



# RÉSULTATS DE LA BIRD

## Du chaos à l'ordre : mise en œuvre d'un réseau de transport urbain de haute capacité en Colombie

### DÉFI À RELEVER

Les transports publics colombiens étaient traditionnellement considérés comme inefficaces, dangereux et polluants. Les rues des villes colombiennes étaient souvent encombrées de vieux bus dont le service était assuré dans le désordre le plus complet, sans véritables arrêts de bus et sans tenir compte de la sécurité publique. Cette situation et ses répercussions négatives sur la qualité de vie des citoyens colombiens résultent de la conjugaison de divers facteurs. Toutefois, deux d'entre eux apparaissent comme des causes structurelles qui expliquent les problèmes de transports urbains de la Colombie.

Le modèle économique du secteur des transports a favorisé la concurrence et la fragmentation des prestataires de services. Les compagnies de bus en Colombie appartenaient en grande partie au secteur informel et disposaient d'une comptabilité de caisse. Elles ne payaient pas d'impôts ni ne permettaient à leurs salariés de bénéficier des prestations de sécurité sociale. Les mesures incitatives en faveur des compagnies de bus dépendaient du nombre de bus qu'elles parvenaient à affilier à leur société, ce qui se traduisait par un excédent de bus, mini-bus et camionnettes dans les rues de la ville. Pour ce qui est des chauffeurs, un système de salaire au rendement les incitait à augmenter le nombre d'usagers dans leur véhicule. Cette situation engendrait, dans les rues de la ville, une concurrence acharnée entre les diverses compagnies pour attirer les passagers et présentait des risques pour les usagers et pour les piétons. Par ailleurs, le respect des arrêts de bus étant peu contrôlé, le système encourageait la montée et la descente de passagers le long des trottoirs, ce qui ralentissait la circulation.

Les capacités techniques étaient insuffisantes et l'absence de répartition claire des responsabilités dans le secteur des transports rendait difficile la mise en place d'une réglementation efficace. Depuis longtemps, les municipalités et le gouvernement central étaient handicapés par leur

faiblesse institutionnelle dans les domaines fondamentaux de planification, gestion, exploitation, contrôle et mise en application des règles et réglementations qui régissent le transport public urbain. Cette faiblesse reflétait probablement l'importance du secteur des transports en commun et l'insuffisance des compétences techniques des commissions de contrôle.

### DÉMARCHE GOUVERNEMENTALE

En 1996, le gouvernement central et plusieurs municipalités ont décidé de créer le *Programa Nacional de Transporte Urbano ou PNTU* (Programme national de transport urbain) avec pour objectif de développer des services d'autobus express (BRT). La stratégie d'investissement de ce programme avait pour but de mettre en place un réseau de bus de haute qualité offrant une mobilité urbaine à un coût très inférieur à celui des systèmes sur rails. Le Transmilenio de Bogotá, réseau le plus connu et conçu en 1998, a servi de modèle pour le développement de BRT dans toutes les grandes villes de Colombie.

Le PNTU soutient dix villes colombiennes, dont Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cucuta, Medellin-Valle de Aburrá, Pereira et Soacha. Par le biais d'une série de prêts accordés en 1996, la BIRD a apporté son soutien au PNTU en finançant des études et la construction des réseaux de BRT dans six des dix villes, dont Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Medellin et Pereira. La BIRD a également fourni une assistance technique concernant la mise en place d'un cadre réglementaire et institutionnel renforcé pour le secteur des transports urbains en Colombie.

### RÉSULTATS

Depuis 1996, la BIRD soutient le Programa Nacional de Transporte Urbano (PNTU) en finançant des études et la construction des réseaux



d'autobus express (BRT) dans six des dix villes participantes, dont Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Medellín et Pereira. La BIRD a également fourni une assistance technique concernant la mise en place d'un cadre réglementaire et institutionnel renforcé pour le secteur des transports urbains en Colombie. Les usagers de ces réseaux de transport ont vu leur vie quotidienne s'améliorer considérablement grâce à un système de transport public organisé, réglementé, moderne et fiable, et qui a recours à des véhicules modernes utilisant des carburants moins polluants. De plus, ces résultats ont pu être obtenus sans perturber le trafic existant.

À ce jour, trois réseaux de BRT sont en service : Transmilenio-Bogotá, Megabus-Pereira et Mio-Cali (financés par la Banque interaméricaine de développement). Chaque jour, près de 1,4 million de passagers empruntent le Transmilenio à Bogotá, ce qui représente environ 27 % de la demande en transport public de la capitale. Son réseau compte actuellement 84 km de voies réservées aux autobus, ainsi que 114 gares routières.

Selon des données recueillies en 2009, l'usage du Transmilenio permet un gain de temps moyen de 32 % (20 minutes) par trajet par rapport au réseau de bus traditionnel, ce qui représente plus de dix heures par mois pour le passager moyen. D'autres réels avantages ont été obtenus, comme notamment la réduction des émissions de dioxyde de carbone. Le Transmilenio a permis de réduire les émissions de CO<sub>2</sub> de 0,25 tonne par an. La mise en œuvre de ce programme s'est également traduite par une diminution de 90 % du nombre d'accidents dans les couloirs empruntés par les BRT, par la mise à la ferraille de plus de 2 100 vieux bus et par une diminution des nuisances sonores de 3 à 10 décibels.<sup>1</sup>

Chaque jour, 117 000 usagers, soit environ 43 % de la demande en transport public de la ville, empruntent le Megabus, le réseau de transport de Pereira. Ce dernier permet aux deux tranches de la population aux revenus les plus faibles de bénéficier d'un gain de temps de 17 minutes par trajet. La mise en place de ce réseau s'est également traduite par une réduction des émissions de CO<sub>2</sub> de

30 000 tonnes.<sup>2</sup> La Metrolinea de Bucaramanga, dont un service pilote a récemment été lancé, répondra initialement à 31 % de la demande en transport public de la ville et devrait progressivement garantir des services répondant à 66 % de toute la demande en transport public. Ainsi, les usagers de ces réseaux de transport ont vu leur vie quotidienne s'améliorer considérablement grâce à un système de transport public organisé, réglementé, moderne et fiable, et qui a recours à des véhicules modernes utilisant des carburants moins polluants. Ces résultats ont pu être obtenus sans perturber le trafic existant.

En outre, une réforme complémentaire des compagnies de bus a permis de régulariser le secteur des transports, à moderniser le matériel roulant et à améliorer considérablement les conditions de travail actuelles. Pour mettre en place les réseaux de BRT, une réorganisation complète du secteur a été nécessaire en vue de prendre des mesures à l'égard des méthodes de fonctionnement des compagnies de transport traditionnelles. Cette réorganisation repose sur les mesures suivantes :

- Un système d'appel d'offres au service du marché, et non pas au sein du marché, a été mis en place. En vertu de ce système, les compagnies de transport traditionnelles se sont vues accorder une concession officielle, après avoir obtenu le statut de prestataire de services de transport.
- Les chauffeurs ont signé des contrats de travail en bonne et due forme avec un nombre d'heures journalier fixé à huit heures, au lieu des quatorze heures qu'ils devaient ordinairement effectuer avant la mise en œuvre des réseaux de BRT. Ce sont désormais des salariés déclarés et pris en compte par les services de la sécurité sociale.
- Les activités des compagnies de transport étant désormais officiellement déclarées, ces dernières font partie du secteur économique formel et paient des impôts.
- Outre la création de ces entreprises chargées de la gestion, des contrats relatifs à l'encaissement des titres de transport, ainsi qu'à d'autres composantes techniques, ont été passés à la suite d'appels d'offres.

---

<sup>1</sup> Réf.: [www.transmilenio.gov.co](http://www.transmilenio.gov.co)

---

<sup>2</sup> Réf.: [www.megabus.gov.co](http://www.megabus.gov.co)



- Des agences chargées de la mise en œuvre des réseaux de BRT ont été créées à l'échelle locale et intégrées en tant qu'entreprises publiques au sein de chaque municipalité. Elles ont eu pour mission de gérer les travaux de construction des infrastructures des BRT et, par la suite, de gérer l'exploitation des BRT et de contrôler le matériel roulant.
- Dans le cadre de la politique de sauvegarde de la BIRD, toutes ces agences locales ont été dotées d'équipes sociales et environnementales chargées de développer et de mettre en œuvre les plans de réinstallation et de gestion environnementale rendus nécessaires par tous les travaux public.

Cette nouvelle organisation institutionnelle a encouragé les municipalités à jouer un rôle prépondérant dans la planification, l'exécution et la mise en œuvre du système. Elle a également permis une meilleure organisation du secteur des transports avec des rôles institutionnels clairement définis, des compagnies de transports officiellement déclarées et des opérations financièrement viables. À ce jour, et contrairement à la majorité des systèmes de transport en commun dans le monde, les réseaux de BRT de la Colombie ne nécessitent pas de subventions de fonctionnement.

## LE RÔLE DE LA BIRD

L'engagement de la BIRD auprès du gouvernement colombien en matière de transport urbain repose sur un partenariat à long terme datant du milieu des années 1990. À cette époque, le gouvernement s'efforçait de mettre en œuvre un train de réformes réglementaires visant à promouvoir la participation du secteur privé dans les infrastructures et la ville de Bogotá se lançait dans un programme radical d'amélioration de la mobilité urbaine. Par le biais du Projet colombien de réforme réglementaire, la BIRD a initialement soutenu une série de réformes réglementaires et institutionnelles afin de préparer divers secteurs à la privatisation et à la mise en place de concessions. La BIRD a également financé l'élaboration des premiers plans de conception pour la mise en œuvre des réseaux de BRT dans plusieurs villes de Colombie. En 1998, par le biais du Projet de transport urbain de Bogotá, la BIRD a également financé la construction de la première voie réservée aux autobus, qui a finalement marqué une étape importante dans le développement du Transmilenio de Bogotá. Ce réseau de BRT est doté de voies exclusivement

réservées aux autobus du Transmilenio, de gares routières aux accès aménagés, d'une tarification unique et d'un système de billets prépayés. Dans le cadre de cette initiative, la BIRD a également financé et fourni une assistance technique pour la conception, technique et institutionnelle, du Transmilenio. Entre 2002 et 2003, le gouvernement a défini la politique et le cadre institutionnel global pour le développement du PNTU dans 10 grandes et moyennes villes de Colombie. Il a également établi les engagements financiers et techniques régissant la collaboration des autorités nationales et locales dans le cadre du PNTU. La contribution du gouvernement central s'élève au maximum à 70 % du coût total du programme à l'échelle nationale, l'apport financier de chaque ville étant tributaire des caractéristiques de chaque projet et de leur situation financière et fiscale. Depuis 2004, la BIRD a mis en œuvre trois projets de systèmes de transports en commun intégrés (IMTS) en vue de financer partiellement le programme gouvernemental de cession des réseaux de BRT à six villes participantes (Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Medellín et Pereira). Cette initiative a permis à ces villes de construire et de mettre en place des réseaux de BRT, ainsi que de renforcer les capacités institutionnelles aux niveaux national et local.

Le projet cadre IMTS a permis à la BIRD de fournir une assistance technique constante dans divers domaines, notamment par le biais de : a) l'élaboration d'un portefeuille de dons et de financements pour soutenir les activités telles que la mise en place d'un cadre réglementaire et institutionnel renforcé pour le transport urbain en Colombie (don pour la réforme réglementaire octroyé par le PPIAF) ; b) le développement d'un programme axé sur la finance du carbone pour le réseau de BRT de Cartagena ; c) le développement de directives relatives à l'accès universel des BRT pour les personnes à mobilité réduite (grâce à un don norvégien) ; et la conduite d'une étude d'impact des BRT de Pereira. Le gouvernement voit désormais dans les réseaux de BRT un moyen important d'atténuer le changement climatique et il s'attache à analyser la manière dont les améliorations apportées aux réseaux de transports urbains peuvent contribuer à réduire l'empreinte carbone de la Colombie.

En outre, dans le cadre du programme de systèmes stratégiques de transport public, le gouvernement travaille actuellement sur un train de réformes



visant à prendre des mesures face aux problèmes de mobilité dans douze villes de taille moyenne. Ces initiatives sont moins axées sur les infrastructures et offrent un ensemble de mesures dotées d'instruments destinés à la gestion de l'offre et de la demande, comme la planification de la taille du parc routier et des opérations, le développement de compagnies de transports publics modernes, les systèmes intégrés d'encaissement des titres de transport, ainsi qu'un contrôle centralisé et une optimisation de la gestion du trafic. Le gouvernement fera fort probablement appel à la BIRD et à la Banque interaméricaine de développement en vue de financer conjointement ce nouveau programme.

## CHRONOLOGIE

Depuis 1996, date à laquelle la BIRD a commencé à soutenir le système de transport public en Colombie, plus de sept initiatives menées par la BIRD ont contribué à la réforme technique, opérationnelle et institutionnelle du secteur des transports. Trois projets de systèmes de transports en commun intégrés (IMTS), dont le montant total s'élève à 757 millions de dollars, ont permis de soutenir la mise en œuvre du PNTU de Colombie et trois autres initiatives ont été prises pour résoudre les problèmes de mobilité à Bogotá.

### Chronologie :

- 1996—Projet de transport urbain de Bogotá (juillet 1996 - décembre 2001) - 65 millions de dollars
- 1996—Projet de réforme réglementaire de Colombie (mars 1996 - août 2004) - 12,5 millions de dollars
- 2003—Projet de services urbains de Bogotá (juin 2003 - juillet 2011) - 100 millions de dollars
- 2004—Projet de systèmes de transports en commun intégrés (septembre 2004 - mars 2009) - 250 millions de dollars
- 2007—Premier prêt supplémentaire du Projet de systèmes de transports en commun intégrés (décembre 2007 - mars 2010) - 207 millions de dollars
- 2009—Premier prêt supplémentaire du Projet de services urbains de Bogotá (février 2009 - juillet 2011) - 30 millions de dollars
- 2009—Deuxième prêt supplémentaire du Projet de systèmes de transports en commun intégrés (octobre 2009 - mars 2012) - 300 millions de dollars

## PARTENAIRES

Bien que la BIRD ait été le principal bailleur de fonds du PNTU, le programme a également bénéficié du cofinancement de la Banque interaméricaine de développement et de la Banque andine de développement. La Banque interaméricaine de développement finance actuellement le réseau de BRT de Cali. La Banque andine de développement a, quant à elle, octroyé des fonds pour le couloir Suba du réseau Transmilenio de Bogotá et aidera à la mise en œuvre du réseau de BRT de Cucuta.

Le PNTU prévoit également une potentielle collaboration entre la Banque et la Société financière internationale (IFI) par le biais du mécanisme régional de l'IFI. Avec le concours des entités locales chargées de la mise en œuvre des réseaux de BRT à Cartagena (Transcribe), Barranquilla (Transmetro) et Medellín (Metroplus), l'IFI évalue actuellement une série d'initiatives régionales en vue de combler l'insuffisance de financement survenue dans les villes participantes en raison d'un décalage entre leurs entrées d'argent (revenus issus des autorités locales et nationales, et virements dans le respect des dispositions de cofinancement) et leurs mises de fonds destinées au projet (investissement dans les travaux publics et coûts de financement).

## LA COLOMBIE : UN MODÈLE POUR LE DÉVELOPPEMENT D'UNE COOPÉRATION NATIONALE

Étant donné que l'approche des BRT offre une solution de transport rentable qui peut être mise en œuvre relativement rapidement, cette initiative a été reproduite dans de nombreuses villes. Aujourd'hui, le PNTU est classé parmi les meilleures pratiques internationales en matière de collaboration entre un gouvernement central et les autorités locales dans le but de résoudre les problèmes de transport présents dans de nombreux pays. Depuis son lancement, les délégations de plus de vingt pays, dont la Chine, l'Inde, le Vietnam, l'Afrique du Sud, le Kenya, la Finlande et les États-Unis, se sont rendues en Colombie afin de prendre connaissance du programme PNTU. De façon similaire, d'autres pays, tels que le Mexique et l'Argentine, développent actuellement des programmes de transport dans plusieurs villes avec le soutien direct de la BIRD. En vue de favoriser le



partage du savoir-faire dans ce domaine, d'importantes collaborations ont été établies entre la Colombie et d'autres pays en développement.

## TOURNÉ VERS L'AVENIR

Depuis les débuts du projet, le gouvernement et la BIRD travaillent en étroite collaboration sur la politique de transport. Ce partenariat devrait se poursuivre jusqu'au terme du PNTU prévu en 2016. Le montant total engagé par le gouvernement, entre 2009 et la fin du PNTU en 2016, s'élèvera à environ 1,9 milliard de dollars pour neuf des dix villes participantes. Sur l'ensemble de ce portefeuille, 1,3 milliard de dollars sont issus d'un financement de la BIRD. Les transferts du gouvernement ont enregistré une hausse en raison de l'élargissement de la portée géographique du programme, avec notamment le développement de grands axes et de bretelles pour répondre à la demande croissante, le renouvellement des réseaux de services publics et l'amélioration de l'espace public. À cet égard, la mise en œuvre d'une opération complémentaire sera probablement suggérée afin de poursuivre le soutien de la BIRD jusqu'au terme du PNTU prévu en 2016.

Parallèlement, la BIRD a travaillé en collaboration avec les autorités de Bogotá en vue de résoudre les problèmes de transports publics de la capitale d'une manière durable. Par le biais du Projet de services urbains de Bogotá (et du premier prêt supplémentaire), la BIRD finance les études conceptuelles initiales et l'élaboration des plans techniques pour la construction de la première ligne de métro de Bogotá. Cette ligne viendra compléter les services du Transmilenio, qui pâtissent d'un fort encombrement des routes aux heures de pointe. La municipalité travaille également sur le Système de transports publics intégrés (IPTS) qui vise à transformer le reste du réseau d'autobus traditionnel, qui correspond à 73 % de la demande et qui n'est pas desservi par le Transmilenio. L'objectif est de créer un système de bus intégré qui garantisse une meilleure réglementation, une optimisation et une rationalisation de tous les itinéraires et services offerts dans la capitale, tout en introduisant des technologies à faibles émissions de carbone et en mettant à la ferraille les vieux bus. Cette initiative viendra modifier le système actuel d'immatriculation des bus et de régularisation des compagnies et des chauffeurs de bus. Dans ce sens,

il est également prévu que la BIRD et la Banque interaméricaine de développement collaborent pour financer l'IPTS par le biais des programmes de prêts d'investissement du Fonds pour les technologies propres (CTF).

Mars 2010