

Les enjeux du financement des transports en commun à Bruxelles

Christophe Goethals

À Bruxelles, les subsides alloués à la STIB représentent approximativement 20 % du budget régional. La fonction de capitale nationale et internationale de Bruxelles, sa grande densité de bâti, ses problèmes aigus de congestion urbaine et l'utilisation du réseau de transports en commun par les navetteurs expliquent en grande partie pourquoi ce poste de dépenses compte parmi les plus importants du budget de la Région. Outre la couverture du déficit de fonctionnement, les dotations publiques visent également à acquérir du nouveau matériel roulant, à augmenter la qualité des services, à améliorer la sécurité sur le réseau et à compenser le manque à gagner pour l'opérateur dû à la mise en œuvre de tarifs préférentiels imposés par le gouvernement (tarifs sociaux et gratuité).

Tous les cinq ans, le gouvernement bruxellois et la STIB négocient le montant des subsides et leur affectation. Une fois qu'un accord est trouvé, les obligations de chaque partie sont inscrites dans un document appelé contrat de gestion. Celui-ci détermine le futur, proche et lointain, de la STIB. Le processus de négociation peut prendre du temps et parfois même beaucoup de retard. Ainsi, à l'instar des deux derniers contrats de gestion, celui devant couvrir la période 2012-2016 peine à trouver un consensus politique. Face aux enjeux et aux défis de la mobilité à Bruxelles, l'importance des sommes allouées et la nature éminemment publique des services offerts focalisent les discussions. Pour la ministre des Travaux publics et des Transports, Brigitte Grouwels¹, « le point de départ du nouveau contrat de gestion est de savoir comment la STIB peut satisfaire la forte augmentation de la demande de mobilité tout en garantissant un service de qualité. La croissance démographique attendue dans notre région, aussi bien au niveau de la croissance du nombre d'habitants qu'au niveau des nouveaux emplois, requiert une forte augmentation de la capacité des transports publics. Une hausse de 30 % de l'utilisation des transports en commun est prévue d'ici 2016 et on prévoit 400 millions de trajets par an. Pour 2025, l'augmentation attendue s'élève même à 75 % pour atteindre les 550 millions de trajets par an. [...] Le réseau actuel de la STIB ne peut cependant pas répondre à cette forte augmentation de la demande. La capacité du réseau doit dès lors sensiblement s'accroître au cours des prochaines années ».

¹ Site Internet de la ministre Brigitte Grouwels, www.brigittegrouwels.com, 2 février 2012.

Or, le mauvais état de santé actuel des finances publiques bruxelloises limite fortement la marge de manœuvre des autorités régionales, soumises aux critères européens de gestion du déficit public. De plus, les comptes de la STIB étant consolidés avec ceux de la Région, l'aggravation de la dette de l'opérateur peut avoir des conséquences néfastes sur le *rating* que les agences de notation attribuent à la Région et donc sur ses conditions d'emprunt. Cette consolidation pèse 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.

Le problème n'est pas nouveau puisque, dès 1996, Hervé Hasquin, alors ministre régional des Communications et de l'Aménagement du territoire, déclarait : « Si [la STIB] tousse, la Région risque d'attraper la grippe ! »² 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 création de la Région de Bruxelles-Capitale et la régionalisation des transports. Dès les premiers contrats de gestion, la Région a donc exhorté la STIB à assainir sa dette et, ainsi, à diminuer sa dépendance à l'égard des dotations publiques. Pour ce faire, la STIB est invitée à accroître ses recettes propres et à retrouver une situation financière viable.

Pour lui permettre d'atteindre ses objectifs, la STIB reçoit une large autonomie dans la fixation de ses tarifs. Alors qu'en Flandre et en Wallonie l'augmentation des tarifs ne peut dépasser l'inflation, à Bruxelles, l'évolution globale des tarifs peut théoriquement atteindre l'inflation majorée de 2 %, même si, en pratique, un accord a été établi sur une hypothèse de croissance moyenne annuelle des tarifs de 1 % au-dessus de l'inflation³. Cette politique tarifaire a incontestablement porté ses fruits, puisqu'en dix-sept ans, la STIB a réduit sa dette de 75 %, la faisant passer de 500 millions d'euros en 1994 à 125 millions d'euros en 2011. Ces résultats sont indéniables, mais ils n'ont été rendus possibles que par l'augmentation de la clientèle et une plus grande contribution financière de la part des usagers.

Si l'on peut se réjouir de l'augmentation du nombre d'usagers des transports en commun, il serait cependant incorrect d'attribuer les mérites de cette réussite aux seules actions que la STIB a menées ces dix dernières années. L'explication de la STIB et celle des consultants auxquels elle a fait appel pour analyser ses résultats⁴ montrent que la croissance du nombre d'usagers est davantage imputable aux politiques d'accompagnement mises en œuvre par les pouvoirs publics et à l'influence de facteurs externes sur lesquels la STIB a peu ou pas de prise : politique de stationnement, introduction de tarifs préférentiels, hausse du prix du carburant, accroissement de la congestion, croissance de la population, croissance économique, conscientisation croissante de la population aux enjeux environnementaux...

² *Le Soir*, 17 février 1996.

³ Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et STIB, *Contrat de gestion 2007-2011 entre la Région de Bruxelles-Capitale et la STIB*, Bruxelles, 2007, p. 56.

⁴ Cf. Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et STIB, *Rapport quinquennal du contrat de gestion 2001-2005 : Cinq ans d'amélioration des transports publics à Bruxelles*, Bruxelles, 2006, p. 14 ; PWC, *Rapport quinquennal sur l'exécution du contrat de gestion 2007-2011 liant la Région de Bruxelles-Capitale et la STIB*, Bruxelles, 2011, p. 11.

L'unique levier sur lequel la STIB peut agir pour augmenter ses recettes propres se résume donc à sa politique tarifaire. Les marges de manœuvre données à la STIB lui permettent d'opérer une adaptation tarifaire différenciée en fonction du type de titre de transport. L'indicateur de l'évolution globale des tarifs est en effet calculé sur la base de l'évolution moyenne du prix de chaque type de titres existants, pondéré par le nombre de titres vendus. En analysant les chiffres sur une dizaine d'années, la STIB semble avoir mis ce mécanisme à profit en concentrant les hausses tarifaires les plus prononcées sur les formules les plus prisées, à savoir les abonnements classique et MTB⁵. Ces formules d'abonnement concernent une proportion importante de clients captifs, soit parce qu'ils bénéficient d'une prise en charge des frais d'abonnement par leur employeur ou par l'État, soit parce qu'ils n'ont pas d'autre choix que de se déplacer en transports en commun. Dans les deux cas, une augmentation des prix n'aura que peu d'incidence sur leurs choix et comportements en matière de transport.

Si d'aucuns peuvent regretter l'orientation prise par la STIB en matière de tarification, on ne peut pas la blâmer d'utiliser les outils mis à sa disposition par la Région. D'autant plus que le gouvernement bruxellois possède le droit en dernier ressort de refuser le plan tarifaire proposé par les organes de gestion de la STIB.

Pour affronter les défis futurs de la mobilité à Bruxelles, la politique tarifaire apparaît néanmoins insuffisante. Conscients de cette difficulté, les responsables politiques, de la majorité comme de l'opposition, réfléchissent depuis plusieurs années à de nouvelles pistes de financement : partenariats publics-privés, affectation des recettes issues de l'agence de stationnement ou du péage urbain lorsque ceux-ci verront le jour, augmentation de l'enveloppe Beliris (financement du fédéral), emprunt auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI), etc. En attendant le refinancement de la Région prévu par la sixième réforme de l'État, l'idée de sortir la STIB du périmètre de consolidation budgétaire régionale est régulièrement évoquée. En 2007 déjà, Pascal Smet, ministre des Transports publics du précédent gouvernement, avait créé une entreprise de droit public chargée du développement et de la gestion des infrastructures de transports publics à Bruxelles (voies, dépôts, commerces des stations de métro, etc.). Ce montage juridique et financier avait pour objectif de sortir des comptes de la Région l'endettement lié à ces activités. Eurostat, l'organisme européen chargé de vérifier que les règles en matière d'endettement public sont respectées, y a cependant mis un coup d'arrêt en émettant un avis négatif.

Aujourd'hui, la question de la déconsolidation de la dette de la STIB refait surface, notamment dans le cadre de la négociation du nouveau contrat de gestion. Une des conditions exigées par l'Europe est désormais remplie, puisque le taux de couverture – qui représente la part des coûts de fonctionnement couverts par les recettes propres – a dépassé le seuil de 50 % pour atteindre 55 % en 2011. Il serait cependant imprudent de considérer cette solution comme la panacée. Premièrement, il s'agit d'une « amélioration virtuelle » des comptes qui donne l'illusion d'une gestion saine de l'entité publique. Deuxièmement, la déconsolidation ne met pas la Région à l'abri de tout risque financier. Une dégradation de la situation financière de l'entreprise dont la dette a été déconsolidée peut en effet avoir un impact sur

⁵ Ces abonnements représentaient 68 % des voyages effectués par les usagers de la STIB en 2011 et plus de 50 % des recettes propres de l'opérateur.

les comptes de la Région. Cette dernière peut par exemple être contrainte à recapitaliser la STIB, comme ce fut le cas récemment pour Dexia.

Reste qu'en l'absence d'une réflexion plus large sur le financement de la Région et celui de la STIB, le portefeuille des usagers risque d'être à nouveau sollicité. Le contrat de gestion 2012-2016 et la nouvelle grille tarifaire qui devraient voir le jour avant la fin de l'année nous diront si un changement de cap pour les transports publics à Bruxelles est véritablement amorcé.

Pour citer cet article : Christophe GOETHALS, « Les enjeux du financement des transports en commun à Bruxelles », *Les analyses du CRISP en ligne*, 20 décembre 2012, www.crisp.be.