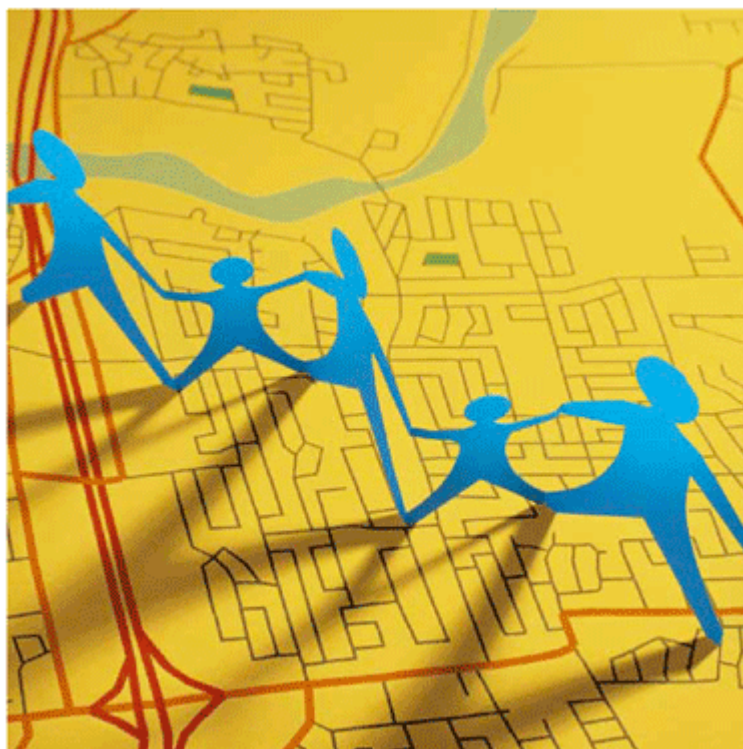


Étude comparative des modèles de gouvernance et de financement en transport collectif métropolitain

Sous la direction de Laurence Bherer et Jean-Pierre Collin avec la
collaboration de Harold Bérubé, Anne-Louise Chauvette, Jean-Sébastien
Côté, Ève Gauthier, Élodie Gouardin et Marie-Ève Lafortune

**Groupe de recherche Métropolisation et Société
(MéSo)**

URBANISATION, CULTURE ET SOCIÉTÉ



Étude comparative des modèles de gouvernance et de financement en transport collectif métropolitain

Sous la direction de Laurence Bherer et Jean-Pierre Collin avec la
collaboration de Harold Bérubé, Anne-Louise Chauvette, Jean-
Sébastien Côté, Ève Gauthier, Élodie Gouardin et Marie-Ève Lafortune

**Groupe de recherche Métropolisation et Société
(MéSo)**

Recherche réalisée pour et financée par la Communauté métropolitaine de Montréal

Institut national de la recherche scientifique
Urbanisation, Culture et Société

Montréal

Mai 2008

Responsabilité scientifique :
Jean-Pierre Collin, jean-pierre.collin@ucs.inrs.ca
Institut national de la recherche scientifique
Urbanisation, Culture et Société

Laurence Bherer, laurence.bherer@umontreal.ca
Université de Montréal

Diffusion :
Institut national de la recherche scientifique
Urbanisation, Culture et Société
385, rue Sherbrooke Est
Montréal (Québec) H2X 1E3

Téléphone : (514) 499-4000
Télécopieur : (514) 499-4065

www.ucs.inrs.ca

Recherche réalisée pour et financée par la Communauté métropolitaine de Montréal

ISBN 978-2-89575-158-8
Dépôt légal : - Bibliothèque et Archives nationales du
Québec, 2008
- Bibliothèque et Archives Canada

© Tous droits réservés

TABLE DES MATIERES

Chapitre 1 - Étude comparative des modèles de gouvernance et de financement en transport collectif métropolitain De quelques constats généraux.....	1
1. Rappel du mandat.....	1
2. Méthodologie et limites de l'étude	2
3. Les autorités organisatrices du transport en commun (AOT) : entre le local et le gouvernemental	4
4. Gouvernance, coordination et planification : entre le municipal et le métropolitain...	10
5. La coordination entre transport et aménagement	15
6. Les cordons de la bourse : qui paie?	20
7. Des modèles à la carte	25
Douze villes, douze modèles	36
 Chapitre 2 - Barcelone.....	 41
1. Introduction	41
2. Contrôle régional et métropolitain	42
3. Gestion du transport en commun et prise de décisions	43
4. La planification	46
5. Le budget, la reddition de compte et le financement	47
6. Conclusion	50
7. Sources utilisées	50
 Chapitre 3 - Lyon.....	 53
1. Introduction	53
2. Gestion du transport en commun et prise de décisions	54

3. Le SYTRAL : Le Syndicat des transports du Rhône et de l'agglomération lyonnaise	58
4. Contrôle régional et métropolitain	63
5. La planification	64
6. Le budget, la reddition de compte et le financement	66
7. Conclusion	71
8. Sources utilisées	72
 Chapitre 4 - Paris	75
1. Introduction	75
2. Gestion du transport en commun et prise de décisions	76
3. Planification : Un contexte réglementaire propre à l'Île-de-France	80
4. Le budget, la reddition de compte et le financement	82
5. Conclusion	84
6. Sources utilisées	85
 Chapitre 5 - Londres	87
1. Introduction	87
2. Gestion de transport en commun et prise de décisions	89
3. Contrôle régional et métropolitain	91
4. La planification	91
5. Le budget, la reddition de compte et le financement	92
6. Conclusion	94
7. Sources utilisées	94
 Chapitre 6 - Vancouver	97
1. Introduction	97
2. Gestion du transport en commun et prise de décisions	101

3. Contrôle régional et métropolitain	103
4. La planification	104
5. Le budget, la reddition de compte et le financement	107
6. Conclusion	109
7. Sources utilisées	110
Chapitre 7 - Toronto.....	113
1. Introduction	113
2. Gestion du transport en commun et prise de décisions	115
3. Contrôle régional et métropolitain	116
4. La planification	118
5. Le budget, la reddition de compte et le financement	119
6. Conclusion	121
7. Sources Utilisées	122
Chapitre 8 - Ottawa-Gatineau.....	125
1. Introduction	125
2. Gestion du transport en commun et prise de décisions	127
3. Contrôle régional et métropolitain	129
4. La planification	132
5. Le budget, la reddition de compte et le financement	133
6. Conclusion	135
7. Sources utilisées	136
Chapitre 9 - Los Angeles.....	139
1. Introduction	139
2. Gestion du transport en commun et prise de décisions	141

3. Contrôle régional et métropolitain	143
4. La planification	144
5. Le budget, la reddition de compte et le financement	145
6. Conclusion	146
7. Sources consultées.....	147
 Chapitre 10 - Portland, Oregon.....	149
1. Introduction	149
2. Gestion du transport en commun et prise de décisions	151
3. Contrôle régional et métropolitain	152
4. La planification	153
5. Le budget, la reddition de compte et le financement	153
6. Conclusion	156
7. Sources utilisées.....	156
 Chapitre 11 - Chicago.....	159
1. Introduction	159
2. Gestion du transport en commun et prise de décisions	160
3. Contrôle régional et métropolitain	163
4. La planification	165
5. Le budget, la reddition de compte et le financement	166
6. Conclusion	168
7. Sources utilisées.....	168
 Chapitre 12 - Boston.....	171
1. Introduction	171
2. Gestion du transport en commun et prise de décisions	173

3. Contrôle régional et métropolitain	174
4. La planification	178
5. Le budget, la reddition de compte et le financement	179
6. Conclusion	181
7. Sources utilisées	182
 Chapitre 13 - Atlanta	185
1. Introduction	185
2. Gestion du transport en commun et prise de décisions	187
3. Contrôle régional et métropolitain	189
4. La planification	191
5. Le budget, la reddition de compte et le financement	191
6. Conclusion	193
7. Sources utilisées	193

Chapitre 1 - Étude comparative des modèles de gouvernance et de financement en transport collectif métropolitain

De quelques constats généraux

1. Rappel du mandat

Un mandat a été octroyé à l'INRS-Urbanisation, Culture et Société (INRS-UCS) pour réaliser une analyse sur la gouvernance et le financement du transport en commun dans des régions métropolitaines au Canada, aux États-Unis et en Europe. Douze agglomérations ont été choisies pour leur caractère comparable à Montréal sur le plan de la démographie, de leur position dans le système urbain de leur région respective ou encore, pour la pertinence des enjeux en matière de transport en commun métropolitain :

- | | | |
|-------------------|------------|-------------|
| ▪ Toronto | ▪ Chicago | ▪ Paris |
| ▪ Vancouver | ▪ Boston | ▪ Lyon |
| ▪ Ottawa-Gatineau | ▪ Portland | ▪ Barcelone |
| ▪ Los Angeles | ▪ Atlanta | ▪ Londres |

Les monographies détaillant la gestion métropolitaine du transport en commun pour chacune de ces douze agglomérations sont rassemblées dans le présent rapport. Conformément au mandat, ce rapport est un document analytique dont l'objectif est d'expliquer la gouvernance et le financement du transport en commun à l'échelle métropolitaine. L'enquête a été réalisée à partir d'une grille d'analyse composée des onze questions du mandat. Dans la rédaction des monographies, les questions ont été regroupées en quatre thèmes. Après une section introductive sur le contexte politique et urbanistique, chaque monographie compte donc les sections suivantes :

Gestion du transport en commun et prise de décisions;

- a) Comment et par quel type d'organisme l'exploitation/l'opération est-elle réalisée?
- b) Quelle est la place du secteur privé?
- c) Les services métropolitains et les services locaux sont-ils gérés distinctement ou globalement?

- d) Comment l'imputabilité des élus sur le transport collectif métropolitain s'exerce-t-elle (délégation à des conseils d'administration, etc.)?

Contrôle régional et métropolitain

- a) Dans les régions où il existe une instance politique métropolitaine, quel est le rôle de cette instance? Exerce-t-elle directement le contrôle de planification du transport collectif métropolitain, ou cette planification est-elle sous la responsabilité d'une autorité organisatrice de transport (AOT) métropolitaine? Dans ce dernier cas, quel est le lien entre l'organisme politique métropolitain, l'AOT et les exploitants?

La planification

- a) Comment (par quel type d'organisme) les fonctions de planification, de détermination du niveau de service, de détermination des tarifs et d'exploitation sont-elles exercées?
- b) Quel est le lien entre les organismes de planification et les organismes qui exploitent le service?
- c) Existe-t-il une planification intégrée du transport et de l'aménagement?

Le budget, la reddition de compte et le financement

- a) Comment le budget d'exploitation, le Plan triennal d'immobilisation, la grille tarifaire et les grands projets sont-ils approuvés et adoptés?
- b) Quelle est la contribution de chaque partenaire pour l'exploitation et les immobilisations (gouvernements, municipalités, usagers, automobilistes, autres)?
- c) Comment la contribution des municipalités est-elle répartie? Quelles sont les clés de répartition utilisées?

Les monographies sont complétées par une conclusion relevant les points saillants de chaque expérience et par le recensement des sources utilisées. Une présentation Power Point faisant la synthèse de l'enquête accompagne également ce rapport.

2. Méthodologie et limites de l'étude

Toutes les recherches pertinentes ont été réalisées entre le 11 février et le 18 avril 2008, sous la direction de Laurence Bherer, professeure adjointe au département de science politique de l'Université de Montréal, et de Jean-Pierre Collin, professeur titulaire au centre Urbanisation, Culture et Société de l'Institut National de Recherche Scientifique. L'équipe de recherche se compose également d'Harold Bérubé, Anne-Louise Chauvette, Jean-Sébastien Côté, Ève Gauthier, Élodie Gouardin et Marie-Ève Lafortune, assistants de recherche à l'INRS-UCS.

Nos travaux de recherche s'appuient principalement sur la consultation des informations disponibles sur Internet. Des travaux de sources secondaires (monographies et articles académiques, rapports de recherche, etc.) ont également été consultés. Toutefois, les changements récents en matière de transport en commun, observés dans chacune des douze agglomérations, rendaient bien souvent caduques une partie des données et des analyses des sources secondaires. Dans la très grande majorité de nos analyses, nous avons dû nous rabattre sur l'information officielle transmise par les gouvernements et les agences de transport. Ainsi, les renseignements colligés reflètent avant tout l'histoire officielle de la gestion métropolitaine du transport en commun des agglomérations retenues. Des enquêtes supplémentaires seraient nécessaires pour connaître les origines de la gouvernance métropolitaine du transport en commun, de même que les enjeux actuels.

Par ailleurs, soulignons que l'enquête a été réalisée dans un temps court. Si nous avons pu compter sur une équipe importante, il y a certaines situations que les délais ne nous ont pas permis de détailler. Nous nous sommes plutôt donné comme objectif de rédiger des monographies comparables et cohérentes.

Le mandat était de comparer un grand nombre de cas plutôt que d'en approfondir quelques-uns. Si de cette façon, le rapport gagne en généralité, il perd bien entendu en capacité analytique et explicative. Pour une analyse plus approfondie, il faudrait ajouter d'autres méthodes d'investigation, telles que la réalisation d'entrevues avec des répondants privilégiés (les acteurs clés du transport en commun), la consultation des journaux (il y a aussi les blogs, que nous avons tout de même consultés rapidement), le recensement de la littérature grise produite par les agences, par les groupes sociaux, par les groupes de pression, par les *think tank* ou par les commissions d'enquête. Comme le mandat n'était pas d'englober tous les aspects d'une enquête approfondie, ce rapport, y compris ce premier chapitre, a une nature essentiellement descriptive.

Dans cette note introductive, les douze cas étudiés sont comparés sous quatre dimensions, qui rendent compte des modèles et enjeux de gouvernance et de financement du transport en commun à l'échelle métropolitaine :

1. La structuration générale des autorités organisatrices de transport en commun, notamment du point de vue de la place respective du secteur public local et du gouvernement;
2. La dynamique des liens entre les instances métropolitaines et les autorités organisatrices de transport en commun du point de vue de la gouvernance, de la coordination et de la planification;

3. Les procédures d'harmonisation et d'intégration du transport et de l'aménagement;
4. Les modèles de financement du point de vue des types de contributeurs.

Quelques tableaux de synthèses, placés en fin de chapitre, alimentent et complètent cette comparaison des modèles de gouvernance et de financement.

3. Les autorités organisatrices du transport en commun (AOT) : entre le local et le gouvernemental

Comment (par quel type d'organismes) l'exploitation du transport en commun à l'échelle de l'agglomération métropolitaine est-elle réalisée? Comment l'imputabilité des élus locaux sur le transport collectif métropolitain s'exerce-t-elle? L'exploitation du transport en commun est-elle assurée par une ou quelques autorités organisatrices du transport (AOT) ou est-elle, au contraire, le fait d'une myriade d'AOT? Le transport en commun relève-t-il entièrement du domaine public, ou une place est-elle faite au secteur privé? L'examen des douze agglomérations démontre que, du point de vue de l'exploitation, ou plus exactement de la structuration des autorités organisatrices du transport, les douze cas étudiés se partagent en deux groupes selon que le transport en commun est :

- D'abord, sinon exclusivement, une affaire municipale : Ottawa-Gatineau, Los Angeles, Chicago, Atlanta, Londres, Paris et Lyon;
- D'abord, sinon exclusivement, une fonction gouvernementale : Portland et Boston;
- Il existe certains cas où ces deux approches cohabitent : Toronto, Vancouver et Barcelone.

Avant d'élaborer sur chacune de ces approches, il importe de noter qu'il y a très peu de cas où les services de transports urbains sont sous la coupe d'une seule AOT. Londres et, d'une certaine manière, Ottawa-Gatineau vivent cette situation. Ailleurs, il y a soit plusieurs AOT, majeures pour certaines, de petite taille pour d'autres, spécialisées ou territoriales ou les deux, soit une grande instance régionale, mais qui doit composer avec une myriade d'intervenants sur le terrain.

Les réseaux de transport en commun structurés par des AOT (municipales ou inter-municipales) relevant principalement du secteur local

Ce premier cas de figure concerne une majorité des régions métropolitaines comprises dans l'étude (sept sur douze). Bien sûr, l'emprise municipale est d'intensité variable d'un cas à l'autre, et les autorités gouvernementales ne sont jamais tout à fait absentes. En fait, le facteur le plus déterminant est la distinction entre les immobilisations et le développement des transports en commun, d'une part, et l'exploitation des services, d'autre part. Dans le second cas, le processus décisionnel est le plus souvent dominé par les élus locaux. Notons que cette domination des instances territoriales est parfois récente, voire encore en définition. Dans le premier cas, ce sont presque toujours les gouvernements supérieurs (nationaux ou fédéraux; provinciaux, étatiques ou régionaux) qui sont les grands argentiers, qui surveillent donc les cordons de la bourse et partant, définissent les règles du jeu, même si les milieux locaux sont, en règle générale, appelés à participer à la décision via divers mécanismes de consultation, de concertation et de participation.

Ottawa-Gatineau est certainement le plus simple de nos douze cas. La gestion des services de transport en commun, dans tous ses aspects, relève de deux municipalités : Ottawa et Gatineau. Il y a bien, pour l'une et l'autre société de transport, des subventions qui proviennent des gouvernements supérieurs – selon des formules différentes propres à chacune des provinces de l'Ontario et du Québec. Mais pour le reste, les transports en commun sont de compétence strictement municipale dans cette métropole, avec une faible implication de la Commission de la capitale nationale.

Le cas de Londres est exceptionnel, le processus décisionnel étant largement dominé par une seule instance locale, la mairie du Grand Londres, à travers l'agence coordonnatrice Transport for London. En effet, l'ancien maire, Ken Livingstone, élu au suffrage direct, a réussi au fil du temps, entre 2000 et 2006, à se faire octroyer tous les pouvoirs stratégiques de décision sur l'ensemble des services de transport en commun pour le Grand Londres. Au quotidien, l'organisation du transport en commun est toutefois déléguée à des Quasi Non-Governmental Organizations (Quangos) et à d'autres transporteurs impliqués dans des partenariats publics-privés. Dans un tel contexte, l'Assemblée de Londres apparaît plus comme un chien de garde des décisions du maire que comme un véritable conseil décisionnel, bien que ses membres soient élus au suffrage direct. Comme à Ottawa, avec ses deux sociétés de transport municipales, l'AOT principale (Transport for London) détient un mandat général s'appliquant aux services locaux comme métropolitains. Cependant, dans le cas de Londres, le nombre des opérateurs (transporteurs) est très élevé, et les transports en commun relèvent au quotidien d'AOT dont le champ d'action est limité à des types particuliers de transport en commun ou à des territoires spécifiques.

À Chicago, le réseau des transports en commun sur le territoire de la région métropolitaine se décline sous trois instances organisatrices d'obédience municipale : la Chicago Transit Authority (CTA), le Commuter Rail Service Board (Metra) et le Suburban Bus Service Board (Pace), qui relèvent d'une agence qui laisse toute la place aux acteurs locaux –la Regional Transportation Authority (RTA). La fixation de la nature des services et des tarifs relève de ces trois instances, dont la coordination est assurée notamment par le fait que la RTA, qui les chapeaute, établit les balises financières et la péréquation. Dans les trois cas, les instances décisionnelles rassemblent des élus locaux. Au centre de l'agglomération, la Chicago Transit Authority exploite en régie l'ensemble des transports en commun. En première couronne et surtout en périphérie suburbaine, les lignes de trains de banlieue et d'autobus font souvent l'objet de contrats de sous-traitance.

À Atlanta, c'est un peu par défaut que la gestion des services de transport en commun est strictement locale (municipale), car ces services sont peu valorisés par l'État et par les autorités suburbaines (et leurs citoyens). En effet, les transports en commun sont dans ce cas sous-développés, comparativement aux onze autres cas présentés dans cette étude. Si la ville centre d'Atlanta et les deux comtés adjacents sont dotés d'un système de transport en commun conséquent, il n'en va pas de même dans les 18 autres comtés qui forment l'agglomération. Cette réticence à l'extension des services à l'échelle de l'agglomération est apparue notamment lors de référendums où les citoyens se sont prononcés contre l'imposition d'une taxe de vente consacrée à ce service. Pour la zone centrale, les services sont rassemblés sous l'autorité d'une seule AOT : Metropolitan Atlanta Rapid Transit Authority (MARTA). La périphérie suburbaine est, pour sa part, le lieu d'action d'une multitude d'exploitants municipaux.

Sur le territoire du Los Angeles County (ce qui comprend la ville centre de LA), le transport collectif est d'abord de compétence municipale. Ainsi, la Metropolitan Transportation Authority (MTA) est une agence organisatrice de transport dont les instances sont formées d'élus municipaux seulement. Elle est directement responsable de la majeure partie des services sur ce territoire. Cela dit, si l'opération des activités ferroviaires est centralisée, l'administration des services d'autobus est déléguée à cinq Sector Governance Councils. En tant qu'instance originale de gestion décentralisée, chaque conseil administre les services offerts sur les lignes d'autobus opérant à partir des garages situés dans son territoire. Ces conseils sont formés en majeure partie de membres de conseils municipaux et de comté, mais la loi exige qu'au moins la moitié de ces conseillers soient des utilisateurs du système de transport en commun. De plus, la composition des conseils doit obtenir l'aval du conseil d'administration de la MTA. Cette dernière est le principal exploitant de services de transport en commun du sud de la Californie, mais à son réseau s'ajoute une quarantaine de transporteurs municipaux dont la taille varie considérablement. Plusieurs de ces services font l'objet de contrats de sous-traitance avec des entreprises privées d'autobus ou autres.

À Paris, depuis peu (2005), sur le plan du débat et des politiques, la gestion des transports en commun est devenue l'affaire de la Région Île-de-France et des collectivités locales (Ville de Paris, autres communes et départements). En même temps, au quotidien, sur le terrain, la gestion des transports en commun demeure sous le contrôle de partenaires (sous-traitants) publics et privés. Auparavant, depuis la fin des années 1940, l'exploitation des transports en commun dans la ville lumière était principalement le fait de quelques grandes entreprises publiques de l'État français – la Régie autonome des transports parisiens (RATP) et la Société nationale des chemins de fer (SNCF) – et les réalisations en matière de transport collectif demeuraient des enjeux de la politique nationale. Dans le cadre des plus récentes politiques de décentralisation, on assiste donc à une reconfiguration de ce secteur de l'action publique, par laquelle les pouvoirs et les responsabilités sont remis aux élus locaux – via la région principalement. Bien qu'il n'existe qu'une seule AOT, le nombre d'intervenants est ici légion. Il faut dire que la région est grande et le nombre des communes, considérable. Comme c'est le cas pour l'ensemble du secteur des utilités publiques en France, l'exploitation des services de transport collectif est attribuée à des consortiums privés. On observe d'ailleurs présentement une nette volonté de privatiser les réseaux de services qui s'inscrivent encore sous le secteur public. Paris se met ainsi au diapason du reste de la France urbaine et des autres régions métropolitaines, telles que Lyon.

Lyon est un cas typique du mode de gestion des transports collectifs au sein d'une agglomération française. En effet, comme ailleurs en France, le Syndicat mixte des transports du Rhône et de l'agglomération lyonnaise (SYTRAL), l'autorité organisatrice lyonnaise des transports urbains, s'inscrit dans l'intercommunalité et relève de l'ensemble des collectivités locales (dont les municipalités) du Grand Lyon. La formule choisie est celle d'un syndicat mixte qui associe plusieurs niveaux de collectivités locales et de groupements de collectivités. Cela dit, comme dans 90 % des cas en France, la gestion quotidienne du réseau est déléguée à un consortium privé d'utilité publique – le groupe Kéolis, une entreprise privée sous contrôle britannique. Dans le cadre d'un contrat pluriannuel, ce groupe gère le réseau et entretient le matériel et les infrastructures qui sont propriétés du SYTRAL.

Les réseaux de transport en commun structurés par des AOT relevant principalement des autorités gouvernementales

À Boston, les municipalités (les maires) sont confinées à un rôle consultatif, alors que le transport en commun, comme l'ensemble des services publics à portée métropolitaine, est placé sous la juridiction directe et exclusive de l'État du Massachusetts. En bref, le modèle de gestion du transport collectif pratiqué à Boston apparaît plutôt éloigné du concept de gouvernance locale. De plus, l'exploitation du transport en commun dans cette région est fortement centralisée : elle est entre les mains d'une seule agence, la Massachusetts Bay Transportation Authority (MBTA), et relève essentiellement du domaine public.

Bien que l'Agence d'organisation des transports à Portland soit, en théorie, sous juridiction municipale et qu'elle bénéficie en principe de la présence du seul conseil métropolitain élu au suffrage direct en Amérique du Nord, en pratique, elle est sous la coupe de l'État de l'Oregon (c'est-à-dire sous le contrôle du Gouverneur). Il s'agit d'un paradoxe qui s'explique largement par le fait que le secteur local ne participe pas comme tel au financement du transport en commun. Ainsi, TriMet, qui assure la prestation de services à l'échelle du Metro Portland, est une agence de l'État, plus particulièrement rattachée au cabinet du Gouverneur de l'Oregon, et dont le conseil d'administration assure une représentation territoriale différente de celle qui caractérise le Metro Council. Il y a bien entendu des interactions entre Metro Portland et le gouvernement de l'Oregon, en matière de transport en commun comme dans plusieurs autres domaines, dont la planification du territoire et des services publics. Toutefois, il semble évident que l'État domine les règles du jeu, étant le seul définisseur du terrain de jeu.

Les modèles hybrides

À Toronto, on retrouve une double logique de gestion des services de transport en commun. La ville centre de Toronto, résultat de la méga-fusion de 1998, gère directement et dans tous leurs aspects les services de transport en commun sur son territoire (exception faite des trains de banlieue), via une société de transport municipale – la Toronto Transit Commission (TTC) – qui est la seule AOT pour la ville de Toronto. Dans le reste de la région du Greater Toronto and Hamilton Area (GTHA), on retrouve six autres AOT locales, relevant du palier municipal, qui fournissent les services d'autobus locaux pour l'ensemble de la région du GTHA. D'un autre côté, les trains de banlieues, y compris sur le territoire de la ville de Toronto, et les services d'autobus express reliant les communautés entre elles sont sous la juridiction et la gouverne du gouvernement provincial, via l'organisme Go Transit. Un autre organisme de juridiction provinciale, Metrolinx, s'occupe quant à lui de la planification et de la coordination des réseaux locaux de transport en commun. Il existe donc, dans cette région, une double logique de gestion quant à l'exploitation des services métropolitains et des services locaux.

À Vancouver, comme dans le reste de la province de la Colombie-Britannique, l'exploitation des transports en commun a été intégrée historiquement à une agence gouvernementale (BC Transit). Elle a été confiée aux instances municipales par l'intermédiaire du Greater Vancouver Regional District (GVRD) pendant près d'une décennie (1998-2007). Toutefois, une nouvelle réforme vient d'être mise en place, ce qui fait de Translink (devenue la South Coast British Columbia Authority) la principale AOT pour l'ensemble du Vancouver métropolitain et même au-delà, y compris le territoire du Greater Vancouver Regional District. Translink devient ainsi une société para-publique autonome relevant du gouvernement provincial. Toutefois, le milieu municipal conserve une capacité d'influence significative. Au quotidien, les services de transport en commun dépendent d'une multitude d'agents publics et privés, spécialisés dans un type

particulier de service (autobus, trains, seabus, etc.) et/ou dans la desserte d'un territoire spécifique.

À Barcelone, l'Entité métropolitaine des transports (EMT) est le résultat d'un consortium volontaire des 18 municipalités du noyau urbain central (qui comprend la ville de Barcelone et les banlieues de la première couronne, et qui est communément appelé l'aire métropolitaine). Cette agence a à sa charge l'organisation, la gestion et la planification de tous les types de transport en commun sur ce territoire et est l'AOT pour le territoire de l'aire métropolitaine. Cela dit, à une échelle territoriale plus large – celle de la région métropolitaine, qui comprend 165 municipalités – l'exploitation des services de transports en commun relève d'une multitude d'intervenants publics et privés. Ceux-ci sont placés sous la gouverne d'une autre association volontaire paritaire des municipalités locales et du gouvernement provincial catalan, assortie d'un mécanisme de prise de décisions qui oblige au consensus.

Cette double problématique, à Toronto et à Barcelone, nous permet de prendre conscience que, dans tous les cas, il existe une nette distinction entre, d'une part, les AOT actives sur le territoire de la ville centre et/ou du noyau central, et, d'autre part, les AOT actives en banlieue et/ou en couronne suburbaine (qui sont en général une myriade de petits exploitants). À ce titre au moins, il y a une distinction entre le local et le métropolitain qui s'opère.

Cela dit, il peut exister différentes définitions de ce qui est local, de ce qui est métropolitain et de ce qui est régional. Par exemple, à Toronto, le local (municipal) d'aujourd'hui est ce qui était désigné comme métropolitain il n'y a pas si longtemps. À Barcelone, le local est l'inter-municipal volontaire et son amplitude dépend de la capacité de développer des consensus inter-municipaux. À Ottawa et à Gatineau, après les fusions, le local se confond désormais avec le métropolitain de chaque côté de la rivière des Outaouais. À Atlanta, on observe une fragmentation du secteur local en petites unités, suivant en cela la culture politique de l'État de la Géorgie, qui adhère au principe *small is beautiful*. Quoi qu'il en soit, il y a généralement unicité d'intervenants pour le noyau central d'une agglomération métropolitaine, mais multiplicité d'intervenants pour les couronnes. Les trois exceptions à cette règle sont Vancouver, Boston et Paris.

Dans la majorité des cas, les périmètres de desserte sont connus depuis longtemps et ne changent pas (ni ne semblent appelés à changer). Toutefois, dans certains cas, on assiste ou on a assisté récemment à une extension du territoire de desserte, de coordination et/ou de planification. C'est le cas de Toronto où, avec la création de Metrolinx, on passe d'une problématique métropolitaine à une problématique régionale à l'échelle du Greater Toronto and Hamilton Area. C'est aussi le cas à Vancouver, où le terrain d'action de Translink est maintenant le Lower Mainland. De même, à Paris, le territoire d'action et de référence est

maintenant la Région Île-de-France. À l'opposé, certains cas se démarquent par le confinement du territoire desservi au seul centre de l'agglomération, comme le cas d'Atlanta ou, d'une manière très différente, celui de Barcelone.

Se pose alors toujours la question de l'arrimage ou de la coordination inter-réseaux. Cela nous amène à la question de la gouvernance, de la coordination et de la planification.

4. Gouvernance, coordination et planification : entre le municipal et le métropolitain

Existe-t-il, à l'échelle métropolitaine et/ou régionale, une instance politique de type généraliste? Si oui, quel lien existe-t-il entre cette instance et les autorités organisatrices du transport? Qui est responsable de la planification? L'examen des douze agglomérations démontre que les réponses à ces questions varient en fonction de la complexité de la gestion métropolitaine, c'est-à-dire en fonction du nombre d'acteurs et de leur statut. Parmi les douze agglomérations étudiées, on retrouve cinq cas de figure.

- a) Une absence d'instance métropolitaine et un contrôle strictement municipal du transport (Ottawa);
- b) Un contrôle du transport par une ou plusieurs instances politiques métropolitaines (Londres, Paris et Lyon);
- c) Un contrôle du transport par des autorités organisatrices du transport (AOT) dirigées directement ou indirectement par des élus locaux. Des instances politiques métropolitaines existent, mais elles ne contrôlent pas les AOT (Chicago et Los Angeles);
- d) Un contrôle du transport par des AOT dirigées par des élus locaux et des représentants des gouvernements supérieurs :
 - a. Avec des instances politiques métropolitaines qui ne contrôlent pas les AOT : Atlanta et Vancouver;
 - b. Sans instance politique métropolitaine : Toronto et Barcelone;
- e) Un contrôle du transport par des AOT dominées complètement ou dans une très large mesure par les gouvernements supérieurs. Ainsi, des instances politiques métropolitaines existent, mais elles ne contrôlent pas les AOT : Boston et Portland.

Le premier cas de figure est celui où il n'y a pas d'instance politique généraliste de nature métropolitaine ou régionale. Cette situation est exceptionnelle, elle touche exclusivement l'agglomération d'Ottawa-Gatineau. Les regroupements municipaux des années 1990 ont eu pour effet d'éliminer les organisations supra-municipales qui existaient jusque-là (Communauté

urbaine de l'Outaouais et Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton). Dans la suite de ces réformes, les législateurs ontarien et québécois n'ont pas prévu d'instances politiques à une échelle plus large, celle du Grand Ottawa. La Commission de la capitale nationale couvre bien les territoires des villes d'Ottawa et de Gatineau, mais elle n'a aucun rôle direct en matière de transport en commun. Le fait que l'agglomération de Gatineau-Ottawa soit traversée par des frontières provinciales rend difficile la création d'une instance politique métropolitaine. Le contrôle politique s'exerce donc à l'échelle municipale, par le biais des sociétés de transport de chacune des deux municipalités. À Ottawa, la société de transport est responsable de l'exploitation, alors que le rôle de la planification revient à la Ville. À Gatineau, la Société de transport de l'Outaouais cumule les fonctions d'exploitation et de planification. Depuis 1979, un comité, TRANS, insufflé une coordination métropolitaine légère de la planification du transport. Il est composé de la Commission de la capitale nationale, des ministères du Transport du Québec et de l'Ontario, des Villes de Gatineau et d'Ottawa et de la Société de transport de l'Outaouais.

Le deuxième cas de figure est celui où il existe une instance politique généraliste qui exerce un contrôle direct sur l'AOT. L'agglomération du Grand Londres est typique de ce modèle : depuis 1999, les transports sont délégués à une nouvelle instance politique métropolitaine, la Greater London Authority, composée du maire de Londres et de la London Assembly, qui réunit des représentants élus selon un mode proportionnel mixte. La Greater London Authority est la seule instance responsable de l'autorité organisatrice de transport de Londres, Transport for London. Cette dernière agence est ainsi dirigée par le maire de Londres et 14 membres nommés par celui-ci. Le maire de Londres et son personnel sont responsables de la planification en matière de transport.

Les agglomérations de Paris et de Lyon appartiennent aussi à cette seconde catégorie, même si la gestion métropolitaine y est plus complexe. En effet, il n'y a pas, comme à Londres, une seule instance de type infranational responsable du transport, mais bien plusieurs : la région, les départements et les intercommunalités. À Paris, l'AOT (le Syndicat des transports d'Île-de-France) est sous la responsabilité directe de la région, des départements de la région et de la Ville de Paris. C'est ainsi une agence autonome, dirigée par un conseil d'administration composé des représentants des trois collectivités territoriales (région, départements et ville) et de deux membres supplémentaires, dont l'un représente les intercommunalités en Île-de-France, et l'autre est issu des milieux économiques. Depuis 2004, la planification du transport en Île-de-France a été transférée à cette AOT. Les intercommunalités et la Ville de Paris ont également des responsabilités en matière de transport, mais à l'échelle locale. À Lyon, le modèle est sensiblement le même, à la différence que le territoire considéré est un peu plus restreint : dans un tel contexte, la région n'est pas engagée dans le contrôle de l'AOT (le Syndicat des transports du Rhône et de l'agglomération lyonnaise, ou SYTRAL). La communauté urbaine de Lyon et le

département du Rhône partagent la responsabilité de diriger l'AOT. La répartition des responsabilités en matière de planification du transport suit la même logique qu'à Paris.

Le troisième modèle est celui où l'AOT est dirigée directement ou indirectement par des élus locaux, sans qu'il y ait pour autant de liens de contrôle entre les instances politiques métropolitaines et l'AOT. Dans ce dernier cas, les instances politiques métropolitaines ont un rôle de planification, mais l'AOT demeure autonome dans l'application des documents de planification. C'est le cas de Los Angeles, où la Los Angeles County Metropolitan Transportation Authority est composée du maire de Los Angeles, de trois membres nommés par le maire (dont au moins un siège au conseil municipal de Los Angeles) et de quatre élus d'autres municipalités se trouvant également dans le comté. L'instance politique métropolitaine, la Southern California Association of Governments, a un lien faible avec cette AOT : la Los Angeles County Metropolitan Transportation Authority doit normalement se conformer à l'exercice de planification de l'instance politique métropolitaine, sans qu'il y ait toutefois de mécanisme de concordance. De plus, cette AOT dispose elle aussi de responsabilités en matière de planification.

À Chicago, le portrait est plus complexe, même s'il respecte le même profil de contrôle par des élus locaux. Le contrôle est toutefois indirect : les administrateurs des trois AOT (CTA, Metra et Pace) ne sont pas des élus locaux, ils sont plutôt nommés par ceux-ci, c'est-à-dire par le Maire de Chicago et par les élus des comtés membres. Dans le cas de CTA, la nomination des membres du conseil est partagée entre la ville de Chicago (nomme quatre membres sur sept) et l'État de l'Illinois. La fragmentation de l'échelon politique métropolitain fait en sorte que les relations entretenues par les AOT avec celui-ci sont floues. En effet, trois instances de planification interviennent à cette échelle : la Northeast Illinois Regional Planning Commission, la Chicago Area Transportation Study et la Chicago Metropolitan Agency for Planning (cette dernière est le fruit d'une alliance récente entre les deux premières instances métropolitaines). La représentation au sein de chacune de ces instances est mixte (représentants fédéraux, étatiques et/ou locaux), mais les administrateurs à la tête du Chicago Metropolitan Agency for Planning sont uniquement désignés par les municipalités et les comtés. Cette dernière instance a une responsabilité importante en matière de planification du transport. Les élus locaux et les AOT demeurent cependant libres d'appliquer ou non ses orientations. En somme, à Chicago, les élus locaux contrôlent la *nomination* des membres des AOT et des instances métropolitaines, davantage assimilables à des agences autonomes de planification qu'à des instances de nature politique. Autre particularité : une des agences métropolitaines de planification, la Chicago Area Transportation Study, a un mandat précis plutôt que généraliste.

Dans le quatrième cas de figure, les élus locaux sont aussi engagés dans le contrôle des AOT, mais ils doivent partager cette responsabilité avec des représentants des gouvernements supérieurs. Le rôle des instances politiques métropolitaines demeure toutefois aussi incertain que dans le troisième cas de figure. À Atlanta, l'AOT (la Metropolitan Atlanta Rapid Transit Authority) est gérée par un conseil d'administration formé majoritairement d'élus locaux (14 membres), mais qui comprend aussi quatre représentants de l'État de la Géorgie. Notons que l'AOT d'Atlanta ne couvre qu'une partie du territoire métropolitain, car plusieurs comtés et/ou municipalités préfèrent offrir leur propre service de transport en commun. Même si l'AOT d'Atlanta a d'importants pouvoirs de planification, il existe deux instances politiques métropolitaines, qui ont un territoire plus large que celui de l'AOT : l'Atlanta Regional Commission (composée d'élus locaux et de citoyens) et la Georgia Regional Transportation Authority (le conseil d'administration est nommé par le gouvernement de la Géorgie). Ces instances ont un rôle d'orientation et n'ont aucun pouvoir coercitif sur leurs membres, ni sur l'AOT. Cette dernière et les deux instances métropolitaines se sont regroupées dernièrement pour former la Transit Planning Board (composée majoritairement d'élus locaux, avec la participation des représentants des trois agences de planification, du Georgia Department of Transportation et de trois personnes nommées par le gouvernement de la Géorgie).

À Vancouver, l'organisation des transports se fait par le biais d'une société para-publique autonome. Avant 2008, le conseil d'administration de l'AOT de Vancouver, Translink, était constitué de 12 élus municipaux et de trois représentants du gouvernement britano-colombien. Avec la réforme, le poids des élus municipaux au sein de l'AOT (devenue maintenant la South Coast British Columbia Authority) est plus incertain. Les personnes siégeant au conseil d'administration, désormais au nombre de neuf, sont désignées par l'organe politique de l'AOT, le Conseil des maires. Celui-ci les nomme sur la base d'une liste de 15 candidats sélectionnés par un comité de sélection (composé de personnes d'origines diverses). Le Conseil des maires est composé des maires des 21 municipalités desservies par l'AOT et il a un rôle de coordination. La dernière réforme a aussi réduit l'influence de l'instance politique métropolitaine, le Greater Vancouver Regional District. Cette instance est maintenant responsable de la planification et de la ratification du plan de transport de l'AOT, sans toutefois que l'AOT ne soit obligée de respecter ses décisions. Cette situation contraste énormément avec ce qui prévalait avant la réforme. Entre 1999 et 2008, l'instance politique métropolitaine était en effet responsable du transport et contrôlait directement l'AOT. Avec la possibilité d'agrandir le territoire sous la responsabilité de l'AOT au-delà de l'espace métropolitain concerné jusque-là, le Greater Vancouver Regional District (qui n'a pas vu de modification dans son territoire) a en quelque sorte perdu son autorité sur cette instance.

La région métropolitaine de Toronto appartient également au modèle des AOT dont la responsabilité est partagée entre des élus locaux et des représentants du gouvernement supérieur.

Metrolinx est dirigée par un conseil d'administration où l'on retrouve huit élus locaux, le directeur du Toronto Transit Commission (exploitant du transport en commun à Toronto) et deux agents du gouvernement ontarien. Il n'y a toutefois aucune instance politique métropolitaine depuis que les municipalités de Metro Toronto ont été regroupées en une seule. Comme c'est le cas pour l'agglomération d'Ottawa-Gatineau, aucune instance n'a été créée à une échelle plus large (celle du Grand Toronto) à la suite des fusions municipales. La planification se fait donc directement à l'échelle municipale. Dernièrement, le gouvernement essaie toutefois d'insuffler une planification régionale en donnant comme mandat à Metrolinx d'élaborer cinquante-deux projets de transport en commun, en collaboration avec les instances municipales et d'autres AOT présentes en banlieue.

Le cas de Barcelone est semblable à celui de Toronto, à la différence que l'affiliation des municipalités aux AOT se fait sur une base volontaire. Deux AOT existent : la première, l'Entité métropolitaine des transports, touche la première couronne et la deuxième, l'Autorité des transports métropolitains, englobe le Grand Barcelone (ce qui comprend également la première couronne). Si les élus locaux contrôlent la première AOT, en revanche, la responsabilité au sein de la deuxième est partagée entre le gouvernement de la région autonome catalane et les élus locaux. Dans les deux cas, les AOT sont des consortiums volontaires de municipalités qui ont des fonctions de planification, de coordination et de concertation. L'Entité métropolitaine des transports est dirigée par 28 représentants des municipalités qui en sont membres. Elle a transféré une partie de ses responsabilités en matière de transport à l'Autorité des transports métropolitains. Le conseil d'administration de cette dernière est composé de neuf représentants de la région autonome, de sept représentants d'instances municipales chapeautées par l'Entité métropolitaine des transports, et de deux représentants des municipalités hors EMT. Deux représentants du gouvernement central y siègent à titre d'observateurs. Les décisions doivent être votées par une majorité de deux tiers des membres.

Le cinquième et dernier cas de figure est celui où les AOT sont dominées, en partie ou complètement, par les gouvernements supérieurs. Les liens entre les AOT et les instances politiques métropolitaines demeurent aussi flous que dans les troisième et quatrième modèles de contrôle politique régional et métropolitain. Ceci est d'autant plus surprenant que, dans plusieurs de ces cas, l'instance politique métropolitaine possède des pouvoirs et une légitimité bien établis.

Le contrôle de l'AOT de Portland suit la même logique de contrôle, mais de façon encore plus directe : l'État de l'Oregon nomme les membres du conseil d'administration de TriMet. Les élus municipaux ou métropolitains (l'instance politique métropolitaine, Metro, est composée de représentants directement élus par la population) n'interviennent ni directement ni indirectement dans le processus de nomination. Le rôle de l'instance politique métropolitaine en matière de

transport est d'assurer la planification : les documents élaborés par cette instance métropolitaine servent simplement de guides dans les stratégies d'investissements et les opérations de TriMet.

Le cas de Boston est celui, parmi les 12 agglomérations étudiées, où les élus locaux ont le moins de pouvoir : non seulement ils ne contrôlent pas l'AOT, mais en plus ils sont minoritaires au sein de l'instance métropolitaine, qui d'ailleurs est plutôt une agence de planification qu'un véritable organe politique. Le conseil d'administration de la Massachusetts Bay Transportation Authority est composé de huit membres du milieu des affaires et du secteur social, nommés par le gouverneur de l'État (dont trois désignés avec l'approbation du Conseil des maires, un organe consultatif dont les pouvoirs sont plus limités que ceux de l'instance semblable à Vancouver). L'AOT a des pouvoirs qui vont au-delà de l'exploitation, puisqu'elle a aussi un rôle important en matière de planification des transports. L'instance métropolitaine de planification, la Boston Metropolitan Planning Organization, a aussi un rôle de planification en aménagement du territoire, en transport, ainsi que pour la programmation des dépenses d'immobilisation. Elle est unique en son genre, car elle est composée de dix représentants de sociétés d'État et de sept représentants municipaux. Dans la réalisation de son mandat, elle est aidée par un organisme consultatif et technique, le Metropolitan Area Planning Council, qui réunit les 101 municipalités de l'agglomération de Boston. Comme c'est le cas pour plusieurs des agglomérations étudiées, l'AOT de Boston doit en principe tenir compte du travail des instances de planification, sans toutefois qu'il y ait de mécanisme coercitif.

L'exemple bostonnais nous introduit à la question des procédures d'harmonisation et d'intégration de la planification du transport et de l'aménagement du territoire.

5. La coordination entre transport et aménagement

Existe-t-il une planification intégrée du transport et de l'aménagement? La réalité de la coordination entre la planification du transport et de l'aménagement du territoire n'est pas facile à saisir. Les procédures d'harmonisation et d'intégration des deux fonctions ne sont pas toujours explicites, surtout lorsqu'il y a une simple obligation de concordance entre les deux. Malgré tout, il est possible de dégager trois modèles d'intégration.

- Une intégration forte des deux domaines, sous la responsabilité de la même instance : Ottawa-Gatineau, Londres et Toronto, de même qu'Atlanta sous une forme hybride.

- Une intégration partielle des deux domaines (sous la responsabilité d'organisations différentes) grâce à la mise en place d'un dispositif qui assure une harmonisation minimale : Vancouver, Paris et Boston.
- Une intégration incertaine des deux domaines (sous la responsabilité d'organisations différentes) : l'obligation d'harmonisation entre le transport et la planification du territoire existe bel et bien mais il n'y a pas de dispositifs qui permettent de réaliser cet objectif. C'est le cas de la moitié des agglomérations étudiées : Atlanta, Barcelone, Los Angeles, Lyon, Portland et Chicago.

Avant de préciser chacun de ces cas de figure, ajoutons qu'aux États-Unis, le gouvernement fédéral exige qu'une instance métropolitaine, désignée sous le nom de Metropolitan Planning Organization (MPO), soit formée de façon à encourager la concertation entre les acteurs locaux. Cette forme d'organisation est en effet nécessaire pour recevoir les budgets d'immobilisation en matière de transport, principalement financés par le gouvernement fédéral. Le contrôle par ce dernier est assez important car un processus d'homologation a été mis en place afin d'assurer la mise à jour régulière des documents de planification. On pourrait croire que cette obligation a pour effet d'uniformiser les modèles de planification. Toutefois, comme il revient aux États et aux représentants locaux de désigner ou de créer la MPO, les modèles tant en termes d'organisation, de financement et de responsabilité varient énormément. Par exemple, certains États leur accordent des responsabilités plus générales touchant l'aménagement du territoire alors que d'autres s'en tiennent à des modèles minimaux. Les États exercent aussi des fonctions de planification mais on verra que les garanties pour assurer la réalisation d'une telle mesure sont plus ou moins présentes selon les cas.

Ainsi, en matière d'intégration des fonctions de planification et de transport, il existe premièrement des cas simples comme celui de Londres et d'Ottawa-Gatineau. L'intégration y est totale car elle est assurée par le même organisme. À Londres, le Greater London Authority (GLA) assure l'harmonisation des deux fonctions. Les «boroughs» de Londres ont l'obligation de respecter la planification intégrée du transport et de l'aménagement. Si les municipalités ne s'y plient pas, le maire a même le droit d'intervenir pour assurer la cohérence de la planification. L'État n'intervient aucunement, dans la théorie du moins, dans le transport en commun. Le fait que l'État a transféré au GLA le plein contrôle sur le développement et l'utilisation des chemins de fers nationaux sur le territoire de Londres est révélateur de la marge de manœuvre qui lui a été concédée en matière de planification. Cette symbiose entre aménagement et transport est aussi pratiquée à Ottawa et Gatineau. L'intégration du transport et de l'aménagement est réalisée en fait directement au sein des deux municipalités élargies.

C'est aussi la même logique à Toronto où chaque municipalité régionale est responsable de la planification et de la mise en œuvre du transport et de l'aménagement sur son territoire. Toutefois, en l'absence d'une instance métropolitaine responsable de l'aménagement du territoire, l'intégration de ces deux fonctions est ici fragmentée. Cela dit, les dernières politiques du gouvernement provincial encouragent une intégration plus grande entre les fonctions de planification. À travers de nouveaux incitatifs financiers, le gouvernement ontarien favorise la mise en place d'initiatives régionales et interrégionales qui auraient pour effet d'harmoniser davantage la planification en matière de transport et d'aménagement du territoire. De plus, la mise en place récente par le gouvernement de Metrolinx, l'agence organisatrice du transport, a pour objectif explicite d'assurer un développement du transport en commun en harmonie avec la réalité urbaine.

Atlanta est un cas hybride car on retrouve une intégration centralisée entre les mains de l'AOT pour la partie la plus urbaine du territoire alors que dans le reste du territoire, l'intégration est à peu près nulle. À l'intérieur de ce qu'on désigne sous le nom de « périmètre », l'AOT est responsable des fonctions de planification du transport et de celle de l'aménagement du territoire. Toutefois, au-delà du périmètre, la planification de l'un ou l'autre des domaines demeure incertaine. Dans l'État de la Géorgie, les comtés ont historiquement toujours eu beaucoup de latitude en termes d'aménagement et d'administration. De plus, les agences de planification ou de coordination métropolitaines n'ont aucun pouvoir coercitif sur leurs membres. Enfin, un aménagement métropolitain est difficilement envisageable étant donné les sources de financement. D'un côté, les comtés doivent avoir l'accord des citoyens par référendum pour imposer une taxe, de l'autre, l'État est peu interventionniste et ne finance que très légèrement les initiatives de transport en commun.

Le deuxième modèle est celui où les deux fonctions sont assurées par des organisations différentes mais où il existe un mécanisme pour assurer une intégration minimale. C'est le cas à Vancouver où l'instance métropolitaine, le Greater Vancouver Regional District, conserve un certain poids en matière d'intégration des fonctions de planification grâce à un pouvoir de ratification des documents de planification produits par l'AOT, Translink. Cette dernière doit intégrer à sa planification les objectifs des plans de transport du gouvernement provincial de même que les documents de planification stratégique du territoire du GRVD. Le GRVD a un certain droit de regard sur cette planification car il ratifie le plan stratégique de transport et de finances de Translink. Il approuve également les plans d'aménagement du territoire des municipalités membres. Ce pouvoir n'est pas négligeable car il permet au GRVD d'assurer la cohérence de la planification.

Paris constitue une exception dans le paysage politique français car un pouvoir de contrôle est donné à l'instance régionale (voir le cas de Lyon plus bas). Depuis 2004, la région Île-de-France

a un rôle de mise en cohérence : le conseil régional doit approuver le principal outil de planification du transport, le plan de déplacement urbain (PDU) élaboré par l'AOT. Les intercommunalités et la Ville de Paris élaborent à leur tour des plans locaux de déplacement (PLD) en respect avec le PDU, de manière à augmenter sa portée opérationnelle. Le périmètre de chacun des PLD est déterminé par le représentant territorial de l'État, le préfet. L'harmonisation avec les fonctions de planification du territoire se fait selon une logique d'emboîtement : les orientations de l'État, contenues dans la directive territoriale d'aménagement (DTA), doivent se retrouver dans les différents documents de planification élaborés à l'échelle locale. Ces documents sont les Schémas de cohérence territoriale (SCOT), les Plans de déplacements urbains (PDU) (qui doivent également être cohérents avec les SCOT) et finalement, les Plans locaux de l'urbanisme et les Plans locaux de déplacement (qui ont l'obligation d'être conformes à l'ensemble des documents mentionnés).

À Boston, il existe également un dispositif qui permet d'harmoniser les responsabilités de planification du transport et d'aménagement du territoire détenues par des autorités distinctes. Toutefois, le modèle est très différent de ceux de Paris et de Vancouver car ce dispositif est du ressort de l'autorité supérieure et non d'une instance métropolitaine. La particularité de Boston réside en effet dans le contrôle assuré par l'État du Massachusetts. Celui-ci oriente fortement la planification : en plus de présider le MPO de Boston, il intervient dans le financement des études utilisées pour l'exercice de planification. Cela lui permet d'influencer les décisions en matière d'immobilisation. Par ailleurs, de façon à assurer une plus grande cohérence entre la planification des transports et celle de l'aménagement, l'instance politique métropolitaine, la Metropolitan Area Planning Council, a défini des critères d'évaluation des projets d'immobilisation. Cette situation est particulière à Boston car dans les autres agglomérations, les critères sont définis par le MBO. Cela redonne ainsi un peu de pouvoir aux élus locaux.

Le troisième modèle est celui où l'intégration des fonctions de transport et d'aménagement du transport est une obligation mais où il n'y pas de mécanismes pour assurer l'efficacité de cette contrainte. Parmi les douze agglomérations retenues, c'est le modèle le plus courant.

À Barcelone, l'expérience de la planification est récente car le premier plan directeur des Infrastructures a été possible avec la création de l'AOT, l'Autorité du transport métropolitain. Cette dernière est en effet responsable de la planification des infrastructures. Un Plan stratégique métropolitain a aussi été adopté récemment. Ses promoteurs sont constitués en association privée à but non lucratif. Son conseil général est composé de plus de 300 membres, dont des entreprises privées, des institutions publiques et gouvernementales et des élus mais aussi un gestionnaire de l'AMT. C'est le seul lien qui existe entre la planification du transport et celle de l'aménagement du territoire.

À Lyon, l'intégration des deux fonctions suit la même logique d'emboîtement des documents de planification, de l'État aux collectivités territoriales, mais il n'existe pas de pouvoir de contrôle de cette intégration comparable à celui du conseil régional d'Île-de-France. Ainsi, l'AOT, responsable de l'élaboration du Plan de déplacement urbain, n'a pas à le faire approuver par une ou des collectivités territoriales.

À Los Angeles, l'instance politique métropolitaine, le Southern California Association of Governments (SCAG), est l'organisme MPO. L'AOT doit harmoniser son plan de transport avec celui du SCAG et celui de l'État pour toucher le financement offert par les paliers de gouvernement supérieurs. En pratique, le SCAG a longtemps été une coquille vide dont l'influence sur la Metropolitan Transportation Authority était négligeable. Dans les dernières années toutefois, il s'est affirmé plus clairement comme instance planificatrice, notamment en élargissant son membership, et il entretient des rapports plus soutenus avec l'AOT. Ces rapports se tissent surtout autour de la mise à jour du Regional Transportation Plan, qui donne lieu à de nombreux échanges entre les instances exécutives et de planification des deux agences. Parallèlement, l'AOT a des rapports étroits avec les instances de planification et d'aménagement des municipalités se trouvant sur son territoire, harmonisant son développement avec le leur.

À Portland, Metro est l'organisme MPO. Ce dernier est responsable de la plupart des fonctions de planification, dont celle d'élaborer un plan de transport. L'AOT a aussi des responsabilités en matière de planification du transport, avec notamment l'élaboration de son plan des investissements en transport. Même si elle doit respecter le travail de planification réalisé par Metro, il n'y a aucun mécanisme de conformité.

Dans l'objectif de mieux harmoniser le transport et l'aménagement du transport, les instances métropolitaines, l'une plus généraliste (la Northeastern Illinois Regional Planning Commission), l'autre dédiée au transport (la Chicago Area Transportation Study), ont été fusionnées en 2005 pour créer la Chicago Metropolitan Agency for Planning. Cette fusion a été réalisée par l'État à la demande des leaders locaux qui exprimaient ainsi leur préoccupation en matière d'intégration entre la planification du transport et celle de l'aménagement. Cette nouvelle organisation devrait pouvoir exercer pleinement ses fonctions notamment dans la planification des transports. Mais dans les faits, un lobby politique s'oppose à ce que la Chicago Area Transportation Study disparaisse, sous prétexte qu'elle agit en tant que MPO. Ainsi, pour l'instant, la CMAP ne possède pas le pouvoir d'imposer ses décisions, elle est plutôt chargée d'influencer les décisions des autorités compétentes.

La dynamique des relations entre le local et le métropolitain, celle de l'harmonisation des politiques de transport et d'aménagement du territoire comme la dynamique de répartition des compétences entre le secteur municipal et les autorités gouvernementales, sont largement

conditionnées par la fiscalité et les règles budgétaires qui se traduisent par une autre catégorisation des villes étudiées.

6. Les cordons de la bourse : qui paie?

Qui décide des projets de développement, de la nature des niveaux de l'offre de services ou de la grille tarifaire? Comment sont réparties les charges entre les usagers, les contribuables, les gouvernements supérieurs et les municipalités? La réponse à la première question a déjà été largement exposée dans les sections précédentes. Quant à la réponse à la deuxième question, l'étude permet de dégager quatre cas de figure :

- a) La majeure partie du fardeau du financement revient aux usagers, par la tarification (Toronto et Londres);
- b) Le financement du transport en commun est principalement assuré au moyen d'une fiscalité propre, conjuguée à une tarification relativement modeste et à une certaine contribution de la part des municipalités (Boston, Paris et Lyon);
- c) Les usagers et les contribuables, via une fiscalité propre au transport en commun, sont mis à contribution de manière importante, en l'absence ou presque de contributions municipales (Vancouver, Los Angeles, Chicago, Atlanta et Portland);
- d) Le transport en commun relève d'abord du budget des municipalités (Ottawa-Gatineau et Barcelone).

Avant de décrire plus en détails ces cas de figure et la situation particulière à chacune des villes, une petite mise en garde méthodologique s'impose. La comparaison s'avère dans ce cas délicate, car elle est rendue difficile par le recours à des procédures comptables, et surtout, par des modes d'exposition des données qui varient trop d'une ville à l'autre et, pour chaque ville, entre les intervenants. Notamment, la distinction entre dépense d'exploitation et dépense d'immobilisation n'est pas toujours claire. Il y a aussi la multiplicité des intervenants et les relations budgétaires croisées qui obscurcissent souvent les résultats finaux. Voilà pourquoi les données du tableau 3 doivent être considérées avec prudence, car ce sont parfois des ordres de grandeur réalistes plutôt que la donnée exacte.

Les modalités de financement de la Toronto Transit Commission et de Go Transit sont semblables en ce que les deux organismes tirent une part exceptionnelle de leurs revenus des tarifs versés par les usagers. Les deux organismes ont d'abord fixé leur taux de recouvrement à un niveau assez élevé. La TTC l'a fixé à 68 % et présente un rendement de 66,7 % dans son

dernier rapport annuel. De son côté, Go Transit a un taux de recouvrement moyen de 80 % à 90 % (chaque agence d'exploitation déterminant sa politique tarifaire) et n'hésite d'ailleurs pas à affirmer qu'il s'agit d'un des meilleurs résultats dans le monde. Les deux organismes sont aussi semblables sur le fait que le budget d'immobilisation s'alimente principalement aux subventions, bien que celles-ci proviennent d'origines différentes. Cela dit, dans le cas de la TTC, c'est la Ville de Toronto, qui en est l'unique propriétaire, qui prend à sa charge le déficit d'exploitation, de même que le tiers du budget d'immobilisation. L'autre deux tiers provient des transferts des gouvernements supérieurs. Pour Metrolinx, c'est le gouvernement provincial qui a la charge de 100 % du déficit d'exploitation et de la totalité des immobilisations, bien que pour des projets spécifiques, des contributions fédérales et/ou municipales sont négociées.

Londres est l'autre agglomération, parmi les douze étudiées, pour qui le budget du transport en commun est principalement appuyé sur la tarification des usagers. Le maire de Londres, qui a la haute main sur les services de transport en commun pour le Grand Londres, est aussi le chef d'orchestre de son financement. Du côté des dépenses en immobilisations, il a profité de la manne procurée par le gouvernement national dans le contexte de la préparation des Jeux olympiques de 2012. Du côté des dépenses d'exploitation, l'essentiel du budget provient des usagers par la tarification (82 %), et une petite part, de la taxe sur la congestion (8 %). Toutefois, contrairement à ce qui se passe à Toronto, les municipalités ne contribuent pas.

À Boston, Paris et Lyon, le recours à la tarification des usagers est relativement modeste, la principale source de financement étant plutôt une fiscalité propre. Cette mise à contribution des contribuables s'accompagne de prélèvements auprès des municipalités participantes. À Boston, l'organisation du réseau, la grille tarifaire et les immobilisations sont pour l'essentiel débattus et approuvés au sein d'une agence gouvernementale – la MBTA. Après avoir été à la charge de l'État, le déficit d'exploitation de cette dernière est maintenant largement couvert par le produit d'une taxe de vente de 1 % perçue par l'État. Les municipalités locales contribuent tout de même pour une part – à hauteur de 11 % – à partir de l'impôt foncier. Il faut toutefois noter que la politique générale de contrôle et la formule de limitation de la hausse des impôts fonciers dans la région de Boston font en sorte que cette contribution municipale est à la baisse au fil des ans. C'est surtout l'État qui est appelé à compenser le manque à gagner, puisque le recours à la tarification demeure modéré, avec une contribution des usagers à hauteur de 26 %.

À Paris et à Lyon, l'État s'est également retiré du financement de l'exploitation des transports collectifs et l'entrée de fonds la plus importante est le «versement transport», un impôt sur la masse salariale dont le produit est affecté aux autorités organisatrices du transport urbain. Ce retrait de l'État se traduit par une hausse de la part relative des trois autres sources principales de revenus. À Lyon, avec un taux de 1,75 % de la masse salariale, le versement transport compte pour 36 % du budget du SYTRAL en 2008, comparativement à 30 % cinq ans plus tôt. La part

de la tarification des usagers est passée de 18 % en 2003 à 23 % en 2008 et celle des collectivités locales, de 18 % à 21 %. Ces dernières contributions proviennent d'une part de la Communauté urbaine de Lyon et d'autre part du Conseil général du Rhône. Elles sont statutaires ou contractuelles selon les cas. Dans le cas de Paris, le financement de source locale est un peu plus important qu'à Lyon du fait que la tarification des usagers compte pour 39 % du budget des recettes. Cela dit le versement transport a la même importance relative, puisqu'il fournit 38 % du budget. Cette situation pourrait cependant se modifier car à Paris, plus qu'à Lyon, c'est le versement transport qui est appelé à combler le manque à gagner dû au retrait progressif de l'État.

Le troisième cas de figure rencontré est celui des agglomérations qui combinent le recours à la tarification et à l'impôt, et évitent aux municipalités locales de devoir contribuer au financement du budget d'exploitation des AOT. Cinq villes sont dans cette situation. Atlanta est celle qui fait l'utilisation la plus importante de l'impôt. Une taxe de vente de 1 % est prélevée, et son produit est affecté au transport en commun sur le territoire de MARTA. Ce type d'impôt régional pour le transport en commun est assez courant aux États-Unis. Dans le cas d'Atlanta, toutefois, une particularité doit être notée : le produit de la taxe de vente doit être réparti également entre les dépenses d'exploitation et les dépenses d'immobilisation. MARTA, la principale AOT, n'a jamais reçu de financement de la part de l'État de la Géorgie pour son budget d'exploitation et reçoit très peu de subvention de l'État pour les dépenses en immobilisations. Conséquemment, bien que le transport urbain soit essentiellement de compétence locale, les municipalités ne contribuent pas directement aux dépenses d'exploitation dans la région d'Atlanta (en fait, il est question du centre de la région d'Atlanta, seul territoire où il y a un service conséquent). Le financement repose ici sur deux sources : une taxe de vente dont le produit est consacré aux transport en commun, pour 65 %, et la tarification des usagers, pour l'autre 35 %. Bref, ce sont les consommateurs, via la taxe de vente, et les usagers du transport en commun, via la tarification, qui se partagent le coût du transport en commun à Atlanta.

À Vancouver, on observe un modèle de financement assez semblable à celui d'Atlanta. La tarification des usagers y représente près de 36 % des dépenses d'exploitation; le reste des revenus provient pour l'essentiel de fiscalités propres au transport en commun. Une combinaison de trois taxes ou impôts est appliquée : une taxe sur l'essence, une taxe sur le stationnement et un impôt foncier perçu par les municipalités mais dont le taux n'est pas fixé par elles (en pratique, il est fixé par la direction de l'agence gouvernementale Translink).

Malgré ces points communs, Atlanta et Vancouver diffèrent considérablement quant au processus décisionnel. Dans la métropole de la Géorgie, ce sont les acteurs locaux qui se prononcent sur les orientations budgétaires, sur les plans d'immobilisations et sur la tarification. Dans la métropole de la Colombie-Britannique, c'est la direction de Translink, une société

parapublique autonome, qui détient l'essentiel du pouvoir de décision, aussi bien pour le budget d'exploitation, que pour les immobilisations et la grille tarifaire.

À Los Angeles, le réseau est municipal. Les décisions et les responsabilités en matière de budgets, de tarifs et d'immobilisations sont aussi, pour l'essentiel, des affaires municipales. Cela, soutient-on, facilite l'application d'une politique de tarification unique à la grandeur du réseau. La combinaison usagers + contribuables est cependant moins dominante ici : elle représente 77 % des revenus. Le reste, soit près de la moitié du budget, provient des deux taxes de vente, qui procurent ses revenus à la MTA. Mais à Los Angeles, on fait une utilisation moins importante de la tarification des usagers, qui contribue à hauteur de 28 %. Les municipalités qui font un usage très important de la tarification des usagers, comme Atlanta et Vancouver, ne reçoivent pas de contributions en tant que tel.

À Chicago, la prise de décisions sur les aspects budgétaires, comme sur le reste, est pour l'essentiel décentralisée au niveau du secteur local. Elle est aux mains des partenaires municipaux, bien que, comme ailleurs, les agences actives dans la région métropolitaine de Chicago doivent composer avec le fait que les dépenses d'immobilisations dépendent lourdement des subventions des gouvernements supérieurs. Il existe dans cette région un engagement statutaire de couvrir, pour l'ensemble du réseau, au moins 50 % des coûts d'exploitation du transport collectif par la tarification des usagers. L'atteinte de l'objectif est liée au rôle de coordination financière exercé par la Regional Transit Authority (RTA), qui compense pour la contribution des usagers, à des niveaux variables selon les portions du réseau (CTA, Metra et Pace). Autrement, le budget repose surtout sur le produit d'une taxe de vente de 1 %. Cette taxe compte pour 34 % à 48 %, selon le transporteur. La part du financement provenant des municipalités est relativement peu importante et elle est étroitement liée à des services spécifiques, notamment aux lignes de train de banlieue. Il n'y a donc pas de base fixe quant aux clés de répartition des contributions municipales, qui relèvent plutôt d'une base volontaire.

C'est TriMet, une agence de l'État de l'Oregon, qui détermine les politiques budgétaires, la grille tarifaire et les projets de développement (dépenses en immobilisation) à Portland. En ce qui concerne les dépenses d'exploitation, la plus grande part provient d'une taxe sur la masse salariale consacrée au transport en commun, perçue par l'État de l'Oregon à la grandeur de son territoire, et redistribuée entre les AOT. La tarification des usagers est à un niveau relativement modeste, du moins l'un des plus bas parmi les douze villes étudiées. Cela dit, Portland est un cas où la note méthodologique faite au début de cette section a vraisemblablement une grande importance. En effet, les données publiées par TriMet laissent croire à une contribution des transferts fédéraux à hauteur de 13,8 % – ce qui paraît incongru dans le contexte des États-Unis. Il s'agit probablement de subventions aux infrastructures. Dans cette hypothèse, la combinaison

tarification des usagers + taxe sur la masse salariale à Portland serait équivalente à la combinaison tarification des usagers + taxes de vente à Los Angeles.

Bref, dans huit des douze cas à l'étude, le financement du transport en commun donne lieu à une fiscalité spécifique, dont le produit équivaut à une proportion du budget qui s'élève entre le tiers et les deux tiers. En ce sens, l'étude rejoint les conclusions de nos travaux précédents à l'effet que, plus que toute autre dimension, le transport en commun tend à donner lieu à la mise en place d'une fiscalité métropolitaine¹. Mais, ces impôts n'ont pas nécessairement de lien avec la problématique métropolitaine. C'est par exemple le cas du recours à la taxe de vente, assez répandu aux États-Unis – les consommateurs, en tant que contribuables, ne participent pas directement à la problématique des transports urbains. Le lien peut cependant être plus explicite, comme dans le cas de la taxe sur la masse salariale (appelée versement transport en France), qui veut capter l'impact de l'emploi sur les déplacements domicile-travail. C'est également le cas au Canada, avec le recours à la taxe sur l'essence, qui prétend capter l'interaction entre l'automobile et le transport collectif. Cela dit, bien que les autorités locales peuvent se voir octroyer une certaine marge de manœuvre sur les taux, ces fiscalités propres sont avant tout un élément de la politique budgétaire et du panier d'impôts et de taxes du gouvernement de tutelle.

À la fin du compte, il n'y a que deux agglomérations où le financement du transport en commun repose de manière significative sur la contribution des municipalités. À Ottawa-Gatineau, les AOT font partie de l'organigramme municipal et, en conséquence, leurs budgets font partie intégrante du budget des villes d'Ottawa et de Gatineau. Bien entendu les dépenses en immobilisations profitent des programmes de subventions des gouvernements fédéral et provinciaux; par contre, les budgets d'exploitation des sociétés de transport de chacune des deux villes relèvent strictement de celles-ci. Ces deux sociétés de transport municipales ont des politiques assez semblables du point de vue de la tarification, avec des taux respectifs de 44 % (Ottawa) et de 36 % (Gatineau). L'autre source de revenus importante, en fait un peu plus importante, est la contribution municipale au budget. Encore là, les taux sont assez semblables, si ce n'est qu'à Gatineau, les droits sur les immatriculations des véhicules moteurs atténuent le fardeau fiscal municipal.

Dans le cas de Barcelone, l'implication fiscale du secteur municipal n'est toutefois pas aussi directe qu'à Ottawa-Gatineau. En fait, la tarification couvre 50 % des coûts d'opération et les subventions publiques l'autre 50 %. Comme dans l'ensemble de l'Espagne, le financement public du transport urbain relève de la Loi sur les finances locales qui prévoit l'inclusion dans les budgets généraux de l'État de crédits en faveur des entités locales à charge du service de transport collectif urbain. Ces crédits prennent la forme de Contrats-Programmes. Ainsi, dans le cas des modes de

¹ Voir Jean-Pierre Collin, Jacques Léveillé et Claire Poitras, « New Challenges but Old Solutions : Metropolitan Reorganization in Canadian and U.S. City-Regions. A Comparative Perspective », *Journal of Urban Affairs*, vol. 24, no 2, 2002, p. 317-332.

transport urbains (autobus et métro), le financement des déficits d'exploitation est réalisé par l'apport de l'État à 45 %, l'administration régionale et locale se répartissant, pratiquement à parts égales, la couverture des déficits restants.

7. Des modèles à la carte

Tout au long de cette recherche, nous avons pris conscience de l'absence de grands modèles de gouvernance, de modèles de financement, et encore plus de modèles qui lieraient ces deux aspects de la gestion du transport collectif à l'échelle métropolitaine. Il existe des expériences très contrastées, qui sont assez souvent le résultat d'un bricolage institutionnel et budgétaire, qui s'expliquent surtout par les circonstances locales spécifiques au lieu. La région explique les particularités de chaque expérience, plus que le pays, qui en fait n'a pas de valeur explicative forte (sauf peut-être en France où Paris a été mis au diapason des autres grandes villes françaises). Ainsi, il n'y a pas de modèle canadien ou étatsunien, et il n'y a certainement pas de modèle européen.

Par exemple, on constate qu'une instance métropolitaine forte, accompagnée d'une démarche explicite d'intégration de l'aménagement et de la planification des transports collectifs, peut cohabiter avec une démarche avant tout gouvernementale au chapitre de l'exploitation du transport en commun. Mais c'est entre la stratégie de financement, d'une part, et les approches de la gouvernance, d'autre part, que les relations sont pour le moins inconstantes.

Ainsi, les deux métropoles qui font le plus appel à la tarification des usagers présentent des profils de gouvernance très contrastés, presque aux antipodes l'un de l'autre (Londres vs Toronto). Le recours à des fiscalités propres aux transports collectifs est principalement le résultat des stratégies fiscales et financières de l'État (France) ou des gouvernements intermédiaires (provinces canadiennes, États américains). Toutefois, on observe que cela peut autant mener à l'exercice appuyé du pouvoir de tutelle par l'autorité qui «accorde» cet espace fiscal (Boston, Portland ou Vancouver) – ce qui semblera tout simplement dans l'ordre des choses car qui paie, décide – qu'ouvrir la voie à la décentralisation du pouvoir vers les instances municipales et/ou territoriales. C'est le cas à Chicago, à Los Angeles, à Atlanta et à Paris et Lyon.

Des contributions municipales importantes ou significatives peuvent être dues à un contexte de compétence municipale exclusive ou presque dans le domaine des transports urbains (Ottawa et Chicago). Elles peuvent aussi s'inscrire dans un contexte de multi-gouvernance impliquant plusieurs paliers politiques (Barcelone, Boston, Paris ou Lyon). À l'inverse, l'absence de

contributions municipales peut accompagner une gouvernance à nette dominance municipale (Londres, Atlanta, Los Angeles). Cela dit, le transport en commun est, en règle générale, considéré comme une compétence de nature locale (ou plus exactement territoriale) –notamment en ce qui regarde la coordination, la gestion de l’exploitation et la planification.

En bref, il semble plus approprié de parler de douze modèles à la carte, taillés pour rendre compte des particularités de l’offre de service de transport en commun, de l’histoire institutionnelle et fiscale d’un lieu dans ses dimensions nationales, régionales et locales, des pratiques et de la culture de planification, de la conception du domaine public et des services publics ou de la configuration des relations intergouvernementales, de même que d’autres paramètres. Cela dit, il ne s’agit pas de faire une lecture déterministe ou fataliste du « modèle de gouvernance politique et fiscale » particulier de chacune des villes, mais de prendre conscience que des restructurations importantes peuvent survenir suite à l’initiative d’acteurs gouvernementaux (comme à Vancouver) ou municipaux (comme à Londres), ou de la communauté municipale (comme à Barcelone).

Tableau 1 - Contexte Politique et Urbanistique

Région métropolitaine et territoire des organismes de transport	Population	Superficie (km ²)	Densité (pers/km ²)	Nombre de municipalités locales
Toronto				
City of Toronto	2 503 281	632	3 972	1
Greater Toronto Area (GTA)	5 555 912	7 125	780	ville de Toronto et 4 régions
Ottawa				
Ville d'Ottawa	812 129	2 778	292	1
Ville de Gatineau	242 124	342	707	1
Vancouver				
City of Vancouver	611 869	114	5 335	1
Vancouver Metro	2 249 725	2 877	782	21
Boston				
City of Boston	590 763	232	2 546	1
Boston Metropolitan Planning Organization (BMPO)	3 066 394	3 640	842	101
Chicago				
City of Chicago	2 833 321	606	4675	1
Regional Transportation Authority (RTA)	8 400 000	9 750	861	272
Atlanta				
City of Atlanta	486 411	643	3 690	1
Metro Atlanta	5 278 904	21 694	243	134
Portland				
City of Portland	537 081	377	1425	1
Metro Portland	1 374 486	1 198,67	1147	25
Los Angeles				
City of Los Angeles	3 849 378	1 290	3 168	1
"Greater Los Angeles"	17 775 984	12 562	1029	100+
Paris				
Ville de Paris	2 166 200	105	20 630	1
Région Ile-de-France et STIF	10 952 000	12 012	9 012	1 300
Lyon				
Ville de Lyon	467 400	48	9 868	1
Grand Lyon et Sytral	1 330 000	613	2 170	66
Barcelone				
Ville de Barcelone	1 605 602	91	17644	1
Entitat Metropolitana Del Transport (EMT)	2 650 000	332	8 347	18
L'Autoritat del Transport Metropolità (ATM)	4 841 365	3 237	1496	165
Londres				
Greater London	7 512 400	1 577	4 761	33

Tableau 2 - Offre, Tarification et Achalandage

Organismes exploitants	Nature de l'offre	Tarif unitaire (adulte)	Tarif unitaire (fourchette)	Tarif de la passe mensuelle	Tarifification zonale ou non	Achalandage annuel (millions)
Toronto						
TTC	autobus, métro, tramway	2,75 \$		109 \$	non	460,0
Go Transit	train, autobus	selon la distance		selon la distance	oui	48,2
Ottawa						
Société de transport de l'Ontario	autobus (51 lignes) 233 lignes d'autobus, un réseau rapide, une ligne de SLR	3,00 \$		71 \$	non	18,0
OC Transpo		3,00\$ (autobus) et 2,25\$ (SLR)		73 \$	non	91,8
Vancouver						
Translink	autobus, traversiers, trains de banlieue, autobus de banlieue, trolleybus, navettes maritimes ou par skytrain, navette intercommunale	2.50 \$	2.50 \$ à 9.50\$	73 \$	oui	159,7
Boston						
Massachusetts Bay Transportation Authority (MBTA)	5 lignes de souterrain, 159 lignes d'autobus, navettes maritimes	2\$ pour le métro, 1,50\$ pour le bus		59\$ (métro) et 40\$ (bus)	non	386,9
Massachusetts Bay Commuter Railroad Company (MBCR)	13 lignes de trains de banlieue		de 1,70\$ à 7,75\$	de 65\$ à 149\$	oui	51,1
Chicago						
Chicago Transit Authority (CTA)	autobus et métro	1,75\$		75\$	non	452,4
Commuter Rail Service Broad (Metra)	11 lignes de trains de banlieue		de 1,95\$ à 7,30\$	de 52,65\$ à 197,10\$	oui	82,3
Suburban Bus Service Broad (Pace)	autobus interurbains et covoiturage	1,50\$		50\$	non	NC.
Atlanta						
MARTA	Train, Métro, autobus	1,75		52.50 \$	non	69,0

Tableau 2 - Offre, Tarification et Achalandage (suite)

Organismes exploitants	Nature de l'offre	Tarif unitaire (adulte)	Tarif unitaire (fourchette)	Tarif de la passe mensuelle	Tarifification zonale ou non	Achalandage annuel (millions)
Portland						
TriMet	Train léger sur rail et autobus (3 lignes 64 stations de SLR et 92 lignes d'autobus)	1,75\$ à 2,05\$ et zone gratuite au centre-ville (Fareless square)		65\$ à 76\$	oui	96,9
Los Angeles						
MTA	Train, métro, autobus	1,25 \$		62 \$	non	666,0
Paris						
STIF	Tous les modes	1,5 euros	de 1.5 à 20 euros	de 53.50 à 118.5 euros	oui	4 380,0
SNCF	RER et trains	1,40 euros				912,5
OPTIL	Bus banlieue	1,03 euros				251,0
RATP	RER, Metro, Tramway, Bus	1,40 euros				2 873,0
Lyon						
SYTRAL	Métro, tramway, funiculaire, bus et trolley	1,60 euros		45 euros	non	364,0
OPTIBUS	Bus	3 euros				78,0
Barcelone						
ATM	Métro, trains sur rails, tramway, autobus	5,5 euros	de 5,5 à 15.65 euros	de 46 à 131 euros	oui	521,0
Londres						
Transport for London	Tous	varie selon service et distance		varie selon service et distance	oui	3 214,2

Tableau 3 - Financement du Transport en Commun

Organisme	Part des usagers (tarification) dans les dépenses d'exploitation (%)	Part des municipalités locales et régionales dans les dépenses d'exploitation (%)	Base de la contribution des municipalités	Mesures fiscales spécifiques au transport en commun dans l'agglomération (et part du financement des TC)
Toronto				
Go Transit	89%	0%		
TTC	67%	0%		Taxe provinciale sur l'essence -- portion remise à la Ville de Toronto
Ottawa				
OC Transpo	44%	54%	Fonds consolidé de chacune des villes	
Société de transport de l'Ontario	36%	42%		Droits sur les immatriculations (6%)
Vancouver				
Translink	36%	0%	Contribution déterminée par projet	Taxe foncière (27,9%) 19,86\$ par tranche de 100 000\$ Taxe sur l'essence (30,6 %) Taxe sur le stationnement (2,4%)
Boston				
Massachusetts Bay Transportation Authority (MBTA)	26%	11%	Base limitée à une croissance de 2,5% par an	1% taxe de vente perçue par l'Etat sur ensemble de son territoire (56,1%)
Chicago				
Chicago Transit Authority (CTA)	41%	4%		Taxe de vente (85% de la taxe à se répartir entre les trois instances, en fonction des comtés concernés) représente une part de 42,8% dans le financement des TC pour la CTA; 34,3% pour la Metra et 47,9% pour Pace
Commuter Rail Service Broad (Metra)	37%	22%	Base volontaire, déterminée par la municipalité concernée	
Suburban Bus Service Broad (Pace)	34%	12%		
Regional Transit Authority (RTA)		10%		Recette de la taxe de vente (62,7%); Fonds de transport en commun (15,7%)
Atlanta				
MARTA	35%	0%		Taxe de vente de 1%, applicable dans les comtés de Fulton et de DeKalb, et la ville d'Atlanta (65%)
Portland				
TriMet	20%	0%		Taxe sur la masse salariale (57%)
Los Angeles				
MTA	28%	0%		Deux taxes de vente à la grandeur du comté comptent pour 49% du budget total de la MTA et couvrent l'ensemble des coûts d'exploitation

Tableau 3 - Financement du Transport en Commun (suite)

Organisme	Part des usagers (tarification) dans les dépenses d'exploitation (%)	Part des municipalités locales et régionales dans les dépenses d'exploitation (%)	Base de la contribution des municipalités	Mesures fiscales spécifiques au transport en commun dans l'agglomération (et part du financement des TC)
Paris				
STIF	39%	16%	Contribution statutaire	Versement Transport: une taxe sur la masse salariale (38 %)
Lyon				
SYTRAL	23%	21%	Contribution statutaire	Versement Transport: une taxe sur la masse salariale (36 %)
Barcelone				
EMT	50%	50%		Majoration de 0,1% des impôts sur les immeubles finançant directement le transport en commun
ATM	50%	21%		
Londres				
Transport for London	0,82	0		Taxe de congestion (environ 20\$ canadiens) (8%)

Tableau 4 - Profil des Instances

Principaux organismes	Année de création	Dernière restructuration importante	Type d'organisme	Composition du conseil d'administration	Restructuration en cours proposée
Toronto					
Metrolinx (Greater Toronto Transportation Authority)	2006		Agence gouvernementale de coordination et de planification	Comité conseil comprenant le maire de Toronto, le directeur de la TTC, deux conseillers de la Ville de Toronto, un représentant de chacune des cinq municipalités régionales et deux agents du gouvernement provincial	Prendra en charge Go Transit
Go Transit	1967	2006	Exploitant gouvernemental du réseau de TC en banlieue de Toronto, de même que les services de liaison entre Toronto et la banlieue	Quatorze membres nommés par le gouvernement provincial et représentant les municipalités, les entreprises privées, l'intérêt public et le gouvernement municipal	Sera intégré en 2008 à l'agence Metrolinx
Toronto Transit Commission	1920	1998, suite à la fusion des villes du Metro Toronto	Exploitant municipal du TC à Toronto	Neuf membres issus du conseil de ville de Toronto	
Ottawa					
OC Transpo	1973		Société municipale de transport, responsable de l'exploitation	Neuf élus du conseil municipal d'Ottawa	
Société de transport de l'Outaouais	1971	1991 et 2002	Société municipale de transport, responsable de l'exploitation et de la planification	Cinq membres élus au conseil municipal de Gatineau et deux résidents	
Comité TRANS	1979		Agence de coordination multi-niveau	Les six membres sont la Ville d'Ottawa, la Ville de Gatineau, la STO, le ministère des Transports de l'Ontario, ministère des Transports du Québec et la Commission de la Capitale nationale	
Vancouver					
Translink	1998	2008, la Greater Vancouver Transportation Authority devient la South Coast British Columbia Authority	Société para-publique autonome	Neuf personnes nommées par le conseil des maires à partir d'une liste soumise par un comité de sélection formé de 5 personnes provenant d'organismes publics et privés désignés dans la loi, dont 2 élus locaux	Après avoir été placé sous la juridiction du GVRD, le réseau relève désormais d'une société para-publique autonome, d'un commissaire indépendant et d'un conseil des maires
Greater Vancouver Regional District (GVRD)	1967	1998, acquiert la responsabilité de l'exploitation des services de TC jusque là de compétence provinciale (BC Transit)	Agence de planification	36 directeurs représentant les 21 municipalités membres et le territoire électoral A	Perd la responsabilité de l'exploitation des services de TC
Boston					
Massachusetts Bay Transportation Authority (MBTA)	1964	Contrat d'exploitation avec la Massachusetts Bay Commuter Railroad Company (MBCR) depuis le 1er juillet 2003 pour la gestion des trains de banlieue	Autorité gouvernementale organisatrice du TC dans la région métropolitaine : exploitation et financement.	Huit membres nommés par le Gouverneur issus de divers horizons professionnels et politiques	

Principaux organismes	Année de création	Dernière restructuration importante	Type d'organisme	Composition du conseil d'administration	Restructuration en cours proposée
Boston Metropolitan Planning Organization (BMPO)	1973	Ne fixe plus les critères d'évaluation des projets d'immobilisation	Agence de planification	14 membres dont des sociétés d'Etat. Présidé par le secrétaire aux transports du Massachusetts	
Chicago					
Regional Transportation Authority (RTA)	1974		Agence de coordination, de planification et de gestion financière	Treize membres: 12 représentants municipaux de la Ville de Chicago et des cinq comtés et un président élu par ces 12 membres	
Chicago Metropolitan Agency for Planning (CMAP)	2006	Créée par la loi du 9 août 2005	Assistant technique de planification	Quinze membres: 5 désignés par maire de Chicago, 5 par comté de Cook et ses municipalités, 5 par chaque comté, choisi par le président du conseil de comté et par les maires des municipalités	
Chicago Area Transportation Study CATS	Créé en 1955 et existe en tant que MPO depuis 1975	Fusionné avec la Northeast Illinois Planning Commission depuis 2006 au sein de la CMAP	Agence de planification	21 membres: deux de l'Etat de l'Illinois, sept de chacun des comtés, trois des organismes de transport en commun, deux des transports privés, trois du milieu municipal, deux d'organismes régionaux et deux du gouvernement fédéral	
Chicago Transit Authority (CTA)	1947		Exploitant municipal du TC dans la ville de Chicago et le comté de Cook	Sept membres dont 4 désignés par le maire de Chicago et 3 par le gouverneur de l'Etat de l'Illinois	
Commuter Rail Service Board (Metra)	1984		Exploitant municipal du TC : trains de banlieue	Sept membres désignés par le maire de Chicago (1), le comté de Cook (3) et les autres comtés (3)	
Suburban Bus Service Board (Pace)	1984		Exploitant municipal du TC : autobus de banlieue	Douze membres désignés par le comté de Cook (6) et les autres comtés (5)	
Atlanta					
Metropolitan Atlanta Rapid Transit Authority (MARTA)	1971		Société inter-municipale de transport, responsable de l'exploitation et de la planification dans la portion centrale de l'agglomération	Dix-huit membres: Ville d'Atlanta(4), Dekalb county (5), Fulton County (3), Clayton county (1), Gwinnett county (1), State government (4)	
Atlanta Regional Commission (ARC)	1971		Société inter-municipale de transport, responsable de l'exploitation et de la planification dans la portion centrale de l'agglomération	Dix-huit membres: Ville d'Atlanta(4), Dekalb county (5), Fulton County (3), Clayton county (1), Gwinnett county (1), State government (4)	
Georgia Regional Transportation Authority (GRTA)	1999		Agence gouvernemental responsable de planifier et de coordonner le transport dans Metro Atlanta	14 membres tous nommés par le Georgia Department of Transport	
Portland					
Tri-County Metropolitan Transportation District of Oregon (TriMet)	1969		Agence gouvernementale d'exploitation du TC et de planification	Sept membres nommés par le Gouverneur de l'Oregon et représentant chacun un district géographique	
METRO Portland	1978		Municipalité métropolitaine qui exerce, entre autres, des fonctions de planification pour le territoire métropolitain	Maire et six conseillers régionaux élus au suffrage universel direct	

Los Angeles				
Los Angeles County Metropolitan Authority (MTA)	1993	Création de la MTA en 1993 suite à la fusion de la Los Angeles County Transportation Commission et du Southern California Rapid Transit District, qui était le principal exploitant de services d'autobus et de train léger du comté de Los Angeles.	Agence inter-municipale d'exploitation du TC, de planification et de coordination du développement	Treize membres dont les cinq superviseurs du comté de LA, le maire de LA et trois représentants nommés par lui, et quatre personnes désignées par les conseils municipaux des autres villes du comté
Sector Governance Councils	2001		Conseils locaux de coordination des services (au nombre de 5)	Neuf membres dont au moins la moitié doivent être des utilisateurs du TC
Southern California Association of Governments (SCAG)	1965	Expansion, en 1992, du conseil régional.	Agence régionale et gouvernementale de coordination et de planification	Un conseil régional de 76 membres, formés d'élus municipaux et de comté.
Paris				
Syndicat des transports de l'Île-de-France (STIF)	1949	En 2000 succède à et remplace la STP, une agence de l'État et en 2005 l'État se retire et est remplacé par la Région Île-de-France	Etablissement public local (ou collectivité territoriale) associant le Conseil régional de l'Île-de-France, La Ville de Paris et les sept départements de la région Île-de-France. Définit et coordonne les services de TC.	29 membres : 15 pour la Région, 5 pour la Ville de Paris, 1 par chaque autres départements, un représentant de la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie et un représentant des présidents des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale.
Conseil régional Île-de-France	1945	1965 : la région passe de 3 à 8 départements. P1976 : le district devient la Région Île-de-France. 1982, loi sur la décentralisation. En 2005, décentralisation de l'État au sein du STIF. La région y obtient les pleins pouvoirs.	Conseil régional qui regroupe 8 départements, dont Paris. 209 élus y siègent.	209 élus. Comité exécutif de 16 élus : 8 PS, 4 Verts, 3 PCF, 1 MRC.
Régie autonome des transports parisiens (RATP)	1949	2004 : retrait du représentant de la Région et de la Ville de Paris du CA de la RATP comme un pas vers la privatisation + 2006 : modification de la composition du CA	Agence gouvernementale d'exploitation des services de TC (autobus, métro, tramways et RER) dans la ville de Paris et la proche banlieue	Vingt-sept membres dont : 9 représentants de l'État, 2 élus des communes, 3 personnalités issues des milieux socio-économiques, 2 représentants des clients des transports collectifs, 2 personnalités choisies en raison de leurs compétences personnelles dans le domaine des transports, 9 représentants élus du personnel
Transilien (SNCF Île-de-France)			Agence gouvernementale d'exploitation des services de TC (RER, tramways et trains de banlieue) dans la ville de Paris et la proche banlieue	
(OPTILE)	2000		Regroupement des 90 opérateurs privés sous-contractant avec la STIF pour l'exploitation des services d'autobus dans la grande banlieue	16 membres : 1 RATP, 4 VÉOLIA, 2 KÉOLIS, 2 TRANSDEV, 7 autres compagnies

Lyon					
Syndicat des transports du Rhône et de l'agglomération lyonnaise (SYTRAL)	1985		Établissement public local (inter-municipal) à l'échelle du Grand Lyon. Gère et coordonne mais l'exploitation est déléguée à KEOLIS Lyon (un groupe privé)	26 élus: 10 du Conseil Général du Rhône et 16 de la Communauté Urbaine de Lyon	
Grand Lyon	1969	1991 : Changement de nom de Communauté urbaine de Lyon (COURLY) pour Grand Lyon. 1er janvier 2007 : intégration des communes de Givors et Grigny	Établissement public à caractère administratif	157 membres issus des 57 conseils municipaux au prorata de leur population composent le Conseil communautaire. L'exécutif communautaire, ou bureau, est composé de 37 vice-présidents élus par le conseil communautaire.	
Barcelone					
Autorité des transports métropolitains (ATM)	1997		Consortium volontaire de municipalités pour la coordination, la gestion et la planification des activités des opérateurs de TC sur la région métropolitaine de Barcelone (165 municipalités)	Dix-huit représentants : 9 du Gouvernement autonome de Catalogne, 7 d'instances administratives locales, 2 de l'Association des municipalités avec transports urbains, 2 membres observateurs du Gouvernement national (Espagne)	
Entité métropolitaine des transports (EMT)	1987	Loi territoriale de 1987 et abolition de la Corporation métropolitaine de Barcelone	Agence inter-municipale d'exploitation des services de TC dans la ville de Barcelone et la proche banlieue (les 18 municipalités de l'Aire métropolitaine de Barcelone)	Vingt-huit représentants : 11 pour Barcelone, 3 pour chacune des trois municipalités de plus de 100 000 habitants et 1 pour les autres municipalités.	
Association des municipalités de l'aire métropolitaine de Barcelone	1987	S'est constituée suite à la Loi d'organisation territoriale de 1987 qui a abolit la Corporation métropolitaine de Barcelone. Les municipalités y adhèrent sur une base volontaire.	Association volontaire de municipalités	L'Assemblée est composée de 67 élus issus de 31 municipalités. Le CA est composé de 9 membres et le CE de 4 membres. Le maire de Barcelone en est le président.	
Londres					
Transport for London (TfL)	2000	Succède à London Regional Transport en 2000, prend en charge le London Underground en 2003 et les trains de banlieue en 2006	Agence de coordination du TC dans le Grand Londres	6 membres: Le maire de Londres est directeur et il nomme les cinq autres membres qui y siègent	Transport for London prendra en charge la planification des services de trains nationaux pour son territoire.
Greater London Authority (GLA)	2000		Instance territoriale responsable, notamment, de la planification et du financement des TC	Quinze membres dont le maire du Grand Londres à la présidence. C'est ce dernier qui nomme les autres membres.	

Douze villes, douze modèles

Barcelone

La région métropolitaine de Barcelone se caractérise par l'absence d'un organisme unique la chapeautant. La coopération métropolitaine existe cependant, elle repose davantage sur la volonté des acteurs locaux (principalement les élus locaux) que sur les seules structures institutionnelles. Elle se limite toutefois à la ville-centre de Barcelone et aux banlieues de la première couronne. Il en va ainsi de la gestion métropolitaine des transports en commun. Devant la nécessité de gérer et de planifier les infrastructures de transports publics à l'échelle métropolitaine, dans un système caractérisé par une pluralité d'opérateurs publics et privés, la création de l'Autorité des Transports Métropolitains repose sur une structure de consortium volontaire. Si cette structure n'est pas nouvelle, l'élaboration du Plan de développement des infrastructures 2001-2010, elle, s'est construite selon des principes proches de la gouvernance, en misant sur la participation de nombreux acteurs concernés.

Lyon

Les modes de gouvernance des transports en commun à Lyon sont typiques de l'organisation des transports en commun au sein des agglomérations françaises, mis à part Île-de-France. Balisés par l'État à travers un certain nombre de lois, à commencer par la LOTI de 1982 sur la décentralisation, les transports en communs lyonnais sont sous la responsabilité de la Communauté urbaine de Lyon, qui délègue sa compétence au Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) qui, à son tour, délègue l'exploitation des réseaux à un exploitant privé, Kéolis. L'enchevêtrement des territoires intra-métropolitains revêt une grande complexité. Toutefois, les espaces de planification de l'aménagement suivent une fois de plus les balises législatives fixées par l'État. Mentionnons enfin que, comme ailleurs en France, le Versement transport est la principale source de financement du réseau et est essentiel au maintien de tarifs accessibles, plus bas que les coûts d'exploitation. Le Versement transport assure le financement régulier des services de transport en commun. Plus largement, les principales solutions au problème du financement des transports en commun repose, comme ailleurs en France, sur différents programmes fiscaux auprès des entreprises, qui sont largement mises à contribution. Nous pouvons présumer qu'il s'agit d'un facteur important permettant d'éviter des conflits entre les municipalités au sujet du partage des coûts.

Paris

La région Île-de-France rassemble un certain nombre de spécificités, comme le fait qu'elle possède des enjeux économiques particuliers importants et une offre de transports collectifs très développée, ou encore le fait qu'elle concentre 19 % de la population nationale. Ceci explique notamment l'instauration d'une organisation et d'un régime juridique et financier des transports dérogatoires. L'État y a joué pendant longtemps un rôle prépondérant, renforcé par la place dominante des entreprises publiques nationales dans l'offre de transports collectifs (RATP, SNCF). Aujourd'hui, le transport urbain repose toujours sur des monopoles d'exploitation publics et privés, appuyés sur des droits exclusifs. Cela dit, la situation financière a conduit les pouvoirs publics à repenser cette organisation institutionnelle et financière. La loi SRU est ainsi venue clarifier et renforcer les compétences de l'autorité organisatrice régionale des transports en conférant ce rôle à la région. La décentralisation, qui est le fait marquant de ce cas Parisien, a transféré à la région la politique des déplacements. Désormais, c'est elle qui arrêtera le schéma régional des infrastructures et des transports, et qui présidera la nouvelle autorité organisatrice.

Londres

Le cas de Londres se démarque d'abord par l'illustration qu'un système de gouvernance établi sur papier n'est pas toujours appliqué comme prévu. Dans le cas de Londres, on a vu que le maire, qui était censé être faible politiquement, est aujourd'hui une figure d'autorité et d'influence presque comparable à un premier ministre ou à un président. Dans ce cas bien précis, les choses fonctionnent bien pour le maire, pour la ville et pour le gouvernement national. Cependant, l'histoire nous apprend que cette architecture de gouvernance peut disparaître tout aussi rapidement qu'elle apparaît, soit avec un gouvernement national, soit avec un maire qui ne saurait faire sa marque comme l'a fait Ken Livingstone. Bref, le cas de Londres n'est pas en soi un modèle, car pour le reproduire, il faudrait prévoir le contexte qui le qualifie. Sinon, le cas de Londres montre tout de même que le fait d'avoir un maire fort et influent permet des possibilités d'innovations intéressantes. L'exemple de la taxe de congestion a été cité à plusieurs reprises comme étant une innovation extraordinaire. Ken Livingstone a même gagné, en 2003, le titre de politicien de l'année, remis par le Political Studies Association, grâce à cette politique. La structure décisionnelle actuelle de Londres, avec un maire dominant, permet aussi d'avoir une planification vraiment intégrée du transport et de l'aménagement. Enfin, l'étude du cas de Londres montre qu'il est possible de subventionner en grande partie l'exploitation du transport en commun avec la contribution des utilisateurs. Elle montre aussi que l'intégration du privé dans un système public peut être une option hasardeuse, considérant non seulement la difficulté de rendre cette dernière imputable, mais aussi le fait qu'il peut en coûter plus cher aux contribuables au bout du compte.

Vancouver

Depuis plus de quinze ans, la planification du développement urbain s'inscrit au cœur des activités politiques de la province de la Colombie-Britannique. La réforme de 1998 avait transféré le pouvoir en matière de transport du gouvernement provincial aux municipalités, et accordé des pouvoirs considérables au Greater Vancouver Regional District. Le premier janvier 2008, entré en vigueur la nouvelle structure de gouvernance et de planification de l'organisation métropolitaine du transport, qui détient aujourd'hui un poids considérable dans la planification, le financement et l'exploitation des réseaux routiers et cyclistes et des services de transport en commun. Cette réforme relaye la participation des élus locaux à un Conseil des maires détenant nettement moins de pouvoir que le conseil du GVRD à la période précédente et rationalise les effectifs de la haute direction. La nouvelle structure accorde une diminution du nombre de directeurs qui sont désormais sélectionnés uniquement sur la base de leurs compétences. Ils doivent également faire preuve d'une totale indépendance face aux activités de Translink. De plus, la réforme prévoit l'expansion du territoire desservi par Translink au-delà de la métropole. Translink est donc amené à collaborer davantage avec le gouvernement provincial, qui a toujours conservé sa préséance en matière de transport en dehors du territoire métropolitain.

Toronto

Un des aspects intéressants du cas de Toronto est la forme de participation provinciale dans le transport en commun. Le gouvernement s'ingère en quelque sorte dans les affaires des municipalités par la création de Metrolinx, mais il s'ingère et pousse à la participation en proposant des investissements intéressants pour tous. De plus, il faut souligner la composition du conseil d'administration de Metrolinx, qui inclut la ville de Toronto ; c'est une amélioration par rapport à la situation précédente, dans laquelle Toronto n'avait pas un mot à dire sur la gestion et la direction du développement de Go Transit. Sans complètement revenir à une agence métropolitaine comme l'était la Greater Toronto Service Board, Metrolinx demeure tout de même un avancement en termes de gestion métropolitaine. Par ailleurs, il y a aussi le récent City of Toronto Act 2006, qui donne de nouveaux pouvoirs de taxation à la ville de Toronto. La ville a maintenant un pouvoir de taxation sur les véhicules personnels, sur l'alcool, sur les transferts de terrains municipaux et sur les politiques de développement. Bref, ces pouvoirs donnent à Toronto une plus grande marge de manœuvre afin de mieux financer ses "hard Politis" . Il s'agit d'un certain progrès par rapport au *statu quo*, mais ce n'est pas nécessairement mieux que de recevoir directement un financement d'un gouvernement supérieur. En effet, même si le maire de Toronto a maintenant de nouveaux pouvoirs de taxation, il doit tout de même les imposer à sa population et il en demeure redevable.

Ottawa-Gatineau

On peut retenir du cas de la région d'Ottawa/Gatineau qu'il n'y a pas d'organisme métropolitain exerçant un contrôle sur la planification du transport en commun parce que les deux villes appartiennent à des provinces différentes. Bien que la Commission de la capitale nationale soit en charge de penser à la coordination du transport en commun entre les villes d'Ottawa et de Gatineau, cet organisme n'a qu'un rôle de collaboration et les villes exercent chacune leur planification de manière indépendante. Toutefois, cette agglomération est surtout caractérisée par le fait que le transport en commun est strictement une affaire municipale. Ce sont en effet les conseils des Villes d'Ottawa et de Gatineau qui décident des services de transport en commun, les planifient, les gèrent et les financent.

Los Angeles

Los Angeles dispose d'un des réseaux de transport en commun les plus étendus des États-Unis, ce qui n'est pas étonnant, compte tenu de la nature excentrée de la métropole et de sa région. Toutefois, ce réseau est relativement peu achalandé et a connu, au cours des années, des problèmes de développement considérables. La création, en 1993, de la Los Angeles County Metropolitan Transportation Authority constitue une tentative d'apporter des solutions à ces problèmes de développement, par la création d'une agence régionale qui aurait pour mandat de planifier et d'opérer la plus grande partie des services de transport des personnes de la région. L'agence représente un élément caractéristique du cas de Los Angeles, même si son succès se révèle relatif, le taux d'achalandage demeurant relativement bas et la centralisation des services s'étant traduits par une flexibilité réduite, surtout dans le cas des services d'autobus. C'est d'ailleurs un problème auquel l'agence s'est attaquée en décentralisant une partie de son autorité dans ce domaine, créant toutefois ainsi de nouveaux problèmes de coordination entre les nouvelles entités locales créées.

Portland, Oregon

Le cas de Portland se caractérise par l'existence d'une taxe sur la masse salariale qui permet aux villes de ne pas contribuer au financement du transport en commun à même leurs taxes foncières. Cependant, puisqu'elles ne contribuent pas financièrement, les municipalités ne détiennent pas non plus de pouvoir en ce qui concerne la gestion métropolitaine du transport en commun. En effet, c'est plutôt l'État de l'Oregon qui joue un rôle prépondérant dans ce domaine. Malgré la présence d'une instance métropolitaine directement élue, l'État de l'Oregon exerce un important contrôle via l'agence TriMet, ainsi que via son Plan de transport, auquel la planification de Metro doit se conformer.

Chicago

L'exemple de Chicago montre la récente prise de conscience des élus locaux de l'importance de coordonner le transport et l'aménagement du territoire au sein d'une même démarche de planification. La fusion des deux principales instances responsables de ces activités au sein de l'agglomération illustre cette résolution. On retiendra également que les acteurs locaux occupent une place importante dans les prises de décisions en matière de transport comme sur les questions d'aménagement. Cette multitude d'instances locales engendre inévitablement quelques rivalités territoriales entre la ville de Chicago et les villes de couronne, qui encouragent parfois certaines stratégies organisationnelles.

Boston

L'agglomération de Boston est un cas intéressant dans la mesure où elle présente de vraies particularités au sein des cas états-uniens, comme la position qu'adopte l'État du Massachusetts dans la gestion et la planification des transports en commun. Cet exemple témoigne très bien de la complexité de l'organisation des réseaux de transport sur un territoire. On observe que les 101 municipalités que couvrent la BMPO aspirent à plus de pouvoir de décision au regard des particularités que requièrent ces territoires. En effet, le cas de Boston apparaît plutôt éloigné du concept de gouvernance locale, qui prend pourtant de plus en plus d'ampleur dans le champ des transports et de l'aménagement du territoire. Enfin, il en ressort une situation financière difficile : la MBTA a beaucoup emprunté depuis 2002, et se retrouve aujourd'hui contrainte dans le développement de ses services de transport.

Atlanta

Le cas de la région métropolitaine d'Atlanta est particulier en ce que le transport en commun, pour l'essentiel, se limite à la partie centrale de l'agglomération seulement. Le milieu municipal a, d'une part, les coudées franches pour l'exploitation et le financement mais, d'autre part, il est mal appuyé par le gouvernement supérieur. Cela transparaît particulièrement au chapitre du financement puisque certaines portions du territoire pourtant desservies par le transport collectif peuvent échapper à la perception de la taxe de vente de 1%. Depuis sa création, l'agence MARTA est dans une impasse qui perdure du fait de la difficulté d'arrimage du centre et de la périphérie et que l'État de La Géorgie ne semble pas vouloir arbitrer.

Chapitre 2 - Barcelone

1. Introduction

Suite à une décentralisation régionale en Espagne, les responsabilités en matière de gouvernance métropolitaine sont du ressort des Communautés Autonomes (l'équivalent d'une instance provinciale). Ainsi, la Corporation Métropolitaine de Barcelone (CMB) a été créée en 1974, sur la base de 27 municipalités. Ce conseil métropolitain était alors doté d'importantes ressources économiques et de compétences en matière de planification urbaine.

Barcelone a néanmoins connu l'abolition de son instance métropolitaine en 1987, par le recours à la Loi d'Organisation Territoriale (la LOT). Cette abolition est le résultat de conflits politiques entre la Généralité de Catalogne (comparable à un gouvernement provincial), nationaliste modéré de centre-droit, et les municipalités de la CMB, d'allégeance socialiste ou communiste. Ces municipalités de gauche constituaient un bloc de pouvoir représentant la moitié de la population catalane. La LOT venait non seulement abolir la Corporation métropolitaine de Barcelone, mais créait aussi les *comarcas*, imposant du coup la fragmentation de l'ensemble des espaces politiques catalans au profit des anciennes délimitations historiques. Ainsi, le parti gouvernant la Catalogne, minoritaire en voix, s'assurait la maîtrise politique de 35 *comarcas* sur 41².

L'Entité Métropolitaine des Transports (EMT) et l'Entité Métropolitaine de l'Environnement, basées sur l'adhésion volontaire, sont les deux principales héritières de la défunte CMB, responsables de la planification métropolitaine. Elles forment aujourd'hui, avec l'Association des municipalités de Barcelone, l'Aire Métropolitaine de Barcelone. Au-delà de la sphère d'intervention de l'EMT, soit les 18 municipalités qui forment la première couronne de la ville, c'est l'Autorité des Transports Métropolitains (ATM), un consortium volontaire, qui gère les transports à l'échelle métropolitaine. Son territoire d'intervention de 3 200 km² couvre sept districts et 164 municipalités, pour une population d'environ 4,3 millions d'habitants. L'ATM est une instance volontaire de coopération, de gestion et de planification des nombreux opérateurs privés et publics opérant sur son territoire d'intervention.

² Négrier et Tomas, 2003.

Caractéristiques du réseau

L'ensemble des services de transport en commun sous la responsabilité de l'ATM se compose de

- 6 lignes de métro;
- 2 lignes de trains sur rail gérées par la Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya;
- 6 lignes de trains sur rail gérées par Renfe Rodalies;
- 5 lignes de tramway métropolitain;
- 109 lignes d'autobus sous la gestion de Transport métropolitain de Barcelone (TMB);
- 88 lignes autres lignes d'autobus sous la gestion de l'EMT.

Les services de transport public gérés par l'EMT transportent 521 millions de passagers par année, sur cinq lignes de métro et plus de 150 lignes d'autobus. Ces lignes sont opérées par un total de 11 opérateurs, dont deux (Metro et les autobus Transport métropolitain de Barcelone – TMB) sont de propriété publique et appartiennent à l'EMT. Les neuf autres sont de propriété privée. L'Entité Métropolitaine des Transports travaille avec ces opérateurs de diverses façons, dépendamment du type de service.

En plus de l'organisation, de la gestion et de la planification des services de transport publics collectifs, l'EMT est responsable des services de transport publics souterrains et de l'exploitation du réseau de métro. Elle a donc des charges de planification et d'exploitation. Elle est aussi responsable de la régulation des services de taxis à travers un organisme autonome, l'Institut métropolitain du Taxi (IMET).

2. Contrôle régional et métropolitain

Une majorité des municipalités membres de la défunte CMB se sont regroupées, sur une base volontaire, au sein de la *Mancomunitat de Municipis de l'Area Metropolitana de Barcelona* (MMAMB), afin de maintenir des services communs et d'élaborer des projets conjoints de développement. Cette dernière instance ressemble toutefois plus à « une structure d'attente qu'à un réel pôle d'impulsion des politiques publiques »³. Par exemple, pour la gestion des transports à l'échelle de la région urbaine (165 communes), il a fallu recourir à la création d'une autre

³ Négrier et Tomas, 2003.

agence : l'Autorité des Transports Métropolitains (ATM). Négrier et Tomas rappellent que les « capacités d'intervention communale sont traditionnellement limitées, et la pratique de la délégation aux entreprises de service urbain y est généralisée ». C'est en ce sens que l'ATM est passée récemment « au statut de société anonyme et fonctionne sur la base de conventions avec les niveaux communal, provincial et autonome ».

Figure 1 - Les territoires de l'aire métropolitaine



3. Gestion du transport en commun et prise de décisions

L'Entité Métropolitaine des Transports

L'*entitat* (entité) métropolitaine des transports (EMT) est l'une des trois entités locales⁴ intégrées au cadre institutionnel de l'Aire Métropolitaine de Barcelone. Elle a été créée par la loi de 1987 du Parlement catalan, en vue d'offrir conjointement la prestation des services de transport publics des voyageurs sur son territoire. Elle couvre les 18 municipalités les plus proches de Barcelone, soit l'équivalent de la première couronne. L'ensemble de ces municipalités couvre une surface de 331,5 km² et abrite une population d'environ 2 650 000 habitants.

⁴ Avec l'Entité Métropolitaine de l'Environnement et l'Association des municipalités de l'Aire Métropolitaine de Barcelone.

Les 28 représentants siégeant à l'EMT sont des conseillers des municipalités membres, choisis en proportion du nombre de conseillers élus par chaque liste aux élections municipales. La municipalité de Barcelone a onze conseillers, les autres municipalités de plus de 100 000 habitants (Badalona, Hospitalet, et Santa Coloma) en ont trois et le reste, chacune un.

L'Autorité des Transports Métropolitains

L'Autorité des Transports Métropolitains (ATM) est un *consorcio*⁵ volontaire qui regroupe les administrations titulaires des services publics de transport collectif au sein de la région métropolitaine, soit 165 municipalités sur un territoire de 3 237 km² et comprenant 4 841 365 habitants. Ces administrations peuvent joindre l'ATM par elles-mêmes ou par le biais d'associations les représentant⁶. L'ATM a été mise sur pied conjointement par la *Generalitat* de Catalogne, le Conseil de ville de Barcelone et l'Entité Métropolitaine des Transports de Barcelone, dans un accord conjoint signé avec l'État central. Il a été prévu que les autorités responsables du transport au sein de l'Aire Métropolitaine de Barcelone joignent volontairement l'ATM en lui transférant leurs compétences en transport à travers l'établissement d'accords⁷. Le réseau de transport sous la gestion de l'Autorité des Transports Métropolitains comprend les lignes locales RENFE, les lignes ferroviaires Ferrocarrils de la *Generalitat* de Catalogne, les autobus et le métro de Transports métropolitains de Barcelone (TMB), le service des taxis, le réseau d'autobus de l'Entité Métropolitaine des Transports et d'autres compagnies d'autobus opérant sur le territoire de ses compétences⁸.



⁵ Les consorcios sont une des deux formes d'intercommunalité (avec les *mancomunidades* qui ne visent que la coopération entre communes) existant en Espagne. Ils permettent la coopération entre divers niveaux (députation, communautés autonomes, État) au sein d'un partenariat vertical (Négrier et Tomas, 2003).

⁶ Pourvu qu'elles opèrent dans les comtés visés par le territoire de l'AMT.

⁷ Ville de Barcelone : <http://www.bcn.es>, visité en avril 2008.

⁸ Idem.

Les instances administratives de l'ATM sont constituées de représentants du Gouvernement autonome de Catalogne (50 %) et des différentes organisations et instances administratives associées au transport public de la région (50 %). Le conseil d'administration est composé de 18 membres avec pleins droits : neuf représentants de la *Generalitat* (gouvernement autonome) de Catalogne, sept représentants d'instances administratives locales (le Conseil municipal de Barcelone et ETM) et deux représentants de l'Association des Municipalités avec des services de transports urbains de la région métropolitaine de Barcelone (AMTU). De plus, deux représentants du Gouvernement central (Madrid) y siègent à titre d'observateurs.

Le comité exécutif est la seconde instance. Il comprend six membres, dont trois représentants du Gouvernement autonome de Catalogne, deux représentants des administrations locales constituantes et un représentant de l'AMTU, ainsi qu'un observateur du Gouvernement central. Le comité exécutif est chargé d'examiner et d'apporter des propositions d'instruments de planification du système métropolitain de transport public, de trouver des accords et des contrats de service entre les administrations et les opérateurs, ainsi que de préparer les budgets annuels pour le conseil d'administration.

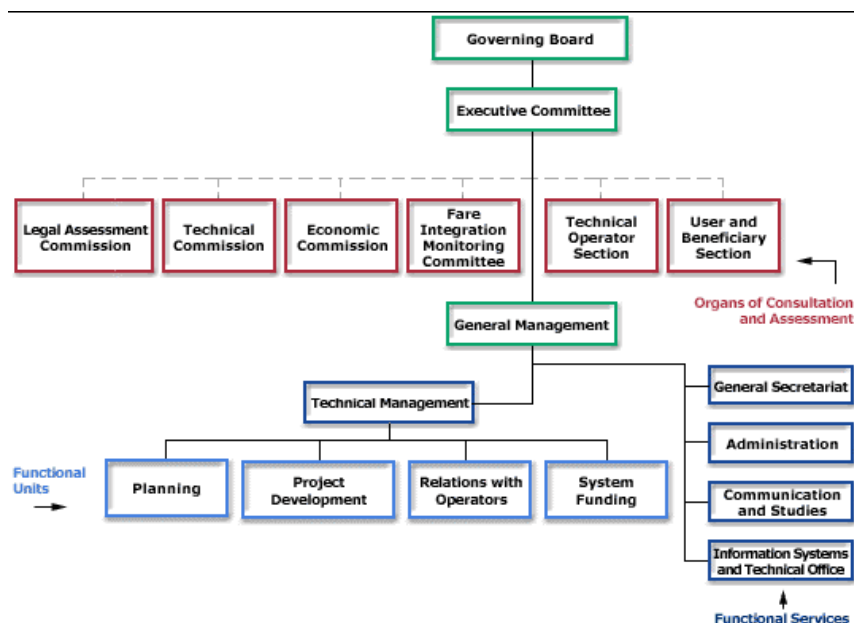
Le mécanisme de prise de décisions est un élément fondamental garantissant le bon fonctionnement de l'ATM⁹. Selon les statuts de l'agence, tout accord important (révision des tarifs, approbation des Plans, etc.) doit être adopté par une majorité de deux tiers. En pratique, cela signifie que les décisions doivent être prises unanimement après les sessions préparatoires nécessaires. Cela procure une solide légitimité aux résolutions du conseil d'administration.

Cette structure signifie que des canaux de discussions adéquats sont nécessaires entre les administrations et les opérateurs. Six commissions-conseils se réunissent donc mensuellement.

Cette structure a pour objectif d'articuler la coopération entre les administrations publiques titulaires des services et des infrastructures de transport public collectif de la région de Barcelone. Elle vise, de plus, à entretenir la collaboration avec les autres administrations privées qui, comme les administrations publiques, sont financièrement impliquées où sont exploités leurs propres services¹⁰.

⁹ European Metropolitan Transport Authorities, 2003.

¹⁰ ATM, 2006.



L'ATM assume plusieurs fonctions :

- la planification des infrastructures et des services;
- l'établissement d'un programme d'exploitation coordonné pour toutes les entreprises offrant des services de transports;
- l'élaboration d'un système de tarification commun (intégration tarifaire);
- la représentation commune auprès des autorités financières;
- l'élaboration d'une politique de financement des différentes autorités responsables du financement du transport public, avec la définition des contributions au système en fonction des parts du marché.

4. La planification

La structure de l'ATM n'est pas nouvelle. En revanche, il n'y avait jamais eu d'équivalent au Plan directeur des infrastructures (PDI) 2001-2010, dont l'élaboration est une tentative de concertation des acteurs et des responsables concernés, proche de l'idée de gouvernance¹¹. Avant

¹¹ Tomàs, nd.

la création de l'ATM en 1997, aucun document de planification n'avait réussi à être adopté¹². Ainsi, la création de l'ATM inaugurerait un nouveau stade de planification des infrastructures au sein de la région métropolitaine de Barcelone¹³.

Le PDI vise le développement concerté du transport public dans la région métropolitaine de Barcelone pour les prochaines années. Il vise la planification des infrastructures (consolidation du réseau actuel, extension des lignes actuelles, implantation de nouvelles infrastructures et de matériel roulant, etc.), la planification et la coordination des services, la définition et la coordination des tarifs, de même que la gestion de la mobilité métropolitaine. Ce plan est un instrument intégral (incluant tous les acteurs des infrastructures de transport public indépendants de l'Administration responsable et de l'opérateur qui l'exploite), flexible (révisé tous les cinq ans) et inclusif (avec l'information et la participation des administrations, des opérateurs et usagers, à travers des représentants)¹⁴.

Plus largement encore, l'adoption en 2003 du premier Plan stratégique métropolitain est un exercice accompli de gouvernance métropolitaine auquel a pris part l'ATM. Ce plan a été impulsé sous le leadership du maire de Barcelone. L'ensemble des acteurs métropolitains ont participé à son élaboration, y compris des représentants des 36 municipalités de l'Aire Métropolitaine de Barcelone, des différents partis politiques, des trois entités de l'Aire Métropolitaine de Barcelone (EMT, EME et Association des municipalités), des infrastructures portuaires et aéroportuaires, des paliers de gouvernements supérieurs, ainsi que des acteurs corporatifs et issus de la société civile et des citoyens reconnus pour leur expertise¹⁵.

5. Le budget, la reddition de compte et le financement

Le système de transport public métropolitain de Barcelone est opéré avec des pertes structurelles, puisque les revenus issus de la tarification des usagers ne couvrent pas les coûts d'opération du système. En fait, la tarification couvre 50 % des frais d'opération et les subventions publiques l'autre 50 %. Dans le cas de Barcelone, l'ATM agit comme un agent central de compensation financière du système¹⁶. Elle est chargée de trouver des accords avec les diverses administrations pour répondre à ces déficits d'exploitation¹⁷. Le système d'intégration des tarifs mis de l'avant

¹² ATM, 2007.

¹³ Almar, 2006.

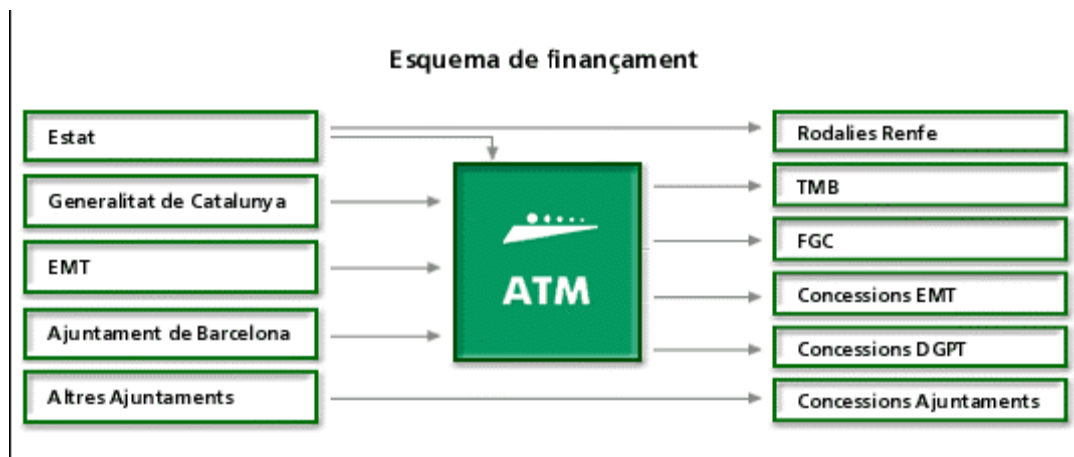
¹⁴ Tomàs, 2005.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Emta, 2003.

¹⁷ Almar, 2006.

par l'ATM en 2001 a, en ce sens, aidé au meilleur contrôle des recettes issues de la perception des tarifs. Il a aussi permis une meilleure redistribution aux différents opérateurs en fonction de leur part de marché¹⁸.



En Espagne, le financement public du transport urbain est réglementé en grande partie par la Loi sur les finances locales de 1998 qui prévoit l'inclusion dans les budgets généraux de l'État de crédits en faveur des entités locales à charge du service de transport collectif urbain. Ces crédits prennent la forme de Contrats-Programmes et de subventions pour le financement d'infrastructures de transport¹⁹.

Les instruments de financement de ces déficits d'exploitation sont le Contrat-programme entre l'État et l'ATM, et les accords de financement entre l'ATM et les administrations du Consortio, qui couvrent les besoins des opérateurs pour une période de quatre années. Les Contrats-programme entre l'ATM et les opérateurs publics établissent des objectifs liés au volume offert, à la qualité du service, à la croissance de la demande et à la rationalisation financière²⁰. De plus, des contrats de prime de rendement et de gestion du risque sont conclus entre la *Generalitat* autonome de Catalogne et l'EMT. Les contrats entre l'ATM et les opérateurs privés prennent la plupart du temps la forme de contrats à risque et, dans certains cas, de contrats de gestion intéressée²¹. Dans le cas des modes de transport urbains (autobus et métro), le financement des

¹⁸ Idem.

¹⁹ ATM, 2001.

²⁰ Emta, 2003.

²¹ ATM, 2001.

déficits d'exploitation est réalisé par l'apport de l'État à 45 %, l'administration régionale et locale se répartissant, pratiquement à parts égales, la couverture des déficits restants²².

En somme, le financement que transfère l'ATM à Transport métropolitain de Barcelone (TMB) provient pour un tiers de l'État, pour un autre tiers de la *Generalitat* de Catalogne et pour un autre tiers des administrations locales que sont la Ville de Barcelone, les autres mairies et l'EMT. L'État finance à 100 % les trains de banlieue Rodalies Renfe. Les trains régionaux et lignes urbaines Ferrocarrils de la *Generalitat* de Catalogne sont financés à part égale entre l'État et la *Generalitat*.

Le financement des infrastructures métropolitaines de transport public est assuré à travers les accords de financement entre l'État et le Gouvernement autonome de Catalogne. Ces accords, d'une durée de trois à quatre années, établissent les contributions des deux paliers selon un taux de deux tiers pour le Gouvernement autonome de Catalogne et d'un tiers pour l'État central, en vue de former un programme d'investissement pour les réseaux de métro, les transports par autobus métropolitains de Barcelone (TMB) et les voies ferrées du Gouvernement autonome de Catalogne (FGC). La liste des actions à financer est sélectionnée par le conseil d'administration de l'ATM.

Essentiellement, l'ATM reçoit des transferts qu'elle redistribue aux exploitants. Le budget est divisé comme suit :

Recettes		Distribution	
		TMB	500 M €
271 M €	de l'État central	FGC	153 M €
422 M €	de la Generalitat de Catalogne	EMT	104 M €
272 M €	de la Ville de Barcelone et de l'EMT	DGPT	39 M €
	TRAMVIES		85 M €
975 M €	Total	Total	975 M €

En Espagne, la loi permet une majoration de 0,2 % de l'impôt sur les biens immobiliers pouvant être affectée directement au financement des transports publics. Les 18 municipalités membres de l'EMT sont les seules au pays à appliquer cette mesure avec une majoration de 0,1 % et qui a

²² Idem.

permis de récupérer 50 millions d'euros en 2004²³. Ces montants font partie des ressources apportées au système par les administrations locales. De son côté, le budget de l'EMT (88 millions d'euros en 2003) est financé par cette surtaxe sur le transport, une mesure fiscale approuvée par la Plénière du Conseil métropolitain, un contrat-programme sous forme de subvention gouvernementale, et les transferts de l'Association des municipalités de Barcelone et de l'ATM.

6. Conclusion

La région métropolitaine de Barcelone se caractérise par l'absence d'un organisme unique la chapeautant. La coopération métropolitaine existe cependant, elle repose davantage sur la volonté des acteurs locaux (principalement les élus locaux) que sur les seules structures institutionnelles. Elle se limite toutefois à la ville-centre de Barcelone et aux banlieues de la première couronne. Il en va ainsi de la gestion métropolitaine des transports en commun. Devant la nécessité de gérer et de planifier les infrastructures de transports publics à l'échelle métropolitaine, dans un système caractérisé par une pluralité d'opérateurs publics et privés, la création de l'Autorité des Transports Métropolitains repose sur une structure de consortium volontaire. Si cette structure n'est pas nouvelle, l'élaboration du Plan de développement des infrastructures 2001-2010, elle, s'est construite selon des principes proches de la gouvernance, en misant sur la participation de nombreux acteurs concernés.

7. Sources utilisées

ALMAR, Jordi Frigola (2006). Planning system of metro networks. Comparison between Copenhagen and Barcelona, thèse de doctorat, Université polytechnique de Catalogne.

AUTORITAT DEL TRANSPORT METROPOLITANA (2007). Activity 2006, 124 p., <http://www.atm.cat>, visité en mars 2008.

AUTORITAT DEL TRANSPORT METROPOLITANA (2005). Estatuts, 20 p. <http://www.atm.cat>, visité en mars 2008.

AUTORITAT DEL TRANSPORT METROPOLITANA (2001). Étude comparative des systèmes de financement du transport public dans différentes aires métropolitaines d'Europe, collaboration de EMTA, octobre, 37 p., <http://www.emta.com>, visité en avril 2008.

EUROPEAN METROPOLITAN TRANSPORT AUTHORITIES (2007). EMTA Barometer of Public Transport in European Metropolitan Areas, juillet, 42 p., <http://www.emta.com>, visité en avril 2008.

²³ Martin, 2006.

EUROPEAN METROPOLITAN TRANSPORT AUTHORITIES (2003). Integretad Public Transport System in Barcelona, <http://www.emta.com>, visité en mars 2008.

MARTIN, Clara Zamorano (2006). « Financiacion de sistemas ferroviarios urbanos y metropolitanos », Ingenieria y Territorio, no 76, p. 24-31, <http://www.ciccp.es>, visité en avril 2008.

NÉGRIER, Emmanuel et Mariona TOMÀS (2003). « Temps, pouvoir, espace. La métropolisation de Barcelone », Revue Française d'Administration Publique, no 107, p. 357-368.

TOMÀS, Mariona (2005). "Building metropolitan governance in Spain. Madrid and Barcelona", dans HEINELT, Hubert et Daniel KÜBLER, Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place, Routledge, p. 47 – 62.

Sites Web

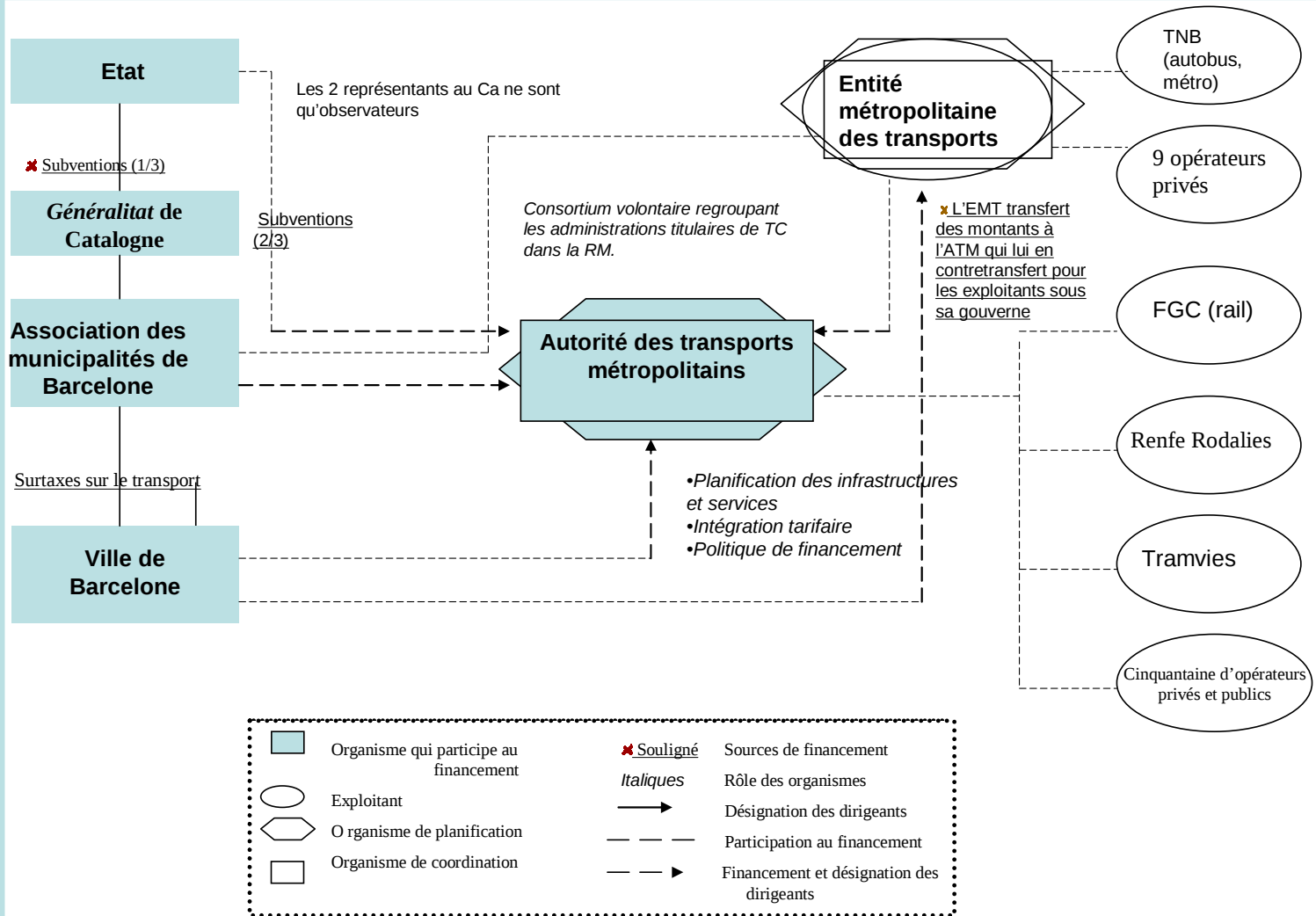
Autoritat del Transport metropolitana, <http://www.atm.cat>

Area metropolitana de Barcelona et Entitat metropolitana del Transport, <http://www.amb.cat/>

European Metropolitan Transport Authorities, <http://www.emta.com>

Ville de Barcelone, www.bcn.es

Gestion du transport en commun. Organigramme des intervenants et des interventions -Barcelone



Chapitre 3 - Lyon

1. Introduction

Avec 1,6 millions d'habitants, l'aire urbaine lyonnaise est la seconde en France en termes de population. L'agglomération lyonnaise a depuis longtemps dépassé le cadre géographique du département du Rhône. Son aire urbaine forme, avec les aires urbaines de Vienne, Bourgoin-Jallieu, Saint-Étienne, Saint-Chamond et Villefranche-sur-Saône, un vaste ensemble métropolitain, réparti sur quatre départements (CERTU, 2007 : 53).

Le réseau de transport en commun de Lyon est aujourd'hui le plus important de France, hors Paris, en raison de l'offre proposée et du nombre de voyageurs quotidiennement transportés. En effet, avec 1,2 millions de voyages quotidiens, soit 138 déplacements par habitant par an, Lyon se classe en tête des agglomérations de province en termes de fréquentation de son réseau urbain.

On retrouve à Lyon différents modes de transport :

En mode ferroviaire :

- Le métro de Lyon fonctionne depuis 1978. Il comprend quatre lignes (dont une entièrement automatique et une à crémaillère), 178 voitures, 42 stations et 30 km desservis;
- Le tramway : 3 lignes, 58 rames, 59 stations et 39,6 km desservis. Il est réapparu en 2001, plusieurs décennies après sa suppression;
- Le funiculaire inauguré en 1862, qui a été le premier au monde à transporter des voyageurs, comprend 2 lignes, 6 voitures et 1,2 km desservis.

En mode routier :

- Les bus et minibus : 97 lignes, 859 bus, dont 80 articulés, et 1 150 km desservis.
- Le trolleybus : 7 lignes, 110 véhicules et 36 km desservis. Bien que largement réduit par rapport à son extension des années 1950, Lyon possède encore le plus important réseau de trolleybus de France.

- La Navette électrique : 5 véhicules en Presqu'île et 9,2 km desservis.
- Les services scolaires : 106 lignes, 112 bus et 1 060 km desservis.

À ce réseau s'ajoutent les réseaux de Vienne, du Nord-Isère et Villefranche-sur-Saône qui ont chacune entre cinq et huit lignes, de même que le réseau centré sur Givors, qui compte cinq lignes. Ces réseaux répondent davantage aux besoins locaux de déplacements qu'aux besoins périurbains (CERTU, 2007).

S'ajoute également le réseau des trains express régionaux (TER). Lyon se situe effectivement à un carrefour important de lignes ferroviaires. En 2003, 32 000 personnes empruntaient quotidiennement ces trains pour des trajets internes à l'aire urbaine. De plus, le service interurbain est assuré par une quarantaine de lignes d'autocars, dont treize lignes dites structurantes, qui assurent des dessertes vers Lyon, avec plus de 22 000 voyages par jour. L'ensemble de ces lignes est organisé par les trois conseils généraux de l'Ain, de l'Isère et du Rhône²⁴.

2. Gestion du transport en commun et prise de décisions

L'organisation des transports collectifs en France est essentiellement régie par la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (la LOTI)²⁵ qui date du 30 décembre 1982, à l'exception notable de la région Île-de-France. Celle-ci fait l'objet d'un régime spécifique défini par l'ordonnance de 1959, relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France, et par le décret n°59-157, qui date du même jour que l'ordonnance²⁶. Lyon est un cas typique de mode de gestion des transports collectifs au sein d'une agglomération française.

À partir des années 1970, la question des transports en commun occupe une place importante au sein des agendas politiques. En 1971, l'adoption des Plans de Circulation accorde la priorité au développement des transports collectifs (TC). Afin de pallier les problèmes de la dérive des coûts et de la dégradation du taux de couverture, on voit apparaître de nouveaux outils afin de repenser la place des TC dans la ville, notamment à travers la vision de la « multimodalité ». Une série de lois seront adoptées afin d'encadrer la planification.

24 CERTU, 2007: 59.

25 Décret no 82-1153.

26 Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables : <http://www.transports.equipement.gouv.fr/>, visité le 7 mars 2008.

Encadrement législatif du champ des transports :

- Lois de décentralisation de 1982/1983 et 2003/2004 sur les compétences des collectivités locales;
- Loi LOTI de 1982 : créer les Plans de Déplacements Urbains (PDU);
- Loi Chevènement (1999) sur l'intercommunalité;
- Renforcée par la loi LAURE (loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie) de 1996 : PDU obligatoires pour les villes de plus de 100 000 habitants;
- Et par la loi SRU (solidarité et renouvellement urbain) du 13 décembre 2000 : impose cohérence entre urbanisme et transports et création des documents de planification (SCOT et des PLU).

Les transports : une compétence partagée. Qui fait quoi?

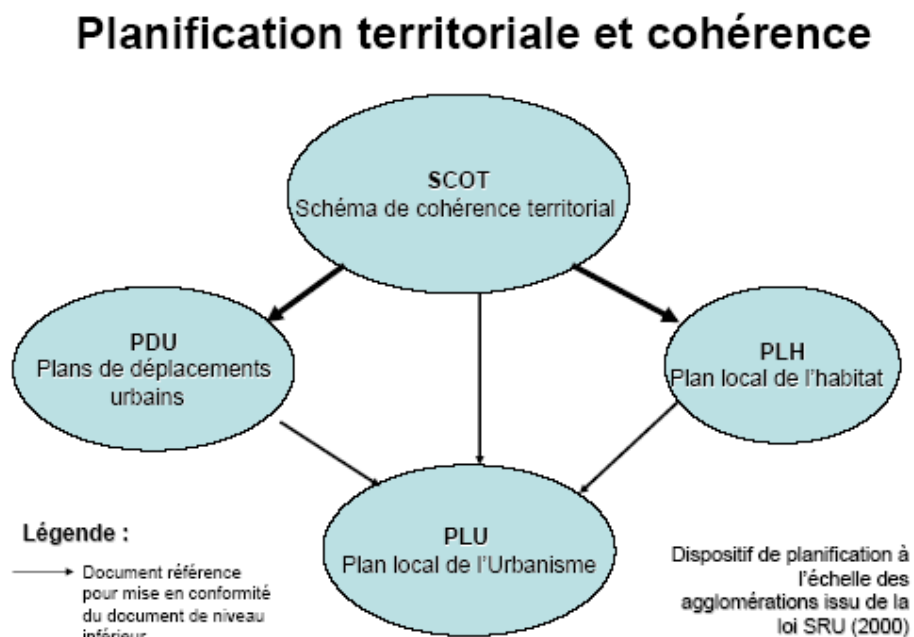
Avec les lois de décentralisation et la LOTI, les trois échelons territoriaux que sont la Région, le Département et la Commune se répartissent les différentes compétences en matière de transport collectif (Département : transport interurbain et scolaire; Commune : transport urbain).

Ensuite, l'acte II de la décentralisation organise le transfert de compétences : c'est plus précisément la Loi relative aux libertés et aux responsabilités locales du 13 août 2004 qui va attribuer aux différentes entités territoriales leur domaine de compétence.

Le champ des transports urbains est régi par la LOTI; celle-ci organise les transports publics urbains en France. Elle instaure les Autorités organisatrices de transports urbains (AOT) chargées de gérer l'organisation des transports urbains (organisation et planification des réseaux, extension et financement des TC) et elle délimite également le périmètre de compétence et d'action des AOT par un Périmètre de Transport Urbain.

Le Plan de déplacements urbain (PDU) est venu conforter l'AOT dans son rôle. Celle-ci est dorénavant maîtresse du dispositif, puisqu'elle est chargée de l'élaboration, de la mise en œuvre et de la révision. Ainsi, cet outil de planification est venu renforcer le rôle du politique au niveau local dans la gestion des déplacements : une production « concertée » et publique.

Figure 2 - Planification territoriale et cohérence



Les autorités organisatrices de transports urbains (AOT)

La LOTI accorde à chaque commune une compétence exclusive sur les services de transport situés dans ses limites territoriales²⁷. Cette loi définit le cadre institutionnel des transports publics urbains en France, à l'exception de l'Ile-de-France²⁸. La LOTI définit les compétences et les prérogatives des autorités organisatrices de transports urbains. Ce cadre réglementaire permet aux communes de se constituer en tant qu'autorités publiques responsables des services publics locaux.

Les autorités organisatrices urbaines sont nées de la Loi de 1979 relative aux Transports Publics d'Intérêt Local. Chaque autorité organisatrice de transport (AOT) est constituée et gouvernée par une ou plusieurs communes²⁹. Les AOT sont responsables de définir la politique de transport de leur agglomération et d'organiser la fourniture des services publics de transport urbain. Elles

²⁷ Depuis l'adoption de la LOTI, le rôle des autorités organisatrices a été renforcé successivement par l'adoption de diverses lois en 1996 (Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Énergie), 2000 (Loi de Solidarité et Renouvellement Urbain) et 2003 (Loi urbanisme et habitat). Ces pouvoirs renforcés portent en particulier sur le Plan de Déplacement Urbain (PDU) qui « définit les principes de l'organisation des transports (LOTI, art. 28). Il s'agit d'un outil de planification du partage de la voirie, un complément important aux décisions en matière d'urbanisme (Roy, 2007).

²⁸ Voir la monographie sur Paris.

²⁹ Les AO émanant d'une seule commune sont de plus en plus rares. Les communes d'un périmètre urbain sont souvent réunies au sein d'une AOT partagée afin d'organiser le TCU de manière plus pertinente et coopérative.

possèdent une autonomie de décision, notamment sur les infrastructures de transport collectif, la définition des services (dessertes, fréquence, amplitude des horaires), les tarifs et le choix de gouvernance³⁰.

Les principales missions des AOT telles que définies par la LOTI sont : 1) Le choix, la réalisation et la gestion des infrastructures et des équipements affectés au transport (art. 5); 2) La responsabilité de réunir « les moyens de financement nécessaires à la construction d'infrastructures nouvelles ou à l'aménagement des infrastructures existantes », de fixer les « modalités de financement » (« la perception de taxes, de redevances ou de prix ») (art. 15). Le financement « est assuré par les usagers, le cas échéant par les collectivités publiques et, en vertu de dispositions législatives particulières, par les autres bénéficiaires qui [...] en retirent un avantage direct ou indirect » (art 7.3). L'AOT « fixe ou homologue les tarifs³¹ ».

De plus, les AOT peuvent choisir librement le régime de propriété de l'exploitant : soit la gestion directe (régie), soit la gestion déléguée. Les collectivités locales françaises ont, dans 90 % des cas, recours à la délégation. Les AOT peuvent s'associer à une société privée ou à une société d'économie mixte³². On peut donc dire que « la gouvernance des TCU [transports en communs urbains] dans le cadre de la réglementation française, se caractérise par la relation centrale entre l'AOT et son exploitant³³ ».

Les périmètres de transports urbains (PTU) et les formes juridiques des AOT

L'existence des AOT est étroitement liée à la création et à la délimitation du Périmètre de Transport Urbain (PTU). C'est en effet à l'intérieur de ce périmètre que les droits de l'AOT s'exercent. Le périmètre est formé autour de la ou des communes constituant l'autorité organisatrice. L'AOT peut prendre plusieurs formes juridiques (six au total), selon ses besoins et caractéristiques³⁴.

Deux formes concernent les plus grandes agglomérations. Premièrement, il y a la communauté urbaine (CU) qui, depuis la loi « Chevènement », est réservée aux périmètres réunissant plus de 500 000 habitants en « un seul tenant et sans enclave ». Cette forme juridique offre la possibilité de déléguer certaines compétences à des syndicats mixtes. Deuxièmement, il y a les syndicats mixtes, qui associent plusieurs niveaux de collectivités locales et de groupements de

³⁰ Roy, 2007: 57.

³¹ Idem.

³² Il s'agit de sociétés anonymes dont le capital social est, au moins à 51 % détenu par la collectivité.

³³ Idem.

³⁴ 1) la commune, la forme juridique la plus simple mais de moins en moins répandue; 2) le syndicat intercommunal, une association de communes qui coopèrent sans déléguer leur pouvoir; 3) la communauté de communes, une structure s'adressant aux espaces ruraux; 4) la communauté d'agglomération, destinée aux ensembles de plus de 50 000 habitants.

collectivités. La loi offre la possibilité, pour plusieurs AOT (par exemple Département, Région et Communauté Urbaine), d'utiliser cette forme d'association pour développer une offre de transport public périurbaine ou intermodale.

L'intégration de la problématique du périurbain produit en effet des décisions plus cohérentes. Toutefois, la responsabilité politique du budget n'y est pas toujours claire, et la cohérence avec d'autres politiques, pas toujours assurée (par exemple, les syndicats mixtes ne disposent d'aucune compétence en matière d'urbanisme ou d'aménagement du territoire)³⁵.

En somme, les AOT disposent de pouvoirs relativement étendus sur leur territoire et bénéficient d'une liberté importante dans le choix de leur statut et de leur périmètre d'intervention.

Le Plan de déplacements urbains : un document de planification globale des déplacements

Ce document de programmation, destiné à rationaliser l'usage des différents modes de transport, est obligatoire pour toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Généralement réalisé par la communauté d'agglomération chargée de l'organisation des transports urbains (ex : le Grand Lyon dans le cas de Lyon), le Plan de déplacements urbains précise les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre. Une étude des modalités du financement de ces mesures et un calendrier des décisions et réalisations des actions sont également joints au PDU³⁶.

Souvent, deux entités sont constituées : premièrement, un **Comité de Pilotage**, qui est formé des organismes financeurs des déplacements (État, Région, Département, Intercommunalités). Ce comité définit les objectifs et les principes d'action du PDU. Il peut être élargi aux représentants des associations d'usagers et à ceux des acteurs économiques, dont la Chambre de commerce et de l'Industrie (CCI) notamment. Deuxièmement, un **Comité Technique**, qui est composé d'experts et de techniciens de l'urbanisme, des déplacements, etc.

3. Le SYTRAL : Le Syndicat des transports du Rhône et de l'agglomération lyonnaise

Le syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise est l'autorité organisatrice, et propriétaire de la marque TCL (Transport en commun Lyonnais, le nom du réseau de transport en commun). L'action du SYTRAL se situe dans le Périmètre des Transports Urbains, dit le PTU.

35 Roy, 2007: 61, 64.

36 Science et décision, <http://www.science-decision.fr>, visité en mars 2008.

Le PTU regroupe les 57 communes de l'agglomération lyonnaise, auxquelles s'ajoutent sept communes limitrophes : Brindas, Chasselay, Genas, Grézieu-la-Varenne, Pollionay, Sainte-Consorce et Vaugneray, en plus des villes de Givors et Grigny, dernières communes à être intégrées au réseau TCL. Le PTU représente 613 km², pour environ 1 330 000 habitants³⁷.

Figure 3 - Périmètre des Transports Urbains (PTU) de Lyon



Source : Sytral, 2008. www.sytral.fr.

Le SYTRAL est donc le propriétaire des réseaux de transport et des infrastructures (matériel roulant, tunnels, voies ferrées, bâtiments industriels, réseaux de transmission, systèmes informatiques, etc.). À ce titre, il gère l'ensemble du réseau avec les responsabilités suivantes :

- déterminer l'offre de transport : itinéraires, amplitude horaire, fréquence des lignes, implantation des arrêts et des stations;

37 Le Sytral, www.sytral.fr, visité en mars 2008.

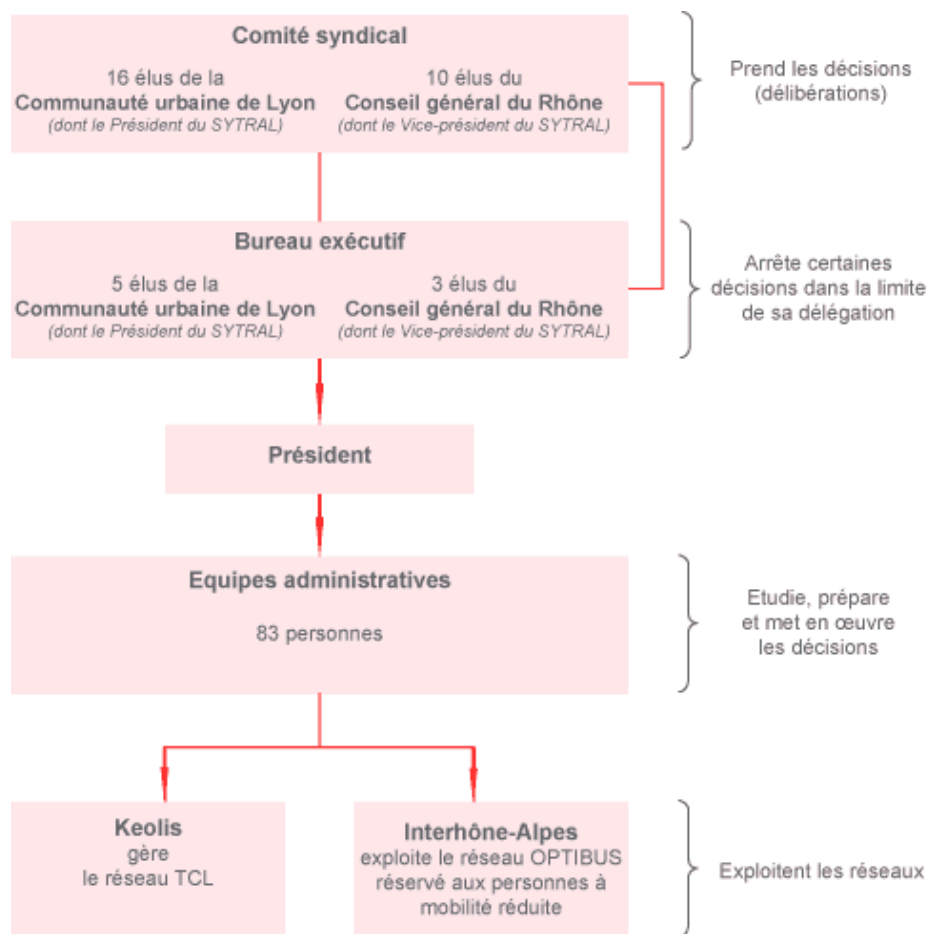
- définir les normes de qualité de service : régularité, propreté, disponibilité des équipements, information des voyageurs, sécurité, lutte contre la fraude, etc.;
- fixer la tarification en privilégiant une politique de prix équitable, adaptée au contexte économique de chacun.

L'exploitation proprement dite du réseau Transport en commun Lyon (TCL) est déléguée à KEOLIS Lyon, une entreprise privée sous contrôle britannique, anciennement sous le contrôle de la SNCF.

En tant que maître d'ouvrage, le SYTRAL détermine les besoins en équipements nouveaux pour accompagner les mouvements de personnes, rééquilibrer les modes de transports et desservir les grands équipements de l'agglomération. Il poursuit notamment les missions suivantes :

- améliorer l'organisation des déplacements au sein du PTU (Périmètre des Transports Urbains);
- poursuivre la mise en place de transports en commun performants à énergie propre;
- aménager harmonieusement l'espace, permettre la cohésion sociale et le développement socio-économique.

Figure 4 - Organigramme du SYTRAL



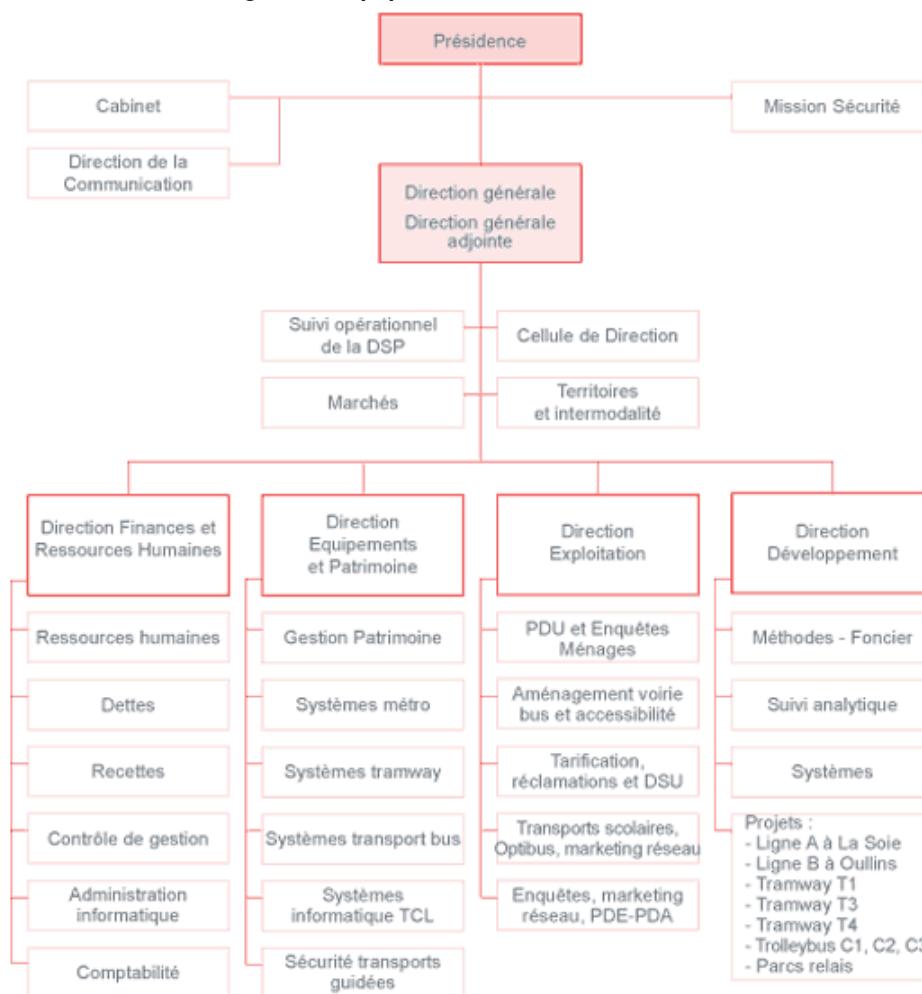
Source : SYTRAL : www.sytral.fr.

Sous l'autorité du Président, le Comité syndical est l'instance décisionnelle du SYTRAL. Composé de 16 représentants de la Communauté urbaine de Lyon et de 10 membres du Conseil général du Rhône, il se réunit environ une fois par mois. Il vote, lors de ces séances, les grandes orientations du SYTRAL (tarifs, investissements, projets, etc.). Le Comité syndical désigne parmi ses membres un bureau exécutif qui prépare les décisions. Il comprend cinq élus de la Communauté urbaine et trois élus du Conseil répartis comme suit :

- le président et vice-président du syndicat;
- quatre membres élus en leur qualité de conseillers communautaires;
- deux membres élus en leur qualité de conseillers généraux.

Le comité syndical peut déléguer au bureau exécutif une partie de ses pouvoirs, dans les limites fixées par le code général des collectivités territoriales et par ses statuts.

Figure 5 - Équipe administrative du SYTRAL



Source : Sytral : www.sytral.fr.

La société Keolis Lyon (nouveau nom de la Société lyonnaise de transport en commun (SLTC) depuis juin 2005), filiale du groupe Keolis, a été désignée comme exploitant du réseau, dans le cadre d'un contrat de délégation de service public qui a pris effet le 1^{er} janvier 2005, pour une durée de six ans. Ainsi, Keolis Lyon gère le réseau TCL et entretient le matériel et les infrastructures qui sont propriétés du SYTRAL.

Le SYTRAL finance le service Optibus, dont il délègue l'exploitation à KEOLIS Lyon jusqu'au 31 décembre 2010. Il s'agit d'un service de transports spécialement réservé aux personnes présentant des handicaps visuels ou moteurs, qui peuvent difficilement utiliser le réseau TCL.

Règle générale, le rôle des exploitants privés est celui d'une entreprise normale en termes de gestion du personnel. Les exploitants privés possèdent également une marge de manœuvre

importante dans leur politique de sous-traitance, et aussi quant à l'organisation spatio-temporelle des services, qui comporte les volets de l'élaboration graphique de circulation et du service horaire. L'autorité organisatrice des transports conserve généralement le contrôle du *graphicage* (l'organisation de certaines balises quant aux trajets et horaires). En revanche, l'habillage des lignes (la gestion des conducteurs et des véhicules disponibles) est systématiquement laissé à la discrétion de l'opérateur. Le rôle des exploitants est généralement réduit en ce qui a trait aux investissements, au profit des AOT³⁸.

En France, trois grands groupes privés dominent aujourd'hui le marché de la délégation. Keolis est le plus important³⁹. Le groupe est détenu à 52,5 % par 3i (un groupe britannique de *capital investment* qui a soustrait le contrôle de Kéolis à la SNCF en 2004); le reste du capital est sous contrôle de la SNCF⁴⁰. Les deux plus grands réseaux qu'exploite le groupe sont ceux de Lyon et de Lille. Keolis est le premier des trois groupes en nombre de réseaux exploités et en nombre de voyageurs transportés (un tiers). Il est l'acteur le plus important du secteur : il est d'une taille comparable à celle de ses deux compétiteurs réunis. Le groupe tire profit de ses capacités techniques à grande échelle issues de Via-GTI et de la SNCF.

4. Contrôle régional et métropolitain

Les limites du Périmètre des Transports Urbains (PTU) de Lyon suivent celles du Grand Lyon⁴¹. Inchangées entre 1968 et 2006, ces limites se sont étendues en 2007, avec l'intégration de deux communes issues de l'ancienne communauté de communes de Givors. Le PTU lyonnais est, pour cette raison, discontinu. L'organisation des transports est confiée au Syndicat des transports du Rhône et de l'agglomération lyonnaise (SYTRAL), syndicat mixte, regroupant le Grand Lyon et le département de Rhône.

La figure ci-contre indique quels sont les acteurs locaux responsables des transports en commun à Lyon :

³⁸ Roy, 2007.

³⁹ Les deux autres sont Connex, une filiale de Véolia Environnement (aujourd'hui Véolia Transport) et Transvied, un holding détenue par la Caisse des Dépôts et Consignations; la RATP est entrée en capital en 2002 par le biais d'une participation croisée à hauteur de 25 % (Roy, 2007 : 70-71).

⁴⁰ La SNCF avait pris le contrôle de Via-GTI en 2000, Kéolis est né de la fusion en 2001 de Via-GTI et Cariane. L'entreprise est principalement fondée sur l'expérience et les actifs de Via-GTI fondée au début du siècle et plus modestement sur ceux de Cariane filiale de la SNCF depuis sa création en 1988. En 1998, Via-GTI était le leader incontesté avec un tiers du marché. L'essentiel des réseaux urbains de Via GTI ont été conservés par la SNCF.

⁴¹ Il est à noter que l'organisation des transports publics de voyageurs dans l'aire urbaine lyonnaise est du ressort de neuf autorités différentes : l'État pour les trains grandes lignes, la région pour les trains TER, les départements du Rhône, de l'Isère et de l'Ain pour les transports routiers départementaux et cinq autorités organisatrices des transports urbains (AOT). Pour les fins de cette étude, nous nous concentrons toutefois sur la gestion métropolitaine des transports sous la responsabilité du SYTRAL.

Les acteurs locaux à Lyon

- **Les communes** : le pouvoir de police de circulation
- **La communauté urbaine (Grand Lyon : 55 communes)**: voirie, urbanisme, espaces verts, développement économique etc.
- **L'AOTU : le SyTRAL** (syndicat des transports du Rhône et de l'agglomération lyonnaise)
membres : Grand Lyon et le Département
compétences : les transports publics dans le PTU et l'élaboration du PDU
- **le Département du Rhône** : routes départementales, le transport public interurbain et scolaire
- **la Région Rhône Alpes** : transport ferroviaire régional (TER) et lignes routières de substitution

5. La planification

L'aire urbaine englobe un grand nombre de territoires, de collectivités locales et d'espaces de planification⁴² :

Quatre départements⁴³;

- Les intercommunalités, dont la communauté urbaine du Grand Lyon, avec ses 55 communes, est la plus importante⁴⁴;
- La région urbaine de Lyon (RUL), un espace de collaboration entre les différentes autorités organisatrices de transports de l'aire métropolitaine⁴⁵ de Lyon et Saint-Étienne.

⁴² CERTU, 2007: 53-54.

⁴³ Rhône, une partie des départements de l'Ain, de l'Isère et de la Loire.

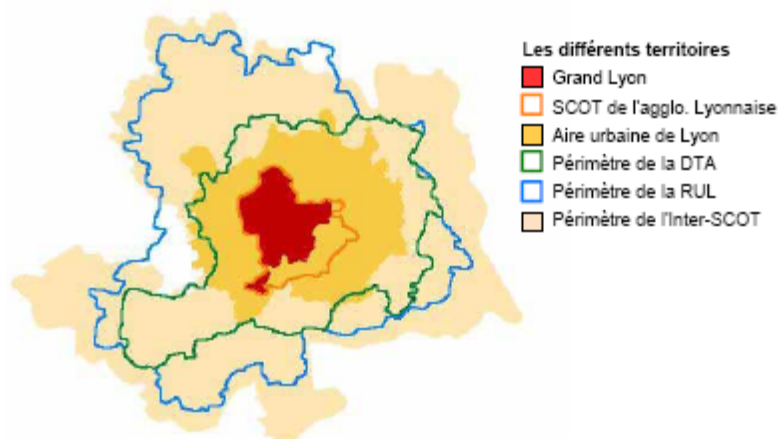
⁴⁴ Une trentaine de communautés de communes sont réparties sur le reste de l'aire urbaine.

⁴⁵ À la différence de l'aire urbaine, il n'existe pas de définition précise de l'aire métropolitaine. Elle est l'expression couramment utilisée pour caractériser le secteur composé par les aires urbaines de Lyon et de Saint-Étienne, ainsi que par les autres aires urbaines situées à leur périphérie (CERTU, 2007: 54).

Deux principaux espaces de planification territoriale s'y déploient :

- Les Schémas de Cohérence Territoriale (ScoT). Le périmètre de celui de l'agglomération lyonnaise englobe le Grand Lyon et une quinzaine de communes supplémentaires⁴⁶. Les neuf ScoT de l'aire urbaine sont réunis dans une démarche Inter-ScoT;
- La directive territoriale d'aménagement (DTA), qui porte les orientations des politiques d'État en matière d'aménagement. Elle fixe notamment ses principaux objectifs en matière de grandes infrastructures de transports.

Figure 5 - La région urbaine de Lyon, un enchevêtrement de territoires



Source : Carte CETE de l'Est d'après SEPAL, DDE69 et RUL, dans CERTU, 2007, p. 54.

En termes de planification, le Plan de Déplacements Urbains est le résultat d'une réflexion menée par des groupes de travail rassemblant des techniciens, des acteurs du monde économique et associatif, et des élus (dont le SYTRAL, la Communauté urbaine de Lyon, le Département du Rhône, l'État, la Région Rhône-Alpes). C'est le Comité syndical du Sytral qui a validé, le 2 juin 2005, le PDU révisé de l'agglomération lyonnaise. Le Sytral, en tant qu'autorité organisatrice des transports, a défini les modalités de partenariat entre les divers intervenants et a organisé leur collaboration⁴⁷.

⁴⁶ Huit ScoT sont répartis en pétale autour de celui de l'agglomération lyonnaise.

⁴⁷ CCI Lyon.

Plusieurs acteurs, dont la Chambre de commerce et de l'industrie (CCI), les professionnels du transport, la société d'exploitation du réseau (Kéolis), les taxis, et les associations d'usagers, ont été associés à l'élaboration de ce document de planification.

On trouve également le Plan de Déplacement d'Entreprise, qui se définit comme un ensemble de mesures prises par une entreprise ou une administration (PDA) pour limiter l'usage de la voiture dans les déplacements domicile-travail de ses salariés. À Lyon, ces actions passent par une proposition faite aux salariés de réduire le coût de l'abonnement au transport en commun, ou encore par la promotion de l'offre de transports en commun dans l'entreprise, pour mettre à disposition des salariés des plans TCL, des guides tarifaires, etc. Bien que le PDE/PDA relève de l'initiative des entreprises, la Loi Solidarité renouveau urbain (SRU) encourage fortement les AOT à les inciter à mettre en œuvre ces outils de planification.

6. Le budget, la reddition de compte et le financement

Le Versement Transport (VT), un mode de financement essentiel⁴⁸, est un impôt réservé aux autorités organisatrices de transport urbain, prélevé sur la masse salariale des employeurs des secteurs public et privé qui emploient plus de neuf salariés dans le PTU. Il correspond au financement du transport de leur personnel, dont ces entreprises et administrations sont les bénéficiaires indirects.

Instauré par la loi 71-559 du 12 juillet 1971 et appliqué comme prélèvement obligatoire exclusivement en région parisienne, le versement de transport (VT) a été étendu, de façon facultative, aux autorités organisatrices des transports urbains de province de plus de 300 000 habitants en 1973⁴⁹. Le seuil minimal de population a été peu à peu abaissé, pour être finalement fixé à 10 000 habitants⁵⁰. Le VT est toujours corrélé à la notion de périmètre de transports urbains et à celle d'autorité organisatrice de transports urbains.

Le VT est dû par les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique, à but non lucratif, dont l'activité est de caractère social, qui emploient plus de neuf salariés. L'assiette du VT est constituée par l'ensemble des rémunérations soumises à cotisations au sens de l'article L.242-1 du code de Sécurité sociale.

⁴⁸ L'ensemble des informations réunies ci-dessous sur le VT sont issues du Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durable. Pour de plus amples renseignements, par exemple sur les possibilités de remboursement ou d'exonération du VT, sur sa nature fiscale ou sur ses modalités de recouvrement, consultez le site Web du ministère: <http://www.transports.equipement.gouv.fr/>.

⁴⁹ Par la loi n°73-640.

⁵⁰ Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000.

L'imposition de cette recette affectée était fondée sur une justification économique et sociale :

- Impossibilité de faire payer la totalité du service à l'utilisateur, et donc nécessité d'une compensation intégrale des réductions tarifaires consenties aux salariés par les entreprises de transports collectifs urbains et suburbains;
- Difficulté de procéder à une fiscalisation du financement des transports urbains, compte tenu du caractère obsolète (à la date de création du VT) du système de centimes additionnel et de patente;
- Volonté de faire participer les employeurs publics et privés au titre des bénéfices indirects générés par l'existence d'un réseau de transports urbains (trajet domicile travail);
- Volonté de développer et d'améliorer les transports collectifs en finançant en partie leurs investissements par cette recette.

Le VT impose l'instauration de taux plafonds en fonction de la population du Périmètre de Transports Urbains (PTU)⁵¹.

Les taux plafonds sont toujours fixés par la loi. Hors Île-de-France, la décision effective de fixation du taux relève de l'autorité organisatrice de transports, dans la limite des taux plafonds fixés par la loi selon la taille de population regroupée et selon la nature des investissements réalisés (infrastructure de transport collectif).

Les derniers taux plafonds ont été fixés par la loi de finances pour 1993, laquelle a également déplafonné l'assiette du VT :

- 0,55 % pour les villes de moins de 100 000 h;
- 1 % pour les villes de plus de 100 000 h;
- 1,75 % pour les villes avec projet TCSP⁵².

La loi d'orientation de 1992⁵³ a prévu la faculté de majorer de 0,05 % ces taux maximaux pour les communautés de communes, les communautés de villes, les communautés urbaines et pour les autorités organisatrices auxquelles ont adhéré une communauté urbaine, une communauté de

⁵¹ Le VT a eu un impact sur la définition des PTU et conduit à l'émergence d'un grand nombre de structures intermodales afin d'atteindre le seuil de population nécessaire (Roy, 2007: 62). De plus, la loi Chevènement a créé des mesures fiscales incitatives au regroupement.

⁵² Transport en commun en site propre.

⁵³ Loi no 92-125.

villes ou une communauté de communes. Cela porte les taux plafonds respectivement à 0,60 %, 1,05 % et 1,80 % pour ces autorités organisatrices.

Une autre mesure financière est le chèque transport : un titre spécial de paiement nominatif, que tout employeur peut financer d'avance au profit de ses salariés, pour le paiement des dépenses liées au déplacement entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail. Des exonérations fiscales (dans la limite de 50 % du prix des abonnements de transport collectif ou de 100 euros par an pour l'achat de carburant) et sociales (la part contributive de l'employeur est exonérée des cotisations de sécurité sociale) sont également prévues au bénéfice des employeurs⁵⁴.

Le versement transport est la source principale et indispensable du financement des transports en commun lyonnais, dont il représente 30 %. Les emprunts, la part de la communauté urbaine et celle des usagers représentent chacun plus ou moins 20 %, alors que les autres recettes (telles que les loyers du patrimoine) représentent 9 % des revenus. L'information ci-dessous donne plus de détails.

30 % du budget du SYTRAL provient des entreprises et administrations, via le Versement Transport : 218,7 M € (352 M \$)

Par le biais du transport de leur personnel, les entreprises sont les bénéficiaires indirectes du service public de transport de personnes. Elles contribuent donc à son financement à travers le Versement transport. Leur taux d'imposition, voté par le SYTRAL, est passé de 1,63 % à 1,75 % en 2003. Il s'agit d'une source de financement fondamentale pour le SYTRAL. Le dynamisme de cette recette reflète la richesse et la diversité du bassin économique de l'agglomération lyonnaise. Son assiette, qui atteint presque 12,5 milliards d'euros, a augmenté de près de 5,4 % par an depuis 2001 (3,4 % en euros constants 2006).

22 % provient de l'emprunt : 163,1 M € (263 M \$)

Les emprunts représentent le complément nécessaire au financement des investissements. Ils ont été contractés après une large consultation menée auprès des établissements bancaires. Le montant des investissements, conforme au Plan de mandat en 2006, et l'effet négatif du désengagement de l'État dans les transports collectifs provinciaux entraînent, au travers de la baisse des subventions d'équipement, une hausse de l'endettement du SYTRAL. Mais la ressource exceptionnelle, liée au changement de fiscalité sur la TVA (voir ci-dessous), a permis de limiter cette hausse, et ainsi de ne financer les équipements par l'emprunt qu'à hauteur de 59 %.

⁵⁴ Pour plus d'information : <http://www.transports.equipement.gouv.fr/>.

18 % provient de la communauté urbaine de Lyon et le conseil général du Rhône : 131,7 M€ (212 M \$)

La communauté urbaine de Lyon et le conseil général du Rhône participent au développement des transports en commun à travers leur contribution respective de 114,6 M€ et 17,1 M€. Ces participations sont statutaires ou contractuelles. Ces montants sont par ailleurs indexés sur l'indice d'inflation de la France, fixé par l'INSEE. Ces contributions proviennent de la fiscalité locale sur champs de compétences de chacune de ces instances.

18 % provient des clients et des autres services TCL : 131,6 M € (212 M \$)

Les clients TCL ont financé en moyenne près de 43 % des dépenses d'exploitation et près de 30 % des dépenses globales (dépenses d'exploitation + taxes + frais financiers + amortissements des biens). Sans les autres sources de recettes, le ticket unitaire se situerait entre 3,50 € et 5,05 € (contre 1,50 €) et l'abonnement mensuel « Pass Partout », entre 108,20 € et 155,20 € (au lieu de 46,10 €), pour couvrir ces différentes charges liées au transport.

9 % provient des recettes diverses : 63,0 M € (101.43 M \$)

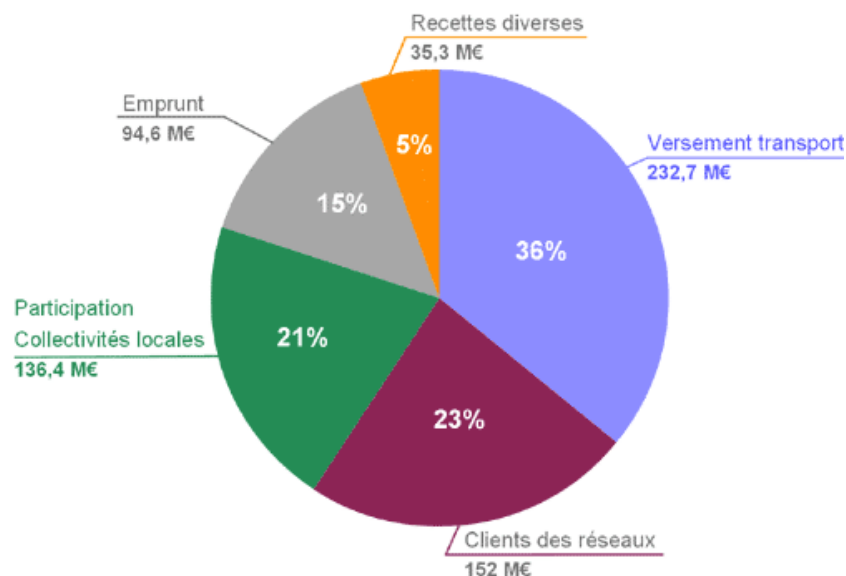
Elles sont constituées essentiellement par des écritures d'ordre comptable, mais elles comprennent également la Dotation globale de décentralisation et les loyers du patrimoine.

3 % provient d'une recette exceptionnelle, la TVA : 26,9 M € (43.3 M \$)

Suite à une condamnation de la France par la Cour Européenne de Justice, la modification de la fiscalité sur la TVA pour les délégations de services publics a entraîné le remboursement des charges fiscales 2004 et 2005.

La figure qui suit permet d'apprécier l'évolution de ce financement en 2008.

Figure 6 - Budget anticipé 2008 voté au Comité syndical de décembre 2007



Source : www.sytral.fr

Il est important de noter que l'État français supprime peu à peu les subventions qu'il apportait pour les transports collectifs. On assiste à son désengagement sur ces questions. Face à l'explosion des projets, le secrétaire d'État demande aux collectivités locales de trouver elles-mêmes leurs sources de financement et a proposé trois principales mesures à compter de 2004 : les collectivités peuvent augmenter le taux du versement transport (VT) des entreprises, ou se tourner vers les prêts de la Caisse des dépôts, ou enfin se partager 40 millions d'euros, reliquat de la subvention 2003, bien que la répartition risque d'être un exercice très délicat. La suppression de cette ligne budgétaire marque la fin de l'aide de l'État aux collectivités locales pour le développement des transports collectifs, instaurée en 1982, dans la Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI)⁵⁵.

Dans le cas de Lyon, un contrat d'agglomération a été signé avec le préfet, un contrat dans lequel l'État s'engage à verser 45 millions d'euros pour contribuer au financement des transports en commun du Grand Lyon. Le Syndicat des transports en commun de l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) avait déjà réduit de moitié ses exigences, alors qu'il avait inscrit dans son plan de mandat plus de 100 millions d'euros de subventions. Il s'agissait de financer principalement des lignes nouvelles de tramway et une sorte de RER, destiné à relier la gare de La Part-Dieu à

⁵⁵ www.clean-auto.com.

l'aéroport Lyon-Saint-Exupéry, et à desservir les banlieues de l'est lyonnais. Si l'État n'honore pas ses engagements, le SYTRAL devra soit abandonner son projet, soit financer les travaux par les impôts locaux.

À ce jour, des tarifs multimodaux sont déjà disponibles. Il s'agit principalement de tarifs donnant accès à deux réseaux (ex : TER + réseau urbain). Ces tarifs n'offrent toutefois pas à l'utilisateur la liberté que confère un système zonal, où chaque zone correspond à un espace géographique à l'intérieur duquel un titre donne droit à une libre circulation sur tous les réseaux (ex : Carte Orange en Île-de-France ou tarifications suisses).

L'enjeu consiste donc à mettre en œuvre un système à même de répondre aux besoins des usagers d'une part, et réalisable compte tenu des contraintes financières des autorités organisatrices d'autre part. Cela suppose une tarification qui implique un maximum de simplicité et de lisibilité pour l'utilisateur, tout en garantissant un niveau de prix attractif et des tarifs financièrement acceptables pour chaque autorité organisatrice. Afin d'analyser en détails les modalités de mise en œuvre d'une tarification multimodale zonale à l'échelle de la région urbaine, une étude a été engagée par la Région urbaine de Lyon. Il s'agit d'une démarche partenariale réunissant 12 autorités organisatrices et le Grand Lyon.

7. Conclusion

Les modes de gouvernance des transports en commun à Lyon sont typiques de l'organisation des transports en commun au sein des agglomérations françaises, mis à part Île-de-France. Balisés par l'État à travers un certain nombre de lois, à commencer par la LOTI de 1982 sur la décentralisation, les transports en communs lyonnais sont sous la responsabilité de la Communauté urbaine de Lyon, qui délègue sa compétence au Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) qui, à son tour, délègue l'exploitation des réseaux à un exploitant privé, Kéolis. L'enchevêtrement des territoires intra-métropolitains revêt une grande complexité. Toutefois, les espaces de planification de l'aménagement suivent une fois de plus les balises législatives fixées par l'État. Mentionnons enfin que, comme ailleurs en France, le Versement transport est la principale source de financement du réseau et est essentiel au maintien de tarifs accessibles, plus bas que les coûts d'exploitation. Le Versement transport assure le financement régulier des services de transport en commun. Plus largement, les principales solutions au problème du financement des transports en commun reposent, comme ailleurs en France, sur différents programmes fiscaux auprès des entreprises, qui sont largement mises à contribution. Nous pouvons présumer qu'il s'agit d'un facteur important permettant d'éviter des conflits entre les municipalités au sujet du partage des coûts.

8. Sources utilisées

CERTU, 2007. La coopération entre autorités organisatrices de transport. La ligne ferrée de l'Est lyonnais, Lyon, 70 p., www.certu.fr

CERTU, 2006. L'adaptation de l'offre des transports en commun au territoire vécu. Lyon, 116 p., www.certu.fr

ROY, William, 2007. Réglementation, gouvernance et performance des services publics de transport collectif urbain, thèse de doctorat en sciences économiques, Université Lumières Lyon 2, 400 p., <http://www.let.fr>

STIF, 2007. Rapport d'activités 2006, 72 p., www.stif.info

CNRS, 2006. Les transports urbains en France. Des solutions techniques mais une gestion politique est nécessaire, Sciences et décisions, octobre, 37 p., <http://www.science-decision.fr>

Sites Web

Centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques : www.certu.fr

Communauté urbaine Grand Lyon : www.grandlyon.com

Département du Rhône : www.rhone.fr

Laboratoire d'Économie des transports : www.let.fr

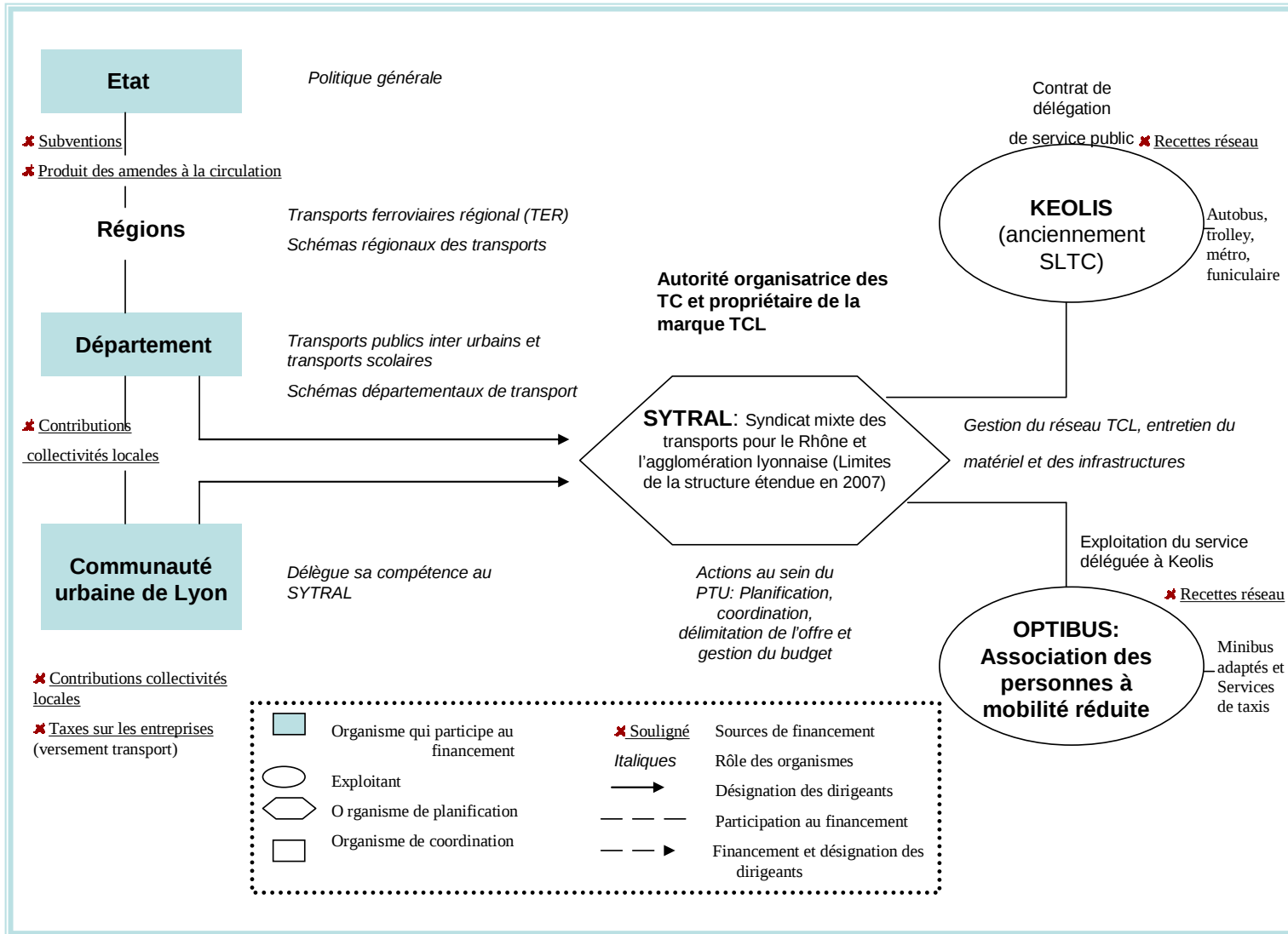
Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (Transport) : <http://www.transports.equipement.gouv.fr/>

Région Rhone-Alpes : www.rhonealpes.fr

Schémas de cohérence territoriale : www.scot-agglol Lyon.org

Syndicat des transports du Rhône et de l'agglomération lyonnaise : www.sytral.fr

Gestion du transport en commun. Organigramme des intervenants et des interventions -Lyon



Chapitre 4 - Paris

1. Introduction

La première région économique française, l'Île-de-France, est composée de huit départements et de 1 281 communes; elle abrite plus de onze millions d'habitants (près de 19 % de la population française). En termes de gouvernance, la région Île-de-France est dotée d'un régime spécifique, elle n'est pas soumise à la LOTI. Elle est aujourd'hui encore réglementée, pour l'essentiel de ses dispositions, par le décret no 49-1473 du 14 novembre 1949 (Roy, 2007). Affranchie de l'État depuis 2005, l'autorité organisatrice des transports de l'Île-de-France est désormais présidée par le président de la Région⁵⁶.

L'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France, y compris à Paris, fait l'objet d'un régime spécifique reposant sur :

- L'existence d'un établissement public administratif local, le Syndicat des Transports d'Île-de-France, associant la région Île-de-France (Conseil régional), la Ville de Paris, et les sept départements de la région Île-de-France;
- Deux entreprises publiques bénéficiaires de droits exclusifs et historiques sur leurs réseaux (RATP et SNCF), en relation contractuelle avec le Syndicat des Transports d'Île-de-France (STIF), ainsi que des entreprises privées, bénéficiaires d'autorisation délivrées par ce dernier (décret n°49-1473 du 14 novembre 1949 relatif à la coordination et à l'harmonisation des transports ferroviaires et routiers).

Voici quelques données d'exploitation des divers modes de transports, selon leurs exploitants (les transports en commun d'Île-de-France sont exploités par plusieurs sociétés, selon les lignes et les modes de transports) :

⁵⁶ Région Île-de-France, www.iledefrance.fr, visité le 5 mars 2008.

Modes de transport en commun en Île de France : quelques données d'exploitation

Mode de transport	Exploitant	Desserte	Voyageurs (millions)	Lignes	Voies (Km)	Stations
Métro	RATP	Paris et proche banlieue	1 350	14+2 branches bis	212	381
RER	RATP	Paris et banlieue	440	2 ¹	115	65
	SNCF	Paris et banlieue	614	5 ¹	1 296	443
Transilien	SNCF	Banlieue		Une quinzaine		
Tramway	RATP-SNCF	Paris et banlieue	58-14	3-1	24-8	38-11
Bus	RATP	Paris	350	plus de 350	2 816	1 274
		Banlieue	590			
	Optile	Grande banlieue	250	1 078	20 133	24 500

Sources : statistiques des transports en commun de l'agglomération parisienne (2004)

2. Gestion du transport en commun et prise de décisions

Le STIF est l'autorité organisatrice des transports collectifs sur toute la région et assume notamment les responsabilités suivantes :

- Il décide des liaisons à desservir, définit la consistance des services, désigne les exploitants et est responsable de la politique tarifaire. Il crée les titres de transport et fixe les tarifs. Il approuve les contrats triennaux qui définissent les obligations réciproques du STIF (financement), de la RATP et de la SNCF (offre et qualité de service);

- Il coordonne l'activité des différents transporteurs, de la RATP, de la SNCF et des entreprises privées regroupées dans OPTILE, auxquels il est lié par des conventions. L'ensemble des financements publics consacrés à l'exploitation des transports collectifs d'Île-de-France transitent par le syndicat, qui décide du taux du versement transport dans la limite des plafonds fixés par la loi;
- Il veille à la cohérence des programmes d'investissement dans le domaine des transports publics. Il assure l'équilibre financier du fonctionnement des transports publics.

L'aval du STIF est nécessaire pour tous les projets de transport en commun en Île-de-France, même s'il n'apporte aucun financement.

Il définit les conditions générales d'exploitation, détermine les itinéraires (sur proposition des transporteurs), la durée et la fréquence des services. Le STIF coordonne les activités de la RATP, de la SNCF Île-de-France et de 90 opérateurs privés affiliés à OPTILE. Depuis sa décentralisation, ses compétences ont été élargies à l'organisation et au financement des transports scolaires, des transports à la demande et au transport fluvial régulier de voyageurs. Il est l'autorité compétente en matière d'élaboration et de révision du plan de déplacement urbain (PDU) d'Île-de-France.

Enfin, le STIF peut contracter des emprunts et assurer la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation d'infrastructures ou d'équipements destinés au transport de voyageurs, dans la limite des compétences de Réseau Ferré de France (RFF).

La Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain⁵⁷ (SRU) du 13 décembre 2000 crée le Syndicat des transports d'Île-de-France, le STIF, en remplacement du syndicat des transports parisiens, créé en 1959. Cette loi fait également entrer la région Île-de-France au conseil d'administration du STIF nouvellement créé, cette dernière participant à son financement.

La Loi relative aux libertés et responsabilités locales⁵⁸ du 13 août 2004 est une réforme majeure de l'organisation des transports publics en Île-de-France. Elle consacre;

- le retrait de l'État du Conseil d'administration du STIF;
- la participation désormais majoritaire de la Région;

⁵⁷ Loi n°2000-1208.

⁵⁸ n°2004-809.

- l'extension des compétences du STIF;
- des modalités simplifiées et élargies de délégation par le STIF de certaines de ses compétences à des collectivités locales ou à des groupements de collectivités locales⁵⁹.

Le STIF, qui est désormais un établissement public local, devient une véritable autorité organisatrice des transports. Ses statuts sont fixés par le décret n°2005-664 du 10 juin 2005⁶⁰.

Le Conseil d'administration du Syndicat est présidé par le président de la Région Île-de-France et est composé de 29 membres :

- 15 représentants pour la région;
- cinq pour la Ville de Paris;
- sept représentants de chaque département (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Essonne, Yvelines, Val-d'Oise et Seine-et-Marne);
- un représentant des intercommunalités en Île-de-France
- un représentant des milieux économiques contributeurs du versement de transport (désigné par la Chambre régionale de Commerce et d'Industrie d'Île-de-France).

La nécessité d'instaurer une autorité organisatrice en région parisienne apparaît dès les années 1930. Un décret-loi du 12 novembre 1938 instaure le Comité des transports parisiens, au sein duquel les représentants de l'État sont majoritaires. Les transports de la région parisienne sont réorganisés après la Seconde Guerre mondiale. La loi du 21 mars 1948 crée, à partir du 1^{er} janvier 1949, la Régie autonome des transports parisiens (RATP) et l'Office Régional des Transports Parisiens (ORTP), auquel succédera, en 1959, le Syndicat des Transports Parisiens (STP). Le décret du 14 novembre 1949 fixe l'organisation des transports de voyageurs. En décembre 2000, le STP devient le Syndicat des Transports d'Île-de-France (STIF).

Le STIF a, depuis le 1^{er} juillet 2005, l'intégralité des compétences reconnues aux autorités organisatrices de la province. L'État s'est retiré du conseil d'administration et a été remplacé par la Région⁶¹.

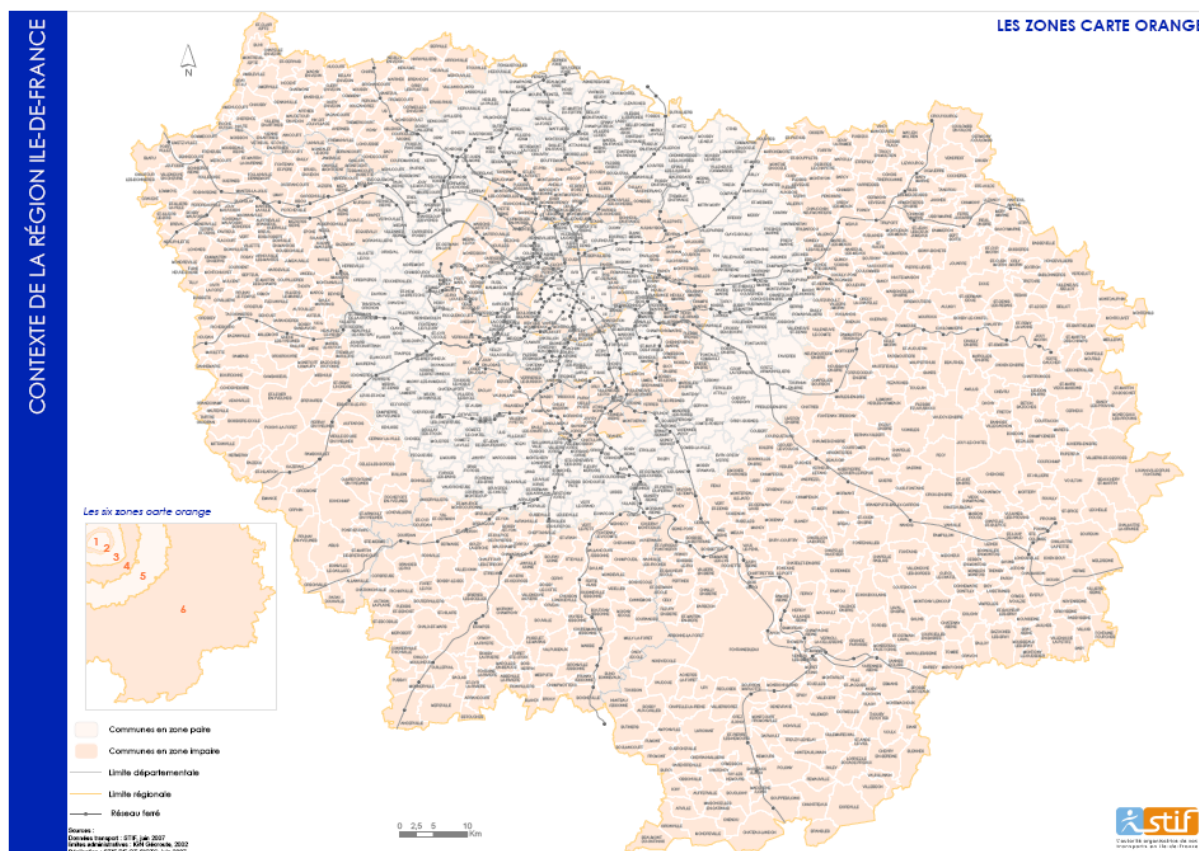
59 STIF, www.stif.fr, visité en mars 2008.

60 Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, <http://www.transports.equipement.gouv.fr>, visité en mars 2008.

61 STIF, <http://www.stif.info>, visité le 28 février 2008

Depuis cette décentralisation, le STIF est un établissement public territorial qui relève de la compétence des collectivités territoriales d'Île-de-France (la Région, la Ville de Paris et les sept départements), conformément à la loi n°2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales⁶².

Figure 7 - Région Île-de-France



Source : www.stif.info

⁶² Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durable, <http://www.transports.equipement.gouv.fr>, visité le 7 mars 2008.

3. La planification

À partir de 2000, le décret n°2000-634 du 6 juillet 2000 impose l'établissement d'un contrat de service public afin d'encadrer les activités de la RATP, de la SNCF (Transilien) et des opérateurs privés réunis au sein d'OPTILE. Dès lors, le STIF ne couvre plus automatiquement le déficit d'exploitation des opérateurs.

Les décisions du STIF sont engagées en concertation avec les transporteurs, RATP, SNCF et OPTILE (réseau de bus privés). En contrepartie, le STIF rémunère les entreprises pour le fonctionnement quotidien des transports et les améliorations qu'elles apportent à sa demande. Cette rémunération est prévue par des contrats d'objectifs avec la RATP et la SNCF et une convention avec OPTILE⁶³.

Ces contrats reposent sur trois mécanismes essentiels⁶⁴ :

- une définition contractuelle de l'offre attendue de l'exploitant;
- une définition contractuelle de la rémunération globale de l'exploitant pour chacune des années du contrat. Ainsi, les dérapages éventuels sur les charges d'exploitation sont à la charge des transporteurs, tandis que le STIF prend à sa charge une grande partie des risques sur le trafic;
- des mécanismes d'intéressement financier, tant sur le trafic que sur la qualité du service, à travers des contributions incitatives à la vente et des systèmes de bonifications et pénalités financières.

Conformément à la Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) de 1996, le Plan de Déplacements Urbains d'Île-de-France (PDUIF)⁶⁵ a été approuvé par arrêté inter préfectoral le 15 décembre 2000. À la différence des agglomérations de province, le PDU d'Île-de-France a été élaboré et mis en œuvre jusqu'en 2005 sous l'autorité de l'État, et porte sur l'ensemble du territoire régional. Depuis la promulgation de la Loi sur les responsabilités et libertés locales, en 2004, la responsabilité de l'élaboration et de l'évaluation du PDUIF a été transférée au STIF. Le Conseil Régional est chargé de son approbation, après sa mise en révision.

La Loi sur la solidarité et le renouvellement urbain introduit une autre spécificité du PDUIF : les plans locaux de déplacements (PLD). Ils ont été créés comme instruments de déclinaison du PDUIF au niveau local. Pilotés par les intercommunalités, ils transposent les orientations

63 STIF, www.stif.fr, visité en mars 2008.

64 Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, <http://www.transports.equipement.gouv.fr>, visité en mars 2008.

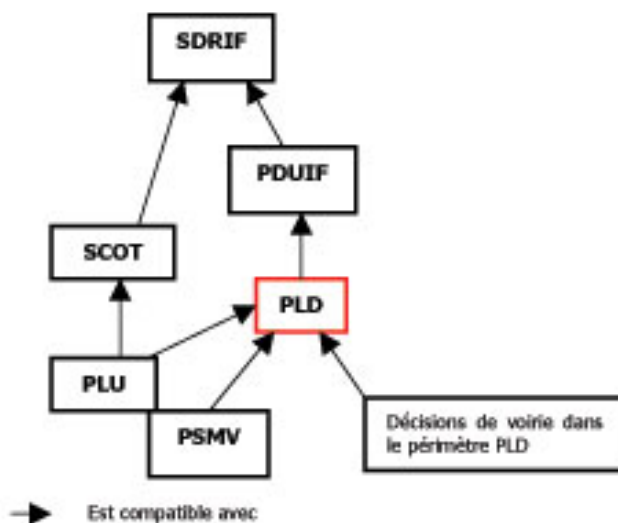
65 Adopté à l'issue d'une procédure d'enquête publique, il a le statut de document d'urbanisme opposable à des documents de niveau de compétence inférieur, comme les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) ou les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT). Par ailleurs il doit être compatible avec le Schéma Directeur de la Région Île-de-France (SDRIF), actuellement en cours de révision sous l'égide du conseil régional.

régionales du document dans la planification locale, et augmentent la portée opérationnelle de celle-ci en programmant des actions complémentaires. L'initiative d'un PLD relève du partenariat et de la coopération entre les communes. Les PLD sont nécessairement élaborés à l'initiative d'un établissement intercommunal ou d'un syndicat mixte. Seule exception à la règle, la Ville de Paris a obtenu, avec la loi Libertés et Responsabilités locales, le droit d'élaborer son propre plan de déplacements sur le territoire communal.

En ce qui concerne le périmètre du PLD, l'enjeu consiste à faire coïncider la logique spatiale avec le bassin des déplacements et la volonté politique de travailler ensemble. Les périmètres des PLD projetés sont soumis à l'approbation du préfet dans les départements. Ils peuvent correspondre aux limites d'un « Établissements Publics de Coopération Intercommunale » (EPCI) ou d'un syndicat mixte existant. Leur définition peut impliquer une modification de la composition d'un EPCI, ou susciter la création d'une structure *ad hoc*.

Les maîtres d'ouvrage des PLD sont majoritairement des EPCI (63 % des cas). Dans 34 % des cas, les projets sont encadrés par des syndicats mixtes. De manière générale, la priorité a été donnée aux structures existantes. Toutefois, des syndicats mixtes *ad hoc* ont été créés, comme par exemple le syndicat mixte du bassin de déplacements de la région de Versailles.

Figure 8 - Articulation du PLD avec les documents de planification locaux et régionaux



Il est à noter que l'évaluation des PDU est obligatoire (LOTI, art. 28-3) au terme d'une période de cinq ans après leur approbation. Ils peuvent le cas échéant faire l'objet d'une révision. Le STIF a donc lancé, au début de 2007, l'évaluation de ce document, en copilotage avec la Région et en partenariat avec l'ensemble des acteurs des transports en Île-de-France (départements, Ville de Paris, collectivités territoriales, EPCI, État, DDE, transporteurs, CCI et associations). L'évaluation du PDUIF procède ainsi d'un travail partenarial fort.

4. Le budget, la reddition de compte et le financement

Depuis le 1^{er} juillet 2005, date du transfert du STIF aux collectivités locales, l'État n'est plus responsable du financement de l'exploitation des transports collectifs d'Île-de-France. Les collectivités locales et le STIF ont été compensés de ce transfert de compétences et de responsabilité, à hauteur de 548 M € ⁶⁶(882 M \$) :

- 212 M € (341 M \$), conformément à la loi LRL, par transfert de recettes fiscales aux collectivités membres;
- 203 M € (326 M \$) par an à la Région au titre de la loi SRU, par transfert de recettes fiscales;
- 114 M € (184 M \$) par an au STIF au titre du transport scolaire;

⁶⁶dem.

- 18,9 M € (30 M \$) de compensations complémentaires versées aux collectivités membres du STIF correspondant, d'une part, à l'extension du demi-tarif à la carte orange pour les bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire et, d'autre part, au renforcement de l'offre de nuit.

De plus, l'État s'est engagé à verser au STIF une subvention de 400 M € pour l'acquisition du nouveau matériel roulant ferroviaire. L'État a pris également à sa charge le financement du déficit des retraites de la RATP, précédemment financé par le STIF, via une contribution forfaitaire versée à la RATP.

Le budget géré par le STIF est de 3,882 milliards d'euros (6, 25 B \$) qui proviennent⁶⁷ :

Du Versement de Transport (VT) : 2,749 B € (4.43 B \$)

Soit 71 % des ressources du STIF, en augmentation de 4,5 % par rapport à 2005. Son taux est de 2,6 % à Paris et dans les Hauts-de-Seine, de 1,7 % en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne et de 1,4 % dans les quatre départements de grande couronne. Les taux plafonds sont toujours fixés par la loi. Depuis le 1^{er} juillet 2005, les taux applicables sont fixés par délibération du Conseil du Syndicat des transports d'Île-de-France. Les taux plafonds et les taux appliqués sont les mêmes depuis le 1^{er} janvier 2004.

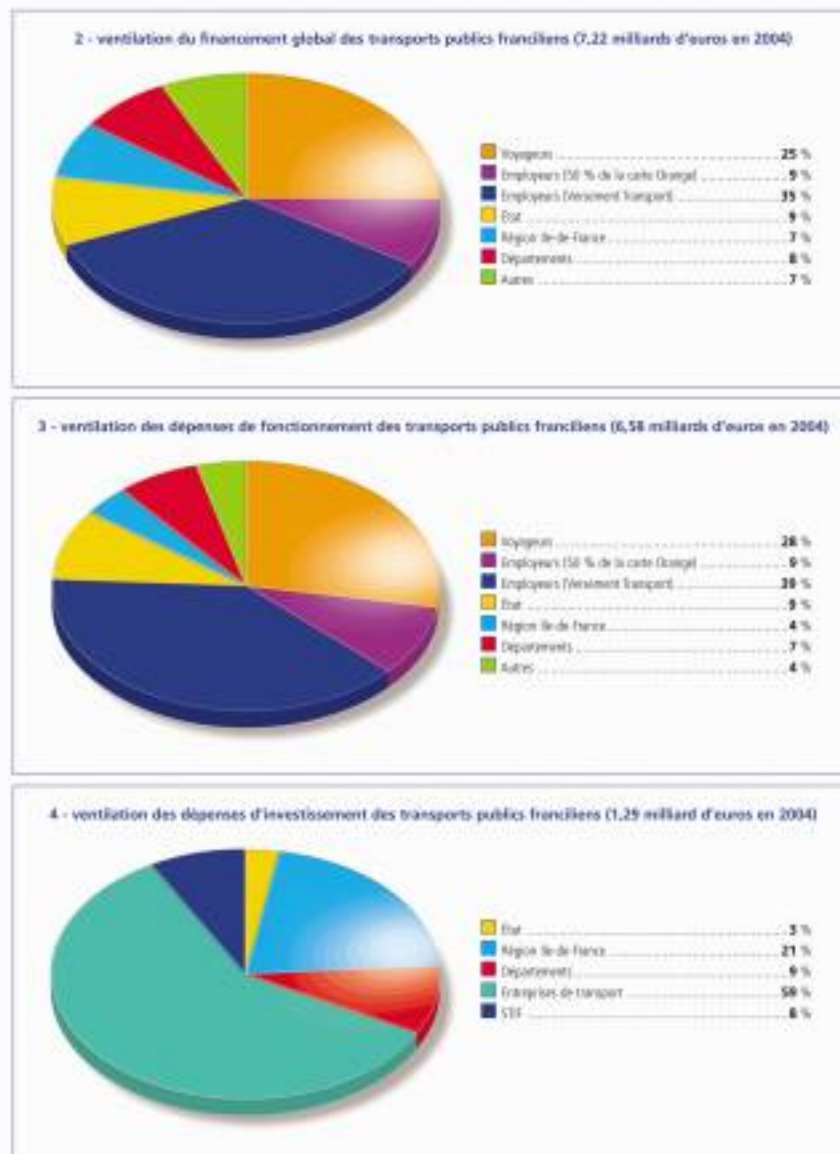
Des contributions publiques : 846 M € (1,362 M \$)

Soit 22 % du total des ressources, en diminution de 3 % par rapport à 2005, ce qui traduit le retrait de l'État du financement du STIF. 432 M € ont été apportés par la Région, 257 M € par la Ville de Paris et 157 M € par les sept autres départements d'Île-de-France.

D'autres ressources : 287 M € (462 M \$)

Soit 7 % des ressources totales. Elles proviennent essentiellement du produit des amendes de circulation (91 millions d'euros), de subventions de la Région pour le financement de la carte Imagine R (36 millions), et de la dotation de l'État pour le financement du fonctionnement des transports scolaires (117 millions).

67 STIF, www.stif.info, visité en mars 2008.



5. Conclusion

La région Île-de-France rassemble un certain nombre de spécificités, comme le fait qu'elle possède des enjeux économiques particuliers importants et une offre de transports collectifs très développée, ou encore le fait qu'elle concentre 19 % de la population nationale. Ceci explique notamment l'instauration d'une organisation et d'un régime juridique et financier des transports dérogoires. L'État y a joué pendant longtemps un rôle prépondérant, renforcé par la place dominante des entreprises publiques nationales dans l'offre de transports collectifs (RATP,

SNCF). Aujourd'hui, le transport urbain repose toujours sur des monopoles d'exploitation publics et privés, appuyés sur des droits exclusifs. Cela dit, la situation financière a conduit les pouvoirs publics à repenser cette organisation institutionnelle et financière. La loi SRU est ainsi venue clarifier et renforcer les compétences de l'autorité organisatrice régionale des transports en conférant ce rôle à la région. La décentralisation, qui est le fait marquant de ce cas Parisien, a transféré à la région la politique des déplacements. Désormais, c'est elle qui arrêtera le schéma régional des infrastructures et des transports, et qui présidera la nouvelle autorité organisatrice.

6. Sources utilisées

COURS DES COMPTES PUBLICS, 2005. *Les transports publics urbains*, 261 p.

STIF, 2007. Plaquette de présentation, 4 p., www.stif.info

STIF, 2007. Rapport d'activités 2006, 72 p., www.stif.info

Sites Web

Conseil régional Île-de-France : <http://www.iledefrance.fr/>

Mairie de Paris : <http://www.paris.fr/>

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (Transport) : <http://www.transports.equipement.gouv.fr/>

OPTILE : <http://www.optile.com>

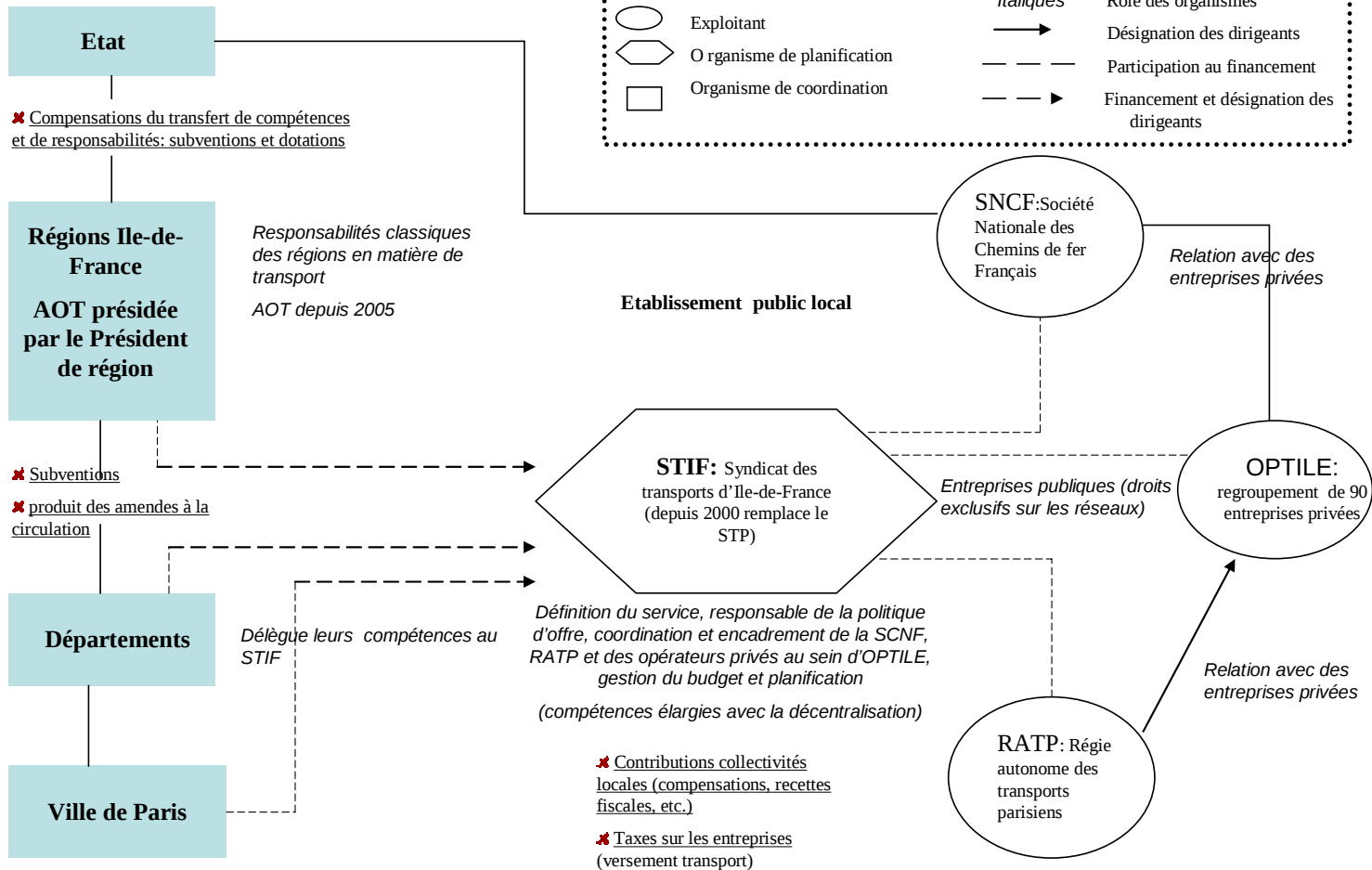
RATP : <http://www.ratp.fr/>

STIF : <http://www.stif.info>

Transilien-SNCF : <http://www.transilien.com/web/site>

Gestion du transport en commun. Organigramme des intervenants et des interventions - PARIS

Décentralisation: depuis 2005 n'est plus responsable de l'exploitation: transfert du STIF aux collectivités



Chapitre 5 - Londres

1. Introduction

Le transport à Londres est entre les mains d'une seule agence coordonnatrice, Transport for London (TfL). Cette agence, qui est en fait une corporation selon la « Greater London Authority Act 1999 », fait partie d'une réforme plus vaste qui vise à la création d'une structure métropolitaine de gouvernance, c'est-à-dire la « Greater London Authority » (GLA). Cette dernière est l'instance métropolitaine maintenant chargée d'administrer le Grand Londres (Greater London). Elle est dirigée par le maire Ken Livingstone, directement élu par la population, et par une assemblée de 25 membres, également élus par district. Le Grand Londres est composé de la ville de Londres, de 32 municipalités, aussi appelées *borough*. Elle est en fait la seule région en Grande-Bretagne où le gouvernement local est élu directement. Il y a aussi une assemblée régionale appelée la London Assembly, qui est élue selon un modèle mixte de provenance géographique et de proportionnelle.

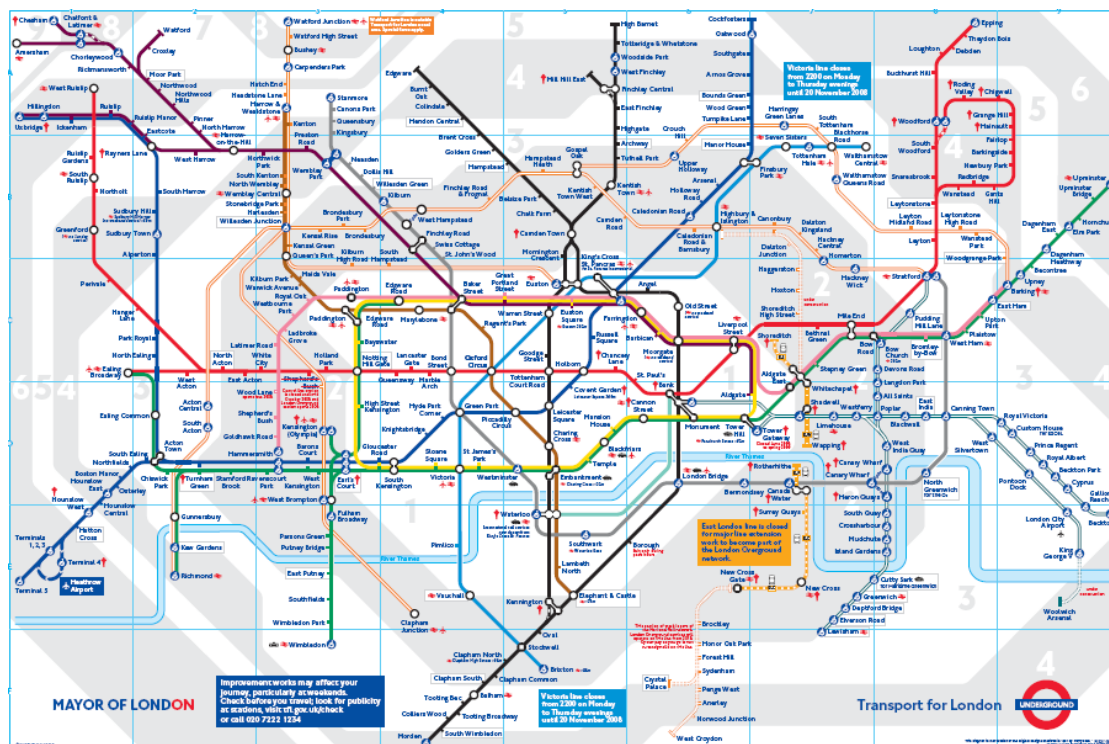
La Greater London Authority est responsable de la planification et du financement de l'ensemble du territoire londonien. Cette autorité générale a été créée dans le but de donner une vision d'ensemble à la région. Dans cette perspective, le rôle du maire consiste à représenter les intérêts de la région. Le maire est chargé d'élaborer un plan d'ensemble, de proposer les politiques publiques nécessaires à la réalisation de sa vision, d'organiser le budget de la GLA, et de faire les nominations pour les postes de directeurs généraux responsables des agences exécutives, tels que Transport for London et le London Development Agency.

Transport for London, créé en 2000, a reçu la plupart des pouvoirs et responsabilités de son prédécesseur, la London Regional Transport. La somme des responsabilités que possède aujourd'hui Transport for London ne s'est pas faite du jour au lendemain avec la création de la GLA; elle est plutôt une addition de pouvoirs qui ont été légués avec le temps à cet organisme. Transport for London a reçu le mandat de s'occuper du London Underground en 2003 et celui de s'occuper du réseau de chemin de fer, en 2006. Ces responsabilités lui ont été léguées, et par transposition, elles ont été léguées à Ken Livingstone, grâce au travail d'influence et de négociation de ce dernier. En effet, le maire a mené sa campagne électorale de 2000 en promettant, entre autres choses, de revitaliser le métro de Londres en émettant des « actions publiques », autrement dit, de faire de l'entretien du métro de Londres un partenariat public-privé (PPP). Cependant, à cette époque, le maire n'avait pas le contrôle du métro de Londres. Cela ne l'a pas empêché de conclure l'entente en juillet 2002. Une situation semblable est aussi survenue pour le service de rails nationaux, qui étaient administrés précédemment par le département

national des transports. Ken Livingstone a réussi à convaincre le gouvernement national de lui léguer la responsabilité de ces trains, afin qu'il puisse intégrer la planification de ceux-ci dans son plan de transport en prévision des Jeux olympiques de 2012.

Enfin, la région du Grand Londres couvre 1 579 km² et abrite une population d'environ 7 512 400⁶⁸ habitants, ce qui fait une densité d'environ 4 761 personnes par km². Le réseau qui dessert cette clientèle est tout aussi imposant. Le système de métro, communément appelé « the Tube » à Londres, transporte plus de trois millions de personnes par jour et couvre une superficie de 408 km² avec ses 247 stations. Le réseau d'autobus compte plus de 8 000 autobus, qui transportent chaque année plus de 1,8 milliard de personnes.

Carte du métro de Londres (The Tube)



Source : TfL, Standard-Tube-Map, 2008.

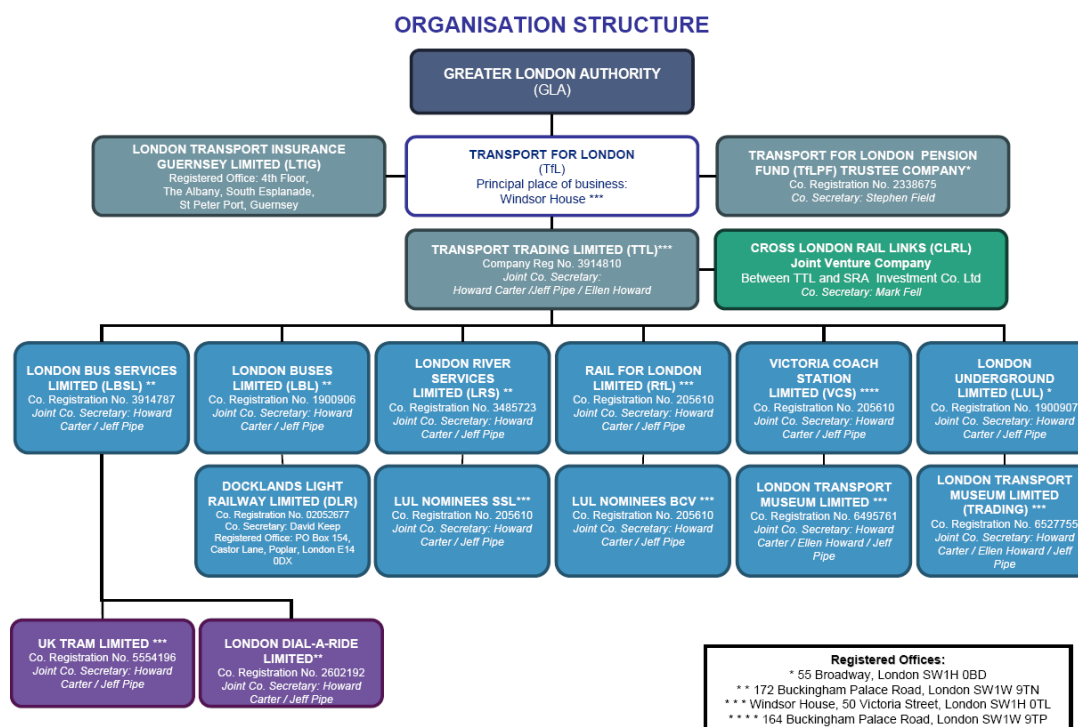
⁶⁸ <http://www.statistics.gov.uk/statbase/ssdataset.asp?vlnk=9664&More=Y>.

2. Gestion du transport en commun et prise de décisions

La structure de planification et d'exploitation du transport en commun dans la région du Grand Londres (Greater London) est très cohérente. L'ensemble de l'exploitation est fait par Transport for London. Créé en 2000, Transport for London est une corporation statutaire régie par les mêmes normes financières que le gouvernement. Cette corporation est sous la gouverne légale de la Greater London Authority (GLA) et possède trois filiales : London Transport Insurance Guernsey Ltd., TfL Pension Fund Trustee Company et Transport Trading Ltd. C'est cette dernière qui est en fait chargée d'administrer les six autres filiales qui assurent l'exploitation du transport en commun :

- London Underground Ltd;
- London Bus Services Ltd;
- London Buses Ltd;
- London River Services Ltd;
- Victoria Coach Station Ltd;
- Docklands Light Railway Ltd.

Structure organisationnelle du transport à Londres



Source : Annual Report TfL, 2007.

Chacune de ces filiales a sa propre identité corporative. Bien qu'elles utilisent toutes le même logo, chacune d'entre elles a sa couleur respective et fait usage d'une lettre représentative. La gestion du transport à Londres, dans son ensemble, n'est certainement pas une chose simple, étant donné l'ampleur du territoire et de sa population. C'est dans ce contexte que le transport à Londres est séparé en six filiales, dont chacune est responsable de la mise en œuvre, de la saine gestion et de l'exploitation d'un service qui soit à la hauteur des demandes du maire. À la tête de chacune des filiales, il y a un gestionnaire nommé par le maire qui doit administrer et développer son réseau, toujours en suivant les directives émanant d'en haut. Soulignons au passage qu'en Grande-Bretagne, ces agences exécutives sont ce qu'ils appellent des « Quangos » : ceux-ci sont des « Quasi-Autonomous Non-Gouvernemental Organisations » et doivent s'acquitter d'une série de responsabilités que le gouvernement leur a déléguées⁶⁹.

Le secteur privé, bien qu'il soit très présent dans le monde du transport dans le Grand Londres, n'occupe à peu près aucune place dans l'exploitation des services. La très grande majorité des partenariats public-privé sont des accords pour l'entretien ou la réfection. Les plus gros contrats (sur 30 ans) ont été ceux signés avec Metronet, pour l'entretien du London Underground, et avec Tube Lines, pour la construction des wagons. Cependant, le 18 juillet 2007, Transport for London a repris le contrôle direct des activités de Metronet, suite à sa liquidation par les cinq compagnies titulaires qui la composaient. Depuis, aucune autre compagnie privée ne s'est manifesté pour reprendre ce contrat laissé vacant par Metronet. Cet événement a particulièrement refroidi les contribuables londoniens relativement à l'éventualité d'octroyer des futurs contrats au secteur privé.

Le seul organisme de contrôle qui a la capacité juridique de surveiller le maire de Londres est l'Assemblée de Londres. Celle-ci doit examiner les décisions du maire, ainsi qu'approuver les nominations et le budget. En fait, ce conseil ne peut que bloquer le budget proposé par le maire si au moins deux tiers des voix s'expriment en ce sens. Sinon, l'Assemblée peut être vue comme un chien de garde qui mène ses propres enquêtes et qui peut publier ses recommandations ainsi que ses propositions au maire.

En ce qui concerne l'imputabilité des gestionnaires de l'ensemble des filiales, ceux-ci sont redevables au conseil d'administration de Transport for London, qui est présidé par le maire de Londres. Il existe plusieurs contrôles, comme les rapports d'expert, le budget annuel, TravelWatch (organisme chargé de recevoir les plaintes liées aux transports), ou les enquêtes de l'Assemblée, mais en fin de compte, il n'y a que le maire qui peut les relever de leurs fonctions.

⁶⁹ Greer L., Scott. and Mark Sandford. 2006.

3. Contrôle régional et métropolitain

Le maire de Londres possède, en fait, toutes les clés du pouvoir dans le Greater London Authority. Il est celui qui doit s'assurer d'élaborer un plan stratégique pour Londres et d'en rendre compte dans un document appelé le « London Plan ». C'est à partir de ce plan que Transport for London, London Development Agency, et les 32 municipalités⁷⁰ comprises dans le Grand Londres doivent établir leur planification. Ces deux agences, ainsi que les 32 municipalités, sont contraintes par la loi de suivre les grandes directives établies par le London Plan. Parmi ces agences et municipalités, il n'y a que Transport for London qui a des compétences en matière de transport en commun. De plus, le maire de Londres possède même le pouvoir de s'ingérer dans les affaires des municipalités s'il croit qu'elles travaillent contre les intérêts du Grand Londres.

La responsabilité du maire à cet égard est d'abord de consulter l'Assemblée de Londres et les municipalités pour s'informer des différents besoins et de leurs visions stratégiques. Ensuite, il doit élaborer le London Plan, qui sera piloté par Transport for London et les autres départements.

4. La planification

Le maire de Londres possède réellement tous les pouvoirs nécessaires pour mener à terme les objectifs établis dans le London Plan. C'est ainsi qu'en plus d'être l'auteur du Plan, qui sert de gouvernail pour l'ensemble des instances de coordination et d'exploitation, il est aussi celui qui détermine le niveau de financement dans chacun des domaines qu'il contrôle. Pour faire un bref rappel, le maire de Londres contrôle quatre grands départements : Transport for London, Metropolitan Police Authority, London Fire and Emergency Planning Authority, et London Development Agency. Ces organismes sont les fers de lance des grandes orientations du maire. Le maire est l'ultime organe décisionnel, il décide aussi du budget de chacun des départements, ainsi que du niveau de service et des tarifs.

À cet effet, le maire Ken Livingstone a fait plusieurs interventions récentes sur le niveau de service, sur le type de service et sur la tarification. Par exemple, après sa réélection en 2004, il a doublé le tarif du ticket pour un voyage en autobus. De plus, il a retiré du réseau normal les autobus appelés « Routemaster », ces fameux autobus rouges sur deux étages. Enfin, l'une des plus grandes réalisations du maire sur le plan de l'accès et de la tarification est l'instauration de la taxe de congestion. Cette taxe, au coût de huit livres sterling (16 dollars canadiens), pour un

⁷⁰ Les municipalités ont à leur charge les services scolaires et de gestion des déchets. Ils doivent assurer un développement en accord avec la vision du maire.

accès en automobile aux zones dites de congestion, a été implantée dans le but de réduire la circulation automobile en ville, de réduire les gaz à effet de serre et de subventionner le transport en commun. Cette politique est d'ailleurs l'un des fers de lance de la grande vision du maire Ken Livingstone.

Bref, la seule personne du maire s'assure d'établir des directives claires et d'avoir des liens privilégiés avec les agents qui administrent chacune des agences exécutives. Il devient alors possible d'affirmer que le modèle londonien actuel se caractérise par une planification centralisée et intégrée du transport et de l'aménagement, qui repose sur la domination d'une instance (la mairie) sur toutes les autres.

Le maire de Londres n'a cependant pas toujours été cette figure d'autorité qu'incarne Ken Livingstone. En effet, l'histoire des gouvernements de Londres en est une de changements d'institutions et d'expérimentations récurrentes⁷¹. Les dernières années ont été particulièrement caractérisées par les effets de la fragmentation des responsabilités au sein des « boroughs », des entreprises privées, des initiatives communautaires et de la mairie. En l'an 2000, la GLA et un maire élu directement ont été ajoutés à cette architecture de gouvernance déjà complexe. Le gouvernement national, bien qu'il ait créé un maire, a décidé de garder un ministre pour Londres. Ainsi, au début, le nouveau gouvernement de Londres était vu comme un modèle avec un maire très faible. Ce nouveau contexte politique doit cependant être considéré dans une trame en lien avec les Jeux olympiques, c'est-à-dire que la décision du gouvernement national d'appuyer la démarche du maire afin d'obtenir les Jeux olympiques de 2012 revient en quelque sorte à lui donner carte blanche au maire pour qu'il travaille lui-même pour les obtenir. Il y a donc un réajustement des forces qui se fait sans qu'il y ait eu de modifications institutionnelles. Les Jeux olympiques ont donné au maire de Londres une scène mondiale pour se faire connaître et pour promouvoir sa ville⁷². Bref, Ken Livingstone a non seulement réussi à construire la légitimité de l'institution de la mairie, mais il a aussi construit la sienne à l'intérieur de sa ville, principalement à l'aide du dossier des transports, qui est le fer de lance du développement de Londres.

5. Le budget, la reddition de compte et le financement

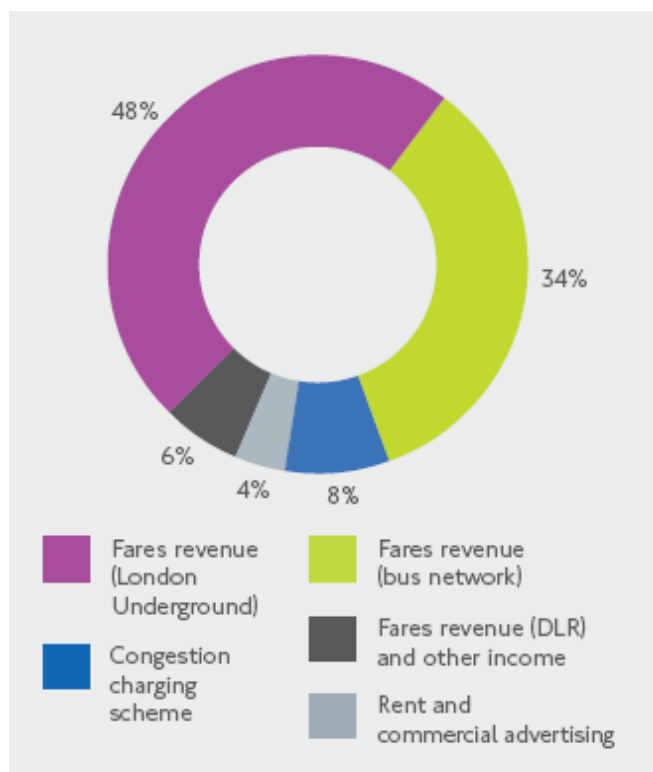
Le budget des différentes filiales de la Greater London Authority relève aussi de la responsabilité du maire de Londres. Toutefois, l'Assemblée de Londres a un droit de regard sur le budget et elle peut décider de ne pas l'accepter si les deux tiers des votes vont dans ce sens.

71 Pimlot & Rao, 2002.

72 Peter Newman, 2007

Le financement du département de Transport for London est extrêmement complexe, étant donné qu'il est composé lui-même de trois filiales, qui à leur tour en regroupent plusieurs autres. Néanmoins, si on se concentre sur l'aspect de l'exploitation du transport, il devient alors assez simple d'isoler la contribution de chaque acteur. La très grande majorité du financement pour l'exploitation du transport en commun provient des utilisateurs (82%). Le reste provient de la taxe de congestion (9%), de la vente de publicité et la location de locaux (4%), et d'autres sources plus marginales de revenus (5%). Cela ne comprend pas les coûts d'immobilisations. Ceux-ci sont amortis par la part du budget que le maire alloue à Transport for London. Cela est dû au fait que le maire de Londres, appuyé moralement et financièrement par le gouvernement national, a pu investir plus de 7 milliards de livres sterling (14 milliards \$ CAN) pour revitaliser et améliorer le transport en commun en vue des Jeux olympiques de 2012.

Sources des revenus de Transport for London



Source : TfL Statement of Accounts, 2007.

6. Conclusion

Le cas de Londres se démarque d'abord par l'illustration qu'un système de gouvernance établi sur papier n'est pas toujours appliqué comme prévu. Dans le cas de Londres, on a vu que le maire, qui était censé être faible politiquement, est aujourd'hui une figure d'autorité et d'influence presque comparable à un premier ministre ou à un président. Dans ce cas bien précis, les choses fonctionnent bien pour le maire, pour la ville et pour le gouvernement national. Cependant, l'histoire nous apprend que cette architecture de gouvernance peut disparaître tout aussi rapidement qu'elle apparaît, soit avec un gouvernement national, soit avec un maire qui ne saurait faire sa marque comme l'a fait Ken Livingstone⁷³. Bref, le cas de Londres n'est pas en soi un modèle, car pour le reproduire, il faudrait prévoir le contexte qui le qualifie. Sinon, le cas de Londres montre tout de même que le fait d'avoir un maire fort et influent permet des possibilités d'innovations intéressantes. L'exemple de la taxe de congestion a été cité à plusieurs reprises comme étant une innovation extraordinaire. Ken Livingstone a même gagné, en 2003, le titre de politicien de l'année, remis par le Political Studies Association, grâce à cette politique. La structure décisionnelle actuelle de Londres, avec un maire dominant, permet aussi d'avoir une planification vraiment intégrée du transport et de l'aménagement. Enfin, l'étude du cas de Londres montre qu'il est possible de subventionner en grande partie l'exploitation du transport en commun avec la contribution des utilisateurs. Elle montre aussi que l'intégration du privé dans un système public peut être une option hasardeuse, considérant non seulement la difficulté de rendre cette dernière imputable, mais aussi le fait qu'il peut en coûter plus cher aux contribuables au bout du compte.

7. Sources utilisées

- Newman, Peter. 2007. « « Back The Bid »: The 2012 Summer Olympics and the Governance of London ». *Journal of urban affairs*. Vol. 29. n° 3, pages 255-267
- Greer L., Scott. And Mark Sandford. 2006. « The GLA and Whitehall ». *Local Government Studies* 32:3, 239-253
- Pimlott, B. Rao, N. 2002. « Governing London ». Oxford : Oxford University Press
- Transport for London, Statement of Accounts 2007, <http://www.tfl.gov.uk/corporate/about-tfl/investorrelations/1458.aspx> (Page consultée mars-avril 2008)

⁷³ À cet égard, il sera intéressant de suivre l'impact qu'aura la défaite récente de Ken Livingstone à la mairie de Londres.

Mann, Nyta. 2000. "Ken Livingstone, Rebel Mayor". BBC,
http://news.bbc.co.uk/2/hi/in_depth/uk_politics/2000/london_mayor/736460.stm
(Page consultée mars-avril 2008)

Transport for London, Annual report 2007, <http://www.tfl.gov.uk/corporate/about-tfl/investorrelations/1458.aspx> (Page consultée mars-avril 2008)

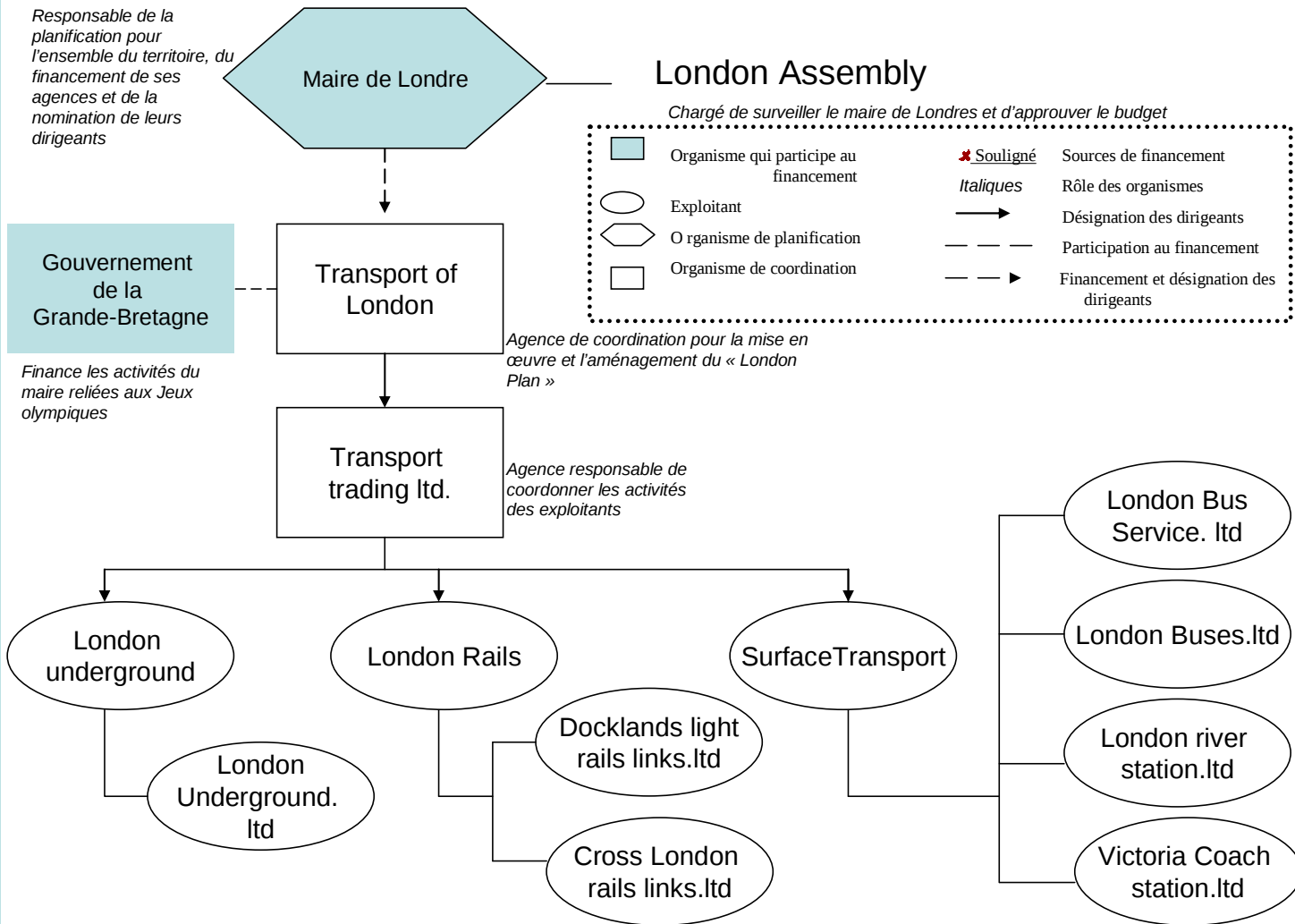
Sites Web

Ville de Londres: <http://www.london.gov.uk/>

Transport for London: <http://www.tfl.gov.uk/>

National Statistics Online : <http://www.statistics.gov.uk/statbase/ssdataset.asp?vlnk=9664&More=Y>
(Page consultée mars-avril 2008)

Gestion du transport en commun. Organigramme des intervenants et des interventions -Londres



Chapitre 6 - Vancouver

1. Introduction

Selon Statistique Canada, 2 116 881 personnes vivent dans l'une des 21 municipalités du territoire de la communauté métropolitaine de Vancouver, qui couvre 2 878,72 km², dont une centaine pour la ville de Vancouver. La densité de la population est évaluée à 690,3 personnes par km². La région est reconnue pour son leadership en matière de « développement urbain durable » ou *smart growth*. La Ville côtière de Vancouver met à la disposition des usagers plusieurs types de transports intermodaux afin de répondre à la diversité des besoins des usagers. Ainsi, il est possible de voyager d'une zone à l'autre par autobus, par traversier, par train de banlieue, par autobus de banlieue, par trolleybus, par navette maritime ou par skytrain. Le type de transport, le nombre de zones traversées et l'heure du déplacement déterminent le tarif, que ce soit pour un billet unitaire ou une passe hebdomadaire ou mensuelle.



Source : Translink mars 2008.

En 1911, la Ville de Vancouver, Point Grey, South Vancouver et Burnaby créaient le Burrard Peninsula Joint Sewerage Committee. La structure moderne régionale de Vancouver date de 1948, alors qu'un amendement à l'acte municipal créait les assises pour le Lower Mainland Regional Planning Board (LMRPB)⁷⁴. En 1957, des dispositions sur la planification locale et régionale accordaient au ministre le pouvoir de diriger un conseil réunissant les municipalités de la région métropolitaine. Près de dix ans plus tard, un système de districts régionaux est implanté sur la totalité de la Colombie-Britannique. Dans cette mouvance est créé le Greater Vancouver Regional District (GVRD), en 1967.



Source : Ministère de l'environnement Colombie-Britannique avril 2008.

Le premier Liveable Plan est mené à terme dans les années 1970. Toutefois, les années 1970 sont marquées par une mauvaise gestion du transport en commun, et un conflit survient entre le palier provincial et le Greater Vancouver Regional District. Au début des années 1980, plusieurs réformes ont lieu et mènent à la création de la Vancouver Regional Transit Commission, qui est chargée d'établir les plans de transport et les tarifs et de prélever les taxes locales. En septembre 1993, le GVRD émet le programme de transport à long terme (Long-Range Transportation Plan for Greater Vancouver. Transport 2021). L'adoption de la loi 11 en 1995 destitue l'autorité provinciale de ses pouvoirs de planification de la croissance. En 1996, après cinq ans de consultation, le GVRD émet un nouveau Liveable Plan, qui est approuvé par le gouvernement

⁷⁴ Le Lower Mainland est l'appellation attribuée au sud-ouest de la Colombie-Britannique où se retrouve 60 % de la population en incluant le territoire du Greater Vancouver.

provincial. Les deux instances s'entendent pour affirmer que la structure de gouvernance métropolitaine est inadéquate et une réforme est entreprise en 1998. La responsabilité du transport sur le territoire du Lower Mainland est transférée au Greater Vancouver Regional District en 1999, destituant ainsi BC Transit d'une part importante de ses pouvoirs en matière de transport. Ces modifications visaient l'amélioration de la transparence et le transfert du pouvoir décisionnel à l'échelle régionale. La création d'une organisation métropolitaine du transport permet de rassembler les objectifs des différentes communautés de la métropole. C'est le Greater Vancouver Transportation Authority (GVTA), créé en 1999 et communément appelé Translink, qui a donc eu préséance sur les services de transport dans la région métropolitaine pendant dix ans.

En 2007, une autre réforme prévoit des transformations dans la structure de gouvernance de Translink. La province de Colombie-Britannique apporte des amendements au Greater Vancouver Transportation Authority Act, venant ainsi modifier la structure organisationnelle de Translink, élargir son territoire d'activités et remplacer son titre par South Coast British Columbia Authority (SCBCTA) (toutefois, l'organisation métropolitaine de transport continue d'évoluer sous le nom commercial de Translink). En novembre 2007, l'adoption du Bill 43 par le gouvernement de la Colombie-Britannique provoque la controverse au sein de la population et des élus, qui perçoivent ces changements organisationnels comme une atteinte à la démocratie, puisque les élus locaux perdent une part importante de leurs pouvoirs. Ces amendements modifient la structure organisationnelle de Translink telle qu'instaurée en 1999. De plus, l'organisation métropolitaine de transport a désormais la possibilité d'étendre ses activités en dehors des limites du Vancouver métropolitain, pouvant ainsi rejoindre les communautés des districts régionaux de Fraser Valley et Squamish-Lillooet (Ville de Pemberton à 20 km de Whistler), qui ont décidé de s'y joindre.

Translink coordonne plusieurs organismes exploitants, telles de nombreuses filiales, afin d'assurer la diversité et l'efficacité des services sur le territoire. Un service de train de banlieue est offert durant les heures de pointe en semaine par la West Coast Express Limited, qui est incorporée pour l'exploitation, le marketing et le service à la clientèle. La British Columbia Rapid Transit Company Ltd. opère les lignes Expo et Millenium Skytrain, qui relient les villes de Vancouver, Burnaby, New Westminster et Surrey. L'une des particularités du système de transport de Vancouver est l'intermodalité, qui est rendue possible grâce aux services d'autobus et de navettes maritimes de la Coast Mountain Bus Company. Créée en 1999, cette compagnie opère un service d'autobus régulier et des navettes intercommunales. Les deux traversiers offrent aux conducteurs la possibilité de traverser la rivière Fraser, qui découpe la côte australe de la province. La collaboration du gouvernement provincial et d'organismes locaux permet d'assurer la gestion du programme HandyDart et d'offrir aux personnes à mobilité réduite un service de

transport porte-à-porte. Translink accorde les contrats d'exploitation à des compagnies locales pour assurer le service. Le mandat de Translink couvre également le financement de projets d'immobilisation, tels que les activités du Canada Line Rapid Transit Inc, une filiale de Translink créée spécialement pour des projets d'une autre envergure, en collaboration avec les différents paliers de gouvernement, l'Aéroport de Vancouver et le secteur privé.

En plus de diriger les organismes d'exploitation et d'immobilisation, Translink supervise le programme d'inspection et d'entretien des véhicules AirCare, créé en 1992 par le gouvernement de Colombie-Britannique et le Greater Vancouver Regional District. Translink accorde le contrat d'inspection des véhicules routiers à EnviroTest Canada, une filiale d'ESP⁷⁵. Translink siège au conseil d'administration de l'Intelligent Transportation Systems (ITS), qui veille à l'amélioration et à l'implantation des nouvelles techniques et technologies, notamment au niveau des communications, des ordinateurs, de l'électronique et des technologies de l'information, selon une approche intégrée d'efficacité et de sécurité sur l'ensemble du réseau de transport. Plusieurs organisations participent à ce conseil d'administration, puisque les activités de l'ITS affectent leurs activités; par exemple, l'aéroport international de Vancouver, le ministère du Transport de la Colombie-Britannique et le Vancouver Port Authority⁷⁶ participent au Conseil d'administration de l'ITS.

L'agence provinciale BC Transit est en charge de la coordination du transport sur le territoire de la Colombie-Britannique en dehors du district métropolitain de Vancouver, grâce au Municipal Systems Program, auquel une cinquantaine de communautés et la Ville de Victoria ont adhéré⁷⁷. Le mandat de BC Transit est de planifier, acquérir, construire ou favoriser la construction de systèmes de transport et systèmes sur rails afin de supporter les stratégies de croissance régionale, les planifications municipales et le développement économique des services de transport en commun et d'en assurer l'entretien et les opérations. L'agence offre trois types de services, y compris les autobus interurbains, dont la desserte a été améliorée récemment. La province offre également un service de mini-van et mini-bus aux personnes handicapées. Elle contribue au programme HandyDart en accordant les contrats à des compagnies de taxi locales et encourage le programme de Taxi saver (coupon-rabais). Dans les communautés rurales, des services de Paratransit sont offerts selon les itinéraires et horaires des passagers. Pour les municipalités qui désirent joindre le programme, BC Transit défraye 50 % des frais liés à l'étude de faisabilité et coopère avec les employés municipaux à l'élaboration d'un plan de transport, qui

⁷⁵ Dans la vallée Fraser, Translink collabore avec l'Insurance Corporation of British Columbia. ESP détient 73 % du marché américain et est le premier contractant en analyse des émissions de gaz des véhicules routiers.

⁷⁶ Au conseil d'administration de l'ITS siègent cinq représentants de Translink, deux de l'Airport Authority, dont un est indépendant, deux représentants indépendants nommés par le gouvernement provincial et un représentant de la ville de Richmond et un siège d'observateur sont accordés à un représentant de la ville de Vancouver.

⁷⁷ Le municipal system program a été créé en 1979.

devra par la suite être ratifié par le Conseil d'administration de BC Transit. Après cette approbation, un contrat sera attribué à une compagnie locale et un Annual Operating Agreement sera établi et mis en œuvre.

2. Gestion du transport en commun et prise de décisions

Le gouvernement provincial définit le système de gouvernance et l'existence de Translink par voie législative. Lors de la révision du mandat, du mode de gouvernance et du mode de financement de Translink, en 2007, des amendements ont modifié la structure de l'organisation métropolitaine de transport et sont entrés en vigueur le 1er janvier 2008. Lors de sa création, en 1998, le conseil d'administration de Translink était formé de 15 membres, soit 12 élus municipaux des différentes communautés de la métropole et trois représentants du gouvernement provincial. Ce dernier a toutefois toujours refusé d'y envoyer des députés, en raison de la possibilité de conflits d'intérêts. Suite à la réforme de 2008, le conseil d'administration de Translink a diminué d'effectif pour être constitué de neuf agents indépendants, provenant d'organismes publics et privés, en poste pour un mandat de trois ans. Ils sont nommés par le Conseil des maires, sur la base d'une liste de quinze candidats préalablement choisis par un comité de sélection (screening panel) selon leurs compétences dans les domaines d'activités de Translink⁷⁸. Cette rationalisation administrative vise à faciliter la prise de décision et par le fait même l'efficience de l'organisation en matière de planification. En plus de ce nouveau Conseil des maires, les récents amendements ont engendré la création d'un bureau de commissaire régional du transport.

Le Conseil des maires sur le transport régional regroupe les 21 maires du Vancouver métropolitain, afin de représenter les points de vue et intérêts des citoyens de chaque communauté. D'autres maires pourront s'y ajouter avec l'accord du Conseil des maires et du gouvernement provincial de la Colombie-Britannique. Ainsi, les municipalités placées récemment sous les services de Translink auront un droit de regard. Le Conseil des maires nomme les directeurs de Translink et le commissaire du transport. Il ratifie les plans émis par Translink, incluant les plans de transport, de financement régional (regional funding) et les limites de crédit (borrowing limits). Les maires doivent désigner un président du conseil et nommer le commissaire et ses adjoints. Ils doivent aussi créer un comité de sélection des directeurs de Translink. Le conseil doit également approuver les plans stratégiques de développement du réseau routier régional et du transport en commun, ainsi que les légères

⁷⁸ Ce comité de sélection est constitué d'un représentant du ministère, un représentant-élu du Conseil des maires, un représentant-élu de l'Institute of Chartered Accountants of British Columbia, un représentant-élu du GVRD et un représentant-élu du Greater Vancouver Gateway Society.

modifications apportées aux plans de transport et finance, incluant le taux de perception de la taxe foncière et la tarification. Depuis février 2008, les maires ont adopté les mêmes règles de fonctionnement que les conseils de villes, afin de faire preuve de plus de transparence. Les ordres du jour et les rapports seront donc mis en ligne sur le site de Translink et les assemblées seront ouvertes au public. Suite aux pressions de certains maires, le Conseil d'administration de Translink a également accepté d'accueillir les citoyens lors des réunions bimensuelles.

Le commissaire régional, nommé par le Conseil des maires, doit être totalement indépendant du personnel de Translink. En effet, le poste de commissaire a été créé afin d'offrir davantage de transparence à l'organisation métropolitaine de transport. Le commissaire est mandaté pour formuler des avis sur les prévisions financières et approuver les modifications mineures. Il approuve les augmentations tarifaires suivant les taux d'inflation à court terme, il administre les processus de sondage de satisfaction du service à la clientèle et les procédures de gestion des plaintes et il contrôle la vente d'actifs importants. Il publie un rapport annuel sur ses activités et la performance de Translink et le soumet au Conseil des maires. Jusqu'au 21 février 2008, le Conseil des maires refusait de nommer un commissaire, soutenant qu'il s'agit d'un poste bureaucratique superflu et d'une perte d'argent⁷⁹. Le Conseil s'est ravisé sous la pression du ministre des Transports Kevin Falcon, qui allègue que Translink doit se prévaloir des services d'un commissaire pour assurer une bonne transparence et pouvoir procéder à l'augmentation de la taxe sur l'essence. Rappelons que le ministre des Transports s'était fait accuser de poser des gestes anti-démocratiques lors des négociations du Bill 43⁸⁰.

Le Conseil du GVRD doit ratifier les plans stratégiques à long terme de Translink sur la base des conseils promulgués par différents comités, particulièrement le comité d'aménagement du territoire et du transport. Notamment, ce dernier émet des avis sur les programmes d'aménagement du territoire et de transport et sur les enjeux touchant le développement régional, ainsi que sur les projets et programmes pouvant contribuer aux initiatives de développement régional. Ce comité assure également la révision et la surveillance des activités annuelles des programmes liés à son champ d'intervention et guide le conseil de direction du GVRD sur les modifications à apporter. Le rôle du comité d'aménagement du territoire et du transport est aussi d'évaluer les recommandations de l'interne sur les politiques, projets et programmes et d'en rapporter les éléments importants au Conseil du GVRD. Il doit également recueillir les commentaires des représentants sociaux et transmettre les informations appropriées au Conseil du GVRD. Ce comité consultatif travaille de concert avec les autres comités du GVRD qui interviennent sur des dossiers similaires, tels que le comité sur l'environnement ou celui sur la gestion des déchets.

⁷⁹ Le bureau du commissaire représente une dépense de 600 000 dollars par année.

⁸⁰ Anciennement le Bill 36.

Lorsque le ministre Falcon a annoncé la restructuration de Translink, plusieurs intervenants du milieu se sont questionnés sur la valeur de cette réforme. Cette autonomisation des activités de Translink a été critiquée par des groupes d'intérêts qui perçoivent ces modifications comme une réappropriation du pouvoir par le gouvernement provincial et un appauvrissement de la représentativité locale.

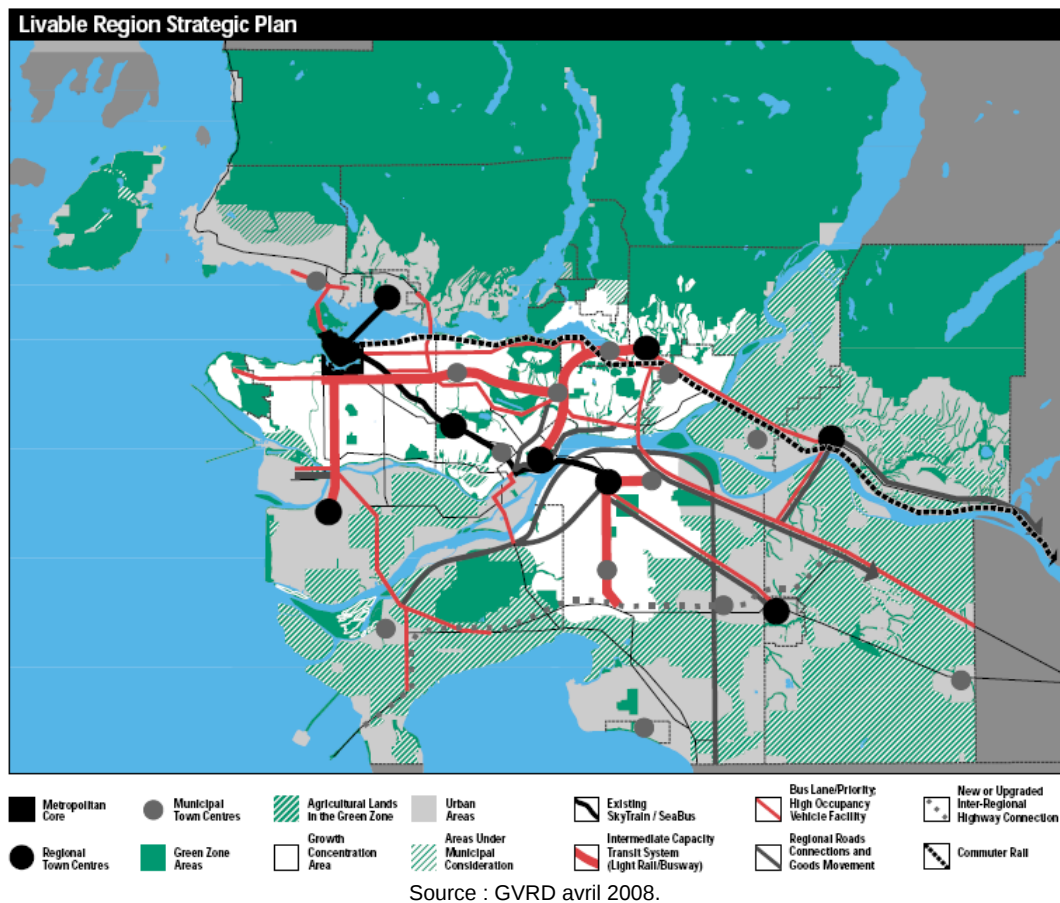
3. Contrôle régional et métropolitain

L'instance politique métropolitaine du Vancouver Metro, soit le Greater Vancouver Regional District, est responsable des plans de gestion de la croissance, des plans d'aménagement et des plans pour la qualité de l'air de la région. Translink est tenu d'intégrer les objectifs du GVRD dans sa planification du transport et gestion du crédit. C'est le Greater Vancouver Regional District qui définit les enjeux régionaux, ainsi que les objectifs et stratégies pour l'aménagement du territoire et du transport. Il tient compte de la responsabilité qu'engendrent ces objectifs et stratégies auprès des autres acteurs, dont les municipalités locales du Greater Vancouver Regional District et l'organisation métropolitaine de transport. Certains citoyens ont cependant exprimé leur mécontentement et souligné que les intérêts de leur communauté n'étaient pas intégrés dans les projets de Translink.

La responsabilité du GVRD concerne également l'harmonisation des plans, politiques et projets d'aménagement du territoire et du transport avec les intérêts régionaux, visant essentiellement trois points : l'approbation de la stratégie de croissance régionale, la ratification du plan stratégique de transport et de finance de Translink et l'approbation des plans officiels des communautés du GVRD (Official Community Plans). En vertu de la section 866 du Local Government Act de la législation provinciale, les municipalités comprises dans un district régional doivent démontrer que leur Official community plan respecte les objectifs du Liveable plan du GVRD par la réalisation d'un Regional Strategic Plan. L'instance métropolitaine possède donc un certain pouvoir au niveau de la planification par son pouvoir de ratification, mais n'a aucune compétence sur les activités d'opération.

4. La planification

Dans la mouvance des changements structurels de 2008, le gouvernement provincial de la Colombie-Britannique conserve son rôle de planificateur à long terme. Il a comme mandat de développer un plan de transport sur 30 ans pour le territoire du Lower Mainland, ce qui inclut le Vancouver métropolitain. Les grands axes de ce plan devront être considérés dans le plan stratégique de 30 ans de Translink, tout comme la nouvelle stratégie de gestion de la croissance régionale (new regional growth strategy) développée par le GVRD afin de renouveler son Livable Region Strategic Plan (LRSP). Tout amendement au LRSP doit être approuvé à l'unanimité par les municipalités du GVRD. Celui-ci doit arrimer ses objectifs avec le plan du gouvernement provincial, mais c'est essentiellement l'instance métropolitaine qui planifie l'aménagement et le transport sur le territoire du Vancouver métropolitain. Le GVRD travaille présentement à la révision du LRSP et intègre plusieurs instances publiques dans sa démarche.

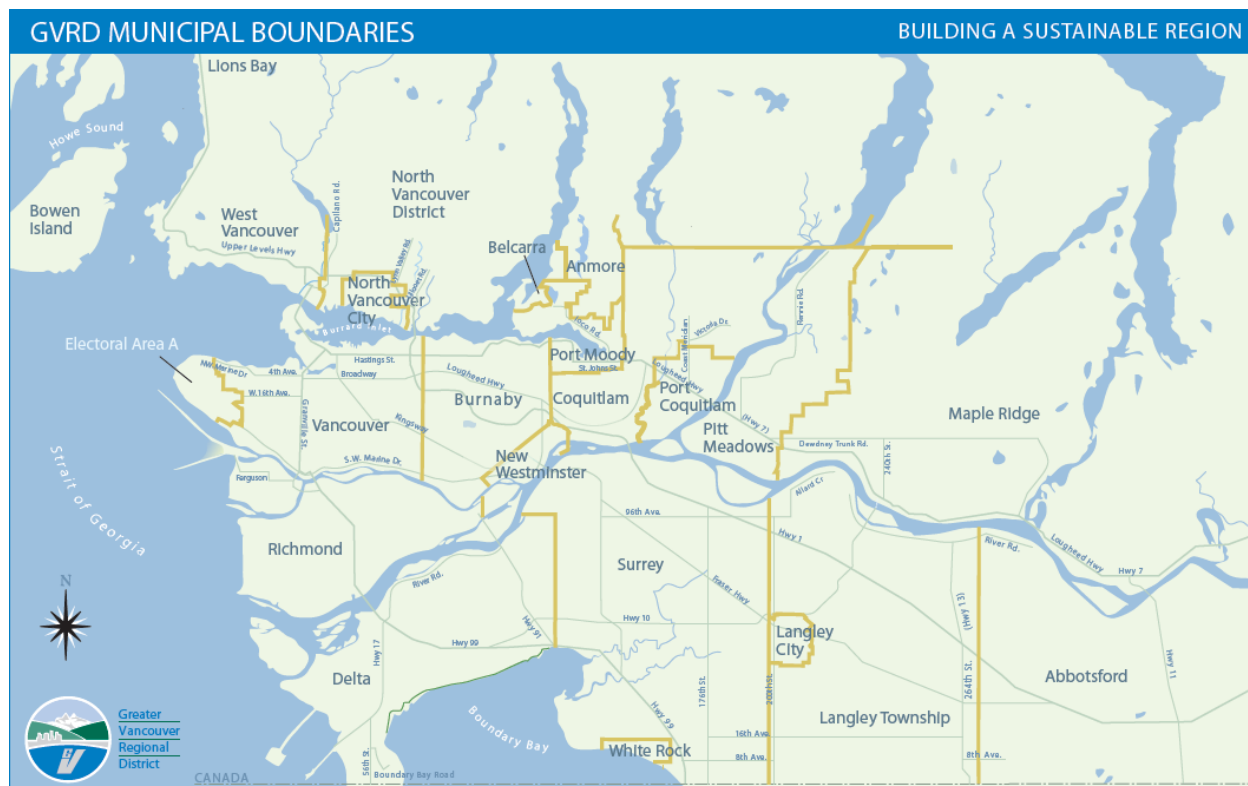


Ainsi, la ville de Vancouver adopte le Vancouver city plan, qui établit les grandes directions sur les priorités du transport en commun, de la marche, du vélo et de l'utilisation de l'automobile.

Dans les années 1990, un processus de consultation très large a mené à la conception d'un plan de transport favorisant un développement urbain à une échelle humaine et globale, où la marche et le vélo sont favorisés plus que tout autre mode de transport.

Les objectifs du GVRD en matière de planification de la croissance, d'aménagement et de transport sont orientés dans un même sens et doivent être intégrés dans les plans de transport de Translink. En vertu des récents amendements apportés au Greater Vancouver Transportation Authority Act, l'organisme métropolitain responsable du transport à Vancouver, Translink, agit maintenant sous le nom légal de South Coast British Columbia Transportation Authority. Ces récentes évolutions ont modifié les procédures de planification du transport, qui doivent maintenant s'effectuer à plusieurs niveaux. Premièrement, l'organisation doit élaborer un plan à long terme (30 ans), déterminant les objectifs globaux de l'organisation de façon à ce qu'ils s'arriment avec ceux du gouvernement provincial⁸¹. Puis un plan sur dix ans doit établir les orientations à moyen terme sur le transit, les routes et les priorités en matière de gestion de la demande en transport, ainsi qu'une prévision des revenus, coûts d'opération et investissements dans la mise en œuvre des initiatives. Ce Ten Year Outlook doit tenir compte des stratégies de développement régional, d'amélioration de la qualité de l'air et du développement économique de la métropole. Le plan triennal de transport expose davantage de détails sur les nouveaux services de transport, les commodités, les programmes et les extrants générés lorsqu'il y a une gestion efficace des fonds. Finalement, Translink émet un plan de transport annuel afin de traduire les orientations du plan triennal en action détaillées. Tous ces plans et le plan de transport à long terme (30 ans) doivent être ratifiés par le conseil d'administration du GVRD. Par contre, lorsqu'il s'agit de modifications au plan de transport et de finance (plan stratégique annuel), seul le conseil des maires est tenu de les ratifier, et les changements mineurs apportés à la tarification doivent être approuvés par le Commissaire.

⁸¹ Les autorités de Translink ont manifesté beaucoup d'intérêts à collaborer directement avec le provincial, notamment pour étendre son territoire jusqu'à Pemberton situé en dehors du territoire métropolitain.



Source : Greater Vancouver Regional District.

La réforme de 1998 prévoyait que les plans stratégiques intègrent les Area Transit Plan des sept secteurs du GVRD, soit Maple Ridge/Pitt Meadows, Northeast Sector, Burnaby/New Westminster, NorthShore, Richmond, UBC et South Fraser. Ces divisions doivent procéder à l'évaluation des services de transport sur leur territoire et élaborer un plan de transport régional (Area Transit Plan) en se référant au Transit Service Guideline. En coopération avec Translink, les employés municipaux effectuent des études de marché en vue d'identifier la nature et l'ampleur de la demande sur des territoires bien définis. Puis une évaluation des services déjà en place permet à Translink de renforcer les services là où ils sont déficients ou inefficaces. Translink évalue ses services par des cueillettes de statistiques et de sondages auprès de la clientèle. Le commissaire doit approuver la méthodologie de ces cueillettes⁸².

Présentement, Translink collabore avec le GVRD afin d'élaborer le nouveau Livable Regional Strategic Plan. Plusieurs organisations en lien avec le développement de la région participent à la révision de ce plan en siégeant à des tables de concertation coordonnées par le Greater Vancouver Regional District. Le GVRD sera donc en mesure de fournir un plan directeur qui devra être considéré par les planificateurs du transport de Translink. Dans cette même veine, le

⁸² Un système de compteur de passagers automatique (Automatic Passenger Counter) permet d'établir les statistiques.

plan de transport 2008 prévoit des investissements importants dans la construction d'un réseau routier pour le transport fréquent (FTN)⁸³ reliant les centres régionaux identifiés dans le LRSP. Les corridors du FTN permettent à Translink de soutenir les municipalités dans l'atteinte des principaux objectifs fixés dans le LRSP. Cette stratégie vise à encourager les municipalités à concentrer leurs efforts de développement selon le LRSP. Translink s'attend à ce que 46 % de la population vive près d'un corridor de transport où il y a un service FTN. Translink veille à ce que la planification du transport s'inscrive dans les objectifs du GVRD, mais également à ce que la desserte du transport réponde adéquatement aux besoins des citoyens. Les municipalités locales doivent ensuite entreprendre certaines actions pour soutenir ces plans. Elles sont entre autres responsables de l'aménagement du territoire et du zonage, et doivent également assurer la présence et l'entretien des trottoirs et stations d'autobus.

De plus, Translink intègre de multiples fournisseurs dans l'évaluation des services en vigueur. Des opérateurs de différents types de service sont invités à présenter les lacunes observées par leurs employés lors de groupes de discussion, et à contribuer ainsi à l'amélioration des services.

5. Le budget, la reddition de compte et le financement

La législation provinciale octroie à Translink la possibilité de soutirer divers revenus destinés à l'approvisionnement et à la desserte des services de transport. En 2006, les revenus de Translink s'élevaient à 863,564 millions de dollars, dont 35,8 % provenait des passagers et de la publicité et 64,2 %, des différentes taxes. La taxe sur l'essence représentait 30,6 % du revenu total, alors que la taxe sur le stationnement en procurait 2,4 % et la taxe sur la propriété, 27,9 %. Cette dernière source de revenus provient de toutes les municipalités de la région métropolitaine qui collectent les taxes foncières auprès des propriétaires et en versent une part directement à l'organisation métropolitaine du transport. De la taxe foncière prélevée selon la valeur des propriétés privées et commerciales, une part est transférée à Translink. Le taux de ce transfert est fixé par la direction de Translink, avec la ratification du Conseil d'administration du GVRD. Cette autorisation est nécessaire seulement en cas de hausse, alors qu'en cas de baisse, Translink détient le pouvoir de modifier le taux de taxation. Récemment, le conseil d'administration de Translink a tenu une audience publique afin de recueillir les opinions et propositions du public en vue de répartir une nouvelle augmentation de ce taux, désormais établi à 19,86 \$ par tranche de 100 000 \$ (résidentiel vs affaires). Cette hausse vise à combler la perte de 18 millions de dollars dans le budget annuel, suite à la décision du gouvernement provincial, en 2008, de retirer

⁸³ Le Frequent Transport Network est un réseau de transport en commun offrant un service minimal à intervalle de 15 minutes, 15 heures par jour et sept jours par semaine.

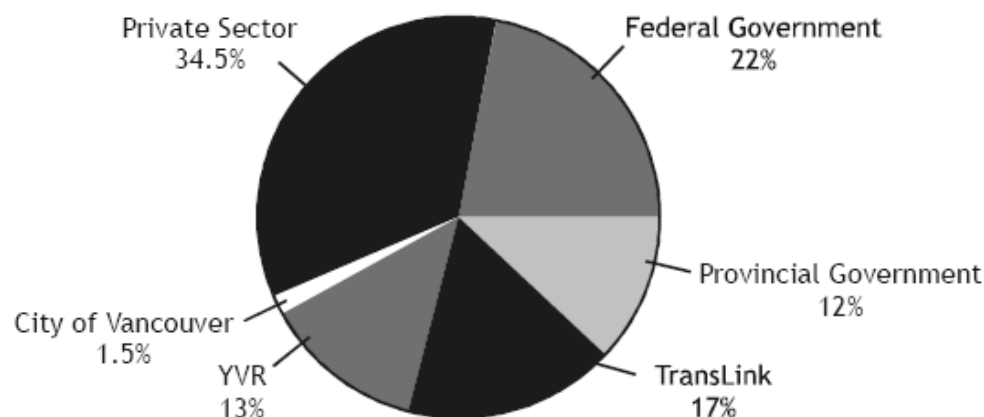
à Translink le pouvoir de perception de taxe sur les sites de stationnement. Le gouvernement provincial investit directement dans certains projets d'immobilisation. Sa plus récente contribution de 47 millions de dollars sur des investissements totalisant 150 millions de dollars, pour l'achat de 103 autobus et l'ajout 14 wagons de Skytrain supplémentaires aux 34 déjà commandés, en est un exemple.

Le gouvernement fédéral injecte une part importante du capital financier nécessaire pour permettre à Translink d'atteindre ses objectifs. En septembre 2005, l'entente entre le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et l'Union des municipalités de la Colombie Britannique (Union of British Columbia Municipalities (UBCM), ou le New Deal for Cities and Communities, prévoyait le transfert annuel aux municipalités locales des revenus provenant de la taxe fédérale sur l'essence pour la période 2005-2006 à 2009-2010. De cet accord découle le fonds pour les priorités stratégiques, dont 100 % des fonds consacrés aux régions sont remis à Translink pour le développement et l'amélioration des transports publics. En 2006, les 73,7 millions reçus ont permis l'acquisition de 258 autobus conventionnels. Les amendements législatifs de 2007 incluaient une augmentation de la taxe sur l'essence de 0,5 cent par litre, menant ainsi à un taux de 12 cents par litre. Le plan de transport 2008 stipule que le programme de transfert de taxe accordera 500 millions de dollars supplémentaires pour la période 2010-2014. D'ici 2010, c'est 307 millions de dollars provenant de cet accord qui seront investis dans les projets de Translink. De plus, le financement octroyé par l'accord sur le transport public et le fonds de capital du transport public (Public Transit Capital) dont un versement de 119,3 millions de dollars, le 25 septembre 2006 a contribué à l'expansion et à l'amélioration du transport en commun.

Les paliers gouvernementaux supérieurs injectent des sommes importantes dans l'immobilisation. Le *Agreement on the Transfer of Funds for Public Transit*, entre le gouvernement du Canada, la province de Colombie-Britannique et l'Union des municipalités de la province, a permis l'achat de 34 Sky Train Mark II et de 24 navettes intercommunales. Le gouvernement provincial participe à l'élaboration d'objectifs à long terme du transport du Lower Mainland et contribue financièrement aux projets d'envergure.

Plusieurs projets d'envergure reçoivent du financement supplémentaire, par exemple le projet de transport public reliant l'aéroport de Vancouver, le centre-ville de Vancouver et la ville de Richmond (Canada Line), ainsi que le Golden Ears Bridge qui, actuellement, représentent les plus importants projets de partenariat public-privé de Translink. Les différents paliers de gouvernement, Translink, l'aéroport international de Vancouver et le secteur privé ont investi massivement dans le Canada Line, anciennement nommé RAV Line.

Figure 54
Canada Line funding sources



Source : Rapport Annuel Translink 2006.

Translink coordonne différents projets sur le territoire et s'associe aux municipalités pour absorber les coûts ou effectuer du démarchage pour de nouveaux fonds, principalement auprès des paliers gouvernementaux supérieurs. Le Municipal Finance Authority of British Columbia (MFA) est l'agence centrale responsable des demandes de financement des municipalités et districts régionaux de la province. La collaboration des municipalités est surtout consultative, notamment grâce à la préparation de plans de transport régionaux. La participation financière semble être dirigée vers les travaux de réfection des routes par l'entremise du MRN Minor Capital Program et du Major Capital Program. Les municipalités offrent certains services de transport à leurs citoyens, comme les routes municipales, et assument les frais de transport non couverts par la tarification grâce au revenu perçu par la taxe foncière.

6. Conclusion

Depuis plus de quinze ans, la planification du développement urbain s'inscrit au cœur des activités politiques de la province de la Colombie-Britannique. La réforme de 1998 avait transféré le pouvoir en matière de transport du gouvernement provincial aux municipalités, et accordé des pouvoirs considérables au Greater Vancouver Regional District. Le premier janvier 2008, entré en vigueur la nouvelle structure de gouvernance et de planification de l'organisation métropolitaine du transport, qui détient aujourd'hui un poids considérable dans la planification, le financement et l'exploitation des réseaux routiers et cyclistes et des services de transport en commun. Cette réforme relaye la participation des élus locaux à un Conseil des maires détenant

nettement moins de pouvoir que le conseil du GVRD à la période précédente. De plus, la réforme prévoit l'expansion du territoire desservi par Translink au-delà de la métropole. Translink est donc amené à collaborer davantage avec le gouvernement provincial, qui a toujours conservé sa préséance en matière de transport en dehors du territoire métropolitain.

7. Sources utilisées

Translink. 2007. *Annual Report 2006*. [http :
//www.translink.bc.ca/files/board_files/meet_agenda_min/2007/06_27_07/
Annualreportdf](http://www.translink.bc.ca/files/board_files/meet_agenda_min/2007/06_27_07/Annualreportdf) (Page consultée en mars-avril 2008)

Translink.Archives.
[http: //www.translink.bc.ca/About_TransLink/News_Releases/Default.asp](http://www.translink.bc.ca/About_TransLink/News_Releases/Default.asp)
(page consultée en mars-avril 2008)

Translink. *Area Transit Plan*.
[http: //www.translink.bc.ca/Plans_Projects/AreaTransit/default.asp](http://www.translink.bc.ca/Plans_Projects/AreaTransit/default.asp)
(page consultée en mars-avril 2008)

Translink.2007. *Strategic transportation Plan. 2008*.
[http: //www.translink.bc.ca/Plans/Transport_plan.asp](http://www.translink.bc.ca/Plans/Transport_plan.asp)
(page consultée en mars-avril 2008)

Translink. 2007. Translink Chart
[http: //www.translink.bc.ca/WhatsNewandBoardMeetings/default.asp](http://www.translink.bc.ca/WhatsNewandBoardMeetings/default.asp)
(page consultée en mars-avril 2008)

Translink Governance Review Panel. *TransLink Governance Review. 2007*
[http: //www.th.gov.bc.ca/translinkreview/](http://www.th.gov.bc.ca/translinkreview/) (page consultée en avril 2008)

Finance and planning Division.GVTA. 2005 Fare change proposal. 2004

ICURR. Février 2008. Special Information Request .Cost-sharing arrangements for selected regional services in Canada and in the USA.

INRS-UCS. 1998. *La gestion métropolitaine du transport en commun. Analyse comparative de huit cas*.

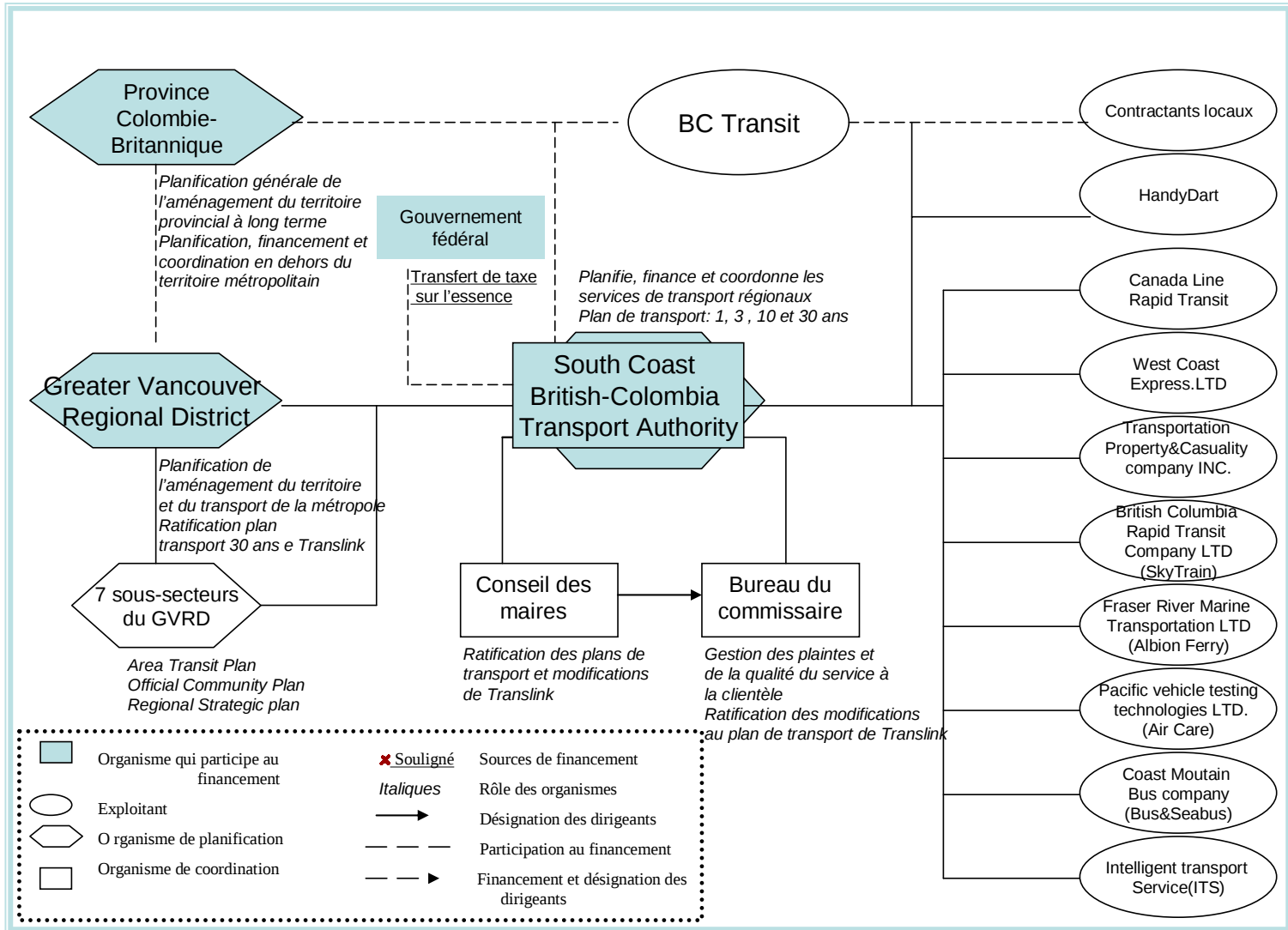
Land Use and Transportation Committee.Terms of Reference 2006

Articles

Nagel Jeff. 21 février 2008. TransLink mayors agree to hire commissioner. BC Local News.En ligne.[http:
//www.bclocalnews.com/fraser_valley/abbynews/news/
TransLink_mayors_agree_to_hire_commissioner.html](http://www.bclocalnews.com/fraser_valley/abbynews/news/TransLink_mayors_agree_to_hire_commissioner.html) (page consultée en avril 2008)

[http: //www.coquitlam.ca/NR/rdonlyres/FA03C300-591E-447D-91F6
-FFB1D057BC83/76787/QuestionsandAnswersCoquitlamFeb2508Round2.pdf](http://www.coquitlam.ca/NR/rdonlyres/FA03C300-591E-447D-91F6-FFB1D057BC83/76787/QuestionsandAnswersCoquitlamFeb2508Round2.pdf)

Gestion du transport en commun. Organigramme des intervenants et des interventions -Vancouver



Chapitre 7 - Toronto

1. Introduction

L'actuelle ville de Toronto compte 2 503 281 habitants, répartis sur 632 km², ce qui lui donne une densité de population de 3 972 habitants par km². La région métropolitaine de recensement a une population de 5 113 149 habitants, tandis que la zone métropolitaine de Toronto (GTA) a une population de 5 555 912 habitants. Cette zone métropolitaine - qui en est une seulement par appellation, parce qu'il n'existe aucune instance politique la représentant - comprend les territoires de la ville de Toronto et les municipalités régionales de York, Peel, Halton et Durham. Dernièrement, la plupart des acteurs de la région s'entendent pour inclure la région de Hamilton dans la GTA, considérant les nombreux échanges économiques entre la ville de Toronto et la région de Hamilton, ainsi que l'importante mobilité qu'on retrouve dans leur axe. La GTA est donc généralement appelée GTHA (Greater Toronto and Hamilton Area) par les organes de planification et les organes décisionnels.

La région de Toronto connaît depuis quelques années une croissance importante. Cela a affecté la ville non seulement sur le plan économique, architectural et démographique, mais aussi sur le plan de la gouvernance. En effet, avec cette croissance est aussi apparu un clivage prononcé entre la ville et ses banlieues. Depuis l'élection du gouvernement Harris en 1995, la Ville de Toronto et les instances de gestion du transport en commun dans la région métropolitaine de Toronto (Greater Toronto and Hamilton Area) ont connu de multiples métamorphoses.

C'est notamment le cas pour l'agence d'exploitation du transport pour le grand Toronto, la Toronto Transit Commission (TTC), qui s'est fait retirer sa contribution financière par le gouvernement Harris. De plus, ce dernier a décidé, en 1997, de déléguer la responsabilité de l'agence d'exploitation Go Transit aux villes du GTHA. Un an après, les villes du GTHA se sont mises à financer les frais d'exploitation de Go Transit. En 1999 le gouvernement provincial a décidé de créer une agence métropolitaine de planification, de financement et d'exploitation, la Greater Toronto Service Board, complètement sous la gouverne des élus de la région. En fin de compte, le gouvernement provincial de Mike Harris a décidé de rapatrier les pouvoirs de l'agence, en 2001, pour en refaire une agence provinciale. Dès sa première année comme nouvelle agence provinciale, Go Transit a reçu un investissement de trois milliards de dollars. C'est ainsi que les Torontois considèrent que l'arrivée de Mike Harris a été le début du règne du « 905 » et la fin du « 416 », ce qui fait référence au code téléphonique des banlieues versus celui de la ville.

Depuis lors, les choses ont relativement peu changé sur le plan des organismes de planification et d'exploitation du transport en commun, et le Greater Toronto and Hamilton Area compte toujours trois agences principales. La première est la Toronto Transit Commission (TTC), un organisme appartenant à la Ville de Toronto, qui dessert le territoire de celle-ci et qui offre quelques points de service dans les municipalités limitrophes. La seconde est Metrolinx, aussi connue sous le nom légal de Greater Toronto Transportation Authority. Elle est la plus récente des trois, elle est de juridiction provinciale et elle a été créée pour planifier l'avenir de la région du GTHA, apporter un financement aux différentes agences de planification et éventuellement prendre le contrôle du troisième organisme : Go Transit. Cette dernière agence est également sous le contrôle du gouvernement provincial et a la responsabilité de planifier et d'exploiter les services de transport en commun entre la banlieue et le centre-ville.

Greater Toronto and Hamilton Area (GTHA)



Source : York.ca, 2008.

À l'intérieur du territoire du Greater Toronto and Hamilton Area, il y a plusieurs autres sociétés locales de transport en commun qui offrent un service à l'échelle de quelques municipalités. Voici une liste complète des exploitants dans la région du GTHA :

- Toronto Transit Commission - Toronto, Markham, Richmond Hill, Vaughan, Mississauga;
- York Region Transit - Markham, Richmond Hill, Vaughan, Aurora, Newmarket;

- Durham Region Transit - Pickering, Ajax, Whitby, Oshawa, Clarington, Brock, Scugog, Uxbridge;
- Mississauga Transit - Mississauga, Brampton, Toronto, Oakville;
- Brampton Transit - Brampton, Mississauga, Toronto, Vaughan;
- Oakville Transit - Oakville, Mississauga;
- Burlington Transit - Burlington, Oakville, Hamilton.

2. Gestion du transport en commun et prise de décisions

Dans la ville de Toronto, l'exploitation du transport en commun est donc du ressort de la Toronto Transit Commission, dont le territoire s'étend sur 632 km². En 2006, on y comptait 2,5 millions d'habitants, ce qui représente 45 % de la population totale du GTHA. Le système qu'exploite la TTC est le premier en importance au Canada en termes d'achalandage, et le troisième en Amérique. Il comprend trois lignes de métro comptant 69 stations, une ligne de train léger, 149 lignes d'autobus et dix lignes de tramway. Lors de la création de cet organisme, en 1954, le gouvernement provincial lui a donné le « statut d'organisme public ayant l'autorité exclusive de fournir des services de transport en commun à l'intérieur des frontières du Toronto Métropolitain »⁸⁴. Ensuite, le Metropolitan Toronto Act a donné à cet organisme les pouvoirs de construire, d'entretenir, de développer et d'acheter des immobilisations, ainsi que de déterminer le niveau de service et de fixer les niveaux de tarifs. Le conseil d'administration de la TTC est actuellement composé de neuf membres provenant du conseil de ville de la Ville de Toronto. Bref, l'organisme est chargé de la consolidation, de la coordination et de la planification de toutes les formes de transport en commun dans le territoire du grand Toronto, à l'exception des trains, qui sont strictement réservés à un contrôle provincial ou fédéral⁸⁵.

À une échelle territoriale plus large, la création par le gouvernement provincial du réseau de Go Transit visait à limiter la congestion routière dans la région, ainsi qu'à réduire les coûts requis pour la construction d'autres autoroutes. Les quatorze membres du conseil d'administration de Go Transit sont sélectionnés par le gouvernement provincial de l'Ontario de manière à ce qu'ils

⁸⁴ Frances Frisken, 1994, « Élaboration des décisions provinciales à l'égard du transport en commun pour les régions de Toronto, Montréal et Vancouver », dans Frances Frisken, *La métropole canadienne en mutation, questions de politiques urbaines*, vol. 2, Toronto, Institut urbain du Canada, p. 546.

⁸⁵ [http : //www.toronto.ca/ttc/the_commission.htm](http://www.toronto.ca/ttc/the_commission.htm).

représentent les intérêts du public, du secteur privé, des gouvernements municipaux (à l'exception de la ville de Toronto), et du gouvernement provincial. C'est le ministère des Transports de la province qui est chargé d'élaborer une stratégie de développement pour cet organisme, et c'est le conseil d'administration qui doit lui donner vie par sa gestion.

Il existe donc une double logique de gestion quant à l'exploitation des services métropolitains et des services locaux de transport en commun. D'un côté, à l'échelle municipale, il y a la TTC, qui administre le réseau dans le secteur de la ville de Toronto, et les nombreux exploitants desservant des territoires spécifiques au sein du GTHA, et de l'autre, à l'échelle régionale, il y a Go Transit, qui gère son propre réseau de train et d'autobus. Néanmoins, en 2006, le gouvernement de l'Ontario a décidé de créer Metrolinx, une instance métropolitaine qui a pour tâche d'établir une vision d'ensemble pour le Greater Toronto and Hamilton Area : "[...] *the Government of Ontario passed legislation that created the agency with a mandate to improve the coordination and integration of all modes of transportation in the region [...]*"⁸⁶.

3. Contrôle régional et métropolitain

La mission première de Metrolinx est de rendre un plan (le Regional Transportation Plan). Celui-ci doit mettre en évidence non seulement les lacunes du transport en commun, mais aussi les développements de plus de 52 projets, afin de répondre aux exigences du plan provincial, Move Ontario 2020.

Le territoire de Metrolinx est très vaste et de portée métropolitaine. Il comprend la ville de Toronto, les municipalités régionales de York, Halton, Peel, Durham et la ville regroupée de Hamilton. En tout, cela couvre une superficie de 8 342 km² et comprend une population de 6 060 471 habitants, ce qui donne la région métropolitaine de recensement de loin la plus peuplée du Canada. En tant que tel, Metrolinx n'exploite aucun réseau à ce jour, mais elle est censée prendre le contrôle du réseau Go Transit d'ici peu. Go Transit exploite présentement un réseau étendu de chemin de fer reliant les extrémités de Hamilton et de Guelph à l'ouest. Orangeville, Barrie et Beaverton au nord, et Port Perry et Newcastle à l'est. Go Transit entretient également un réseau de sept trajets, ayant 58 stations, étendu sur 380 km. Elle a aussi un réseau d'autobus qui parcourt villes et autoroutes. L'agence a 316 autobus qui couvrent un réseau de 2 429 km, et elle possède 14 terminus.

⁸⁶ [http : //www.metrolinx.com/NonTabPages/1/About%20Us/AboutUs.aspx](http://www.metrolinx.com/NonTabPages/1/About%20Us/AboutUs.aspx).

Carte du réseau Go Transit



Source: Go Transit, system map, 2008.

La composition du conseil d'administration de Metrolinx est très différente de celui de Go Transit, même s'il s'agit également d'une agence provinciale. Son conseil est formé de deux personnes du gouvernement de l'Ontario, quatre personnes de la Ville de Toronto (le maire, le président de la TTC, et deux conseillers), une personne de chacune des municipalités régionales composant le Greater Toronto and Hamilton Area, c'est-à-dire, Hamilton, Durham, Halton, Peel et York.

Metrolinx ne peut cependant pas imposer ses projets aux municipalités régionales. Ces dernières gardent le plein contrôle sur la planification et l'exploitation à l'interne. Metrolinx a été créée afin de réunir les différents acteurs et de leur proposer une table de négociation où ils pourraient s'organiser et discuter de projets futurs. À cet effet, le gouvernement McGuinty a annoncé le plan Move Ontario 2020, qui subventionnera 52 projets dans le GTHA, au coût de 17,5 milliards. Les 52 projets ont été choisis par le gouvernement provincial à la suite de tables de concertation avec les différents acteurs de la région. Ils ont été choisis parmi d'autres projets proposés, puis soumis à Metrolinx, afin que celle-ci étudie la faisabilité de chacun. Toutefois, la planification que propose Metrolinx demeure indirecte, puisque l'agence ne peut faire l'annonce d'un projet sans le consentement de la municipalité régionale, car c'est cette dernière qui devra en assumer les frais d'exploitation.

Enfin, chacune des régions est responsable de sa planification à l'interne. Par exemple, la TTC doit suivre les plans qui lui sont donnés par "Transportation Planning", un organe de planification à la Ville de Toronto.

4. La planification

Nous venons donc de voir que la planification se fait à deux niveaux au sein du GTHA. D'une part, chacune des régions assume sa part de responsabilité en termes de planification et de gestion des services. D'autre part, le gouvernement tente d'insuffler une certaine planification à l'échelle métropolitaine en subventionnant des initiatives régionales et interrégionales. Parmi les projets il y a la construction d'un train rapide entre la gare centrale (Union Station) et l'Aéroport Pierson, et plusieurs extensions du réseau Go Transit. L'impact de l'initiative du gouvernement de l'Ontario sera à découvrir dans quelques années, car celle-ci est encore trop récente. Toujours est-il qu'en observant la portée des actions de Metrolinx, il sera intéressant de voir si celle-ci réussira à s'imposer comme une autorité organisatrice des transports pour la région du GTHA. Sans avoir un contrôle sur quoi que ce soit dans les régions, à part le contrôle de Go Transit, dont elle est censée hériter d'ici peu, Metrolinx s'impose déjà comme un partenaire majeur, ce qui est dû au fait qu'elle propose d'investir massivement dans des projets de transport en commun. Cela aura sans aucun doute un impact sur la nature et l'intensité des discussions que devront avoir les différents membres du conseil d'administration pour s'entendre sur les projets à ratifier. De plus, il sera intéressant de voir si Metrolinx, qui demeure une agence provinciale, imposera certaines conditions à un maire qui vient proposer un projet ou réclamer des fonds. Pour l'instant les projets proposés sont simplement étudiés par Metrolinx.

La détermination du niveau des services et des tarifs dans la région du GTHA est donc sous la responsabilité des différentes agences d'exploitation. Comme nous l'avons dit précédemment, la TTC a le pouvoir de construire, d'entretenir et de développer des services de transport en commun sur le territoire de la ville de Toronto⁸⁷. Elle peut aussi exploiter des sites de stationnements, fixer le niveau de service, déterminer les tarifs et louer des biens immobiliers. Toutes ces caractéristiques s'appliquent aux autres exploitants régionaux. Cette séparation des fonctions est tellement prononcée que la TTC ne croit pas faire usage de la Presto Card sur son territoire. La Presto Card est une carte à puce qui doit être implantée par Metrolinx, afin d'uniformiser les méthodes de paiement pour le transport en commun dans la

⁸⁷ En utilisant le terme développé des services, nous faisons référence au fait qu'elle peut implanter des services comme Wheels-Trans, un service offert aux gens avec des dysfonctions physiques.

Greater Toronto and Hamilton Area. La TTC a jusqu'à ce jour cinq stations qui peuvent accueillir la Presto Card, mais cela risque d'être tout. Elle préfère implanter sa propre carte, la Metropass.

5. Le budget, la reddition de compte et le financement

Les modalités de financement de la Toronto Transit Commission et de Go Transit sont à la fois semblables et différentes. En effet, les deux organismes tirent une grande part de leurs revenus des tarifs versés par les usagers. Les deux organismes ont d'abord fixé leur taux de recouvrement à un niveau assez élevé. La TTC l'a fixé à 68 % et présente un rendement de 66,7 % dans son dernier rapport annuel⁸⁸. De son côté, Go Transit a un taux de recouvrement de 80 % à 90 % et n'hésite d'ailleurs pas à affirmer qu'il s'agit d'un des meilleurs résultats dans le monde⁸⁹. Les deux organismes sont aussi semblables sur le fait que le budget d'immobilisation s'alimente principalement grâce aux subventions, bien que celles-ci proviennent de sources différentes.

Le budget de la TTC est approuvé par le conseil de la Ville de Toronto. C'est cette dernière qui finance les déficits du budget d'exploitation et qui prend en charge le tiers du budget d'immobilisation. Les deux tiers restant proviennent de subventions du gouvernement de l'Ontario et du gouvernement du Canada, presque à parts égales (figure 1). La figure 2 montre pour sa part les sources de revenus de la province qui alimentent la subvention pour le budget d'immobilisation de la société de transport. Il faut cependant noter que selon la loi, c'est la Ville de Toronto qui est responsable de 100 % du financement du budget d'immobilisation de la TTC, puisque les subventions externes doivent absolument être versées à la ville de Toronto. Cela étant dit, il importe de souligner que la TTC demeure la plus grosse agence de transport en commun en Amérique du Nord à ne pas recevoir de subvention provinciale pour son exploitation.

⁸⁸ TTC Annual Report 2006, http://www.toronto.ca/ttc/pdf/ttc_annual_report_2006.pdf

⁸⁹ <http://www.gotransit.com/public/en/aboutgo/whatisgo.htm>.

Figure 1 - Subvention pour le budget d'immobilisation

	2006	
Source of capital subsidies:		(\$000s)
- City of Toronto	180,655	
- Province of Ontario	145,367	
- Federal Government of Canada	166,269	
Total capital subsidies	492,291	

Figure 2 - Source de la subvention provinciale pour le budget d'immobilisation

	2006	
Source of capital subsidies:		(\$000s)
- Vehicle Funding Programs	67,239	
- CSIF	34,236	
- TTIP/GTIP	5,174	
- Gas Tax	38,718	
Total Provincial capital subsidies	145,367	

Source : TTC Annual Report, 2006.

De son côté, le budget de Go Transit est beaucoup plus simple. L'ensemble des coûts reliés au budget d'exploitation et d'immobilisation est pris en charge par la province. Le budget d'immobilisation de Metrolinx est de 17,5 milliards de dollars, pour mener à terme 52 projets d'ici 2020. Ce budget pourrait augmenter, car le gouvernement provincial de McGuinty sollicite activement le gouvernement fédéral afin qu'il investisse lui-même dans ce mégaprojet. Il n'y a qu'un aspect du budget de Go Transit qui n'est pas complètement sous l'aile du gouvernement provincial et il s'agit des nouveaux projets. Go Transit subventionnera le tiers des coûts d'un projet, tandis que les deux autres tiers devront provenir du gouvernement fédéral et/ou de la municipalité concernée.

Enfin, en attendant qu'elle hérite de Go Transit, la nouvelle super agence Metrolinx n'a pas encore de budget d'exploitation à son actif. Le transfert est censé se faire lorsque l'agence débutera les travaux prescrits par son Regional Transportation Plan. De plus, Metrolinx n'a sur les municipalités aucun pouvoir de perception de revenus. Il s'agit strictement de partenariats pour le développement de nouvelles infrastructures et de nouveaux services, qui seront ensuite financièrement assumés par les municipalités touchées. Les seuls coûts d'exploitation que devra couvrir Metrolinx seront ceux encourus par Go Transit, car contrairement à ce qui avait eu lieu lors de la réforme de 1997, Go Transit demeure sous le contrôle du gouvernement provincial.

6. Conclusion

Un des aspects intéressants du cas de Toronto est la forme de participation provinciale dans le transport en commun. Le gouvernement s'ingère en quelque sorte dans les affaires des municipalités par la création de Metrolinx, mais il s'ingère et pousse à la participation en proposant des investissements intéressants pour tous. De plus, il faut souligner la composition du conseil d'administration de Metrolinx, qui inclut la ville de Toronto ; c'est une amélioration par rapport à la situation précédente, dans laquelle Toronto n'avait pas un mot à dire sur la gestion et la direction du développement de Go Transit. Sans complètement revenir à une agence métropolitaine comme l'était la Greater Toronto Service Board, Metrolinx demeure tout de même un avancement en termes de gestion métropolitaine. Par ailleurs, il y a aussi le récent City of Toronto Act 2006, qui donne de nouveaux pouvoirs de taxation à la ville de Toronto. La ville a maintenant un pouvoir de taxation sur les véhicules personnels, sur l'alcool, sur les transferts de terrains municipaux et sur les politiques de développement. Bref, ces pouvoirs donnent à Toronto une plus grande marge de manœuvre afin de mieux financer ses "hard Politis" . Il s'agit d'un certain progrès par rapport au *statu quo*, mais ce n'est pas nécessairement mieux que de recevoir directement un financement d'un gouvernement supérieur. En effet, même si le maire de Toronto a maintenant de nouveaux pouvoirs de taxation, il doit tout de même les imposer à sa population et il en demeure redevable.

7. Sources Utilisées

Boudreau, Julie-Anne. Pierre Hamel, Bernard Jouve et Roger Keil. (2006). "Comparing Metropolitan Governance : The Cases of Montreal and Toronto". *Progress in Planning* 66, (2006), 7-59

Frances Frisken, 1994, "Élaboration des décisions provinciales à l'égard du transport en commun pour les régions de Toronto, Montréal et Vancouver", dans Frances Frisken, *La métropole canadienne en mutation, questions de politiques urbaines*, vol. 2, Toronto, Institut urbain du Canada, p. 546

Sites Web

Toronto Transit Commission

<http://www.toronto.ca/ttc/> (Page consultée mars-avril 2008)

Toronto Transit Commission – Annual Report

http://www.toronto.ca/ttc/schedules/service_reports.htm (Page consultée mars-avril 2008)

Go Transit – Annual Report

<http://www.gotransit.com/PUBLIC/en/publications/default.htm>
(Page consultée mars-avril 2008)

Metrolinx

<http://www.metrolinx.com/default.aspx> (Page consultée mars-avril 2008)

Ville de Toronto – Transportation Planning

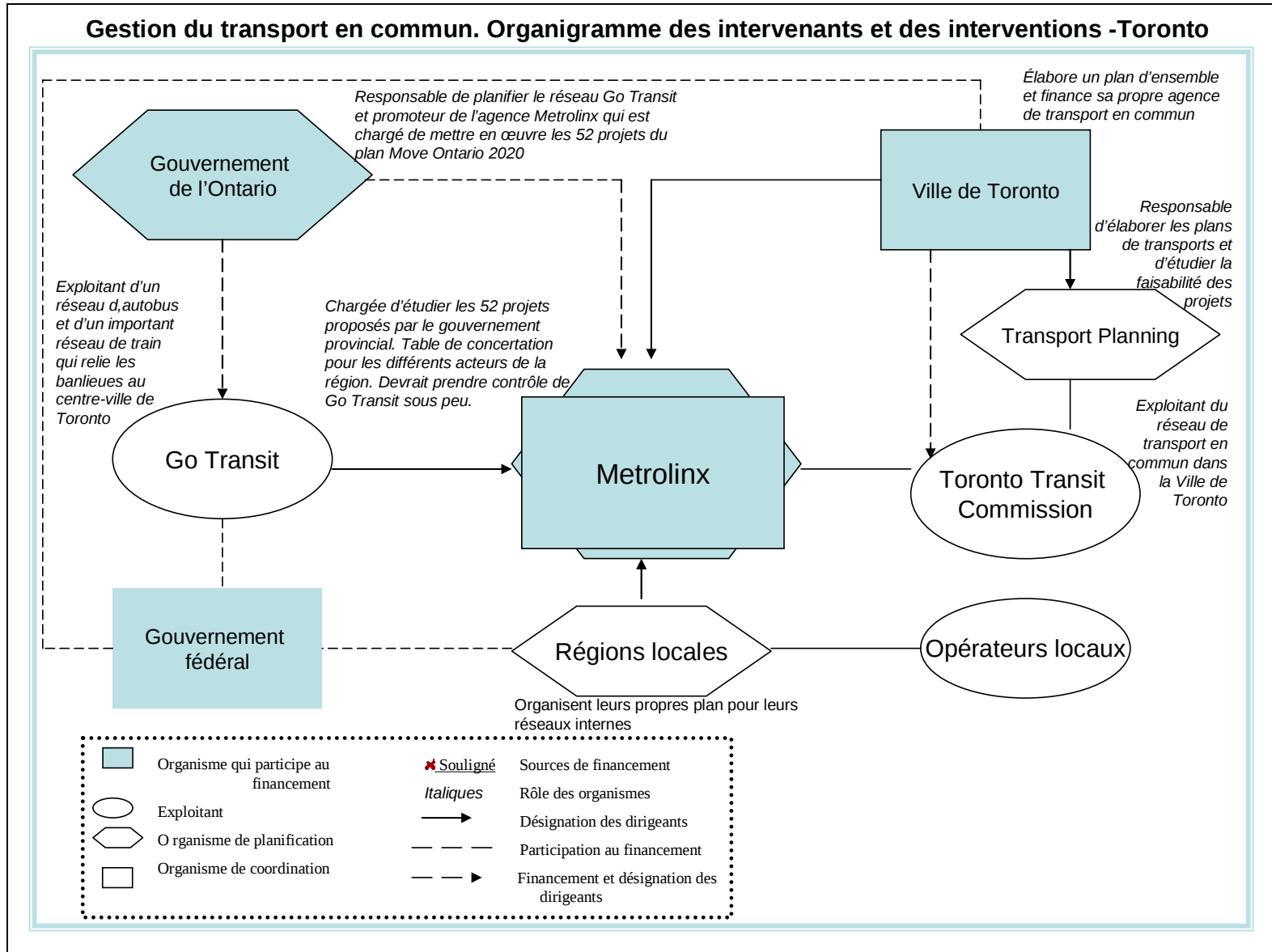
http://www.toronto.ca/planning/tp_index.htm

Ville de Toronto – Facts

http://www.toronto.ca/toronto_facts/index.htm (Page consultée mars-avril 2008)

City of Toronto Act 2006

<http://www.search.e-laws.gov.on.ca/en/isysquery/3a661b39-0aab-450c-8120-5d0ca7b4a219/2/frame/?search=browseStatutes&context=>
(Page consultée mars-avril 2008)



Chapitre 8 - Ottawa-Gatineau

1. Introduction

Selon Statistique Canada, en 2006, la région métropolitaine de recensement (RMR) d'Ottawa-Gatineau comprend 1 130 761 habitants, ce qui représente une croissance de population de 5,9 % depuis le recensement de 2001. Elle est composée de deux grandes villes issues de fusions récentes (Ottawa et Gatineau), chacune située de part et d'autre de la Rivière des Outaouais, sur le territoire d'une province différente, ainsi que de sept municipalités québécoises, une municipalité ontarienne et un canton ontarien⁹⁰. La grande ville d'Ottawa est issue de la fusion, en 2001, des municipalités qui composaient la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, tandis que la ville de Gatineau a été créée suite à la fusion des villes de Hull, Buckingham, Aylmer, Gatineau et Masson-Angers, en 2002. La nouvelle ville d'Ottawa comprend, en 2006, 812 129 habitants tandis que 242 124 personnes résident dans celle de Gatineau.

Chiffres de population et des logements, régions métropolitaines de recensement et villes, recensements de 2006 et 2001					
Nom géographique	Population			Superficie des terres en kilomètres carrés, 2006	Densité de la population au kilomètre carré, 2006
	2006	2001	Variation en %		
Ottawa - Gatineau (Ont./Qc)	1 130 761	1 067 800 ^a	5,9	5 716,00	197,8
Ville d'Ottawa	812 129	774 072	4,9	2 778,13	292,3
Ville de Gatineau	242 124	226 696 ^a	6,8	342,32	707,3

a : Chiffre de 2001 ajusté en raison de changement de limite.

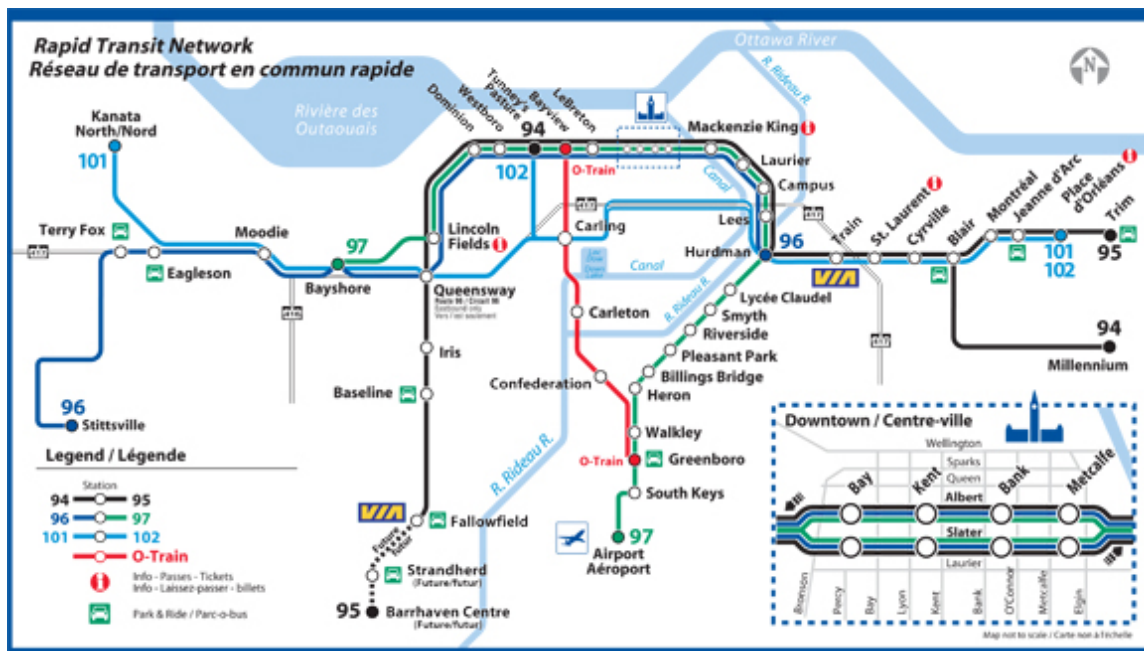
Source : Statistique Canada.

Du côté ontarien, le service de transport en commun d'Ottawa comprend un système d'autobus régulier, un réseau rapide (Transitway) comportant 30 stations et 28 kilomètres de voies réservées aux autobus, ainsi qu'une ligne de SLR (O-Train) de huit kilomètres comportant cinq

⁹⁰ Du côté québécois, on retrouve la ville de Gatineau et les municipalités de Cantley, Denholm, Chelsea, L'Ange-Gardien, La Pêche, Val-des-Monts et Pontiac. Du côté ontarien, on retrouve la ville d'Ottawa, la municipalité de Clarence-Rockland et le comté de Russel.

stations. Le service est offert sur un territoire de 413 km², à une population de 770 100 personnes. L'achalandage était de 91,8 millions de passagers en 2006, une augmentation de 2,6 % par rapport à 2005.

Réseau de transport en commun rapide de la ville d'Ottawa (O-Train et Transitway)



Source : [http : //www.octranspo.com](http://www.octranspo.com). Consulté en mars-avril 2008.

Du côté de Gatineau, on ne retrouve qu'un service d'autobus, comprenant 1 700 arrêts répartis sur 56 lignes (41 régulières, 13 express et 12 interzones). La superficie du territoire couvert est de 589 km² et la population desservie est de plus de 240 000 résidents. L'achalandage était de plus de 18 millions de passagers en 2007.

En plus de ce réseau, un projet d'autobus en voie propre (Rapibus) a récemment été adopté à Gatineau. Le corridor réservé sera de 17 km et comptera une douzaine de stations avec quais. Une piste cyclable sera aménagée le long du corridor et 1 700 nouveaux espaces de stationnement incitatif seront mis à disposition. Ce projet se veut une nouvelle offre de transport en commun rapide, moins coûteuse et mieux adaptée aux besoins de la population de Gatineau que la construction d'une ligne de SLR.

Carte du réseau de la Société de transport de l'Outaouais



Source : [http : //www.sto.ca](http://www.sto.ca). Consulté en mars-avril 2008.

Selon l'enquête Origine-Destination effectuée par le comité TRANS⁹¹ en 2005, la part modale du transport en commun est de 21 % pour tous les déplacements du matin et de 18 % pour tous les déplacements de l'après-midi produits à Ottawa, comparé à 15 % et 13 %, respectivement, en Outaouais. Néanmoins, uniquement pour le secteur d'Ottawa-Centre, la part modale du transport en commun atteint 30 % pour la période de 24 heures et 36 % le matin.

2. Gestion du transport en commun et prise de décisions

Ce sont les villes de Gatineau et d'Ottawa qui contrôlent la gestion du transport en commun dans tous ses aspects, sur leur territoire respectif, via une société de transport.

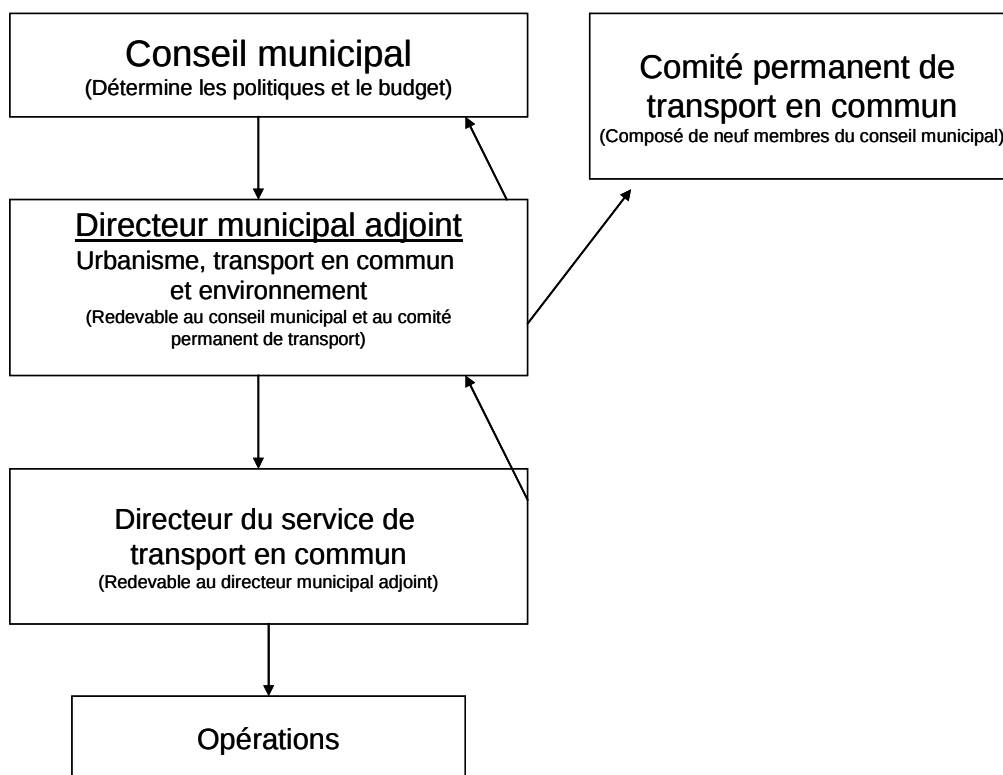
Du côté de la ville d'Ottawa, c'est la société OC Transpo qui est en charge de l'exploitation des services de transport en commun. Entreprise publique en place depuis 1973, elle organise à la fois des services locaux (autobus) et métropolitains (Transitway, O-Train, service de transport en commun pour les régions rurales). Quelques lignes d'autobus se rendent du côté de Gatineau, mais celle-ci possède son propre réseau de transport collectif, géré par la Société de transport de l'Outaouais (STO).

OC Transpo appartient à la grande ville d'Ottawa et est gérée par celle-ci, par l'entremise de neuf élus du conseil municipal siégeant au comité permanent de transport en commun. C'est de cette façon que s'exerce l'imputabilité des élus sur le transport collectif. Le conseil municipal

⁹¹ TRANS est un comité conjoint pour la planification des transports dans la région de la Capitale nationale. Son rôle est expliqué plus en détail dans la section traitant de contrôle régional et métropolitain.

détermine les politiques de transport en commun et guide l'implantation du service. Le Directeur du service de transport en commun (employé de la Ville d'Ottawa) est quant à lui responsable de la gestion quotidienne du système, dans le cadre des politiques et du budget déterminés par le conseil. Il doit aussi rendre des comptes au directeur municipal adjoint de l'urbanisme, du transport en commun et de l'environnement (employé municipal aussi), qui lui doit à son tour rendre des comptes au comité permanent de transport, ainsi qu'au conseil municipal.

Organisation de la ville d'Ottawa en matière de transport en commun



Source : INRS-UCS.

Le secteur privé n'est pas présent en ce qui concerne la prestation des services de transport en commun. Son rôle jusqu'à présent s'est limité à des contrats de service pour la construction de routes et d'infrastructures de transport en commun rapide. Néanmoins, la Ville affirme être à la recherche de nouvelles sources de financement pour le transport en commun et elle envisage le recours aux partenariats public-privé.

Du côté de la ville de Gatineau, c'est la société de transport de l'Outaouais (STO), qui exploite le service de transport en commun. La STO est une personne morale de droit public, instituée conformément à la Loi sur les sociétés de transport en commun. Les pouvoirs de la STO sont exercés par son conseil d'administration, qui est composé de sept membres, dont cinq désignés

parmi les membres du conseil municipal de la Ville de Gatineau et deux résidents de Gatineau (un usager du transport en commun et un usager des services de transport adaptés aux besoins des personnes handicapées). Les réunions se tiennent en assemblées ordinaires publiques, les décisions sont prises à la majorité des voix exprimées, chaque membre disposant d'une voix et le président ayant une voix prépondérante. En plus des cinq membres provenant de la ville de Gatineau, les maires des municipalités de Cantley et de Chelsea peuvent aussi participer aux discussions et voter sur toute question relative au service de transport en commun dispensé sur leur territoire.

3. Contrôle régional et métropolitain

La région métropolitaine d'Ottawa-Gatineau se trouve dans une situation particulière, non seulement du fait qu'elle est située sur le territoire de deux provinces, mais aussi parce qu'elle abrite la Capitale du Canada. Ce statut fait en sorte que l'on y retrouve un organisme métropolitain particulier, la Commission de la Capitale Nationale (CCN), qui intervient sur un territoire de 4 715 km², s'étendant de part et d'autre de la rivière des Outaouais qui sépare Ottawa et Gatineau. Le mandat de cet organisme est inscrit dans la *Loi sur la capitale nationale*, adoptée en 1958 et modifiée en 1988. La mission principale de la CCN est « d'édifier une magnifique capitale pour la population canadienne⁹² ». Plus spécifiquement, son mandat consiste à :

[...] coordonner les politiques et les programmes du gouvernement du Canada en ce qui concerne l'organisation, le parrainage ou la promotion, par les ministères fédéraux, d'activités et de manifestations publiques liées à la région de la capitale nationale, et à approuver la conception des bâtiments et l'utilisation du sol, ainsi que tous les changements apportés à l'utilisation des terrains fédéraux dans la région⁹³.

Aussi, la Commission de la Capitale Nationale est propriétaire d'un nombre important de terrains, tels que le parc de la Gatineau et la ceinture verte d'Ottawa. Contrairement aux villes de Montréal et de Québec, les récentes réorganisations municipales à Gatineau et à Ottawa n'ont pas mené à la création d'une nouvelle instance supra municipale (seules des fusions ont été réalisées). La CCN est donc le principal organisme de la région à agir à l'échelle métropolitaine. Elle est redevable directement au Parlement, par l'entremise du ministère des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités. Elle possède aussi d'importants pouvoirs en matière d'aménagement du territoire, de par ses compétences en planification et de par le nombre

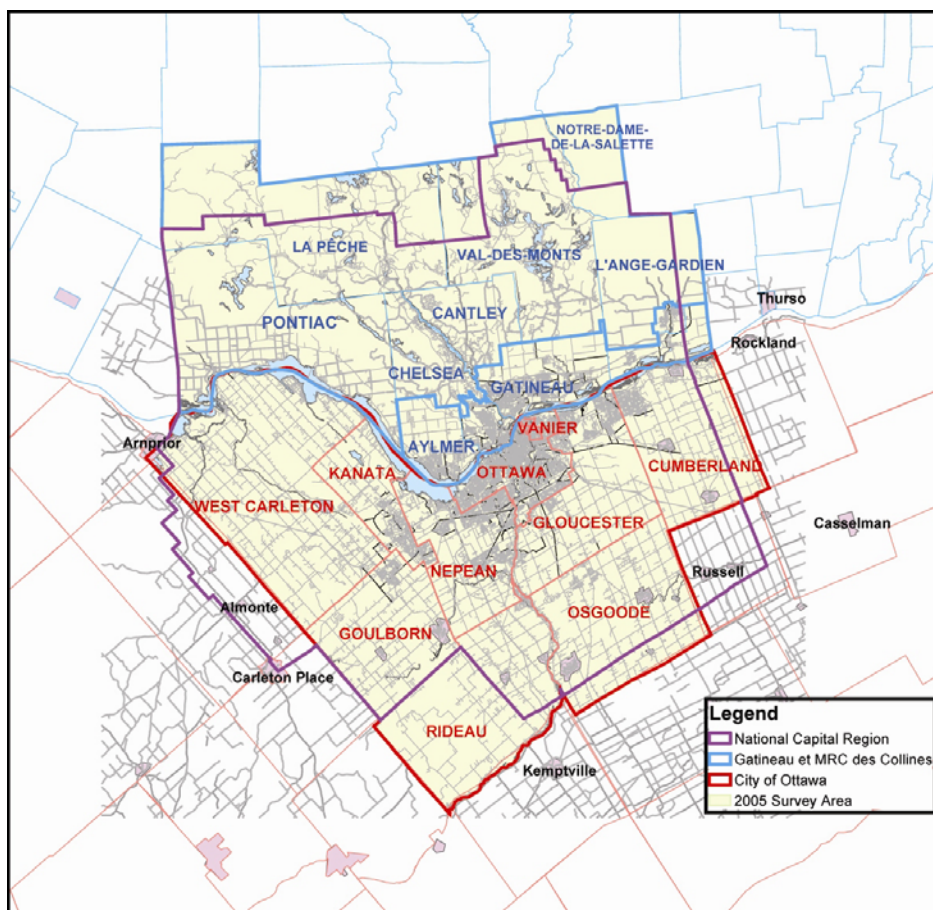
92 Commission de la Capitale Nationale. 2005. « Commission de la Capitale Nationale ». En ligne. <<http://www.canadascapital.gc.ca>>. Consulté en mars-avril 2008.

93 Ibid.

important de terrains qu'elle possède. En tant que société d'État, la Commission de la Capitale Nationale demeure autonome par rapport au gouvernement fédéral. Ainsi, son fonctionnement se rapproche beaucoup de celui d'une entreprise privée, sauf qu'elle agit toujours selon la politique de l'intérêt public, qui est définie dans son mandat et dans sa mission.

La Commission est dirigée par un Conseil d'administration composé de 15 membres. Le président de la Commission de la Capitale nationale dirige le conseil d'administration et assure la liaison entre la Commission et le ministère des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités. Le président, ainsi que le premier dirigeant, sont nommés par le gouvernement fédéral pour un mandat déterminé par ce dernier, et les autres membres sont nommés par le ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités pour un mandat d'une durée de quatre ans, sans possibilité d'occuper plus de deux mandats consécutifs. Cinq membres proviennent de la région de la Capitale Nationale et les huit autres proviennent d'ailleurs au pays.

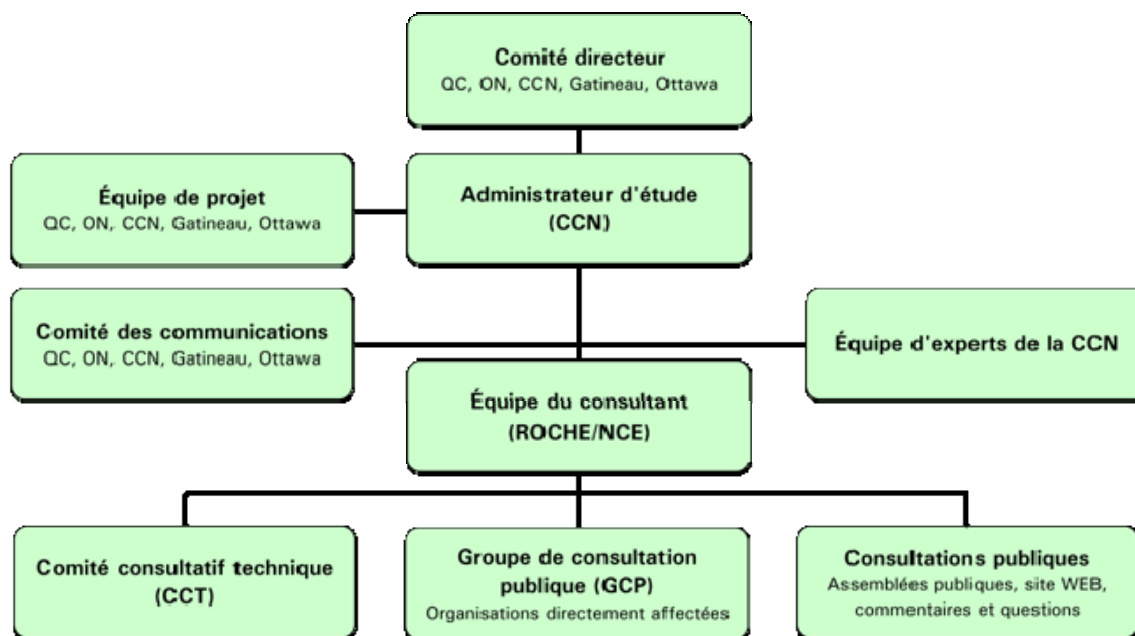
Territoires de la ville d'Ottawa, de Gatineau, de la MRC des Collines, de la Commission de la Capitale Nationale et de l'enquête O-D de 2005



Source : <http://www.ncr-trans-rcn.ca>. Consulté en mars-avril 2008.

Les responsabilités de la Commission de la Capitale Nationale concernent surtout la promotion et l'animation de la région de la Capitale, la planification de la région en matière d'aménagement du territoire et la gestion et l'aménagement des biens immobiliers fédéraux. Ainsi, en ce qui concerne le transport en commun, elle n'exerce pas de contrôle sur la planification; seules les villes d'Ottawa et de Gatineau ont cette fonction. La CCN agit seulement en tant qu'instance de collaboration pour la coordination. Actuellement, elle est responsable de la coordination d'une étude sur le transport interprovincial. Cette étude est financée par le Ministère des Transports du Québec, par la Commission de la Capitale Nationale, ainsi que par le Ministère des Transports de l'Ontario et elle est gérée par une équipe de projets composée des partenaires et des membres du personnel de la Ville de Gatineau et de la Ville d'Ottawa.

**Organisation de l'étude d'évaluation environnementale des futures liaisons interprovinciales
dans la région de la Capitale Nationale**



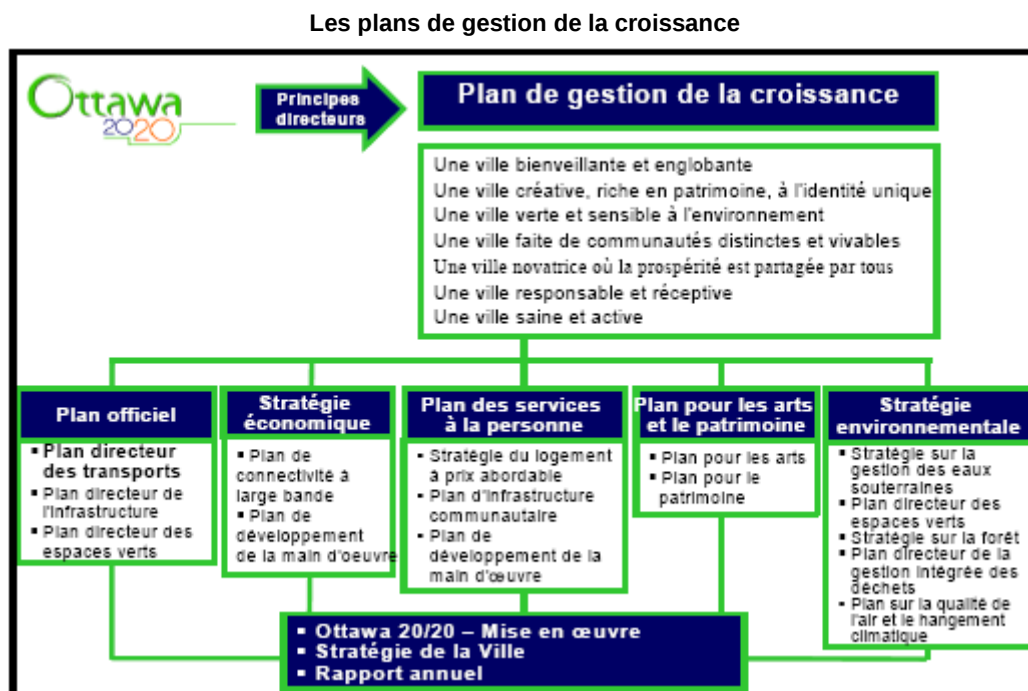
Source : <http://www.ncrcrossings.ca>. Consulté en avril 2008.

En ce qui concerne le transport en commun, une autre instance assure un rôle de coordination régionale. Il s'agit de TRANS, un comité conjoint pour la planification des transports dans la région de la Capitale nationale. Fondé en 1979, ce comité a pour objectif de coordonner les efforts des principales agences de planification des transports dans la région. Il s'agit d'un forum neutre, favorisant l'échange d'informations, gérant des études et recueillant des données relatives à la planification des transports. Par exemple, c'est le comité TRANS qui est en charge de la réalisation de l'enquête Origine Destination pour la région. Les six instances membres du comité TRANS sont : la Commission de la capitale nationale, le ministère des Transports du Québec, le

ministère des Transports de l'Ontario, la Ville de Gatineau, la Ville d'Ottawa et la Société de transport de l'Outaouais. OC Transpo est représenté sur ce comité via la Ville d'Ottawa. Ces membres partagent le financement du comité, dans une proportion qui varie en fonction des projets. Il ne s'agit pas d'une instance de décision ni de planification, mais bien d'un comité collaboratif pour la réalisation d'études et la collecte de données relatives au transport.

4. La planification

Du côté d'Ottawa, c'est la ville qui assure les fonctions de planification, de détermination du niveau de service, de détermination des tarifs et d'exploitation. La planification est assurée via l'élaboration du Plan directeur des transports. Ce plan a pour objet l'établissement des politiques qui orienteront les décisions quotidiennes en matière de transport et qui serviront de point de départ à la préparation des budgets d'exploitation et d'immobilisations. Son élaboration (en 2003) s'est située dans un contexte de planification plus large, c'est-à-dire la stratégie Ottawa 20/20. Cette stratégie consiste à aider la ville à se préparer en vue de la croissance prévue d'ici les 20 prochaines années. La stratégie Ottawa 20/20 comprend cinq plans de gestion de la croissance, dont le Plan Officiel. Le Plan Directeur des Transports est directement relié au Plan Officiel, puisque ce dernier établit les politiques relatives à l'aménagement du territoire, à la conception communautaire, au transport et aux infrastructures.



Source : [http : //ottawa.ca](http://ottawa.ca). Consulté le 18 mars 2008.

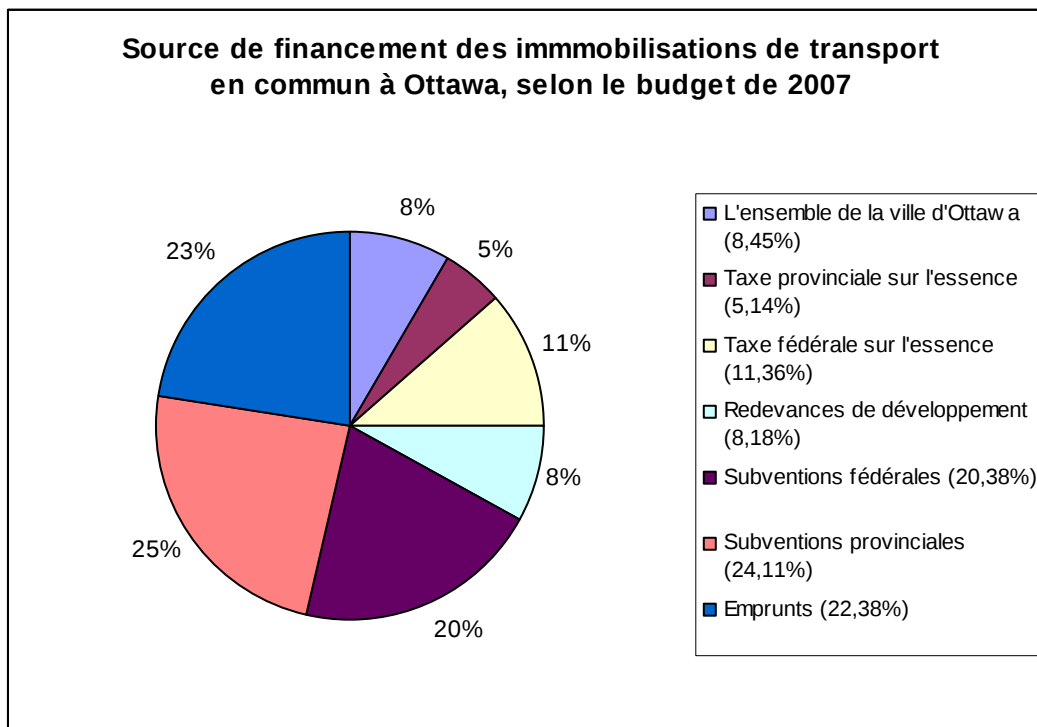
Le Plan directeur des transports de 2003 est actuellement en processus de révision, parallèlement à la mise à jour du Plan officiel. Dans le cadre de cette révision, la ville d'Ottawa a demandé aux citoyens de se prononcer à propos de quatre options de transport en commun rapide au centre-ville. Des consultations publiques sur ces options auront lieu en septembre/octobre 2008. La présentation de la version finale de la mise à jour du Plan directeur des Transports aura lieu en février/mars 2009.

Le niveau de service et les tarifs de transport en commun sont déterminés dans le budget de la ville d'Ottawa, adopté par le conseil municipal. Le prix de passage en argent comptant pour un adulte est de 3,00 \$ pour le système d'autobus régulier, 4,00 \$ pour le service express et 2,25 \$ pour un billet du service de SLR O-Train.

Du côté de la ville de Gatineau, c'est la Société de transport de l'Outaouais qui exerce des fonctions de planification en élaborant son plan stratégique. La production d'un plan stratégique sur dix ans s'inscrit dans le cadre de la Loi sur les sociétés de transport du Québec. Le plan stratégique 2005-2015 est le deuxième document de planification que la Société de transport de l'Outaouais a produit, le premier étant le Plan intégré des réseaux routiers et de transport en commun, élaboré en 1995. Le Plan stratégique 2005-2015 sert à établir les orientations pour l'Outaouais, et plus particulièrement pour la Ville de Gatineau, en matière de transport en commun. Ce plan a tout d'abord été élaboré par un Comité consultatif sur le développement du transport en commun en Outaouais. Ce comité avait été mis sur pied par la Société de transport de l'Outaouais et il était formé de membres siégeant au conseil d'administration de la Société. Puisque cinq des sept membres du conseil d'administration de la STO proviennent du conseil municipal, la planification pour la STO est faite par des élus de Gatineau. Le plan a ensuite été présenté en consultations publiques, pour finalement être adopté par le conseil d'administration de la Société de transport de l'Outaouais.

5. Le budget, la reddition de compte et le financement

Le budget d'immobilisations pour le service de transport en commun offert par OC Transpo est compris dans le budget de la Ville d'Ottawa. La grille tarifaire y est aussi incluse. Selon le budget de 2007, le financement des immobilisations pour les années 2008 à 2010 sera assuré à 45 % par des subventions provinciales et fédérales, à 16 % par les taxes fédérales et provinciales sur l'essence et à 42 % par la Ville d'Ottawa (emprunts, redevances de développement, autres).

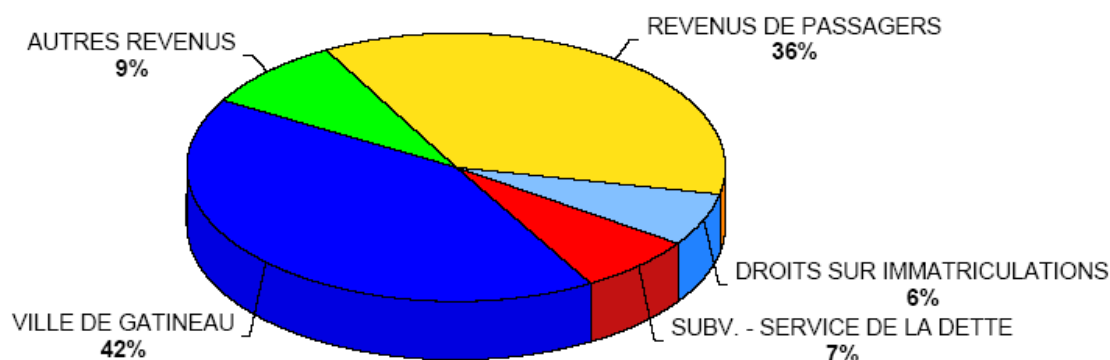


Source : INRS-UCS.

Pour ce qui est des dépenses d'exploitation d'OC Transpo, elles sont assurées à 53,5 % par une contribution municipale, à 44 % par les recettes et à 2,5 % par la taxe sur l'essence.

Du côté de la ville de Gatineau, le conseil d'administration de la Société de transport de l'Outaouais approuve le budget, qui doit ensuite être adopté par le Conseil municipal de la Ville de Gatineau. Le budget comprend, entre autres, la grille tarifaire, ainsi que le programme des immobilisations. Selon le budget de 2008, les revenus pour l'exploitation proviennent à 42 % de la contribution de la ville de Gatineau, à 36 % des passagers, à 7 % des subventions pour le service de la dette, à 6 % des droits sur les immatriculations, à 6 % des subventions au transport adapté et autres contributions⁹⁴ et à 3 % d'autres revenus.

⁹⁴ Les subventions au transport adapté proviennent du gouvernement du Québec et les autres contributions sont aussi pour le transport adapté et elles proviennent des villes de Cantley et de Chelsea (20 000 \$ au total pour les deux villes).

Budget 2008 de la société de transport de l'Outaouais : provenance des fonds

Source : [http : //www.sto.ca/pdf/budget_2008.pdf](http://www.sto.ca/pdf/budget_2008.pdf). Consulté en avril 2008.

Enfin, selon le programme des immobilisations pour les années 2008 à 2010, celles-ci seront subventionnées à 71,5 % par le gouvernement du Québec et à 28,5 % par des obligations émises par la Société de transport de l'Outaouais. Pour ce qui est du projet Rapibus, le gouvernement du Québec contribuera à 75 % et la ville de Gatineau à 25 %.

6. Conclusion

On peut retenir du cas de la région d'Ottawa/Gatineau qu'il n'y a pas d'organisme métropolitain exerçant un contrôle sur la planification du transport en commun parce que les deux villes appartiennent à des provinces différentes. Bien que la Commission de la capitale nationale soit en charge de penser à la coordination du transport en commun entre les villes d'Ottawa et de Gatineau, cet organisme n'a qu'un rôle de collaboration et les villes exercent chacune leur planification de manière indépendante. Toutefois, cette agglomération est surtout caractérisée par le fait que le transport en commun est strictement une affaire municipale. Ce sont en effet les conseils des Villes d'Ottawa et de Gatineau qui décident des services de transport en commun, les planifient, les gèrent et les financent.

7. Sources utilisées

Commission de la Capitale Nationale. 2005. «Commission de la Capitale Nationale». En ligne. <<http://www.canadascapital.gc.ca/bins/index.asp>>. Consulté en mars-avril 2008.

Commission de la Capitale Nationale, Ministère des Transports du Québec et Ministère des Transports de l'Ontario. 2008. «Évaluation environnementale des liaisons interprovinciales». En ligne. <<http://www.ncrcrossings.ca/fr/accueil.html>>. Consulté en avril 2008.

OC Transpo. 2008. «Le transport en commun à Ottawa». En ligne. <http://www.octranspo.com/Main_MenuF.asp>. Consulté en mars-avril 2008.

Société de transport de l'Outaouais (2007). Budget 2008: Société de transport de l'Outaouais. Gatineau: 19 p En ligne. <http://www.sto.ca/pdf/budget_2008.pdf>. Consulté en avril 2008.

Société de transport de l'Outaouais. 2008. «Société de transport de l'Outaouais». En ligne. <http://www.sto.ca/index_f.asp>. Consulté en mars-avril 2008.

Statistique Canada. 2008. «Recensement de 2006». En ligne. <<http://www.statcan.ca/menu-fr.htm>>. Consulté le 4 avril 2008.

TRANS (2006). Enquête Origine-Destination 2005: Principaux résultats: 8 p En ligne. <<http://www.ncr-trans-rcn.ca/uploadedFiles/O-DSurvey/KeyFindingsFR.pdf>>. Consulté en mars-avril 2008.

TRANS. 2007. «TRANS: un comité conjoint pour la planification des transports dans la région de la Capitale nationale». En ligne. <<http://www.ncr-trans-rcn.ca>>. Consulté en mars-avril 2008.

Ville d'Ottawa. 2001-2008. «Ville d'Ottawa». En ligne. <http://ottawa.ca/index_fr.html>. Consulté le 18 mars 2008.

Ville d'Ottawa (2003). Plan directeur des transports: 149 p En ligne.

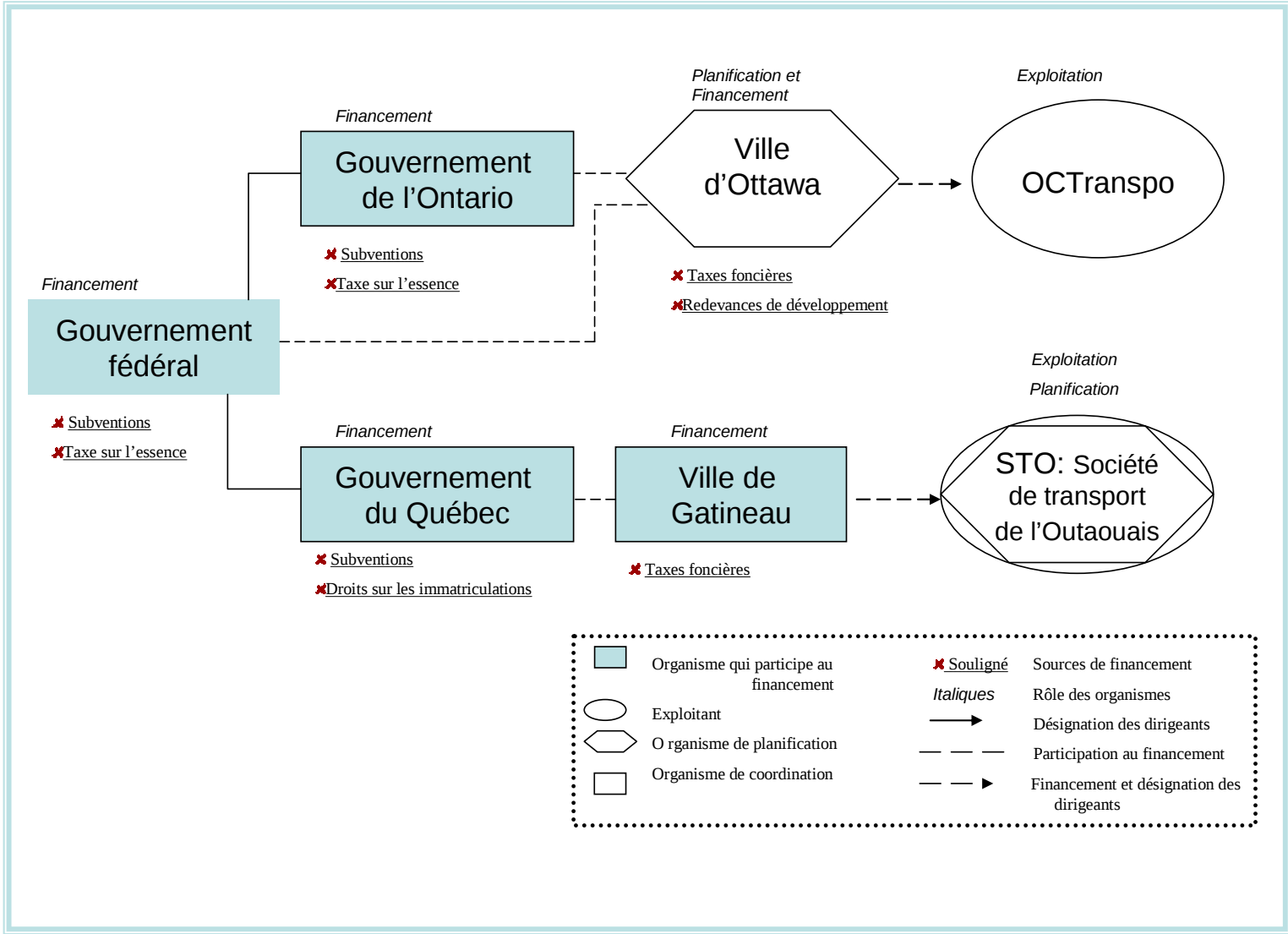
<http://ottawa.ca/city_services/planningzoning/2020/transpo/toc_fr.shtml>. Consulté le 18 mars 2008.

Ville d'Ottawa (2007). Budget 2007: Capital budget. Ottawa: 368 p En ligne.

<http://www.ottawa.ca/city_hall/budget/previous_budgets/budget_2007/images/final_cap/capital_budget_2007_en.pdf>. Consulté en avril 2008.

Ville d'Ottawa (2008). Budget 2008: Planning Transit and the Environnement. Ottawa: 123 p En ligne. <http://www.ottawa.ca/city_hall/budget/budget_2008/images/pte_en.pdf>. Consulté en avril 2008.

Gestion du transport en commun. Organigramme des intervenants et des interventions – Ottawa/Gatineau



Chapitre 9 - Los Angeles

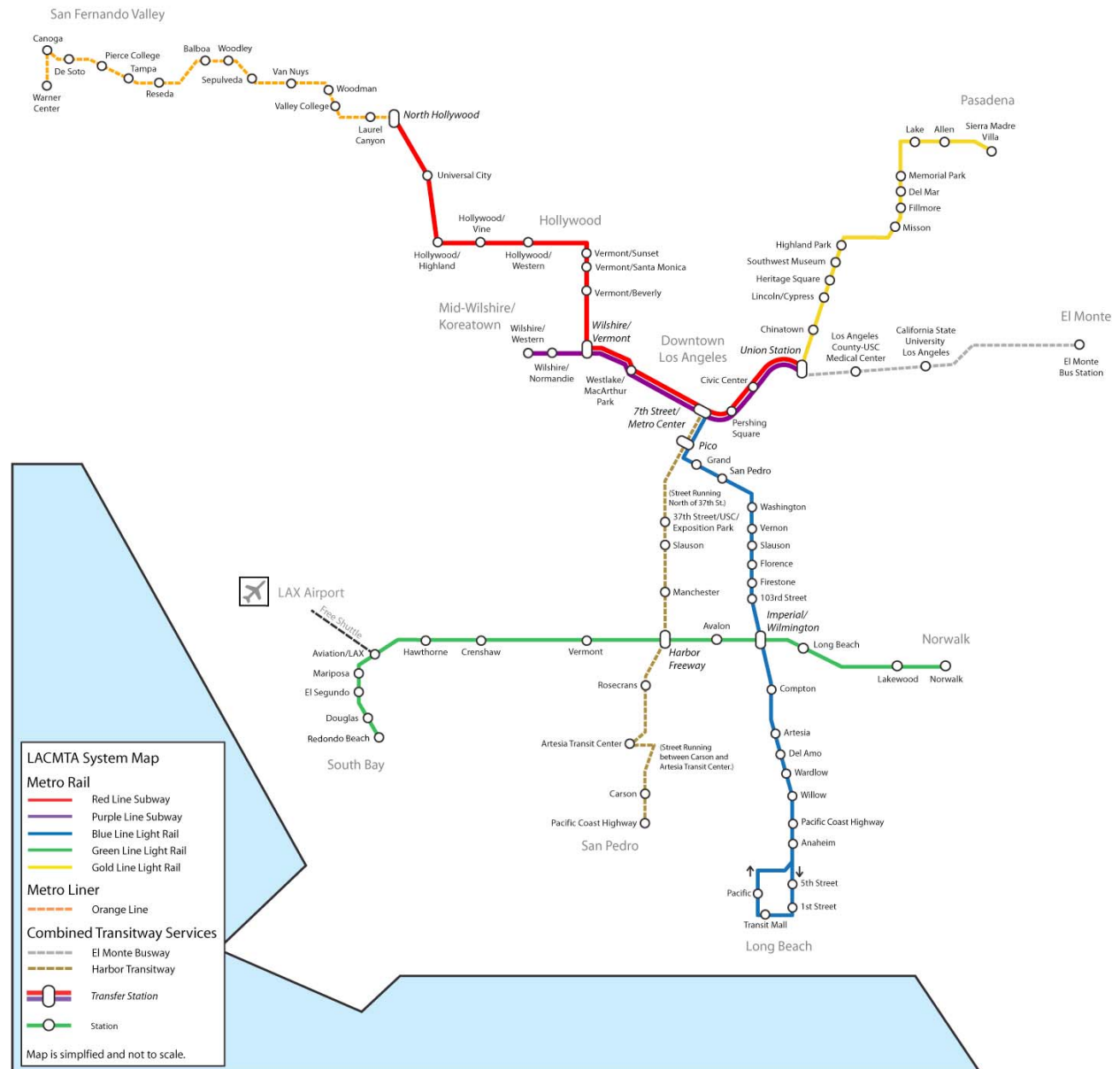
1. Introduction

Los Angeles est un centre économique et culturel international majeur, caractérisé par son vaste étalement et sa basse densité (Soja et Scott, 1996 : 12). Deuxième plus grande ville des États-Unis, elle couvre 1 300 km² et rassemble près de quatre millions de personnes. Le Grand Los Angeles (« Greater Los Angeles ») couvre, quant à lui, 12 500 km², comprend près de 18 millions d'habitants et recoupe cinq comtés (Los Angeles, Orange, Ventura, Riverside, San Bernardino).

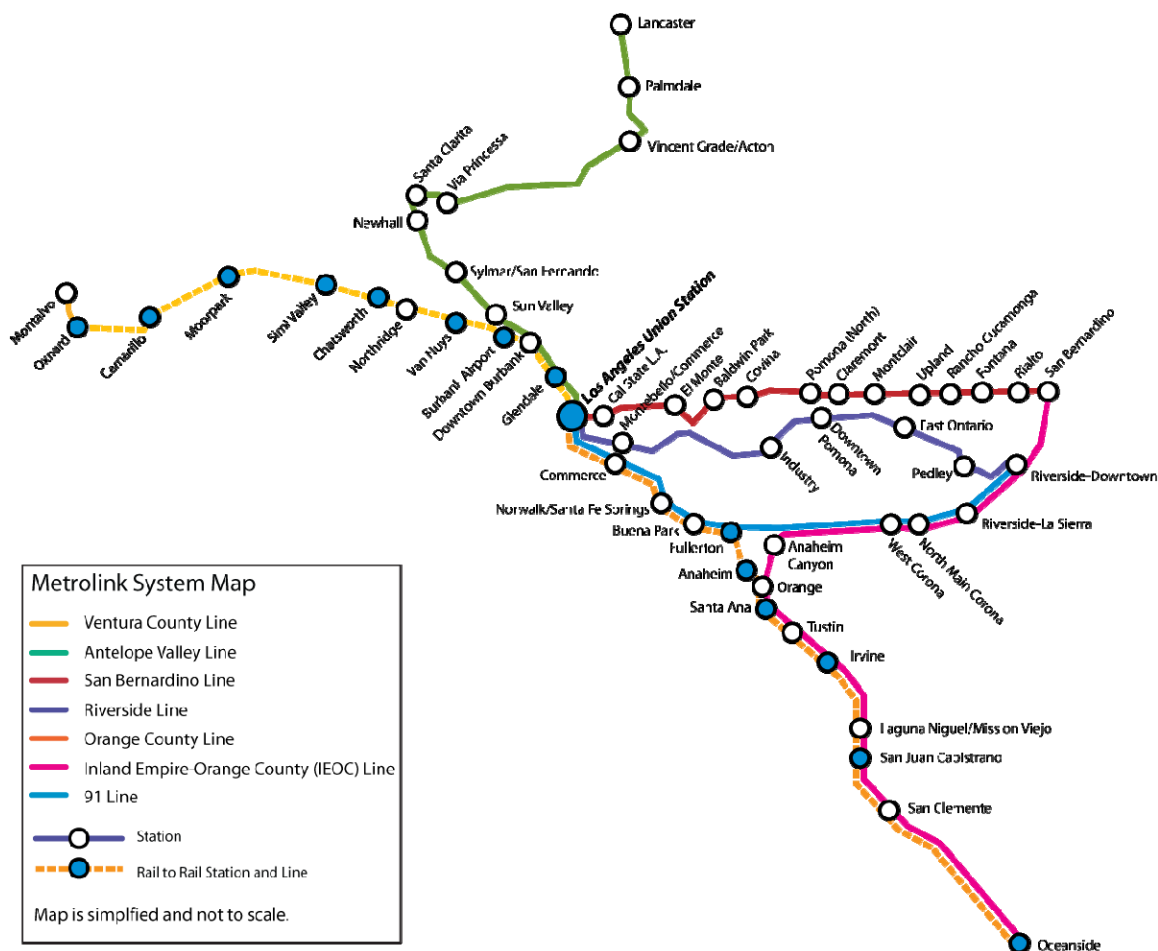
La région est desservie, sur le plan ferroviaire, par un total de 118 km de voie ferrée (voir carte 1). On y retrouve 62 stations, réparties entre trois lignes de train léger (les lignes Bleue, Verte et Or, mises en service respectivement en 1990, 1995 et 2003) et deux lignes de train souterrain (les lignes Rouge et Pourpre, mises en service en 1993). Ces lignes sont connectées, par l'intermédiaire de Union Station (centre-ville de Los Angeles), aux lignes d'Amtrak et de Metrolink, qui viennent élargir la portée du système ferroviaire régional à tout le sud de la Californie (voir carte 2). En ce qui concerne les autobus, plus de deux cents lignes couvrent le territoire métropolitain, incluant des circuits locaux, des circuits express et des circuits interurbains. C'est le deuxième plus important réseau du genre aux États-Unis. À ce système s'est récemment (en 2005) ajouté le « Metro Liner » (ligne Orange), une ligne d'autobus à grande capacité de 23 km de long, et fonctionnant pratiquement comme une ligne ferroviaire (arrêt à toutes les stations, priorité aux intersections).

Ces services sont administrés, sur le plan régional, par la Los Angeles County Metropolitan Transportation Authority (MTA). Cette agence régionale est le résultat de la fusion, en 1993, de la Los Angeles County Transportation Commission (la commission des transports du comté de Los Angeles, comme il en existe dans les autres comtés de l'État), et du Southern California Rapid Transit District, qui était le principal exploitant de services d'autobus et de train léger du comté de Los Angeles. Cette fusion permet de rassembler au sein d'une seule agence la planification et la coordination du développement des infrastructures de transport en commun, et l'opération de la majeure partie de ces services sur le territoire du comté⁹⁵.

⁹⁵ Pour un aperçu détaillé de l'histoire du développement du réseau de transport de Los Angeles, voir Wachs (1996).



Carte 1 - Système ferroviaire de transport en commun de Los Angeles
source : Los Angeles County Metropolitan Transportation Authority.



Carte 2 - Système ferroviaire de transport en commun régional du sud de la Californie
source : Southern California Regional Rail Authority (Metrolink).

2. Gestion du transport en commun et prise de décisions

La MTA est administrée par un conseil d'administration de treize membres, auxquels s'ajoute un représentant du gouverneur de la Californie, qui ne dispose pas du droit de vote. Le conseil est composé des cinq superviseurs du comté de Los Angeles⁹⁶, du maire de Los Angeles, de trois représentants nommés par le maire (au moins, un d'entre eux doit siéger au conseil municipal de la ville) et de quatre membres de conseils municipaux d'autres villes que Los Angeles se trouvant dans le comté. Ce conseil est secondé par un exécutif de onze membres. Le « Chief Executive Officer » gère directement les opérations du MTA et se rapporte au conseil, qui établit les politiques générales de l'agence.

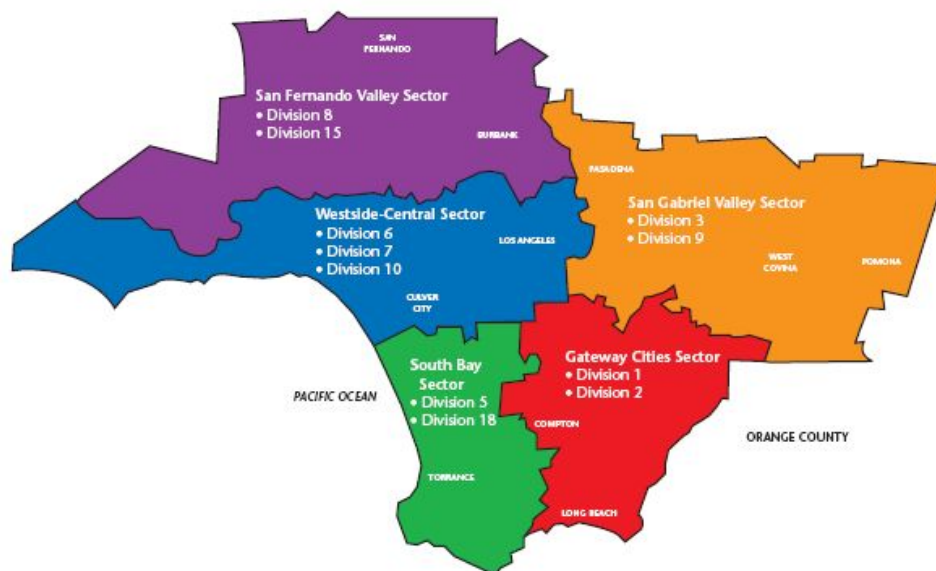
⁹⁶ Ces « Los Angeles County Supervisors » forment le conseil du comté de Los Angeles. Un superviseur est élu dans chacun des cinq districts que comprend le comté.

L'opération des activités ferroviaires est centralisée au sein de cet exécutif, mais depuis 2001, l'administration des services d'autobus est déléguée à cinq « Sector Governance Councils », qui peuvent comprendre jusqu'à neuf membres⁹⁷. Chacun de ces conseils administre les services offerts sur les lignes d'autobus opérant à partir des garages se trouvant sur son territoire. Les secteurs concernés sont Gateway Cities, San Fernando Valley, San Gabriel Valley, South Bay et Westside/Central (voir carte 3). Les conseils sont composés en majeure partie de membres de conseils municipaux et de comtés, mais la loi exige qu'au moins la moitié de ces conseillers soient des utilisateurs du système de transport en commun et la composition de chaque conseil doit obtenir l'aval du conseil d'administration de la MTA⁹⁸.

Bien que ce dernier ait un droit de regard final sur les questions de la planification et de l'opération des services sur leur territoire, ce sont les conseils sectoriels qui supervisent ces activités. De plus, ceux-ci ont pour responsabilités d'approuver le budget sectoriel soumis par leur directeur général, de convoquer et de conduire les consultations publiques sur l'état des services dans leur secteur, d'approuver et d'évaluer les programmes locaux, d'opérer les changements nécessaires aux services et de s'assurer de leur conformité aux politiques générales de la MTA.

⁹⁷ Une première tentative de décentralisation en 1996 s'était soldée par un échec et les services avaient été centralisés de nouveau en 2000.

⁹⁸ En conséquence, plusieurs des élus œuvrant dans ces conseils sont également des utilisateurs du transport en commun. "COMPOSITION: The Councils are comprised of up to nine members of the community residing or working within the boundaries of a designated Service Sector of the MTA. Members of the Service Sector Council may be elected officials and/or private citizens, and shall require that at least fifty percent of the Council members be consumers of transit service. Sectors have the option of retaining structures already in place and may request to the MTA Board a change in the number of members represented on the Council. MTA Board Members and employees are prohibited from membership on a Service Sector Council." (Los Angeles County Metropolitan Transportation Authority Service Sector Governance Council Bylaws, 2005 [http://www.metro.net/about_us/service_sectors/ss_bylaws.pdf]).



Carte 3 - Districts des « Sector Governance Councils » de la MTA
source : California State Auditor, 2003.

Le MTA est le principal exploitant de services de transport en commun du sud de la Californie, mais à son réseau s'ajoute une quarantaine de transporteurs municipaux, dont la taille varie considérablement d'un cas à l'autre – par exemple, le transporteur de Baldwin Park dispose de seulement six véhicules, alors que le « Los Angeles Department of Transportation » dispose de plus de trois cents véhicules –, ainsi qu'une poignée de transporteurs privés, qui servent surtout des clientèles particulières, comme les handicapés.

3. Contrôle régional et métropolitain

La MTA se distingue par le fait qu'elle cumule les fonctions d'opérateur et de planificateur des services de transport en commun à l'échelle régionale et métropolitaine. Ce cumul lui donne une grande influence dans la région. Son mandat dépasse d'ailleurs le seul domaine du transport en commun pour englober, plus généralement, le transport des personnes. Elle gère ainsi les voies réservées au covoiturage, les pistes cyclables, ainsi qu'un service de remorquage autoroutier (Metro Freeway Service Patrol). La MTA finance également en partie Metrolink, le service de transport ferroviaire régional. Elle doit partager une partie de ce contrôle avec d'autres instances, même si elle demeure l'acteur clé.

En amont, la Southern California Association of Governments (SCAG), qui réunit 76 représentants des différents gouvernements du sud de la Californie, a pour mandat d'assurer l'application du Regional Transportation Plan fédéral sur son territoire, et de le mettre à jour tous les trois ans. De nombreux acteurs locaux doutent de l'efficacité de l'organisme comme agent de planification régionale⁹⁹, mais il est clair qu'il a une certaine influence sur la MTA, puisque cette dernière doit se conformer au Regional Transportation Plan et au Regional Transportation Improvement Program du SCAG pour recevoir du financement du gouvernement fédéral et de l'État. Parallèlement, la California Transportation Commission a pour mandat de coordonner la construction d'autoroutes et d'infrastructures de transport en commun. Formée de neuf commissaires nommés par le gouverneur, elle exerce une certaine influence sur la MTA en ce qui concerne la coordination.

En aval, même si la MTA et les exploitants municipaux n'entretiennent pas de liens formels, il y a des efforts de coordination ponctuels entre les agences métropolitaines et les agences locales. C'est par exemple le cas du développement du réseau de voies cyclables, ou encore des améliorations des services d'autobus au niveau des "Sector Governance Councils "

4. La planification

Les gouvernements fédéraux et de l'État ont leurs propres services de planification de développement des transports, auxquels s'ajoute le plan de la Southern California Association of Governments. Ces plans englobent toutefois l'ensemble du déplacement des personnes et touchent de vastes territoires. Leur influence sur le fonctionnement de la MTA est donc modérée et diffuse. C'est l'exécutif de celle-ci qui a l'influence la plus directe sur la planification et la détermination des niveaux de service, ainsi que sur les tarifs. Puisque c'est également elle qui opère la majorité des services de transport en commun dans le comté, les liens entre les organismes de planification et d'opération se font surtout au sein même de la MTA.

Les liens sont beaucoup plus étroits entre la MTA et les départements responsables de l'aménagement et de la planification sur le plan municipal, et tout indique que les relations entre ces deux instances sont harmonieuses. Par exemple, dans le cas de la mise en place d'une nouvelle ligne de train léger, la ligne EXPO, le Department of City Planning de Los Angeles et la MTA œuvrent conjointement pour s'assurer que la nouvelle ligne contribue positivement à la revitalisation des secteurs West Adams, Baldwin Hills et Leimer Park, qu'elle traverse.

⁹⁹ Voir par exemple Zuma Dogg, "Planning for Disaster", LA Weekly, le 14 février 2007.

5. Le budget, la reddition de compte et le financement

Le budget et la grille tarifaire de l'agence métropolitaine sont proposés par l'exécutif et approuvés par le conseil d'administration. La MTA dispose de plusieurs sources de financement : revenus provenant des usagers, pourcentage des taxes de vente locales, subventions des deux paliers de gouvernement supérieurs (voir tableau 1). Le budget total de l'agence pour 2008 est d'un peu plus de trois milliards de dollars¹⁰⁰. Un peu plus du tiers de ce budget est consacré à l'exploitation du réseau de transport en commun (164 millions, voir tableau 2).

Ce sont les deux taxes de vente locales, imposées à la grandeur du comté de Los Angeles en 1980 et en 1990, qui forment environ la moitié du budget de la MTA. Ces taxes servent au financement de l'ensemble des services de transport en commun du comté, et c'est la MTA qui est chargée de s'assurer de leur redistribution. Dans le cas de la première taxe, 25 % va aux transporteurs municipaux, 35 % au développement des trains régionaux et le reste à la MTA. Pour ce qui est de la seconde, 20 % va aux transporteurs municipaux et 40 % à la MTA. Le reste est consacré aux services de sécurité (5 %), au transport sur rail (10 %) et à la gestion des autoroutes (25 %).

Les subventions du gouvernement fédéral et de l'État forment une autre part importante du financement de la MTA et sont conditionnelles à son adhésion aux normes et aux plans de développement adoptés par ces instances, même si ces plans ne sont pas particulièrement contraignants.

Sur le plan de la tarification, la MTA pratique une politique de tarif unique dans l'ensemble de son réseau, ne demandant un supplément que dans le cadre de l'utilisation des lignes de train léger.

¹⁰⁰ Ce montant comprend évidemment des services qui ne relèvent pas du transport en commun.

Tableau 1 - Sources de revenus de la MTA (2008)

Source	Montant (en millions de dollars)
Usagers	342
Taxe de vente A	776
Taxe de vente B	741
Subvention fédérale	347
Subvention de l'État	712
Intérêts, bonds	97
Autres sources	112
Total	3126

Source : Los Angeles County Metropolitan Transportation Authority.

Tableau 2 - Dépenses de la MTA (2008)

Dépense	Montant (en millions de dollars)
Opérations (bus et trains)	1164
Contribution à METROLINK	59
Capital autobus	216
Capital trains	34
Constructions majeures (trains)	398
Service de la dette	309
Opérations municipales ("paratransit")	257
Retours sur la taxe locale	302
Rues et autoroutes	295
Autres projets	92
Total	3126

Source : Los Angeles County Metropolitan Transportation Authority.

6. Conclusion

Los Angeles dispose d'un des réseaux de transport en commun les plus étendus des États-Unis, ce qui n'est pas étonnant, compte tenu de la nature excentrée de la métropole et de sa région. Toutefois, ce réseau est relativement peu achalandé et a connu, au cours des années, des problèmes de développement considérables. La création, en 1993, de la Los Angeles County Metropolitan Transportation Authority constitue une tentative d'apporter des solutions à ces problèmes de développement, par la création d'une agence régionale qui aurait pour mandat de planifier et d'opérer la plus grande partie des services de transport des personnes de la région. L'agence représente un élément caractéristique du cas de Los Angeles, même si son succès se révèle relatif, le taux d'achalandage demeurant relativement bas et la centralisation des services

s'étant traduits par une flexibilité réduite, surtout dans le cas des services d'autobus. C'est d'ailleurs un problème auquel l'agence s'est attaquée en décentralisant une partie de son autorité dans ce domaine, créant toutefois ainsi de nouveaux problèmes de coordination entre les nouvelles entités locales créées.

7. Sources utilisées

Soja, Edward W. et Allen J. Scott. 1996. "Introduction to Los Angeles. City and Region" dans Edward W. Soja et Allen J. Scott, dir. *The City. Los Angeles and Urban Theory at the End of the Twentieth Century*. Berkeley: University of California Press, p. 1-21.

Wachs, Martin. 1996. "The Evolution of Transportation Policy in Los Angeles. Images of Past Policies and Future Prospects" dans Edward W. Soja et Allen J. Scott, dir. *The City. Los Angeles and Urban Theory at the End of the Twentieth Century*. Berkeley: University of California Press, p. 106-159.

Sites Web

American Public Transportation Association
<http://www.apta.com> (consulté le 14 avril 2008)

California State Auditor. 2003. *Los Angeles County Metropolitan Transportation Authority: It Is Too Early to Predict Service Sector Success, but Opportunities for Improved Analysis and Communication Exist*.
<http://www.bsa.ca.gov/pdfs/reports/2002-116.pdf> (consulté le 14 avril 2008).

California Transportation Commission
<http://www.catc.ca.gov/> (consulté le 14 avril 2008)

City of Los Angeles – Department of City Planning
<http://cityplanning.lacity.org/> (consulté le 14 avril 2008)

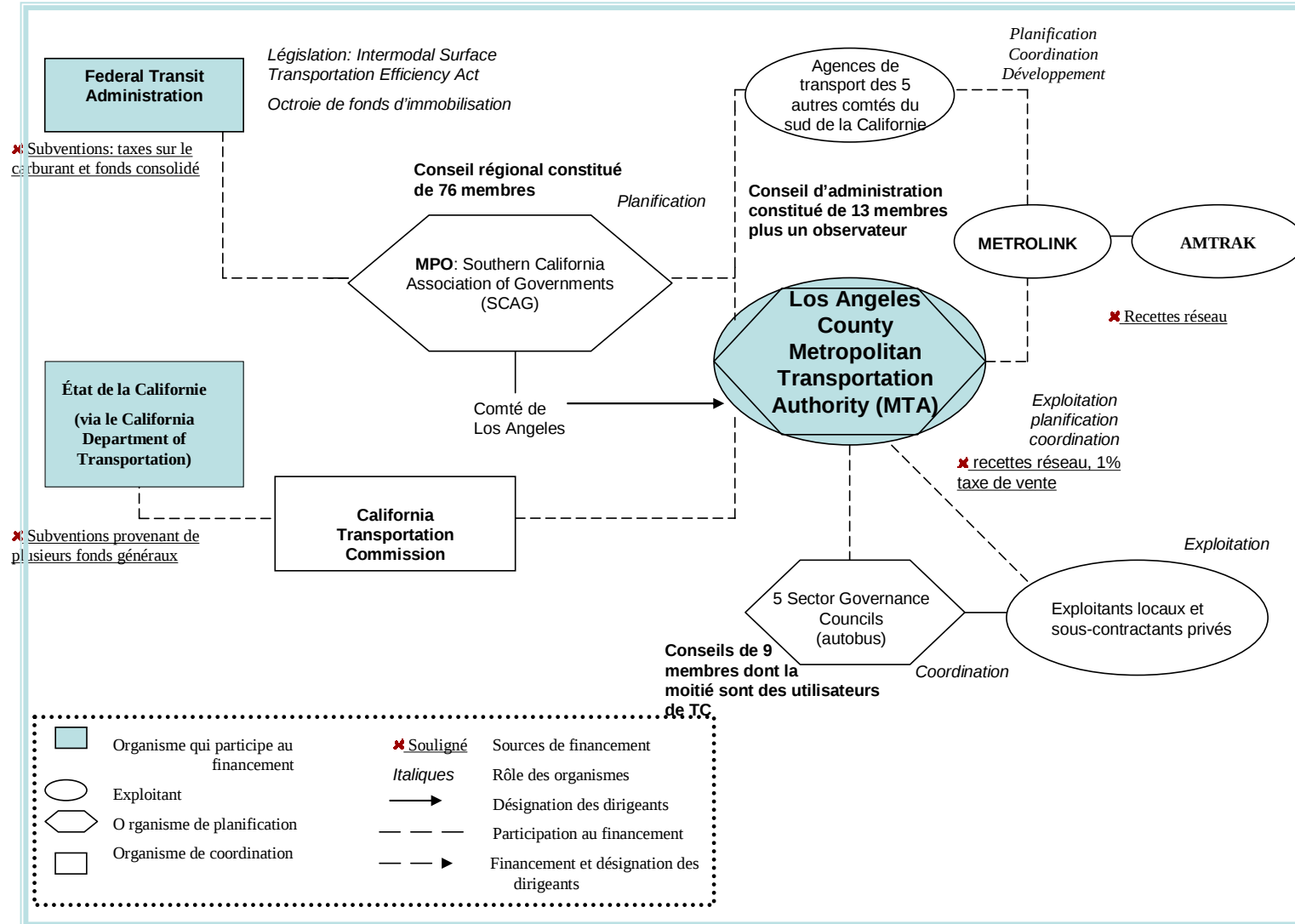
Exposition Metro Line Construction Authority
<http://www.buildexpo.org/> (consulté le 14 avril 2008)

Los Angeles County Metropolitan Transportation Authority
<http://www.metro.net> (consulté le 14 avril 2008)

Metrolink
<http://www.metrolinktrains.com> (consulté le 14 avril 2008)

Southern California Association of Governments
<http://www.scag.ca.gov> (consulté le 14 avril 2008)

Gestion du transport en commun. Organigramme des intervenants et des interventions –Los Angeles



Chapitre 10 - Portland, Oregon

1. Introduction

L'aire métropolitaine de Portland est la plus peuplée de l'État de l'Oregon. Elle comprend trois comtés (Multnomah, Clackamas et Washington) et 25 municipalités. L'ensemble de ces trois comtés compte 1 523 690 habitants (en 2004) et couvre un territoire de 7 956 km². La région a la particularité de se trouver dans un contexte de forte croissance démographique. En effet, la population de la grande région de Portland-Vancouver¹⁰¹ a crû de 26,6 % entre 1990 et 2000. De plus, on prévoit que l'aire urbanisée des trois comtés accueillera près d'un million d'habitants supplémentaires d'ici 2030.

L'aire métropolitaine de Portland est gouvernée par une instance régionale qui porte le nom de Metro et qui a la particularité d'être dirigée par un conseil d'élus régionaux composé de six membres élus par district et par un président élu par l'ensemble de la région. En place depuis 1978 et fonctionnant sous sa propre Charte depuis 1992, Metro est aussi très connue dans le domaine de l'aménagement du territoire pour ses initiatives de "smart growth", par exemple son périmètre d'urbanisation.

Le service de transport en commun métropolitain de cette région est offert uniquement sur l'aire urbanisée, ce qui correspond à peu près au même territoire que celui de Metro¹⁰². Le système est composé de trois lignes et 64 stations de train léger sur rails (SLR), ainsi que de 92 lignes d'autobus. L'achalandage annuel est de 96 918 000 déplacements (2007), soit 64 déplacements *per capita*¹⁰³. La tarification en vigueur est établie en fonction de trois zones concentriques. Les tarifs varient entre 1,75 \$ pour un billet adulte de la zone 1 à 2,05 \$ pour un billet valable dans toutes les zones. Les tarifs sont les mêmes pour l'utilisation des autobus et des SLR. Par ailleurs, le transport en commun est complètement gratuit dans une grande partie du centre-ville de Portland ("Fareless square"). Enfin, puisqu'une importante croissance est prévue dans la région, plusieurs projets sont en cours. Entre autres, l'ouverture d'une ligne de train de banlieue est prévue pour l'automne 2008.

¹⁰¹ La grande région métropolitaine de Portland-Vancouver comprend cinq comtés, dont un faisant partie de l'État de Washington.

¹⁰² Le territoire de l'agence en charge du transport est un peu plus grand, mais sa superficie exacte n'est pas fournie.

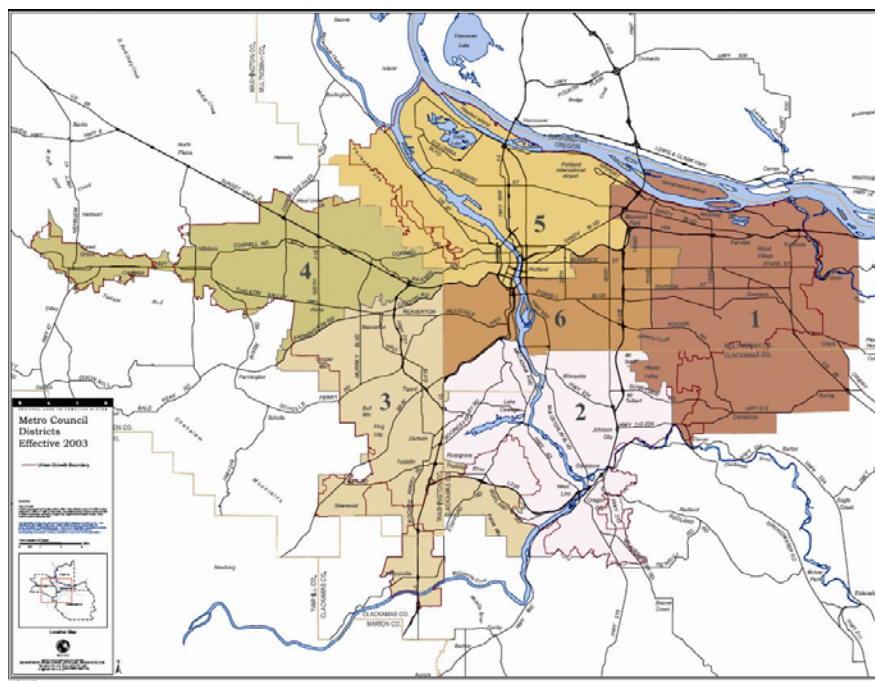
¹⁰³ Selon la population de 2004, donc aujourd'hui ce serait un peu plus faible.

Carte du réseau de transport en commun



Source : <http://trimet.org/index.shtml>. Consulté en février-mars 2008.

Territoire métropolitain de Portland



Source : <http://www.metro-region.org>. Consulté en février-mars 2008.

2. Gestion du transport en commun et prise de décisions

La responsabilité du transport en commun dans la région métropolitaine de Portland est assurée par deux organismes : Metro, en charge de la planification, et l'agence « Tri-County Metropolitan Transportation District of Oregon » (TriMet), qui assure la prestation des services.

TriMet est une agence territoriale de l'État de l'Oregon qui a été créée en 1969 par la loi House Bill 1808. Elle est dirigée par un conseil d'administration composé de sept membres nommés par le Gouverneur de l'État. Chaque membre représente un district géographique de la région, dans lequel il doit résider. Les membres du conseil sont nommés pour un mandat de quatre ans ou selon la volonté du Gouverneur. Ils doivent quant à eux nommer un directeur général pour un mandat dont la durée est indéterminée, mais qui peut être expulsé à tout moment sous réserve de l'accord de la majorité des membres du conseil.

TriMet fournit l'ensemble des services de transport en commun locaux et métropolitains sur le territoire des trois comtés dont l'aire urbanisée est sous l'autorité de Metro. Ainsi, TriMet fournit les services d'autobus, de SLR et bientôt, elle fournira ceux de train de banlieue.

En ce qui concerne le rôle du secteur privé, nous savons que celui-ci a contribué à la construction de la ligne de SLR desservant l'aéroport international de Portland, entre 1999 et 2001. Cependant, selon les informations de TriMet, le secteur privé n'a pas contribué à la construction des autres lignes et il n'exploite pas non plus de service de transport en commun métropolitain.

3. Contrôle régional et métropolitain

L'instance métropolitaine de la région, Metro, possède plusieurs compétences d'ordre régional, comme la gestion des déchets, la gestion d'un réseau d'espaces verts et de parcs, ainsi que la responsabilité du zoo de l'Oregon. Néanmoins, ses principales fonctions sont l'aménagement du territoire et la planification régionale du transport. En matière de transport, c'est Metro qui constitue l'organisation officielle de planification métropolitaine requise par la loi fédérale pour la distribution des fonds fédéraux de transport. C'est par l'adoption du Plan régional des transports (*Regional transportation Plan*) que Metro assure ses fonctions dans ce domaine. Ce plan doit être approuvé par le département fédéral des transports (USDOT). De plus, en vertu du règlement de planification des transports de l'Oregon (*Oregon Transportation Planning Rule*), le Plan régional des transports élaboré par Metro doit être conforme au Plan de transport de l'Oregon (*Oregon Transportation Plan*), ainsi qu'au règlement de planification des transports. Il sert ensuite de guide pour les investissements et les opérations assurés par l'agence métropolitaine de transport, TriMet.

Metro a pour responsabilité la planification du transport en commun métropolitain ; les élus de Metro n'interviennent pas directement dans l'exploitation et l'organisation du transport en commun. Ils exercent néanmoins un contrôle indirect, puisque pour remplir ses fonctions, TriMet doit établir un plan des investissements en transport (*Transit Investment Plan*) qui doit être cohérent avec les objectifs du plan régional des transports et ceux du concept de croissance 2040 (*2040 Growth Concept*)¹⁰⁴, deux importants documents de planification développés par Metro. Le plan des investissements en transport de TriMet définit les priorités et les investissements de l'agence pour les cinq prochaines années. Il est adopté par le conseil d'administration de TriMet et est mis à jour annuellement. On constate que le seul pouvoir des élus de Metro est de s'assurer que ce plan d'investissement élaboré par TriMet soit conforme aux plans de Metro.

¹⁰⁴ Il s'agit d'un concept d'urbanisation ayant pour objectif de définir, à long terme, l'organisation de la croissance et du développement régional dans la région métropolitaine de Portland.

4. La planification

Les fonctions de planification sont avant tout une responsabilité de Metro, mais TriMet effectue néanmoins aussi une forme de planification, par l'élaboration de son plan des investissements en transport et d'autres plans. Bien qu'officiellement, les investissements de TriMet doivent être cohérents avec les objectifs déterminés par Metro, aucun membre de Metro ne siège au conseil d'administration de TriMet. Ainsi, aucun élu métropolitain n'exerce de contrôle direct sur TriMet.

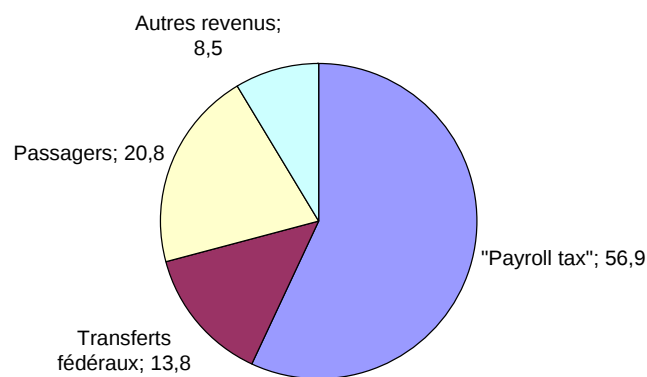
En ce qui concerne la détermination de la tarification, celle-ci est inscrite dans le code de TriMet, établi en fonction de la législation de l'État régissant ses activités.

Officiellement, il y a un lien entre la planification du transport dans la région métropolitaine et l'aménagement du territoire. Cette intégration découle du fait que Metro prépare son plan de transport régional (RTP) en fonction du 2040 Growth Concept, et que le plan d'investissement de TriMet doit correspondre aux objectifs de ce RTP. De plus, l'organisation de Metro comprend un service de développement, qui, en fait, est chargé de mettre en place des projets de "Transit Oriented Development" (TOD), c'est-à-dire des développements organisés autour d'un nœud de transport (dans ce cas-ci, une gare de SLR de TriMet).

5. Le budget, la reddition de compte et le financement

Le budget et le "Transit Investment Plan" sont adoptés par le conseil d'administration de TriMet. Quant à la grille tarifaire, elle est inscrite dans le code de TriMet, régi par la législation de l'Oregon.

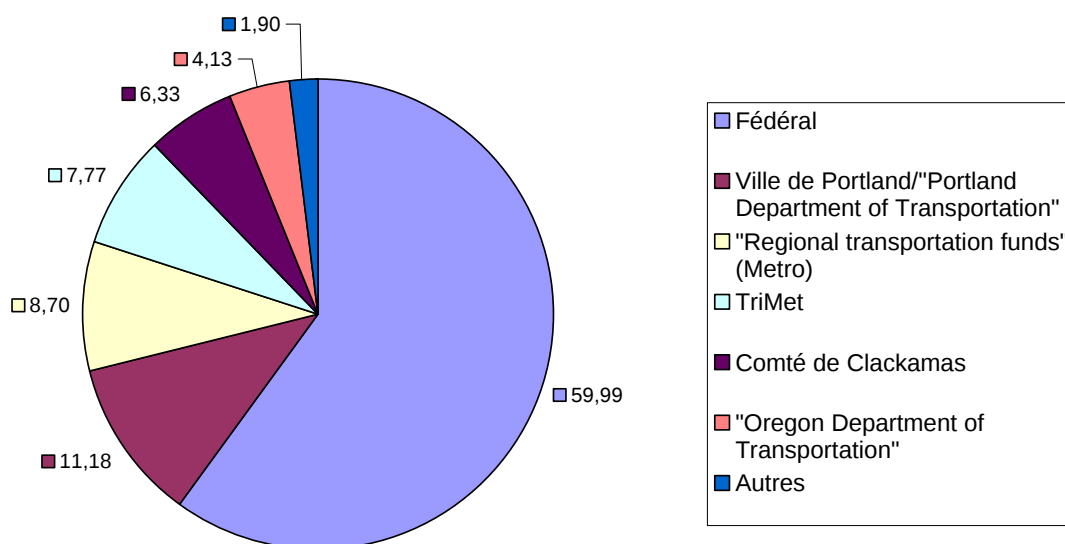
En ce qui concerne le financement des dépenses d'opération, la plus grande part (56,9 %) provient d'une taxe sur la masse salariale (*Payroll tax*). Cette taxe est perçue par le gouvernement de l'Oregon et est destinée au financement du transport en commun régional (elle est versée à TriMet). Cette taxe est imposée directement à l'employeur et porte uniquement sur le salaire brut versé pour services rendus à l'intérieur du district de TriMet. Une modification du taux de taxation doit passer par un amendement à la loi de l'Oregon. On constate donc que le gouvernement de l'Oregon joue un rôle très important au niveau de la gestion du transport en commun dans la région, par le contrôle qu'il exerce sur l'agence TriMet. Les deux autres principales sources de revenus de TriMet sont la tarification aux usagers (20,8 %) et les transferts fédéraux (15 %). Les autres revenus (8,5 %) proviennent essentiellement d'autres transferts fédéraux, de transferts de l'État, ainsi que de la publicité. Ainsi, grâce aux importants revenus issus de la taxe sur la masse salariale et aux transferts du gouvernement fédéral, il n'est pas nécessaire que Metro et les municipalités contribuent au financement de TriMet.

Sources de revenus d'opérations de TriMet

Source : INRS-UCS.

Les sources de financement des dépenses d'immobilisations varient en fonction des projets. Deux grands projets sont en cours actuellement sur le territoire de TriMet, et on constate que le gouvernement fédéral finance 50 % des coûts de construction dans un cas, et 60 % dans l'autre. Le projet le plus important est l'«I-205/Portland Mall Project». Il s'agit de la mise en place d'une nouvelle ligne de SLR, la ligne verte, qui reliera le centre-ville de Portland à plusieurs secteurs situés au sud, dont deux se trouvent dans le comté de Clackamas. La construction de cette nouvelle ligne servira aussi d'occasion pour revitaliser deux rues importantes du centre-ville de Portland, connues sous le nom de «Portland Mall». La construction de ce projet est financée à 60 % par le gouvernement fédéral, 36 % des revenus proviennent de sources locales (ville de Portland, TriMet, comté de Clackamas, Metro) et 4 %, de l'État de l'Oregon.

Sources de financement pour la construction du "I-205/Portland Mall Light Rail Project"



Source : INRS-UCS.

La construction du train de banlieue qui reliera Wilsonville (au sud) à plusieurs municipalités du comté de Washington, pour se terminer à Beaverton (au nord), constitue le second projet majeur de la région. L'ouverture de cette ligne est prévue pour l'automne 2008. Le financement du projet est assuré à 50 % par des fonds fédéraux, à 30 % par l'État de l'Oregon via l'émission d'obligations d'épargnes, à 13 % par TriMet et par l'émission d'autres types d'obligations et à 7 % par les villes impliquées et par le comté de Washington. Selon les informations fournies par TriMet, la contribution des villes impliquées peut être déterminée en fonction du nombre de kilomètres et du nombre de stations de la nouvelle ligne prévues à l'intérieur du territoire de chacune, de l'achalandage prévu, de la quantité de terrains à développer situés le long de la ligne et de leur capacité de payer.

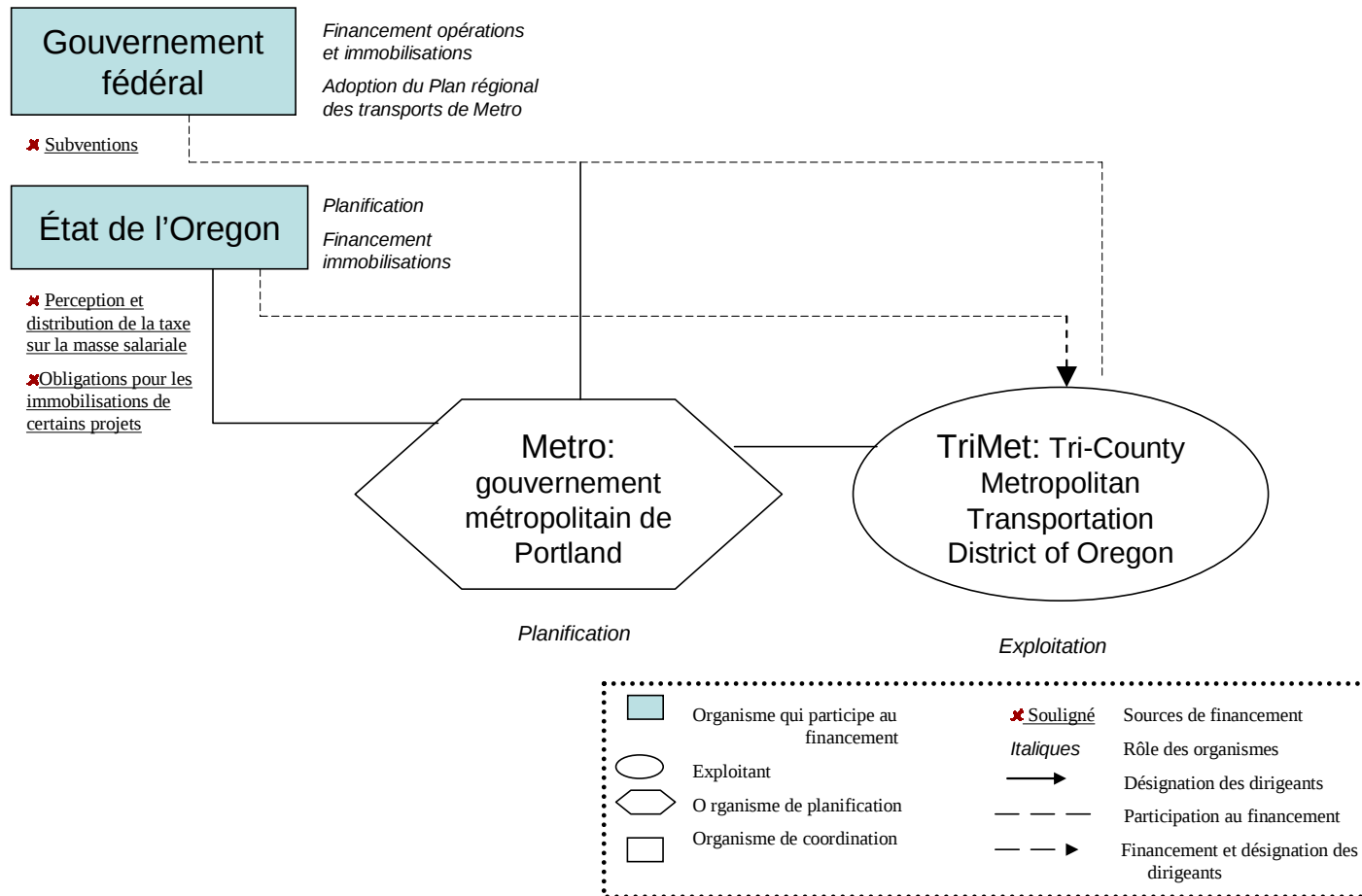
6. Conclusion

Le cas de Portland se caractérise par l'existence d'une taxe sur la masse salariale qui permet aux villes de ne pas contribuer au financement du transport en commun à même leurs taxes foncières. Cependant, puisqu'elles ne contribuent pas financièrement, les municipalités ne détiennent pas non plus de pouvoir en ce qui concerne la gestion métropolitaine du transport en commun. En effet, c'est plutôt l'État de l'Oregon qui joue un rôle prépondérant dans ce domaine. Malgré la présence d'une instance métropolitaine directement élue, l'État de l'Oregon exerce un important contrôle via l'agence TriMet, ainsi que via son Plan de transport, auquel la planification de Metro doit se conformer.

7. Sources utilisées

- Gibson, K., et C. Abbott. 2002. « Portland, Oregon ». *Cities*. vol. 19, n° 6, p. 425-436.
- Metro-Portland (2006). *Metroscope Year 2030* En ligne. <http://www.metro-region.org/files/maps/final_jurreviewed_2030_ms_gen2_3.dec07_2006.xls>. Consulté en 16 mars 2008.
- Metro (2007). *2035 Regional Transportation Plan Update: A profile of the Regional Transit System in the Portland Metropolitan Region*. Portland : 34 p En ligne <http://www.metro-region.org/files/planning/rtp_transit_systems_profilefinal.pdf>. Consulté en avril 2008.
- Metro. 2008. « Metro: People places. Open spaces ». En ligne. <<http://www.metro-region.org/>>. Consulté en février-mars 2008.
- Ozawa, Connie P. (2004). *The Portland Edge: Challenges and Successes in Growing Communities*. Washington D.C., Island Press : 321 p.
- Portland Mall Project. 2006. « I-205/Portland Mall Project Fact Sheet ». En ligne <<http://www.portlandmall.org/documents/factsheet.pdf>>. Consulté en mars 2008.
- TriMet (2007). *Facts about TriMet, Tri-County Metropolitan Transit District*: 4 p. En ligne <<http://www.trimet.org/pdfs/publications/factsheet.pdf>>. Consulté entre le 21 février et le 13 mars 2008.
- TriMet (2007b). *Transit Investment Plan*: 117 p. En ligne <<http://trimet.org/tip/index.htm>>. Consulté en 11 mars au 14 mars 2008.
- TriMet (2007c). *Tri-County Metropolitan Transportation District of Oregon-2007 Annual Report*. Portland : 41 p. En ligne. <http://trimet.org/pdfs/publications/TriMet_2007_Annual_Report.pdf>. Consulté en 11 mars au 14 mars 2008.
- TriMet. 2008. « TriMet: see where it takes you ». En ligne <<http://trimet.org/index.shtml>>. Consulté en février-mars 2008.

Gestion du transport en commun. Organigramme des intervenants et des interventions - Portland



Chapitre 11 - Chicago

1. Introduction¹⁰⁵

Au-delà de la place qu'elle occupe au sein de la *Manufacturing Belt*, Chicago se positionne comme l'une des places financières les plus importantes au monde. L'agglomération de Chicago compte aujourd'hui plus de neuf millions d'habitants¹⁰⁶ et s'étend sur 4 925 km². Elle s'affiche ainsi comme la plus importante agglomération de l'État de l'Illinois et la troisième plus grande des États-Unis.

L'État de l'Illinois laisse une place primordiale aux acteurs locaux dans la gestion du transport en commun et de l'aménagement du territoire. Dans l'ensemble de la région métropolitaine de Chicago, l'organisation du transport collectif repose sur une instance locale, la Regional Transportation Authority (RTA), responsable de la production des services de transport, et sur trois principales instances métropolitaines, dont la Chicago Area Transportation Study (CATS), qui est responsable de la planification des transports, la Northeast Illinois Regional Planning Commission (NIPC), qui a le mandat de l'aménagement du territoire, et enfin, plus récemment, la Chicago Metropolitan Agency for Planning (CMAP), qui intervient désormais de façon transversale sur les questions de planification des transports et de l'aménagement du territoire.

Comme en témoigne le plan ci-dessous, le réseau de la Regional Transportation Authority est le deuxième plus vaste réseau des États-Unis. Il se décline sous trois instances organisatrices, que nous étudierons plus en détail par la suite : la Chicago Transit Authority (CTA), le Commuter Rail Service Board (Metra) et le Suburban Bus Service Board (Pace).

Inauguré le 6 juin 1892, le métro de Chicago est le plus ancien réseau au monde encore en exploitation. Le réseau entier a une longueur de 170 kilomètres et possède 144 stations¹⁰⁷ :

¹⁰⁵ Une partie importante des informations contenues dans cette monographie sont issues de l'étude menée par le Ministère des transports du Québec : la planification des transports dans les métropoles américaines, octobre ,2007.

¹⁰⁶ Source: Wikipedia.org, consulté en avril 2008.

¹⁰⁷ Source: site Internet de la RTA consulté en avril 2008.



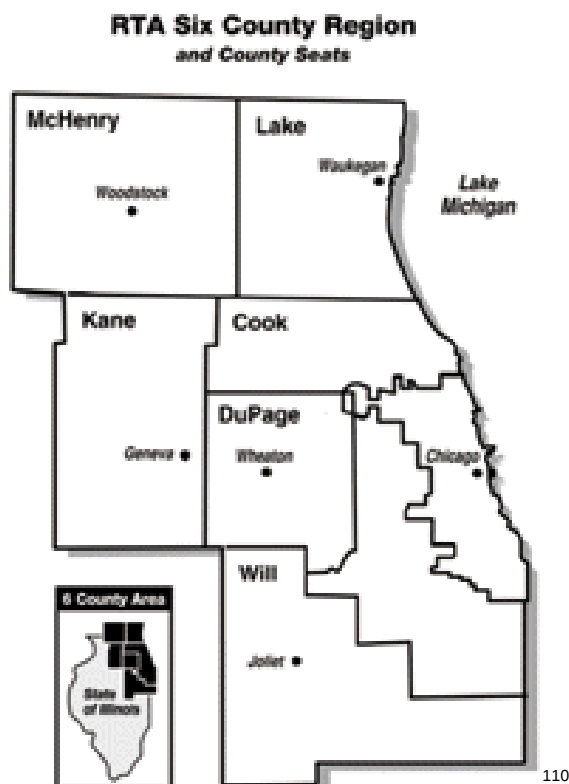
Plan du réseau souterrain de Chicago¹⁰⁸

2. Gestion du transport en commun et prise de décisions

La Regional Transportation Authority (RTA) couvre un territoire de 9 750 km², soit 272 municipalités, au sein des six comtés qui constituent la région métropolitaine de Chicago. Le réseau de transport urbain géré par la RTA est le deuxième plus grand des États-Unis, avec plus de deux millions de trajets par jour¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Source: site Internet de la Chicago Transit Authority consulté en avril 2008.

¹⁰⁹ La planification des transports dans les métropoles américaines, Ministère des transports du Québec.



110

La RTA est une agence autonome créée en 1974. Ses responsabilités sont définies par la loi de l'État de l'Illinois¹¹¹. Elle est notamment chargée d'encadrer la gestion financière du transport en commun. En effet, cet organisme métropolitain détient le pouvoir d'attribuer aux autorités organisatrices les fonds provenant du gouvernement fédéral, de l'État et des gouvernements locaux. La RTA est en charge des budgets et des programmes d'investissement des trois autorités organisatrices que sont la Chicago Transit Authority (CTA), Metra, et Pace.

De plus, elle s'assure que la région remplisse son engagement statutaire, qui est de récupérer 50 % de ses coûts d'exploitation par le biais des tarifs passagers. Elle distribue ensuite au CTA, au Metra et au Pace la part de la taxe sur le chiffre des ventes allouées aux transports urbains. Enfin, cette agence régionale possède un rôle d'encadrement en matière de planification et de coordination (quoique ce rôle soit plus faible). En effet, elle surveille les efforts de planification des transports urbains ayant une étendue régionale et travaille en conjonction avec les communautés de la région afin d'encourager des projets de développement en faveur du transport urbain.

¹¹⁰ Source: site Internet de la RTA consulté en avril 2008.

¹¹¹ Suite à un référendum mené entre les six comtés de la région métropolitaine lors de la création de la RTA.

La Regional Transportation Authority est dirigée par un conseil d'administration composé de 13 membres :

- Douze administrateurs nommés par les six comtés de la région : quatre par le Maire de la ville de Chicago, et un cinquième qui est le Président de la CTA ; quatre par les membres du conseil de comté de Cook ; deux administrateurs sont nommés par le Président des conseils des comtés de Kane, Lake, McHenry et Wil ; et le dernier administrateur est désigné par le Président du conseil de comté de DuPage ;
- Le Président du conseil d'administration, qui en est le treizième membre, est élu par un minimum de neuf de ces douze membres¹¹².

Ainsi, trois autorités organisatrices —CTA, Metra et Pace—sont chargées de l'exploitation (en régie ou en contrat) des services de transport en commun, de la fixation des itinéraires, des horaires et des tarifs. Cependant, pour une meilleure coordination des services, la Regional Transportation Authority gère le programme de certification des tarifs réduits de la région, ainsi que le programme de certification de transport public adapté, et fournit des renseignements sur les voyages à tous les services de transports publics de la région¹¹³.

La Chicago Transit Authority (CTA), créée en 1947, est en charge des services de métro et d'autobus dans la ville de Chicago, ainsi que dans une quarantaine de municipalités du comté de Cook. Concrètement, les infrastructures du métro appartiennent à la Ville de Chicago et la CTA les exploite elle-même. Son conseil d'administration est composé de sept membres : quatre sont désignés par le maire de Chicago, avec l'accord du conseil de ville et du gouverneur de l'Illinois, et les trois autres membres sont désignés par le gouverneur, avec l'accord du maire de Chicago et du Sénat de l'Illinois.

En 1984, la loi réorganise la mission de la Regional Transportation Authority¹¹⁴ et crée deux nouvelles instances : le Commuter Rail Service Board (Metra) et le Suburban Bus Service Board (Pace). La Metra est chargée de l'exploitation du réseau de trains de banlieue de l'agglomération de Chicago. Elle exploite en régie plus de 55 % des services qu'elle organise; le reste est sous-traité par deux compagnies ferroviaires. Son conseil d'administration se compose également de sept membres : trois d'entre eux sont désignés par les villes du comté de Cook (excepté

¹¹² La planification des transports dans les métropoles américaines, Ministère des transports du Québec.

¹¹³ Par l'intermédiaire de son Centre de Renseignements et de son système de planification de voyages accessible via Internet.

¹¹⁴ Réorganisation survenue après une crise politique et financière du TC dans le début des années 1980.

Chicago), trois autres sont désignés par les cinq comtés périphériques, et enfin, la ville de Chicago compte un représentant désigné par le maire.

Le Pace est chargé d'organiser les services d'autobus interurbains¹¹⁵. Il fournit un service de transport adapté sur la totalité du territoire de la Regional Transportation Authority (RTA) et propose un service de covoiturage. Il gère le système de réservation et sous-traite tous les services. Depuis que l'État lui a confié la responsabilité du transport adapté dans Chicago sans même lui transférer les financements adéquats, Pace réitère les contrats de sous-traitances. Le conseil d'administration du Pace est constitué de douze membres¹¹⁶ : les représentants du conseil du comté de Cook (excepté celui de Chicago) nomment six membres; cinq autres sont désignés par chaque président du conseil des cinq comtés périphériques; enfin, le président du conseil est désigné à la majorité par les membres du conseil du comté de Cook (hormis celui de Chicago), ainsi que par les présidents du conseil des cinq comtés périphériques.

3. Contrôle régional et métropolitain

Plusieurs structures régissent la planification des transports au sein de la région métropolitaine de Chicago, où chacune d'elles détient un pouvoir décisionnel plus ou moins fort. Tout d'abord, la Chicago Area Transportation Study (CATS) est l'organisme responsable de la planification des transports dans l'agglomération depuis 1955; elle intervient en tant que Metropolitan Planning Organization (MPO)¹¹⁷ depuis 1975. En effet, le gouvernement fédéral des États-Unis impose un certain mode d'organisation pour la planification des transports, dans lequel les instances responsables des infrastructures et celles responsables des services sont amenées à coopérer au sein d'une même organisation. La Metropolitan Planning Organization de Chicago filtre notamment l'ensemble des demandes d'investissement ou de subventions fédérales pour le transport.

L'organe décisionnel de la Chicago Area Transportation Study est la commission politique (*Policy Committee*), formée de 21 membres représentant les comtés et les organismes de transport de la région :

- deux membres de l'Illinois ;
- sept membres de chacun des comtés ;

¹¹⁵ Zones que la CTA ne dessert pas.

¹¹⁶ Chaque membre doit être maire d'une ville ou un ancien maire.

¹¹⁷ Ses missions sont les mêmes que dans le cas de Boston.

- trois membres des organismes de transport en commun (CTA, Pace et Metra) ;
- deux membres des transports privés ;
- trois membres du milieu municipal ;
- deux membres d'organismes régionaux ;
- deux membres du gouvernement fédéral.

Un « conseil des maires » a également été instauré en 1965, afin de contrebalancer l'influence exercée par la Ville de Chicago dans les décisions prises en matière d'organisation et de planification des transports. Ce conseil vise ainsi à coordonner les actions de planification entre la ville de Chicago, les comtés et les transporteurs au sein des 274 municipalités concernées. Le comité exécutif du conseil est constitué de 22 membres désignés par les maires des banlieues, sachant que le maire de Chicago est aussi en mesure de participer aux activités. Ce comité exécutif est le principal interlocuteur de la commission. De manière générale, le conseil des maires donne son avis sur la planification des transports, la qualité de l'air et l'équité en matière d'investissement.

Enfin, la Northeast Illinois Regional Planning Commission (NIPC), créée en 1957, est chargée de conseiller les municipalités, les comtés et les agences spécialisées en matière de transports et d'aménagement du territoire. Concrètement, elle diffuse l'information, encourage les coopérations et consensus. Elle doit également dresser, à titre indicatif, un schéma à long terme des sols (*204 Regional Framework Plan*). Elle valide les demandes de subventions soumises au gouvernement fédéral en fonction des objectifs régionaux de planification. Cette instance est dirigée par 34 commissaires désignés par le gouvernement de l'Illinois, les six comtés, le maire de Chicago, des assemblées de maires et par des agences spécialisées en transport.

L'Assemblée législative de l'Illinois a adopté une loi prévoyant l'union des deux instances responsables de ces activités pour l'agglomération de Chicago¹¹⁸. Depuis septembre 2006, il y a donc fusion entre la CATS (responsable de la planification des transports) et la NIPC (responsable de l'aménagement du territoire). Ces deux organismes sont ainsi réunis au sein de la Metropolitan Agency for Planning (CMAP).

Les dirigeants locaux ont peu à peu pris conscience de la nécessité d'instaurer une approche intégrée en termes de planification, de façon à ce que Chicago conserve sa forte compétitivité

¹¹⁸ Loi signée par le gouverneur de l'Illinois le 9 août 2005.

dans le champ des transports¹¹⁹. C'est ainsi qu'en 2005, la Chicago Metropolitan Agency for Planning (CMAP) a été créée. Le rôle de celle-ci consiste à influencer les décisions des autorités compétentes à partir d'analyses approfondies, tout en mettant en évidence les conséquences des actions envisagées. Sa mission prospectiviste ne lui confère cependant pas pour autant le pouvoir d'imposer des décisions en matière de transport et d'aménagement. Elle intervient en tant qu'assistant technique pour les municipalités. Celles-ci conservent leur pouvoir décisionnel en matière de zonage et d'utilisation des sols.

Le territoire de la CMAP comprend sept comtés¹²⁰. Son conseil d'administration est formé de 15 membres : cinq sont désignés par le maire de Chicago, cinq autres par les membres du comté de Cook (hormis Chicago) et par les maires des municipalités locales qui en font partie, et cinq sont nommés par chacun des autres comtés, c'est-à-dire par le président du conseil de comté et les maires des municipalités locales comprises dans le comté¹²¹.

4. La planification

Comme nous venons d'expliquer, la région métropolitaine de Chicago comprend diverses instances de planification. Par exemple, la Northeast Illinois Regional Planning Commission (NIPC) est chargée, depuis sa création, d'élaborer un plan d'aménagement du territoire (*land-use planning*) qui a une valeur indicative pour l'État, les agences spécialisées et les municipalités dans leurs décisions en matière d'utilisation du sol. Cela dit, le plan de transport reste pratiquement l'unique document planificateur véritablement pertinent. Ce plan résulte d'ailleurs de la coopération entre la Chicago Area Transportation Study (CATS) et la Northeast Illinois Regional Planning Commission (NIPC), via la Chicago Metropolitan Agency for Planning.

Celle-ci est ainsi chargée d'élaborer un cadre approprié pour les plans existants et de tenter de coordonner les plans de transport et d'aménagement, de façon à penser simultanément ces deux champs d'action. Le plan de transport mettra en avant les priorités de l'agglomération et insistera sur la concertation avec les citoyens.

En définitive, la Regional Transit Authority détient un faible pouvoir en matière de planification. Ce sont plutôt les villes et les comtés, qui contrôlent d'ailleurs indirectement les trois autorités organisatrices de transport, la CATS et la NIPC, qui soumettent des projets d'immobilisations à travers lesquels la Metropolitan Planning Organization (MPO) établira son plan à long terme.

¹¹⁹ La planification des transports dans les métropoles américaines, Ministère des transports du Québec.

¹²⁰ Les six de la NIPC et le comté de Kendall en plus.

¹²¹ Site Internet de la CMAP consulté en avril 2008.

5. Le budget, la reddition de compte et le financement

La loi de l'État de l'Illinois oblige le réseau de la Regional Transportation Authority (RTA) à récupérer 50 % de ses coûts d'exploitation par les tarifs passagers ou par d'autres revenus provenant du réseau (par exemple, la publicité). D'autres sources de revenus sont utilisées pour financer le reste des coûts d'exploitation et le programme d'investissement du réseau. La source majeure des recettes « hors trafic » vient de la taxe de vente. Celle-ci est imposée par la Regional Transportation Authority dans les six comtés de la région du nord-est de l'Illinois et est perçue par l'État de l'Illinois. Elle est de 1 % dans le comté de Cook, et de 0,25 % dans les comtés de DuPage, Kane, Lake, McHenry et Will¹²².

Le produit de cette taxe est réparti entre la Chicago Transit Authority (CTA), Metra et Pace, et sert principalement à financer les coûts d'exploitation qui ne sont pas couverts par les tarifs passagers et les autres revenus. La Regional Transportation Authority (RTA) conserve précisément 15 % du total du produit de la taxe de vente et répartit les 85 % restant entre la CTA, Metra et Pace, d'après une formule statutaire de calcul¹²³.

Répartition du produit de la taxe de vente perçue au sein du territoire métropolitain¹²⁴

La formule de répartition est la suivante :

Réseau recevant le produit	Lieu où la taxe est perçue		
	Chicago	Comté de Cook Hors de Chicago	Comtés de DuPage, Kane, Lake, McHenry, Will
Chicago Transit	100 %	30 %	
Metra		55 %	70 %
Pace		15 %	30 %

Le financement des dépenses d'immobilisation en transport en commun provient à 80 % du gouvernement fédéral, de contributions de l'État sous la forme d'emprunts ou par la prise en charge du service de la dette d'emprunts réalisés par la Regional Transportation Authority (RTA) et la Chicago Transit Authority (CTA), et d'emprunts réalisés en plus par la RTA et la CTA. Il est important de noter que la réalisation des projets d'immobilisation a pris un retard relativement important. En effet, la région ne disposant plus de ressources suffisantes, elle n'est plus en mesure d'assurer le complément local à la contribution fédérale.

¹²² Source: site Internet de la RTA consulté en avril 2008.

¹²³ Idem.

¹²⁴ Pace, Suburban Service Budget, 2006.

L'agglomération de Chicago connaît, par ailleurs, un certain nombre de difficultés dans le financement de ses services de transports en commun. À la demande de l'assemblée législative de l'État, qui souhaitait vérifier la bonne utilisation des ressources financières, un audit des réseaux de transport en commun de l'agglomération de Chicago a été mené en 2006 par le Vérificateur général de l'Illinois. L'étude confirme que l'ensemble des réseaux n'est pas financé de façon adéquate. Le niveau de ressources, ainsi que le mode de financement, sont en train d'être revus, sachant que les besoins de revenus additionnels ont été établis à 110 millions de dollars pour la CTA, à 105 millions pour Pace et à 10 millions pour Metra¹²⁵.

Par ailleurs, il existe un fonds de transport provenant de l'Illinois Department of Transportation (IDOT), qui vise à maintenir une bonne qualité du réseau routier de l'État. Une de ses orientations consiste à optimiser l'utilisation des infrastructures existantes, comme par exemple les liaisons ferroviaires, ou encore l'utilisation de corridors autoroutiers par deux lignes de métro de la Chicago Transit Authority. L>IDOT a ainsi la responsabilité d'investir dans tous les modes de transport, mais il ne possède pas de crédits pour fournir la contrepartie à l'aide fédérale en ce qui concerne notamment les transports en commun; cette initiative relève des villes. Le Fonds de transport est versé par l>IDOT à la Regional Transit Authority. Il représente en moyenne 15 % des revenus de la RTA¹²⁶.

Portrait financier de Regional Transit Authority-2005¹²⁷

Revenus			Dépenses		
	M\$	%		M\$	%
Recettes de la taxe de vente	701,3	62,7	Transferts aux réseaux		
Fonds du transport en commun	175,7	15,7	- Aide à l'exploitation	764,2	59,0
Subventions de l'État			- Aide à l'exploitation (CTA)	54,3	4,2
- Exploitation (CTA)	54,3	4,9	- Aide aux tarifs réduits	37,1	2,9
- Tarifs réduits	37,1	3,3	- Immobilisations (obligations)	251,7	19,4
- Aide complémentaire	111,4	10,0	- Immobilisations	25,4	2,0
Investissements et autres	38,5	3,4	Dépenses propres		
			- Programmes régionaux ¹	30,4	2,3
			- Service de dette	126,0	9,7
			- Frais d'administration	6,5	0,5
Total	1 118,3	100	Total	1 295,7	100

¹²⁵ Idem.

¹²⁶ La planification des transports dans les métropoles américaines, Ministère des transports du Québec.

¹²⁷ Idem.

En termes de tarification, les trois réseaux sont libres de définir leurs tarifs de telle sorte que l'objectif de 50 % d'autofinancement des dépenses d'exploitation fixé par loi encadrant la RTA soit atteint. La Metra a opté pour une tarification zonale en fonction de la distance parcourue, tandis que la Chicago Transit Authority (CTA) et Pace ont un tarif unique et utilisent d'ailleurs le même système de vente et de perception, géré par la CTA.

6. Conclusion

L'exemple de Chicago montre la récente prise de conscience des élus locaux de l'importance de coordonner le transport et l'aménagement du territoire au sein d'une même démarche de planification. La fusion des deux principales instances responsables de ces activités au sein de l'agglomération illustre cette résolution. On retiendra également que les acteurs locaux occupent une place importante dans les prises de décisions en matière de transport comme sur les questions d'aménagement. Cette multitude d'instances locales engendre inévitablement quelques rivalités territoriales entre la ville de Chicago et les villes de couronne, qui encouragent parfois certaines stratégies organisationnelles¹²⁸.

7. Sources utilisées

La planification des transports dans les métropoles américaines, Ministère des transports du Québec, Octobre 2007.

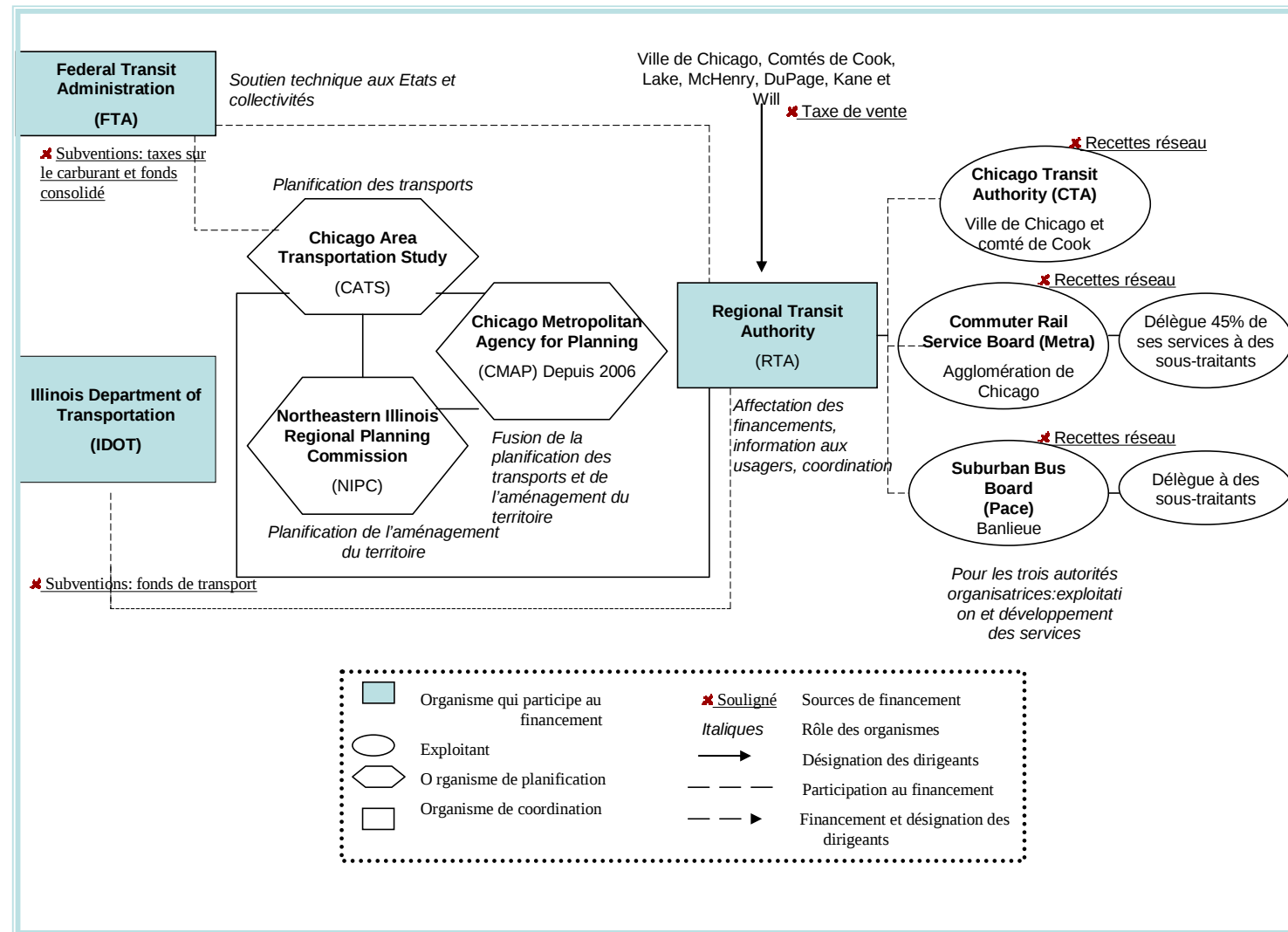
Site Internet de la Regional Transportation Authority, consulté en avril 2008.

Site Internet de la Chicago Transit Authority, consulté en avril 2008.

Site Internet de la Chicago Metropolitan Agency for Planning, consulté en avril 2008.

¹²⁸ La planification des transports dans les métropoles américaines, Ministère des transports du Québec.

Gestion du transport en commun. Organigramme des intervenants et des interventions -Chicago



Chapitre 12 - Boston

1. Introduction¹²⁹

Boston constitue le centre économique et culturel de la Nouvelle-Angleterre, ce qui explique en partie son système de transport en commun bien développé. La région est organisée autour de deux instances de gestion du transport en commun. Premièrement, comme c'est le cas pour l'ensemble des États américains, Boston est dotée d'une Metropolitan Planning Organization (MPO). Cet organisme est l'intermédiaire entre l'État fédéral et les fournisseurs d'infrastructures et de services de transports. La Boston Metropolitan Planning Organization (BMPO) est ainsi responsable de la planification des transports et de la programmation des dépenses d'immobilisation en transport dans la région métropolitaine de Boston. Elle couvre 101 municipalités, pour une surface de 3 640 Km². En 2000, 3 066 394 habitants appartenaient à ce territoire. Deuxièmement, la Massachusetts Bay Transportation Authority (MBTA), fondée dans les années 1960, est l'autorité chargée de l'exploitation du réseau de transport en commun. Elle est ainsi responsable de l'organisation et du financement de tous les services de transport urbains sur son territoire. Elle a la particularité d'être une agence gouvernementale. En effet, l'État du Massachusetts joue un rôle très important dans la planification, l'organisation et le financement du transport en commun. L'offre de transport en commun est particulièrement large –ainsi, la MBTA est le cinquième plus grand transporteur de la nation en termes de nombre de voyageurs quotidiens. Le réseau comprend :

- 5 lignes de souterrains : 3 lignes de métro et 2 lignes de tramway qui desservent l'ensemble de l'agglomération (voir plan du réseau);
- 183 itinéraires d'autobus;
- 13 lignes de trains de banlieue exploitées par la Massachusetts Bay Commuter Railroad Company (MBCR), en contrat de gestion avec la MBTA. Elles desservent la région sur environ 2 700 Km² et couvrent 175 municipalités¹³⁰;
- un service de Water Shuttle Board, des navettes par bateau qui relient l'aéroport au Long Wharf, proche du centre-ville, à la rive sud de la ville.

¹²⁹ À noter que les informations sur le cas de Boston sont issues, pour la plupart, de l'étude menée par le Ministère des transports du Québec : *La planification des transports dans les métropoles américaines*, Octobre 2007.

¹³⁰ Source: site Internet de la MBTA consulté en 2008.



Réseau de transport en site propre de la Massachusetts Bay Transportation Authority¹³¹

¹³¹ Source: Boston Region MPO.

2. Gestion du transport en commun et prise de décisions

La Massachusetts Bay Transportation Authority (MBTA) est l'autorité compétente en matière d'exploitation du réseau de transport en commun. Elle a succédé en 1964 à la Metropolitan Transit Authority (MTA) et fonctionne aujourd'hui, selon le modèle courant au sein du Commonwealth du Massachusetts¹³², en tant qu'agence gouvernementale.

Le conseil d'administration de la MBTA est composé de huit membres que le gouverneur du Massachusetts est chargé de nommer. Ces membres doivent appartenir à des univers différents, tant du point de vue professionnel qu'idéologique. C'est pourquoi le conseil d'administration actuel est formé de leaders du milieu des affaires et du secteur social. Par ailleurs, trois de ces représentants doivent être nommés sur approbation du « conseil des maires », la MBTA Advisory Board. Constitué d'un représentant par municipalité, ce conseil des maires détient un rôle consultatif auprès de la MBTA. Il se réunit tous les mois et intervient dans l'approbation du budget de la MBTA, dans la mesure où il peut le réduire. Il donne également son avis sur le programme d'immobilisation de celle-ci¹³³.

La Massachusetts Bay Transportation Authority exerce ses compétences sur l'ensemble du territoire régional (*Greater Eastern Massachusetts Metropolitan Area*); elle est propriétaire de tous les équipements et infrastructures, elle fixe également les horaires et les tarifs, et détermine le matériel roulant à mettre au service des clients. La MBTA a aussi des responsabilités en matière de planification des transports en commun. Tout cela représente une combinaison de compétences plutôt rare pour une agence gouvernementale¹³⁴.

En juillet 2003, après avoir fonctionné pendant quinze ans avec Amtrak, la MBTA délègue l'exploitation du réseau des trains de banlieue à la Massachusetts Bay Commuter Railroad Company (MBCR). La MBCR est une coentreprise constituée par Veolia Transport, Bombardier et Alternate Concepts, toutes des sociétés spécialisées dans la fabrication ou l'exploitation de moyens de transport. Le regroupement de ces multinationales permet à la MBTA d'acquérir peu à peu plusieurs savoir-faire.

¹³² Modèle de fonctionnement depuis le XIXe siècle.

¹³³ Source: Massachusetts Executive Office of Transportation.

¹³⁴ La planification des transports dans les métropoles américaines, Ministère des transports du Québec.

Le contrat qui lie la Massachusetts Bay Transportation Authority et la Massachusetts Bay Commuter Railroad Company est prévu pour cinq ans, avec la possibilité de le prolonger au terme de cette période. La mise en œuvre de ce contrat a entraîné un certain nombre de changements, notamment du côté de la MBTA, qui s'est ainsi dotée d'une équipe de gestionnaires spécialisés dans l'exploitation du réseau.

À ce titre, la Massachusetts Bay Commuter Railroad Company est responsable de l'exploitation et de l'entretien du réseau de trains de banlieue. C'est aussi elle qui perçoit les tarifs. Toutefois, en définitive, elle remet la totalité des recettes tarifaires à la Massachusetts Bay Transportation Authority et se voit attribuer 50% des recettes perçues en excédent d'un niveau déterminé, de façon à l'inciter à développer un bon niveau de service. Elle est également en mesure de soumettre des propositions d'investissements à réaliser.

3. Contrôle régional et métropolitain

Selon la législation fédérale, depuis le début des années soixante-dix, toutes les agglomérations états-uniennes doivent se doter d'une Metropolitan Planning Organization (MPO). Ces organismes de planification sont devenus indispensables pour les agglomérations qui souhaitent offrir un service de transport en commun de qualité, puisque c'est par elles que transitent les fonds fédéraux liés aux programmes de planification. Ainsi, la Boston Metropolitan Planning Organization (BMPO) est responsable de la planification des transports et de la programmation des dépenses d'immobilisation dans la région métropolitaine de Boston.

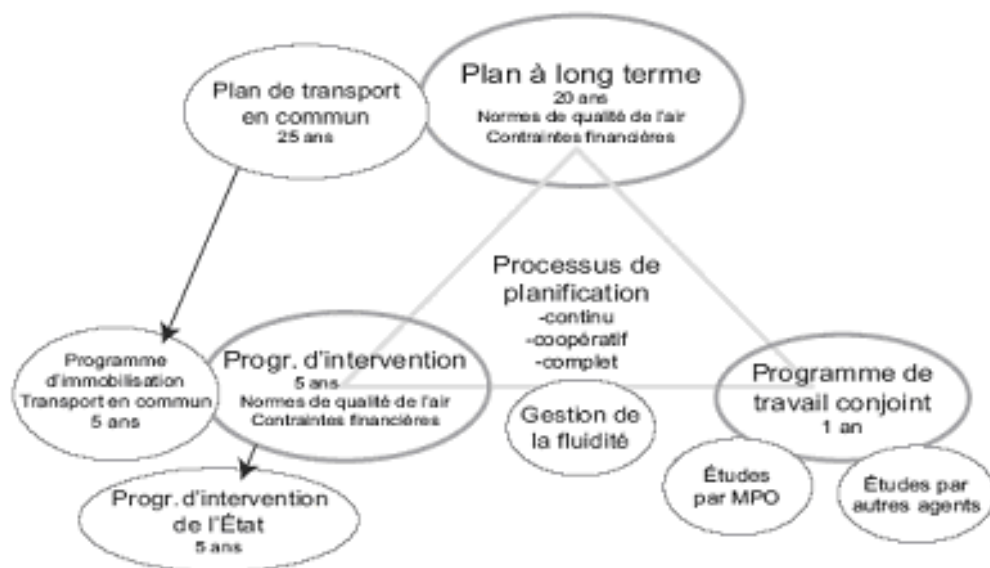


Conformément à la loi, la Boston Metropolitan Planning Organization est chargée d'élaborer les documents de planification indispensables pour obtenir les subventions fédérales. En effet, les ressources fédérales seront effectives pour la réalisation d'un projet d'immobilisation uniquement si ce projet est intégré dans un plan à long terme. La BMPO représente donc l'interface entre l'État et les fournisseurs d'infrastructures et de services de transport. Concrètement, sa mission consiste à :

- établir un cadre juridique et impartial pour la prise de décision ;
- évaluer les options d'amélioration des systèmes ;
- élaborer un plan de transport à long terme ;
- concevoir un programme d'intervention en transport ;
- faire participer les citoyens.

La Boston Metropolitan Planning Organization possède par ailleurs une équipe technique d'une soixantaine d'employés, regroupés au sein du Central Transportation Planning Staff (CTPS). Cette équipe est principalement chargée de l'évaluation des projets en fonction de critères prédéfinis par la BMPO (par exemple les impacts sur la congestion) et des consultations publiques. Sa mission est d'ailleurs fortement encadrée par le

Le schéma ci-dessous répertorie les différents documents que la Metropolitan Planning Organization doit réaliser, ainsi que les autres documents de planification des systèmes de transport :



Le Metropolitan Area Planning Council (MAPC) accompagne les municipalités dans leur planification en tant qu'assistant technique, en matière de zonage par exemple. Cet organisme consultatif composé de quatorze membres a été créé en 1963. Il regroupe 101 municipalités et agit sur le même territoire que la Boston Metropolitan Planning Organization, même s'il ne possède pas le même pouvoir de décision. En effet, le MAPC intervient uniquement comme une instance d'accompagnement du pouvoir décisionnel, il est un lieu de concertation. Il est chargé de réaliser un plan d'aménagement (*land-use plan*)¹³⁵ sur lequel la BMPO se basera pour produire le plan de transport à long terme. Mais comme le Metropolitan Area Planning Council est un organe consultatif, la mise en œuvre du plan qu'il dresse dépendra de sa diffusion et de l'utilisation qu'en feront ses partenaires. En amont, le Metropolitan Area Planning Council récolte les données économiques et sociales de l'agglomération de Boston, qui permettront au plan d'être cohérent avec la réalité du territoire.

Un nouveau rôle s'est offert à lui, puisque plus récemment, les divers organes de gestion de l'agglomération ont pris conscience de la nécessité de joindre la planification des transports à celle de l'aménagement du territoire. Sous la demande du gouvernement fédéral, le MAPC a proposé des critères d'évaluation des projets d'immobilisation s'avérant plus neutres que ceux définis auparavant par la Boston Metropolitan Planning Organization, n'étant pas une municipalité ou un exploitant.

¹³⁵ Plan que la BMPO n'est pas forcée de valider, seulement une proposition de laquelle elle peut s'inspirer.

Par ailleurs, une négociation a eu lieu quant à la légitimité des municipalités au sein de la BMPO. Celles-ci réclament davantage de pouvoir de contrôle. En effet, leur pouvoir reste particulièrement limité comparativement à leurs contributions financières.

4. La planification

La région de Boston comprend principalement quatre instruments de planification des projets d'immobilisation¹³⁶.

- Le Plan de transport à long terme s'étend de 2004 à 2025 et est réactualisé tous les trois ans. Il va de soi que les fonds doivent être suffisants pour réaliser un projet pour que la BMPO puisse insérer celui-ci dans ce plan ;
- Le Programme d'intervention en transport (Transportation Improvement Program – TIP) est un document obligatoire qui répertorie, pour les cinq années à venir, les divers projets d'immobilisation dérivant de financements fédéraux ;
- Le Système de gestion de la fluidité (Mobility Management System – MMS) relève de la BMPO. Il est obligatoire pour les agglomérations de plus de 200 000 habitants et permet d'anticiper les problèmes de mobilité qui pourraient se produire dans les 15 à 25 années à venir. C'est pourquoi il est réactualisé tous les deux ans ;
- La Programmation annuelle des études et travaux de planification (Unified Planning Work Program – UPWP) répertorie les études et travaux de planification prévus dans le périmètre de la BMPO pour l'année budgétaire.

L'évolution dans les façons de penser la planification a engendré quelques mutations dans la réalisation des différents travaux, notamment dans les critères d'évaluation, désormais établis par le Metropolitan Area Planning Council (MAPC). Cela dit, il n'en demeure pas moins que la Boston Metropolitan Planning Organization (BMPO) poursuit ses stratégies au détriment des résultats techniques apportés lors de ces évaluations de projet.

De plus, les nouvelles directives fédérales stipulent que les impacts des projets en transport doivent être évalués en termes de qualité de l'air et d'équité entre les citoyens.

¹³⁶ À la charge de la BMPO.

D'ailleurs, la particularité de l'agglomération de Boston est que l'État du Massachusetts intervient beaucoup plus dans le processus de planification que les autres États du pays. En plus de faire partie de la BMPO et de la présider, il intervient dans le financement des études à hauteur de 20%. Il bénéficie ainsi d'un fort pouvoir d'influence, dans le choix des projets comme dans leur suivi.

C'est plus précisément l'Executive Office of Transportation (EOT) qui joue ce rôle pour l'État, en participant à l'ensemble des études qui sont menées au sein des 14 MPO de l'État du Massachusetts. À travers les instruments et les méthodes de planification, il tente d'imposer un modèle, même si en réalité, les municipalités et les sociétés d'État tentent de déroger à ce pouvoir fédéral omniprésent.

5. Le budget, la reddition de compte et le financement

La Massachusetts Bay Transportation Authority, chargée du financement de l'exploitation, tire la plus grande partie de ses revenus de la taxe de vente perçue par l'État du Massachusetts sur l'ensemble de son territoire, dont elle perçoit une part de 1%. Avant l'instauration de ce procédé en 2002, c'était l'État qui couvrait directement le déficit de la MBTA. Même si les recettes de la taxe augmentent moins vite que prévu, ce système offre à la MBTA la possibilité de mieux gérer sa situation financière. Elle a malgré tout eu recours à plusieurs hausses tarifaires depuis 2002 (25% au total), action qu'elle s'était interdite pendant une dizaine d'années, dans l'optique de préserver la croissance de l'achalandage. Toutefois, en définitive, ces hausses successives n'ont pas eu d'impacts sur l'achalandage.

Quant aux contributions municipales, elles ne cessent de décroître depuis 20 ans et représentent aujourd'hui 11% des revenus¹³⁷. Malgré tout, les contributions des municipalités au financement de la MBTA restent relativement importantes¹³⁸. Celles-ci sont donc associées aux décisions financières via le MBTA Advisory Board, où 175 municipalités sont représentées.

En ce qui concerne le financement des immobilisations, l'agglomération de Boston, comme les autres agglomérations états-uniennes, utilise les fonds prévus dans les programmes du gouvernement fédéral. Ces fonds sont ensuite versés à chacun des États, qui, à leur tour, les transmettent aux MPO présentes sur leur territoire. La contribution fédérale couvre généralement la moitié des dépenses d'immobilisation. L'ensemble des ressources financières utilisées en 2007

¹³⁷ Une loi issue d'une initiative limite la croissance des contributions à 2,5 % par an. Le montant total est réparti entre les municipalités en fonction de leur population, et un facteur inscrit dans la loi pondère le pourcentage de la population.

¹³⁸ Source: La planification des transports dans les métropoles américaines, Ministère des transports du Québec.

par la MPO pour la planification dans la région de Boston s'évalue à 6,8 millions de dollars US¹³⁹. Depuis 2001, la Massachusetts Bay Transportation Authority peut également avoir recours à des emprunts, que les revenus courants (recettes tarifaires et contributions municipales) rembourseront. L'emprunt permet de couvrir l'autre moitié des dépenses d'immobilisation. Aujourd'hui, environ 90 % des dépenses d'immobilisation sont réservées au remplacement des infrastructures et du matériel roulant, ce qui réduit à 10 % les dépenses de développement du réseau.

La part du budget d'exploitation consacrée au service de la dette (environ 27 %) est la plus élevée de tous les réseaux états-unis¹⁴⁰. La Massachusetts Bay Transportation Authority a donc largement atteint sa capacité d'emprunt. Elle se retrouve par conséquent très endettée et n'est pas en mesure d'assurer les investissements pour développer son réseau. On estime qu'il lui manquerait environ 400 millions de dollars par an pour assumer son rôle¹⁴¹.

Portrait financier 2006 (exercice terminé le 30-06-2006)

Revenus			Dépenses		
	M\$	%		M\$	%
Recettes passagers	333,1	26,3	Salaires + avantages	521,7	40,9
Autres revenus d'exploitation	47,2	3,7	Fournitures + services	150,1	11,8
Contributions municipales	136,0	10,7	Services à contrat : trains de banlieue, bus, traversiers	265,8	20,9
Taxe de vente (État)	711,1	56,1			
Autres revenus	39,6	3,1	Intérêts, capital, crédit-bail	336,7	26,4
Total	1 267,0	100	Total	1 274,2	100

Au niveau de sa tarification, la MBTA vient de modifier la procédure. Le passage à un système électronique de perception (*Charlie card*) a modifié les tarifs, qui désormais varient selon les zones franchies ou la distance parcourue. Ce système permet également aux usagers d'utiliser des modes de transport en commun différents.

¹³⁹ La planification des transports dans les métropoles américaines, Ministère des transports du Québec.

¹⁴⁰ La planification des transports dans les métropoles américaines, Ministère des transports du Québec.

¹⁴¹ Entretien réalisé avec Mme Lucas.B du MAPC, in. La planification des transports dans les métropoles américaines, Ministère des transports du Québec.

Principaux tarifs de la MBTA en 2007

		Comptant	Billet	Mensuel
Tarif ordinaire	Métro et bus local	2,00 \$	1,70 \$	50 \$
	Bus local	1,50 \$	1,25 \$	40 \$
	Intégré tous modes, en incluant bus express partie centrale	3,50 \$		80 \$
	Intégré tous modes, en incluant bus express partie extérieure	5,00 \$		120 \$
Tarifs réduits				
- Personnes âgées & handicapées	Métro et bus local	0,60 \$		20 \$
	Bus local	0,40 \$		
- Élèves (12 ans et +)	Métro et bus local	0,85 \$		20 \$
	Bus local	0,60 \$		
- Enfants 11 ans et -		Gratuit		

6. Conclusion

L'agglomération de Boston est un cas intéressant dans la mesure où elle présente de vraies particularités au sein des cas états-uniens, comme la position qu'adopte l'État du Massachusetts dans la gestion et la planification des transports en commun. Cet exemple témoigne très bien de la complexité de l'organisation des réseaux de transport sur un territoire. On observe que les 101 municipalités que couvrent la BMPO aspirent à plus de pouvoir de décision au regard des particularités que requièrent ces territoires. En effet, le cas de Boston apparaît plutôt éloigné du concept de gouvernance locale, qui prend pourtant de plus en plus d'ampleur dans le champ des transports et de l'aménagement du territoire. Enfin, il en ressort une situation financière difficile : la MBTA a beaucoup emprunté depuis 2002, et se retrouve aujourd'hui contrainte dans le développement de ses services de transport.

7. Sources utilisées

La planification des transports dans les métropoles américaines, Ministère des transports du Québec, Octobre 2007.

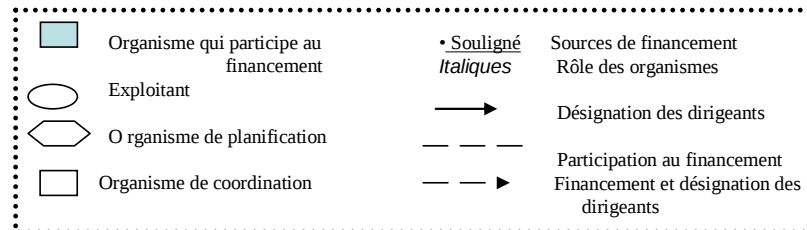
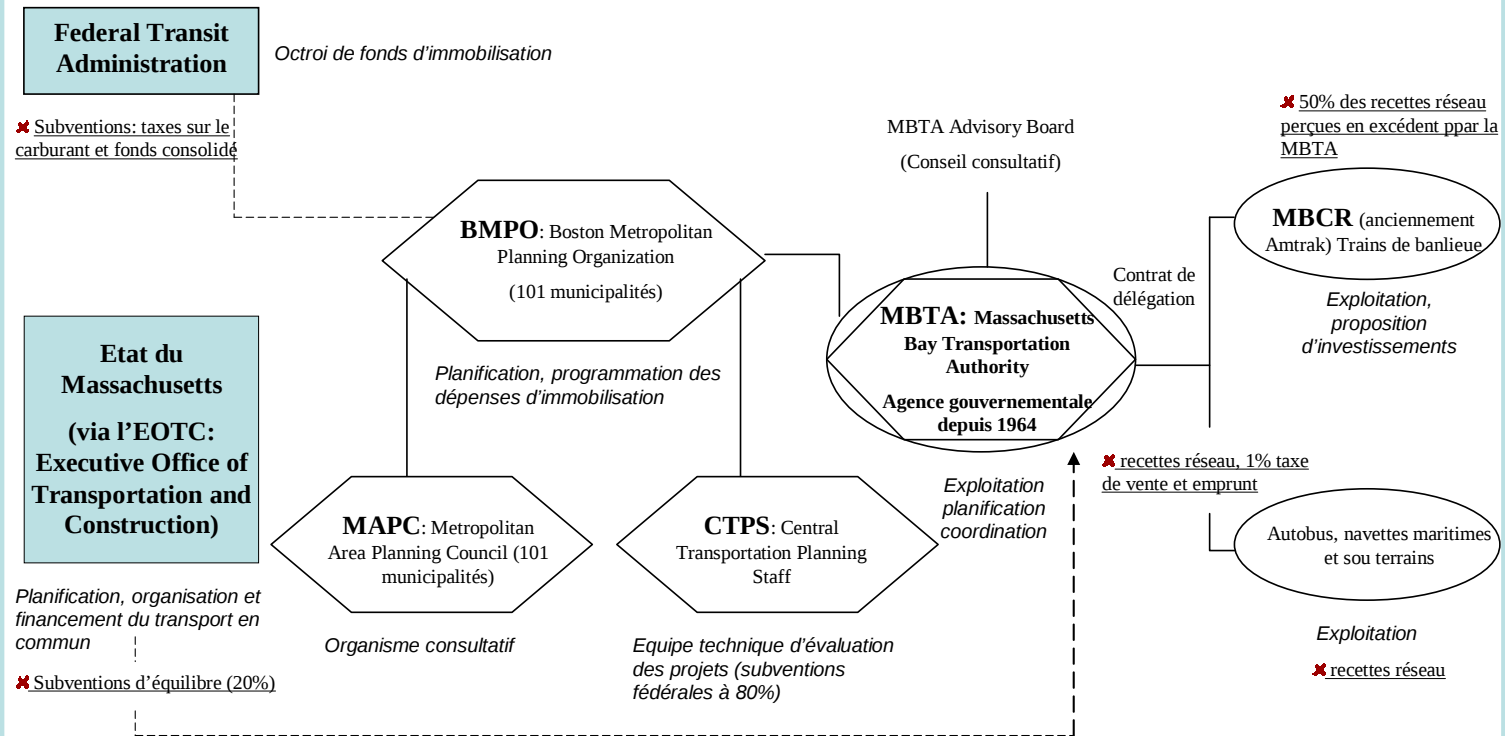
Site Internet de la Massachusetts Bay Transportation Authority, consulté en mars et avril 2008.

Site Internet de la Boston Metropolitan Planning Organization, consulté en mars et avril 2008.

Site Internet de la Massachusetts Executive office of Transportation, consulté en mars et avril 2008.

Site Internet du Metropolitan Area Planning Council, consulté en avril 2008.

Gestion du transport en commun. Organigramme des intervenants et des interventions -Boston



Chapitre 13 - Atlanta

1. Introduction

La situation du transport en commun dans la région métropolitaine d'Atlanta est assez particulière tout en étant représentative des problèmes que pourraient connaître plusieurs autres villes. En effet, avec son réseau d'autoroutes très développé la majorité des citoyens préfèrent faire usage de leur automobile. Ceci est un fait tellement établi qu'on fait souvent référence à cette ville comme la Los Angeles du Sud. Atlanta est aussi encerclée d'une autoroute appelée « The Perimeter (A-285) » qui est maintenant reconnue comme la frontière pour reconnaître tout ce qui est à la ville et ce qui est à l'extérieur comme étant de la banlieue. Les termes tels qu'« Inside The Perimeter » et « Outside the Perimeter » sont maintenant utilisés pour faire référence à une population, à un quartier et à une clientèle d'entreprise. « The Perimeter » joue un rôle social et géographique important à Atlanta. Le clivage est souvent comparé à celui de Washington D.C. où l'on y retrouve la « Capital Beltway » qui a créé ce même genre de situation.

La municipalité d'Atlanta a une population de 486 411 habitants¹⁴² et se trouve géographiquement sur les comtés (counties) de Fulton et de Dekalb. La région métropolitaine d'Atlanta (Metro Atlanta), elle, a une population de 5 138 223¹⁴³ et est la neuvième plus grosse agglomération métropolitaine des États-Unis. La ville d'Atlanta a une superficie de 343 km² et une densité de 1 220 personnes par km², tandis que Metro Atlanta est étendu sur 21 894 km² et a une densité de 217 personnes par km². La région métropolitaine comprend 28 comtés et elle est présentement l'aire métropolitaine qui connaît la plus rapide croissance. Entre l'an 2000 et 2006, la ville a connu une croissance de 20,5 %. La ville d'Atlanta est souvent considérée comme étant un modèle type d'une ville ayant une croissance rapide et faisant face à un étalement urbain considérable. Il importe aussi de noter que la municipalité d'Atlanta a une population composée majoritairement d'Afro-Américain, tandis que les municipalités limitrophes restent à très grande majorité blanche. Ces clivages sont importants, car ils sont représentatifs des revendications qui s'y font sentir et des choix politiques qui s'y sont faits.

Si la ville d'Atlanta n'a pas été en mesure d'annexer des territoires adjacents au sien, c'est principalement dû au type de relation que la ville entretient avec le gouvernement de la Georgie.

¹⁴² Population Estimates for the 25 U.S. Cities with the Largest Numerical Increase from July 1, 2005 to July 1, 2006. U.S. Census Bureau.

¹⁴³ Annual Estimates of the Population of Metropolitan and Micropolitan Statistical Areas: April 1, 2000 to July 1, 2006. United States Census Bureau.

De plus, celui-ci a couramment défendu une logique du plus petit territoire possible, donc du plus petit gouvernement possible. À cet égard, les comtés de l'État de la Géorgie présentent la taille démographique moyenne la plus faible, ce qui fait en sorte que les gouvernements sont généralement à caractère plus local, mais cela crée aussi des tensions entre les différentes juridictions.

Carte du réseau de train de MARTA



Source : MARTA, 2008.

La première instance métropolitaine d'envergure dans l'État de la Géorgie a été la « Metropolitan Atlanta Rapid Transit Authority » (MARTA). Cette Agence, créée en 1971, est responsable d'opérer et de planifier le transport dans les comtés de Fulton et de Dekalb. Elle offre aussi un service d'autobus très limité dans le comté de Cobb et possède une station de train dans le comté de Clayton à l'aéroport de Hartsfield-Jackson. Bien que MARTA, de par son nom, soit censée desservir l'ensemble de l'aire métropolitaine, elle ne le fait pas. En somme, MARTA dessert une population de 1 547 600 personnes réparties dans ces quatre comtés. Les services que MARTA offre dans le comté de Cobb et de Clayton font en fait partie d'accords spéciaux négociés soit avec l'État, soit avec le comté lui-même. Dans son propre territoire, MARTA a un système composé de quatre lignes de trains sur rail. Ce train s'étend sur plus de 77 km de rails et

compte 38 stations. Ce vaste réseau de chemin de fer est aussi appuyé par un réseau encore plus étendu d'autobus comprenant 120 parcours différents.

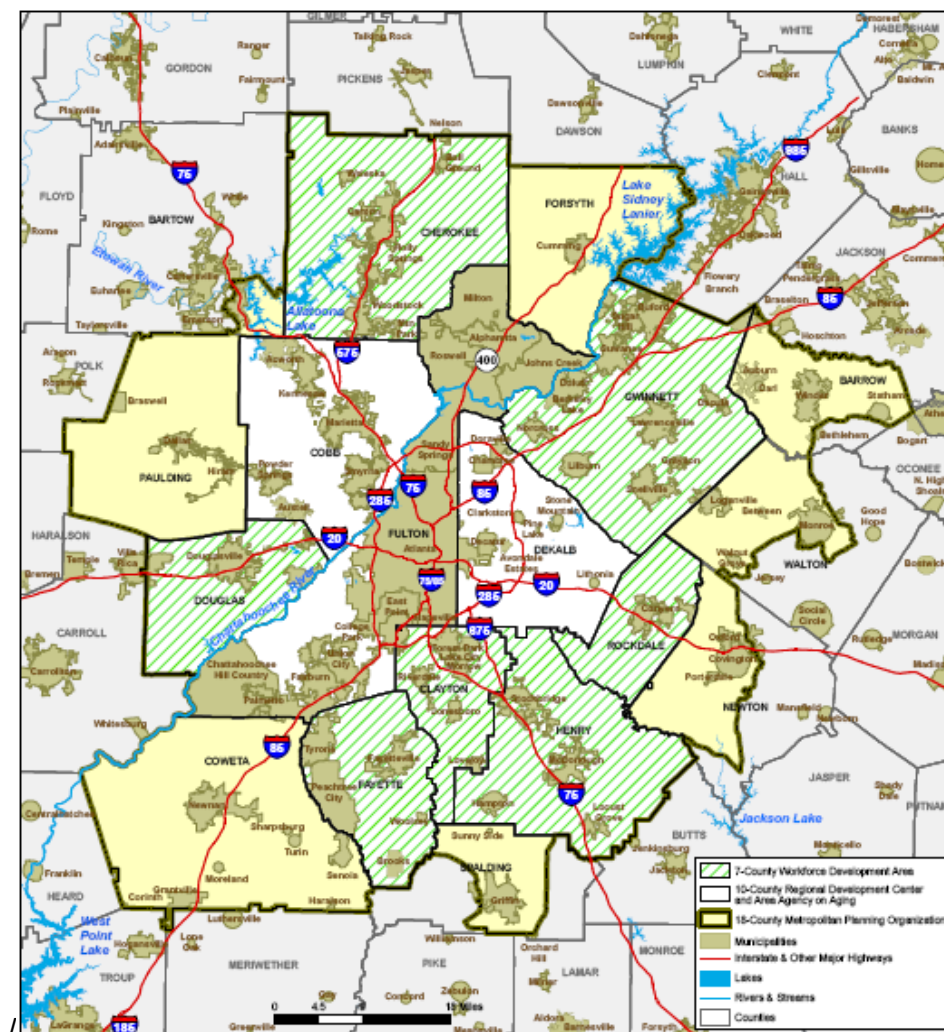
2. Gestion du transport en commun et prise de décisions

Dans la région métropolitaine d'Atlanta, l'exploitation et l'opération des différents services reliés au transport en commun sont essentiellement sous la responsabilité de MARTA. Cette agence dessert la ville d'Atlanta, le comté de Fulton et le comté de DeKalb. Elle offre aussi une liaison à un centre commercial d'importance dans le comté de Cobb, et entretient une ligne de train qui se rend jusqu'à l'aéroport Hartsfield-Jackson dans le comté de Clayton.

La gestion au quotidien de MARTA relève du Directeur général qui est sélectionné par le conseil d'administration. La structure organisationnelle de l'agence est conçue comme celle d'une compagnie à l'exception qu'il y a à sa tête un conseil d'administration formé d'élus. Cette équipe de travail doit toujours fonctionner dans l'optique d'accomplir les missions et objectifs déterminés par le « Metropolitan Rapid Transit Plan », un plan qui a été élaboré et voté par le conseil d'administration lors de la création de MARTA en 1971.

Les grands projets, pour leurs parts, sont aussi soumis au conseil d'administration qui doit se prononcer dessus. Par contre, une fois ceux-ci approuvés, l'entière responsabilité de leur mise en œuvre repose entre les mains de MARTA. L'agence doit d'ailleurs s'assurer de pouvoir faire l'acquisition des infrastructures nécessaires, mais aussi que les coûts d'opérations par heure et par passager demeurent dans les normes établies par le conseil d'administration. L'agence est soumise à un contrôle a posteriori, étant donné qu'elle doit publier un rapport financier à chaque année.

Territoire métropolitain d'Atlanta



Source : ARC, 2008.

Toutefois, il y a d'autres fournisseurs de service dans la région métropolitaine d'Atlanta. Ces services sont assurés par certaines municipalités qui préfèrent une gestion strictement locale (municipale) du transport en commun. Dans la très grande majorité des cas, il s'agit d'entreprises publiques qui sont gérées en partenariat avec la municipalité, le comté ou la Georgia Regional Transportation Authority (GRTA). Parmi ceux-ci, il y a le service offert par : Buckhead Uptown Connection (BUC), City of Canton, Clayton County Transit (C-Tran), Cobb community transit (CCT), Emory University, Gwinnett County Transit et XPRESS. Toutes ces sociétés sont des initiatives des municipalités ou des comtés respectifs à part XPRESS qui est la création de la GRTA. Le service d'autobus XPRESS est un service créé pour permettre à toutes les régions en périphérie d'Atlanta d'avoir un transport collectif qui se rend dans le centre ville d'Atlanta. Si XPRESS est une créature de la GRTA, c'est principalement dû au fait que l'ancien gouverneur

de la Georgie, Roy Barnes, voulait régler les problèmes de congestion et de qualité de l'air, et que les nombreuses villes et comtés de Metro Atlanta ne pouvaient ou ne voulaient pas travailler ensemble pour trouver des solutions. Enfin, la seule compagnie d'envergure d'ordre privée est la compagnie nationale de chemin de fer Amtrak qui relie la plupart des grandes villes des États-Unis. Celle-ci exploite une seule gare qui se trouve dans le comté de Buckhead.

Les services dans le territoire métropolitain d'Atlanta sont cependant gérés distinctement. D'un côté, MARTA opère et gère ses services de manière presque totalement autonome dans un territoire assez restreint, c'est-à-dire le territoire qui se retrouve à l'intérieur du « Perimeter ». De l'autre côté, les multiples autres comtés opèrent leurs propres services de transport. Il existe quelques semblants de gestion globale, mais ce ne sont que des cas très précis et ponctuels. Il y a notamment le service XPRESS de la GRTA qui est accessible à l'ensemble de Metro Atlanta, toutefois, encore là, la GRTA préfère donner entièrement la gestion des autobus aux différentes compagnies régionales. Sinon, il y a une initiative de MARTA qui a permis d'uniformiser l'accès aux différentes compagnies. Ce qui veut dire qu'un utilisateur d'une compagnie oeuvrant en périphérie peut faire un transfert dans le réseau MARTA sans devoir payer de frais, et vice versa.

MARTA est dirigée par un conseil d'administration formé de 18 membres provenant de la ville d'Atlanta (4 membres), du comté de Dekalb (5 membres), du comté de Fulton (3 membres), du comté de Clayton (1 membre), du comté de Gwinnett (1 membre) et de quatre responsables de l'État de la Géorgie. Toutes les personnes qui siègent au conseil d'administration de MARTA sont des élus municipaux choisis parmi leurs pairs. Toutefois, la composition du conseil d'administration de MARTA est amplement critiquée. Bien que l'État de la Géorgie et les comtés de Gwinnett et de Clayton ne supportent pas financièrement MARTA, ils ont tout de même une place sur le conseil d'administration¹⁴⁴. En d'autres mots, il s'agit d'une représentation sans taxation¹⁴⁵. Cette composition est d'autant plus difficile à modifier que la répartition du conseil d'administration est fondée sur la loi qui donne l'existence à MARTA¹⁴⁶.

3. Contrôle régional et métropolitain

MARTA est l'autorité générale de transport en commun dans la région d'Atlanta, elle en assure la plus grande part des fonctions d'exploitation et de planification, cependant, le rôle de MARTA en tant qu'autorité organisatrice de transport a des limites en ce sens qu'elle n'a aucun intérêt à

¹⁴⁴ Cette situation existe dû au fait que ces comtés ont accepté de voter en faveur du référendum. « d'autorisation », mais ont voté contre le référendum appuyant un financement de MARTA.

¹⁴⁵ Torres, Angel O.; Bullard, Robert W.; Johnson, Glenn D. (2004). *Highway robbery: transportation racism & new routes to equity*. Boston: South End Press, 57.

¹⁴⁶ http://www.legis.state.ga.us/legis/1999_00/fulltext/hb1615.htm.

desservir les municipalités incluses dans le territoire métropolitain, mais qui ont fait le choix de ne pas participer à son financement. En effet, lors de la création de MARTA les citoyens des différents comtés de la région métropolitaine d'Atlanta devaient voter sur deux motions lors de référendum; la première pour autoriser le comté d'envoyer un (ou des) membre(s) au conseil d'administration de MARTA; la deuxième pour accepter le financement de MARTA au moyen d'une taxe de vente de 1 %. Les populations des comtés de Fulton et de Dekalb, qui sont en réalité les comtés de la ville d'Atlanta, ont accepté ces motions tandis que les comtés de Clayton et de Gwinnett ont appuyé seulement le principe de la représentation, sans approuver l'imposition de la taxe de vente.

Il existe toutefois une agence métropolitaine de planification du transport en commun, la Regional Transportation Commission (ARC). L'Agence comprend dix comtés et la région métropolitaine d'Atlanta. Sa composition ratisse large avec 39 membres, dont le maire et le directeur de chaque comté, le maire d'Atlanta, un membre du conseil de ville d'Atlanta, un maire du nord et du sud du comté de Fulton, ainsi que 15 citoyens choisis proportionnellement selon les 10 comtés. L'Agence peut en quelque sorte être vue comme un forum de concertation où les différents acteurs peuvent faire valoir leurs intérêts et promouvoir leur vision stratégique. C'est d'ailleurs le cas de la ville d'Atlanta qui considère l'ARC comme son principal lieu d'influence sur les politiques métropolitaines : « The principle forum for promulgating and funding most of the city's projects is the ARC, whose programs and processes include the 2025 Regional Development Plan (RDP), the 2025 Regional Transportation Plan (RTP) »¹⁴⁷.

Il y a une troisième agence d'influence dans la région. La Georgia Regional Transportation Authority (GRTA) se garde un droit d'intervenir dans la région. C'est-à-dire, que cette agence élabore ses propres plans de développement, habituellement en partenariat avec les différentes autorités déjà en place, pour le transport en commun. Cette agence est surtout intervenue pour créer un service ou des infrastructures dans des régions où il y a des lacunes évidentes. Par exemple, la GRTA est l'agence qui a mis sur pied le service d'autobus XPRESS mentionné précédemment.

Enfin, ces trois agences se sont regroupées en 2006 pour créer le Transit Planning Board (TPB) afin de pallier le manque évident de structure politique, institutionnelle et financière quant aux futures possibilités d'expansion du transport en commun dans le territoire métropolitain d'Atlanta. La mission du TPB est d'élaborer un plan régional de transport et subséquemment de trouver de nouvelles sources de financement afin de mettre en place et d'opérer de nouveaux systèmes de transport. Jusqu'à ce jour le TPB n'a toutefois pas publié de document, ni de rapport, et n'a aucune réalisation à son actif.

¹⁴⁷ http://apps.atlantaga.gov/citydir/dpcd/cdp/section_1128145440742.html.

4. La planification

L'ensemble des fonctions de planification, de détermination du niveau de service, de détermination des tarifs et d'exploitation est regroupé au sein de MARTA. Elle peut, en fait, être vue comme une agence avec une capacité décisionnelle assez forte, puisqu'elle a notamment l'appui inconditionnel de la ville d'Atlanta, mais surtout puisqu'elle a une grande capacité d'autofinancement. Ainsi, avec ses programmes tels que MARTA-MOVE, MARTA-Mobility et la MARTA police, l'agence possède une grande autonomie décisionnelle et opérationnelle.

De plus, lorsque les autres agences comme la GRTA ou ARC parlent des plans d'avenir pour le futur, ils doivent nécessairement prévoir un partenariat avec MARTA. Qu'on parle du TPB ou bien du plan de développement Mobility 2030, MARTA demeure un organisme incontournable puisqu'elle planifie et gère l'ensemble de son réseau¹⁴⁸.

Le fait d'avoir tous les pouvoirs centralisés au sein de MARTA permet notamment à la région métropolitaine d'Atlanta d'avoir une planification intégrée du transport à l'intérieur du « Perimeter ». Par contre, cette intégration n'est pas répandue sur l'ensemble du territoire métropolitain. D'abord, avec ces nombreux acteurs, il devient difficile d'avoir une vision commune et d'organiser un projet sans faire de compromis pour avoir l'appui de chacun. De plus, en s'ingérant dans la région, la GRTA ne crée pas toujours des services optimaux et intégrés. Nous pouvons penser au service d'autobus XPRESS qui a été mis en place pour certaines municipalités, mais qui a créé plusieurs doublements de service dans plusieurs villes.

5. Le budget, la reddition de compte et le financement

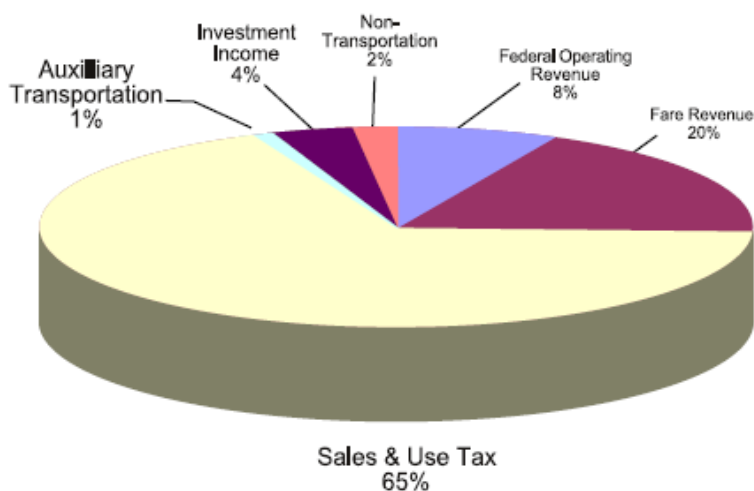
Le financement de MARTA provient principalement de trois sources. En plus de la part des usagers, il y a une taxe de vente de 1 % dans les comtés de Fulton et de Dekalb, ainsi que des subventions provenant du gouvernement fédéral. Pour ce qui est de l'année 2007, la contribution des usagers équivaut à 31,8 %¹⁴⁹ du coût total des opérations.

¹⁴⁸ "The Metropolitan Rapid Transit Plan (the "Plan"), an engineering report summarizing the Comprehensive Transit Plan for the Atlanta Metropolitan Area, was adopted by the MARTA Board on August 9, 1971, and structured the development of the Rapid Rail System ("System"). The major components of the System, as presently described in the Plan, are a fixed rail system and a bus system providing both local and express bus services." MARTA financial report 2007, [http://www.itsmarta.com/about/financial/MARTA % 20CAFR2007.pdf](http://www.itsmarta.com/about/financial/MARTA%20CAFR2007.pdf).

¹⁴⁹ Ibid, p. 46.

Revenu par source de MARTA pour l'année 2007

Revenue by Source



Source: MARTA comprehensive annual financial report 2007.

Il y a cependant une particularité dans l'utilisation que peut faire MARTA de sa taxe de vente. En effet, selon la loi créant MARTA, le financement provenant de celle-ci doit absolument être réparti également entre le budget d'exploitation et le budget d'immobilisations. Le congrès de l'État de Géorgie a même créé MARTOC, un comité chargé de veiller sur les finances de MARTA afin que cette règle soit bel et bien appliquée. La logique derrière cette loi est que MARTA soit obligée de prendre de l'expansion et d'investir dans son système. Si MARTA veut modifier cette répartition, elle doit nécessairement aller plaider sa cause au congrès de la Géorgie. Ce qui a d'ailleurs été fait de 2002 à 2005 et qui a été reconduit en 2006, permettant à MARTA d'avoir une répartition de 45 % en immobilisations et 55 % en opérations.

À part ces sources de revenus, il faut souligner le fait que MARTA n'a jamais reçu de financement de l'État de la Géorgie pour son budget d'exploitation, faisant d'elle la plus grosse agence de transport des États-Unis et la deuxième plus grosse en Amérique (la Toronto Transit Commission étant la plus grosse) à ne jamais avoir reçu de financement du gouvernement de l'État/Province. De plus, pour 2006, l'aide financière de l'État pour le budget d'immobilisations de MARTA a été moins de 1 % des revenus totaux¹⁵⁰. Il existe aussi une taxe sur l'essence dans l'État de la Géorgie, mais celle-ci est strictement utilisée pour les routes et les ponts et ne peut être utilisée pour le transport en commun. Cette situation est décriée par MARTA, car cela

¹⁵⁰ MARTOC Report 2006 [http://www.itsmarta.com/about/MARTOC/2006MARTOCREPORT\(web\).pdf](http://www.itsmarta.com/about/MARTOC/2006MARTOCREPORT(web).pdf)

complique énormément les alternatives possibles pour aller chercher de potentielles subventions de l'État¹⁵¹.

Enfin, il faut rappeler qu'il n'y a aucun fond qui provient des deux comtés limitrophes à la ville d'Atlanta étant donné que ceux-ci n'ont pas voté en faveur d'appliquer la taxe de vente de 1 % sur le territoire de leur comté. Ceci est extrêmement conflictuel pour les relations intergouvernementales puisqu'il est démontré qu'environ 12 % des utilisateurs de MARTA proviennent en fait de ces comtés¹⁵².

Bien que MARTA ait réussi à maintenir une saine gestion et à bâtir un réseau de transport en commun compétitif, et ce malgré ses contraintes budgétaires, il n'en demeure pas moins que les relations resteront conflictuelles à l'intérieur du territoire métropolitain d'Atlanta tant et aussi longtemps que cette inégalité existera. Les choses étant ce qu'elles sont, il semblerait que le gouvernement de l'État préfère créer de nouvelles structures (ex : TBP, GRTA) et y avoir une part de responsabilité plus grande, que de trouver des solutions plus concrètes pour améliorer ce service métropolitain.

6. Conclusion

Le cas de la région métropolitaine d'Atlanta est particulier en ce que le transport en commun, pour l'essentiel, se limite à la partie centrale de l'agglomération seulement. Le milieu municipal a, d'une part, les coudées franches pour l'exploitation et le financement mais, d'autre part, il est mal appuyé par le gouvernement supérieur. Cela transparaît particulièrement au chapitre du financement puisque certaines portions du territoire pourtant desservies par le transport collectif peuvent échapper à la perception de la taxe de vente de 1%. Depuis sa création, l'agence MARTA est dans une impasse qui perdure du fait de la difficulté d'arrimage du centre et de la périphérie et que l'État de La Géorgie ne semble pas vouloir arbitrer.

7. Sources utilisées

- Olson, Carroll. And Susan Brown. 1990. "Paying of public transportation: The problem of operating deficits at MARTA", dans Book by Geore M. Guess, Greenwood Press, 1990, 254 p.
- Torres, Angel O., Bullard, Robert W., Johnson, Glenn D. (2004). "Highway robbery: transportation racism & new routes to equity. Boston", South End Press, 57.
<http://www.ejrc.cau.edu/transequenewsvol6.htm> (Page consulté mars-avril 2008)

¹⁵¹ Bullard, R. D. et al (2000). *Sprawl City: Race, Politics, and Planning in Atlanta*. Washington, D.C.: Island Press, p. 52-59. ISBN 1-55963-790-0.

¹⁵² Ces utilisateurs prennent leur auto jusqu'à la station de train ou d'autobus la plus proche et ensuite font usage du réseau pour le même coût que les autres usagers.

Sites Web

MARTA History

<http://www.itsmarta.com/about/history/> (Page consultée mars-avril 2008)

MARTA Annual report

<http://www.itsmarta.com/about/annualreport/default.aspx> (Page consultée mars-avril 2008)

MARTA Financial report

<http://www.itsmarta.com/about/financial/index.htm> (Page consultée mars-avril 2008)

MARTA Martoc report

<http://www.itsmarta.com/about/MARTOC/index.htm> (Page consultée mars-avril 2008)

GRTA, <http://www.grta.org/>, (Page consultée mars-avril 2008)

City of Atlanta, Transportation,

http://apps.atlantaga.gov/citydir/dpcd/cdp/section_1128145440742.html
(Page consultée mars-avril 2008)

Atlanta Regional Commission

<http://www.atlantaregional.com/html/23.aspx> (Page consultée mars-avril 2008)

Georgia Transportation

http://www.georgia.gov/00/channel_title/0,2094,4802_5013,00.html
(Page consultée mars-avril 2008)

United State Census Bureau

<http://www.census.gov/> (Pages consultées mars-avril 2008)

Georgia General Assembly

http://www.legis.state.ga.us/legis/1999_00/fulltext/hb1615.htm
(Page consultée mars-avril 2008)

Gestion du transport en commun. Organigramme des intervenants et des interventions –Atlanta

