

**ÉTUDES ET
RECHERCHES
EN TRANSPORTS**



**LES SERVICES DE TRAINS DE BANLIEUE
ET LES STRUCTURES RÉGIONALES DES RÉGIONS
DE WASHINGTON-ARLINGTON-BALTIMORE,
DE SAN FRANCISCO ET DE CHICAGO**

YVON THÉBERGE



**SYSTÈMES
DE TRANSPORT**

CANQ
TR
TPM
DTTP
117
102

Québec 

2/8001

MINISTÈRE DES TRANSPORTS
CENTRE DE DOCUMENTATION
700, BOUL. RENÉ-LÉVESQUE EST,
21^e ÉTAGE
QUÉBEC (QUÉBEC) - CANADA
G1R 5H1

LES SERVICES DE TRAINS DE BANLIEUE ET LES STRUCTURES RÉGIONALES
DES RÉGIONS DE
WASHINGTON - ARLINGTON - BALTIMORE, DE SAN FRANCISCO ET DE CHICAGO

RAPPORT DE MISSION AUX ÉTATS-UNIS
DU 20 NOVEMBRE AU 1^{er} DÉCEMBRE 1988

CANQ
TR
TPM
DTTPH
117
162

Dépôt légal, 4^e trimestre 1989
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-20084-5



Titre et sous-titre du rapport LES SERVICES DE TRAINS DE BANLIEUE ET LES STRUCTURES RÉGIONALES				N° du rapport Transports Québec RTQ-89-27			
DES RÉGIONS DE WASHINGTON-ARLINGTON-BALTIMORE, DE SAN FRANCISCO				Rapport d'étape <input type="checkbox"/> An Mois Jour			
ET DE CHICAGO				Rapport final <input type="checkbox"/>			
Auteur(s) du rapport Yvon Théberge				N° du contrat			
				Date du début d'étude			
				Date de fin d'étude			
				Coût de l'étude			
Étude ou recherche réalisée par (nom et adresse de l'organisme) Service du développement des politiques Direction du développement du transport terrestre des personnes 1410, rue Stanley, 10e étage Montréal (Québec) H3A 1P8				Étude ou recherche financée par (nom et adresse de l'organisme) Ministère des Transports du Québec 700, boul. Saint-Cyrille Est Québec (Québec) G1R 5H1			
But de l'étude, recherche et renseignements supplémentaires Dans le cadre de sa réflexion pour résoudre les problèmes d'organisation et de financement des transports publics à l'échelle de la région de Montréal, le ministère des Transports s'inspire d'exemples américains de financement et d'organisation des services de trains de banlieue et des structures régionales des régions de Washington-Arlington-Baltimore, de San Francisco et de Chicago.							
Résumé du rapport L'organisation du transport public aux États-Unis est fortement influencée par les politiques d'aide aux transports en commun du gouvernement fédéral. L'obligation de former un organisme régional (MPO) et de soumettre un plan de transport à l'approbation des autorités locales, pour avoir droit aux subventions fédérales, a contribué à structurer l'expansion des réseaux de transport collectif. Du point de vue des programmes d'aide aux immobilisations, la participation financière d'au moins 20% des comtés et des États fait en sorte que les demandes d'investissement en matière de transport sont beaucoup plus réalistes financièrement et que des solutions plus efficaces, mieux conçues et moins dispendieuses sont étudiées et réalisées. Parmi ces solutions mieux adaptées aux besoins des usagers et aux disponibilités financières des organismes de transport, les services de trains de banlieue deviennent de plus en plus populaires à cause, notamment, de l'impossibilité physique et financière de construire d'autres autoroutes et de prolonger les réseaux conventionnels de métro au-delà d'une certaine distance du centre-ville. Du point de vue de la gestion des trains de banlieue, la mise en place de ce type de service demande au cours de sa phase initiale l'appui politique et financier de l'État, car, en l'absence d'une autorité régionale, le principal bénéficiaire et le seul intervenant ayant les pouvoirs institutionnels pour mettre en place ces services demeure l'État. En conclusion, ce rapport fait un survol des mécanismes financiers et institutionnels du transport public aux États-Unis, de même qu'une brève analyse des structures régionales et des services de trains de banlieue des régions de Washington-Arlington-Baltimore, de San Francisco et de Chicago. Le rapport se termine par une série de constatations pouvant servir lors d'une future réorganisation des transports publics dans la région de Montréal.							
Nbre de pages	Nbre de photos	Nbre de figures	Nbre de tableaux	Nbre de références bibliographiques	Langue du document <input type="checkbox"/> Français <input type="checkbox"/> Anglais	Autre (spécifier)	
Mots-clés Transport public, États-Unis, trains de banlieue, structures régionales, financement, gestion, organisation, Chicago, Washington, San Francisco, Montréal, gouvernement du Québec.				Autorisation de diffusion <input checked="" type="checkbox"/> Diffusion autorisée <input type="checkbox"/> Diffusion interdite			
				Signature du directeur général <i>Yvon Théberge</i>		Date 89 11 29	

TABLE DES MATIÈRES

	<u>PAGE</u>
LISTE ALPHABÉTIQUE DES SIGLES	VII
SOMMAIRE	IX
INTRODUCTION	1
1. DESCRIPTION DE LA MISSION	3
1.1 Washington, District de Columbia (D.C.)	3
1.2 Arlington, Virginie (Va)	3
1.3 Baltimore, Maryland (Md)	3
1.4 San Francisco, Californie (Ca)	3
1.5 Chicago, Illinois (Ill)	4
2. LES TRANSPORTS PUBLICS AUX ÉTATS-UNIS	5
3. LA RÉGION DE WASHINGTON - ARLINGTON - BALTIMORE	9
3.1 La structure régionale du Washington Metropolitan Area Transit Authority (WMATA ou METRO)	9
3.2 La structure régionale de la Northern Virginia Transportation Commission (NVTC)	11
3.3 Le service de trains de banlieue du Virginia Express Railway (VER)	13
3.4 Le service de trains de banlieue du Maryland Rail Commuter Train (MARC-TRAIN)	14

	<u>PAGE</u>
4. LA RÉGION DE SAN FRANCISCO	17
4.1 La structure régionale de la Metropolitan Transportation Commission (MTC)	17
4.2 Le service de trains du California Commuter Train's (CAL-TRAINS)	19
5. LA RÉGION DE CHICAGO	21
5.1 La structure régionale du Chicago Area Transportation Study (CATS)	21
5.2 Les services de trains de banlieue du Metropolitan Rail (METRA)	23
6. PROBLÉMATIQUE DES STRUCTURES RÉGIONALES	25
6.1 Principales constatations sur les structures régionales	26
7. PROBLÉMATIQUE DES SERVICES DE TRAINS DE BANLIEUE	29
7.1 Principales constatations sur les trains de banlieue	31
8. CONCLUSION	35
ANNEXES	
I - LISTE DES DOCUMENTS	39
II- LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	45

LISTE ALPHABÉTIQUE DES SIGLES

AC TRANSIT	Alameda County Transit
AMTRACK	American passenger rail
APTA	American Public Transit Association
BART	Bay Area Rapid Transit
CAL-TRAINS	California commuter Train's
CAL-TRANS	California Transportation Department
CATS	Chicago Area Transportation Study
CSX	Central Transportation Corporation
CTA	Chicago Transit Authority
D.C.	District of Columbia
IDOT	Illinois Department of Transportation
MARC-TRAIN	Maryland Rail Commuter Train
METRA	Metropolitan Rail of Chicago
METRO	Nom commercial de WMATA (voir plus loin)
MPO	Metropolitan Planning Organization
MTA	Metropolitan Transportation Authority
MTC	Metropolitan Transportation Commission
MUNI	Municipal Transit Services of San Francisco
NIRC	Northeast Illinois Railroad Corporation
NVTC	Northern Virginia Transportation Commission
PACE	Nom commercial du service d'autobus interurbain de Chicago
PMC	Project Management Committee
PRTC	Potomac and Rappahannock Transportation Commission

RTA	Regional Transit Association of San Francisco
RTA	Regional Transit Authority of Chicago
RTPA	Regional Transportation Planning Agency
SAM-TRANS	San Mateo Transit District
SCCTD	Santa Clara County Transit District
SEPTA	Southeastern Pennsylvania Transportation Authority
SP	Southern Pacific Railroad
TATOA	Toronto Area Transit Operating Authority
TIP	Transportation Integrated Plan
UMTA	Urban Mass Transit Administration
UTDC	Urban Transit Development Corporation
VER	Virginia Express Railway
VDOT	Virginia Department of Transportation
WMATA	Washington Metropolitan Area Transit Authority
WSTC	Washington Suburban Transit Commission

LES SERVICES DE TRAINS DE BANLIEUE ET LES STRUCTURES RÉGIONALES
DES RÉGIONS DE
WASHINGTON - ARLINGTON - BALTIMORE, DE SAN FRANCISCO ET DE CHICAGO
RAPPORT DE MISSION AUX ÉTATS-UNIS DU 20 NOVEMBRE AU 1ER DÉCEMBRE 1988

SOMMAIRE

L'objectif de cette mission était l'approfondissement de nos connaissances sur le transport collectif aux États-Unis et, plus spécifiquement, sur les structures régionales de transport et les services de trains de banlieue. Ces connaissances serviront lors d'une éventuelle réorganisation des transports collectifs dans la région de Montréal.

Cette mission a permis de rencontrer les responsables fédéraux du programme d'aide américain aux transports collectifs et les dirigeants des structures régionales et des services de trains de banlieue des régions de Washington - Arlington - Baltimore, de San Francisco et de Chicago. La liste des personnes rencontrées se trouve en annexe.

Bien que chacune des trois régions visitées ait ses propres particularités de fonctionnement, certains traits communs permettent de comprendre le fonctionnement des transports collectifs aux États-Unis.

Parmi les paramètres communs, il faut souligner les règles du programme d'aide fédérale américaine qui obligent chaque région à se doter d'un organisme régional de planification des transports appelé Metropolitan Planning Organization (MPO). Cet organisme régional peut prendre différentes formes mais il doit obligatoirement élaborer un plan de transport pour recevoir les subventions du gouvernement fédéral. Une fois créé, cet organisme devient la seule autorité habilitée à recevoir les subventions.

À l'usage, ces dispositions du programme d'aide fédérale américaine ont favorisé une certaine concertation autour des projets de transport collectif. En effet, pour avoir accès aux fonds fédéraux, les autorités locales ont dû faire preuve de souplesse et s'entendre sur les priorités d'immobilisation en matière de transport.

De plus, comme les subventions fédérales aux immobilisations sont plafonnées à 75 % ou 80 % du coût du projet, les municipalités doivent tenir un référendum sur le bien-fondé de chaque projet et sur le mode de financement pour les 25 % ou 20 % du coût du projet.

Tant pour les trains de banlieue que pour les réseaux de métro et d'autobus, la plupart des structures régionales obligent les gestionnaires des services à couvrir au moins 50 % de leurs coûts d'opération à partir des revenus des usagers pour avoir droit aux subventions. Cette disposition facilite les décisions des élus relativement aux augmentations des tarifs, car c'est une loi qui les oblige à respecter ce minimum.

Quant aux formules de partage des déficits d'opération et des coûts d'immobilisation entre les municipalités, les critères de répartition sont sensiblement les mêmes dans les quatre régions. Ce sont l'appartenance à la région, le nombre de stations ou de points de desserte sur le territoire, la fréquence du service et l'achalandage obtenu à la suite de sondages.

La représentativité des populations dans les conseils d'administration des structures régionales et des services de trains de banlieue est assurée par des élus, dont le nombre est généralement proportionnel à la population du territoire desservi. La région de Baltimore constitue l'exception à la règle puisque l'organisme relève du ministre des Transports. Comme les fonctions se ressemblent, les lois constituant ces organismes ont beaucoup de traits communs. Ils disposent généralement d'une source de financement autonome et suffisante pour assurer leur fonctionnement interne afin d'éviter que les intérêts particuliers de certains comtés n'interfèrent avec la gestion de l'organisme. Ces organismes régionaux ont également le pouvoir de transférer des fonds fédéraux destinés aux réseaux routiers vers les réseaux de transport collectif.

La principale lacune déplorée par certains dirigeants est le manque d'intégration entre les modes de transport et les structures tarifaires, car ces organismes n'ont pas de pouvoir dans les opérations des sociétés de transport.

Le volet de cette mission, consacré à l'analyse, a démontré que les services de trains de banlieue américains ont connu un développement très semblable à celui de Toronto et de Montréal.

Du point de vue de leur développement, les services de trains de banlieue de chacune de ces régions ont bénéficié de l'obligation fédérale de faire un plan de transport. En effet, devant l'impossibilité financière et physique de construire de nouvelles autoroutes pour répondre aux besoins de transport des banlieusards, et en raison des coûts énormes qu'implique le prolongement des réseaux conventionnels de métro à l'extérieur des zones densément peuplées, ces trois régions ont opté pour le développement de services de trains de banlieue.

Du point de vue de la gestion des services de trains de banlieue, on retrouve dans toutes les régions le même scénario de départ. Un petit groupe de travail, restreint et bien identifié par tous les intervenants de la région, a reçu le mandat de mettre en place les services de trains de banlieue. Le financement, la planification, la construction et l'exploitation des services sont coordonnés par le même groupe de personnes. À ce stade de développement, l'engagement du gouvernement semble essentiel à la mise en place des services, car ceux-ci traversent généralement plusieurs territoires de compétence municipale.

Ce n'est qu'une fois que les liaisons régionales sont établies, que le matériel roulant est acheté et que les stations et les stationnements sont construits, que le gouvernement peut songer à se dégager de cette responsabilité au profit d'une structure régionale comme celle de Chicago. Cependant, l'expérience américaine démontre que, même à ce stade de développement, la présence du gouvernement est souvent requise afin que les intérêts des banlieusards et des usagers de l'ensemble de la région soient respectés. Le gouvernement du Québec pourrait, sur ce modèle, être présent dans la région de Montréal en y nommant un ministre délégué aux transports.

De plus, en supposant qu'un organisme régional existe déjà et que les banlieues participent à son financement, il serait judicieux de former un conseil d'administration séparé pour les trains de banlieue et les liaisons régionales. De cette manière, les banlieusards pourraient orienter le développement de leurs services de transport et ainsi mieux accepter leur contribution financière à l'organisme régional de transport déjà en place pour le métro.

En terminant, force est de constater que les problèmes de transport qui ont amené les autorités américaines à imaginer les structures régionales responsables de la planification et de la coordination des transports collectifs, spécialement leurs services de trains de banlieue, ressemblent énormément à ceux que l'on vit quotidiennement dans la région de Montréal. Comme le démontre le présent rapport, les solutions trouvées, par exemple les formules de financement, la gestion des trains de banlieue, les contrats de service et la présence de députés aux conseils d'administration, seraient facilement applicables ici.

Le ministère des Transports du Québec, ainsi que les organismes de transport de la région de Montréal, ont donc tout avantage à puiser dans ce vaste réservoir d'expérience qu'est l'Amérique du Nord.

INTRODUCTION

L'objectif initial de cette mission était d'analyser deux services de trains de banlieue dirigés par l'État et deux autres dirigés par des gouvernements locaux, afin de dégager le pour et le contre de ces formules de gestion.

Entre le moment de la planification de cette mission et celui de sa réalisation, la conjoncture à Montréal a grandement évolué et un deuxième objectif s'est ajouté à la toute dernière minute, soit le fonctionnement institutionnel et financier des organismes régionaux responsables des transports publics aux États-Unis.

Le présent rapport comprend en premier lieu un bref aperçu des organismes visités et des personnes rencontrées, un exposé sur l'organisation des transports publics aux États-Unis et leurs principaux programmes de subventions. La suite du rapport est une description des structures régionales et des services de trains de banlieue des régions de Washington - Arlington - Baltimore, de San Francisco et de Chicago. En conclusion se trouve un résumé de la problématique, de même que les principales constatations sur les structures régionales et les services de trains de banlieue aux États-Unis.

Les documents recueillis au cours de cette mission, et dont vous trouverez la liste en annexe, sont disponibles à la bibliothèque du ministère des Transports située au 1410, rue Stanley, 8^e étage, à Montréal (téléphone: 514-873-5467).

1. DESCRIPTION DE LA MISSION

La première rencontre a eu lieu avec deux fonctionnaires fédéraux responsables des politiques de subventions aux services de trains de banlieue: M. Frank Zimmerman, directeur de l'"Office of Planning Assistance", et M. Brian Cudaby, responsable de l'"Office of Grants Management" de l'Urban Mass Transit Administration (UMTA).

1.1 Washington, District de Columbia (D.C.)

Une deuxième rencontre s'est déroulée à Washington, aux bureaux de la Washington Metropolitan Area Transit Authority (WMATA) avec M. Peter Benjamin, responsable des finances de l'organisme régional où sont représentés le district de Columbia (D.C.) et les États de la Virginie et du Maryland.

1.2 Arlington, Virginie (Va)

Une troisième rencontre s'est tenue avec M. Richard Taube, directeur exécutif de la Northern Virginia Transportation Commission (NVTC). Cet organisme, qui regroupe deux comtés et trois villes, administre des subventions et gère des projets pilotes dont le futur train de banlieue Virginia Express Railway (VER).

1.3 Baltimore, Maryland (Md)

Une quatrième rencontre a eu lieu avec M. Richard Keen, directeur exécutif du train de banlieue MARC-TRAIN, et son adjoint aux opérations, M. George Payne, et son adjoint aux services des passagers, M. Joseph Nessel. Ces personnes travaillent au "State Railroad Administration", un service du Maryland Department of Transportation (MDOT).

1.4 San Francisco, Californie (Ca)

La cinquième rencontre s'est déroulée avec M. Garry Cherrier, directeur du service de Cal-Trains, et son adjoint aux finances, M. Bowman. Tous deux travaillent pour le California Transportation Department (CAL-TRANS).

La sixième rencontre s'est tenue avec M. Dave Tannahill, responsable des projets de planification au Metropolitan Transportation Authority (MTA) à Oakland. Cet organisme est responsable de la distribution des subventions pour l'ensemble des neuf organismes de transport de la région de San Francisco.

1.5 Chicago, Illinois (Ill)

La septième rencontre s'est passée avec M. Gary Foyle, directeur de l'"Office of Planning and Analysis" du Metropolitan Rail (METRA), organisme régional responsable des trains de banlieue, de même qu'avec M. Michael Nielsen, assistant au directeur exécutif, M. Robert Allen, directeur des budgets, et M. Frank Racibozynski, chef du département des finances.

La huitième rencontre a eu lieu avec M. Daniel Leffers, assistant au directeur exécutif du Regional Transportation Authority (RTA). Cet organisme est responsable des revenus et des subventions pour les trois organismes régionaux qui opèrent respectivement le métro et les autobus locaux (CTA), les trains de banlieue (METRA) et les réseaux d'autobus régionaux (PACE).

La neuvième et dernière rencontre s'est passée avec M. Neil Ferrari, chef de la "Division of Public Transportation" de l'Illinois Department of Transportation (IDOT), et avec M. Joseph Voccia, chef au "Program Support Section" au même ministère. Ces personnes ont participé à la restructuration du transport public de la région de Chicago.

2. LES TRANSPORTS PUBLICS AUX ÉTATS-UNIS

Bien que les premières subventions fédérales destinées spécifiquement aux transports publics remontent aux débuts des années trente, ce n'est qu'en 1964 que le Congrès américain s'est doté d'une loi spécifique sur ce sujet: l'Urban Mass Transportation Act.

Cette loi visait à développer de meilleurs équipements de transport, à encourager la planification et le développement de systèmes de transport public dans les grands centres urbains et à assister les États et les villes dans le financement de ces systèmes. En 1968, l'Urban Mass Transportation Administration (UMTA) était créée à l'intérieur du Département des Transports (l'équivalent de Transports Canada) avec le mandat d'administrer les programmes de subventions aux transports publics.

Les programmes de subventions

Il y a principalement quatre grands programmes de subvention:

Programme 1 - Il s'inspire de la section 3 de la loi:

Subventions discrétionnaires aux immobilisations pour les trains de banlieue, les systèmes de métro et les parcs d'autobus. La subvention maximale est de 75 % des coûts et les critères d'attribution en sont très larges.

Programme 2 - Il s'inspire des sections 6, 10 et 11 de la loi :

Subventions à la recherche pour le développement de nouveaux systèmes, l'amélioration de la productivité et tout autre projet visant à améliorer les services de transport public. La subvention maximale peut atteindre 100 % des coûts.

Programme 3 - Il s'inspire de la section 8 de la loi:

Subventions à la planification et aux études techniques pour le développement des plans de transports régionaux qui doivent conduire à la mise en place des organismes régionaux de transport. Ces organismes régionaux sont responsables de l'établissement des projets prioritaires qui seront subventionnés par la suite.

Programme 4 - Il s'inspire de la section 9 de la loi:

Subventions aux zones urbaines pour les immobilisations et l'opération des systèmes existants basées sur le nombre d'habitants, la densité de population, l'achalandage et le service. La subvention maximale est de 80 % des coûts admissibles.

Il y a également des programmes de subventions pour les services de transport aux personnes âgées, aux personnes handicapées, aux zones rurales. Il est intéressant de souligner l'existence d'un programme qui permet aux États de prendre des fonds fédéraux destinés aux réseaux autoroutiers et de les investir dans des projets de transport public. De plus, il y a de nombreux petits programmes spécifiques à une ville, un comté, un organisme tel que le métro de Washington.

Le budget 1987 de l'UMTA

Le budget de l'UMTA est passé de 800 M\$ en 1964 à 4600 M\$ en 1982, avant les coupures du Président Reagan. En 1982, une nouvelle loi spécifiait que dorénavant tous les fonds utilisés en vertu de la section 3 du programme d'aide fédérale (subventions discrétionnaires) proviendraient de la taxe sur les carburants. Un cent sur chaque gallon de carburant serait consacré aux transports publics et le reste du budget de l'UMTA proviendrait comme par le passé du fonds général. En 1987, le budget de l'UMTA était de 3300 M\$, dont 1100 M\$ provenant de la taxe sur les carburants.

Le processus de décision fédéral

Pour bien saisir la dynamique des transports publics aux États-Unis, il faut comprendre certaines données fondamentales de la politique américaine, car la façon dont le gouvernement fédéral accorde ces subventions détermine l'ensemble des décisions aux autres niveaux gouvernementaux.

Le Secrétaire du Département des Transports, l'équivalent du ministre des Transports du Canada, n'est pas un élu mais bien une personne désignée par le Président. Tous les budgets destinés aux transports publics doivent d'abord être approuvés par le Comité des Travaux publics et des Transports de la Chambre des Représentants, composé d'un représentant par 500 000 habitants élu à tous les deux ans, et par le Comité sur les Banques, l'Habitation et les Affaires Urbaines du Sénat, composé de deux sénateurs par État élus à tous les six ans. Ce dernier comité est généralement reconnu comme étant le plus important des deux.

Ces comités décident de l'ensemble de la politique américaine sur les transports publics. Ce point est important car, une fois qu'un projet de métro ou de trains de banlieue reçoit des fonds pour la réalisation de sa phase initiale, ce projet est assuré de recevoir des fonds pour tous les autres aspects qu'impliquent la construction et l'opération d'un service de transport collectif.

En pratique, les comités approuvent généralement une section initiale d'un métro ou d'un service de trains de banlieue et, au fil des années, c'est ce projet qui reçoit la part du lion des budgets. Ceci est tellement important que chaque organisme de transport, et même l'UMTA, s'assure du concours de "lobbyistes" pour faire pression sur les Représentants et, surtout, sur les Sénateurs du Congrès.

Dans ce contexte, il est difficile pour les responsables de l'UMTA d'administrer convenablement les budgets d'après des critères de rendement ou de nécessité.

Au cours de conversations avec les responsables fédéraux des programmes d'aide, il a été suggéré d'éviter la création de programmes de subventions discrétionnaires spécifiques aux immobilisations car, avec les années, cette part du budget prend tellement d'ampleur que le reste des programmes devient complètement impossible à administrer.

Le processus de décision des États

Dans les États visités, on retrouve la même organisation politique qu'au niveau fédéral, soit un Congrès avec la Chambre des Représentants et un Sénat, tous deux élus. De plus, les États sont divisés en comtés comparables aux MRC québécoises mais avec beaucoup plus de pouvoirs. C'est à ce niveau, et non à celui des villes, que s'exerce généralement le pouvoir en matière de transport collectif. Les représentants des comtés, généralement cinq personnes, sont élus et siègent sur le "Board of Supervisor" qui est un organisme indépendant des villes. Cependant, pour les très grandes agglomérations comme San Francisco, il n'y a pas de distinction entre le comté et la ville. De plus, les capitales de chaque État ont un statut spécial.

C'est au niveau du comté que l'on décide par référendum de lever une taxe de vente sur l'essence ou sur d'autres produits pour financer les dépenses en matière de transport collectif. Ces comtés ne perçoivent pas ces taxes mais ils en fixent le pourcentage; l'État les collecte et les retourne au comté. Les investissements en matière de transport public, incluant parfois des autoroutes, peuvent être financés par des obligations comme le font nos municipalités pour leurs projets municipaux.

Ce bref exposé représente un survol de l'organisation politique responsable des décisions en matière de transport public aux États-Unis, et plus spécifiquement, de celle que l'on retrouve dans les quatre États visités.

3. LA RÉGION DE WASHINGTON - ARLINGTON - BALTIMORE

3.1 La structure régionale du Washington Metropolitan Area Transit Authority (WMATA ou METRO)

L'organisme régional responsable des transports publics se nomme le Washington Metropolitan Area Transit Authority (WMATA), communément appelé METRO. METRO est un regroupement de trois entités juridiques, soit la Northern Virginia Transportation Commission (NVTC) représentant le nord de la Virginie, le District of Columbia (D.C.) représentant Washington et le Washington Suburban Transit Commission (WSTC) représentant le Maryland.

La structure administrative

Le conseil d'administration du WMATA est composé de 12 membres, dont seulement six ont droit de vote. Chaque entité juridique désigne quatre membres (deux directeurs et deux suppléants) mais n'a droit qu'à deux votes. Pour la Virginie et le Maryland, les quatre membres proviennent de la NVTC et de la WSTC. Pour le District of Columbia, les quatre membres sont des maires ou des personnalités en vue de la région.

À chaque année, le président, les premiers et deuxièmes vice-présidents de cet organisme sont réélus avec alternance entre les trois juridictions. Chaque juridiction doit être représentée à un des trois postes. Les votes se prennent à majorité simple (4/6), dont au moins un vote par juridiction; le quorum est de quatre personnes votantes. Cependant sur les questions spécifiques de budget et de modification au plan de transport, il doit y avoir unanimité de votes d'au moins deux juridictions.

Le réseau de transport

METRO a été créé en 1967 et il emploie 8000 personnes. METRO planifie et opère le système de métro et d'autobus de la grande région de Washington (Métrorail et Métrobus). Le réseau de métro est de type radial et, lorsque complété, il comptera 87 stations et 103 milles de voies. Son coût total sera alors de 6700 M\$. Actuellement, il n'existe que 64 stations échelonnées sur un parcours de 70 milles.

Au plan technique, le système de perception du métro de Washington est une vraie merveille pour l'usager. C'est un système de carte écriture-lecture de type "compostage". De plus, ce système permet à METRO de savoir exactement d'où viennent et où vont tous les usagers, en plus de contrôler les problèmes de fraude (voir photos dans le document "Magazine of METRO").

Le budget et le financement

Le budget 1988 de METRO (Métrobus et Métrorail) prévoyait des dépenses de 506 M\$ et des revenus de titres de transport de 255 M\$. Les subventions étaient estimées à 251 M\$ dont 231 M\$ provenant des gouvernements locaux. Métrobus récupère environ 33 % de ses coûts d'opération via les revenus des titres. Métrorail récupère environ 75 % de ses coûts d'opération via la même source. Dans l'ensemble, le pourcentage des revenus des titres de transport représente environ 50 % des coûts d'opération de METRO.

Le déficit du réseau Métrobus est redistribué entre les partenaires selon le principe suivant: les dépenses d'opération pour ce qui est des heures de service et de millage sur le territoire, moins les revenus perçus sur le même territoire déterminés par comptage.

Le déficit du réseau Métrorail est réparti entre les partenaires selon les proportions suivantes: un tiers est distribué sur la base du nombre de stations sur chaque territoire, un tiers est réparti sur la base de la population de chaque territoire et un dernier tiers est distribué au prorata de l'achalandage issu de chaque territoire.

Le Congrès a voté une loi spéciale pour le financement du métro de Washington. Le gouvernement fédéral a payé 80 % des coûts de construction et les gouvernements locaux 20 %. Le financement local de la dette du métro de chaque territoire est réparti sur la base des quatre critères suivants: les coûts de construction (40 %), le service offert (30 %), l'achalandage estimé (15 %) et la population totale (15 %).

Le financement complet et le détail des formules de partage sont plus complexes, mais cette description donne une bonne idée des règles du jeu concernant le financement de l'organisme (voir document "WMATA Budget 1989").

Principales constatations

Selon différentes personnes de la région de Washington, les banlieues ont le sentiment de financer les services de la capitale au détriment des besoins locaux car, bien que les banlieues soient en pleine expansion, les services de transports collectifs sont tous orientés vers le centre de Washington.

Comme la partie centrale du métro est concentrée sur le territoire de Washington, même si le plan final prévoit l'extension des lignes sur les territoires périphériques, les banlieues se trouvent à payer actuellement, en vertu du critère de la population, pour la construction et l'opération du métro, alors que la partie prévue sur leur territoire ne sera construite que plus tard. Cette situation sera éventuellement corrigée avec l'extension du métro dans les banlieues mais, pour l'instant, elle contribue aux différends entre les banlieues et la capitale.

Un autre aspect du contentieux qui oppose les banlieues et le district de Columbia est lié au service d'autobus de METRO. Ce service est plus coûteux que tout autre service local. Ceci amène les banlieues à organiser leurs propres services au détriment de la structure régionale et d'une certaine forme d'intégration des services et des tarifs. De plus, le train de banlieue MARC-TRAIN et le futur Virginia Express Train (VER) ne font pas partie du réseau de METRO, même s'ils desservent la région de Washington.

3.2 La structure régionale de la Northern Virginia Transportation Commission (NVTC)

La Northern Virginia Transportation Commission (NVTC) a été créée en 1964 par l'Assemblée Générale de la Virginie, l'équivalent de l'Assemblée nationale du Québec. Son rôle est de promouvoir, développer, financer et coordonner tous les aspects du transport public dans la partie nord de la Virginie adjacente à Washington. Son territoire et ses caractéristiques se comparent à ceux que couvrent la STRSM et les CIT de la Rive-Sud de Montréal. Ce territoire possède une population de près de 1 M de personnes et regroupe les villes de banlieues qui se développent le plus rapidement dans la région de Washington.

La structure administrative

Son conseil d'administration est composé de 18 membres, dont 12 sont des élus provenant des trois villes et des deux comtés faisant partie de sa juridiction. Le nombre d'élus est basé sur la population de chaque juridiction. Les six autres membres sont nommés par le gouvernement de l'État de la Virginie, soit un représentant du ministère des Transports de la Virginie, deux Sénateurs et trois Représentants.

Le quorum est de dix personnes, dont un minimum de trois provenant des cinq juridictions. Toute résolution doit être endossée par au moins trois juridictions. Sur les 18 membres, trois sont choisis pour devenir président, vice-président et trésorier. Le poste de président est comblé successivement par chacune des juridictions.

La NVTC possède également un comité exécutif composé de cinq personnes, un comité législatif composé de sept personnes et, fait intéressant, un comité conseil composé de neuf personnes, dont les directeurs des travaux publics des cinq juridictions. Ce comité assure une meilleure coordination entre les services municipaux de voirie et les services régionaux de transport.

Le réseau de transport

La NVTC n'opère aucun service de transport, mais elle peut coordonner pour un temps limité un projet pilote comme les trains de banlieue. Depuis sa création, cet organisme a mis en place un système de voies réservées aux autobus sur les autoroutes durant les heures de pointe, un système de taxis pour desservir les stations de Métrorail en soirée, un système de coordination de tous les transporteurs par autobus de la région, un système d'intégration tarifaire entre ces mêmes transporteurs, un système de marketing très efficace et de nombreux autres projets de démonstration et de promotion du transport en commun.

Parmi les innovations les plus intéressantes, on remarque la création d'une banque des meilleures idées de marketing en transport en commun pour l'ensemble des États-Unis, d'un programme de calcul des coûts de transport par automobile par opposition au transport en commun pour chaque usager qui en fait la demande, et d'une banque d'achalandage pour chaque réseau de transport de chaque juridiction.

Le budget et le financement

La NVTC administre un budget de 240 M\$ avec un personnel de dix personnes. Son rôle est celui d'une chambre de compensation pour tous les revenus et les dépenses, en accord avec un plan directeur décidé par les élus.

La NVTC reçoit les subventions du gouvernement fédéral, de l'État de Virginie, des gouvernements locaux de son territoire et les produits d'une taxe de 2 % sur l'essence. Elle reçoit également les revenus des passagers de Métrobus et Métrorail perçus dans sa juridiction et elle redistribue le déficit résiduel (dépenses moins revenus d'usagers et subventions) entre les juridictions participantes. C'est également la NVTC qui verse au WMATA (METRO) la quote-part des juridictions qu'elle représente pour les services de Métrorail et Métrobus sur leurs territoires.

Principales constatations

La formule de fonctionnement de la NVTC semble excellente, car elle fêtera bientôt ses 25 ans d'existence. Les raisons qui ont permis un tel consensus régional ne sont pas étrangères à la présence de la capitale du pays, située juste de l'autre côté de la rivière, et au formidable développement de l'ensemble de la région.

3.3 Le service de trains de banlieue du Virginia Express Railway (VER)

Dans le cadre de son mandat, la NVTC est à mettre en place un service de trains de banlieue entre Manassas et Washington sur une distance de 33 milles, et entre Frédéricksburg et Washington sur une distance de 55 milles. Ce service planifié depuis 1984 entrera en fonction au début de 1990. La NVTC a prévu une période de six ans pour évaluer la pertinence du service.

À la fin de cette période d'essai, c'est-à-dire en 1996, la NVTC décidera soit de suspendre le service, soit de le remettre à l'organisme régional METRO ou à quelqu'un d'autre. Amtrack sera l'opérateur sur les voies de Conrail et tout le contrat sera administré par un comité conjoint formé de la NVTC et de la Potomac and Rappahannock Transportation Commission (PRTC). La PRTC regroupe les comtés de Prince William, de Stafford et de la ville de Manassas située plus au sud de la capitale.

La structure administrative

En 1990, le Virginia Express Railway sera administré par un directeur général et un conseil d'administration formé de sept personnes: trois de la NVTC, trois de la PRTC et une du ministère des Transports de la Virginie (VDOT).

L'achalandage et le matériel roulant

L'achalandage journalier est estimé à 4000 personnes dans chaque direction, soit 8000 passagers par jour. Selon les études, la mise en service du train de banlieue permettra au ministère des Transports de la Virginie d'économiser l'équivalent d'une voie d'autoroute.

En 1990, le service sera de quatre trains par jour dans chaque direction, sur les deux lignes projetées, et il y aura un total de 16 stations. Pour assurer ce service, le conseil d'administration du VER compte acquérir 38 nouvelles voitures à un étage et dix locomotives rénovées de type diesel-électrique.

Le budget et le financement

Ce service de trains de banlieue aura un budget annuel estimé à 15 M\$ dont un montant de 5 M\$ (33 %) provenant du ministère des Transports de la Virginie. La contribution des municipalités sera financée par une taxe régionale sur les carburants qui variera de 1 % à 2 % selon les juridictions participantes.

La contribution des municipalités sera calculée de la façon suivante: le coût total d'opération (15 M\$) moins la subvention du gouvernement (5 M\$) sera appelé le déficit d'opération. De ce déficit (10 M\$), on soustrait les revenus tirés des usagers (50 % des coûts d'opération, soit 7,5 M\$).

Le déficit restant, soit 2,5 M\$, sera partagé entre les municipalités sur la base de l'achalandage provenant de chaque municipalité (90 %) et de la population de chaque municipalité (10 %).

Les coûts d'immobilisation sont de 66 M\$, incluant le matériel roulant et les coûts de construction. Pour des raisons obscures, ce projet n'a pu bénéficier que d'une subvention fédérale de 750 000 \$.

Principales constatations

La principale difficulté rencontrée par les dirigeants de la NVTC pour mettre sur pied ce service, a été les négociations du contrat d'exploitation avec AMTRAK et surtout avec CONRAIL qui possède le seul pont ferroviaire reliant la Virginie et Washington. La raison principale de cette difficulté a été le montant de garantie d'assurance exigé par CONRAIL pour autoriser AMTRAK à passer sur ce pont (200 M\$).

3.4 Le service de trains de banlieue du Maryland Rail Commuter Train (MARC-TRAIN)

À la suite de la faillite de la compagnie ferroviaire qui offrait ce service jusqu'en 1974, le gouvernement du Maryland a pris les choses en main et a investi massivement.

Aujourd'hui, le service MARC-TRAIN comprend trois lignes de trains de banlieue, soit la ligne Penn qui est électrifiée sur une distance de 39 milles entre Baltimore et Washington et qui est opérée par AMTRAK; la ligne Camden entre Washington et Baltimore qui est opérée par CSX sur une distance de 39 milles; et la ligne Brunswick entre Martinsburg en Virginie de l'Ouest (W.V.) et Washington qui est également opérée par CSX sur une distance de 49 milles.

La structure administrative

Il n'y a pas de conseil d'administration et le service de banlieue (MARC-TRAIN) est financé, construit, géré et opéré à contrats avec deux compagnies de chemin de fer, Amtrak et CSX, sous la responsabilité du State Railroad Administration du ministère des Transports du Maryland. Actuellement, 25 personnes s'occupent de la gestion et de la planification de ce service. C'est le Ministre des transports du Maryland qui en est responsable vis-à-vis le parlement et le grand public.

L'achalandage et le matériel roulant

En 1987, 2,1 M de passagers ont utilisé ce service de banlieue (environ 7000 par jour).

Le MARC-TRAIN possède 15 locomotives de type diesel-électrique et quatre de type électrique avec cathénaire. Il a un parc de 50 voitures à un étage et 12 automotrices de type Budd comme Via Rail. Dans une étude sur la ligne électrifiée de Penn opérée par AMTRACK, on a conclu qu'il était plus rentable, du point de vue des coûts d'entretien, d'opérer avec des locomotives électriques qu'avec des automotrices. Dans un contexte de rationalisation des coûts d'opération des trains de banlieue à Montréal, il serait opportun de bien vérifier cet aspect pour la modernisation de la ligne électrifiée de Deux-Montagnes.

Le budget et le financement

Les coûts annuels d'opération sont d'environ 10 M\$ et les revenus des usagers représentent 58 % de ces coûts, ce qui est supérieur au taux de 50 % demandé par la législation du Maryland. Le MARC-TRAIN reçoit 1,8 M\$ du gouvernement fédéral, dans le cadre de la section 9 de la loi fédérale. Le reste du déficit, soit 2,4 M\$, est couvert par l'État. Le Maryland a mis sur pied le Transportation Trust Fund dans le but de financer ce déficit ainsi que tous les services de transport collectif et routier.

Le Transportation Trust Fund tire ses revenus des taxes suivantes: 18,5 cents du gallon d'essence, 5 % de la valeur marchande des véhicules lors de tout transfert de propriété, 0,75 % de la taxe de 7 % sur les revenus nets des corporations, de même que les taxes sur les permis de conduire et l'immatriculation des véhicules. En somme, on évalue les besoins en matière de transport routier et public et on taxe les gens qui en bénéficient, contrairement au Québec où toutes les taxes vont dans le fonds consolidé pour être ensuite réaffectées aux différents ministères.

Le gouvernement du Maryland se propose d'investir quelque 100 M\$ pour augmenter le service sur semaine de 36 à 73 départs par jour. De plus, les espaces de stationnement seront doublés, passant de 3000 à 6000 places. Cependant, les services de fins de semaine seront diminués afin de réduire le déficit sur la partie du service la moins rentable.

Principales constatations

En résumé, malgré la taille des opérations qui est inférieure à celles de Montréal, les services sont plus performants et plus rentables. La principale raison semble être la formation d'une équipe unique de gestion. Ces personnes, ainsi que les politiciens qui les appuient, sont très fiers de leurs réalisations. Il y a beaucoup de similitude entre les performances et le climat de travail de cette organisation et ceux de Go Transit à Toronto.

4. LA RÉGION DE SAN FRANCISCO

4.1 La structure régionale de la Metropolitan Transportation Commission (MTC)

La région de San Francisco regroupe une population de 5,5 millions répartie en neuf comtés. L'organisme régional de transport qui reçoit les subventions du gouvernement fédéral et de l'État est la Metropolitan Transportation Commission (MTC).

Dans la région de San Francisco, il y a six grands organismes de transport (opérateurs) et 11 petits. La plupart sont regroupés dans la Regional Transit Association (RTA). La RTA n'est pas une structure régionale mais une association volontaire de certains transporteurs pour harmoniser leurs services respectifs comme la publicité, les correspondances et l'achat de certains équipements. Son rôle ressemble plus à un comité de coordination et à un groupe de pression qu'à une structure régionale. La RTA n'a aucun pouvoir légal comparativement à la MTC.

La structure administrative

Le conseil d'administration de la Metropolitan Transportation Commission (MTC) est composé des élus des neuf comtés de la région de San Francisco (un par comté), d'un représentant de l'Association des Gouvernements de la région de San Francisco, d'un représentant de la San Francisco Bay Conservation and Development Commission, d'un représentant de l'État de Californie et d'un représentant de l'UMTA (Fédéral). Ces deux derniers ne votent pas.

Les grands organismes de transport comme BART, MUNI, SAM-TRANS, AC-TRANSIT, SCCTD et CAL-TRAINS ne sont pas représentés directement à la MTC mais par les élus locaux des territoires qu'ils desservent. Les pouvoirs de la MTC sont principalement ceux d'un organisme de contrôle budgétaire. Cependant, comme la MTC doit approuver tous les projets d'immobilisation ayant droit à des subventions, c'est le conseil d'administration de la MTC qui décide de la planification des grands équipements de transport dans la région.

La MTC sert également d'arbitre financier entre les comtés pour la répartition des subventions aux opérations des organismes de transport à partir des orientations du conseil d'administration. De plus, elle est responsable du plan de transport pour la région (TIP) qui est un prérequis nécessaire pour l'obtention des subventions fédérales aux immobilisations.

Le réseau de transport

Plusieurs organismes de transport composent le réseau de transport de la région de San Francisco. Au nombre des principaux organismes, il y a premièrement le MUNI à San Francisco qui est l'équivalent de la STCUM à Montréal et qui opère un métro léger, des autobus et des Cable Cars. Il est totalement autonome et ses équipements étaient plutôt mal en point au moment de la visite à cause, notamment, du vandalisme.

Deuxièmement, il y a le Bay Area Rapid Transit (BART) qui dessert les comtés de Alameda, de Contra Costa et de San Francisco. Le BART est véritablement le système "régional" de transport avec son métro à grand gabarit, ses voitures avec des bogies fer sur fer, ses lignes souterraines et de surface et ses interfaces directes avec le système du MUNI dans le centre-ville de San Francisco. Le système de perception du BART, du type lecture-écriture-débit (compostage), ressemble à celui de Washington et permet une tarification très souple et très efficace. Le taux de recouvrement des frais d'opération du BART est de 49 %.

Troisièmement, les quatre autres grands organismes de transport sont le AC-TRANSIT qui opère les autobus dans le comté de Alameda, le SCCTD qui opère dans le comté de Santa-Clara, le SAM-TRANS qui opère dans le comté de San Matéo et le CAL-TRAINS qui opère les trains de banlieue dans les comtés de San Francisco, San Mateo et Santa Clara (Voir documents MTC).

Le budget et le financement

Le budget annuel de fonctionnement de la MTC est de 8 M\$. Ses revenus proviennent du gouvernement fédéral (Federal Highway Administration et Urban Mass Transit Administration), du gouvernement de l'État (Transportation Development Act) et des neuf comtés qu'il représente. Par contre, la MTC contrôle les budgets des 17 organismes de transport de la région de San Francisco, ce qui représente environ 1 milliard \$ de dépenses annuelles en matière de transport dans la région. Ce contrôle est plus financier que politique, car chaque organisme demeure très autonome sur son territoire.

Principales constatations

La principale déficience de cet organisme de transport régional réside dans le fait que la MTC n'a de contrôle que sur les projets d'immobilisation des organismes de transport. Même si sa création a eu pour effet d'assurer la planification des grands équipements de transport, elle n'a aucune autorité sur les réseaux locaux qui maintenant prolifèrent sans aucune intégration.

De plus, tous les autres aspects nécessaires à la coordination des réseaux dans une région comme San Francisco, soit les tarifs, les horaires, les parcours, l'information aux usagers et les dessertes locales, échappent au contrôle de la MTC.

Actuellement, la MTC cherche à étendre ses pouvoirs pour favoriser l'intégration des réseaux et la rationalisation du nombre de transporteurs pour l'ensemble de la région. En effet, comme un petit organisme de transport a une structure de coûts moins élevée qu'un organisme de grande taille, la tendance, tout comme ailleurs en Amérique du Nord, est de créer de petites sociétés de transport local en oubliant de prévoir des mécanismes de coordination entre ces entités.

4.2 Le service de trains de banlieue du California Commuter Train's (CAL-TRAINS)

Le service de trains de banlieue entre San Francisco et San José existe depuis 1907. En 1977, le Southern Pacific Railroad (SP) a cessé ses opérations pour les mêmes raisons qu'à Montréal et qu'ailleurs en Amérique du Nord: manque d'intérêt des utilisateurs à cause de la baisse du niveau de service, vieillissement des équipements et tarification trop élevée pour la qualité du service offert.

La structure administrative

Le ministère des Transports de Californie (CAL-TRANS) négocia en 1978-1979 un contrat de service de dix ans avec le SP (1980-1990) pour offrir le service entre San Francisco et San José, soit une distance de 49 milles. Avec ce contrat, les coûts d'immobilisation sont à la charge de l'État et les coûts d'opération sont répartis entre l'État (CAL-TRANS), le MUNI (San Francisco), le SAM-TRANS (San Mateo), le SCCTD (Santa-Clara) et le UMTA (Fédéral).

Ensemble, ces organismes ont formé un Project Management Committee (PMC) pour planifier, gérer et opérer le service. Le PMC est également responsable de l'achat du matériel roulant, de la rénovation des stations, de la publicité, de la billetterie, de l'information aux usagers et de l'intégration des services locaux d'autobus.

L'achalandage et le matériel roulant

La ligne de trains de banlieue San Francisco - San José compte 26 stations entretenues par les municipalités et l'achalandage est de 16 000 personnes par jour. Il y a sept zones tarifaires et la perception se fait à bord des trains comme sur la ligne Rigaud à Montréal. Les stationnements sont payants partout et des facilités existent également pour les bicyclettes.

Sur semaine, il y a 52 départs (26 dans chaque sens) de 5 h 00 à 22 h 00, et 24 départs en fin de semaine, incluant des parcours express d'une durée d'environ une heure.

Le CAL-TRAINS opère ce service via SP sur une emprise mixte; le matériel roulant est du même type que celui de la ligne Rigaud: 73 voitures de type Impériale à deux étages construites au Japon, 21 voitures de type cab-control équipées de toilettes et 20 locomotives EMD F40PH-2.

Le budget et le financement

L'exploitation du service se fait à contrat avec la compagnie de chemin de fer qui possède l'emprise. Le service est supervisé par environ 30 employés du ministère des Transports de la Californie avec un budget total de 24 M\$.

L'entente entre l'État et les trois comtés desservis exige que les usagers payent 40 % des coûts d'opération. Mais le taux actuel de recouvrement des frais d'opération est de 37 %; les comtés se partagent donc ce déficit supplémentaire de 3 % sur la base de l'achalandage et du niveau de service. De plus, le gouvernement fédéral paie 13 % des coûts d'opération et le 50 % restant est divisé entre l'État et les comtés desservis.

Principales constatations

Le contrat se termine en 1990 et l'État veut que les comtés reprennent la gestion du service, car le gouvernement craint d'être obligé de subventionner d'autres services semblables ailleurs en Californie, comme à San Diego.

Par contre, l'État ne veut pas que ce service soit abandonné, car il constitue la seule alternative pour les automobilistes dans le corridor menant de San Francisco à San José où les autoroutes sont continuellement congestionnées. Ce corridor ressemble beaucoup à celui de l'autoroute 20 dans l'ouest de Montréal.

L'abandon de ce service obligerait l'État à investir des sommes très importantes pour de nouvelles autoroutes ou pour le prolongement du BART vers le sud de la baie. Ces deux solutions sont beaucoup plus dispendieuses que le service actuel de trains de banlieue.

De leur côté, les trois comtés desservis accepteraient de prendre en charge le service à condition que l'État investisse 100 M\$ dans le prolongement des voies ferrées jusqu'aux centres-villes de San Francisco et de San José. Il faut comprendre que la seule possibilité pour ces trois comtés serait le prolongement du système BART qui impliquerait des sommes astronomiques, car ils devraient à ce moment payer au moins 20 % des coûts du prolongement du système BART. Le débat continu.

5. LA RÉGION DE CHICAGO

5.1 La structure régionale du Chicago Area Transportation Study (CATS)

La région de Chicago regroupe 7,1 millions de personnes, réparties sur 4000 milles carrés. La région comprend six comtés: Cook (Chicago), Lake, McHenry, Du Page, Kane et Will. Là, comme ailleurs en Amérique du Nord, le développement des banlieues, les déficits et la sous-capitalisation de l'organisme central responsable du métro, de même que la nécessité de reconnaître les besoins en transport des banlieues, ont amené l'État à créer une structure régionale pour gérer les transports collectifs.

La structure administrative

L'organisme qui reçoit les subventions de l'État pour la région de Chicago est le Chicago Area Transportation Study (CATS). Le CATS est également responsable du plan de transport pour la région. Le CATS est étroitement lié au ministère des Transports de l'Illinois (IDOT) et il est contrôlé par le Conseil des Maires, composé de 22 membres représentant 270 municipalités. Le CATS contrôle les budgets d'immobilisation de toute la région autant pour le transport routier que pour le transport collectif. Par contre, l'organisme identifié à la gestion et à l'organisation du transport collectif dans la région de Chicago est le Regional Transit Authority (RTA).

Créé en 1974, le Regional Transit Authority (RTA) était responsable de la planification, de la gestion et de l'opération des services de transport pour l'ensemble de la région. En 1983, après de nombreuses difficultés tant politiques que financières, le ministre des Transports a dissous le conseil d'administration du RTA et il assumait personnellement la présidence de l'organisme durant un an et demi.

À la suite de cette tutelle de l'État, la structure du RTA fut modifiée de façon à ce qu'il devienne seulement un organisme de compensation financière pour trois autres organismes qui eux furent chargés de la planification, de la gestion et de l'opération des différents types de services de transport. Ces trois organismes sont: le Chicago Transit Authority (CTA), le Metropolitan Rail (METRA) et le PACE.

Le RTA a un droit de veto sur les budgets de ces trois organismes: il est responsable du service régional d'information aux usagers et décide des politiques à long terme dans les domaines du marketing et des immobilisations.

Chaque organisme a son propre conseil d'administration. Celui du RTA est composé de 13 membres, dont cinq sont nommés par la ville de Chicago et huit par les banlieues. Celui de METRA est composé de sept membres, celui de PACE de 12 membres et celui de CTA de sept membres.

Le réseau de transport

Le Chicago Transit Authority (CTA) qui contrôle 86 % des déplacements de la région via son métro, ses autobus et son système léger sur rail The Loop est l'équivalent de la STCUM à Montréal pour ce qui est de son rôle et de son importance dans la région de Chicago. Le Metropolitan Rail (METRA) qui s'occupe exclusivement des trains de banlieue dessert l'ensemble de la région de Chicago, de même qu'une partie des États de l'Indiana et du Wisconsin. Le PACE, le troisième organisme de la région, dessert les banlieues au moyen d'autobus interurbains comme le font nos CIT à Montréal, mais sans desservir localement les villes de banlieue. Les services aux personnes handicapées sont assurés par le CTA et le PACE.

Le budget et le financement

Actuellement, le RTA fixe le taux de recouvrement des coûts d'opération par les usagers pour les trois organismes de transport (environ 50 %). Il reçoit via le CATS les revenus des taxes de vente perçues par l'État dans les six comtés, une partie des frais d'immatriculation, une partie du fonds de transport de l'État, de même que les subventions fédérales pour les dépenses d'opération. Le RTA répartit ces revenus entre le CTA, le METRA et le PACE (voir détail dans le rapport annuel du RTA).

Principales constatations

Avec la dernière réorganisation du transport public dans la région de Chicago, le RTA est devenu un organisme de contrôle financier qui semble très efficace. La formule actuelle a l'avantage de séparer les fonctions de financement régional de celles de la gestion et de l'opération des services de transport.

Cette façon de procéder répond bien aux problèmes financiers que cette région a vécu dernièrement. Cependant, en séparant l'organisation des services en trois entités, l'intégration des services semble déficiente entre les trains de banlieue (METRA), les autobus régionaux (PACE) et l'organisme central en charge du métro (CTA). Par contre, on permet à chaque secteur de se développer en fonction des populations desservies.

De plus, les conseils d'administration des deux organismes chargés de desservir les banlieues, le METRA (trains de banlieue) et le PACE (autobus régionaux), sont contrôlés par les banlieues alors que celui de l'organisme central l'est par la ville de Chicago. De cette façon, tous paient pour les services régionaux et locaux, et ce sans distinction, mais chaque partie du territoire contrôle les services dont il profite. Il semble que ce soit un bon compromis.

5.2 Les services de trains de banlieue du Metropolitan Rail (METRA)

Les trains de banlieue de la région de Chicago sont sous l'autorité du Metropolitan Rail (METRA); cet organisme est le deuxième en importance en Amérique du Nord, après celui de New York.

Le METRA est un des trois organismes de transport sous le contrôle budgétaire du RTA. Le METRA s'occupe de la planification, de la gestion et de l'opération des services de trains de banlieue et cherche de plus en plus à intégrer ses services à ceux de la centaine de municipalités qu'il dessert.

La structure administrative

Le METRA opère à contrat certaines lignes de trains de banlieue, alors qu'il possède et opère lui-même d'autres lignes via la compagnie Northeast Illinois Railroad Corporation (NIRC). Le conseil d'administration du METRA se nomme Commuter Rail Service Board et il est composé de sept membres dont un est nommé par les élus de Chicago, trois par les élus du comté de Cook, un par les élus du comté de Du Page et deux par les quatre autres comtés.

L'achalandage et le matériel roulant

Le personnel du METRA comprend 1900 personnes, dont 270 sont affectées à l'administration et 1630 aux opérations. Le METRA utilise 1200 milles de voie ferrée et ses services couvrent en partie l'État du Wisconsin et celui de l'Indiana avec 232 stations, dont cinq stations terminales dans le centre-ville de Chicago. Il utilise environ 700 trains par jour avec un achalandage de 250 000 pour chaque jour de semaine, soit environ 65 millions de voyageurs par année.

Ces chiffres indiquent que le METRA a environ vingt fois la taille des services de trains de banlieue de Montréal et dix fois la taille de VIA Rail. Le METRA possède 126 locomotives diesel-électriques, 686 voitures de type Impériale à deux étages, 165 voitures à deux étages et à trois portes de type automotrice, comme celles prévues sur la ligne Deux-Montagnes. Le METRA opère 13 lignes dont une, METRA-Electric, ressemble beaucoup à la future ligne modernisée de Deux-Montagnes.

Dans certains cas, le METRA possède son propre personnel pour ses voies ferrées et ses centres d'entretien. Dans d'autres cas, il est à contrat avec des compagnies privées. La tendance est cependant d'assumer les services avec ses employés pour des raisons économiques, vu sa taille.

Le budget et le financement

En 1987, le METRA administrait un budget de 250 M\$, dont 147 M\$ provenait des usagers (59 %) et 105 M\$ du Gouvernement régional (RTA). Sa structure tarifaire était basée sur un système de zones.

Principales constatations

Le METRA est perçu comme le service de transport ferroviaire des banlieues, alors que le CTA, l'équivalent de la STCUM, est identifié comme le service de la ville de Chicago. Les banlieues y trouvent leur compte, car elles contrôlent le conseil d'administration de METRA et peuvent mieux établir le rapport entre la contribution financière et le service reçu. Actuellement, le METRA s'oriente vers la desserte des banlieues par les voies ferrées qui ceinturent la grande région de Chicago, un peu comme les autoroutes périphériques.

Les principaux problèmes du système sont le manque d'espaces de stationnement, le peu d'intégration entre les services et l'absence d'intégration tarifaire efficace.

6. PROBLÉMATIQUE DES STRUCTURES RÉGIONALES

Depuis bientôt deux ans, le Ministère et les différents intervenants en transport de la région de Montréal réévaluent les structures et le financement des transports collectifs pour l'ensemble de la région de Montréal.

Ailleurs en Amérique du Nord, les grandes villes vivent sensiblement les mêmes problèmes d'organisation de leurs transports collectifs. À la base de ces problèmes, on retrouve premièrement le déplacement économique des centres-villes vers le secteur des services, réorientant ainsi les zones industrielles et résidentielles vers les banlieues; deuxièmement, la congestion chronique des autoroutes résultant des mouvements de population entre le centre-ville et les banlieues; et troisièmement, la multiplication des juridictions en matière de transport public en raison du développement des banlieues.

Ces déplacements de populations, dans les grands centres urbains, a posé des problèmes d'organisation et de financement des infrastructures qui couvrent non plus seulement une grande ville, mais bien une région.

La plupart des grandes villes américaines et canadiennes ont dû chercher des solutions à leurs problèmes d'organisation et de financement des transports. Que ce soit le TATO à Toronto à la fin des années 60, le MTC à San Francisco et le WMATA à Washington au début de 1970, la CUM à Montréal au début des années 70 ou le RTA à Chicago au milieu des années 70, tous ces organismes se sont dotés d'une forme d'organisation répondant à ce besoin d'englober un plus grand territoire pour organiser, planifier et financer les transports publics.

Comme on peut le constater dans les trois grandes agglomérations urbaines visitées, la réorganisation des transports collectifs semble se renouveler à tous les dix ou quinze ans. Certaines agglomérations sont en voie de réorganisation, comme la région de San Francisco, pour mieux rationaliser et coordonner les services locaux, alors que d'autres viennent de vivre ce processus pour la deuxième fois, comme la région de Chicago.

Ce que la région de Montréal vit actuellement n'est qu'une autre phase de ce processus de réorganisation des services de transport. En effet, à mesure que la région se développe, économiquement et démographiquement, sa sphère d'influence s'élargit et les besoins nouveaux en matière de coordination des transports demandent que l'on réajuste les vieilles structures.

La première étape semble être la reconnaissance de ce besoin. À Montréal, cela a donné lieu à deux commissions parlementaires, à une table de concertation et à plusieurs comités ministériels sur différents sujets.

La deuxième étape sera la définition et la mise en place de cette structure régionale. C'est dans cette perspective que les principales constatations suivantes s'inscrivent.

6.1 Principales constatations sur les structures régionales

À la suite de discussions avec divers intervenants en matière de transport au niveau des municipalités, des États et du gouvernement fédéral et à l'analyse de la documentation rapportée, quelques points importants ont été identifiés et pourraient aider le ministère des Transports du Québec dans l'implantation d'une structure régionale à Montréal.

1. - Depuis 1985, le gouvernement américain est responsable indirectement de la mise en place des structures régionales. En effet, c'est grâce à une disposition de la Loi sur les subventions aux transports publics que la formation d'une structure régionale, responsable d'un plan de transport routier et collectif (TIP), est obligatoire pour les agglomérations de plus de 50 000 habitants.

Les structures de la Metropolitan Planning Organization (MPO) sont très souples mais elles doivent regrouper 75 % des organismes locaux de transport, représentant au moins 90 % de la population. Par cette disposition, toutes les subventions fédérales sont remises à cet organisme de planification et redistribuées entre les organismes locaux de transport. Cette disposition oblige les parties à s'entendre au niveau local avant qu'un projet soit subventionné.

2. - Une deuxième disposition importante aux États-Unis, c'est la limite de subvention (75 % ou 80 %) aux immobilisations pour les projets de transport collectif. Ceci met un frein aux organismes de transport et aux élus locaux dans leurs demandes, car la contribution restante (20 % à 25 %) fait généralement l'objet d'un référendum dans la population. Ce genre de disposition favorise les solutions moins coûteuses comme les trains de banlieue ou les voies réservées.

3. - La troisième disposition importante est le taux de recouvrement obligatoire des coûts d'opération d'un service de transport, généralement voisin de 50 %. Les municipalités peuvent ajuster localement la tarification en dessous de ce 50 %, mais leur contribution à la structure régionale est quand même fixée à partir de ce pourcentage obligatoire. Ceci facilite les augmentations de tarifs et limite les problèmes financiers. De plus, cette disposition contrôle indirectement la tarification et le choix des équipements de perception.

4. - Le partage des contributions municipales aux coûts d'immobilisation est généralement établi sur la base de quatre facteurs: l'appartenance à la région, la population, le nombre de stations sur le territoire et le niveau de service demandé.

5. - Les contributions municipales aux coûts d'opération sont généralement basées sur les mêmes critères, sauf que l'on remplace le critère d'appartenance par celui de l'achalandage, ce qui permet d'ajuster la contribution municipale au service consommé.

6. - La composition du conseil d'administration de ces structures régionales se ressemble beaucoup d'un endroit à l'autre, à cause notamment du mode de répartition des contributions municipales. Généralement, un haut fonctionnaire de l'État est présent mais ne vote pas. Le reste du conseil est composé d'élus, dont le nombre et la provenance sont basés sur la population de chaque entité locale. Ils agissent en tant que représentants de leurs municipalités ou de leurs régions.

Sur ce point, plusieurs intervenants constatent que le facteur le plus important du succès de cette structure régionale n'est pas nécessairement le nombre mais bien la personnalité du dirigeant de l'organisme et des principaux élus. De plus, afin de bénéficier de l'expérience des meilleurs candidats en matière de transport, il pourrait être souhaitable qu'un poste de représentant en matière de transport soit désigné comme tel lors des élections municipales.

7. - Lorsqu'un projet de rénovation d'autoroute fédérale prévoit traverser ces zones urbaines, l'organisme régional peut décider d'utiliser les fonds prévus et de les transférer à un projet de transports collectifs. Ceci est très important car cette disposition favorise une meilleure coordination au niveau local, entre les réseaux routiers et collectifs. De plus, certains États ont confié d'autres responsabilités régionales à ces organismes comme la gestion des déchets, les parcs industriels et les systèmes d'épuration.

8. - L'organisme régional a généralement le pouvoir, dans sa loi constitutive, de percevoir ou de faire percevoir par l'État une taxe régionale pour assurer son fonctionnement administratif, incluant les services généraux comme la planification et l'information aux usagers.

Cette taxe prend la forme d'une somme forfaitaire par habitant ou d'un pourcentage d'une taxe de vente sur les marchandises ou sur l'essence. Le plus souvent, cette taxe ne s'additionne pas à celles déjà perçues par l'État; elle représente plutôt une partie des taxes perçues dans une région et qui doit y retourner pour le transport.

9. - La principale lacune de toutes les structures régionales analysées, c'est l'intégration des services de nature régionale comme les trains de banlieue, le métro et les autobus régionaux soit entre eux, soit avec les organismes locaux de transport. Ce manque d'intégration s'étend non seulement aux correspondances entre les services mais aussi à la tarification. Par exemple, même à Chicago où tous les services sont sous la responsabilité d'un seul organisme, il n'y a pas d'intégration entre les modes.

10. - Si un organisme régional est responsable du métro et des trains de banlieue comme à Chicago, il est préférable, du point de vue opérationnel, d'avoir deux conseils d'administration. De cette façon, les banlieues contrôlent les services qui les desservent directement comme les autobus régionaux, les trains de banlieue et les voies réservées interréseaux, alors que les grandes villes contrôlent le système de métro, d'autobus de rabattement, de terminus régionaux. C'est une bonne façon d'obtenir que les banlieues participent au financement du métro.

7. PROBLÉMATIQUE DES SERVICES DE TRAINS DE BANLIEUE

L'évolution des services de trains de banlieue est sensiblement la même à Montréal qu'en Amérique du Nord. Le développement économique de l'après-guerre a rendu l'automobile accessible à une large part de la population. On a eu tendance à délaissier les transports collectifs dans les grandes villes. Les banlieues se sont développées en fonction de l'automobile et du développement des réseaux routiers en périphérie des grands centres, ce qui, après la Deuxième Guerre mondiale, amena la clientèle traditionnelle des services de banlieue et les nouveaux banlieusards à utiliser l'automobile pour se rendre au travail.

Au milieu des années soixante, la majorité des compagnies ferroviaires avaient cessé de réinvestir dans les services de banlieue, car ils devenaient de moins en moins rentables. Au cours de la décennie suivante, celles qui exploitaient les services de banlieue en Amérique du Nord avaient cessé le service pour cause de faillite ou bien s'étaient désengagées volontairement. Mais le plus souvent, elles subsistaient avec l'aide de subventions gouvernementales. Il faut se rappeler que le gouvernement canadien subventionnait indirectement (subventions croisées) les services de trains de banlieue jusqu'à la création de VIA Rail en 1977. Aux États-Unis, la même situation existait avant la création d'AMTRACK.

Avec la création de VIA Rail et d'AMTRACK, qui ont pour mission de faire du transport ferroviaire interurbain pour passagers, il existait un vide dans la prise en charge des services ferroviaires de banlieue partout en Amérique du Nord. Certaines agglomérations comme Toronto (1967), Chicago (1974) et Baltimore (1974), qui étaient déjà engagées dans le financement des services de trains de banlieue, ont simplement accentué leur présence.

Dans d'autres régions comme Montréal (1979) et San Francisco (1977), les gouvernements ont plutôt récupéré les services par le biais des contrats de service. Avec peu de succès, ils ont tenté d'en transférer la responsabilité au niveau local.

Aujourd'hui, une troisième catégorie d'agglomérations urbaines fait ses débuts dans l'implantation de services de trains de banlieue. De tels services, en Virginie (NVTC) et dans des villes comme Miami, San Diego et Seattle, sont actuellement dans un stade avancé de planification et de mise en service.

Les raisons qui poussent des villes déjà dotées de services de trains de banlieue comme Toronto, Chicago, San Francisco et Baltimore à les moderniser ou à étendre leurs services sont les mêmes qui poussent des villes comme Arlington, en Virginie, Miami, San Diego et Seattle, à se doter de services de trains de banlieue.

Devant l'impossibilité physique et financière de construire de nouvelles autoroutes jusqu'au centre-ville des grandes agglomérations, devant la croissance démographique en banlieue et du déplacement des gens vers les centres-villes, devant les coûts astronomiques de prolongement des systèmes de métro au-delà d'un certain périmètre, devant le manque de capitaux nécessaires pour desservir ces banlieues et offrir un autre choix aux automobilistes, la seule solution réaliste est d'aménager les infrastructures ferroviaires déjà existantes en ligne de trains de banlieue.

Le gouvernement de la Virginie, la NVTC (Arlington) et la PRTC, ont reconnu la nécessité de mettre en place un service de trains de banlieue. La seule autre option aurait été la construction d'une autre autoroute pour répondre au développement du nord de la Virginie.

Le gouvernement du Maryland a pour sa part choisi d'investir dans le ferroviaire pour dépanner les automobilistes qui travaillent à Washington, mais dont le lieu d'origine est Baltimore au Maryland. Actuellement, le gouvernement a décidé d'investir 100 M\$ dans le prolongement et l'amélioration des services ferroviaires de banlieue.

Le gouvernement de la Californie a investi massivement dans la rénovation et le maintien du service de trains de banlieue entre San Francisco et San José, après la menace d'abandon du service. Aujourd'hui, même si la raison initiale demeure la décongestion du corridor autoroutier adjacent à la ligne de trains de banlieue, le gouvernement doit prendre une décision importante. Opérer des services de transports collectifs comme les trains de banlieue va à l'encontre de la philosophie de l'État de la Californie. Mais pour que les municipalités acceptent de reprendre ce service, elles exigent des investissements de l'ordre de 100 M\$. Actuellement, le débat se situe au delà du service des trains de banlieue.

Le gouvernement de l'Illinois a toujours fait la promotion des services de trains de banlieue, et c'est en grande partie pour cette raison que l'organisme régional RTA a été créé en 1974. Ces services étaient vus comme un outil essentiel de coordination et de développement des transports collectifs entre les six comtés de la région métropolitaine. Tout comme à Toronto, on négocia d'abord des ententes avec les compagnies ferroviaires. Ensuite le METRA, tout comme GO Transit, fut créé. Dans la région de Chicago, le METRA est aujourd'hui aux banlieusards ce que le métro de Montréal est aux Montréalais.

7.1 Principales constatations sur les trains de banlieue

Un des objectifs de la mission était d'examiner les deux formules de gestion les plus employées: soit la gestion par un organisme régional ou par le gouvernement.

Deux des quatre endroits visités, la région de Chicago et le nord de la Virginie, opèrent ou s'approprient à opérer des services de trains de banlieue via une structure régionale autonome. Ces organismes régionaux, mis en place pour gérer les services de trains de banlieue comme le METRA ou le VER, sont autonomes du point de vue gestion et opération. Par contre, ils sont contrôlés financièrement par un autre appareil qui gère également d'autres services de nature régionale.

Aux deux autres endroits, Baltimore et San Francisco, c'est le ministère des Transports de l'État qui planifie, développe et gère les services de trains de banlieue. Dans ces deux derniers cas, ce sont des fonctionnaires du Ministère qui travaillent pour les services de trains de banlieue.

La participation directe de l'État semble être une étape nécessaire avant de créer une structure autonome de services de trains de banlieue. Dans le cas de San Francisco, de Chicago, de Baltimore, d'Arlington et de Toronto cela a permis de mettre en place et de moderniser des services. Une fois que l'État a joué son rôle de promoteur et qu'il a investi suffisamment pour en faire un service efficace et viable, il peut choisir de se retirer ou de continuer à jouer un rôle permanent de planificateur de transports routiers et collectifs, comme à Toronto et à Baltimore.

À Toronto, le gouvernement a choisi après la période initiale d'investissements de créer une structure autonome au ministère des Transports, tout en gardant le contrôle financier de la structure. Le contrôle politique est partagé entre le Ministère et les régions desservies. Le Ministère demeure quand même, après 20 ans, le principal promoteur et ce service est reconnu comme étant le plus performant en Amérique du Nord.

À Chicago, le ministère des Transports est totalement absent de la gestion des services de trains de banlieue, mais il conserve des liens financiers et politiques avec la grande structure régionale (RTA) qui contrôle l'organisme chargé des trains de banlieue.

À San Francisco, ce sont des fonctionnaires du ministère des Transports qui administrent les services de trains de banlieue. Les municipalités sont présentes, mais il n'y a pas d'organisme autonome qui administre ces services. Cependant, la situation évolue rapidement en ce sens.

À Baltimore, le ministère des Transports contrôle et finance tout. Les administrateurs se rapportent directement au Ministre. Les services sont en pleine expansion, comme la région d'ailleurs.

À Arlington, la situation est différente. Malgré des débuts très lents dus en partie à l'absence de l'État au tout début du projet, la mise en service est prévue pour 1990.

Si l'on regarde l'ensemble de ces services de trains de banlieue, aucune formule magique n'explique leur succès ou leur stagnation. Cependant, il semble que le meilleur type de gestion soit relié davantage à la phase de développement qu'à la structure choisie pour l'administrer. En effet, la mise en place d'un tel service semble nécessiter l'intervention directe et constante de l'État; après la phase initiale, un organisme autonome peut alors plus facilement continuer le développement de ces services. Dans cette perspective, Montréal aurait encore besoin de l'intervention soutenue de l'État.

Dans tous les cas, il semble que le succès soit également relié à la présence de certains autres facteurs:

1. - Il est essentiel d'inscrire le développement des services de trains de banlieue à l'intérieur d'une politique de transport à l'échelle régionale. De cette façon, on peut déterminer les besoins en services de trains de banlieue et en services d'autobus régionaux comme à Chicago et à Toronto. C'est à la suite de cet exercice que Go Transit naquit en 1967.

Une planification quinquennale à l'échelle régionale est obligatoire pour recevoir des subventions aux États-Unis. À cette étape, seul le Gouvernement peut résoudre les besoins en transport collectif et routier de la région.

2. - Une fois que les besoins et les possibilités en matière de services de trains de banlieue, d'autobus et de terminus régionaux sont clairement identifiés, il semble préférable que le Gouvernement mette en place lui-même les services de base, comme réserver les terrains pour les stations, les stationnements et les terminus de rabattement d'autobus, préserver les emprises ferroviaires existantes, conclure des ententes entre les municipalités et le Gouvernement, entre autres.

Comme à Toronto, Arlington, Baltimore, San Francisco ou Chicago, l'étape de mise en place des services de trains de banlieue et d'autobus régionaux a été assurée par un petit groupe de fonctionnaires du ministère des Transports. Les facteurs importants du succès de ce groupe de travail sont: un mandat clairement identifié par tous les intervenants de la région, un mandat précis de réalisation ainsi que des moyens financiers suffisants pour mener à bien ce mandat sans remise en question annuelle. De plus, un rattachement direct au Gouvernement est nécessaire à cause des nombreuses négociations nécessaires entre les différents intervenants.

Pour Montréal, ce mandat pourrait comprendre, en plus de la modernisation des lignes de trains de banlieue existantes et des lignes identifiées comme nécessaires, la construction de stations terminales de trains de banlieue où s'effectueraient le rabattement des réseaux locaux d'autobus (les CIT n'auraient plus qu'un rôle local), la construction de terminus régionaux près des emprises ferroviaires prévues pour les futures lignes de trains de banlieue, l'achat et l'aménagement de terrains de stationnement le long de ces lignes.

3. - Concernant cette première étape d'organisation des services de trains de banlieue et d'autobus régionaux, il faut prévoir tout comme en Ontario, en Californie et en Virginie, un conseil d'administration représentant surtout les banlieues; son mandat serait de gérer les politiques tarifaires, fixer les niveaux de service dans les banlieues et appuyer l'intégration des réseaux locaux d'autobus. La représentation des élus pourrait se faire sur la base de la population du secteur desservi. Les décisions d'investissement reviendraient cependant au gouvernement.

Le taux de recouvrement des coûts de l'ensemble des services régionaux devrait être au minimum de 50 %, comme partout ailleurs en Amérique du Nord. Le reste des coûts d'opération pourrait être réparti entre le gouvernement (25 %) et les municipalités (25 %) sur la base de la population, du nombre de stations, du niveau de service et de l'achalandage comme à Chicago et à San Francisco.

Cette hypothèse de participation des municipalités n'est valable que dans la mesure où il existe une structure régionale de type financier comme à Chicago et à San Francisco. En l'absence de cette structure financière de répartition des coûts, il semble préférable que le gouvernement finance l'ensemble des services comme à Toronto et à Baltimore.

4. - En ce qui concerne les pouvoirs de l'organisme de gestion responsable des services régionaux (trains et autobus), il devrait être en mesure de signer des ententes avec les villes et les CIT au sujet de l'intégration des services locaux d'autobus, de l'entretien des installations et de la tarification; il devrait également être en mesure de négocier et de signer des ententes avec les compagnies ferroviaires au sujet des contrats d'exploitation et d'entretien du matériel roulant; il recevrait directement du gouvernement les subventions aux immobilisations et aux opérations. Les lois constitutives des services de trains de banlieue de Toronto, Chicago, San Francisco, Arlington et Baltimore reflètent à bien des égards l'ensemble de ces pouvoirs.

5. - Tous les services visités ont une tarification par zone basée sur la distance. La perception se fait à bord des trains par le personnel de la compagnie ferroviaire ou par celui de la structure autonome, comme le METRA, lorsqu'il exploite directement son service. De l'avis de plusieurs responsables, il est plus économique d'agir de cette façon, même si l'on doit maintenir une équipe de quatre ou cinq personnes à bord des trains.

Par contre, si l'on peut négocier une réduction du nombre de préposés, c'est plus économique d'avoir un système de perception sur l'honneur comme à Calgary. Toronto s'apprête d'ailleurs à emboîter le pas.

6. - Tous les services visités préfèrent les voitures à deux étages (de type Impérial comme sur la ligne de Rigaud), en raison de leur capacité et du coût d'opération par rapport au nombre de sièges offerts. De plus, les locomotives électriques sont privilégiées par rapport aux automotrices.

On invoque que même si les automotrices offrent une meilleure accélération, leurs coûts d'entretien à long terme sont trop élevés comparés à ceux des locomotives électriques. Le SEPTA à Philadelphie et le New Jersey Transit ont abandonné leurs automotrices et modernisé leurs vieilles locomotives électriques pour les mêmes raisons.

Les responsables de la construction de la ligne de Deux-Montagnes pourraient s'inspirer du METRA, à Chicago, solution qui représente un bon exemple de ligne électrifiée.

8. CONCLUSION

L'objectif premier de cette mission aux États-Unis était d'approfondir nos connaissances sur les services de trains de banlieue et sur les structures régionales de trois grandes régions américaines, pour être en mesure de proposer éventuellement une forme de réorganisation des transports collectifs qui soit acceptable pour les intervenants de la région de Montréal.

Les connaissances acquises, la documentation rapportée et les informations sur les modèles de structures régionales ont déjà partiellement servi à la rédaction du document de discussion sur le transport en commun intitulé: "Au service de l'utilisateur". Cependant, nombre de recommandations ou de constatations contenues dans ce rapport serviront lors de la deuxième phase de réorganisation des transports dans la région de Montréal, soit au moment de la mise en place de l'organisme régional.

Mise à part l'information recueillie sur les services de trains de banlieue et sur les structures régionales décrites précédemment, certaines constatations méritent, en guise de conclusion, d'être soulignées.

Tous les services de trains de banlieue étudiés ont le même genre de contrats d'exploitation liant les compagnies ferroviaires et l'organisme responsable de ces services, ce qui pourrait être très intéressant lors des futures négociations avec le Canadien National.

Toronto est reconnue par tous les responsables américains rencontrés comme l'organisation des trains de banlieue la plus efficace en Amérique du Nord, avec un taux de recouvrement des frais d'opération de près de 65 %, comparativement à 26 % à Montréal. Le gouvernement de la Floride a d'ailleurs demandé à l'UTDC de construire et d'opérer un service de trains de banlieue semblable à celui de Toronto, entre Miami et West Palm Beach.

La tendance actuelle aux États-Unis est de favoriser l'organisation et l'expansion des services de trains de banlieue. Avec la transformation des banlieues en villes périphériques, avec la congestion routière et les travaux de modernisation des autoroutes, et surtout avec les coûts de prolongement des systèmes conventionnels de métro à l'extérieur des grands centres, les gouvernements de tous niveaux favorisent le train de banlieue comme moyen de rechange à offrir aux automobilistes.

En effet, d'autres villes comme San Diego, Nashville, Seattle et Cleveland envisagent de mettre en place des services de trains de banlieue. L'American Public Transit Association a reconnu ce phénomène et a tenu sa première conférence sur les trains de banlieue à Washington, l'année dernière. La seconde conférence a eu lieu à Chicago, au début du mois d'avril 1989.

En terminant, qu'il s'agisse de services de trains de banlieue ou de structures régionales, il y a beaucoup à apprendre de nos voisins du Sud. En plus de partager le même continent, le Québec connaît les mêmes problèmes de transport (financiers et institutionnels), la même passion pour l'automobile, la même organisation des services ferroviaires et, souvent, la même philosophie dans les relations employés-patrons qui influence grandement la qualité du service et le type de contrat d'exploitation. Ces similitudes peuvent aider à prendre les bonnes décisions en matière de transport collectif.

ANNEXE I

LISTE DES DOCUMENTS

ANNEXE-I-

LISTE DES DOCUMENTS

1. Région de Washington

Urban Mass Transportation Administration (UMTA)

- Federal Assistance for Urban Mass Transportation (1984)
- Urban Mass Transportation Act of 1964, amended through 1988
- Procedures and Technical Methods for Transit Project Planning (1986)
- National Urban Mass Transportation Statistics (1986)
- Grants Assistance Programs, Statistical Summaries (1987)
- Characteristics of Urban Transportation Demand (1988)
- Major Capital Investment Policy; Notice (UMTA 1984)
- Urban Transportation Planning; Final Rule (UMTA 1983)

Washington Metropolitan Area Transportation Authority (WMATA-METRO)

- The Magazine of METRO (1987)
- WMATA Budget (1989)

Northern Virginia Transportation Commission (NVTC)

- Transit Service Coordination Plan (1988)
- NVTC Handbook (1988)
- Transportation District Act of 1964, Chap. 32, NVTC
- Master Agreement of The Virginia Railway Express

ANNEXE-I-

LISTE DES DOCUMENTS (suite)

Maryland Railway Commuter Trains (MARC-TRAIN)

- Maryland Transportation Plan (1989)
- Maryland Consolidated Transportation Program (1989-1994)
- Maryland Strategic Plan for MARC-TRAINS (1988)
- Commuter Rail Accessibility Report: Baltimore-Washington (1988)
- Feasibility Study MARC Service to Harford County (1988)
- A Study of Appropriateness and Applicability of Light Rail Transit in Maryland (1988)
- Maryland Rail Commuter Service Statistics (1986-1987)
- MARC Schedule and Consists (1988)

2. Région de San Francisco

Metropolitan Transportation Commission (MTC)

- MTC Transit Coordination and Consolidation: Report on 8 Regions Through North America (1986)
- MTC Potential Institutional Changes to Improve Transit Coordination and Service in the San Francisco Bay Area (1987)
- MTC Evaluation of Alternative Arrangements for Organizing Transit in the San Francisco Bay Region (1987)
- MTC Annual Report (1987)
- MTC Enabling Legislation (1988)

California Commuter Train's (CAL-TRAIN)

- CAL-TRAIN Background (1988)
- CAL-TRAIN Peninsula Commute Service: 5 Year Plan (1988-1993)

ANNEXE-I-

LISTE DES DOCUMENTS (suite)

3. Région de Chicago

Illinois Department of Transportation (IDOT)

- Proposed Public Transportation Improvement Program (1989-1993)

Regional Transportation Authority (RTA)

- RTA Annual Report (1987)
- RTA Strategic Plan of RTA (1988)
- RTA An Act Providing for Establishment of RTA (1984)
- RTA Annual Program and Budget (1989)

Metropolitan Rail (METRA)

- The Formation and Historical Development of METRA (1987)
- METRA Quaterly Financial and Operating Performance Report (1988)
- METRA Impacts from Eliminating Service on the METRA-Milwaukee Road Commuter Rail Lines (1987)
- METRA Proposal for an Expanded Planning Framework at METRA (1987)
- METRA Capital Program and Budget (1989); Financial Plan (1990-91); Capital Program (1990-93)

ANNEXE II

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ANNEXE II

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

1. Région de Washington - Arlington - Baltimore

Urban Mass Transportation Administration (UMTA)

M. Frank Zimmerman, directeur de l'Office of Planning Assistance

M. Brian Cudaby, responsable de l'Office of Grants Management

Tél.: (202) 366-2360

Washington Metropolitan Area Transportation Authority (WMATA-METRO)

M. Peter Benjamin, conseiller financier

Tél.: (301) 962-1431

Northern Virginia Transportation Commission (NVTC)

M. Richard Taube, directeur exécutif de la NVTC

Tél.: (703) 524-3322

Maryland Railroad Commuter Train (MARC-TRAIN)

M. Richard Keen, directeur exécutif de MARC-TRAIN

M. Joseph Nessel, adjoint aux services aux passagers

M. George Payne, adjoint aux opérations

Tél.: (301) 282-5989

2. Région de San Francisco

California Transportation Department (CAL-TRANS)

M. Garry Cherrier, directeur de Cal-Trains

M. F. Bowman, adjoint aux finances

Tél.: (415) 557-3034

Metropolitan Transportation Authority (MTA)

M. Dave Tannahill, responsable de la planification

Tél.: (415) 464-7748

3. Région de Chicago

Metropolitan Rail (METRA)

M. Gary Foyle, directeur de la planification

M. Robert Allen, directeur des budgets

M. Michael Nielsen, assistant au directeur exécutif

M. Frank Racibozynski, chef du département des finances

Tél.: (312) 322-6737

Regional Transportation Authority (RTA)

M. Daniel Leffers, assistant du directeur exécutif

Illinois Department of Transportation (IDOT)

M. Neil Ferrari, chef de la Division of Public Transportation

M. Joseph Voccia, chef du Program Support Section

Tel.: (312) 793-3616

