

WORKING PAPER

Les transports publics urbains en Belgique



Christophe GOETHALS

CIRIEC N° 2010/11

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.

ISSN 2070-8289

© CIRIEC

No part of this publication may be reproduced.

Toute reproduction même partielle de cette publication est strictement interdite.

Les transports publics urbains en Belgique

Christophe GOETHALS*

Working paper CIRIEC No. 2010/11

* Consultant principal, Bureau STRATEC et collaborateur scientifique, Unité de Management Public, Solvay Brussels Schools of Economics and Management, Université Libre de Bruxelles.

1. Historique et cadre réglementaire

L'organisation du secteur des transports collectifs locaux et régionaux a subi quelques modifications au cours des deux dernières décennies. Ces réformes ne visent cependant pas la libéralisation du marché. Celles-ci sont davantage liées au processus de régionalisation de l'Etat belge¹.

A l'origine, le transport urbain et régional était assuré par sept compagnies, toutes aux mains de l'Etat. La Société Nationale des Chemins de fer Vicinaux (SNCV) était responsable du transport régional, notamment par bus, tandis que les villes de Bruxelles, Anvers, Gand, Liège, Charleroi et Verviers possédaient chacune leur « Société de Transports Intercommunaux » (STI) responsables du transport urbains². Le transport ferroviaire était quant à lui assuré par la Société Nationale des Chemins de fer Belges (SNCB).

Ce n'est qu'en 1988, au cours de la régionalisation de la Belgique, que la politique des transports urbains fut transférée au niveau des régions. Les chemins de fer demeurent de la compétence du gouvernement fédéral alors que la gestion des six STI et de la SNCV est donnée aux mains des régions. Celles-ci deviennent légalement les Autorités Organisatrices (AO) et sont par conséquent responsables de l'organisation et la réglementation des transports régionaux et urbains (bus, trams, métros). Cette régionalisation donne naissance à deux nouveaux opérateurs publics qui héritent de l'exploitation des STI et des lignes SNCV pour leur territoire respectif : DE LIJN pour la Région flamande et le Groupe TEC pour la Région wallonne. A Bruxelles, la Société Intercommunale des Transports Bruxellois (STIB) continue l'exploitation de son réseau et les quelques lignes SNCV présentes à Bruxelles sont reprises par DE LIJN et le Groupe TEC.

D'un point de vue légal, chacune des régions possède son propre cadre réglementaire. L'ordonnance du 22 novembre 1990 approuvée par le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fixe le nouveau cadre juridique de l'organisation des transports publics à Bruxelles. Elle réglemente également les relations entre la Région et la STIB par un double mécanisme: le cahier des charges et le contrat de gestion. Le cahier des charges approuvé le 6 décembre 1990 prévoit, entre autres, les obligations de service public de la

¹ VERHOEST K., SYS J. (2006), "Liberalisation, privatisation and regulation in the Belgian local public transport sector", Projet PIQUE, 6ième programme cadre de la Commission Européenne, p. 2.

² BLAUWENS, G., DE BAERE, P. & VAN DE VOORDE, E. (1996), *Vervoerseconomie*. Antwerpen, MIM, p. 61-62.

STIB. Il sera plus tard modifié par l'Arrêté du 19 juillet 1996. L'ordonnance prévoit également que le gouvernement et la STIB concluent un contrat de gestion qui régit entre autres et pour une période de 5 ans les objectifs imposés aux parties et le calendrier prévu pour leurs réalisations.

La Flandre et la Wallonie présentent à peu de choses près le même schéma d'organisation et de réglementation pour leurs opérateurs respectifs. En Flandre, le décret du 31 juillet 1990 fixe le cadre juridique des activités de la société Vlaamse Vervoermaatschappij (VVM), connue sous le nom commercial de DE LIJN, et de ses cinq entités décentralisées. En Wallonie, c'est le décret du 21 décembre 1989 qui donne naissance au Groupe TEC composé d'une société mère faisant office de holding, la Société Régionale Wallonne du Transport (S.R.W.T.), et de 5 Sociétés autonomes d'exploitation, les TEC (pour Transport En Commun), chacune responsable du transport public de personnes par route sur un territoire défini.

2. Régulation

Le contrat de gestion constitue dans le domaine des transports, comme dans beaucoup d'autres domaines de l'action publique en Belgique, le mode de tutelle privilégié. Les autorités et les opérateurs de transport public en sont aujourd'hui à leur 4^{ème} génération de contrats. 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 fonctions du respect des objectifs. Mais concrètement, qu'implique cette nouvelle forme de gouvernance ?

La contractualisation a engendré un certain nombre de nouveautés juridiques et institutionnelles, dont les plus apparentes sont la reconnaissance de l'autonomie de gestion et la responsabilisation de l'entité sous contrat³. La régionalisation de la politique des transports et l'introduction des contrats de gestion ont en effet modifié la relation et la distribution des responsabilités entre l'AO et l'exploitant.

La régulation et l'organisation d'un réseau de transport public peuvent être divisées en plusieurs niveaux de responsabilités qui se différencient eux-mêmes

³ MATTIJS, J. (2007), "Belgique, terre des contrats : contexte managérial, juridique et économie politique du mouvement de contractualisation", *Cahier de Sciences Administratives*, Larcier, Bruxelles, p. 15.

par le type et la portée des décisions⁴. Il s'agit des niveaux stratégiques, tactiques et opérationnels tel qu'illustré dans la figure 1 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 sélection et la régulation des opérateurs, 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 avec efficacité les objectifs stratégiques. Il s'agit du design des services : définition des routes, choix des fréquences, du système d'horaire, des tarifs et de la flotte de véhicules.

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.

Figure 1 : Les différents niveaux de responsabilité dans l'organisation des transports publics⁵

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

Historiquement, l'exploitant disposait de toutes les prérogatives d'une concession de monopole de services publics (voir encadré ci-dessous).

⁴ COPPE, A. & GAUTIER, A. (2004), "Régulation et concurrence dans le transport collectif urbain", *Reflets et perspectives de la vie économique*, 43(4), p. 66.

⁵ Adapté de VAN DE VELDE D. *et al.* (2008), "Contracting in urban public transport", European Commission – DG TREN, Amsterdam, p. 32.

L'opérateur payait une rente en échange d'une concession de l'exploitation de certaines lignes de transport dans une zone définie.

Historique de la STIB

De 1875 à 1953⁶

Le démarrage des transports publics a fonctionné en Belgique sous le régime de concessions privées, ce secteur étant à l'époque particulièrement rentable. Après la guerre de 1914-1918 de multiples fusions aboutissent à la S.A. Les Tramways Bruxellois qui devient l'unique opérateur des transports urbains à Bruxelles. L'opérateur connaît son apogée vers 1935. Il comptait à l'époque 70 lignes de tramway et un parc dépassant 1.000 tramways et 500 remorques. A cause de la guerre, le réseau a connu des destructions importantes. De nombreuses lignes ont été fortement endommagées, voire complètement démontées. Par conséquent, un grand nombre de lignes de trams ont été remplacées par des autobus.

De 1953 à 1978

Cette période se caractérise par la prise de participation des pouvoirs publics dans le capital de l'opérateur. En 1953, l'Etat belge, la Province de Brabant et 21 communes bruxelloises s'associent à la S.A. « Les tramways Bruxellois » pour donner naissance à la « Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles » (STIB). La nouvelle structure de droit public dispose d'une personnalité juridique propre. Le capital de la STIB appartient alors pour moitié aux pouvoirs publics et pour moitié à la S.A. « Les Tramways Bruxellois ». L'Arrêté Royal du 29 décembre 1953 concède à l'entreprise une situation de monopole. En 1955, le STIB hérite de la société « Les Autobus Bruxellois ». La croissance économique et le développement de l'automobile qui l'accompagne va entraîner une désaffection croissante de sa clientèle. Au début des années '60 apparaissent les premiers déficits. En 1978, face à la situation financière devenue problématique, l'Etat belge rachète les parts de la S.A. « Les Tramways Bruxellois ». Les pouvoirs publics détiennent ainsi l'ensemble des parts sociales de la STIB.

Les années 60 et 70 sont caractérisées par une désaffection croissante de la clientèle et l'apparition de déficits financiers importants. Pour assurer la continuité des services, les entreprises de transports urbains deviennent progressivement la propriété des pouvoirs publics. Le mode de gestion passe d'un système de concessions à un système de régie pure sous autorité d'un état central. Une forte autonomie est néanmoins laissée aux opérateurs. L'esprit était le suivant : « *L'entreprise concessionnaire, motivée par le profit à tirer des recettes de trafic, recherchera spontanément à adapter au mieux l'offre à la*

⁶ DUQUENNE T., (2000), « Des contrats pour réguler les relations entre les autorités et les opérateurs », Acte du séminaire EMTA sur le thème : Les Contrats : un outil pour les autorités responsables des transports, Rome, p. 13.

demande tout en minimisant ses coûts de production »⁷. Pour éviter les abus de la situation de monopole, l'Etat fixait notamment les règles de calcul et de contrôle des tarifs, ainsi que les règles de répartition des bénéfices. Ce postulat, qui était peut-être valable pendant les périodes d'apogée du transport public urbain, n'est certainement plus valable dans les années 70 et encore moins actuellement. L'Etat doit en effet se donner les moyens d'atteindre ses objectifs d'intérêt collectif qui ne pourraient être atteints par le libre jeu du marché, qui plus est monopolistique. Mais la situation à la veille de la régionalisation est tout autre. Selon un audit de la STIB réalisé par STRATEC en 1987⁸, l'Etat ne parvient qu'à un contrôle grossier de l'offre de transport public car l'initiative en matière d'offre reste, dans une très large mesure, entre les mains de la STIB elle-même.

L'introduction des contrats de gestion a donc permis dans une certaine mesure aux pouvoirs publics de récupérer ce dont il n'a jamais vraiment bénéficié, à savoir la responsabilité stratégique. Mais ce rééquilibrage des rôles n'est pas acquis pour autant puisque nous assistons à Bruxelles par exemple à une intervention de l'opérateur dans la sphère réservée au politique. Dans le cadre du nouveau contrat gestion de la STIB (2007-2012), l'opérateur a fortement contribué à l'élaboration de la note d'orientation qui constitue un document de référence et trace les lignes directrices du futur contrat de gestion en complément de la note de politique générale du Ministre en charge des transports. « [...] *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 consultant a produit une troisième note et a, avec l'aide de tous, fusionné l'ensemble dans une seule note* »⁹.

Au point de vue tactique, les opérateurs disposent d'une certaine autonomie commerciale. Aux delà des obligations de services publics fixés par l'autorité (offre minimum, fréquence minimum...), ceux-ci sont responsables de la stimulation de la demande et de l'amélioration de l'attractivité des services de transport public. A titre d'exemple, DE LIJN est tenu de formuler des propositions d'améliorations des services suite aux résultats des enquêtes de satisfaction tenues tous les deux ans et rendues obligatoires par son contrat de gestion. Les tarifs sont par contre réglementés par l'AO. Ils ne peuvent être modifiés qu'une seule fois par an et l'augmentation moyenne ne peut dépasser l'évolution du taux d'inflation. La STIB fait cependant figure d'exception

⁷ STRATEC (1987), *Etude d'organisation, de gestion et de commercialisation de la S.T.I.B.*, Rapport de synthèse, Bruxelles, p. 18.

⁸ STRATEC (1987), *Op. cit.*, p. 18.

⁹ BURHIN, F. (2007), "Contrat de gestion en Région de Bruxelles-Capitale : dernière génération", *Cahier de Sciences Administratives*, Larcier, Bruxelles, p. 30.

puisqu'elle dispose d'une plus grande autonomie dans la fixation de ses tarifs. Dans le but vraisemblable de porter son taux de couverture au-delà de la barre des 50 %, elle est autorisée à augmenter ses tarifs jusqu'à 2 % au dessus du niveau de l'inflation, avec un plafond de majoration de 6 % sur l'ensemble de la période de cinq ans que couvre le contrat. Toutefois, les régions peuvent s'opposer aux propositions de politique tarifaire émanant des exploitants si un certain nombre de principes ne sont pas respectés.

L'autonomie de gestion n'aurait pas beaucoup de sens si la délégation des nouvelles responsabilités ne s'accompagnait pas d'engagements sur les résultats et de mécanismes incitatifs. C'est en tous les cas ce que préconise la théorie de l'agence dont les résultats sont à l'origine des préceptes normatifs qui guident le processus de contractualisation¹⁰. Selon cette théorie, il convient de prévoir un mécanisme incitatif pour que l'agent (ici l'exploitant) agisse dans le sens de l'intérêt général, à savoir celui de la politique générale. L'exploitant possède un avantage informationnel par rapport à l'AO au sujet par exemple de la fonction de coûts, des technologies, etc. Ceci pose un problème d'aléa moral puisque l'exploitant peut utiliser sa rente informationnelle à son avantage sans que cet abus soit observable par l'OA. Par exemple, il peut prétendre à des coûts plus élevés qu'ils ne le sont réellement afin d'augmenter le montant de fonds publics octroyés par le régulateur. La solution optimale pour que le principal (AO) incite l'agent (exploitant) à révéler sa véritable information, et qu'il agisse ainsi dans le sens de l'intérêt commun, consiste à lui donner un niveau d'utilité plus élevé que dans la situation où le principal serait parfaitement informé. Si l'agent reçoit un bénéfice en récompense de ses efforts, il sera plus efficace tout en bénéficiant d'un « profit » explicite qui lui est abandonné. Ce faisant, l'objectif de l'autorité publique - maximiser l'intérêt collectif - est approché au mieux, mais pas atteint (optimum de second rang) car il doit consentir à dépenser des ressources pour réduire ce «gap» informationnel.

La théorie de l'agence insiste également sur une bonne répartition des risques entre le principal et l'agent. Il existe deux types de risques fondamentaux :

- un *risque de coût* ou risque opérationnel qui est défini par la différence entre les coûts d'exploitation réels et les estimations initiales ;
- un *risque de revenu* ou risque commercial qui dépend du trafic et des tarifs pratiqués.

¹⁰ Pour une revue non-technique de la littérature sur la théorie de l'agence, voir Eisenhardt (1989) ou Laffont (1993).

De manière générale, les risques doivent être portés par la partie qui les maîtrise le mieux. Si le niveau des dépenses et des recettes dépend de l'effort de l'opérateur, lui confier une part importante des risques est un moyen de l'inciter à fournir cet effort. A contrario, dans un contrat où l'opérateur ne supporte aucun risque, son profit est garanti et il n'a dès lors aucun incitant à augmenter ses recettes et/ou à réduire ses coûts¹¹.

L'opérateur possède en général une bonne maîtrise de ses coûts dans la mesure où ils dépendent essentiellement de facteurs endogènes : coût et productivité du personnel, coûts d'entretien de la flotte de véhicules... Quelques facteurs (le prix du carburant par exemple) échappent cependant au contrôle de l'opérateur. Ce dernier a également une part d'influence sur ses recettes grâce aux moyens qu'il possède pour satisfaire et stimuler la demande, notamment en mettant tout en œuvre pour offrir un service de qualité (étendue de l'offre, propreté, communication...). Ici encore, le report modal, et l'ampleur de ses recettes propres qui en découlent, ne dépendent pas exclusivement des actions de l'opérateur et de l'amélioration des transports collectifs¹². Les moyens mis à sa disposition ne lui permettent pas d'avoir un contrôle entier sur la fréquentation de son réseau. Il existe en effet des facteurs exogènes sur lesquels il n'a pas d'influence : politique générale des transports, état de congestion du réseau routier, pourcentage du réseau de transport en commun en site propre, politique de stationnement, mentalité des citoyens... Par conséquent, plus les gouvernements prendront des mesures convergentes dans un sens favorable aux transports en commun, plus la performance des opérateurs s'en trouvera démultipliée¹³.

Ceci semble indiquer que les risques opérationnels (liés aux coûts) sont plus facilement supportables par l'opérateur que ne le sont les risques commerciaux (liés aux recettes) qui dépendent pour une part plus importante de facteurs externes. Il n'est du coup pas étonnant de remarquer dans une étude réalisée pour le compte de la Commission Européenne en 2008¹⁴ et qui compare les différentes formes de contractualisation dans le secteur des transports publics urbains, que les opérateurs se voient sans exception attribués le risque opérationnel mais pas systématiquement le risque liés aux recettes. Sur les

¹¹ COPPE, A. & GAUTIER, A. (2004), "Régulation et concurrence dans le transport collectif urbain", *Reflets et perspectives de la vie économique*, 43(4), p. 66.

¹² KAUFMANN V. (2000), *Mobilité quotidienne et dynamiques urbaines – la question du report modal*, Lausanne Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

¹³ BURHIN, F. (2007), "Contrat de gestion en Région de Bruxelles-Capitale : dernière génération", *Cahier de Sciences Administratives*, Larcier, Bruxelles, p. 34.

¹⁴ VAN DE VELDE D. *et. al.* (2008), "Contracting in urban public transport", European Commission – DG TREN, Amsterdam, pp. 9-12/98.

33 cas étudiés, 13 opérateurs prennent en charge le risque opérationnel et les 20 autres, les deux formes de risques.

En Belgique, les opérateurs supportent une partie importante des risques liés aux coûts et aux revenus. Il convient néanmoins d'apporter certaines nuances. En Région bruxelloise, le gouvernement envisage par exemple de reprendre à sa charge la dette de l'opérateur¹⁵. S'il est bien légitime de vouloir assainir les finances de la STIB pour repartir sur de meilleures bases, il s'agit néanmoins ici d'une forme de reprise du risque opérationnel, à charge de l'organe de tutelle. Cette reprise du risque peut amener, si elle se produit de manière récurrente, à une déresponsabilisation de l'exploitant qui enlèverait par la même occasion une grande part du caractère incitatif du contrat de gestion.

Concernant les investissements en infrastructure, ceux-ci sont en grande partie à charge des pouvoirs publics. Les gouvernements régionaux, les communes et dans certains cas le gouvernement fédéral¹⁶ sont en effet responsables du financement des travaux publics (p. ex. route, extension du métro). Outre faciliter la mobilité, d'autres objectifs corollaires sont en effet liés à la fourniture d'infrastructures. Il s'agit notamment du développement économique, de l'égalité entre les régions, de la cohésion sociale, de la sécurité et la durabilité de l'environnement. Au vu des effets bénéfiques d'une infrastructure efficace et de qualité sur les autres sphères de l'action publique, on comprend mieux pourquoi la responsabilité de fourniture incombe aux gouvernements. D'un point de vue théorique, cela ne signifie pas pour autant que les gouvernements doivent prendre en charge tous les éléments de la fourniture d'infrastructures. Le financement peut par exemple prendre la forme d'un partenariat public-privé mais il existe par ailleurs une multitude d'autres modèles possibles¹⁷.

En analysant les 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 nouveautés¹⁸. Ils

¹⁵ 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, p. 69.

¹⁶ Depuis 1993, un accord de coopération (BELIRIS) signé entre l'Etat fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale permet l'intervention financière de l'Etat pour la réalisation d'une série de travaux d'infrastructure à Bruxelles et ainsi promouvoir son rôle national et international.

¹⁷ OCDE (2008), *Transport Infrastructure Investment : Options for Efficiency*, International Transport Forum, Paris p. 35.

¹⁸ Voir LAUWERS K. & COLLA O. (2007) "De contractuele relaties tussen Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de MIVB", *Cahier de Sciences Administratives*, Larcier, Bruxelles,

introduisent en effet un mécanisme de récompenses/sanctions appliqué en fonction du degré de réalisation des objectifs. Il est au passage intéressant de voir les différences d'application de ce système. Si la STIB et DE LIJN bénéficient d'un système de bonus et de malus, aucun malus n'est toutefois prévu pour les TEC. Ces mécanismes couvrent un nombre limité d'objectifs et les critères choisis ne sont pas toujours les plus pertinents¹⁹, ni les plus exigeants²⁰ pour inciter l'opérateur à améliorer ses résultats en termes de performance et de qualité. 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 imprévisible de l'impact budgétaire des incitants sur les finances des autorités publiques²¹. Si les incitants existent, on peut donc légitimement s'interroger sur leurs véritables effets en tant que moteur de la performance.

Un autre fait marquant est celui de l'évolution du rôle accordé à l'opérateur. De simple exploitant, rôle désiré à l'origine par les pouvoirs publics, l'opérateur devient un « manager » de la mobilité à l'échelle de la Région. Le dernier contrat de gestion des TEC est sur ce point particulièrement manifeste : « *Le Gouvernement a décidé de transformer le TEC, organisateur et prestataire de service classique d'autobus, en un manager de la mobilité et de lui attribuer une mission élargie...* »²². L'autonomie et l'implication grandissante de l'opérateur dans les décisions d'ordre stratégique sont donc des éléments évoluant au fil des ans et ne sont par conséquent pas inhérents à la création d'une relation contractuelle. Enfin, la volonté des gouvernements régionaux porte davantage sur la responsabilisation croissante de l'opérateur face à ses résultats, via la maîtrise de ses coûts et de ses recettes, et sur une meilleure prise en compte des attentes de la clientèle.

Si le rôle de l'opérateur évolue avec le temps, celui du gouvernement nous semble, par certains aspects, paradoxal, voire schizophrénique. Le rôle des pouvoirs publics est en effet double. Les gouvernements sont les organes de tutelle mais aussi les actionnaires dominants.

En tant qu'actionnaire majoritaire et propriétaire de l'opérateur, les autorités publiques sont censées diriger et contrôler les activités de l'exploitant dans

p. 34, voir également Gouvernement de la Région Wallonne, la SRWT et les TEC (2005), *Contrat de gestion de mobilité 2006-2010 entre la Région Wallonne, la SRWT et les TEC*, Namur, p. 46.

¹⁹ L'efficacité productive de la STIB est par exemple évaluée sur la seule base de son offre traduite en termes de km-convois réellement produits par rapport au nombre de km-convois prévus. Sources : Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale et la STIB (2007), *Op. cit.*, p. 21

²⁰ Dans ce mécanisme incitatif, les opérateurs sont rarement perdants.

²¹ MATTIJS, J. (2007), *Op. cit.*, p. 15.

²² Gouvernement de la Région Wallonne, la SRWT et les TEC (2005), *Op. Cit.* p. 6/50.

l'intérêt commercial du groupe. Ce pouvoir de gestion est délégué à un conseil d'administration autonome. A ce titre, les autorités publiques désignent les membres ordinaires de ce conseil ainsi que l'administrateur délégué. Ceux-ci se voient accorder la responsabilité de la bonne gestion et du développement de l'entreprise. Les autorités publiques conservent cependant le pouvoir de contrôler les activités de l'entreprise²³. 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.

Il y a ici un conflit d'intérêts qui pourrait nuire au souci de la performance dans l'exécution des tâches de service public et à l'autonomie de développement de la société. Ce double rôle du gouvernement lui donne la possibilité, en tant que propriétaire de l'entreprise, d'intervenir dans les décisions et la gestion de l'opérateur. De plus, on imagine difficilement que l'Etat pénalise significativement l'opérateur par des sanctions en cas de manquement car cela équivaldrait littéralement à se tirer une balle dans le pied. Cette structure d'organisation décrédibilise fortement les mécanismes incitatifs mis en œuvre dans le contrat de gestion et rend purement théorique le transfert des risques de l'Etat vers l'opérateur. Une plus grande indépendance vis-à-vis de l'autorité publique devrait être donnée aux membres du conseil. Ceci nécessite que le système de nomination soit revu. Par exemple, en sélectionnant des administrateurs indépendants pour leurs compétences managériales et leurs connaissances du secteur. Ceci pourrait se faire via un organisme de recrutement objectif tel que cela existe au niveau fédéral (le SELOR). Le rôle des autorités publiques se résumerait alors au contrôle du respect des missions de service public.

3. Structure de marché

A partir des années 80, la plupart des pays européens ont remis en question le modèle d'organisation traditionnel des transports publics urbains. Celui-ci était caractérisé par une intégration verticale des activités²⁴, une situation de monopole de droit et une intervention de l'Etat plus ou moins importante. La

²³ A Bruxelles, le suivi des engagements et obligations établis dans le cadre du contrat est confié à un comité de suivi, composé des délégués du Ministre chargé des transports publics, de l'Administration de l'Équipement et des déplacements (AED) et de la STIB. Ce comité se réunit au moins tous les six mois. Il examine l'évolution des projets en cours et les indicateurs des performances du système de transport public géré par la STIB.

²⁴ Les services étaient fournis sous la responsabilité directe du politique ou par l'administration elle-même.

faible qualité et surtout les maigres performances financières des opérateurs face au potentiel que représentent les transports urbains²⁵ ont progressivement mené les gouvernements à opter pour davantage de concurrence. Les vertus supposées de la concurrence devraient permettre de réduire les coûts, d'améliorer la qualité et l'efficacité, de diminuer voire d'éliminer les lourds subsides gouvernementaux, de favoriser l'investissement et enfin de rééquilibrer le partage modal. L'argument principal des partisans de la libéralisation est le suivant : les entreprises de transports urbains se trouvent face à des contraintes budgétaires trop légères lorsqu'elles sont partiellement ou totalement à l'abri des effets d'une faillite.

Pour introduire la concurrence dans le secteur, différents mécanismes sont envisageables²⁶. Parmi les plus connus, il y a la concurrence pour le marché ou la concurrence sur le marché pour ne citer qu'eux.

La concurrence a lieu pour le marché lorsque le régulateur sélectionne via appel d'offre une entreprise qui opérera les services de transport d'une région donnée de manière exclusive et ce, pour une durée déterminée. Le processus de sélection est concurrentiel : le régulateur sélectionne les entreprises sur base de critères financiers (subsides demandés) de performance et de qualité. La concurrence a lieu sur le marché lorsque le régulateur autorise la libre entrée sur le marché et que plusieurs entreprises se font concurrence pour un même service, sur une même localité.

Le transport public en Belgique se caractérise par une organisation très peu concurrentielle mais on observe tout même certains mécanismes s'apparentant aux deux types de concurrence évoqués ci-dessus.

A Bruxelles, la STIB exploite directement l'entièreté du réseau 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

²⁵ Le transport public urbain est bénéfique à la société pour plusieurs raisons :

- l'impact des prestations de transport envisagées sur les perspectives de mobilité urbaine et régionale et sur l'activité économique en général ;
- l'existence et l'importance des externalités positives dont peuvent être créditées les prestations de l'entreprise, notamment 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) ;
- les éventuels effets redistributifs accessibles au travers de ces activités, ceux-ci provenant en l'occurrence de la fourniture de certaines prestations à des prix subventionnés ;
- le souci d'offrir au public, le cas échéant en complément avec d'autres modes de transports, un service qui puisse être qualifié d'universel.

²⁶ COPPE, A. & GAUTIER, A. (2004), *Op. cit.*, p. 67

opérateurs (SNCB, TEC et DE LIJN) sur certains tronçons. Cette concurrence est pour le moins théorique puisque l'objectif des TEC et de DE LIJN est ici de pouvoir offrir une liaison entre Bruxelles et ses environs. 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 passagers²⁷.

En Flandre et en Wallonie, DE LIJN et le Groupe TEC font appel à des entreprises privées de transport pour assurer une partie de leurs prestations. Les gouvernements déterminent le pourcentage minimum du total de l'exploitation qui doit être confié à des tiers. Initialement, 35 % de l'exploitation (nombre total de kilomètres parcourus) en Région flamande était délégué à des sociétés privées. Comme le montre le tableau 1 ci-dessous, cette proportion atteignait 43,5 % en 2006 et l'objectif de la Région est d'atteindre prochainement une répartition 50-50 entre l'opérateur public et le secteur privé²⁸. En Wallonie, les contrats de gestion imposent, pour chaque entité du groupe, un pourcentage minimum d'offre sous-traitée basé sur l'offre de référence de 2004. Pour les services réguliers, il varie de 11 % pour les TEC Charleroi à 41 % pour les TEC Brabant Wallon et Namur Luxembourg. L'offre de services réguliers spécialisés tels que les lignes scolaires doit quant à elle être entièrement (minimum 100 %) sous-traitée. Ici aussi, l'ambition est donc implicitement d'augmenter la proportion de l'exploitation déléguée au secteur privé. Elle était pour l'ensemble du Groupe TEC de 28,7 % en 2004²⁹ et atteint 29,4 % en 2007³⁰.

Les opérateurs privés sont entièrement régulés par les opérateurs publics. Ces derniers déterminent les itinéraires, les points d'arrêts, les horaires, les moyens à mettre en œuvre, les caractéristiques de l'équipement, le style qui doit être conservé, les tarifs et les tickets. Les opérateurs privés reçoivent en échange de leurs prestations des subventions de la part des opérateurs publics. Ceux-ci sont calculés sur base d'un prix au kilomètre parcouru prédéterminé par le Conseil d'Administration de l'opérateur public, après avis d'une commission composée des représentants du secteur des autobus et des autocars. Les recettes sont quant à elles intégralement reversées à l'opérateur public.

²⁷ Chaque jour, 350 000 personnes se rendent à Bruxelles, en voiture ou en transports en commun, pour y travailler ou étudier.

²⁸ Sources : Fédération Belge des exploitants d'autobus et d'autocars et des organisateurs de voyages www.fbaa.be > services > législation > Services réguliers.

²⁹ Gouvernement de la Région Wallonne, la SRWT et les TEC (2005), *Op cit.*

³⁰ www.infotec.be > chiffres clés.

Tableau 1: chiffres clés sur la part des transporteurs privés dans le transport public par autobus

	STIB	DE LIJN (2006)	S.R.W.T./TEC (2007)
Pourcentage de l'offre totale exploitée par les sociétés privées	0%	43,50%	29,41%
Nombre de bus appartenant aux sociétés privées	0%	1301	574
Nombre de contrats avec les sociétés privées	0%	86	80

Sources : Fédération Belge des exploitants d'autobus et d'autocars et des organisateurs de voyages et TEC

Le choix des lignes ainsi que le choix des opérateurs privés étaient jusqu'il y a peu déterminés historiquement. Il n'y avait donc pas à proprement parlé de mise en concurrence pour le marché. Les critiques de la Cour des Comptes³¹ sur l'attribution discrétionnaire de ces lignes et le calcul pour le moins peu transparent des subventions ont amené l'opérateur DE LIJN à revoir sa politique à l'égard de des opérateurs privés. Par conséquent, à partir de 2002, l'ensemble des contrats avec le secteur privé en Flandre ont été attribués par appels d'offre. Au total en 2002, DE LIJN a reçu 183 offres et a conclu 79 contrats. Les critères pris en compte par l'opérateur pour évaluer les offres sont pour l'essentiel le prix et la qualité.

Cette introduction de la concurrence parmi les entreprises privées a causé de nombreux changements dans le secteur³². Certains ont préféré vendre leur entreprise à d'importants groupes internationaux tels que Veolia Transport Belgium nv et Eurobus Holding sont forts actifs sur le marché belge³³. D'autres ont décidé de rester indépendants, mais d'unir leurs forces au sein d'une coopérative (p. ex. Intrabus). Enfin, un certain nombre d'entrepreneurs est resté indépendant, non groupé.

En Wallonie, l'attribution des contrats se fait toujours sur base historique. La plupart des exploitants privés disposent d'un contrat à durée indéterminée conclu de gré à gré sans mise en concurrence³⁴. Parmi ces exploitants, on retrouve Eurobus Holding qui regroupe 31 sociétés en Wallonie. Cette société a en fait été constituée en 1996 par la S.R.W.T., en partenariat avec d'autres entreprises du secteur, afin de faire face à une possible libéralisation totale du secteur des transports publics. Cette société est non seulement active en Flandre et en Wallonie, mais également en France, aux Pays-Bas et en Allemagne. La

³¹ REKENHOF (1996), *Boek van het rekenhof 1995*, Brussel, Rekenhof, 261 p.

³² Sources : Fédération Belge des exploitants d'autobus et d'autocars et des organisateurs de voyages : www.fbaa.be

³³ Eurobus regroupe 42 sociétés en Belgique, dont 31 en Wallonie.

³⁴ COUR DES COMPTES (2007), *19e Cahier d'observations*, Parlement wallon, Fascicule 1^{er}, (667) n°1, p. 71/150.

S.R.W.T. détient 29 % de participation dans Eurobus Holding dont le président est également l'administrateur général de la S.R.W.T. Cette participation joue un rôle important pour équilibrer les comptes de l'opérateur public qui engrange un bénéfice annuel significatif³⁵.

Un projet de directive, qui pourrait être adopté prochainement par l'Union européenne, prévoit de laisser aux Etats membres le choix entre une libéralisation totale du secteur des transports publics, dont la gestion serait confiée à des opérateurs après appel à la concurrence, ou l'octroi de cette gestion à un opérateur unique, moyennant respect de certaines conditions, dont celle, pour l'opérateur, d'être cantonné à une seule région ou Etat, c'est-à-dire l'interdiction d'offrir ses services dans une autre région ou un autre Etat de l'Union européenne. Selon la Cour des Comptes, si la Région wallonne optait pour l'octroi d'un monopole à la S.R.W.T. et au groupe TEC, la participation de la S.R.W.T. dans la S.A. Eurobus holding serait en contradiction avec l'interdiction de prester des services dans un autre Etat ou une autre région. Pour se mettre en conformité avec la législation européenne, la S.R.W.T. a conclu un accord avec le groupe français Keolis (qui a en janvier 2008 augmenté sa participation dans Eurobus de 11 % à 71 %) pour lui céder l'entièreté de ses parts dans un futur proche.

En conclusion, grâce à l'introduction de la procédure d'appel d'offres par la société DE LIJN, le marché est désormais partiellement ouvert. Le système actuellement utilisé par DE LIJN, et de manière très marginale par les TEC, est un modèle d'appel d'offres indirecte. Dans ce modèle, les opérateurs publics sont non seulement des exploitants de transports publics pour leur région respective, mais ils agissent également en tant que fournisseur, acheteur et régulateur des services. Il n'y a pas de concurrence entre l'entreprise publique et les sociétés privées qui travaillent pour elle. Il y a seulement concurrence entre les opérateurs privés qui souhaitent conclure un contrat avec l'opérateur public dont la situation de monopole n'est actuellement pas contestable au sens de Baumol³⁶.

4. Les effets de la réforme

Bien qu'on ne puisse pas encore parler de libéralisation des services de transport urbain de personne en Belgique, la réforme survenue au début des années '90 a

³⁵ LAW Ph. (2006), « Eurobus soutient les TEC wallons ». In : La Libre Belgique.

³⁶ Un marché est dit contestable lorsqu'il n'existe aucune barrière à l'entrée, qu'elle soit d'ordre financière ou, en l'occurrence ici, réglementaire (Baumol, W. [1982]).

bel et bien pour objectif, outre les aspects institutionnels, d'améliorer le service rendu aux usagers tout en veillant à ce que le financement public soit utilisé de manière plus efficace et ainsi espérer renverser la tendance observée pendant les années 1960-1970.

La régulation de ce secteur s'est sensiblement modifiée et il est désormais envisageable d'analyser le phénomène et une partie de ses effets. Pour ce faire, il est possible d'adopter plusieurs postures. Dans une première partie, nous analyserons les résultats en termes microéconomiques (analyse de l'offre, de la demande, de productivité et de l'efficacité) pour ensuite adopter une position davantage « client-centrée » (les effets en termes de prix, de qualité et de durabilité).

La comparaison des trois sociétés de transports publics en Belgique n'est pas chose aisée. Bien qu'elles fournissent le même service, l'échelle géographique sur laquelle elles opèrent n'est pas identique et rend difficile toute comparaison d'indicateurs. Les données, quand elles existent, sont généralement disponibles à l'échelle des régions. Par conséquent, hormis dans le cas de la ville-région que constitue Bruxelles, les données intègrent également les services de transport périurbain et interurbain de personnes. Les différences manifestes de densité de population et de superficies territoriales entre les différentes régions posent inévitablement des problèmes de comparabilité, que ce soit en termes de productivité, d'accessibilité ou de qualité de service³⁷.

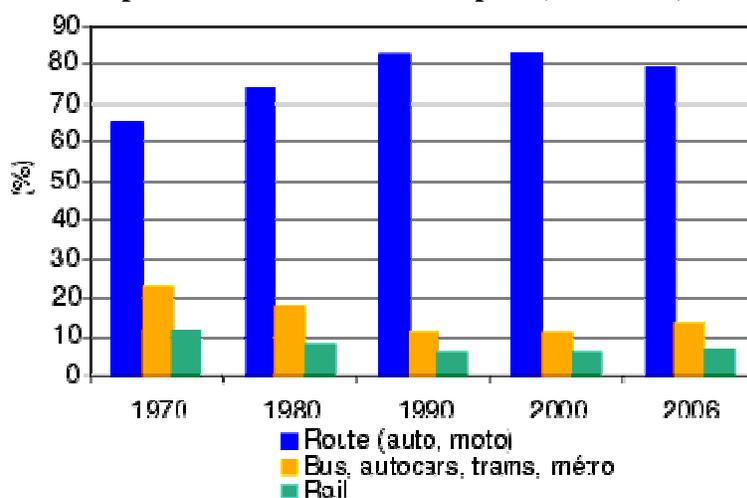
4.1 Les parts modales du transport en commun

En Belgique, la voiture particulière est de loin le mode de transport le plus utilisé pour les déplacements motorisés. En 2006, la part modale des transports publics (en termes de nombre de déplacements) était de 13,8 % pour les bus, autocars, trams et métro et de 79 % pour la voiture particulière.

En termes de tendance, on observe une hausse sensible de la part modale de la voiture qui est passée de 65 % en 1970 à 83 % en 2000. La part modale des transports en commun a quant à elle diminué dans les mêmes proportions. Ces dernières années, cette tendance s'est néanmoins inversée, la part modale de la route en 2006 étant légèrement inférieure à celle de 2000, notamment à cause de l'augmentation des prix des carburants et de la congestion.

³⁷ CHESHIRE P. et GORNOSTAEVA G. (2002), Cities and regions: comparable measures require comparable territories, *Les cahiers de l'institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile de France*, n°135, pp. 13-32.

Total des déplacements de personnes sur le territoire belge réparti selon le mode de transport (1970-2006)



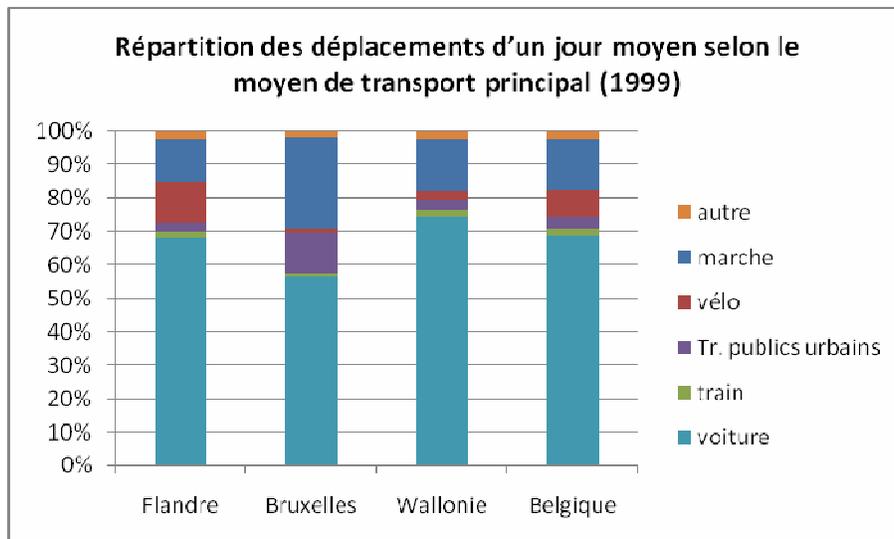
Source : Bureau fédéral du Plan, 2008

La part dominante de la route s'explique notamment par les avantages en termes de coût, de vitesse et de flexibilité (notamment des horaires) que ce mode de transport offre par rapport aux autres modes. Notons que le réseau routier belge est beaucoup plus étendu que les autres réseaux de transport et qu'il figure parmi les plus denses d'Europe. Le taux de motorisation y est également l'un des plus importants du monde. Ces avantages subsistent à ce jour, malgré la congestion croissante du réseau routier³⁸.

A l'échelle des régions, les résultats émanant de la dernière enquête ménage réalisée en Belgique³⁹ corroborent la suprématie de la voiture par rapport aux autres modes de transport (cf. figure ci-dessous). On constate néanmoins certaines particularités propres à chaque région. A Bruxelles, par exemple, on enregistre une part plus importante de la marche à pied et des transports publics urbains. La région bruxelloise est en effet caractérisée par un territoire totalement urbanisé avec une densité de population naturellement plus élevée que dans le reste du pays. Les distances y sont plus courtes et l'accessibilité aux transports en commun y est plus facile. La Flandre présente, quant à elle, une forte utilisation du vélo.

³⁸ BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN, *Tableau d'indicateurs de développement durable*, 2009, p. 54/153 p.

³⁹ TOINT, Ph, E. CORNELIS, e.a. (2001), *Enquête Nationale sur la mobilité des ménages, Réalisation et résultats, Rapport final*, DWTC, 171 p.



Sources : MOBEL (1999)

Même s'il semble difficile de disposer de données homogènes et comparables dans le temps et dans l'espace, tout porte à croire (notamment en constatant l'importante augmentation du nombre de voyageurs transportés par les exploitants) que les parts de marché des transports publics urbains dans les trois régions ont augmenté depuis une dizaine d'années. Sur la base d'enquêtes réalisées auprès de ménages résidant à Bruxelles et dans sa périphérie, Tractebel a obtenu des résultats qui indiquent une nette tendance à l'augmentation de la part de marché des transports publics (tous opérateurs confondus, y compris SNCB) dans la région bruxelloise et sa périphérie directe entre 2001 et 2004, laquelle passerait de 29 à 37 %.

	Transports privés				Transports publics			
	1991	1995	2001	2004	1991	1995	2001	2004
Domicile-travail	81%	77%	80%	67%	19%	23%	20%	33%
Domicile-école	52%	38%	50%	46%	48%	62%	50%	54%
Domicile-autres	75%	70%	69%	64%	25%	30%	31%	36%
Total	74%	69%	71%	63%	26%	31%	29%	37%

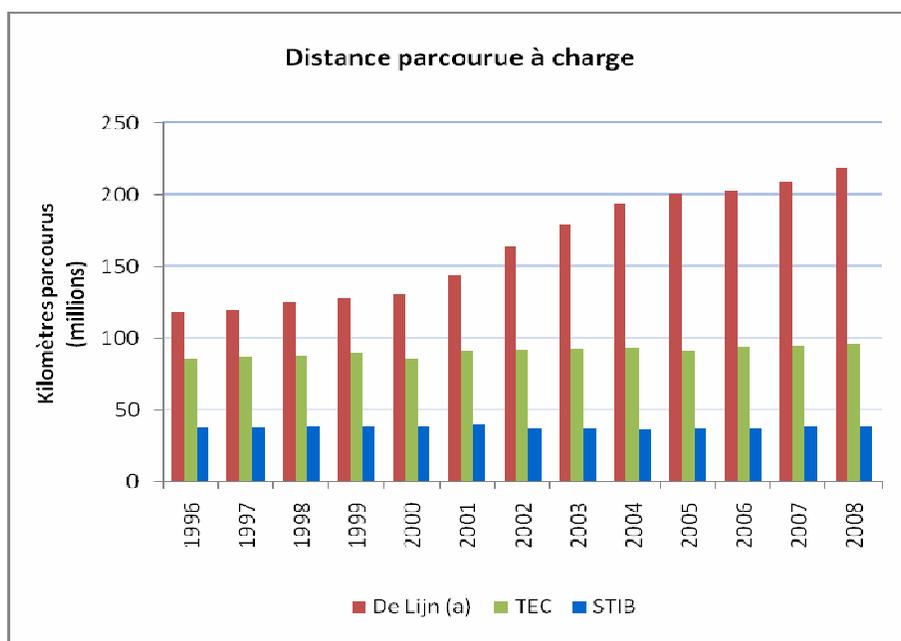
Sources : Tractebel (2005), Enquête ménages.

Cette tendance est confirmée, mais dans une ampleur plus modérée, par une récente étude réalisée par le SPF Mobilité et Transports sur les déplacements domicile-travail en Belgique. Selon cette étude, il y a eu, de 2005 à 2008, une diminution très nette de l'utilisation de la voiture d'environ -2,1 % au profit des autres modes : cette diminution est plus marquée à Bruxelles (-4,4 %) et en Wallonie (-2,7 %) qu'en Flandre (-1,2 %) ⁴⁰.

⁴⁰ SPF « Mobilité et Transports » (2009), « Diagnostic des déplacements domicile travail 2008 », Rapport final, N°46, p. 10/96 p.

4.2 L'offre de transport

L'offre de transport peut être appréciée de différentes manières. Parmi les indicateurs les plus connus, on retiendra le nombre de véhicule-kilomètres c'est-à-dire la distance parcourue à charge par la flotte de la société de transport sur une année (exploitants privés inclus).



(a) À partir de 2001 : bus scolaires inclus.

Sources : DE LIJN, TEC, STIB ; certains calculs: INS

Sur la période étudiée, on observe une forte augmentation de l'offre de transport en Flandre à partir de 2001 (+ 67 % entre 2000 et 2008). Cette augmentation est la conséquence de la mise en place, de 2001 à 2007, d'une politique volontariste visant à proposer une offre minimale de transport en commun sur tout le territoire flamand⁴¹. Cette offre est définie en fonction de la densité de population. Sa création progressive s'est traduite par une augmentation du service dans les zones où apparaît un déficit de desserte. Concrètement, les deux facteurs explicatifs sont :

- une augmentation de la fréquence de passage via l'établissement d'une fréquence minimale associée à des temps d'attente maximaux aux arrêts

⁴¹ Moniteur Belge du 21 août 2001, Décret « Basismobiliteit ».

(variable selon le type de zone à desservir, selon les jours et selon le moment de la journée) ;

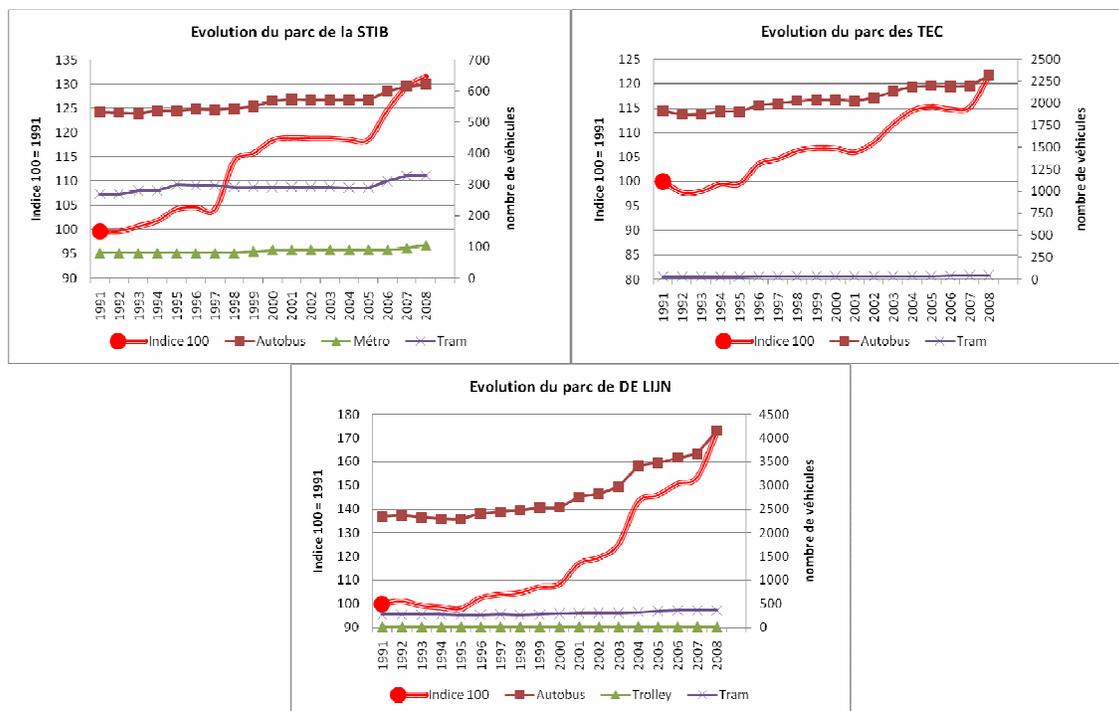
- une desserte plus étendue grâce à l'imposition d'une distance maximale entre le domicile et l'arrêt de bus (variable selon la zone considérée).

Cette augmentation est accentuée par la prise en compte, à partir de 2001, des bus scolaires dans les statistiques de l'opérateur.

En Wallonie, l'offre des TEC exprimée en km-convoi a faiblement augmenté (+12 % entre 1996 et 2008). Les années 2000 et 2005 ont été affectées par d'importants mouvements de grèves du personnel de régie se traduisant par une diminution de l'offre globale.

A Bruxelles, malgré les restructurations progressives du réseau de surface survenues ces dernières années, la STIB n'a visiblement pas augmenté son offre de transport, exprimée en véhicule-kilomètres, et ce depuis 1996. Etant donné l'introduction du réseau de nuit à partir de 2007, la distance parcourue aurait même diminué en journée. L'acquisition de nouveaux matériels roulants vient néanmoins compenser cette diminution de l'offre kilométrique grâce à des véhicules plus capacitaires (+ 40 % de places-kilomètres entre 2000 et 2008). Augmenter la capacité est une manière de renforcer l'offre de transport tout en diminuant les coûts fixes opérationnels pour l'opérateur.

En ce qui concerne le parc de véhicules des sociétés régionales de transports, il est essentiellement constitué de bus en Région wallonne (98 %), de bus (92 %) et tram (8 %) en Région flamande et de bus (59 %), métro (10 %) et tram (31 %) en Région bruxelloise. L'évolution du parc témoigne de la politique de chacun des opérateurs quant à l'expansion et le renouvellement de leur flotte. Les graphiques ci-dessous illustrent les différentes tendances (y compris le parc des exploitants privés).



Sources : Bureau Fédéral du Plan

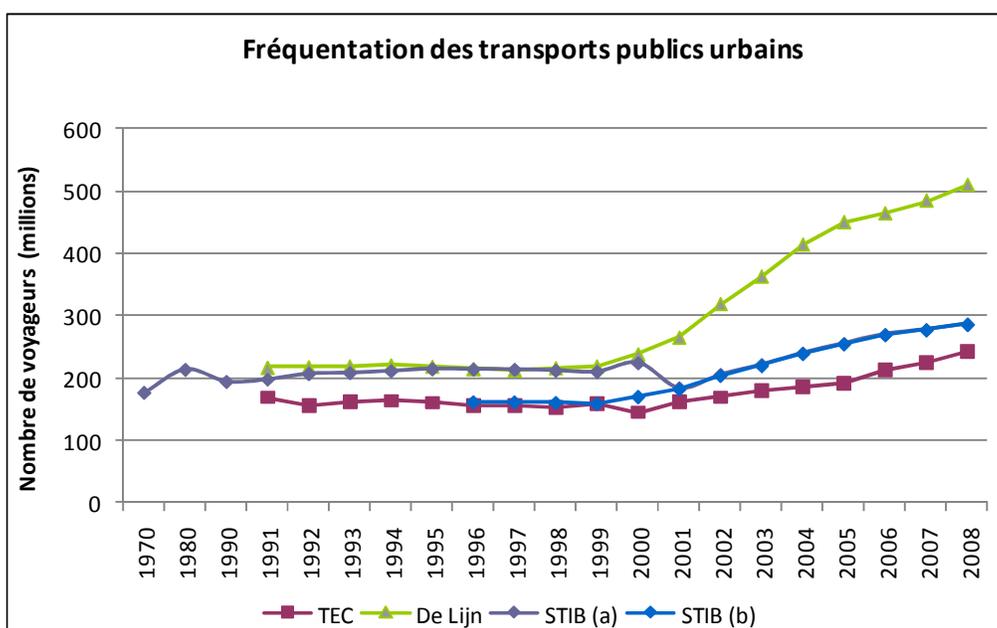
Dans les premières années de la régionalisation, la flotte de véhicules n'a fait l'objet que de modestes investissements. La fusion des Sociétés de Transports Intercommunaux (cf. supra) en Flandre et en Wallonie a en effet permis de réaliser des économies d'échelle via une mise en commun du matériel roulant entre plusieurs localités, diminuant ainsi le parc nécessaire. A partir de 1995, l'évolution des parcs montre qu'il a été nécessaire de renouveler la flotte vieillissante et d'augmenter les capacités. On observe en effet une très forte augmentation du parc de DE LIJN (+74 % entre 1995 et 2008). Après un léger investissement entre 1990 et 1995, la STIB s'est lancée dans une double campagne de renouvellement du matériel roulant : la première à partir de 1998 et la seconde à partir de 2006. Ce renouvellement était incontournable tant le matériel était devenu vétuste et que les manques de capacités se faisaient problématiques. Le nouveau matériel a temporairement permis d'absorber l'accroissement de la fréquentation sans toutefois améliorer le confort des clients de manière définitive⁴². En Wallonie, à l'instar de la STIB, les TEC présentent des investissements par pallier. La première phase d'investissements eut lieu entre 1995 et 2001, suivi d'une deuxième phase entre 2002 et 2007. 2008 semble augurer une troisième phase d'expansion, plus importantes encore que les précédentes.

⁴² STIB, RBC (2006), *Rapport quinquennal du contrat de gestion 2001-2005 : Cinq ans d'amélioration des transports publics à Bruxelles*, Bruxelles, p. 22.

4.3 La demande de transport

L'analyse de la fréquentation des transports en commun est pour le moins intéressante. Dans les trois régions du pays, on distingue deux grandes périodes :

- Une phase de stagnation (voire de déclin pour les TEC) entre 1990, année de la réforme, et 1999 ;
- Une phase de croissance depuis 1999-2000 jusqu'à aujourd'hui : cette croissance a tendance à se tasser dans le temps. Elle est par ailleurs contrastée selon la région considérée. La plus forte croissance est observée en Flandre (+128 % sur les dix dernières années), devant la STIB (+80 %) et les TEC (+57 %). Cette spectaculaire croissance de la part de l'opérateur DE LIJN fait qu'à lui seul, il transporte aujourd'hui presque autant de voyageurs que les TEC et la STIB réunis.



Sources : SRWT, STIB, DE LIJN et SPF Economie

STIB (a) : statistiques sur base des anciens coefficients pour le nombre de voyages par abonné
STIB (b) : statistiques sur base des nouveaux coefficients calculés sur base d'une enquête en 2001

L'évolution de la fréquentation en Flandre semble traduire l'efficacité de la mise en œuvre du décret « basis mobiliteit ». L'offre supplémentaire semble avoir trouvé des clients. On peut par ailleurs s'étonner de voir la STIB transporter davantage de voyageurs que les TEC pour une population desservie 4 fois moindre. Cependant, en ce qui concerne Bruxelles, la population réelle à considérer est plus importante étant donné sa fonction de pôle économique du pays. De plus, la spécificité urbaine de la Région bruxelloise se traduit par une fréquentation largement supérieure des transports en commun comme en atteste l'indicateur relatif au partage modal (cf. supra).

La STIB, dans son rapport d'activités, explique la croissance de ces dix dernières années par plusieurs facteurs⁴³ :

- L'accroissement de l'offre et de la qualité
- L'accroissement de la congestion automobile
- La mise en site propre des lignes de surface
- La hausse du carburant
- La politique du stationnement payant
- L'introduction des tarifs préférentiels auprès de certaines catégories de personnes
- La conscientisation croissante de la population par rapport aux enjeux environnementaux

Les statistiques ne semblent pas corroborer l'accroissement de l'offre du moins en termes de fréquence (cf. supra), ni celui de la qualité (cf. infra). Si la mise en site propre est réelle, elle ne permet cependant pas d'améliorer la vitesse commerciale⁴⁴. Les autres facteurs ne sont quant à eux pas du ressort direct de l'opérateur : hausse du prix du carburant, accroissement de la congestion, politique de stationnement, l'introduction de tarifs préférentiels (du ressort du politique), conscientisation croissante... Il s'agit de facteurs explicatifs externes, de facteurs exogènes qui ne dépendent pas des actions de la STIB. Nous voyons ici la difficulté d'isoler les réelles performances de l'opérateur et l'impact découlant de ses propres actions dans l'amélioration de la mobilité au niveau régional. Se pose alors la question de la meilleure manière de mettre l'opérateur face à ses responsabilités : Quelles sont ses marges de manœuvres ? Sur quel levier peut-il réellement agir ? Et sur quoi peut-on objectivement l'évaluer ? Ces questions amènent à faire preuve de prudence et de discernement dans la définition des objectifs quantitatifs assignés à l'opérateur lors de la négociation du contrat de gestion. Les objectifs (et leurs incitants) doivent être directement liés aux capacités de l'opérateur à pouvoir y répondre.

Si l'on peut se réjouir de l'accroissement de la fréquentation des TC observées ces dernières années, il faut néanmoins interpréter les chiffres ci-dessus avec beaucoup de précaution. Premièrement, ces statistiques étant générales, elles cachent des réalités très différentes d'une zone à l'autre. Par exemple, le TEC Liège-Verviers assure, à lui seul, près de la moitié des transports par bus.

⁴³ RBC, STIB (2006), *Rapport quinquennal du contrat de gestion 2001-2005* : Cinq ans d'amélioration des transports publics à Bruxelles, Bruxelles, p. 14.

⁴⁴ COURTOIS X. (2007), *Géographie de la vitesse commerciale du réseau de la STIB*, Mémoire présenté en vue de l'obtention du titre de licencié en Sciences géographiques, Université Libre de Bruxelles, 168 p.

Deuxièmement, les seules données disponibles concernant l'utilisation des transports en commun, à l'exception de DE LIJN, se rapportent au nombre de voyageurs. On peut regretter que les sociétés de transport ne procèdent pas à des estimations systématiques du nombre de voyageurs-km, ce qui nous donnerait une mesure et une lecture plus fine de la fréquentation des transports en commun qui tient compte de la distance parcourue par les usagers. Troisièmement, et c'est peut-être le plus important, les chiffres exposés ne sont pas représentatif de la réalité. Les statistiques sur le nombre de voyageurs sont en effet 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. Or, ces hypothèses de taux de fréquentation sont parfois fixées de manière arbitraire et diffèrent d'une région à l'autre. Le tableau ci-dessous présente la valeur des coefficients utilisés par les opérateurs pour les abonnements annuels classiques. Ces mêmes coefficients sont par ailleurs utilisés pour les autres catégories d'abonnements des TEC et DE LIJN. Aucune distinction n'est donc faite entre les différents types d'utilisateurs.

	STIB	TEC	DELIJN
Abonnement urbain	40 voyages/mois	90 voyages/mois	90 voyages/mois
Abonnement inter-urbain	-	50-60 voyages/mois	52 voyages/mois

Sources : contrats de gestion STIB, TEC, DE LIJN

Ces hypothèses de fréquentation pour les abonnements peuvent artificiellement gonfler les statistiques. D'autant plus que dans les trois régions, la croissance de la fréquentation est principalement attribuable à la croissance du nombre d'abonnés⁴⁵. Ceux-ci représentent aujourd'hui plus du tiers des déplacements sur le réseau⁴⁶. Ce phénomène a un impact non négligeable sur le montant des subsides puisque ces statistiques sont utilisées pour déterminer le montant des dotations publiques d'exploitation et des compensations financières pour tarifs préférentiels (gratuité pour les moins de 12 ans et pour les seniors, réductions pour les abonnements scolaires, ...).

A Bruxelles par exemple, les personnes de plus de 65 ans bénéficient depuis 2002 de la gratuité des TC⁴⁷. Tous les bruxellois qui appartiennent à cette catégorie sont alors automatiquement enregistrés en tant qu'abonnés dans les statistiques de la STIB. En Wallonie, les personnes de plus de 65 ans comptent pour plus de 10 % du nombre total de voyage alors qu'ils ne représentent que

⁴⁵ STIB, rapport d'activités 2006, 2007, 2008 ; VAN DAMME F. (2007), *Kansen voor het openbaar vervoer in Vlaanderen*, K.U.Leuven, Faculty of Engineering.

⁴⁶ Sources : STIB, DE LIJN, TEC.

⁴⁷ Depuis 2001 en Flandre et en Wallonie.

4 % selon les enquêtes⁴⁸. Plusieurs études montrent en effet que cette catégorie d'usagers est très dépendante de la voiture et, quand elle utilise les transports en commun, elle les utilise de manière moins intensive que les autres catégories d'usagers⁴⁹.

En 2000, la STIB et la Région de Bruxelles Capitale ont voulu corriger ce biais. Pour ce faire, les coefficients ont été ajustés sur base des résultats d'une enquête réalisée auprès des utilisateurs. Ceci explique la présence de deux courbes « STIB » dans le graphique de l'évolution de la fréquentation (cf. supra). Afin de disposer d'une série chronologique homogène, les statistiques des années 1996 à 2000 ont également été corrigées. Auparavant, la STIB considérait que chaque abonné MTB (abonnement classique) effectuait 78 voyages par mois, voire plus pour d'autres types d'abonnements. Ce chiffre a été ramené à 40 voyages dans la nouvelle méthode de calcul.

D'autres biais sont à faire remarquer. Ainsi, les statistiques basées sur les oblitérations peuvent être faussées par le fait que le voyageur oblitère deux fois son ticket (à chaque montée) lors d'un voyage avec une correspondance. Un même voyage est alors comptabilisé deux fois. Un réseau qui favoriserait les correspondances surévaluerait ainsi les statistiques de fréquentation⁵⁰. Enfin, comme évoqué plus haut, les prestations de bus scolaires sont tantôt exclus, tantôt inclus dans les statistiques.

4.4 L'emploi

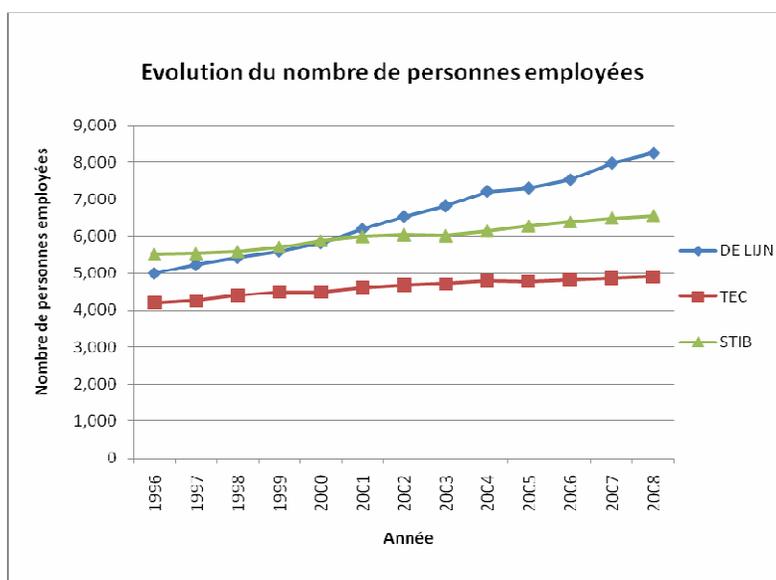
DE LIJN, la STIB et les TEC sont des organismes régionaux d'intérêt public, ou organismes para-régionaux. Le statut du personnel pour chaque opérateur est "sui generis". Cela signifie que le conseil d'administration a le pouvoir exclusif de déterminer la formation, le statut administratif et pécuniaire du personnel.

⁴⁸ CASTAIGNE M., HUBERT J.P., TOINT Ph. (2003), *La mobilité des aînés en Wallonie*, P. U. Namur.

⁴⁹ HUBERT J.P., TOINT Ph. (2002), *La mobilité quotidienne des Belges*, P. U. Namur. ; FEBIAC (2006), "50-plusser: mobiliteit, zijn auto en zijn automerk", eindrapport, 2006.

⁵⁰ A Bruxelles, les récentes restructurations du réseau ont mené à davantage de correspondances. En 2005, seules 13 % des liaisons étaient directes, 72 % se faisaient au moyen d'une correspondance et 15 % au moyen de deux correspondances (Sources : LEBRUN L., CARTON V., HUBERT M. et al. (2009), *Cityvision : une nouvelle ambition pour les transports publics urbains et le développement de Bruxelles*, Bruxelles, 23 octobre 2009, p. 15)

La plupart du temps, une réforme se traduit par des effets en termes d'emplois. Lorsqu'on regarde l'évolution du nombre absolu d'employés chez les opérateurs de transport (hors exploitants privés), la tendance est à la hausse.



Sources : SPF Economie

La réforme n'a donc pas eu d'effets en termes de réduction du personnel, que du contraire, elle aurait permis une politique de croissance de l'organisation. A nouveau, cette augmentation est cependant contrastée selon la région considérée. DE LIJN présente la plus forte évolution avec + 47 % sur les dix dernières années. Derrières, la STIB et les TEC présentent une évolution plus modérée (+15 % et +9 % respectivement).

4.5 Les prix

Les tarifs sont réglementés par l'AO. Ils ne peuvent être modifiés qu'une seule fois par an et leur augmentation en Flandre et en Wallonie ne peut dépasser l'évolution du taux d'inflation. A Bruxelles, la STIB dispose d'une plus grande autonomie dans la fixation de ses tarifs puisqu'elle est autorisée à augmenter ses tarifs jusqu'à 2 % au dessus du niveau de l'inflation, avec un plafond de majoration de 6 % sur l'ensemble de la période de cinq ans que couvre le contrat de gestion. L'indicateur de l'évolution globale des tarifs est calculé sur base de l'évolution moyenne de l'ensemble des titres existants. Un titre de transport ayant peu de succès pèse donc le même poids que le titre le plus utilisé. Une grande partie de la population peut donc se trouver lésée sans que cela ait un impact sur l'évolution globale des tarifs. La multiplicité des tarifs accentue ce phénomène.

Depuis 1990, un éventail de titres de transport ont été créés. Ils 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 (voir le tableau ci-dessous). 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'Etat 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'utilisateur.

Principales réductions et gratuités pour les cartes et abonnements 2010			
	Bruxelles	Flandres	Wallonie
Critère sociaux			
RIS ⁵¹	Gratuit	Réduction 85%	Réduction 25%
VIPO/OMNIO ⁵²	Réduction 80%	Réduction 85%	Réduction 25%
Anciens combattants	Gratuit	Gratuit	Gratuit
Age			
<6 ans	Gratuit	Gratuit	Gratuit
6-11 ans	Gratuit	Gratuit	Gratuit
12-25 ans	Réduction 40%	Réduction 25%	Réduction 25%
Etudiant	Réduction 62.5%	Réduction 25%	Réduction 65%
60-65 ans	Réduction 30%	Réduction 25%	Réduction 25%
>65 ans	Gratuit	Gratuit	Gratuit

Sources : STIB, DE LIJN et TEC

Il existe également un système dit du « tiers payant » qui permet d'offrir à l'utilisateur une réduction sur son titre de transport en commun. Celui-ci est alors tout ou en partie financé par :

- les villes ou les communes qui en font le choix pour leurs habitants (ex : cas de ville de Hasselt où les transports en commun sont gratuits).
- Les employeurs pour leurs employés (financement de minimum 60 %)
- Les employeurs et l'Etat selon une clé de financement de respectivement 80 % et 20 %

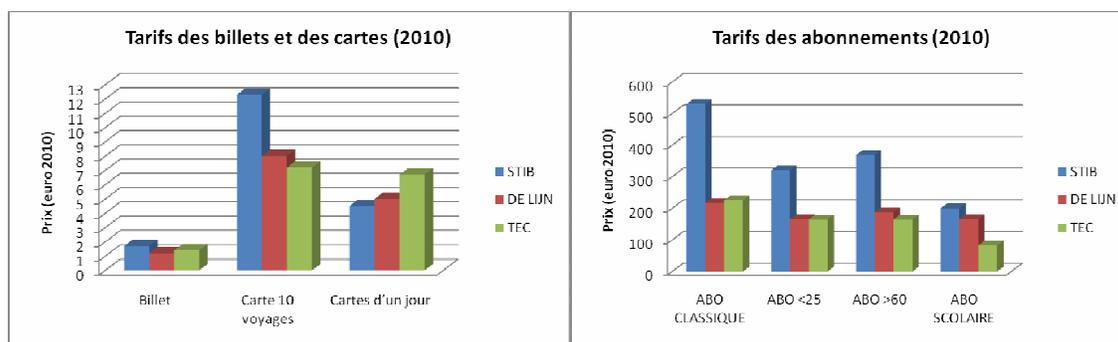
La politique tarifaire dans son ensemble révèle certaines inégalités car les réductions sont en général accordées indépendamment du niveau de revenus du bénéficiaire. La tarification spéciale sur la base de critères sociaux est réduite et ne concerne que les personnes à très bas revenus (OMNIO) ou ayant un statut

⁵¹ RIS = Revenu d'Intégration Sociale.

⁵² OMNIO = très bas revenus ; VIPO = les handicapés et les bénéficiaires de la garantie de revenu aux personnes âgées (Grapa), de l'aide sociale (CPAS) ou du revenu d'intégration social (RIS).

social spécifique (ex : VIPO). Notons que les anciens combattants, victimes de guerre et leurs ayant droit bénéficient également de la gratuité des transports publics.

Au-delà des réductions, les trois régions présentent des stratégies tarifaires très différentes. Premièrement, le niveau des prix diffère sensiblement d'une région à l'autre.

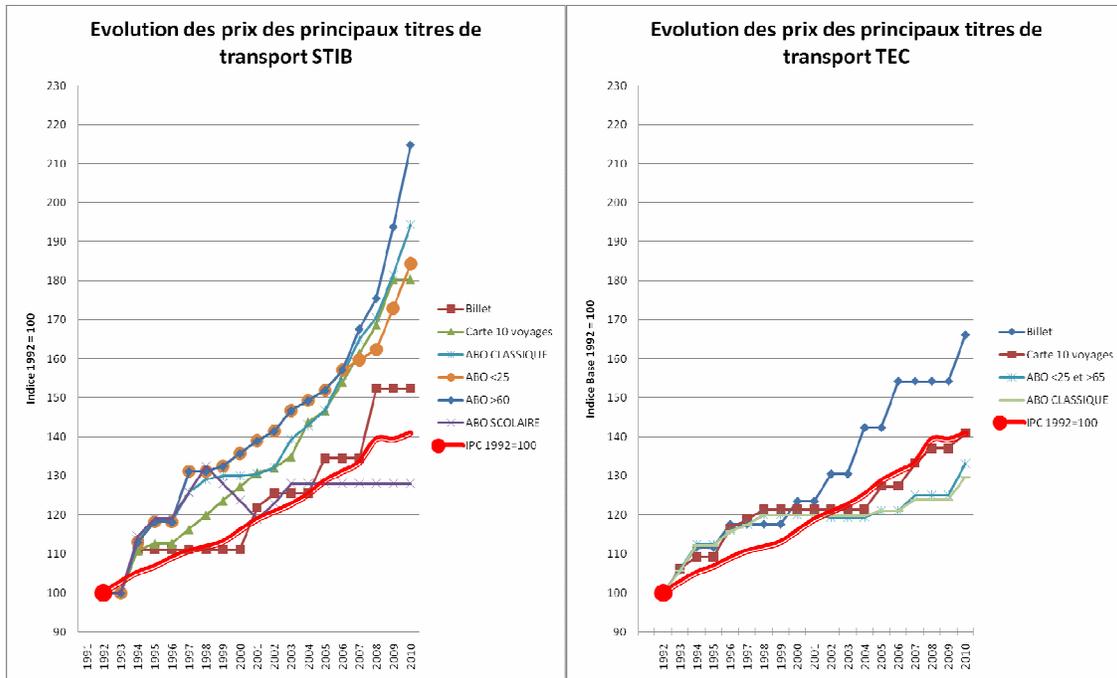


Sources : STIB, DE LIJN, TEC

Les prix sont systématiquement plus élevés à Bruxelles, exception faite des cartes d'un jour. La différence tourne aux alentours des 50 % pour les titres à usages fréquents tels que les abonnements. Il est vrai que la densité du réseau bruxellois engendre des coûts d'exploitation plus importants que dans les deux autres régions. Le prix de l'abonnement scolaire a néanmoins été maintenu à un niveau relativement bas. Comme on peut le voir dans le graphique ci-dessous, celui-ci n'a plus évolué depuis 2003.

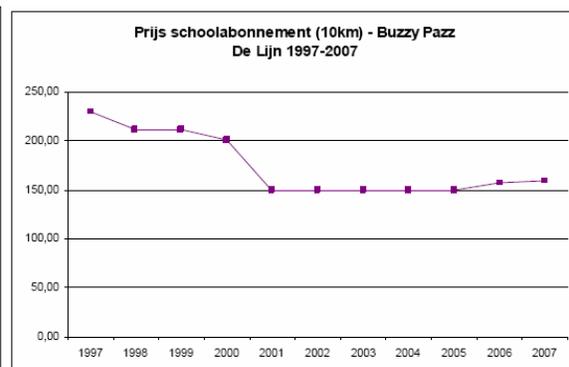
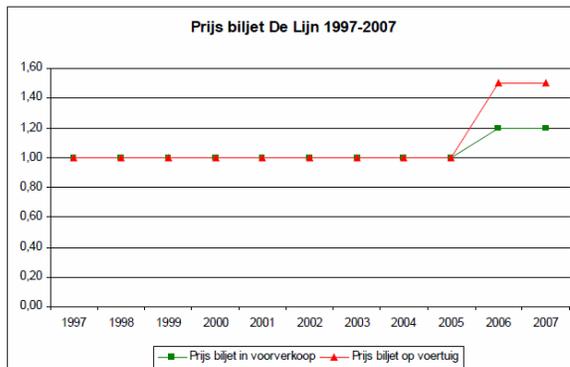
Les autres types d'abonnements (ordinaire, 12-25 ans, 61-65 ans) ont quant à eux augmenté deux fois plus que l'inflation depuis la régionalisation. Ces abonnements généraux représentent pourtant plus de 70 % de l'ensemble des voyages comptabilisés. Ceci témoigne de l'évolution inégalitaire des tarifs à Bruxelles.

En Wallonie, les tarifs sont plus démocratiques mais plus complexes qu'à Bruxelles. Le prix du voyage dépend essentiellement du nombre de zones traversées pour les voyages interurbains et de la ville dans laquelle on se trouve pour les trajets urbains. Au total, il existe 7 tarifs différents pour un même type d'abonnement. Il existe trois types d'abonnements : OPEN (25-60 ans), LYNX (12-25 ans) et ALTO (>65 ans). L'évolution des tarifs a cependant été maîtrisée. Seul le prix d'un billet simple a augmenté plus fortement que l'inflation (cf. graphique ci-dessus).



Sources : Arrêtés Ministériels des gouvernements régionaux depuis 1990

La politique tarifaire de DE LIJN est caractérisée par une certaine simplicité et par des prix également bon marché. Il n'y a que quatre types de titre : le billet, la carte de ligne, le forfait journalier et l'abonnement. Le prix des billets et des cartes dépendent théoriquement du nombre de zones. Mais dans la pratique, il existe seulement deux niveaux des prix : pour un voyage de 1 et 2 zones ou 3 et plusieurs zones. Le prix minimal d'un voyage est de € 0,60 (1 ou 2 zones avec un prix réduit en prévente), le prix maximum est de € 2,50 (billet pour 3 zones et plus à bord du véhicule). Tous les abonnements sont valables sur l'ensemble du réseau. Le prix le plus haut pour un abonnement annuel est de € 216 par an. En termes d'évolution, le prix des tarifs a soit été maîtrisé, soit été diminué : +20 % depuis 1997 pour un billet simple et - 30 % pour un abonnement 12-25 ans. Les abonnements scolaires n'existent plus.

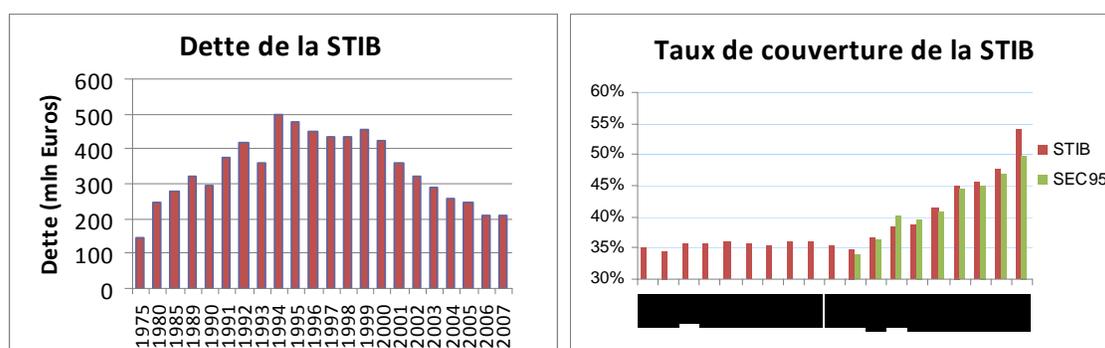


Sources : DEPARTEMENT MOBILITEIT EN OPENBARE WERKEN, *Evaluatierapport Basismobiliteit - Basismobiliteit: De basis voor een adequaat openbaar vervoernet in Vlaanderen*, Juli 2008, p. 28.

4.6 Les performances financières

Le financement de l'exploitation (et encore moins celui des investissements) de transport public ne peut être entièrement couvert par les seules recettes tarifaires. La nécessité d'une aide financière pour compenser la différence entre les recettes tarifaires et les charges d'exploitation ne signifie pas pour autant qu'une société soit sous-performante ou non-viable. Elle démontre seulement que les tarifs et les niveaux de service sont fixés en fonction d'objectifs politiques spécifiques.

D'après les statistiques tarifaires présentées au chapitre précédent, il semblerait qu'il ait été donné une plus large liberté à la STIB pour augmenter ses tarifs dans le but d'accroître ses recettes, d'assainir sa dette et de retrouver une situation financière viable. L'endettement de l'entreprise bruxelloise a en effet subi une explosion entre 1990 et 1995 due au besoin de rattrapage des retards d'investissements accumulés avant la réforme (cf. graphique ci-dessous). Celle-ci semble s'améliorer d'année en année et atteint aujourd'hui un niveau inférieur à celui de 1980.



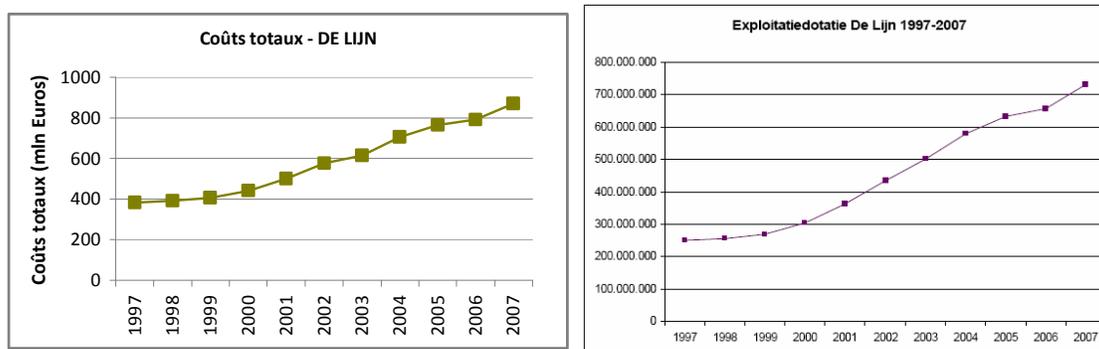
Sources : STIB

Parallèlement, le taux de couverture a augmenté de manière spectaculaire depuis 2000 alors qu'il stagnait depuis une dizaine d'années aux environs de 35 %. Les effets conjugués de l'augmentation des tarifs et de la fréquentation ont permis d'atteindre en 2007 un taux de couverture SEC 95 (Système européen de comptabilité nationale) proche de 50 %. Le taux de couverture de fonctionnement, qui intègre les compensations reçues pour les tarifs sociaux (réductions ou gratuités pour certains groupes-cibles), atteint quant à lui 54 %. L'objectif d'atteindre un taux de 50 %, au sens européen, est un objectif affiché à la fois par la STIB et le gouvernement⁵³. Tant que ce niveau ne sera pas atteint, les comptes de la STIB continueront à être globalisés avec ceux de la Région et limiteront le taux d'endettement de l'entité fédérée. Cette globalisation pèse

⁵³ Rapport d'activités de la STIB, 2006, page 12.

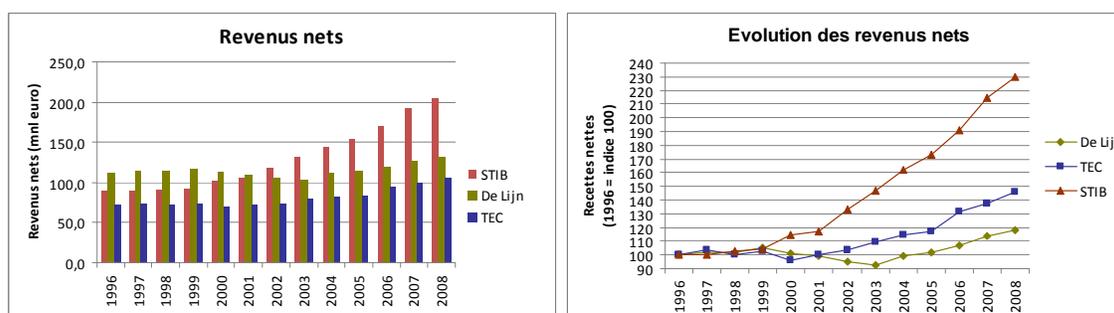
lourdement sur les capacités d'investissement régionales, tant pour assurer l'avenir à long terme des transports publics à Bruxelles que pour mener à bien d'autres politiques urbaines prioritaires.

En Flandre et en Wallonie, l'objectif prioritaire semble avoir été de maîtriser l'évolution des prix et ainsi garantir une accessibilité sociale aux transports en commun (affordability). En Flandre, le décret « basismobilité » a entraîné une augmentation des coûts totaux et, parallèlement, des dotations régionales pour l'exploitation (cf. graphiques ci-dessous).



Sources : DEPARTEMENT MOBILITEIT EN OPENBARE WERKEN (2008), op. cit.

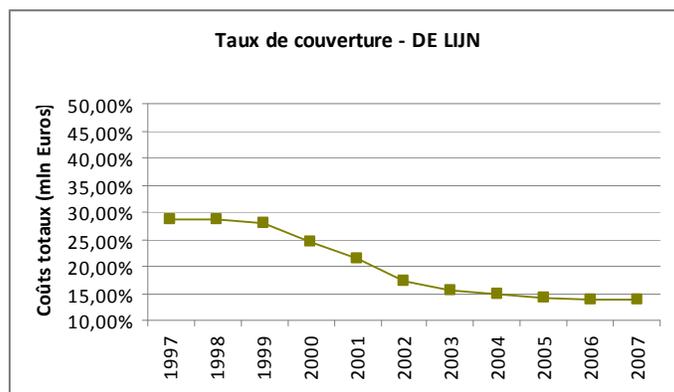
Les recettes de fonctionnement (compensations pour tarifs sociaux incluses) ont quant à elles augmenté moins rapidement que dans les deux autres régions (cf. graphique ci-dessous). Ceci est le résultat de la politique tarifaire extrêmement volontariste appliquée en Flandre. L'augmentation de la fréquentation a néanmoins permis de redresser le niveau des recettes à partir de 2003, soit deux années après la mise en œuvre du décret « basismobilité ».



Sources : SPF ECONOMIE

Le taux de couverture de fonctionnement s'est retrouvé fortement affecté par la baisse des recettes constatées entre 1999 et 2003 (cf. graphique ci-dessous). Alors qu'il se trouvait au niveau des 30 % en 1997, celui-ci se trouve, depuis 2004, en-dessous de la barre des 15 % ! La mise en œuvre du décret « Basismobilité » semble néanmoins avoir permis de stabiliser la situation,

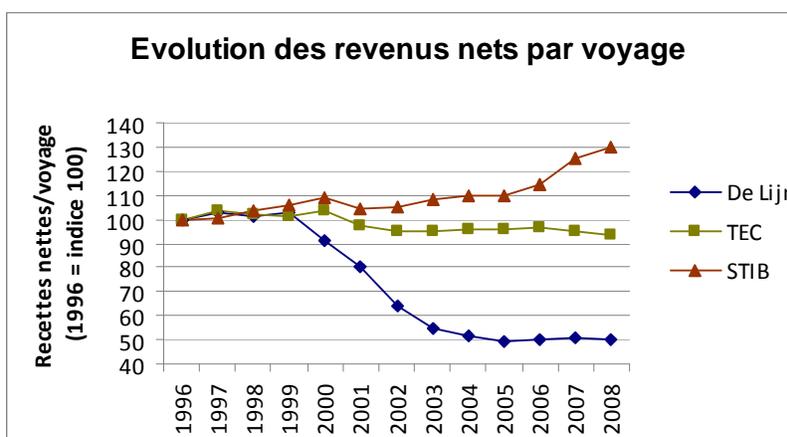
grâce notamment à une hausse des recettes nettes de fonctionnement (cf. graphique (ci-dessus)).



Sources : DEPARTEMENT MOBILITEIT EN OPENBARE WERKEN (2008), op. cit.

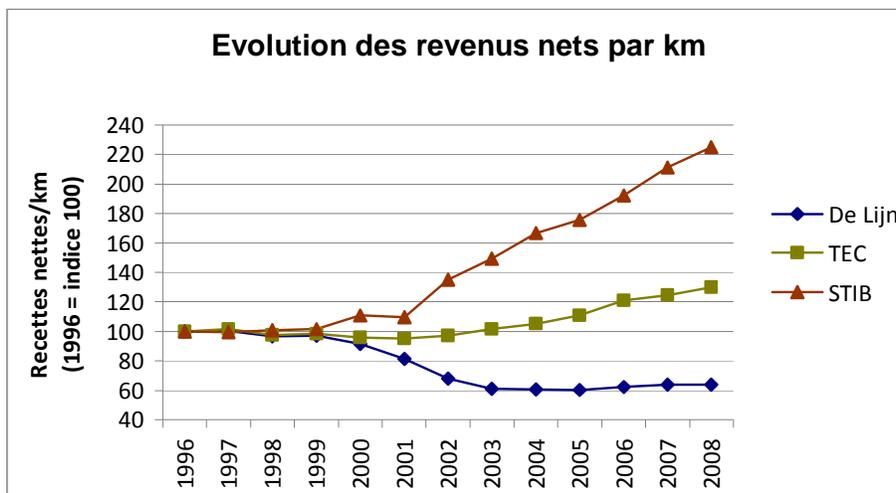
En Wallonie, les recettes de fonctionnement ont augmenté parallèlement à la hausse de fréquentation. L'objectif affiché dans le contrat de gestion 2006-2010 est de stabiliser le taux de couverture au niveau de celui de 2004, soit 27,87 %. En 2007, il était de 28,78 %. Il est donc moins question de « Big Bang » tel qu'on peut le constater à Bruxelles ou en Flandre.

Lorsqu'on regarde les recettes nettes d'exploitation par voyage, on visualise bien l'impact de la politique tarifaire appliquée dans chacune des trois régions (cf. graphique ci-dessous). La hausse des tarifs à Bruxelles a permis une hausse des recettes par voyage. En Wallonie, la stabilité des prix s'est traduite par une relative stabilité des recettes unitaires. En Flandre, la politique tarifaire volontariste mise en œuvre entre 1999 et 2003 s'est soldée par un manque à gagner impressionnant.



Sources : Propres calculs sur base des données des opérateurs

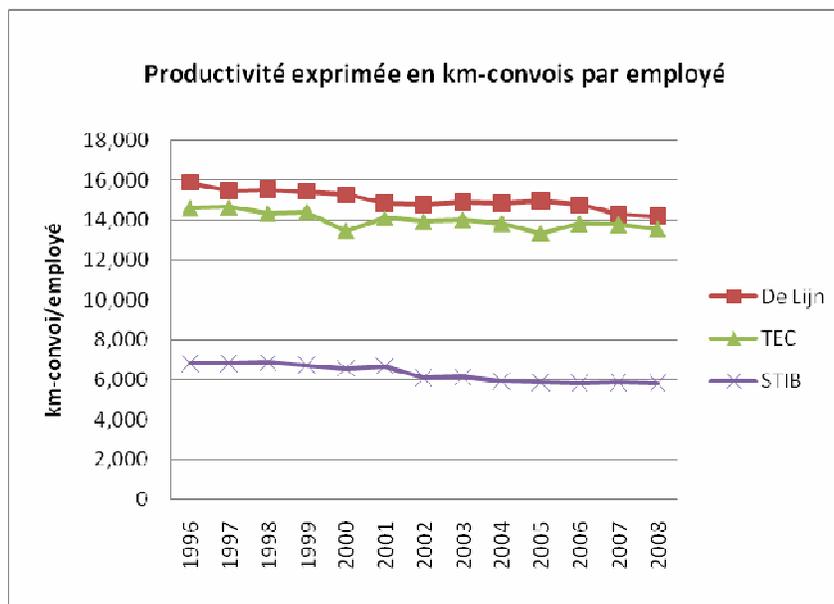
Un autre indicateur intéressant est le ratio des recettes nettes d'exploitation sur le nombre de kilomètres parcourus. Il met en évidence le fait que l'augmentation des recettes est d'autant plus importante que l'offre à Bruxelles et en Wallonie n'a peu ou pas évolué depuis plus de 10 ans.



Sources : Propres calculs sur base des données des opérateurs

4.7 La productivité

Les données d'emplois rapportées au nombre de km-convoi effectués par le personnel de régie peut nous offrir une mesure approximative de la productivité des différents opérateurs. « Approximative » car ces données d'emplois n'intègrent pas le personnel travaillant pour compte des exploitants privés et qu'elles sont exprimés en valeur absolue et non en termes d'Equivalent Temps Plein tel que le calcul l'exigerait normalement.



Sources : Propres calculs sur base des données des opérateurs

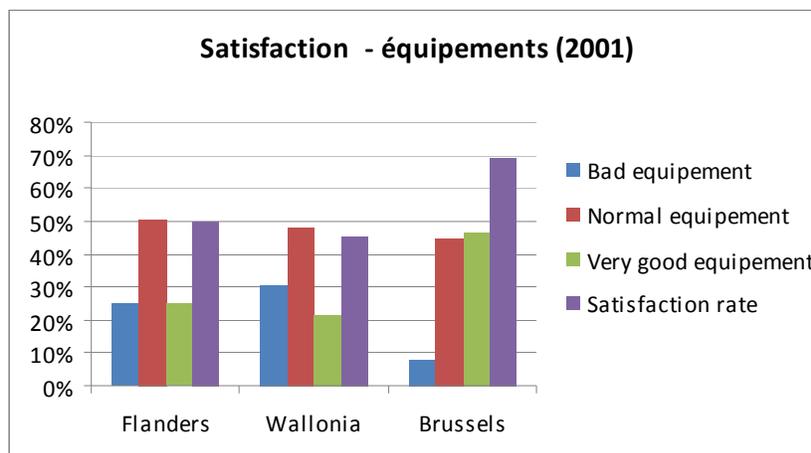
L'indicateur nous permet cependant de constater que dans chacune des régions, la productivité de l'opérateur exprimée en termes de km-convois (hors prestations des exploitants privés) par employé est en baisse constante depuis 1996. Autrement dit, il faut aujourd'hui davantage de personnel pour offrir un même niveau de prestation que précédemment. La perte de productivité par employé (exprimé en nombre absolu) observée entre 1998 et 2008 est de 5,5 % pour les TEC, 8,5 % pour DE LIJN et 15 % pour la STIB. Le développement du régime à temps partiel⁵⁴ explique en partie cette diminution de productivité par tête. On peut dès lors supposer que la productivité exprimée par Equivalent Temps Plein est restée relativement stable dans le temps. Par ailleurs, on remarque à nouveau l'impact des grèves de 2000 et 2005 en Wallonie dans les résultats l'opérateur.

4.8 La qualité

La qualité est un concept vague qui peut être apprécié de différentes manières. La satisfaction des usagers est l'indicateur le plus courant. Les premières données concernant la qualité perçue datent de 2001 et confirment des différences intrinsèques en termes d'accessibilité territoriale entre la capitale Bruxelloise et les deux autres régions qui sont plus étendues. Selon les résultats du sondage ci-dessous, la Région Bruxelles capitale est en effet beaucoup mieux

⁵⁴ La proportion du travail à temps partiel au sein de la société DE LIJN est passée de 7 % en 1998 à 15 % en 2008.

équipée que les régions voisines. La Flandre présente quant à elle un meilleur score que la Wallonie. On peut néanmoins s'interroger sur la pertinence d'un tel indicateur. Premièrement, il est difficile de savoir ce que l'on mesure réellement : la qualité de l'équipement ? La disponibilité de l'équipement ? La modernité de la flotte ? Deuxièmement, il existe toujours un biais entre la qualité perçue et la qualité mesurée. Ce biais peut-être cognitif ou résulter de la nature intangible de la qualité (certaines dimensions peuvent être occultées ou inversement être surinvesties).



Sources : SPF ECONOMIE

Une première mesure objective de l'accessibilité territoriale peut être réalisée en examinant la longueur du réseau de transport, exprimé en kilomètres de ligne dans un sens de circulation, par km². Au vu des chiffres ci-dessous, on remarque que la taille du réseau est proportionnelle à l'étendue du territoire. Bruxelles présente logiquement un réseau quatre fois plus dense que ses voisins.

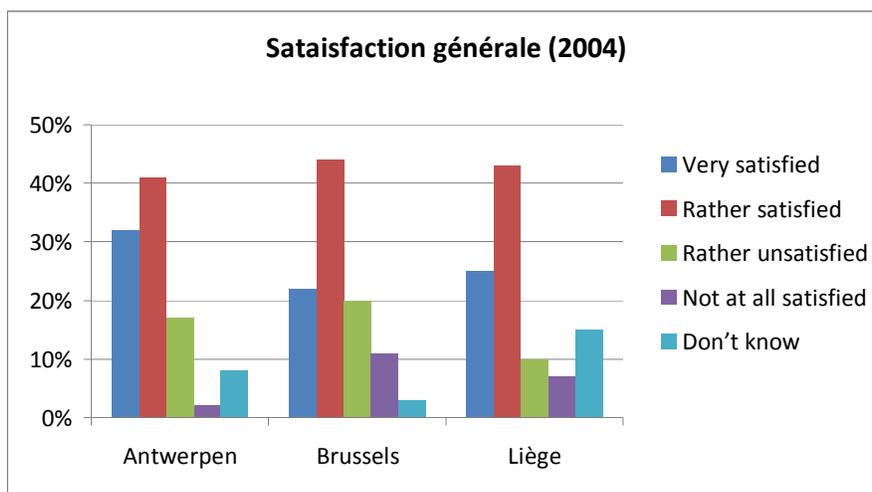
	Longueur du réseau en 2004 (km)	Superficie de la région (km ²)	km de ligne par km ²
DE LIJN	14.295	13522	1,06
TEC	17.922	16844	1,06
STIB	679	161	4,22

Une étude réalisée en 2007 pour le compte de la Politique Scientifique Fédérale⁵⁵ a fait le point sur les indicateurs d'accessibilité des transports en Belgique. Concernant les transports en commun, la Région Bruxelloise ainsi

⁵⁵ VANDENBULCKE g. (2007), *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.

qu'un échantillon de communes des deux autres régions ont été analysés⁵⁶. Les résultats de l'étude montre que l'accessibilité spatiale (distance entre l'habitat, les emplois et les arrêts de transport en commun) est meilleure en Flandre qu'en Wallonie. La différence est attribuée à la localisation des arrêts, qui est plus proche de l'habitat dans les communes flamandes, résultat du décret « Basismobiliteit » selon l'étude. 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. »*

En termes de satisfaction générale, une étude réalisée en 2004 compare 3 grandes villes du pays : Bruxelles, Liège (Wallonie) et Anvers (Flandre).



Sources : URBAN AUDIT PERCEPTION SURVEY (2004)

Il en ressort que Bruxelles présente le plus grand taux d'insatisfaction. Ce qui relativise les résultats de l'enquête discutée plus haut. Anvers présente un taux de satisfaction important : 75 % de personnes se disent satisfaites ou très satisfaites. Liège se situe entre les deux.

⁵⁶ L'échantillon est non aléatoire car, dans un souci de comparaison, il a été décidé de reprendre des communes qui sont caractérisées par différents niveaux d'urbanisation et qui font partie de régions différentes (Région bruxelloise, Région flamande, et Région wallonne).

Au-delà des enquêtes de satisfaction, d'autres critères seraient utiles pour juger de la qualité des transports en commun : les fréquences, la régularité, la ponctualité, la vitesse commerciale, la propreté, ... Seulement, peu de données systématiques ont été collectées à ce niveau. Plus largement, force est de constater que la qualité mesurée est assez mal documentée et quand les données existent, elles sont généralement éparses.

5. Conclusions

La régionalisation des transports publics urbains et la réforme qui l'a accompagnée ont sensiblement modifié le mode de régulation de ce secteur en Belgique. Le choix a été fait de garder les opérateurs dans le giron public et d'en faire des entreprises « in house » régulées par le biais du contrat de gestion. Cet outil administratif, qui n'a pas de force juridique, semble montrer certaines limites. Si l'évolution des contrats au fil des générations témoigne d'un intérêt grandissant pour les mécanismes incitatifs et la responsabilisation des opérateurs, l'analyse a néanmoins montré que les gains d'efficacité sont davantage attribuables au fair-play des acteurs qu'au caractère véritablement incitatif des contrats. Les bienfaits de l'instrument sont même remis en cause lorsqu'on étudie de plus près la relation entre les autorités publiques et les opérateurs. Le double rôle endossé par les autorités en tant que régulateur et propriétaire de l'exploitant amène à un conflit d'intérêt qui peut nuire au souci de la performance dans l'exécution des tâches de service public et à l'autonomie de développement de la société. De plus, le manque d'expertise et d'information de l'AO se traduit par une intervention de plus en plus marquée de l'exploitant dans les sphères qui ne lui sont généralement pas réservées (p. ex. La stratégie). Par ailleurs, les facteurs externes (prix de l'essence, conscientisation de la population...) et les actions directes de l'autorité publique dans la politique générale des transports (décret basis mobiliteit, politique de stationnement, mises en site propre, aménagement du territoire...) participent pour une part non négligeable aux bons résultats observés ces dix dernières années.

Si la concurrence sur le marché reste limitée, une autre forme de concurrence a fait son apparition. Une part de plus en plus importante des services réguliers en Flandre et en Wallonie est en effet opérée par des opérateurs privés pour le compte de l'opérateur public. L'opérateur devient lui-même une autorité organisatrice puisqu'il délègue par un mécanisme d'appel d'offre compétitif une partie de ses activités à des sociétés privées.

Au-delà des considérations organisationnelles, ces dernières années ont vu de nettes améliorations en termes de maîtrise des coûts et d'augmentation de la fréquentation. A Bruxelles, l'augmentation de la clientèle associée à une augmentation des prix a permis de relever sensiblement le taux de couverture de l'opérateur. En Flandre, le décret basis mobiliteit a produit des effets considérables en termes d'accessibilité territoriale et sociale. En Wallonie, l'accent semble avoir été mis sur la stabilité et la continuité dans la politique menée par les autorités.

Enfin, l'analyse statistique a révélé certaines lacunes en termes d'« accountability ». Les aspects qualitatifs sont davantage étudiés au regard de la qualité perçue plutôt que via des indicateurs objectifs. Les statistiques de fréquentation montrent d'importantes différences dans le mode de calcul utilisé. Leur caractère subjectif fausse les résultats et l'absence de standards rend les comparaisons hasardeuses.

BIBLIOGRAPHIE

BAUMOL, W. (1982), Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure, *American Economic Review*, vol. 21, n° 1, mars, pp. 1-19.

BLAUWENS, G., DE BAERE, P. & VAN DE VOORDE, E. (1996), *Vervoerseconomie*. Antwerpen, MIM, 480 p.

BURHIN, F. (2007), “Contrat de gestion en Région de Bruxelles-Capitale : dernière génération”, *Cahier de Sciences Administratives*, Larcier, Bruxelles pp. 25-37

CASTAIGNE M., HUBERT J.P., TOINT Ph. (2003), *La mobilité des aînés en Wallonie*, P. U. Namur, 164 p.

CE (2004), Evaluation of the performance of network industries providing services of general interests, 2004 Report, Commission Working Staff Document SEC (2004) 866, 92 p.

C.E.S.R.W., 1999, *La coopération Wallonie-Bruxelles*.

CHESHIRE P. et GORNOSTAEVA G. (2002), Cities and regions: comparable measures require comparable territories, *Les cahiers de l'institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile de France*, pp. 13-32.

COPPE, A. & GAUTIER, A. (2004), “Régulation et concurrence dans le transport collectif urbain”, *Reflets et perspectives de la vie économique*, 43(4), pp. 65-75

COUR DES COMPTES (2007), *19e Cahier d'observations*, Parlement wallon, Fascicule 1^{er}, (667) n°1, 150 p.

COURTOIS X. (2007), Géographie de la vitesse commerciale du réseau de la STIB, Mémoire présenté en vue de l'obtention du titre de licencié en Sciences géographiques, Université Libre de Bruxelles, 168 p.

DE LIJN (VVM), rapport d'activités 2006, 2007, 2008.

DEPARTEMENT MOBILITEIT EN OPENBARE WERKEN, *Evaluatierapport Basismobiliteit - Basismobiliteit : De basis voor een adequaat openbaar vervoernet in Vlaanderen*, Juli 2008, 49 p.

DUQUENNE T., (2000), « Des contrats pour réguler les relations entre les autorités et les opérateurs », Acte du séminaire EMTA sur le thème : Les Contrats : un outil pour les autorités responsables des transports, Rome, pp. 13-17

EISENHARDT K.M. (1989), « Agency theory: an assessment and review », in *Academy of Management Review* Vol. 14 no 1 pp. 57-74.

FEBIAC (2006), “50-plusser: mobiliteit, zijn auto en zijn automerk”, eindrapport, 2006

GOVERNEMENT DE LA REGION 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 REGION WALLONNE, LA SRWT ET LES TEC (2005), *Contrat de gestion de mobilité 2006-2010 entre la Région Wallonne, la SRWT et les TEC*, Namur, 50 p.

HUBERT J.P., TOINT Ph. (2002), “*La mobilité quotidienne des Belges*”, P. U. Namur, 352 p.

KAUFMANN V. (2000), *Mobilité quotidienne et dynamiques urbaines – la question du report modal*, Lausanne Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

LAFFONT J.-J. (1993), « À propos de l'émergence de la théorie des incitations », in *Revue française de gestion no 96, republié dans Revue française de gestion no 160*, 2006, pp. 177-189

LAMBERT, J-P., TAYMANS, M. et WAUTHY, X., 1999, « Analyse des complémentarités et collaborations entre la Région Bruxelles-Capitale et les deux autres régions », rapport de recherche pour le compte du Conseil Economique et Social de la Région de

Bruxelles-Capitale.

LAUWERS K. & COLLA O. (2007), “De contractuele relaties tussen Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de MIVB”, *Cahier de Sciences Administratives*, Larcier, Bruxelles pp. 25-37

LAW Ph. (2006), « Eurobus soutient les Tec wallons ». In : La Libre Belgique.

LEBRUN L., CARTON V., HUBERT M. et al. (2009), *Cityvision : une nouvelle ambition pour les transports publics urbains et le développement de Bruxelles*, Bruxelles, 23 octobre 2009, 55 p.

MATTIJS, J. (2007), “Belgique, terre des contrats : contexte managérial, juridique et économie politique du mouvement de contractualisation”, *Cahier de Sciences Administratives*, Larcier, Bruxelles pp. 11-24

OCDE (2008), *Transport Infrastructure Investment: Options for Efficiency*, International Transport Forum, Paris, 234 p.

REKENHOF (1996), *Boek van het rekenhof 1995*, Brussel, Rekenhof, 261 p.

S.E.R.V., 1998, *De sociaal-economische belangengemeenschap Vlaanderen/Brussel : aanzet tot omschrijving van de problematiek*.

SPF MOBILITÉ ET TRANSPORTS (2009), « Diagnostic des déplacements domicile travail 2008 », Rapport final, N°46, p.10/96 p.

STIB, rapport d'activités 2006, 2007, 2008.

STIB, RBC (2006), *Rapport quinquennal du contrat de gestion 2001-2005 : Cinq ans d'amélioration des transports publics à Bruxelles*, Bruxelles, 76 p.

STRATEC (1987), *Etude d'organisation, de gestion et de commercialisation de la S.T.I.B.*, Rapport de synthèse, Bruxelles, 147 p.

TEC (SRWT), rapport d'activités 2006, 2007, 2008.

THOMAS, I., TULKENS, H. BERQUIN, P., 1999, *Critères pour la détermination des frontières de Bruxelles*, Rapport adressé à Monsieur Hervé Hasquin, Ministre de l'Aménagement du Territoire, des Travaux Publics et des Communications de la RBC, CORE, UCL, Louvain-la-Neuve.

VAN DAMME F. (2007), *Kansen voor het openbaar vervoer in Vlaanderen*, K.U.Leuven, Faculty of Engineering

VANDENBULCKE G. (2007), *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, 353 p.

VAN DE VELDE D. *et al.* (2008), “Contracting in urban public transport”, European Commission – DG TREN, Amsterdam, 98 p.

VERHOEST K., SYS J. (2006), “Liberalisation, privatisation and regulation in the Belgian local public transport sector”, Projet PIQUE, 6ième programme cadre de la Commission Européenne, 13 p.

Sites internet :

www.stib.be : Société Intercommunale des Transports Bruxellois

www.delijn.be : Site du groupe VVM/DE LIJN

www.infotec.be : Site internet du Groupe SRWT/TEC

www.fbaa.be : Fédération Belge des exploitants d'autobus et d'autocars et des organisateurs de voyages

<http://aps.vlaanderen.be> : studiedienst van de Vlaamse Regering

...

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 Group 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 engage the liability of CIRIEC but solely that of the author(s).

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

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

- 2010/01 Municipal waste management in Italy
A. Massarutto
- 2010/02 Spanish Local and Regional Public Transport
P. Martín Urbano, A. Ruiz Rúa, J.I. Sánchez Gutiérrez &
G. Andreu Losantos
- 2010/03 The Spanish Waste Sector: Waste Collection, Transport and Treatment
D. Dizy Menéndez & O. Ruiz Cañete
- 2010/04 Genossenschaften und Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre
J. Brazda, R. Schediwy, H. Blisse & F. Jagschitz
- 2010/05 Le tandem président - directeur général au sein de coopératives financières
canadiennes : la compétence du leadership
M. Séguin & S. Guerrero
- 2010/06 The Urban Transport in France
C. Zadra-Veil
- 2010/07 Les mécanismes cognitifs de gouvernance : un atout pour les banques
mutuelles ?
C. Marsal
- 2010/08 Le système français de gestion de l'eau
P. Bauby
- 2010/09 Les déchets en Belgique
A. Collignon & H.J. Gathon
- 2010/10 Le service public français des déchets. Analyse nationale et étude de cas :
Paris, Rouen et Besançon
B. Djemaci
- 2010/11 Les transports publics urbains en Belgique
C. Goethals
- 2010/12 The water sector in Sweden
O. Mattisson & A. Thomasson

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
<http://www.ciriec.ulg.ac.be>