des responsabilités et le recentrage des activités sur la satisfaction des clients<sup>50</sup>. À partir de 2006, certaines entités de la STIB s’engagent sur base volontaire dans processus de certification de la qualité s’inspirant des normes ISO 9000.

En 2001, la STIB s’engage à ce qu’en 2005, au terme du contrat de gestion, ses 65 lignes et ses agences commerciales soient toutes certifiées sur base de la norme européenne EN13816 (Transport public de voyageurs – définition de la qualité de service). Il s’agit d’une certification de résultats qui demande à l’entreprise de mesurer régulièrement ses engagements de service, sur base d’un cycle d’évaluation de la qualité mesurant à la fois la qualité attendue/perçue et la qualité voulue/fournie. L’organisme français indépendant, AFNOR certification, est chargé du contrôle des prestations de la STIB. Chaque année, en fonction des résultats obtenus, cet organisme délivre, renouvelle ou retire le label “service”. La proportion des usagers qui bénéficient de services certifiés est aujourd’hui de 99,6 % en dépit de la forte augmentation de la fréquentation. Depuis 2007, le contrat de gestion prévoit un bonus de 200.000 € pour chaque point de pourcentage des services certifiés supérieur à 90 % et un malus de 200.000 € pour chaque point de pourcentage au-dessous de 85 %.

## **7. Les aspects financiers**

### **7.1. Taux de couverture**

Dans le domaine des transports publics urbains, les recettes tarifaires ne permettent généralement pas de couvrir l’ensemble des coûts d’exploitation. En fonction de la politique tarifaire définie, une aide financière plus ou moins

---

<sup>50</sup> Vincent P., *Benchmarking and Quality Management in Public Transport*, PORTAL teaching material, 2003, pp. 51-53.

importante est allouée par les autorités publiques pour compenser la différence entre les recettes issues des ventes et le coût réel d'exploitation.

Le taux de couverture indique le pourcentage des recettes commerciales qui couvrent les coûts d'exploitation. Défini selon les normes comptables européennes, le taux de couverture SEC 95 a subi à Bruxelles une forte augmentation depuis 2000. Il atteint 55 % en 2012 alors qu'il se situait aux environs de 35 % entre 1990 et 2000. Ce résultat est la conséquence des effets conjugués de l'augmentation continue des tarifs et de la fréquentation, et depuis 2007 d'une maîtrise des coûts d'exploitation<sup>51</sup>.

Depuis plusieurs années, la STIB et la Région affichent clairement l'objectif d'atteindre et de maintenir le taux de couverture (au sens européen) au-dessus de 50 %<sup>52</sup>. Cet objectif réalisé, cela rend possible, en conformité avec la réglementation européenne et si les autorités le souhaitent, de déconsolider la dette de la STIB de celle de la Région. Actuellement, les comptes de la STIB sont toujours globalisés avec ceux de la Région avec pour conséquence évidente de limiter le taux d'endettement de l'entité fédérée. Cette globalisation pèse par ailleurs sur les capacités d'investissement régionales, tant pour assurer l'avenir à long terme des transports publics à Bruxelles que pour mener à bien d'autres politiques urbaines prioritaires.

## **7.2. Endettement de long terme**

L'endettement de l'entreprise bruxelloise a subi une explosion entre 1990 et 1995 due au besoin de rattrapage des retards d'investissements accumulés avant la régionalisation. Dès les premiers contrats de gestion, la Région a donc exhorté la STIB à assainir sa dette et, ainsi, à diminuer sa dépendance aux finances publiques. Pour ce faire, la STIB est invitée à accroître ses recettes propres et à retrouver une situation financière viable. Pour lui permettre d'atteindre ses objectifs, la STIB reçoit une large autonomie dans la fixation de ses tarifs (cf. la section sur *La politique tarifaire*). Cette politique tarifaire, combinée à une maîtrise des coûts, a incontestablement porté ses fruits, puisqu'en 17 ans la STIB a réduit sa dette de 75 %, la faisant passer de 500 millions € en 1994 à 125 millions € en 2011. Comme pour l'évolution du taux de couverture, ces résultats ont été rendus possibles par l'augmentation de la clientèle et une plus grande contribution financière de la part des usagers.

## **7.3. Transferts publics**

Le montant des transferts publics est composé d'une part d'un financement régional qui inclut :

---

<sup>51</sup> Les coûts d'exploitation par unité produite (place-km) sont restés globalement stables sur la période 2007-2012, alors qu'ils avaient augmenté de 23% sur la période 2000-2006 (calculs de l'auteur).

<sup>52</sup> STIB, Rapport d'activités, 2006, p. 12.

- une dotation globale qui comprend :
  - une dotation de base répartie en une dotation de fonctionnement et une dotation d'investissement ;
  - un facteur correcteur des gains ou pertes de vitesse commerciale ;
  - une contrepartie financière des gains de productivité ;
  - une dotation pour les travaux réalisés par la STIB pour le compte de la Région.
- une dotation spéciale à titre d'intervention pour les tarifs préférentiels ;
- une dotation pour l'amélioration de l'offre ;
- une dotation spéciale pour le financement des efforts particuliers en matière de sécurité ;
- une dotation spéciale pour couvrir les coûts liés aux mesures extraordinaires prises en cas de pic de pollution ;
- des compensations spécifiques pour missions particulières de service public (intermodalité, transport de personnes handicapées, etc.).

Ces subsides sont complétés par un financement de l'autorité fédérale, soit à titre exceptionnel, soit destinés à des investissements spécifiques (matériel roulant, infrastructure, etc.)<sup>53</sup>.

En outre, la Région finance directement une partie des dépenses pour les travaux d'investissements, d'entretien et de renouvellement des ouvrages et des équipements métro et prémétro, ainsi que pour l'amélioration de la vitesse commerciale du réseau de surface.

De manière générale, l'intervention financière des autorités publiques dans les transports en commun est en constante augmentation. Elle augmente de 64 % entre 2003 et 2009, soit 7 % de plus que l'évolution du budget régional sur la même période et 51 % de plus que l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Toujours entre 2003 et 2009, la part du total des dépenses régionales allouée à la construction et à la gestion des transports en commun oscille entre 18 % et 23 %, soit une proportion proche de celle enregistrée en 1990. Ce calcul ne tient pas compte de l'intervention financière de l'autorité fédérale.

On observe par ailleurs que le budget public alloué aux transports en commun est de plus en plus ciblé. Les subsides à l'exploitation sont aujourd'hui complétés de dotations affectées directement à l'amélioration de l'offre ou de la sécurité, elles sont octroyées en fonction de l'atteinte des objectifs fixés dans le contrat de gestion, etc. Dans l'ensemble, l'intervention financière publique à destination des transports en commun demeure soutenue à Bruxelles. Malgré l'évolution du budget général de la Région supérieure à l'évolution de

---

<sup>53</sup> Depuis 1993, un accord de coopération (BELIRIS) signé entre l'État fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale permet l'intervention financière de l'État pour la réalisation d'une série de travaux d'infrastructure à Bruxelles et ainsi promouvoir son rôle national et international.

l'inflation, la part du budget public allouée aux transports en commun reste relativement stable au cours du temps et représente environ 20 %.

## **8. La politique tarifaire**

### **8.1. Évolution des prix**

Les tarifs sont réglementés par l'AO. Ils ne peuvent être modifiés qu'une seule fois par an. Pour lui permettre d'atteindre ses objectifs, la STIB reçoit une large autonomie dans la fixation de ses tarifs. Alors que l'augmentation des tarifs en Flandre et en Wallonie ne peut dépasser l'évolution de l'indice des prix à la consommation, à Bruxelles, l'évolution globale des tarifs peut théoriquement atteindre l'indice des prix à la consommation majorée de 2 %, même si, en pratique, un accord a été établi sur une hypothèse de croissance moyenne annuelle des tarifs de 1 % au-dessus de l'indice des prix à la consommation<sup>54</sup>. Les marges de manœuvre données à la STIB lui permettent d'opérer une adaptation tarifaire différenciée en fonction du type de titre de transport. L'indicateur de l'évolution globale des tarifs est en effet calculé sur base de l'évolution moyenne du prix de chaque type de titres existants, pondéré par le nombre de titres vendus.

En analysant l'évolution des tarifs, la STIB semble avoir mis ce mécanisme à profit en concentrant les hausses tarifaires les plus prononcées sur les formules les plus prisées, à savoir les abonnements classiques et MTB<sup>55</sup>. Le prix de ces abonnements a augmenté presque deux fois plus que l'inflation depuis la régionalisation. Or, ces formules d'abonnement concernent une proportion importante de clients captifs, soit parce qu'ils bénéficient d'une prise en charge des frais d'abonnement par leur employeur ou par l'État, soit parce qu'ils n'ont pas d'autre choix que de se déplacer en transports en commun. Dans les deux cas, une augmentation des prix n'aura que peu d'incidence sur leurs choix et comportements en matière de transport. L'autorité semble donc avoir fait le choix de faire davantage porter le coût sur l'usager que sur la collectivité. Notons que, sur la période analysée, le prix de l'abonnement scolaire a été maintenu à un niveau relativement bas.

La STIB a donc pleinement saisi la plus grande autonomie accordée par la Région en matière de tarification. Rappelons que le gouvernement bruxellois conserve néanmoins le droit en dernier ressort de refuser le plan tarifaire proposé par les organes de gestion de la STIB.

---

<sup>54</sup> Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale et la STIB, Contrat de gestion 2007-2011 entre la Région de Bruxelles-Capitale et la STIB, Bruxelles, 2007, p. 56.

<sup>55</sup> Ces abonnements représentaient 68 % des voyages effectués par les usagers de la STIB en 2011 et plus de 50 % des recettes propres de l'opérateur.

## **8.2. Les aspects redistributifs de la tarification**

Depuis 1990, un éventail de titres de transport a été créé. Ceux-ci se différencient en fonction de la fréquence d'utilisation (occasionnel, régulier, intensif) et du profil de l'utilisateur (âge, statut social...). Des réductions (tarifs préférentiels et gratuités) sont offertes à certaines catégories de citoyens. La charge financière des réductions et des gratuités est assurée par le budget régional ou communautaire (dans le cas des abonnements scolaires). La compensation versée par l'autorité publique est censée couvrir le manque à gagner de l'exploitant, à savoir la différence entre la valeur tarifaire réelle et le prix effectivement payé par l'usager.

Il existe également un système dit du "tiers payant" qui permet d'offrir à l'employé, sous certaines conditions<sup>56</sup>, une réduction sur son titre de transport en commun grâce à une participation de l'employeur aux frais de déplacements. Ce financement se situe 60 % et 100 % du prix effectivement payé par le travailleur.

La politique tarifaire dans son ensemble révèle certaines inégalités car les réductions sont en général accordées indépendamment du niveau de revenus du bénéficiaire. La tarification spéciale sur la base de critères sociaux est réduite et ne concerne que les personnes à très bas revenus (OMNIO) ou ayant un statut social spécifique (ex : VIPO, anciens combattants, etc.)<sup>57</sup>.

## **9. Régulation et processus de prise de décision**

### **9.1. Les instruments de contrôle ou de régulation**

La Région de Bruxelles-Capitale est, par l'intermédiaire du gouvernement et du ministre ayant les transports publics dans ses attributions, à la fois l'unique actionnaire de la STIB et le pouvoir de tutelle de ce dernier. Elle porte donc une double casquette. En tant qu'actionnaire majoritaire et propriétaire de l'opérateur, la Région de Bruxelles-Capitale est censée diriger et contrôler les activités de l'exploitant dans l'intérêt commercial du groupe. En théorie, ce pouvoir de gestion est délégué au conseil d'administration qui se voit accorder la responsabilité de la bonne gestion financière et du développement de l'entreprise. En tant qu'organe de tutelle et cocontractant du contrat de gestion, son rôle est de s'assurer de la bonne exécution des missions de service public. Ces dernières doivent s'inscrire dans la politique globale de transport menée par le Gouvernement.

---

<sup>56</sup> L'intervention de l'employeur dans les frais de déplacements en transports en commun à Bruxelles de ses employés est soit prévue dans les conventions collectives de travail, soit prévue par la Loi lorsque la distance entre le domicile de l'employé et le lieu de travail est de 5 km au moins. En dehors de ces obligations, l'employeur reste libre de conclure une convention tiers-payant avec ses employés.

<sup>57</sup> Hubert M., Dobruszkes, F., Macharis, C., "États généraux de Bruxelles. La mobilité à, de, vers et autour de Bruxelles", *Brussels Studies*, Note n°1, 5 janvier 2008, p. 4.

Ce double rôle assuré par la Région apparaît à certains égards comme contradictoire, ou tout au moins difficilement conciliable. L'objectif de bonne santé financière de l'entreprise est en effet purement économique alors que les missions de service public sont bien souvent déficitaires. Ce double rôle est néanmoins caractéristique de la gouvernance des entreprises publiques où les objectifs poursuivis par les autorités publiques dépassent généralement les logiques purement économiques. L'expérience montre que la finalité de l'autorité publique n'est pas forcément d'opérer un choix entre ces deux objectifs mais bien de canaliser les facteurs qui vont influencer l'atteinte de ces objectifs.

Dans le cas de la STIB, la manière de canaliser les facteurs qui vont influencer ses objectifs se traduit par différents types de contrôle, *a priori et a posteriori*, mis en œuvre par la Région. Le contrôle de la Région porte aussi bien sur les objectifs financiers que sur le respect des missions de service public et de la règlementation. En outre, l'implication du personnel et des usagers dans le processus de décision par le biais de la consultation et de la concertation constitue un mécanisme de contrôle a priori permettant de légitimer davantage les décisions qui seront prises.

#### *9.1.1. Les organes d'administration et de gestion*

En tant qu'actionnaire, le gouvernement exerce son pouvoir de contrôle en siégeant à l'assemblée générale des actionnaires et en faisant usage de son droit de nommer les membres de deux des principaux organes d'administration et de gestion de la société, à savoir le conseil d'administration et le comité de gestion.

##### *9.1.1.1. Le conseil d'administration*

La Région de Bruxelles-Capitale, représentée par son gouvernement, désigne directement tous les membres du conseil d'administration de la STIB. Le conseil d'administration est chargé d'arrêter le budget de la société, d'arrêter les comptes annuels, d'approuver le contrat de gestion, d'en contrôler la bonne exécution ou encore d'approuver les conventions collectives négociées par l'administrateur-directeur général (statuts, art. 22). C'est aussi le Conseil d'administration qui conclut les conventions avec les pouvoirs publics, ainsi que les contrats et conventions engageant la STIB pour des montants supérieurs à 2.479.000 EUR et qui délibère sur toute question non attribuée à un autre organe.

Le conseil d'administration est composé de 23 membres et se réunit au minimum quatre fois par an (statuts, art. 15). La composition de celui-ci est la suivante :

- 1 administrateur directeur général ;
- 1 directeur général adjoint ;
- 15 administrateurs "ordinaires" ;
- 1 chargé de mission du gouvernement (avec voix consultative) ;

- 2 commissaires du gouvernement (avec voix consultative) ;
- 3 représentants du personnel (avec voix consultative).

Il est procédé au renouvellement du conseil d'administration dans les six mois qui suivent le renouvellement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (ordonnance, art. 7).

L'administrateur-directeur général et son adjoint sont nommés par le gouvernement. Ils appartiennent à un rôle linguistique différent. En pratique, ces postes font l'objet d'une description de fonction et d'une procédure dotée de critères objectifs de sélection. La désignation finale du candidat revient néanmoins au gouvernement. L'administrateur-directeur général et le directeur général adjoint n'ont pas forcément d'affiliation à un parti politique. Ils sont chargés, chacun pour ce qui le concerne, de la gestion journalière de l'entreprise (Ordonnance, art. 29) et siègent au sein des trois principaux organes de gestion : ils dirigent l'*executive committee* (comité exécutif) composé des cinq seniors vice-présidents et sont membres de droit du conseil d'administration et du comité de gestion au sein desquels ils participent à la prise de décisions. Concrètement, ils ont pour rôle de définir la stratégie de l'entreprise, d'assurer la gestion quotidienne, de négocier le contrat de gestion liant l'entreprise à la Région, de veiller à sa mise en œuvre, de contribuer durablement à l'atteinte des objectifs fixés, de rapporter au comité de gestion et au conseil d'administration, etc. L'administrateur-directeur général et le directeur général adjoint sont responsables de leurs décisions devant le conseil d'administration et le gouvernement qui seul a le pouvoir de les sanctionner ou de les révoquer.

Parmi les quinze administrateurs "ordinaires", dix sont d'expression française et cinq d'expression néerlandaise (Ordonnance, art. 7). Ceux-ci ont en règle générale tous une affiliation aux groupes politiques qui forment le gouvernement. Le nombre d'administrateurs désignés par chaque groupe politique est proportionnel à la répartition de ces groupes au sein de l'assemblée parlementaire devant procéder à la désignation des administrateurs, par application de la clé d'Hondt. En pratique, ces administrateurs représentent leur famille politique à laquelle ils rendent le plus souvent des comptes. Ils jouent le rôle d'intermédiaires entre leur parti et la direction de la STIB. Ils sont par ailleurs attentifs à l'avancement des dossiers et s'assurent que les décisions qui sont prises au sein de la STIB sont conformes aux grandes orientations données par le gouvernement. Dans ce cadre délimité, ils laissent une grande autonomie de gestion à l'administrateur-directeur général et à son adjoint. À cet égard, le conseil d'administration constitue essentiellement un organe de contrôle et d'approbation des décisions de la direction. Il agit très souvent sur proposition du comité de gestion.

En sa qualité de pouvoir de tutelle, deux commissaires du gouvernement sont nommés par l'Exécutif pour assurer le contrôle des décisions prises. Les commissaires du gouvernement assistent aux réunions du conseil d'administration et du comité de gestion avec voix consultative. Ils font rapport

des décisions prises dans ces organes de gestion au ministre qui a les communications dans ses attributions, lequel en informe le gouvernement. Ils peuvent introduire un recours contre toute décision qu'ils estiment contraire à la loi, à l'intérêt général ou au contrat de gestion. Le recours est suspensif. Le chargé de mission et les commissaires de gouvernement disposent chacun d'un pouvoir de contrôle *a posteriori*. La différence se situe dans le fait que le chargé de mission dispose en outre d'un pouvoir délibérant au sein du comité de gestion.

#### *9.1.1.2. Le comité de gestion*

Le comité de gestion exerce les pouvoirs de haute direction dans la gestion de la société (Ordonnance, art. 27). Il propose le budget d'exploitation au conseil d'administration et veille à son exécution. Il arrête les comptes mensuels, autorise les emprunts et les ouvertures de crédit, passe les contrats qui engagent la STIB pour des montants supérieurs à 743.680 EUR et inférieurs à 2.479.000 EUR, prend et donne tout bien en location, décide des acquisitions ou des aliénations immobilières, autorise les actions judiciaires, etc.

Sur proposition du conseil d'administration, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale désigne parmi les membres du conseil d'administration deux administrateurs pour siéger au comité de gestion de la STIB. Les cinq personnes qui viennent compléter le comité de gestion en sont membres de droit. Il s'agit de l'administrateur directeur général, du directeur général adjoint, du président et du vice-président du conseil d'administration, ainsi que du chargé de mission du gouvernement. En outre, les trois administrateurs nommés sur présentation des trois organisations syndicales et les deux commissaires du gouvernement assistent aux réunions avec voix consultative.

#### *9.1.1.3. Collège des commissaires aux comptes*

Le collège des commissaires aux comptes est composé de trois membres nommés, (tous les trois ans), par l'assemblée générale, sur la proposition de l'Exécutif. Le Collège des commissaires aux comptes surveille les opérations de la société. Les commissaires peuvent prendre connaissance des livres, de la correspondance, des procès-verbaux et généralement de tous les documents et de toutes les écritures de la société. Il leur est remis chaque semestre un état résumant la situation active et passive de celle-ci. Ils reçoivent annuellement, un mois avant l'assemblée générale ordinaire, toutes les pièces nécessaires à la vérification des écritures. Parmi les commissaires, le commissaire-réviseur atteste que les documents comptables sont établis selon les exigences légales et, s'il s'agit de comptes annuels, qu'ils donnent une image fidèle de la société.

#### *9.1.2. Le contrôle parlementaire*

Le contrôle parlementaire est l'une des missions dévolues au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale (également appelé Parlement bruxellois). Cette tâche occupe une place prépondérante dans l'activité parlementaire. Elle permet aux députés de vérifier la bonne exécution des programmes d'action, des lois



(ordonnances ou règlements)<sup>58</sup> et du budget de la Région par le gouvernement régional.

À côté des séances plénières, le Conseil est constitué en son sein de sept commissions permanentes composées de quinze membres chacune, suivant le système de la représentation proportionnelle des groupes politiques reconnus, au sein des groupes linguistiques. Parmi ces commissions, les questions liées à la STIB sont principalement traitées au sein de la commission de l'infrastructure, compétente pour les questions liées aux travaux publics et aux communications. Ces commissions se réunissent presque chaque semaine, d'une part pour entendre les ministres répondre aux questions orales et interpellations qui leur sont adressées et, d'autre part, pour examiner les projets ou les propositions d'ordonnances qui seront ensuite examinés et éventuellement adoptés par le Conseil en séances plénières. Les discussions qui ont eu lieu en commission sont rapportées à l'ensemble des parlementaires.

En réponse aux questions orales et aux interpellations qui lui sont adressées, le ministre compétent est amené à se justifier à propos d'un acte politique, à expliquer une situation précise ou à préciser des aspects, spécifiques ou généraux, de la politique du gouvernement dans les matières dont il est responsable. Lorsque les questions ou les interpellations touchent directement aux activités de la STIB, le ministre consulte généralement la direction de la STIB pour apporter les éléments de réponse nécessaires. Dans certains cas particuliers, à propos de dossiers ou de questions sensibles, l'administrateur-directeur général ou certains membres de la direction viennent répondre en personne aux questions posées en commission<sup>59</sup>. Ils n'en ont cependant pas l'obligation puisque, pour rappel, l'administrateur-directeur général et son adjoint ne sont tenus de rendre des comptes que devant le conseil d'administration et le gouvernement. En dépit de l'autonomie de gestion accordée à la STIB, il arrive que, suite à des interpellations des députés<sup>60</sup>, le

---

<sup>58</sup> Le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale légifère dans les matières régionales par voie d'ordonnances ayant force de loi. Il légifère par voie de règlements pour tout ce qui concerne les matières d'agglomération.

<sup>59</sup> Le 22 juin 2005, Alain Flausch, administrateur-directeur général de la STIB, Christian Dochy (directeur du développement réseau) et Jean-Michel Mary (attaché à la direction développement réseau) ont présenté la restructuration du réseau de surface devant la commission infrastructure et ont répondu aux questions des commissaires (Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, *Projet de Plans tram et bus de la STIB. Rapport fait au nom de la Commission de l'Infrastructure, chargée des Travaux publics et des Communications*, 22 juin 2005). Le 22 juin 2011, Alain Flausch a été entendu en commission infrastructure suite à la divulgation dans la presse d'une note interne jugée indélicate par bon nombre de députés (Sources : *Le soir*, 23 juin 2011).

<sup>60</sup> En 2009, la diffusion d'un message audio dans les stations de métro invitant les usagers de la STIB à ne pas encourager la mendicité provoque l'indignation d'un grand nombre de députés. Suite aux discussions parlementaires qui s'en suivirent (en commission des affaires sociales et en commission infrastructure), à la demande de la ministre de tutelle Brigitte Grouwels ou à l'initiative de la STIB, la diffusion du message est interrompue.

gouvernement par l'intermédiaire du ministre compétent ou du conseil d'administration, intervienne directement ou indirectement dans la gestion opérationnelle de la société. Cela constitue en quelque sorte un système de régulation "à chaud" : le gouvernement s'intéresse à un problème donné à partir du moment où ses répercussions atteignent la sphère politique (c'est-à-dire que le ministre ou le gouvernement ne peuvent plus l'ignorer). Le problème est alors analysé et traité de façon isolée et ponctuelle, afin de le résoudre le plus rapidement possible.

#### *9.1.3. Les lieux de concertation et de consultation*

Au-delà du contrôle exercé par les responsables politiques à travers les organes de gestion de la société ou les débats parlementaires, de nombreux lieux de concertation et de consultation permettent d'impliquer dans le processus de décision d'autres acteurs directement concernés par les activités de la STIB. Il s'agit en premier lieu du personnel de la STIB notamment à travers le conseil d'entreprise et le comité de prévention et de protection au travail. Il s'agit ensuite de Bruxelles Mobilité, l'administration de la Région de Bruxelles-Capitale chargée des équipements et des déplacements, qui assure à la fois un rôle de coordination et de contrôle. Enfin, il s'agit des usagers dont l'implication dans les décisions était clairement souhaitée par le gouvernement et la STIB elle-même au lendemain de la régionalisation. Cette intention se manifeste en effet dans l'ordonnance du 22 novembre 1990 et se concrétise par la mise en place de la commission régionale de la mobilité, du comité consultatif des usagers, des comités tripartites pour la qualité de service et d'un service de médiation. Ces lieux de concertation et de consultation constituent des opportunités d'amorcer un dialogue en amont des décisions. Ils constituent en quelque sorte des mécanismes de contrôle *a priori*.

La multiplication des lieux de concertation et de consultation témoigne d'une prise en compte croissante par les décideurs des publics destinataires des politiques publiques de transports en commun. Ceux-ci font l'objet d'une certaine attention. Ces lieux ne constituent cependant pas des lieux de décision, mais plutôt des lieux d'expression où la possibilité est donnée à différents acteurs de la politique de transports d'interpeller les décideurs.

#### *9.1.4. La planification*

La planification n'est pas un phénomène nouveau. Cependant depuis la régionalisation et le transfert des compétences en matière de planification, on voit apparaître une multiplication des plans de toutes sortes déclinés thématiquement et géographiquement à partir des deux plans régionaux hiérarchiquement les plus importants, à savoir le Plan Régional de Développement (PRD), qui définit la stratégie de planification globale du développement du territoire régional, et le Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS), qui est le plan réglementaire définissant l'usage des différentes zones du territoire de la Région.

En matière de mobilité, le Plan Iris constitue le plan stratégique de référence. Il traduit concrètement le volet “déplacements” du Plan régional de développement (PRD) et consigne les objectifs de la Région en matière de mobilité. Il n’a pas de statut réglementaire. Le premier plan Iris en vigueur a été adopté le 1<sup>er</sup> octobre 1998, après 6 ans d’élaboration. À partir d’une analyse de la situation actuelle et tendancielle en matière de mobilité dans la Région de Bruxelles-Capitale, le plan fixe pour la première fois une stratégie globale et un cadre d’intervention pour l’ensemble des moyens de transport à l’horizon 2005. Dans les grandes lignes, il vise à maîtriser la congestion automobile et à inverser l’évolution du trafic routier, en recherchant une utilisation accrue des modes alternatifs à la voiture particulière, notamment en recourant plus massivement aux transports publics.

Basé sur des données de terrain récoltées entre 1991 et 1993, le plan Iris 1 ne correspondait plus tout à fait à la situation existante en 2002. Le gouvernement décida alors de procéder à une mise à jour pour tenir compte de l’évolution des facteurs socioéconomiques qui influencent la demande de déplacements mais aussi de l’évolution préoccupante de la mobilité à Bruxelles et des retards importants enregistrés dans la mise en œuvre d’Iris 1. Le plan Iris 2, basé dorénavant sur des données datant de 2001 et intégrant les évolutions jusqu’en 2006, a comme horizon 2018. Adopté en 2010 après plusieurs années de négociations, le Plan Iris 2 réaffirme un certain nombre d’objectifs généraux<sup>61</sup> : la maîtrise de la demande de mobilité, valoriser les modes de transport durables, renforcer le transfert modal au détriment de la voiture ...

Les deux générations du plan Iris montre que le processus d’élaboration dure entre 6 à 8 ans. La réalisation de l’étude, qui fait intervenir une collecte colossale de données et l’élaboration de modèles complexes, n’est évidemment pas immédiate. Mais indépendamment de cela, on observe que le processus de décision politique menant à l’adoption du plan fait l’objet de longues négociations entre les partis de la majorité. L’explication réside notamment dans le fait que le contenu du plan constitue aux yeux des décideurs le champ des possibles<sup>62</sup>. Les projets qui ne s’y retrouvaient pas auraient selon cette logique des difficultés à voir le jour. Le travail de planification tel qu’il est perçu n’intègre pas la possibilité de changer d’avis, de s’adapter à de nouveaux enjeux ou de revenir sur des propositions précédemment écartées.

Ce long processus d’élaboration du plan a des conséquences directes sur le timing de mise en œuvre des mesures préconisées par celui-ci. Au moment où le

---

<sup>61</sup> Hubert, M., Lebrun, K., Huynen, P., Dobruszkes, F., Note de synthèse BSI. La mobilité quotidienne à Bruxelles : défis, outils et chantiers prioritaires, *Brussels Studies*, Numéro 71, 18 septembre 2013, p. 15.

<sup>62</sup> Tellier, C., 2012. Corps technique et techniques du corps. Sociologie des ingénieurs du souterrain bruxellois (1950-2010). Thèse de doctorat en sciences sociales et politiques. Bruxelles. Université Libre de Bruxelles. Dans : Hubert, M., Lebrun, K., Huynen, P., Dobruszkes, F., *op. cit.*, p. 16.

texte est approuvé et compte tenu de la répercussion du retard enregistré dans l'élaboration du plan, le délai devient d'emblée insuffisant pour mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés à l'horizon déterminé. De plus, la mise en œuvre de certaines mesures préconisées ne dépend pas directement de la volonté de la Région. C'est par exemple le cas du développement du réseau RER ou de la mise en œuvre des plans communaux de mobilité. Enfin, compte tenu du caractère ambitieux des plans et des moyens budgétaires limités, la Région ne peut procéder que par arbitrages successifs dans l'hypothèse où elle ne peut trouver de sources de financement complémentaires.

Consciente des problèmes de mise en œuvre, le plan Iris 2 lui-même prévoit l'amélioration de la gouvernance du plan par la création d'organes *ad hoc* au sein de l'administration chargés de piloter la mise en œuvre du plan, une plus grande implication et coordination des acteurs, une mise en cohérence des différents plans régionaux et autres textes de référence avec le plan Iris, etc.<sup>63</sup> En outre, dans le cadre de la mise en œuvre de la 6<sup>e</sup> réforme institutionnelle de l'État, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a approuvé le 26 juillet 2013 une ordonnance instituant un plan régional de mobilité (PRM) qui s'impose à tous, y compris aux communes, sans qu'il puisse y être dérogé<sup>64</sup>. Le but affiché est d'assurer sur l'ensemble du territoire régional et entre les communes la cohérence et la coordination des politiques de mobilité. Nous y reviendrons plus loin.

#### 9.1.5. La contractualisation

La STIB est le premier organisme para-régional à avoir conclu un contrat de gestion avec la Région bruxelloise. Depuis, la procédure s'est généralisée et systématisée, tant dans le domaine des transports comme dans beaucoup d'autres domaines de l'action publique en Belgique. Les autorités et les opérateurs de transport public en sont aujourd'hui à leur 5<sup>e</sup> génération de contrats. Le contrat de gestion est négocié entre les parties précisant les droits et les devoirs de chacune des parties en matière de politique de transports publics à Bruxelles. Outre les objectifs imposés aux parties, le contrat de gestion fixe également les principes relatifs à la construction et à la transformation du réseau, le plan d'investissement, l'ampleur des subsides, la régulation des tarifs et les bénéfices ou les sanctions qui sont fonction du respect des objectifs. Chaque année, un plan d'entreprise est établi, destiné à assurer la réalisation effective du contrat.

Le suivi des engagements et des obligations établis dans le cadre du contrat de gestion est confié à un comité de suivi composés des délégués du Ministre

---

<sup>63</sup> Région de Bruxelles-Capitale, IRIS 2. Plan de mobilité de la Région de Bruxelles-Capitale, Bruxelles Mobilité-AED de la Région de Bruxelles-Capitale, 2011, p.135.

<sup>64</sup> Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, Ordonnance du 26 juillet 2013 instituant un cadre en matière de planification de la mobilité et modifiant diverses dispositions ayant un impact en matière de mobilité, *Moniteur belge*, 3 septembre 2013.

chargé des transports publics, de Bruxelles Mobilité et de la STIB. Le contrat de gestion 2007-2011 stipule que ce comité se réunit au moins tous les trois mois. Il examine l'évolution des projets en cours et les indicateurs de performances du système de transport géré par la STIB. Bruxelles Mobilité reçoit régulièrement de la STIB tous les éléments d'évaluation (études, prospectives et bilans) concernant les dispositions du contrat. Dans le courant du premier semestre de chaque année, le comité établit un rapport annuel de suivi du contrat de gestion par lequel la Région rend publique la manière dont sont mises en œuvre les obligations de service public relevant de sa compétence. Ce rapport comporte une évaluation des différents mécanismes mis en place par le contrat. Le Ministre chargé des transports publics avalise le rapport avant sa publication. Il le présente annuellement au Gouvernement. Peu avant le terme du contrat, le comité établit un rapport quinquennal synthétisant les grandes évolutions observées dans les transports publics à Bruxelles, ainsi que l'évaluation des mécanismes mis en place par le contrat au moyen de tableaux de bord d'actions et d'indicateurs choisis de commun accord. Ce rapport quinquennal constitue une des données de base en vue de l'élaboration du contrat de gestion suivant.

En pratique, le ministre de tutelle, avec l'aide de son cabinet, élabore une note d'orientation soumise à l'approbation du gouvernement. Cette note trace les lignes directrices du futur contrat de gestion. Sur cette base, le ministre de tutelle, la direction de la STIB et Bruxelles Mobilité élaborent un projet de contrat. Celui-ci fait l'objet de négociations entre la STIB et la Région d'une part et entre la STIB et les organisations représentatives des travailleurs conformément à l'ordonnance transport d'autre part. Il est ensuite soumis pour approbation au comité de gestion, puis au comité d'administration, enfin au gouvernement de la région de Bruxelles-Capitale avant d'être signé officiellement par les deux parties.

En analysant le contenu des différentes générations de contrat de gestion, on remarque que ceux-ci ont évolué, témoignant sans doute d'une plus grande maîtrise de l'outil et d'un apprentissage par l'expérience. Les contrats de gestion de premières générations visent à recadrer la relation entre les cocontractants, les responsabilités de chacun et les objectifs à atteindre. Les contrats de gestion de troisième et de quatrième génération apportent leurs lots de nouveautés<sup>65</sup>. Ils introduisent en effet un mécanisme de récompenses/sanctions appliqué en fonction du degré de réalisation des objectifs. Ces mécanismes couvrent un nombre limité d'objectifs et le montant des bonus/malus ne dépasse pas 2 % de l'ensemble des subsides alloués à la STIB. Cela provient sans doute de la difficulté de définir et d'évaluer la part de responsabilités de l'opérateur dans les résultats, mais aussi du caractère potentiellement imprévisible de l'impact

---

<sup>65</sup> Voir Lauwers K. et Colla O., « De contractuele relaties tussen Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de MIVB », *Cahier de Sciences Administratives*, Larcier, Bruxelles, 2007, p. 34.

budgétaire des incitants, s'ils venaient à être conséquents, sur les finances des autorités publiques<sup>66</sup>.

L'analyse du processus d'élaboration des contrats montre également certaines évolutions. La première génération de contrat correspond à une logique de conquête de la Région désireuse d'imposer son autorité dont la légitimité était encore fort récente. Ceci explique pourquoi le premier contrat de gestion fut rédigé par la Région de manière quasi unilatérale. L'intervention de la STIB plus tôt dans le processus d'élaboration des contrats suivants (cf. infra) s'explique sans doute par sa volonté de faire partager à la Région sa vision tactique et stratégique de la politique de mobilité à Bruxelles.

De plus, entre le projet de contrat et la signature, les négociations semblent prendre de plus en plus de temps de sorte qu'il est maintenant devenu la règle de proroger d'un an le contrat en cours avant d'arriver à un accord sur le contrat suivant. Si certains articles constituent des passages "obligés" (objet et périmètre du contrat, rôle et objectifs des parties, etc.), chaque nouveau contrat est cependant différent du précédent. De nouvelles dispositions sont ajoutées (notamment pour tenir compte de l'évolution de la législation), les mécanismes de financement se perfectionnent et se diversifient, les missions se complexifient, etc. Les négociations entre les partis de la majorité, sous forme de réunions inter-cabinet, portent essentiellement sur le montant des investissements et les projets de développement du réseau à inscrire dans le contrat. De la même manière que pour l'élaboration du plan régional de mobilité, une partie de l'explication réside dans le fait que le contenu du contrat constitue aux yeux des décideurs le champ des possibles. Il importe donc que les projets jugés essentiels pour une famille politique apparaissent dans le contrat, même s'ils ne sont garantis ni en termes de financement ou ni en termes de calendrier.

Enfin, il n'est probablement pas inutile de préciser que de manière générale le contrat de gestion conclu entre l'autorité de tutelle et l'organisme d'intérêt public ne constitue pas en Belgique un contrat de droit commun régi par le Code civil. Il s'agit en effet « d'un instrument de gestion créateur de normes juridiques contraignantes mais dont la nature ne peut être rangée dans une catégorie d'acte juridique classique. Il s'agirait en quelque sorte d'un contrat [...] mais de type administratif [...] et dont les sanctions en cas de non-respect de ses clauses ne sont pas forcément judiciaires mais administratives et/ou financières ».<sup>67</sup> Si sa nature ne permet pas de le classer dans la catégorie des

---

<sup>66</sup> Mattijs, J., "Belgique, terre des contrats : contexte managérial, juridique et économie politique du mouvement de contractualisation", *Cahier de Sciences Administratives*, Larcier, Bruxelles, 2007, p. 15.

<sup>67</sup> Mareschal, M., *Les contrats de gestion en Belgique, exemple d'une déjuridicisation*.

Disponible sur internet :

[http://dev.ulb.ac.be/droitpublic/fileadmin/telecharger/theme\\_3/contributions/MARESCHAL-3-20090803.pdf](http://dev.ulb.ac.be/droitpublic/fileadmin/telecharger/theme_3/contributions/MARESCHAL-3-20090803.pdf)

contrats de droit commun, il n'est pas pour autant dénué de tout effet contraignant. Le processus organisant le dialogue entre l'entreprise et sa tutelle prime sur la valeur légale du contrat. Il oblige en effet les deux parties à présenter des objectifs et des politiques cohérents, à discuter sur la base de ceux-ci et à s'engager publiquement. Cet accord oblige chacune des deux parties à présenter des objectifs et des politiques cohérents, à discuter sur la base de ceux-ci et à s'engager publiquement. Cet accord oblige chacune des parties à avoir une attitude réfléchie et cohérente avec la rationalité économique. De par sa nature, il constitue un instrument organisationnel de régulation. Par les garanties qu'il apporte, son bénéfice est réel pour les deux parties, pour la Région car elle est assurée de la sorte le développement d'une politique de transports en commun inscrit dans la durée et pour la STIB car elle diminue l'incertitude financière à laquelle elle peut être confrontée.

## **9.2. L'intervention de la STIB dans la sphère stratégique**

Les modes théoriques d'organisation du marché des transports publics locaux font généralement état de différents niveaux de décision bien distincts dont la responsabilité incombe soit à l'autorité de tutelle, soit à l'opérateur. Ces niveaux de responsabilité se différencient eux-mêmes par le type et la portée des décisions<sup>68</sup>. Il s'agit des niveaux stratégiques, tactiques et opérationnels tel qu'illustré dans la figure 2 ci-dessous.

La responsabilité stratégique concerne le choix d'une politique de transport et des moyens pour la réaliser. Les décisions stratégiques concernent donc les objectifs généraux à atteindre en termes de parts de marché et de rentabilité, la description générale des services et du marché, la définition des missions de services publics (MSP) et les moyens alloués pour le financement.

La responsabilité tactique consiste à déterminer les caractéristiques du service nécessaires en vue d'atteindre les objectifs stratégiques. Il s'agit du design des services: choix des itinéraires, des fréquences, des correspondances, du système d'horaire, des tarifs, de la flotte de véhicules, etc.

Enfin, la responsabilité opérationnelle consiste à traduire les aspects tactiques en pratique de tous les jours. Elle concerne la production et la vente de services de transport et plus précisément la gestion du personnel de vente, des chauffeurs, des véhicules et de l'infrastructure nécessaire pour assurer la réalisation des services définis au niveau tactique.

Lors des débats ayant mené à l'ordonnance de 1990, la Région prévoyait de redéfinir clairement les rôles et les responsabilités de chacune des parties. Plus explicitement, elle affichait l'ambition de se réappropriier la responsabilité du niveau stratégique. Les années qui ont précédé la régionalisation correspondent en effet à une période où les autorités publiques ne parvenaient qu'à un contrôle

---

<sup>68</sup> Coppe, A. & Gautier, A., « Régulation et concurrence dans le transport collectif urbain », Reflets et perspectives de la vie économique, 43(4), 2004, p. 66.

grossier de l'offre. D'après un audit de la STIB réalisé par STRATEC en 1987, l'initiative en matière d'offre (desserte, fréquences, etc.) était, à cette époque, dans une très large mesure entre les mains de la STIB<sup>69</sup>.

**Figure 2 – Les différents niveaux de responsabilité dans l'organisation des transports publics<sup>70</sup>**

Niveau de responsabilité	Description générale	Décisions	
STRATÉGIQUE Long terme	<i>Que veut-ont réaliser?</i>	Objectifs généraux <ul style="list-style-type: none"> <li>• politique des transports</li> <li>• parts de marché</li> <li>• profitabilité/budget</li> </ul>	
TACTIQUE Moyen terme	<i>Quels sont les services qui permettront d'atteindre les objectifs?</i>	Caractéristiques détaillées des services <ul style="list-style-type: none"> <li>• tarifs</li> <li>• routes</li> <li>• véhicules</li> <li>• horaires</li> <li>• fréquences</li> </ul>	
OPERATIONNEL Court terme	<i>Comment produire ces services ?</i>	Ventes <ul style="list-style-type: none"> <li>• Activités de vente</li> <li>• Information au public</li> </ul>	Production <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestion de l'infrastructure</li> <li>• Maintenance du matériel</li> <li>• Recrutement et gestion du personnel</li> </ul>

En pratique, les décisions se rapportant à un thème ne sont pas toujours attribuées en totalité à un seul acteur et des glissements sont apparus par rapport aux intentions du départ. On observe en effet l'immiscion, tantôt ponctuelle, tantôt durable, de la STIB à des niveaux qui ne sont initialement pas les siens. Ainsi la STIB a partiellement investi le champ de la stratégie. La Région est quant à elle associée aux décisions concernant les tarifs, les itinéraires et le choix de la flotte de véhicules. Seul le niveau opérationnel semble être entièrement de la responsabilité à la STIB.

Les glissements de responsabilité peuvent être observés à plusieurs niveaux. En ce qui concerne les tarifs par exemple, le premier contrat de gestion indique que la STIB définit la politique tarifaire à condition que l'augmentation globale, qui ne peut avoir lieu qu'une seule fois par an, ne dépasse l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Ils sont par ailleurs soumis à l'accord préalable du gouvernement. À partir du troisième contrat de gestion, la STIB se voit accorder une plus grande autonomie dans la fixation de ses tarifs puisqu'elle est autorisée à les augmenter jusqu'à 2 % au-dessus de l'évolution de l'indice des prix à la

<sup>69</sup> Stratec, Etude d'organisation, de gestion et de commercialisation de la S.T.I.B., Rapport de synthèse, Bruxelles, 1987, p. 18.

<sup>70</sup> Adapté de Van de Velde D. *et al.*(2008), « Contracting in urban public transport », European Commission – DG TREN, Amsterdam, p. 32.



consommation. De surcroît, ceux-ci sont dorénavant le plus souvent automatiquement acceptés par la Région.

Le fait le plus marquant est probablement celui lié à l'évolution du rôle accordé par la Région à l'opérateur. De pur exploitant, rôle désiré à l'origine par les pouvoirs publics, la STIB se voit offrir de plus en plus de responsabilité dans la sphère stratégique, dont les objectifs sont théoriquement exclusivement définis par la Région au travers de l'ordonnance, du cahier des charges, du plan IRIS, du contrat de gestion et des orientations du Gouvernement.

Le troisième contrat de gestion 2001-2005<sup>71</sup> conclu le 5 avril 2001 entre la Région de Bruxelles-Capitale et la STIB accorde en effet à la STIB « un pouvoir de proposition en matière de stratégie régionale de mobilité pour les aspects qui concernent le transport public urbain et le bouquet de services y associé. [La STIB] a également un devoir de participation et de conseil aux travaux de la Région à ce niveau. »

La note d'orientation relative au contrat de gestion<sup>72</sup> est encore plus claire sur ce point :

Dans les cinq années qui viennent, un des objectifs clefs est l'évolution de la STIB vers une entité chargée de la planification tactique, et de la définition du cahier des charges des prestations opérationnelles (avec mécanisme de financement). À terme, cela se traduirait par une situation où la STIB, société régionale de transport de personnes, propriétaire d'une marque de réseau, commercialiserait le service et gérerait l'encadrement des entités productrices, dont certaines pourraient, à terme, être externes à la société régionale.

Selon ces textes, la STIB est donc appelée à se substituer peu à peu au rôle de la Région dans la définition des orientations stratégiques en matière de mobilité à Bruxelles. Cette évolution est à remettre dans le contexte de l'évolution de la réglementation européenne. Le moment coïncide avec la volonté de la Commission européenne d'ouvrir radicalement le secteur à la concurrence. En confiant à la STIB un rôle stratégique, la Région parvient à faire de l'entreprise publique un acteur incontournable à Bruxelles et conforte ainsi sa position d'opérateur exclusif dans un contexte de marché en cours de libéralisation.

Dans le cadre du quatrième contrat de gestion (2007-2012), la STIB semble avoir pleinement saisi les nouvelles responsabilités que la Région lui a accordées. D'après le consultant chargé d'aider les parties à élaborer le contrat de gestion, l'opérateur a fortement contribué à l'élaboration de la note d'orientation qui constitue théoriquement un document de référence de nature exclusivement politique. “[...] Le processus d'élaboration [de la note] a résulté d'un travail effectué par les autorités et un travail de la STIB. En parallèle, le

---

<sup>71</sup> Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale et la STIB, Contrat de gestion 2001-2005 entre la Région de Bruxelles-Capitale et la STIB, Bruxelles, 2001, 95 p.

<sup>72</sup> Note d'orientation relative au contrat de gestion STIB 2001-2005 adoptée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 20 juillet 2000.

consultant a produit une troisième note et a, avec l'aide de tous, fusionné l'ensemble dans une seule note"<sup>73</sup>.

L'implication de la STIB à différents niveaux de la politique régionale pose question compte tenu de la rente informationnelle dont l'entreprise dispose. Cette situation est d'ailleurs à l'origine de nombreux débats entre les élus politiques qui relancent régulièrement la question de la confiance envers l'opérateur ou celle de son allégeance envers l'autorité de tutelle. La Région est néanmoins soucieuse de ne pas se laisser imposer n'importe quelles conditions par la STIB. Le dernier contrat de gestion 2013-2017 tente à cet effet de renforcer le rôle du comité stratégique constitué en 2001. Celui-ci est composé de huit membres distribués paritairement : quatre représentants de la Région et quatre représentants de la STIB. Ce comité stratégique de haut niveau constitue l'instance de coordination entre la STIB et Bruxelles Mobilité pour les études stratégiques et tactiques ayant un impact sur les transports publics ainsi que pour les investissements dans les infrastructures de transports publics. Par ailleurs, il a été décidé de renforcer la Direction Stratégie de Bruxelles Mobilité par l'engagement de personnel nouveau et par l'attribution de nouvelles missions et de nouveaux outils de monitoring. Enfin, la Région s'appuie, lorsqu'elle l'estime nécessaire, sur l'expertise de bureaux d'étude qu'elle mobilise, comme nous l'avons vu, notamment pour la confection du plan régional de mobilité.

## 10. Conclusions

Dès la création de la Région de Bruxelles-Capitale en 1990, le gouvernement bruxellois affichait deux finalités bien distinctes en matière de politique de transports en commun : (1) donner la priorité aux transports publics en vue de contribuer à l'amélioration de la qualité de vie en ville et (2) promouvoir une utilisation efficace et équilibrée des transports publics à l'échelon régional compte tenu des ressources disponibles. L'étude des données statistiques montre à cet effet un net renversement des tendances observées par rapport à la période précédant la régionalisation. L'augmentation de la fréquentation a littéralement explosé à partir des années 2000 et la dette de l'opérateur a été réduite de 75 %, diminuant ainsi le risque que représente l'opérateur pour les finances régionales.

Une analyse plus fouillée des résultats montre que tout n'est cependant pas parfait. L'offre exprimée en termes de kilomètres-convois n'a augmenté que de 3,9 % et la vitesse commerciale diminue un peu plus chaque année. Tout semble montrer que la priorité ait été donnée à une gestion plus efficace des ressources dont dispose la STIB, en laissant secondaire l'objectif de garantir aux bruxellois un droit universel à la mobilité. Le développement du réseau s'est fait à un rythme lent et modéré, témoignant sans doute par là de l'héritage d'un maillage

---

<sup>73</sup> Burhin, F., "Contrat de gestion en Région de Bruxelles-Capitale : dernière génération", In : Huygens Ch. (coord.), "Les contrats de gestion : un facteur de performance pour les entreprises publiques de la Région de Bruxelles-Capitale?", *Cahier de Sciences Administratives*, n° 12/2007, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 30.

déjà relativement bien développé au moment de la régionalisation. L'analyse a également montré que la forte augmentation de la fréquentation est davantage attribuable aux actions et aux mesures d'accompagnement réalisées par la Région, ainsi qu'à des facteurs externes (coût du pétrole, conscientisation croissante, phénomènes démographiques, etc.) qu'à un effet d'induction des actions menées par la STIB. Le mérite de la STIB relève néanmoins de sa capacité à avoir pu absorber le surplus de la demande par l'achat, avec le financement de la Région, de nouveaux véhicules plus capacitaires tout en maintenant la qualité des services à des niveaux acceptables. Le plus grand mérite de la STIB tient sans doute au fait qu'elle ait pu maîtriser sa gestion financière, en réduisant radicalement son endettement et en augmentant de manière substantielle le taux de couverture. Elle a pu y arriver en s'appropriant pleinement l'autonomie que lui a accordée la Région en matière de gestion et de politique tarifaire.

La Région et la STIB semblent être liés par une destinée commune. Les décisions du gouvernement (fiscalité, financement, aménagement des voiries, etc.) ont un impact évident sur les résultats de l'exploitant. L'expression d'un fort intérêt politique pour les transports collectifs et la mobilisation de ressources financières conséquentes ne peuvent qu'inciter l'opérateur à s'impliquer en prenant acte des priorités régionales. Inversement, les responsables politiques doivent montrer qu'ils agissent efficacement par le biais de l'institution qu'ils dirigent. Les transports publics sont une compétence visible, touchant aux préoccupations concrètes et quotidiennes de nombreux usagers-citoyens. La mise en circulation de matériels neufs, l'information aux voyageurs, l'accessibilité pour les PMR, etc. participent aux politiques "d'image". L'interdépendance entre les actions de la Région et celles de la STIB impliquent des pratiques que l'on peut qualifier de partenariales. Dans le cas qui nous occupe, la convergence des intérêts n'est ni naturelle, ni automatique: elle est construite. Cette construction se déroule à plusieurs niveaux au sein d'un système complexe faisant intervenir une multitude d'acteurs dont l'analyse n'a pu rendre compte qu'imparfaitement.

L'analyse de la répartition des responsabilités a montré que les décisions étaient rarement attribuées à un seul acteur et que de nombreux dossiers étaient traités de concert. La distribution des responsabilités n'est d'ailleurs pas totalement figée dans le temps. La perspective de la libéralisation du secteur et l'expertise manifeste développée par la STIB ont en effet mené à une intervention de plus en plus marquée de l'exploitant dans la sphère stratégique. Face à cet état de fait, par ailleurs initié par la Région, l'autorité régionale tente aujourd'hui de rééquilibrer le rapport de force.

Avec la régionalisation, le mode de régulation des transports publics a profondément été modifié. Le choix a été fait de garder l'opérateur dans le giron public et d'en faire une entreprise « in house » régulée par le biais du contrat de gestion. Si son caractère réellement incitatif peut être mis en doute et si sa nature

ne lui confère pas de force juridique au sens du droit commun, nous avons vu que le contrat de gestion n'était pas pour autant dénué de tout effet contraignant. Le processus organisant le dialogue entre l'entreprise et sa tutelle oblige les deux parties à présenter des objectifs et des politiques cohérents, à discuter sur la base de ceux-ci et à s'engager publiquement. Par les garanties qu'il apporte, son bénéfice est réel pour les deux parties, pour la Région car elle assure de la sorte le développement d'une politique de transports en commun inscrit dans la durée et pour la STIB car elle diminue l'incertitude financière à laquelle elle peut être confrontée. La contractualisation a en outre permis une clarification des rôles à un moment où la Région ne disposait que peu de légitimité.

## Bibliographie

Arrêté royal du 20 mars 1978.

Arrêté royal n° 140 du 30 décembre 1982, *Moniteur belge*, 20 janvier 1983.

Arrêté royal n° 524 du 31 mars 1987, *Moniteur belge*, 16 avril 1987.

Arrêté royal n° 97 du 28 septembre 1982, *Moniteur belge*, 30 septembre 1982.

Berger, S., “Pour des réunions efficaces”, in *La libre Belgique*, 6 avril 2013.

Commission des communautés européennes, *Les services d'intérêt général en Europe*, COM(2000) 580 final, 20 septembre 2000.

Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'action des États membres en matière d'exigences de service public et à l'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable [COM (2000) 0007 final, 26 juillet 2000], *Journal officiel de l'Union européenne*, C 365E, 19 décembre 2000, p. 169-178.

Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, Cahier des charges de la STIB du 18 juillet 1996, *Moniteur Belge*, 24 septembre 1996.

Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, Ordonnance du 26 juillet 2013 instituant un cadre en matière de planification de la mobilité et modifiant diverses dispositions ayant un impact en matière de mobilité, *Moniteur belge*, 3 septembre 2013.

Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, *Projet d'ordonnance relatif à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale. Rapport fait au nom de la Commission Infrastructure, chargée des travaux publics et des communications*, A-71/2-90/91, 7 octobre 1990.

Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, *Projet de Plans tram et bus de la STIB. Rapport fait au nom de la Commission de l'Infrastructure, chargée des Travaux publics et des Communications*, 22 juin 2005.

Coppe, A. & Gautier, A., “Régulation et concurrence dans le transport collectif urbain”, *Reflets et perspectives de la vie économique*, 43(4), 2004.

Corijn E., Vloeberghs E., *Bruxelles !*, VUB Press, Cahiers urbains, 2009, 325 p.

Courtois, X. et Dobruszkes, F., “L’(in)efficacité des trams et bus à Bruxelles : une analyse désagrégée”, *Brussels Studies*, n° 20, 2008, 25 p.

De Sadeleer, N., Martens, M., “La mobilité à la croisée des droits”, in Castaigne, M., Hubert, J.-P. *et al.*, *Droit et mobilité*, Actes du Colloque du 18 octobre 2002, Presses Universitaires de Namur, 2003, p. 58.

De Schrijver, M., Voogt, F., “Stib: le bus a reculé en 2013, le tram et le métro ont patiné”, in *Le Soir*, 13 janvier 2014.

Decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en de oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen, *Moniteur Belge*, 21 août 2001.

Dobruszkes, F. *et al.*, 2011, “Réorganisation d'un réseau de transport collectif urbain, ruptures de charge et mobilités éprouvantes : l'expérience bruxelloise”, *Articulo, Journal of Urban Research*, 7, 16 p.

Dreyfus M., Subsidiarité et service public européen sous l'éclairage des transports publics locaux. Dans : POTVIN-SOLIS L. (dir.), *Les effets du droit de l'Union européenne sur les compétences des collectivités territoriales*, L'Harmattan, coll. Grate, Paris, 2013, pp. 363-389.

Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale et la STIB (2007), *Contrat de gestion 2007-2011 entre la Région de Bruxelles-Capitale et la STIB*, Bruxelles, 75 p.

Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale et la STIB, *Contrat de gestion 2001-2005 entre la Région de Bruxelles-Capitale et la STIB*, Bruxelles, 2001, 95 p.

Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale et la STIB, *Rapport quinquennal du contrat de gestion 2001-2005 : Cinq ans d'amélioration des transports publics à Bruxelles*, Bruxelles, 2006.

Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Déclaration de politique générale de l'Exécutif présentée au Conseil Régional*, 18 octobre 1989.

Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Exposé préliminaire du contrat de gestion 1991-1994 approuvé par l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale*, 25 octobre 1990.

Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Note d'orientation relative au contrat de gestion STIB 2001-2005*, 20 juillet 2000.

Hubert M., Dobruszkes, F., Macharis, C., "États généraux de Bruxelles. La mobilité à, de, vers et autour de Bruxelles", *Brussels Studies*, Note n°1, 5 janvier 2008, 15 p.

Hubert, M., Lebrun, K., Huynen, P., Dobruszkes, F., "Note de synthèse BSI. La mobilité quotidienne à Bruxelles : défis, outils et chantiers prioritaires", *Brussels Studies*, Numéro 71, 18 septembre 2013, 29 p.

Huygens Ch. (coord.), "Les contrats de gestion : un facteur de performance pour les entreprises publiques de la Région de Bruxelles-Capitale?", *Cahier de Sciences Administratives*, n° 12/2007, Bruxelles, Larcier, 2007, 125 p.

Lauwers K. et Colla O., "De contractuele relaties tussen Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de MIVB", in Huygens Ch. (coord.), "Les contrats de gestion : un facteur de performance pour les entreprises publiques de la Région de Bruxelles-Capitale?", *Cahier de Sciences Administratives*, n° 12/2007, Bruxelles, Larcier, 2007, pp. 25-37.

Lebrun K., Hubert M., Huynen P., De Witte A. *et. al.*, *Les pratiques de déplacement à Bruxelles*, Cahiers de l'Observatoire de la mobilité de la Région de Bruxelles-Capitale, 112 p.

Loi du 17 juin 1953, art. 3, *Moniteur belge*, 21 juin 1953. Art. 5.

Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988, *Moniteur belge*, 15 août 1980.

Mareschal, M., *Les contrats de gestion en Belgique, exemple d'une déjuridicisation*.

Mattijs, J., "Belgique, terre des contrats : contexte managérial, juridique et économie politique du mouvement de contractualisation", in Huygens Ch. (coord.), "Les contrats de gestion : un facteur de performance pour les entreprises publiques de la Région de Bruxelles-Capitale?", *Cahier de Sciences Administratives*, n° 12/2007, Bruxelles, Larcier, 2007, pp. 11-24.

Pflieger G., *Entre échelle locale et communautaire, les nouvelles régulations croisées des politiques de transports urbains*, Section thématique 12.1. Regard critique : le local comme objet global ?, Congrès AFSP 2009, 15 p.

PWC, *Rapport quinquennal sur l'exécution du contrat de gestion 2007-2011 liant la Région de Bruxelles-Capitale et la STIB*, Bruxelles, 2011.

Région de Bruxelles-Capitale, *IRIS 2. Plan de mobilité de la Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Bruxelles Mobilité-AED de la Région de Bruxelles-Capitale, 2011, 146 p.

Règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) no 1191/69 et (CEE) no 1107/70 du Conseil, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 315, 3 décembre 2007.

STIB, *Comptes annuels* 2001.

STIB, *Comptes annuels* 2002.

STIB, *Comptes annuels* 2003.

STIB, *Comptes annuels* 2004.

STIB, *Comptes annuels* 2005.

STIB, *Comptes annuels* 2006.

STIB, *Comptes annuels* 2007.

STIB, *Comptes annuels* 2008.

STIB, *Comptes annuels* 2009.

STIB, *Comptes annuels* 2010.

STIB, *Comptes annuels* 2011.

STIB, *Comptes annuels* 2012.

STIB, *Rapport d'activités*, 1992.

STIB, *Rapport d'activités*, 2006.

STIB, *Rapport d'activités*, 2007.

STIB, *Rapport d'activités*, 2008.

STIB, *Rapport d'activités*, 2009.

STIB, *Rapport d'activités*, 2010.

STIB, *Rapport d'activités*, 2011.

STIB, *Rapport d'activités*, 2012.

STIB, *STIB 2020 : Visions d'avenir pour le transport public urbain à Bruxelles*, Bruxelles, 2004.

Stratec, *Etude d'organisation, de gestion et de commercialisation de la S.T.I.B.*, Rapport de synthèse, Bruxelles, 1987.

Tellier, C., Sacco, M., *La régionalisation de Bruxelles à l'épreuve de la contractualisation. Vers de nouvelles manières de gouverner la ville ?*, Acte du XLVI colloque de l'ASRDLF du 6, 7 et 8 juillet 2009 à Clermont-Ferrand.

Thiry, B., Tulkens, H., *La performance économique des sociétés de transports urbains*, CIRIEC, 1988.

Van de Velde D. *et. al.*, *Contracting in urban public transport*, European Commission – DG TREN, Amsterdam, 2008.

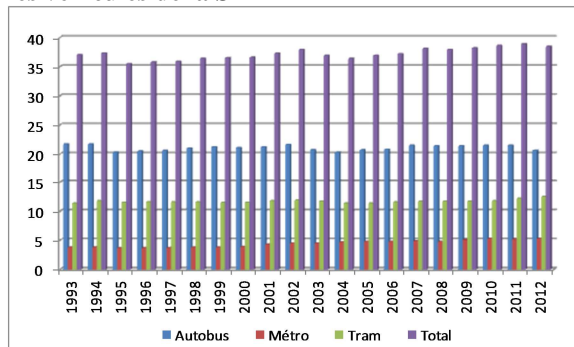
Vandenbulcke G., *Accessibility indicators to places and transports*, Final Report, recherche effectuée dans le cadre du programme “Action en soutien aux priorités stratégiques de l’autorité fédérale” mis en œuvre et financé par le SPP Politique scientifique, en appui à la politique du SPF Mobilité et Transports, 2007.

Vincent P., *Benchmarking and Quality Management in Public Transport*, PORTAL teaching material, 2003, 69 p.



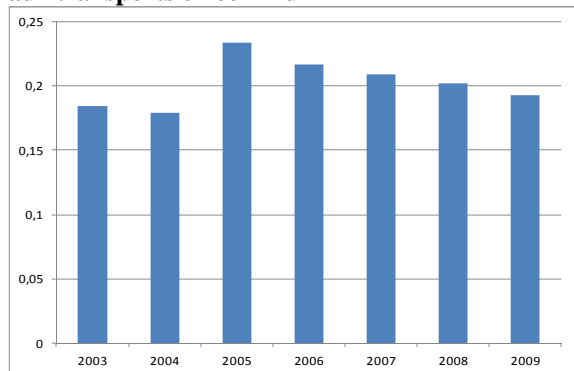
# Annexe 1

**Figure 3: Nombre de véhicule-km parcourus par les véhicules de la STIB**



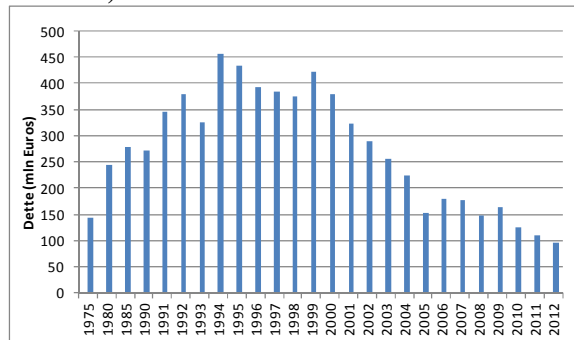
Sources : STIB

**Figure 5: Part des dépenses régionales allouées aux transports en commun**



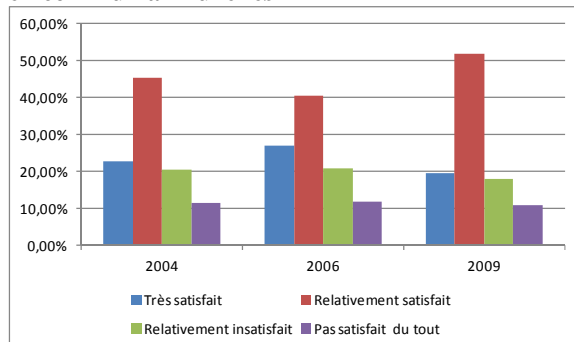
Sources : STIB

**Figure 7: Dette > 1 an de la STIB (millions € courants)**



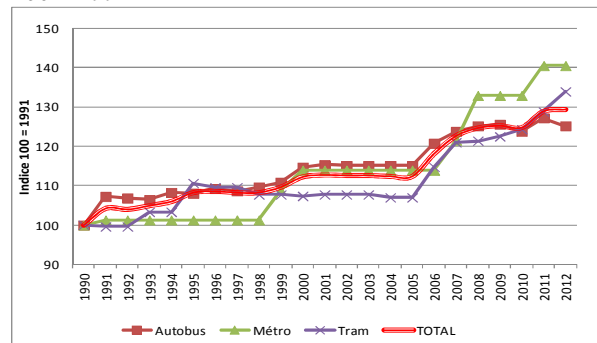
Sources : STIB

**Figure 8: Satisfaction des usagers des transports en commun à Bruxelles**



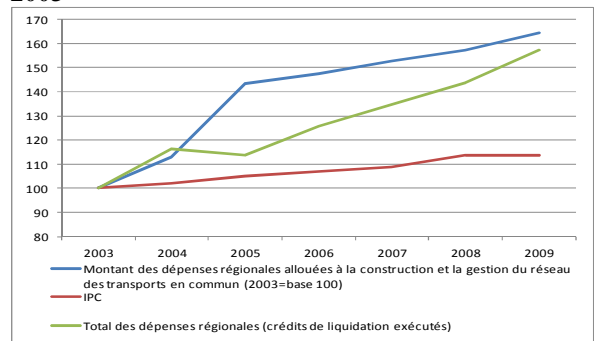
Sources : Eurostat - Urban Audit - Perception Survey

**Figure 4: Évolution du parc de la STIB - Indice 100 = 1991**



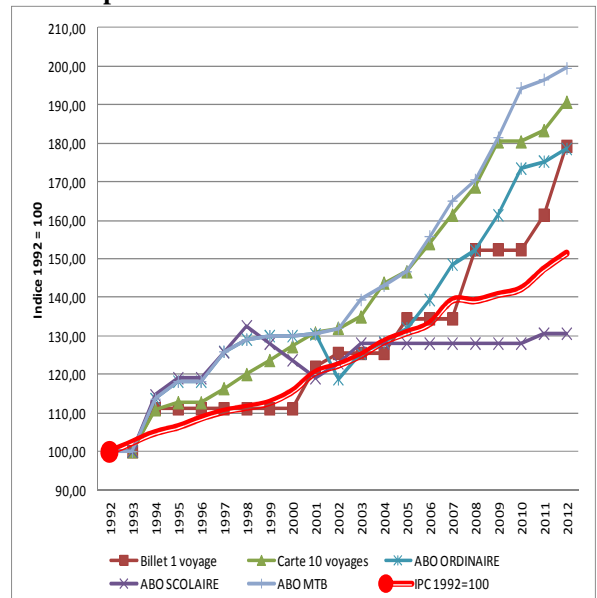
Sources : STIB

**Figure 6: Évolution des dépenses régionales allouées aux transports en commun - Indice 100 = 2003**



Sources : STIB

**Figure 9: Évolution des prix des principaux titres de transport STIB - Indice 100 = 1992**



Sources : Arrêtés Ministériels du gouvernement Région de Bruxelles-Capitale depuis 1990

This yearly series of working papers (WP) aims to publish essentially works in English or in French resulting from the scientific network of CIRIEC and more specifically its working groups. The WP are submitted to a review process and are published under the responsibility of the President of the International Scientific Council, the president of the scientific Commissions or the working groups coordinators and of the editor of the CIRIEC international scientific journal, the *Annals of Public and Cooperative Economics*.

These contributions may be published afterwards in a scientific journal or book.

The contents of the working papers do not involve CIRIEC's responsibility but solely the author(s)' one.

The submissions are to be sent to CIRIEC, Université de Liège au Sart Tilman, Bât B33 (bte 6), BE-4000 Liège, Belgique.

Cette collection annuelle de Working Papers (WP) est destinée à accueillir essentiellement des travaux en français ou en anglais issus du réseau scientifique du CIRIEC et en particulier de ses groupes de travail. Les WP font l'objet d'une procédure d'évaluation et sont publiés sous la responsabilité du président du Conseil scientifique international, des présidents des Commissions scientifiques ou des coordinateurs des groupes de travail et de la rédactrice de la revue scientifique internationale du CIRIEC, les *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*.

Ces contributions peuvent faire l'objet d'une publication scientifique ultérieure.

Le contenu des WP n'engage en rien la responsabilité du CIRIEC mais uniquement celle du ou des auteurs.

Les soumissions sont à envoyer à l'adresse du CIRIEC, Université de Liège au Sart Tilman, Bât B33 (bte 6), BE-4000 Liège, Belgique.

## **Publications**

- 2014/01 Berliner Wasserbetriebe (BWB) – Water and sewage company in Berlin  
Christina SCHAEFER & Stephanie WARM
- 2014/02 Berliner Wasserbetriebe (BWB)  
Christina SCHAEFER & Stephanie WARM
- 2014/03 Publicization versus Privatization: Recent worldwide evidence  
Stefano CLÒ, Chiara F. DEL BO, Matteo FERRARIS, Carlo FIORIO,  
Massimo FLORIO & Daniela VANDONE
- 2014/04 Statistical methods for evaluating satisfaction with public services  
Giancarlo MANZI & Pier Alda FERRARI
- 2014/05 The French Post  
Philippe BANCE & Nathalie REY
- 2014/06 Relation entre l'opérateur de transport public à Bruxelles (STIB)  
et l'autorité organisatrice : entre asymétrie et coopération  
Christophe GOETHALS

CIRIEC (International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy) is a non governmental international scientific organization.

Its **objectives** are to undertake and promote the collection of information, scientific research, and the publication of works on economic sectors and activities oriented towards the service of the general and collective interest: action by the State and the local and regional public authorities in economic fields (economic policy, regulation); public utilities; public and mixed enterprises at the national, regional and municipal levels; the so-called "social economy" (not-for-profit economy, cooperatives, mutuals, and non-profit organizations); etc.

In these fields CIRIEC seeks to offer information and opportunities for mutual enrichment to practitioners and academics and for promoting international action. It develops activities of interest for both managers and researchers.

Le CIRIEC (Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative) est une organisation scientifique internationale non gouvernementale.

Ses **objectifs** sont d'assurer et de promouvoir la collecte d'informations, la recherche scientifique et la publication de travaux concernant les secteurs économiques et les activités orientés vers le service de l'intérêt général et collectif : l'action de l'Etat et des pouvoirs publics régionaux et locaux dans les domaines économiques (politique économique, régulation) ; les services publics ; les entreprises publiques et mixtes aux niveaux national, régional et local ; l'économie sociale : coopératives, mutuelles et associations sans but lucratif ; etc.

Le CIRIEC a pour but de mettre à la disposition des praticiens et des scientifiques des informations concernant ces différents domaines, de leur fournir des occasions d'enrichissement mutuel et de promouvoir une action et une réflexion internationales. Il développe des activités qui intéressent tant les gestionnaires que les chercheurs scientifiques.



International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy - aisbl  
Centre international de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative - aisbl

Université de Liège au Sart-Tilman  
Bât. B33 - bte 6  
BE-4000 Liège (Belgium)

Tel. : +32 (0)4 366 27 46  
Fax : +32 (0)4 366 29 58  
E-mail : [ciriec@ulg.ac.be](mailto:ciriec@ulg.ac.be)  
<http://www.ciriec.ulg.ac.be>