



LA PLANIFICATION DES TRANSPORTS DANS LES MÉTROPOLES AMÉRICAINES



**LA PLANIFICATION
DES TRANSPORTS
DANS LES
MÉTROPOLES
AMÉRICAINES**

Mission réalisée
à Boston et à Chicago

du 29 janvier
au 1^{er} février 2007

octobre 2007

Avant-propos

Le gouvernement fédéral des États-Unis a prévu pour les agglomérations américaines un mode d'organisation de la planification des transports basé sur la coopération des organismes responsables de la fourniture d'infrastructures et de services de transport regroupés au sein d'une Metropolitan Planning Organization (MPO). Il s'agit d'un modèle dont la région métropolitaine de Montréal peut tirer des enseignements.

C'est pourquoi le ministère des Transports du Québec a organisé une mission ayant pour objectif la rencontre de praticiens de la planification des transports dans deux métropoles américaines, Boston et Chicago, afin de faire connaître deux modes d'organisation différents tant sur le plan de la planification des transports qu'en ce qui concerne le transport en commun.

Des représentants de l'Agence métropolitaine de transport et de la Communauté métropolitaine de Montréal ont été invités à participer à la mission. Ainsi, des représentants des trois instances dont le mandat inclut la planification des transports à l'échelle métropolitaine ont pu profiter de l'expérience et du savoir des personnes rencontrées.

Ministère des Transports du Québec

M. Antoine Robitaille, sous-ministre adjoint
Direction générale de Montréal et de l'Ouest
M^{me} Christine Caron, chef de service
Planification et stratégies d'intervention
Direction générale de Montréal et de l'Ouest
M. Michel Beaulé, analyste-conseil
Planification et stratégies d'intervention
Direction générale de Montréal et de l'Ouest

Agence métropolitaine de transport

M. Joël Gauthier, président-directeur général
M. Robert Olivier, vice-président, Planification et innovations

Communauté métropolitaine de Montréal

M. Massimo Iezzoni, directeur général
M. Gérald Bolduc, coordonnateur, Aménagement et transports

Table des matières

Avant-propos.....	3	A N N E X E 1	
Sommaire.....	7	PERSONNES RENCONTRÉES.....	29
1. Objectif de la mission.....	9	A N N E X E 2	
2. Planification des transports		DOCUMENTS REÇUS.....	30
 dans les métropoles américaines.....	11	A N N E X E 3	
2.1. Rôle du gouvernement fédéral américain.....	11	HIGHWAY TRUST FUND des États-Unis.....	31
2.2. Processus de planification des transports.....	11	A N N E X E 4	
2.3. Rôle d'une Metropolitan Planning Organization.....	12	COMPTE RENDU DES ENTREVUES.....	32
2.4. Instruments de planification des transports.....	12		
2.5. Équité entre les citoyens.....	15		
2.6. Qualité de l'air.....	15		
2.7. Financement des dépenses d'immobilisation.....	16		
3. Planification des transports et aménagement à			
 Boston et à Chicago.....	17		
3.1. Mode d'organisation.....	17		
3.2. Complémentarité entre planification des			
transports et aménagement du territoire.....	21		
3.3. Production des données métropolitaines.....	22		
3.4. Ressources consacrées à la planification			
des transports.....	22		
4. Organisation et financement du transport en			
 commun.....	23		
4.1. Mode d'organisation et mode de financement.....	23		
4.2. Principaux enjeux à Boston et à Chicago.....	23		
5. Principaux enseignements de la mission.....	25		
6. Travaux à compléter.....	27		

Sommaire

Le gouvernement fédéral des États-Unis a prévu pour les agglomérations américaines un modèle de planification des transports basé sur la coopération des organismes, principalement publics, responsables de la fourniture d'infrastructures et de services de transport regroupés au sein d'une Metropolitan Planning Organization (MPO). Les représentants locaux et le gouverneur de l'État désignent l'organisme agissant à titre de MPO d'une agglomération. La législation fédérale confère un rôle déterminant aux MPO en établissant que les ressources financières fédérales serviront à la réalisation d'un projet d'immobilisations seulement si celui-ci fait partie du plan à long terme et du programme d'interventions élaborés par la MPO.

La mission d'une MPO est de réaliser la planification des transports avec la collaboration de l'État et des fournisseurs d'infrastructures et de services de transport. Ses tâches consistent à établir un cadre juste et impartial pour la prise de décision, à évaluer les options d'amélioration des systèmes de transport, à élaborer un plan de transport à long terme et à le mettre à jour, à concevoir un programme d'interventions en transport à partir du plan à long terme ainsi qu'à faire participer les citoyens aux tâches précitées, surtout ceux qui sont le plus touchés par les décisions.

Les principaux instruments utilisés en planification des transports sont le plan à long terme, la programmation des interventions en transport, la programmation annuelle des études à réaliser et, dans les agglomérations de 200 000 habitants et plus, le système de gestion de la fluidité. Le financement des travaux de planification provient des programmes fédéraux couvrant le réseau routier, le transport en commun et la planification des transports proprement dite. Ces fonds sont versés aux États qui les transmettent ensuite aux MPO situées sur leur territoire. La contribution fédérale couvre habituellement 80 % du coût des travaux de planification, de programmation et d'études en transport. Des fonds complémentaires (20 %) proviennent soit des États, soit de sources locales.

Dans les agglomérations de Boston et de Chicago, les leaders politiques se sont progressivement rendu compte que la planification des transports et celle de l'aménagement du territoire doivent être étroitement liées. Ainsi, leurs plus récents plans de transport sont basés sur les orientations d'aménagement. L'assemblée législative de l'Illinois a même amorcé la fusion des deux instances responsables de ces activités pour l'agglomération de Chicago.

Les principaux enseignements à retenir de la mission sont les suivants :

1. l'important est le processus de planification lui-même car il rassemble tous les acteurs pour les amener à s'entendre sur un plan de transport et un programme d'interventions en transport;
2. une vision partagée de ce que doit être le système de transport d'une agglomération dans 20 ou 30 ans joue un rôle capital; en effet, les efforts sont alors canalisés vers la réalisation des projets, plutôt que vers le partage des ressources ou des pouvoirs;
3. les ressources financières fédérales servent de levier pour créer des consensus à l'intérieur d'une agglomération, au minimum à propos des projets à réaliser, parfois autour d'une vision originale de ce que doivent être les systèmes de transport;
4. la dynamique du processus de planification des transports s'appuie sur le consensus, donc sur la nécessité de convaincre les autres partenaires et paliers de gouvernement;
5. la consultation publique sert à bonifier les projets ou à en favoriser l'acceptation mais ne peut remplacer la responsabilité des élus de prendre des décisions et de rendre compte de celles-ci devant la population;
6. les règles en matière de qualité de l'air jouent un rôle déterminant pour la réalisation de projets autres que les infrastructures routières.

1. Objectif de la mission

Depuis le début des années 1970, le gouvernement fédéral des États-Unis a prévu pour les agglomérations américaines¹ un modèle d'organisation de la planification des transports basé sur la coopération des organismes responsables de la fourniture d'infrastructures et de services de transport regroupés au sein d'une Metropolitan Planning Organization (MPO). Il s'agit d'un modèle de planification des transports dont la région métropolitaine de Montréal peut tirer des enseignements.

★ ★ Rencontres avec des praticiens de la planification

C'est pourquoi le ministère des Transports du Québec a organisé une mission ayant pour objectif la rencontre de praticiens de la planification des transports dans deux métropoles américaines afin d'obtenir de l'information complémentaire à celle que fournissent les publications et les sites Internet. Ces praticiens peuvent donner des enseignements de première main sur les avantages, les inconvénients et les conditions de réussite d'une approche métropolitaine dans la planification des transports et la programmation des dépenses d'immobilisation. De même, ils peuvent décrire les liens concrets existant dans ces métropoles entre l'aménagement du territoire et la planification des transports.

★ ★ Agglomérations visitées

Deux agglomérations ont été retenues afin de faire connaître deux modes d'organisation différents tant sur le plan de la planification des transports qu'en ce qui concerne le transport en commun. L'agglomération de Boston présente une situation où l'État, le Massachusetts, joue pour sa capitale le rôle principal aussi bien dans la planification des transports que dans l'organisation et le financement du transport en commun. Boston comporte des similitudes avec Montréal par sa taille, l'importance du transport en commun pour la vitalité de son centre-ville et en tant que métropole qui réoriente son économie vers les

industries du savoir. Toutefois, Boston est une des villes centrales américaines dont le poids est le plus faible au sein de son agglomération tant par sa population (20 %) que par son territoire (5 %).

Chicago témoigne d'une situation où l'État de l'Illinois, dont la capitale Springfield est située à plus de 250 km, laisse la place prépondérante aux acteurs locaux dans les décisions en matière de transport et d'aménagement. Il existe à Chicago une multitude d'instances locales et l'intensité de la rivalité entre la ville centre et les villes des couronnes rappelle celle qui prévaut à Montréal, tandis que la présence d'anciennes banlieues, situées dans le comté de Cook, engendre une dynamique à trois semblable à celle qui existe entre Montréal—Laval—Longueuil—les couronnes suburbaines. L'organisation du transport en commun à Chicago repose sur deux paliers, le palier local étant responsable de la production des services alors que l'instance métropolitaine assume comme à Montréal un rôle en matière de partage financier et de coordination. Chicago est aussi une ville dont le développement a été marqué et continue de l'être par sa vocation de carrefour des principaux réseaux de transport. En somme, Chicago possède beaucoup de similitudes avec Montréal même si elle compte plus de huit millions d'habitants.

¹. Une agglomération ou « région métropolitaine » comprend, à la base, une ville de 50 000 habitants et plus.

2. Planification des transports dans les métropoles américaines

Le gouvernement fédéral des États-Unis ne participe pas directement à la planification des transports dans les métropoles. Il joue néanmoins un rôle qui le rend absolument incontournable tant à l'étape de la planification qu'à celle de la réalisation des projets.

2.1. Rôle du gouvernement fédéral américain

Le gouvernement fédéral américain assume en effet la plus grande part des dépenses d'immobilisation, laquelle peut même atteindre 80 % dans le cas des projets routiers et de 50 à 60 % lorsqu'il s'agit de projets de transport en commun². Le gouvernement fédéral contribue aussi à 80 % des ressources financières nécessaires à la réalisation des travaux de planification et de programmation, l'autre 20 % provenant de l'État ou du palier local. À titre d'important pourvoyeur, le gouvernement fédéral a mis en place un cadre qui favorise l'optimisation des ressources consacrées aux immobilisations dans les infrastructures de transport.

Le gouvernement fédéral définit le mode d'organisation à l'intérieur duquel évoluent tous les acteurs – la Metropolitan Planning Organization (MPO) – ainsi que les règles du jeu en matière de planification et de programmation. Un processus d'homologation a d'ailleurs été mis en place pour vérifier que les documents de planification d'une MPO sont mis à jour régulièrement, qu'ils sont élaborés en conformité avec les règles et que leur contenu est conforme aux règles établies à cet égard.

Un projet d'immobilisations ne peut recevoir une aide financière fédérale que s'il a été accepté par les autres partenaires pour faire partie du plan de transport à long terme et du programme d'immobilisations. Ainsi, la contribution financière fédérale sert à imprimer une dynamique qui force une harmonisation des points de vue.

Enfin, il arrive fréquemment que le Congrès choisisse les nouveaux projets qui seront subventionnés (*new starts*). Les leaders d'une agglomération doivent alors constituer une coalition favorable à la réalisation d'un projet afin de convaincre les représentants et les sénateurs de leur région d'influencer à leur tour le vote des deux Chambres.

2.2. Processus de planification des transports

La législation fédérale et les documents administratifs du gouvernement fédéral américain définissent le contenu, les objectifs et les principes de la planification des transports dans les métropoles.

La planification des transports a pour objet de fournir aux décideurs l'information nécessaire pour choisir entre les différentes options destinées à améliorer la performance du système de transport. Elle sert à définir des priorités et à déterminer comment les ressources financières doivent être réparties entre les projets et les parties du territoire.

La planification des transports est vue comme un processus consistant à :

- définir la vision d'avenir d'une agglomération et la place des transports dans cette vision;
- énoncer une vision des transports et de leur exploitation basée sur la coopération et l'inclusion;
- comprendre quelles décisions seront nécessaires pour mettre en œuvre cette vision;
- évaluer le potentiel et les risques que l'avenir recèle en regard des objectifs visés et de la performance attendue du système;
- déterminer les conséquences à court et à long terme des options envisagées;
- mettre en relation les options envisagées avec les objectifs et la performance attendue du système;
- présenter cette information aux décideurs;
- aider les décideurs à fixer des priorités et à dresser un programme d'immobilisations.

2. Le taux plus faible en transport en commun s'expliquerait par un nombre élevé de projets en compétition pour des ressources financières limitées.

La loi établit trois principes pour orienter le processus de planification des transports³ :

Coopératif – tous les partenaires sont associés à la démarche, y inclus les citoyens;

Continu – la mise à jour des instruments est continue, y compris pour la vision à long terme afin qu'elle soit toujours pertinente pour orienter les décisions à court et à moyen terme;

Complet – tous les modes doivent être considérés simultanément et la planification des transports doit tenir compte du développement économique, de la qualité de vie, de l'aménagement du territoire, etc.

La consultation publique est une composante obligatoire tant dans l'élaboration d'un plan de transport à long terme (elle relève alors de la MPO) que dans la réalisation d'un projet d'immobilisations (elle relève alors du promoteur). Un programme de consultation publique permet :

1. d'informer les citoyens en allant à leur rencontre, y compris ceux qui sont moins bien desservis par les transports;
2. de rencontrer les citoyens directement, face à face;
3. de recueillir les réactions des participants;
4. d'utiliser des méthodes appropriées en vue d'améliorer la participation.

★ 2.3. Rôle d'une Metropolitan Planning Organization

La mission d'une Metropolitan Planning Organization (MPO) est de réaliser la planification des transports avec la collaboration de l'État et celle des fournisseurs d'infrastructures et de services de transport. Les représentants locaux et le gouverneur de l'État désignent l'organisme agissant à titre de MPO d'une agglomération. Selon la législation fédérale américaine, une MPO doit s'acquitter de cinq tâches principales :

1. établir un cadre juste et impartial pour la prise de décision;
2. évaluer les options d'amélioration des systèmes de transport;
3. élaborer un plan de transport à long terme et le mettre à jour;
4. élaborer un programme d'interventions en transport à partir du plan à long terme;
5. faire participer les citoyens aux tâches précitées, surtout ceux qui sont les plus touchés par les décisions.

Les lois des États peuvent confier des responsabilités additionnelles aux MPO. Ainsi, certains États leur demandent de participer à la gestion de l'urbanisation et de l'aménagement du territoire.

★ 2.4. Instruments de planification des transports⁴

Les principaux instruments utilisés en planification des transports sont le plan à long terme, le programme d'interventions en transport, la programmation annuelle des études à réaliser et le système de gestion de la fluidité. Le plan à long terme, le programme d'interventions et le programme d'études conjoint sont des documents obligatoires que la MPO doit soumettre au gouvernement fédéral pour qu'une aide financière soit versée aux organismes de l'agglomération.

Le programme de travail conjoint soit le Unified Planning Work Program (UPWP), liste les travaux de planification à long terme, d'études sur des projets, de préparation de plans et devis qui seront réalisés par la MPO et les organismes de son territoire, et précise la source de financement pour chaque étude. Le programme est dressé chaque année et couvre les travaux qui seront réalisés au cours d'une année ou deux. Il sert à gérer les activités de planification des transports dans une métropole. L'inscription à ce programme constitue la première étape du cheminement d'un projet d'immobilisations.

4. Adapté de USDOT, The Metropolitan Transportation Planning Process: Key Issues – A Briefing Notebook for Transportation Decision makers, Officials, and Staff, p. 5-7, et de The Transportation Planning Capacity Building Program – Transportation Planning Fundamentals: Frequently Asked Questions, 4 pages.

3. « 3-C planning », cooperative, continuous, and comprehensive.



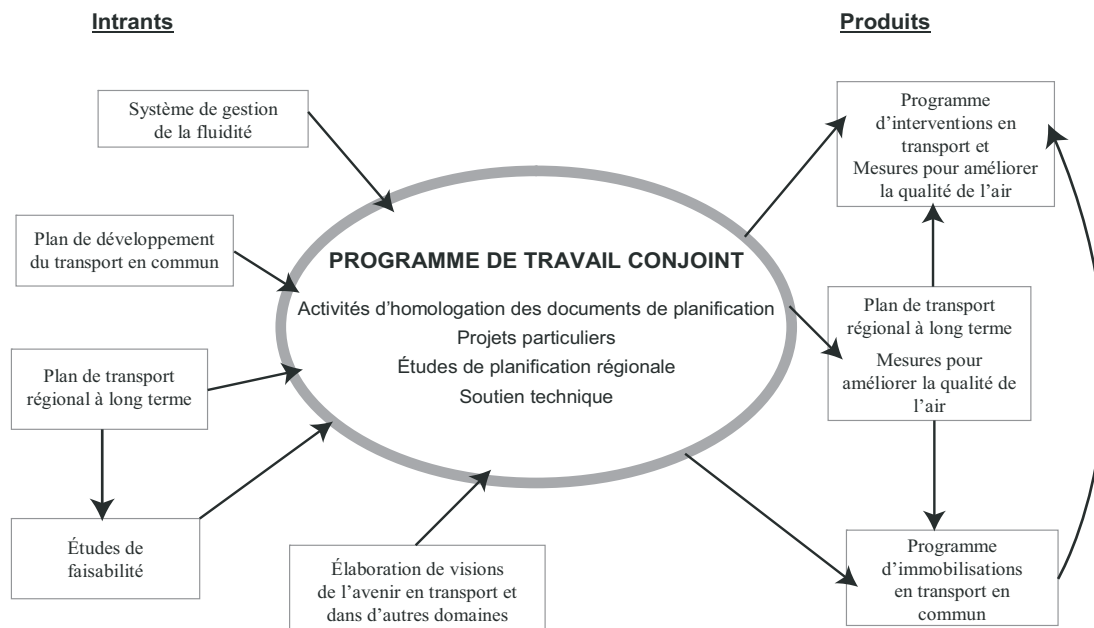
Comme les citoyens sont consultés sur le contenu du programme, leur réaction servira dans bien des cas à mesurer l'appui dont jouira éventuellement un projet.

Le plan de transport à long terme (Long-Range Transportation Plan –LRTP, ou Metropolitan Transportation Plan) reflète le consensus d'une métropole sur son système de transport. Il énonce la vision de ce que devraient être les systèmes et les services de transport dans 20 ans ou plus, par exemple à l'horizon 2030 dans le cas de Chicago. Le plan doit comprendre des stratégies et des interventions, à court et à long terme, menant au développement d'un système de transport intermodal intégré qui favorise la mobilité des personnes et des marchandises⁵.

Un plan de transport doit notamment :

1. étayer les conclusions et les décisions auxquelles aboutit la planification;
2. inclure des politiques, des stratégies et des actions à long et à court terme;
3. décrire les projets d'immobilisations et les stratégies d'exploitation;
4. traiter du maintien en bon état des équipements existants, de l'expansion des systèmes et de leur exploitation.

Relation entre le programme de travail conjoint et les autres documents de planification des transports



5. « The plan shall include both long-range and short-range program strategies/actions that lead to the development of an integrated intermodal transportation system that facilitates the efficient movement of people and goods. » (23 CFR450C, Sec.450.322)

Les sujets qu'un plan à long terme aborde incluent notamment la qualité de l'air et la conformité de la région aux normes fédérales de qualité de l'air, le développement économique, l'urbanisation, l'équité entre les citoyens, la gestion des actifs et des systèmes, la programmation des investissements, les systèmes de transport intelligents, les indicateurs de performance et la sécurité.

Bien que le transport des marchandises fasse partie du contenu obligatoire du plan à long terme, il semble que le sujet ne puisse être traité en profondeur en raison de la difficulté à obtenir les données pertinentes.

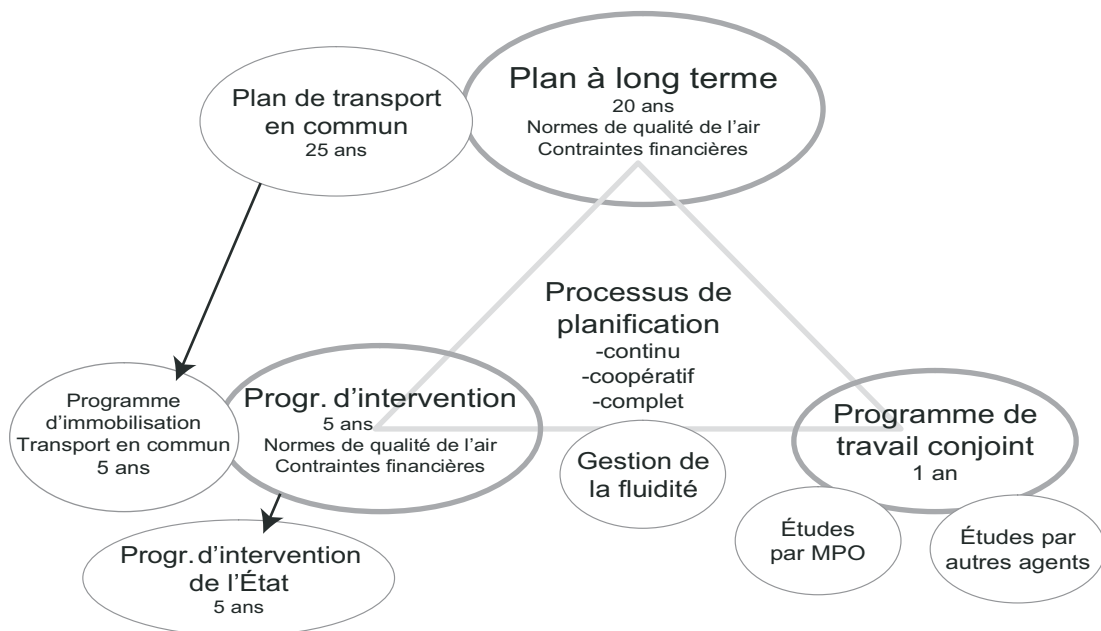
Un plan de transport à long terme est mis à jour au minimum tous les quatre ans.

Le plan de transport à long terme est basé sur la capacité financière; il doit donc n'inclure que les projets qui pourront être réalisés compte tenu des ressources disponibles. Ainsi, le plan doit énumérer les améliorations qui seront financées au moyen de fonds fédéraux au cours des 20 années suivantes.

Le programme d'interventions en transport⁶ (Transportation Improvement Program – TIP) porte sur la réalisation des projets d'immobilisations et des stratégies reconnus comme prioritaires dans le plan de transport à long terme. Les moyens d'intervention peuvent inclure les investissements, la réglementation, l'exploitation et la gestion des systèmes ainsi que les incitations financières. Le programme est basé sur la capacité des gouvernements et des organismes à financer la réalisation des projets. Il porte sur une période d'au moins trois ans et est mis à jour au moins tous les deux ans. Il est approuvé par la MPO et le gouverneur, et intégré dans le programme d'interventions en transport de l'État.

Les agglomérations de 200 000 habitants et plus doivent adopter une stratégie de gestion de la fluidité (Mobility Management System – MMS) qui est un processus systématique de gestion de la congestion. À partir de données sur la performance du système de transport, ce processus anticipe les manifestations futures de la congestion et propose des moyens de l'atténuer de manière à faciliter la mobilité des personnes et des marchandises selon des standards correspondant aux attentes du milieu.

Documents de planification devant être produits par une MPO et autres documents de planification des systèmes de transport



6. Cette désignation a été préférée à « programme d'immobilisations » en raison de la définition de cet instrument. On peut en effet y retrouver des mesures autres que des projets d'immobilisations, comme des mesures de gestion de la demande en transport ou de gestion de la circulation. En pratique, les projets d'immobilisations semblent former l'essentiel du contenu.



2.5. Équité entre les citoyens

Les MPO doivent, dans le contexte de la production de ces documents, accorder une attention spéciale aux populations sous-représentées ou qui ont été sous-desservies dans le passé en matière de dépenses en transport (*environmental justice*).

Cet enjeu découle de deux lois : le *Civil Rights Act* de 1964 et le *National Environmental Policy Act* de 1969. Il consiste à s'assurer que les services et les bénéfices associés à la réalisation de projets sont équitablement distribués entre tous les citoyens, indépendamment de toute considération de race, d'origine ethnique ou de revenu, et qu'on leur donne la possibilité de participer pleinement au processus de décision qui les concernent. L'atteinte de cette équité passe par :

- l'évitement, la minimisation ou l'atténuation des impacts négatifs significatifs sur la santé ou l'environnement (y inclus les impacts sociaux et économiques) des populations minoritaires ou à faible revenu;
- une participation pleine et entière au processus de décision de toutes les communautés qui pourraient être touchées par la réalisation d'un projet;
- la prévention du déni, de la réduction ou du retard dans la livraison des bénéfices pour les populations minoritaires ou à faible revenu.

L'examen des effets des projets de transport sur l'équité entre citoyens est un nouveau critère qui s'applique aux plans et programmes en cours d'élaboration. La directive fédérale explique comment l'analyse doit être menée (p. ex. : comment l'accès à l'école est touché). Il s'agit d'une préoccupation nouvelle dans le cas des experts traditionnels en transport (ingénieurs, urbanistes, économistes) qui ne disposent pas de tous les outils pour la prendre en compte.

2.6. Qualité de l'air

Dans les métropoles que l'Environmental Protection Agency (EPA) désigne comme étant en contravention des normes en matière de qualité de l'air⁷, les MPO doivent s'assurer que leurs plans, projets et programmes sont conformes au plan de qualité de l'air de leur État, c'est-à-dire que les émissions régionales prévues ne dépassent pas les « budgets d'émissions » établis. Outre les projets faisant partie de leurs Long-Range Transportation Plans et Transportation Improvement Programs, les MPO doivent aussi prendre en considération, dans leurs calculs d'émissions, tout projet d'importance régionale, même les projets qui ne font pas l'objet de l'approbation ou du financement du gouvernement fédéral.

Dans les territoires où la qualité de l'air ne satisfait pas aux normes ou y a récemment dérogé, l'approbation des projets et l'allocation de fonds sont conditionnelles à la démonstration, dans le cadre de la procédure de conformité des transports (*transportation conformity process*), que les activités de transport planifiées respectent les objectifs de qualité de l'air.

Le *Clean Air Act* (CAA, 1990) indique les actions que les États et les MPO peuvent entreprendre pour réduire les émissions polluantes des véhicules dans les aires de non-respect des normes. Le défi des MPO consiste à déterminer une combinaison de projets routiers et d'autres de transport en commun ainsi que de mesures complémentaires qui permettront de contenir les émissions polluantes en deçà des limites allouées pour les véhicules motorisés.

Dans les agglomérations comptant 200 000 habitants et plus, les projets qui entraînent une augmentation de capacité pour les voitures à occupant unique doivent être conformes au système de gestion de la congestion obligatoire dans ces territoires.

En somme, la présence de normes fédérales et d'un État en matière de qualité de l'air fait en sorte que l'analyse des impacts des projets sur l'environnement doit être en partie réalisée dès l'étape de la planification. Les autres impacts sur l'environnement (sur la végétation, l'eau, les sols, la santé des habitants) font l'objet d'études à des étapes ultérieures du cheminement des projets. Ces études répondent à des exigences établies par le gouvernement fédéral, les États et les gouvernements locaux.

7. Normes fédérales à respecter en vertu des National Ambient Air Quality Standards (NAAQS). Les polluants visés sont les précurseurs de l'ozone (composés organiques volatils et oxydes d'azote), les particules fines et le monoxyde de carbone. Ces polluants émis par des sources mobiles ne peuvent dépasser un niveau prédéterminé pour un territoire donné.



2.7. Financement des dépenses d'immobilisation

Le Highway Trust Fund est depuis 1956 la principale source de financement des programmes fédéraux destinés à financer les réseaux routiers et de transport en commun. Ce fonds s'appuie sur le principe de l'utilisateur-payeur. Les plus importantes révisions, en 1982 et en 1984, ont eu pour effet d'augmenter la structure de taxation. C'est en 1982 qu'est apparue la taxe pour le financement du transport collectif (1 ¢ par gallon); celle-ci est de 2,86 ¢ par gallon sur la plupart des carburants depuis le 1^{er} octobre 1997. Depuis 1984, les revenus générés par les amendes et les pénalités imposées en vertu des exigences de sécurité pour les transporteurs routiers sont versées dans le fonds⁸. Sur la base des ressources du fonds, l'Administration et le Congrès adoptent, pour une période de cinq ans, les enveloppes budgétaires pour les programmes d'aide financière auxquels les États et les organismes locaux peuvent ensuite s'ajuster pour réaliser leurs travaux d'immobilisations.

Les États ont généralement adopté une approche similaire et financent les dépenses d'immobilisation en transport au moyen de sources perçues auprès des usagers de la route. C'est ainsi qu'ont été financées la quasi-totalité des dépenses d'immobilisations jusqu'au début des années 1990, surtout en ce qui concerne le réseau routier. La situation a toutefois changé car l'importance croissante des besoins a amené des États à recourir aux fonds généraux ou à des emprunts pour financer une partie des dépenses d'immobilisations en transport.

Même si le programme d'interventions de la MPO est mis à jour chaque année, il y a lieu de croire que l'adoption d'une programmation budgétaire d'une durée de cinq ans par le gouvernement fédéral américain apporte aux organismes subventionnés un degré de confiance plus élevé qu'au Québec où les crédits accordés aux dépenses d'immobilisations sont établis chaque année.

Principales sources de financement des transports aux États-Unis

Catégorie de dépenses		Fédéral	État	Local	Autres
Planification	Taux de référence	80 %	20 %		
Réseau routier – Immobilisation	Taux de référence	80 %	20 %		
Réseau routier – Immobilisation	Réel 2000-2002	43,9 %	56,1 %		
Réseau routier – Total	Réel 2000-2002	23,2 %	50,8 %	26,0 %	
Tr en commun – Immobilisation	Réel 2005	39,0 %	12,6 %	21,9 %	26,5 % ¹
Tr en commun – Exploitation	Réel 2005	7,3 %	23,6 %	21,0 %	48,1 % ²

1. Sources affectées au financement du transport en commun. (Dedicated sources / Directly-generated).

2. Recettes-passagers et autres revenus (p. ex.: publicité).

Sources : Federal Highway Administration, *Status of the Nation's Highways, Bridges, and Transit: 2004 Conditions and Performance*, chap. 6 « Highway and Bridge » (www.fhwa.dot.gov/policy/2004cpr).

American Public Transit Association, *2007 Public Transportation Fact Book*, chap. « Funds, Capital et Funds, Operating » (www.apta.com/research/stats/factbook/index.cfm).

8. Les principales sources de financement du Highway Trust Fund apparaissent en annexe.



3. PLANIFICATION DES TRANSPORTS ET AMÉNAGEMENT À BOSTON ET À CHICAGO

La composition des MPO de Boston et de Chicago illustre le principe de coopération, inscrit dans la législation fédérale, devant présider à la planification des transports dans une région métropolitaine. Ces MPO mettent en effet sur la participation de trois paliers de gouvernement à Boston et de quatre paliers à Chicago où les comtés fournissent des infrastructures de transport. Ces MPO incluent des agences spécialisées responsables d'infrastructures ou de services de transport (transport en commun, port, aéroport, autoroutes) ainsi que des transporteurs privés. La composition de ces MPO témoigne donc aussi de la diversité et de la complexité de l'offre de transport dans une région métropolitaine.

En ce qui a trait à l'aménagement du territoire, les agglomérations de Boston et de Chicago comptent toutes deux un grand nombre de municipalités qui, par leurs pouvoirs en matière de zonage, gèrent en pratique l'urbanisation de ces agglomérations. Une loi de leur État respectif a regroupé les municipalités de l'agglomération afin de faciliter la collaboration nécessaire à la gestion de la croissance et de l'urbanisation. Ces regroupements ont notamment élaboré des orientations d'aménagement dont les municipalités peuvent s'inspirer dans l'établissement de leurs règlements de zonage. Il s'agit donc d'une approche basée sur la primauté de la compétence locale en matière d'urbanisme, sur la coopération et l'adhésion volontaire, sur la nécessité de convaincre en l'absence d'un pouvoir d'imposer que posséderait une instance métropolitaine.

Dans les deux agglomérations, une complémentarité plus grande entre la planification des transports et celle de l'aménagement apparaît de plus en plus nécessaire et elle a déjà mené à une modification du mode d'organisation à Chicago.

3.1. Mode d'organisation

Planification des transports à Boston

La Boston Metropolitan Planning Organization (BMPO) est l'organisme responsable de la planification des transports et de la programmation des dépenses d'immobilisation en transport pour la région métropolitaine de Boston. Son territoire couvre 101 municipalités, s'étend sur 3640 km² et comptait 3 066 394 habitants en 2000.

La composition de la BMPO se distingue car son conseil d'administration comprend des sociétés d'État, une rareté. Ce conseil est présidé par le secrétaire aux Transports du Massachusetts et comprend 14 membres votants provenant :

- de l'État du Massachusetts – 5 membres :
 - Massachusetts Executive Office of Transportation, qui préside la MPO; ce bureau relève directement du secrétaire aux Transports et joue un rôle de planification et de coordination;
 - Massachusetts Highway, le ministère de la Voirie;
 - Massachusetts Turnpike Authority, l'organisme responsable des autoroutes;
 - Massachusetts Port Authority (Massport), l'agence responsable du port et de l'aéroport;
 - Massachusetts Bay Transportation Authority, l'organisme responsable du transport en commun;
- d'organismes régionaux – 2 membres :
 - Massachusetts Bay Transportation Authority Advisory Board, un « conseil des maires » ayant le pouvoir d'approuver le budget du transport en commun;
 - Metropolitan Area Planning Council (définition ci-dessous);
- des municipalités – 7 représentants dont un de la ville de Boston;
- du gouvernement fédéral – 2 membres non votants :
 - Federal Highway Administration (FHWA), l'administration fédérale des transports;
 - Federal Transit Administration (FTA), l'administration fédérale du transport en commun;
- du public, un membre non votant du Regional Transportation Advisory Council⁹.

9. Le rôle de ce conseil est justement de représenter le public au conseil d'administration de la BMPO. Les membres de ce conseil sont choisis par le conseil d'administration de la MPO parmi les groupes qui posent leur candidature. Cela peut inclure des municipalités.

Coopération intermunicipale et aménagement du territoire à Boston

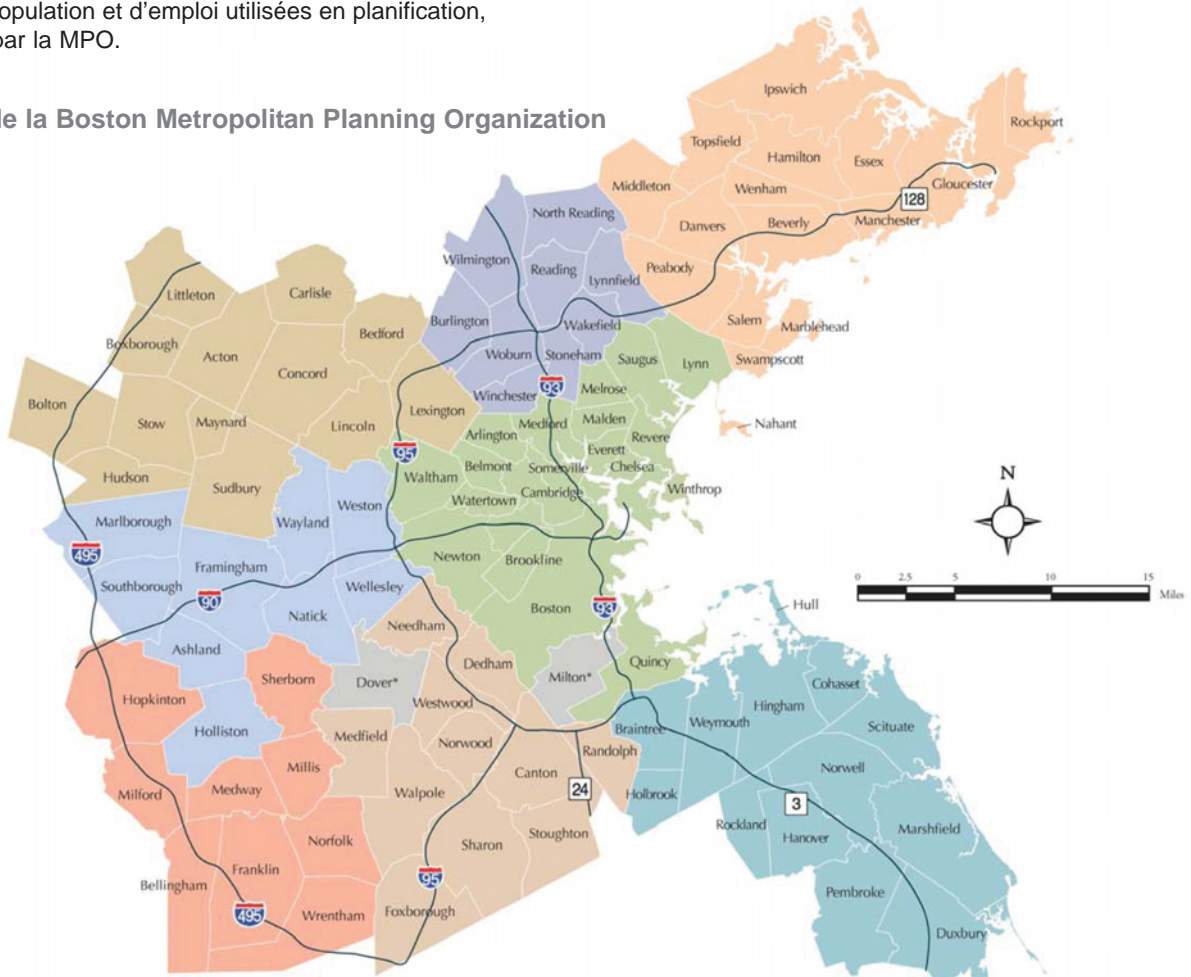
Le Metropolitan Area Planning Council (MAPC) est un regroupement de 101 municipalités. Son territoire coïncide avec celui de la BMPO. Il dresse un plan d'aménagement (*land-use plan*) qui sert de base à l'établissement du plan de transport à long terme élaboré par la MPO. Comme le MAPC est un organe consultatif, la mise en œuvre du plan d'aménagement qu'il élabore dépend de sa diffusion – le plan devient alors une référence – ainsi que de l'utilisation qu'en font ses partenaires. Pour sa part, le MAPC renvoie à son plan lorsqu'il fournit une assistance technique aux municipalités.

Le MAPC a pour mission de fournir divers services d'assistance technique aux municipalités, par exemple en matière de zonage, ou de regroupement pour les achats. Il recueille les données sur la population et l'emploi à l'échelle de l'agglomération de Boston et effectue les projections de population et d'emploi utilisées en planification, notamment par la MPO.

Planification des transports à Chicago

La région métropolitaine de Chicago compte diverses structures de planification. L'établissement d'un plan de transport serait toutefois le seul véritable succès en matière de planification. Le plan de transport résulte de la collaboration entre deux instances métropolitaines, la Chicago Area Transportation Study (CATS) et la Northeast Illinois Regional Planning Commission (NIPC).

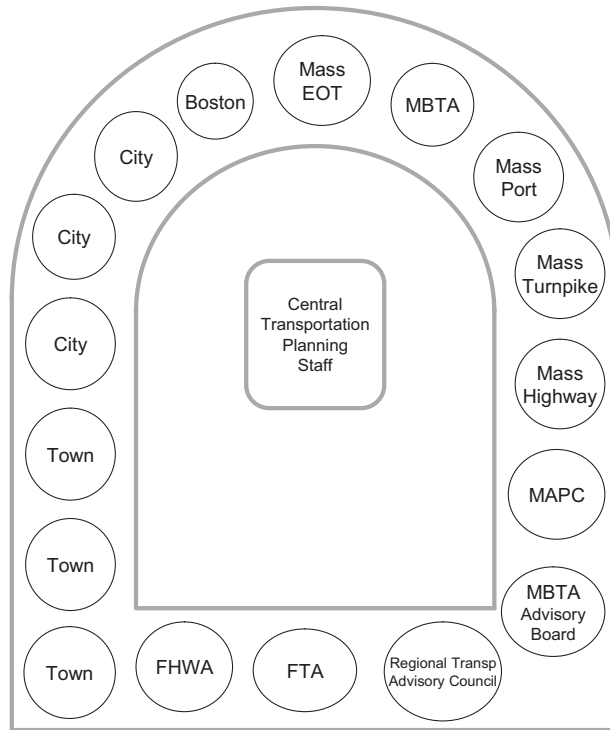
Territoire de la Boston Metropolitan Planning Organization



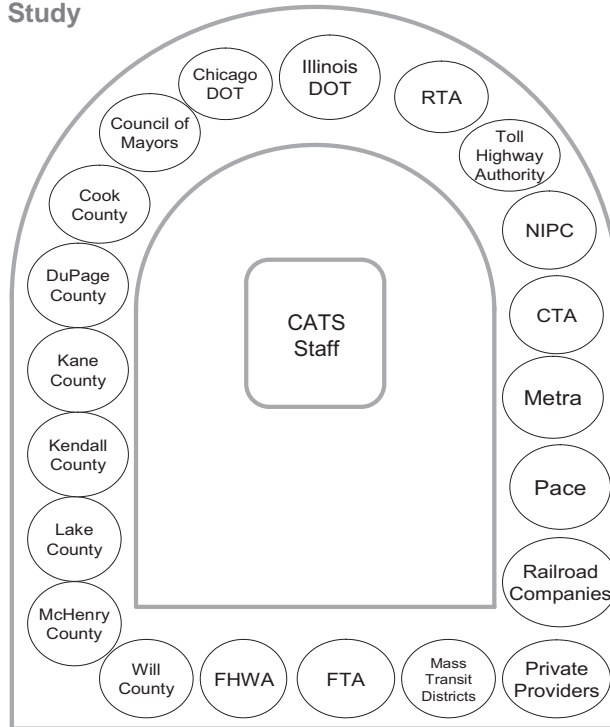
Source : Site Internet du Metropolitan Area Planning Council www.mapc.org/metro_area/the_region.html



**Composition de la Boston
Metropolitan Planning Organization**



**Composition de la commission politique de la
Chicago Area Transportation Study**



La CATS est l'organisme responsable depuis 1955 de la planification des transports dans l'agglomération de Chicago. La CATS s'est fait reconnaître à titre de Metropolitan Planning Organization en 1975. Elle filtre ainsi l'ensemble des demandes d'investissements ou de subventions fédérales ayant trait au transport. La population comprise sur son territoire s'établit à 8,4 millions d'habitants.

L'organe décisionnel de la CATS est la commission politique (Policy Committee) formée de 21 membres représentant principalement les comtés et les organismes de transport de la région :

- de l'État de l'Illinois – 2 membres :
 - Illinois Department of Transportation (IDOT), le ministère des Transports, qui préside la commission;
 - Toll Highway Authority, l'agence des autoroutes à péage de l'Illinois;
- des comtés – 7 membres représentant chacun un comté;
- des organismes de transport en commun – 3 membres représentant Chicago Transit Authority (CTA), Pace et Metra;
- des transporteurs privés – 2 membres :
 - Chemins de fer;
 - Transporteurs privés;
- du milieu municipal – 3 membres :
 - Chicago Department of Transportation, le Service des transports de la Ville de Chicago;
 - Conseil des maires (définition ci-dessous);
 - Mass Transit Districts¹⁰;
- d'organismes régionaux – 2 membres :
 - Northeast Illinois Regional Planning Commission (définition ci-dessous);
 - Regional Transit Authority (RTA), un organisme de coordination en transport en commun;
- du gouvernement fédéral – 2 membres :
 - Federal Highway Administration, l'administration fédérale des transports;
 - Federal Transit Administration, l'administration fédérale du transport en commun.

Le « conseil des maires » a été créé en 1965 afin d'équilibrer l'influence exercée par la Ville de Chicago, les comtés et les transporteurs dans la planification des transports. Il regroupe les maires des 274 municipalités de banlieue. En pratique, c'est le comité exécutif du conseil des maires qui est le principal interlocuteur de la commission. Il est formé de 22 membres désignés par les maires des banlieues regroupées en 11 sous-régions. Il formule des avis sur la planification des transports, la qualité de l'air et l'équité dans la répartition des investissements. Le maire de Chicago est invité à participer aux activités du comité exécutif de ce conseil.

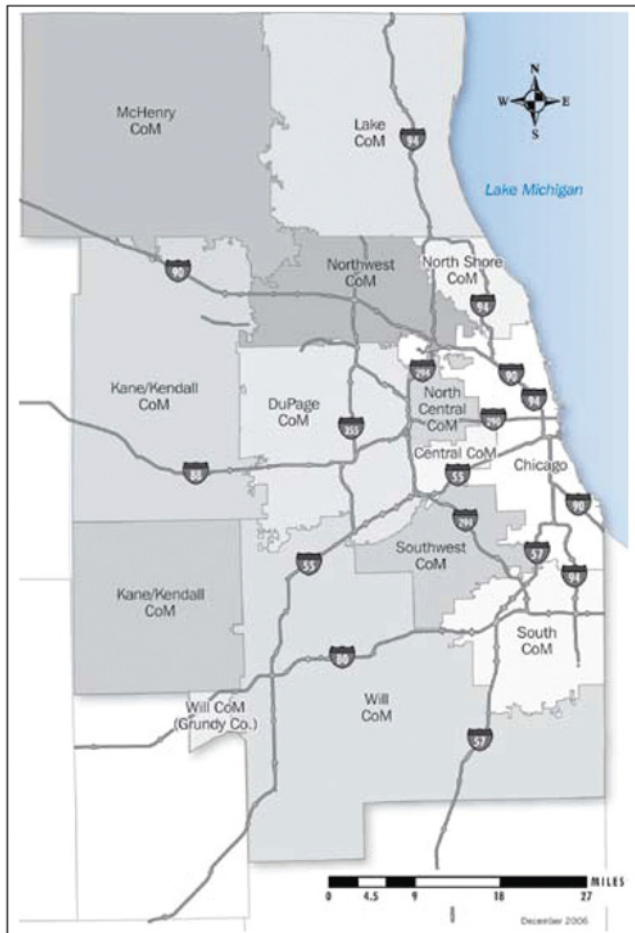
Coopération intermunicipale et aménagement du territoire à Chicago

La Northeast Illinois Regional Planning Commission (NIPC), créée en 1957, a pour mandat de conseiller les municipalités, les comtés et les agences spécialisées en matière de transport, d'utilisation du sol, d'infrastructures publiques. Ses activités consistent à préparer et à diffuser l'information, à encourager la coopération et à favoriser les consensus. Elle dresse un schéma à long terme des utilisations du sol (*2040 Regional Framework Plan*); ce schéma a une valeur indicative pour l'État, les agences spécialisées et les municipalités dans leurs décisions en matière d'utilisation du sol. La NIPC valide les demandes de subventions soumises au gouvernement fédéral en émettant des avis de conformité aux objectifs régionaux de planification. Son territoire recouvre 6 comtés (Cook, DuPage, Kane, Lake, McHenry, Will) et 275 municipalités, et sa population s'établit à 8,4 millions d'habitants. La NIPC est dirigée par 34 commissaires désignés par le gouverneur de l'Illinois, les 6 comtés, le maire de Chicago, des assemblées de maires et par des agences spécialisées en transport, en gestion des eaux usées ainsi qu'en parcs et activités récréatives.

10. Quatre regroupements de municipalités constitués dans des corridors desservis par les trains de banlieue pour acheter du matériel roulant ferroviaire avec l'aide du gouvernement fédéral et le mettre à la disposition des transporteurs qui éprouvaient des difficultés financières. Ces regroupements ont été formés avant 1974, soit avant la création de la RTA.



Territoire des six comtés compris dans la région métropolitaine de Chicago



Source : Chicago Metropolitan Agency for Planning, Transportation Program Summary 2007-2012, p.18

Depuis septembre 2006, la CATS et la NIPC sont réunies au sein de la Chicago Metropolitan Agency for Planning (CMAP) en vertu d'une loi signée par le gouverneur de l'Illinois le 9 août 2005. L'objectif est de consolider la planification des transports et de l'aménagement, quoique les décisions finales en matière de zonage et d'utilisation du sol continuent de relever des municipalités. Le territoire de la CMAP comprend 7 comtés, le comté de Kendall s'ajoutant aux 6 déjà regroupés dans la NIPC. Le conseil comprend 15 membres dont 5 sont désignés par le maire de Chicago, 5 qui le sont conjointement par les membres du comté de Cook hors de Chicago et par les maires des municipalités locales, et les 5 autres qui sont nommés conjointement, pour chaque comté, par le président du conseil de comté et les maires des municipalités locales. Le mandat de la CMAP est d'élaborer un cadre applicable aux divers plans régionaux, de coordonner les plans de transport et d'aménagement, de définir et de promouvoir les priorités de l'agglomération et d'assumer la responsabilité d'informer et de consulter les citoyens.

3.2. Complémentarité entre planification des transports et aménagement du territoire

Dans les deux agglomérations, les experts, les administrateurs publics et les dirigeants politiques se sont progressivement rendu compte que la planification des transports et la planification de l'utilisation du territoire, deux exercices jusque-là plutôt parallèles, doivent être liées plus étroitement. Une entente a été signée en 2000 entre les agences de l'agglomération de Chicago pour que le schéma d'aménagement élaboré par la NIPC serve de référence à la planification des transports. De même, le plan de transport élaboré par la Boston MPO au début des années 2000 a été le premier à être basé sur les orientations d'aménagement provenant du MAPC. Les leaders de l'agglomération de Chicago ont exprimé devant l'assemblée législative de l'Illinois la nécessité de faire concorder la planification des transports et celle de l'urbanisation, demande que l'assemblée a entérinée en amorçant la fusion de la CATS et de la NIPC à l'automne 2005. Le même besoin est ressenti dans l'agglomération de Boston. Il y a lieu de croire que la planification des transports et l'aménagement seront réunis en faisant le pari de la cohérence, sans toutefois recourir à une règle de conformité.

En ce qui concerne les initiatives récentes en matière d'aménagement du territoire, la NIPC a publié à l'automne 2005 un énoncé de vision¹¹ à l'horizon 2040 pour l'agglomération de Chicago basé sur cinq thèmes : la qualité du milieu de vie, la diversité, un milieu naturel sain, la compétitivité, la coopération entre les gouvernements. Les pièces maîtresses du modèle d'aménagement proposé comprennent les centres d'activité de tous les niveaux, les corridors destinés principalement aux infrastructures de transport et les espaces verts.

Dans le cas de l'agglomération de Boston, le MAPC a entrepris en 2002 une révision des orientations d'aménagement. Le projet *Metro Future*¹² consiste à amener les citoyens, les dirigeants municipaux et les leaders des milieux d'affaires et des groupes communautaires à réfléchir et à débattre sur quatre scénarios d'avenir pour l'agglomération à l'horizon 2030 :

1. la poursuite des tendances, en particulier l'urbanisation à faible densité;
2. l'utilisation d'outils de croissance intelligente par les municipalités;
3. une modification de la répartition de la croissance grâce à un pouvoir d'orientation exercé au palier métropolitain et à une collaboration plus étroite entre les municipalités;
4. une adaptation aux défis du 21^e siècle comme les changements climatiques, l'autosuffisance énergétique et la concurrence économique.

11. « Realizing the Vision – 2040 Regional Framework Plan », 20 pp.

12. Décrit dans « Which Way to a Greater Boston Region? A Guide to Alternative Futures », 28 p., publié en 2007 par le MAPC.

3.3. Production des données métropolitaines

La Metropolitan Agency for Planning à Chicago et le Metropolitan Area Planning Council à Boston sont les organismes mandatés pour recueillir et diffuser les données socioéconomiques (emploi, population, investissements) dans leur région ainsi que pour produire les projections de population et d'emploi. Ces organismes produisent aussi des données sur l'utilisation du sol, l'état des milieux naturels, le développement économique. Ils sont aussi devenus des personnes-ressources dans leur milieu en ce qui concerne les systèmes d'information géographique. Les données produites par ces organismes sont utilisées pour la planification des transports, la préparation des plans d'urbanisme, etc.

3.4. Ressources consacrées à la planification des transports

Le financement des travaux de planification provient principalement des fonds prévus à cet effet dans les programmes du gouvernement fédéral couvrant le réseau routier, le transport en commun et la planification des transports proprement dite. Ces fonds sont versés aux États qui les transmettent ensuite aux MPO situées sur leur territoire. La contribution fédérale couvre habituellement 80 % du coût des travaux de planification et d'études en transport. Des fonds complémentaires (20 %) proviennent soit des États, soit de sources locales.

Les ressources financières utilisées par les instances métropolitaines en 2007 pour la planification des transports dans la région de Boston s'élèvent à 6,8 M\$. La plus grande partie de cette somme va au Central Transportation Planning Staff (CTPS – équipe technique au service de la BMPO), soit 5,75 M\$, le solde étant réparti entre le Metropolitan Area Planning Council, la Massachusetts Bay Transportation Authority et le Massachusetts Executive Office of Transportation. Le CTPS emploie une soixantaine de personnes tandis que le MAPC en emploie une quarantaine¹³. Le budget du MAPC est de l'ordre de 4 à 4,5 M\$; on peut estimer qu'environ 75 % de ce budget sert à financer des activités liées à la planification des transports.

La CMAP compte 95 employés depuis qu'elle a regroupé les effectifs de la CATS et de la NIPC. Les ressources financières accordées à la CMAP s'élèvent à 10,8 M\$ sur un total de 17 M\$ consacré à la planification des transports dans cette agglomération, le solde étant réparti entre la RTA, les organismes de transport en commun, la Ville de Chicago et les comtés pour leurs activités de planification.

13. Une dizaine d'employés de MAPC fournissent des services aux municipalités membres.

4. Organisation et financement du transport en commun

4.1. Mode d'organisation et mode de financement

Dans l'agglomération de Boston, l'organisation et le financement du transport en commun relèvent d'une seule autorité organisatrice, la Massachusetts Bay Transportation Authority (MBTA), une société d'État relevant du secrétaire aux Transports. L'État a assumé le déficit d'exploitation et les dépenses d'immobilisation de la MBTA jusqu'en 2001 alors que l'assemblée législative de l'État lui accordait une tranche de 1 % de la taxe de vente perçue par l'État du Massachusetts dans l'ensemble de son territoire. Cette source procure à la MBTA un revenu déterminé et prévisible qui couvre environ 55 % de ses dépenses d'exploitation et d'immobilisation. Les recettes de la taxe de vente croissent toutefois moins rapidement que prévu. La MBTA a par conséquent imposé trois hausses tarifaires, totalisant 25 %, depuis 2002 alors qu'aucune hausse n'avait eu lieu pendant une période de 11 ans afin de favoriser la croissance de l'achalandage.

L'État assumant cette responsabilité, les municipalités jouent un rôle limité dans la gestion du transport en commun bien que leur contribution soit une des plus élevées exigées du palier municipal aux États-Unis. Le montant de leur contribution est fixé par la loi et ne peut croître de plus de 2,5 % par an en vertu d'une initiative votée par les citoyens au début des années 1980. Le droit de regard des municipalités s'exerce par l'entremise du MBTA Advisory Board au sein duquel sont représentées les 175 municipalités desservies. Cette instance approuve le budget de la MBTA et émet un avis sur son programme d'immobilisations.

À Chicago, l'organisation des services de transport en commun relève de trois instances. La Chicago Transit Authority (CTA) est responsable du métro et des services d'autobus dans la partie centrale tandis que Metra s'occupe du réseau des trains de banlieue et que Pace fournit les services d'autobus dans les comtés périphériques et le transport adapté sur l'ensemble du territoire métropolitain. L'instance métropolitaine, la Regional Transit Authority, a comme rôle principal d'établir les balises budgétaires que les trois instances organisatrices doivent respecter.

Le produit d'une taxe de vente perçue dans le comté de Cook (1 %) et dans les cinq comtés périphériques (0,25 %) joue un rôle important en couvrant 37 % des dé-

penses d'exploitation des trois instances, soit un peu moins que les revenus autonomes (42 %). L'attribution automatique de 85 % du produit de cette taxe en fonction de son lieu de perception défavorise la CTA et avantage Metra. L'État de l'Illinois accorde une aide financière tant pour l'exploitation que pour les immobilisations, mais les trois instances la considèrent comme insuffisante. Quant aux municipalités, leur contribution est minime et s'effectue sur une base volontaire et *ad hoc*.

4.2. Principaux enjeux à Boston et à Chicago

Un premier constat commun aux deux agglomérations est la réticence à hausser les tarifs afin de ne pas nuire à la croissance de l'achalandage, le nombre d'usagers étant perçu comme une preuve de l'utilité du transport en commun. Les revenus autonomes comptent par conséquent pour une part plus faible du financement qu'à Montréal ou à Toronto¹⁴.

En second lieu, les agglomérations de Boston et de Chicago éprouvent toutes deux des problèmes à financer leurs services de transport en commun. La MBTA a temporairement contourné cette difficulté en empruntant d'importantes sommes pour renouveler et améliorer ses équipements. Elle a toutefois atteint la limite de sa capacité d'emprunt alors qu'elle devrait continuer à investir pour répondre à la croissance des besoins. Les dirigeants de la MBTA soulignent aussi que le produit de la taxe de vente versé à la MBTA croît moins rapidement que ses besoins. Cette source apparaît néanmoins plus importante que le soutien financier accordé aux organismes de la région de Chicago (environ 2,08 \$ par passage en 2005 comparativement à 1,75 \$)¹⁵.

14. La part des dépenses d'exploitation financée par les revenus d'exploitation s'établit à 40,6 % à Boston (MBTA /2005-2006), à 42,2 % à Chicago (CTA, Metra et Pace /2005) comparativement à 52,5 % à Montréal (AMT, STM, STL et RTL / 2005) et à 75,6 % à Toronto (TTC / 2005).

15. La MBTA a reçu 705 M\$ provenant de la taxe de vente et 339,5 millions de passages ont été effectués. La RTA a reçu 698 M\$ provenant de la taxe de vente et 320 M\$ en subventions de l'État pour 574,5 millions de passages.

À Chicago, les retards accumulés par la CTA dans la remise en état de ses équipements sont tels que des perturbations des services pourraient survenir au cours des prochaines années. Or, les sommes investies ont diminué de 1 G\$ en 2002 et 2003 aux environs de 500 M\$ en 2005 et 2006 en raison de la baisse des contributions de l'État, ce qui ne permet pas de profiter des sommes que le gouvernement fédéral rend disponibles¹⁶. De plus, la CTA et Pace considèrent comme insuffisantes les sommes qui leur sont accordées pour l'exploitation. Des contributions fédérales destinées aux immobilisations ont d'ailleurs été utilisées depuis quelques années pour financer l'exploitation. La RTA et les trois organismes ont par conséquent élaboré un document (*Moving Beyond Congestion*) dans lequel ils exposent leurs besoins, notamment en ce qui a trait au maintien en bon état de leurs infrastructures, et où ils décrivent les conséquences liées au fait de ne pas agir. L'assemblée législative de l'Illinois a toutefois demandé à son Vérificateur général de réaliser un audit de la performance des organismes avant d'accorder des ressources financières additionnelles¹⁷.

La CTA considère que la MPO devrait établir de façon plus rigoureuse l'ordre de priorité parmi les projets d'immobilisations en se basant sur des besoins (p. ex. : la réfection) et des objectifs clairement définis. Présentement, la MPO accorderait une priorité de principe aux projets de la CTA, car des projets favorables à la deuxième ville du pays la font bien paraître, mais demanderait ensuite à l'État de retenir aussi les projets réclamés par les banlieues.

Pour ce qui est d'amener les divers services de transport en commun de l'agglomération à agir comme un ensemble cohérent, Boston est favorisée par la présence d'une seule instance organisatrice. À Chicago, la RTA met l'accent sur la dimension financière de sa mission et semble accorder moins d'importance à la coordination et à la planification des services. Elle établit chaque année les balises financières que doivent respecter les organismes et approuve leurs budgets. De plus, elle adopte annuellement un programme quinquennal des immobilisations, exécutées par les organismes, qu'elle finance. Cependant, la planification des services dépend entièrement des organismes, le rôle de coordination de la RTA semblant se limiter à un service centralisé d'information à la clientèle; l'intégration tarifaire joue d'ailleurs un rôle marginal et est laissée à l'initiative des organismes.

16. RTA, *Annual Report 2005*, p. 2.

17. Ce rapport, publié en mars 2007, peut être consulté sur www.auditor.illinois.gov/Audit-Reports/Performance-Audits.asp sous la forme de quatre documents : Sommaire exécutif, Recommandations, Rapport, Annexes.



5. Principaux enseignements de la mission

Bien que le gouvernement fédéral américain définit le rôle des MPO de la même façon pour toutes les agglomérations et impose à toutes les mêmes règles, les expériences de Boston et de Chicago montrent que chaque MPO reflète les caractéristiques propres à son agglomération dans la sélection des participants, la dynamique entre les participants ainsi qu'entre la MPO et la communauté métropolitaine, le style de leadership, le rôle joué par la ville-centre et la qualité des résultats obtenus.

Les principaux enseignements à retenir de la mission sont les suivants :

1. l'important est le processus de planification qui rassemble tous les acteurs pour d'abord s'entendre sur un plan de transport couvrant les besoins de l'agglomération et sur un programme d'interventions ainsi que pour évaluer ensemble les projets d'immobilisations envisagés;
2. un consensus sur le « quoi », c'est-à-dire sur une vision partagée de ce que doit être le système de transport d'une agglomération dans 20 ou 30 ans, joue un rôle capital; en effet, les efforts sont alors canalisés vers la réalisation des projets, plutôt que vers le partage des ressources ou des pouvoirs, et il est plus facile d'évaluer les organismes en fonction des résultats qu'ils ont atteints;
3. la règle voulant qu'un projet d'immobilisations doive être inscrit dans le plan de transport pour obtenir une aide financière fédérale et la stabilité relative de cette aide, par période de cinq ans, font en sorte que les ressources financières fédérales servent de levier pour créer des consensus à l'intérieur d'une agglomération, au moins à propos des projets à réaliser, parfois autour d'une vision originale de ce que doivent être les systèmes de transport comme ce fut le cas à Boston au début des années 1970;
4. la dynamique du processus de planification des transports s'appuie sur le consensus, donc sur la nécessité de convaincre les autres partenaires et paliers de gouvernement; cela reflète une culture politique différente de celle qui mise sur la règle de conformité (p. ex. : règlement d'urbanisme ou projet d'immobilisations conforme au schéma d'aménagement);
5. la consultation publique sert à bonifier les projets ou à en favoriser l'acceptation; c'est pourquoi la loi fédérale en fait une obligation; la consultation alimente ainsi la prise de décision sans remplacer la responsabilité des élus d'assumer un véritable leadership, soit de prendre des décisions et de rendre compte de celles-ci devant la population;
6. les règles en matière de qualité de l'air jouent un rôle déterminant pour la réalisation de projets dans le secteur du transport en commun et dans d'autres modes que l'automobile comme la marche et la bicyclette.

6. Travaux à compléter

D'autres données d'intérêt général utiles à la planification des transports dans la région de Montréal pourront être tirées des plans de transport et des programmes d'immobilisations produits par les agglomérations visitées ou par d'autres agglomérations. Cela suppose que l'on procède à une analyse des plans de transport à long terme pour Boston et Chicago ainsi qu'à une comparaison de leurs contenus.

De plus, il conviendra d'obtenir des renseignements complémentaires sur certains éléments particuliers de l'élaboration des plans :

- les règles relatives à la qualité de l'air, la façon dont elles déterminent la planification des transports et leur impact sur le choix des projets d'immobilisations;
- le contenu du système de gestion de la fluidité (Mobility Management System) et la façon de le mettre en œuvre;
- les objectifs visés par la notion d'équité entre citoyens (*environmental justice*) et ses conditions de mise en application dans les documents de planification;
- les règles s'appliquant à la participation des citoyens dans le contexte de l'élaboration d'un plan de transport et d'un programme d'immobilisations, étant donné que l'expérience au Québec dans ce domaine se limite à la consultation sur l'évaluation de projets individuels.

ANNEXE 1

PERSONNES RENCONTRÉES

BOSTON

Boston Metropolitan Planning Organization (MPO) – Central Transportation Planning Staff

M. Arnie Soolman, directeur
M^{me} Pam Wolfe, chef de service, Activités de conformité

Massachusetts Bay Commuter Railroad Company (MBCR)

M. James O'Leary, directeur général
M. Charles Planck, directeur, Développement des affaires
M. Jean-Claude Ziv, Veolia Transport¹⁸ (France)

Massachusetts Bay Transportation Authority (MBTA)

M^{me} Anna Barry, directrice, Activités du métro
M. Joseph Cosgrove, directeur, Développement
M. Jody Ray, directeur, Trains de banlieue

Massachusetts Executive Office of Transportation (EOT)

M. Bernard Cohen, secrétaire aux Transports
M. Kenneth Miller, secrétaire adjoint, Planification des transports
M. David Mohler, sous-secrétaire adjoint, Planification des transports

Massachusetts Port Authority (Massport)

M. Thomas J. Kinton, chef de la direction et directeur exécutif
M. Thomas J. Butler, directeur, Relations communautaires et gouvernementales
M. Lowell Richards, directeur, Développement

Metropolitan Area Planning Council (MAPC)

M^{me} Barbara G. Lucas, directrice, Planification des transports
M. Timothy Reardon, aménagiste

Massachusetts Institute of Technology
MIT Center for Transportation and Logistics

M. Frederick P. (Fred) Salvucci, conférencier et chercheur émérite

CHICAGO

Chicago Metropolitan Agency for Planning (CMAP)

M. Randall S. Blankenhorn, directeur exécutif
M. Thomas Murtha, directeur, Programmes et opérations
M. Kermit Wies, directeur, Recherches et analyses

Chicago Transit Authority (CTA)

M. Frank Kruesi, président
M. Dorval R. Carter, vice-président exécutif, Gestion et performance
M. Paul F. Fish, vice-président, Immobilisations
M. Michael J. Shiffer, vice-président, Planification et programmation

Illinois Department of Transport

M. Dick Smith, directeur, Planification et programmation

Lake County

M. Al Giertych, ingénieur adjoint

Metra - Commuter Rail Division

M. Philip A. Pagano, directeur exécutif

Pace - Suburban Bus Division

M. Thomas J. Ross, directeur exécutif
M. Michael Bolton, directeur exécutif adjoint, Administration
M^{me} Melinda J. Metzger, directrice exécutive adjointe, Exploitation
M^{me} Lorraine M. Snorden, chef de service, Planification
M. Doug Sullivan, expert, Relations gouvernementales

Regional Transportation Authority (RTA)

M. Stephen E. Schlickman, directeur exécutif

18. Veolia Transport est un des copropriétaires de la MBCR par l'entremise d'une coentreprise avec Bombardier Transport et Alternate Concepts.

ANNEXE 2

DOCUMENTS REÇUS

Boston Metropolitan Planning Organization, *Transportation Planning in the Boston Region – Be Informed, Be Involved*, 28 p.

Metropolitan Area Planning Council, *Metropolitan Perspectives 2007: Metropolitan Area Planning Council Calendar and Annual Report*, 31 p.

Metropolitan Area Planning Council, *Which Way to a Greater Boston Region? A Guide to Alternative Futures*, janv. 2007, 24 p.

Massachusetts Bay Transportation Authority, *Draft Capital Investment Program, FY 2007 – FY 2012*, nov. 2006, 132 p.

Massachusetts Executive Office of Transportation, *Office of Transportation Planning: Mission and Description*, déc. 2006, 16 p.

Massachusetts Executive Office of Transportation, *Transportation Project Evaluation Criteria*:

- Highway-funded Preservation Projects, janv. 2007, 2 p.
- Transit Preservation / State-of-good Repair Projects, janv. 2007, 3 p.

Publications of the Transportation Planning Capacity Building Program, Federal Highway Administration & Federal Transit Administration :

The Metropolitan Transportation Planning Process: Key Issues, mai 2004, 62 p.

Transportation Planning Fundamentals: Frequently Asked Questions, 4 p.

Chicago Area Transportation Study, *2030 Regional Transportation Plan for Northeastern Illinois*, 2006, Brochure + Carte + CD-Rom.

Chicago Metropolitan Agency for Planning, *Strategic Report on Visioning, Governance and Funding*, sept. 2006, 21 p.

Chicago Transit Authority, *Transit at a Crossroads: President's 2007 Budget Recommendations*, 145 p.

Metra, *2007 Program & Budget*, 47 p.

Northeastern Illinois Planning Commission, *Realizing the Vision: 2040 Regional Framework Plan*, , sept. 2005, 17 p. + carte + CD-Rom.

Pace, *Suburban Service Budget: 2007 Operating and Capital Program, 2007-2009 Financial Plan for Operations, 2007-2011 Capital Plan*, Pagination multiple, nov. 2006.

Pace, *Regional ADA Paratransit Budget: 2007 Operating and Capital Program, 2007-2009 Financial Plan for Operations, 2007-2011 Capital Plan*, Pagination multiple, nov. 2006.

Pace, *Paratransit Services Directory: Dial-A-Ride*, janv. 2007, 24 p.

Pace, *Paratransit: Glossary of Terms*, janv. 2007, 13 p.

ANNEXE 3

HIGHWAY TRUST FUND des États-Unis

Principales sources de financement

Carburants

- Essence : 18,4 ¢/gallon
- Diesel : 24,4 ¢/gallon
- Gasohol (10 % éthanol¹⁹) : 13 ¢/gallon
- Carburants spéciaux²⁰ : 18,4 ¢/gallon (taux moyen)

Pneus

- de 40 lb à 70 lb : 15 ¢/lb excédant 40 lb
- de 70 lb à 90 lb : 4,50 \$ + 30 ¢/lb excédant 70 lb
- + de 90 lb : 10,50 \$ + 50 ¢/lb excédant 90 lb

Vente de camions et de remorques

- 12 % du prix de vente du détaillant pour les tracteurs et les camions de plus de 33 000 lb (« gross vehicle weight ») ainsi que les remorques de plus de 26 000 lb.

Utilisation des véhicules lourds (taxe annuelle)

- camions de 55 000 lb et plus : 100 \$ + 22 \$ pour chaque 1 000 lb dépassant les 55 000 lb pour un montant maximal de 550 \$.

Notes : En monnaie des États-Unis.

Taux en vigueur depuis le 1^{er} octobre 1997.

Source : *Safe, Accountable, Flexible and Efficient Transportation Equity Act of 2003 (SAFETEA) – Priorités stratégiques et axes d'intervention: Programmes d'aide*, p. 2, 29 octobre 2003. Document rédigé par Pierre Beaudoin, Service de l'Économie et du plan directeur en transport, Direction de la planification, ministère des Transports du Québec.

19. Taux variables pour les différents carburants de substitution (gasohol) contenant moins de 10 % d'éthanol.
20. Gaz naturel, etc.

ANNEXE 4

COMPTE RENDU DES ENTREVUES

BOSTON METROPOLITAN PLANNING ORGANIZATION

M. Arnie Soolman, directeur, Central Transportation Planning Staff (CTPS)

M^{me} Pam Wolfe, chef de service, Activités de conformité

M. Joseph Cosgrove, directeur, Développement, Massachusetts Bay Transportation Authority

M. Kenneth Miller, secrétaire adjoint, Planification des transports, Massachusetts Executive Office of Transportation (EOT)

Perspective d'ensemble

La législation du gouvernement fédéral américain impose, en matière de transport dans les grandes agglomérations, un processus de planification reposant sur trois principes¹ :

- la vision d'ensemble : tous les modes doivent être pris en compte; la planification des transports doit être arrimée avec l'aménagement du territoire;
- la collaboration : tous les fournisseurs d'infrastructures doivent participer à la démarche; le public doit être consulté et les points de vue exprimés doivent être pris en compte;
- la continuité : les plans doivent être mis à jour régulièrement, au minimum tous les quatre ans dans le cas des plans à long terme, afin que la perspective à long terme soit pertinente pour influencer les décisions courantes.

Organisation de la planification des transports à Boston

Chaque grande agglomération des États-Unis doit constituer une Metropolitan Planning Organization. La composition des MPO varie beaucoup à l'intérieur du pays. La MPO de Boston (BMPO) se distingue car son conseil d'administration comprend des sociétés d'État (*state agencies*), une rareté. En effet, le conseil d'administration initial de la BMPO était dominé par l'État puisque, en plus d'être présidé par le secrétaire aux Transports, il comprenait des représentants des ministères des Transports et des Travaux publics (routes); de la Massachusetts Bay Transportation Authority (MBTA) qui s'occupe du transport en commun, et du Metropolitan Area Planning Council, res-

pensable de l'aménagement. Des représentants de la Massachusetts Port Authority (port et aéroport) et du MBTA Advisory Council (élus municipaux) ont été ajoutés quelques années plus tard.

La réforme de 1997 a porté à 14 le nombre de membres du conseil d'administration en ajoutant la Massachusetts Turnpike Authority (autoroutes) et, surtout, des représentants municipaux désignés sur une base territoriale : la ville de Boston, trois villes et trois municipalités. La représentation accordée au milieu municipal fait en sorte que Boston, qui compte 700 000 habitants, dispose d'une voix, au même titre qu'une municipalité de 3000 habitants, et que seules 7 des 101 municipalités siègent à la MPO. L'Executive Office of Transportation considère néanmoins que la nouvelle composition du conseil d'administration a amélioré le processus, même s'il est plus « désordonné » par moments.

L'État du Massachusetts joue un rôle plus important dans la planification des transports à Boston que ne le font les autres États dans leur métropole. Le secrétaire aux Transports de l'État ne domine pas pour autant le processus aux dépens des maires car la manière dont les projets d'immobilisations émergent et en viennent à s'imposer n'est pas tracée d'avance. L'important est plutôt que la MPO existe et qu'elle serve de forum pour la prise des décisions. Les principales retombées positives de la MPO sont en effet :

- la collaboration entre les partenaires;
- la réalisation d'études pour bâtir des consensus autour des projets prioritaires;
- la participation du public.

La BMPO couvre un territoire de 3640 km²¹, dont environ 4 % est consacré à l'agriculture. Il comprend 101 municipalités, où l'on trouve 3 000 000 d'habitants et 1 900 000 emplois. Le nombre de déplacements quotidiens s'établit à 11,2 millions, dont 1,2 million, ou 10,7 %, sont effectués en utilisant le transport en commun.

Consultation publique

La loi rend la consultation publique obligatoire tant pour l'établissement d'un plan de transport à long terme que pour la réalisation d'un projet d'immobilisations en transport. Il revient au promoteur d'un projet (municipalité, ministère, organisme de transport) de réaliser la consultation relative à son projet.

21. 3-C Planning : comprehensive, cooperative, continuous.

En ce qui concerne la MPO, une équipe au sein du Central Transportation Planning Staff (CTPS) a la responsabilité de mener les activités liées aux consultations publiques. Ces activités incluent :

- des audiences publiques au printemps sur les priorités d'investissement des municipalités et des sociétés d'État;
- la diffusion de l'information sur son site Internet;
- des approches directes auprès des groupes organisés;
- la traduction des textes à l'intention des minorités qui ont une faible connaissance de l'anglais.

Les membres des groupes intéressés au transport en commun et à l'usage de la bicyclette participent nombreux aux audiences publiques.

La représentation du public au sein du conseil d'administration est assurée par le Regional Advisory Council afin d'apporter une perspective différente de celle des autres membres. Le Regional Advisory Council n'a pas droit de vote au sein de la MPO. Les membres de ce conseil sont choisis par le conseil d'administration de la MPO parmi les groupes qui proposent leur candidature. Cela peut inclure des représentants municipaux qui ne peuvent faire partie du conseil d'administration en raison du nombre limité de places accordées au milieu municipal.

Évaluation des projets d'immobilisations

Il revient à la MPO d'évaluer les projets d'immobilisations élaborés par les fournisseurs d'infrastructures de transport – voirie, transport en commun, port, aéroport, réseau ferroviaire – qui ont besoin d'une aide financière fédérale ou de l'État, et dont les projets doivent par conséquent être inscrits dans le plan de transport à long terme et dans le Transportation Improvement Program (TIP). La MPO s'est donné une grille de critères pour évaluer les projets qui lui sont soumis; ces critères incluent ceux qui doivent être pris en compte en vertu des lois fédérales, par exemple les impacts sur la qualité de l'air.

La partie technique de l'évaluation des projets est réalisée par le CTPS. Elle consiste à accorder aux divers projets un score pour chacun des critères d'évaluation : concordance avec les besoins, gain de temps, impacts sur la congestion, impacts sur la qualité de l'air, etc. Le CTPS tient des séminaires avec les municipalités qui entreprennent des projets. Au terme de l'exercice, un score

global est attribué à chaque projet. Le résultat de cette évaluation technique constitue un élément que le conseil d'administration prend en compte dans sa décision d'accepter ou non un projet.

La MPO s'efforce d'évaluer aussitôt que possible la valeur et la pertinence d'un projet. On évite ainsi de dépenser inutilement des sommes importantes dans la réalisation des études et la préparation des plans pour un projet qui sera par la suite mis de côté.

Contributions fédérales au réseau routier : un enjeu pour l'avenir

L'État du Massachusetts reçoit environ 500 M\$ par an d'aide fédérale pour son réseau routier en vertu des formules d'attribution. Depuis une quinzaine d'années, tous les fonds fédéraux pour le réseau routier – environ 13 G\$ au total – ont été consacrés à la réalisation du projet *Central Artery*. Ce projet étant à peu près terminé, l'enjeu des prochaines années sera la répartition de ce montant entre les différentes régions de l'État.

Rôle du Central Transportation Planning Staff

Le Central Transportation Planning Staff (CTPS) compte une soixantaine d'employés. Son budget annuel s'établit à 4,5 M\$ et son financement provient à 80 % du gouvernement fédéral et à 20 % de l'État. Le CTPS relève du conseil d'administration de la Boston Metropolitan Planning Organization (BMPO). Environ 60 % de ses activités sont consacrées à l'obtention de la certification fédérale nécessaire pour que les organismes de la région puissent recevoir des fonds fédéraux destinés à financer leurs projets d'immobilisations. À cette fin, la MPO doit produire des documents sur la planification des transports et la programmation des travaux d'immobilisations :

1. un plan de transport portant sur un horizon de 25 ans, mis à jour régulièrement; la région de Boston met ce plan à jour tous les trois ans;
2. la préparation, chaque année, d'un programme d'interventions en transport par le Transport Improvement Program (TIP);
3. la programmation annuelle des études et des travaux de planification à réaliser au cours de l'année par l'Unified Planning Work Program (UPWP).

Le CTPS gère le processus de consultation publique obligatoire dans le cours de la préparation de ces trois documents. Il exécute aussi les tâches administratives essentielles à l'élaboration des documents de planification et de programmation comme le développement et l'exploitation des banques de données et du modèle de prévision de la demande.

L'autre 40 % des activités du CTPS est consacré à jouer le rôle de consultant auprès des membres de la BMPO, ce qui comprend l'application des modèles aux projets envisagés afin d'en prévoir les impacts; l'analyse des impacts des projets sur l'environnement; la gestion des systèmes d'information géographique; l'illustration des résultats sous forme graphique.

MASSACHUSETTS BAY COMMUTER RAILROAD COMPANY

M. James O'Leary, directeur général, Massachusetts Bay Commuter Railroad Company

M. Charles Planck, directeur, Développement des affaires, MBCR

M. Jody Ray, directeur, Trains de banlieue, Massachusetts Bay Transportation Authority (MBTA)

M. Jean-Claude Ziv, Veolia Transport (France)

Rôle de la MBCR

La Massachusetts Bay Commuter Railroad Company (MBCR) est l'entreprise responsable depuis le 1^{er} juillet 2003 de l'exploitation, à contrat, du réseau des trains de banlieue appartenant à la MBTA. Ce réseau compte 13 lignes et transporte 140 000 passagers par jour, desservant un territoire situé dans un rayon de 70 kilomètres du centre-ville.

La MBCR est une coentreprise formée par Veolia Transport²², une société multinationale spécialisée dans l'exploitation de réseaux de transport; Bombardier, une société multinationale de fabrication de matériel de transport; et Alternate Concepts, une société spécialisée dans l'entretien et l'exploitation de matériel et infrastructures de transport. Les partenaires ayant formé la coentreprise n'ont pas de personnel présent sur place, à Boston. Ils apportent cependant à la MBCR tout le savoir-faire acquis ailleurs dans le monde.

22. Veolia Transport regroupe les activités de Veolia Environnement dans l'exploitation des systèmes de transport. Veolia Transport est présent dans 25 pays et est le plus important transporteur en Europe. Il compte environ 15 000 employés en Amérique du Nord.

Attribution du contrat d'exploitation

Au terme d'une quinzaine d'années pendant lesquelles Amtrak a exploité les trains de banlieue pour la MBTA, celle-ci avait reconnu des irritants dans le mode de fonctionnement qui se traduisaient en attentes devant prendre forme dans un futur contrat, comme la réduction du temps pour répondre à certaines plaintes de la clientèle et la présence à Boston de cadres ayant l'autorité pour prendre des décisions engageant l'entreprise. La MBTA exigeait aussi certaines conditions : toutes les lignes devaient rester regroupées; le contractant ne pouvait pas sous-traiter à son tour une partie des activités; les employés devaient devenir des employés de l'entreprise sous-traitante et obtenir le statut d'employés ferroviaires selon la loi fédérale afin d'obtenir la protection que cette loi accorde. Après s'être engagée dans le processus d'appel d'offres et de négociation d'une entente, Amtrak s'en est retirée toutefois en raison de son refus d'assumer l'assurance responsabilité civile, la prise en charge directe des employés et, vraisemblablement, pour mieux se concentrer sur son rôle de transporteur interurbain.

Le contrat entre la MBTA et la MBCR a une durée initiale de cinq ans. Il peut être prolongé, par consentement mutuel, pour une première période de deux ans et pour une seconde période de trois ans. Au terme de ces périodes, il peut être prolongé pour six mois au choix de la MBTA.

Le contrat a été rédigé par des experts engagés par la MBTA. Il peut être consulté sur CD-ROM.

La mise en œuvre du contrat a entraîné des opérations administratives de grande envergure pour la MBCR : prise en charge des employés, négociations avec 14 syndicats, mise en place d'une infrastructure administrative tant pour les besoins internes que pour traiter avec la clientèle et les fournisseurs.

En ce qui concerne la MBTA, le principal changement découlant de l'attribution du contrat à la MBCR est la présence à Boston d'une équipe de gestionnaires entièrement voués à l'exploitation du réseau. Des échanges continus sont ainsi possibles, améliorant l'efficacité de la relation entre les deux organisations.

Partage des responsabilités entre la MBTA et la MBCR

La MBTA est propriétaire de tous les équipements et infrastructures (emprises²³, voies, signalisation, matériel roulant, atelier d'entretien²⁴, gares, stationnements incitatifs) tandis que la MBCR est responsable de l'exploitation et de l'entretien. La MBTA finance les dépenses d'immobilisation, mais la MBCR propose les investissements à réaliser. Le contrat prévoit, entre autres, un renouvellement systématique des rails et des dormants par l'exploitant; la voie est ainsi à son meilleur état depuis 20 ans.

La MBTA fixe les horaires et les tarifs, et détermine le matériel roulant à mettre au service des clients. La MBCR donne le service demandé et perçoit les tarifs. Comme elle n'assume aucun risque par rapport aux revenus, cette dernière remet les recettes tarifaires en totalité à la MBTA. Le contrat attribue néanmoins à l'exploitant 50 % des recettes perçues en excédent d'un niveau prédéterminé afin de l'inciter à maximiser la perception des recettes et à faire croître la clientèle en offrant un bon service. En l'absence d'une telle incitation, les employés à bord des trains avaient auparavant plutôt tendance à surestimer le nombre de passagers.

Service à la clientèle

La MBTA se veut à l'écoute de sa clientèle et fixe par conséquent à l'exploitant des standards quant à la qualité du service. La MBTA s'est aussi donné une « charte des droits du client » qui s'applique à tous ses services, y compris les trains de banlieue. Afin d'en vérifier l'application, le contrat prévoit que des rapports périodiques doivent être fournis et en prescrit le contenu. La MBCR s'est donné un système de suivi des plaintes formulées verbalement ou par écrit, mais elle a surtout accordé au personnel des trains la latitude nécessaire pour répondre eux-mêmes le plus possible aux demandes de la clientèle.

Tarifification

La MBTA a révisé la contribution provenant de la clientèle des trains de banlieue en imposant des hausses de tarifs substantielles, soit de 25 % en 2004 et de 25 % en 2005. Ces hausses ont probablement affecté les comportements. Il n'est toutefois pas sûr qu'elles aient fait diminuer l'achalandage; les comptages étant aujourd'hui plus fiables que ceux des années antérieures, il est donc difficile d'attribuer la baisse d'achalandage survenue en 2006 à une cause plutôt qu'à une autre. D'autant plus que les usagers des trains n'ont pas vraiment le choix en raison du niveau élevé de congestion sur les routes.

Les tarifs varient en fonction du nombre de zones franchies, ce qui équivaut à la distance parcourue.

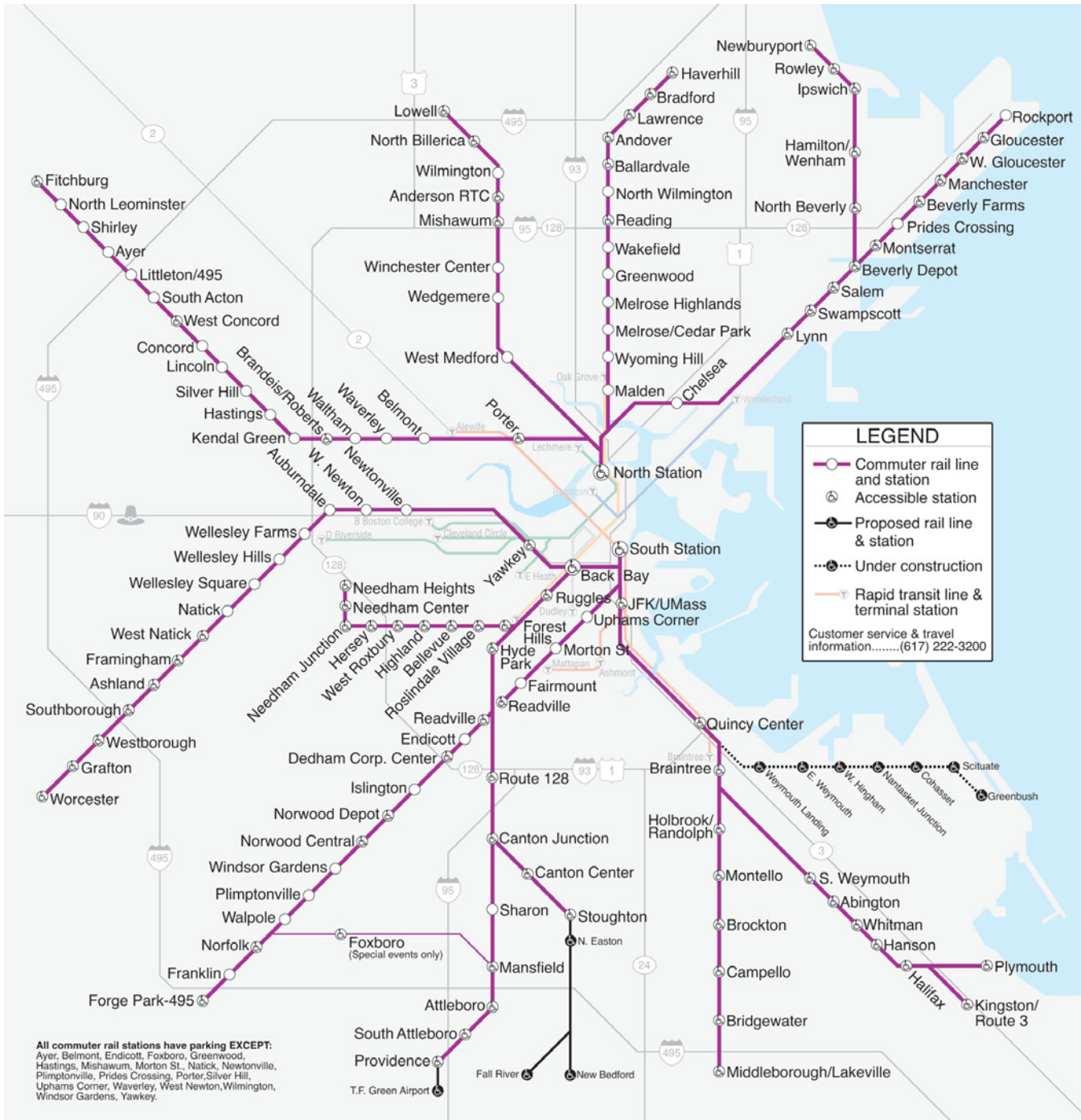
Principaux tarifs de la MBTA pour les trains en 2007

	Zone 1	Zone 8
Comptant	1,70 \$	7,75 \$
Mensuel intégré tous modes	135 \$	250 \$
Déplacements illimités, tous modes Trains, métro, bus express et local, traversiers		
Mensuel interzone	65 \$	149 \$
Trains et bus local seulement Sans accès aux gares situées au centre (zone 1A)		
Carte 12 trajets	20,40 \$	93 \$

23. Quelques emprises appartiennent à des sociétés ferroviaires présentes dans le transport des marchandises.

24. La MBTA possède l'atelier depuis plusieurs années pour se donner un meilleur contrôle sur l'entretien mécanique, une initiative dont cette agence se réjouit aujourd'hui.

Réseau de trains de banlieue de la région de Boston



Source : Boston Region MPO : Regional Transportation Plan 2004-2025, p. 2-11.



MASSACHUSETTS EXECUTIVE OFFICE OF TRANSPORTATION

M. Kenneth Miller, secrétaire adjoint, Planification des transports

M. David Mohler, sous-secrétaire adjoint, Planification des transports

Rôles du gouvernement fédéral et de l'État

L'Executive Office of Transportation (EOT) joue un rôle de planification et de coordination en matière de transport pour l'État. L'EOT participe aux travaux des 14 MPO qu'il a créés à l'échelle de l'État. L'EOT souhaite que les travaux se déroulent d'une certaine manière, mais n'y arrive pas nécessairement étant donné que les municipalités et les sociétés d'État ne veulent pas être contrôlées. L'État effectue sa propre planification et sa propre programmation en matière de transport (State transportation plan, State Transportation Improvement Program). Il fournit aussi des instruments techniques pour aider au déroulement de la planification et de la programmation des immobilisations par les MPO; cela inclut notamment la diffusion des directives (*guidelines*) fédérales et de sa propre grille de critères pour l'analyse et l'évaluation des projets.

Dans le cas de l'agglomération de Boston, le Massachusetts intervient plus que la majorité des autres États puisqu'il fait partie de la BMPO et qu'il la préside. De plus, il complète l'aide fédérale au financement des études en fournissant les 20 % nécessaires qu'il ajoute à la contribution de 80 % provenant du fédéral (*local matching funds*).

Le gouvernement fédéral n'intervient pas directement dans les décisions de planification et de programmation des projets d'immobilisations à l'intérieur des agglomérations. Il exerce néanmoins une influence déterminante en établissant un cadre (MPO) et un processus ainsi qu'en édictant des règles dont il vérifie l'application (certification). Les fonds fédéraux ne sont accordés pour le financement d'un projet que si le processus et les règles ont été respectés. De plus, comme certaines nouvelles initiatives (*new starts*) doivent être approuvées par le Congrès fédéral, un consensus local fort doit être présent pour promouvoir un projet d'immobilisations car il existe une grande compétition relativement à l'obtention des fonds fédéraux.

Instruments de planification et de programmation

Les instruments de planification et de programmation des projets d'immobilisations dans la région de Boston comprennent :

- Le Plan de transport à long terme. Celui de l'agglomération de Boston couvre la période 2004-2025; ce document est mis à jour tous les trois ans; pour qu'un projet soit inclus dans ce plan, la MPO doit avoir vérifié que des fonds suffisants seront disponibles lorsque viendra le moment prévu pour sa réalisation (*financially constrained*); corollairement, un organisme ne peut obtenir des fonds fédéraux pour la réalisation d'un projet d'immobilisations que si ce projet est retenu dans le plan à long terme;
- le Programme d'interventions en transport (Transportation Improvement Program – TIP). Ce document, obligatoire en vertu des règles fédérales, liste les projets d'immobilisations dans le réseau routier ou les transports en commun dont la réalisation au cours des trois années à venir dépend d'un financement fédéral; un projet ne peut être inclus dans le programme que si des fonds seront disponibles pour son financement et, réciproquement, un organisme ne peut obtenir des fonds fédéraux pour la réalisation d'un projet d'immobilisations que si ce projet est listé dans le TIP;
- le Système de gestion de la fluidité (Mobility Management System – MMS, auparavant Congestion Management System). La préparation de ce document est obligatoire dans les agglomérations de plus de 200 000 habitants; la BMPO est responsable de son élaboration; il doit être mis à jour tous les deux ans et son coût varie de 200 000 \$ à 500 000 \$ par an; il sert à anticiper les problèmes de mobilité susceptibles de se produire à long terme, soit dans 15 à 25 ans;
- la Programmation annuelle des études et travaux de planification (Unified Planning Work Program – UPWP); ce document liste les études et travaux de planification qui seront réalisés sur le territoire de la MPO pendant l'année financière; il s'agit souvent de la première étape pour déterminer si un projet d'immobilisations sera éventuellement réalisé.

Les directives fédérales exigent que les impacts des projets d'immobilisations en transport soient évalués notamment sur :

- la qualité de l'air;
- l'équité entre les citoyens (*environmental justice*).

L'examen des impacts sur l'équité entre citoyens est un nouveau critère qui s'applique aux plans et programmes en cours d'élaboration. Il consiste à s'assurer que les minorités ne subissent pas indûment les inconvénients des projets d'immobilisations et qu'elles en tirent une part raisonnable des bénéfices. La directive fédérale explique comment l'analyse doit être menée (p. ex. : comment l'accès à l'école est touché). Il s'agit d'une préoccupation nouvelle dans le cas des experts traditionnels en transport (ingénieurs, urbanistes, économistes) qui ne disposent pas de tous les outils pour la prendre en compte.

Fonctionnement des MPO

Les élus sont membres d'office du conseil d'administration d'une MPO. Ils assistent à la plupart des réunions dans les MPO du Massachusetts autres que Boston, à l'exception du secrétaire aux Transports de l'État qui se fait représenter par un cadre supérieur de l'EOT. Dans le cas de Boston, la plupart des élus se font remplacer par un cadre supérieur car les réunions sont nombreuses, durent longtemps et ont un contenu hautement technique. Cette délégation peut toutefois avoir un inconvénient : il est en effet plus facile pour un élu de convenir d'un accord sur un enjeu que pour un gestionnaire qui n'a pas la même latitude et qui aura tendance à défendre la position de l'organisme auquel il appartient.

Aménagement du territoire

Le Massachusetts s'est donné au cours des dernières années une approche d'urbanisation intelligente (*smart growth*) qui doit toutefois faire face à deux obstacles : la fragmentation des pouvoirs de zonage et de contrôle du lotissement entre un grand nombre de municipalités et la volonté de celles-ci d'exercer leurs pouvoirs sans interférence de l'État. Il est d'ailleurs difficile de modifier le zonage pour faire place à des mesures d'urbanisation intelligente car, dans plusieurs municipalités, une majorité des deux tiers au conseil est nécessaire pour amender le règlement de zonage.

La loi oblige un promoteur immobilier à réaliser une étude d'impact sur l'environnement (préliminaire, évaluation, finale) avant de réaliser les implantations. Le promoteur doit aussi assumer le coût des infrastructures rendues nécessaires par son projet (p. ex. : l'aménagement d'une bretelle d'autoroute).

L'aménagement d'un nouvel accès direct à une route de l'État à partir d'un terrain requiert une autorisation du ministère responsable du réseau.

Planification à la MBTA

Le plan à long terme produit par la MBTA est son Program for Mass Transit. Les projets sont inscrits dans ce plan sans égard aux limites fixées par la capacité financière pour les réaliser. Ce plan constitue une des sources à partir desquelles la BMPO sélectionne les projets d'immobilisations qu'elle inscrit dans sa planification à long terme.

Le programme d'immobilisations (Capital Investment Program – CIP) que produit la MBTA couvre une période de cinq ans. Son programme pour la période 2007-2012 prévoit des investissements de 3,8 G\$ partagés entre le maintien en bon état (60 %), les améliorations (22 %) et l'expansion (18 %). Cette répartition reflète le besoin de consacrer 470 M\$ par an au maintien en bon état et de combler un retard de 2,7 G\$ à cet égard. Environ le quart des investissements serait affecté aux trains de banlieue. La MBTA prévoit financer ces investissements par l'émission d'obligations (1,4 G\$ ou 37 %) ainsi que par l'aide financière fédérale (1,6 G\$ ou 42 %) et des fonds provenant de l'État ou d'autres sources (21 %)²⁵.

Les projets d'expansion envisagés par la MBTA ont une valeur de 4 à 5 G\$ dont environ 60 % seraient consacrés aux trains de banlieue. Une portion importante de l'expansion consisterait en des projets de bus en site propre (Bus Rapid Transit – BRT), un type d'infrastructure que l'EOT considère avec intérêt car il a fait ses preuves sous les angles du coût, de la capacité et de la souplesse, en particulier en Amérique latine. Des lignes de BRT pourraient desservir le centre (p. ex. : la ligne Argent reliant par un tunnel l'aéroport au centre-ville et à South Station) ainsi qu'une partie des couronnes. Le centre étant bien desservi par le transport en commun, les citoyens le réclament maintenant dans les couronnes, où il est insuffisant. Une hausse de l'offre dans les couronnes contribuerait à réduire la pollution de l'air en plus d'assurer une desserte plus équitable entre les différentes parties du territoire.

25. MBTA, Draft Capital Investment Program – Fiscal Year 2007 / Fiscal Year 2012, p. 7-16.



METROPOLITAN AREA PLANNING COUNCIL

M^{me} Barbara G. Lucas, directrice, Planification des transports

M. Timothy Reardon, aménagiste

Rôle du Metropolitan Area Planning Council

Le Metropolitan Area Planning Council (MAPC) regroupe 101 municipalités. Son territoire coïncide avec celui de la BMPO. Il fournit divers services d'assistance technique aux municipalités, par exemple en matière de zonage, ou de regroupement pour les achats.

En ce concerne les travaux reliés à la planification, le MAPC recueille les données sur la population et l'emploi à l'échelle de l'agglomération de Boston. Il effectue aussi les projections de population et d'emploi utilisées en planification, notamment par la MPO. Il dresse un plan d'aménagement (*land-use plan*) qui sert de base à l'établissement du plan de transport à long terme élaboré par la MPO.

Le budget de fonctionnement du MAPC est de l'ordre de 4 M\$ par an. Les cotisations des municipalités membres fournissent environ 20 % des revenus. Le solde provient des contrats pour les services fournis par le MAPC et de subventions, dont une aide de 700 000 \$ du Public Law Fund.

Scénarios d'urbanisation

Le MAPC élabore quatre scénarios d'urbanisation qui seront utilisés par la MPO dans la préparation de la prochaine version du plan de transport à long terme. Les scénarios sont basés sur une analyse fine prenant en compte l'utilisation du sol dans 2727 zones dont 500 sont situées dans la ville de Boston.

Le scénario de base illustre le prolongement des tendances passées en matière d'urbanisation et est basé sur le zonage en vigueur. Des hypothèses différentes sont posées pour dresser les trois autres scénarios. Les scénarios trois et quatre sont basés sur un taux plus élevé d'utilisation du transport en commun. Cela nécessiterait des ajustements :

- le transfert d'une partie des investissements vers les projets d'immobilisations dans le secteur du transport en commun, aux dépens du réseau routier;
- une modification du zonage dans les banlieues centrales pour accroître la densité et accueillir un plus grand nombre de ménages de manière à rentabiliser les infrastructures de transport en commun;
- la remise en valeur de sites présentement sous-utilisés.

Les simulations effectuées à partir de ces scénarios ont montré qu'un aménagement différent pourrait réduire de 6 à 7 % les distances parcourues. Ce résultat est supérieur à celui qu'on obtiendrait en investissant 12 G\$ dans les infrastructures de transport.

Des premières consultations ont déjà eu lieu auprès de 3000 personnes à propos de ces scénarios. Les scénarios seront soumis au comité exécutif du MAPC avant d'être adoptés par le conseil d'administration.

Comme le MAPC est un organe consultatif, la mise en œuvre du plan d'aménagement qu'il élabore dépend de sa diffusion – le plan devient alors une référence – ainsi que de l'utilisation qu'en font ses partenaires. À cet égard, la BMPO en tient compte dans son plan de transport et sa programmation des projets d'immobilisations. Pour sa part, le MAPC renvoie à son plan lorsqu'il fournit une assistance technique aux municipalités.

Utilité des travaux de planification

L'évolution des mentalités mène à une reconnaissance grandissante de la nécessité de prendre en compte l'aménagement du territoire. Il y a dix ans, la MPO préparait son plan de transport à long terme sans égard aux impacts sur l'aménagement alors qu'aujourd'hui elle en tient compte. De plus, le MAPC participe à l'évaluation des projets d'immobilisations en transport en leur attribuant un score en fonction de critères relatifs à l'aménagement (*land-use*) et au développement économique. La nouvelle administration de l'État est consciente de l'importance de lier planification des transports et de l'aménagement.

Le gouvernement fédéral a demandé à la BMPO d'utiliser des critères plus transparents dans l'évaluation des projets d'immobilisations en transport. Le MAPC a proposé quelques critères plus neutres. N'étant ni une municipalité, ni un fournisseur d'infrastructures de transport, le MAPC était bien placé pour jouer ce rôle.

En ce qui a trait aux travaux de planification effectués par la MPO, il serait bien que les membres de cette dernière tiennent compte davantage des résultats. À titre d'exemple, la « qualité de l'air » n'est pas seulement un critère technique servant à évaluer des projets en transport. La qualité de l'air est une réalité bien concrète qui affecte la santé des citoyens.

Mise à jour du fonctionnement de la MPO

Les municipalités membres du MAPC ont débattu au cours des derniers mois de leur rôle au sein de la MPO. Elles en sont venues à une entente de principe (*memorandum of understanding*) au bout de 6 à 12 mois de négociations et avec l'aide d'un négociateur chevronné. Le processus a été difficile si l'on considère que l'entente précédente avait été acquise au bout de 3 ou 4 mois de négociations. L'enjeu principal de la récente négociation était le degré de contrôle exercé par les municipalités au sein de la MPO (elles en veulent davantage...).

Professeur FREDERICK P. (FRED) SALVUCCI

Conférencier et chercheur émérite
Massachusetts Institute of Technology
MIT Center for Transportation and Logistics

Évolution des transports à Boston des années 1960 à aujourd'hui

Au milieu des années 1960, les bulldozers étaient prêts à raser des maisons pour construire des tronçons d'autoroutes radiales vers le centre de Boston et une autoroute de ceinture à environ 20 km du port. Ces travaux recevaient des appuis parce qu'ils étaient financés à 90 % par le gouvernement fédéral et parce qu'ils créaient des emplois. Ils étaient le résultat d'un processus de planification au cours duquel les organismes œuvraient en privé, sans participation des citoyens. Les citoyens et la Ville de Boston ont fait connaître leur opposition à l'État du Massachusetts qui détenait les pouvoirs. Tout en décidant d'arrêter la construction de tronçons d'autoroutes vers le centre de Boston, le gouverneur a créé une commission d'étude (la Boston Metropolitan Transportation Review) en 1970-1971 pour revoir la pertinence des autres projets en menant notamment des audiences publiques.

À partir des résultats des travaux de la commission, le gouverneur a décidé :

1. de mettre fin au projet de construction de l'autoroute de ceinture à l'intérieur du périmètre urbanisé;
2. de limiter le nombre de places de stationnement au centre-ville;
3. de remplacer par un tunnel l'autoroute surélevée qui existait au centre-ville (c'est l'origine du projet *Central Artery* ou « Big Dig ») et de construire aussi un tunnel pour améliorer l'accès à l'aéroport à partir du centre-ville;
4. d'exercer des pressions sur le gouvernement fédéral afin de transférer à des projets de transport en commun les sommes prévues pour la construction d'autoroutes;
5. de modifier le processus de planification des transports afin de le rendre transparent et responsable aux yeux des citoyens.



Le plan d'action convenu entre Boston et l'État comprenait aussi la réalisation d'infrastructures de transport en commun afin d'améliorer l'accès et la fluidité au centre de Boston.

Les 30 à 35 années suivantes ont été consacrées à la mise en œuvre de ce plan d'action. Le Massachusetts ayant réussi à infléchir la politique fédérale pour obtenir que les contributions fédérales soient allouées au transport en commun, ces fonds furent la principale source de financement du plan. Les projets réalisés incluent notamment la construction de la ligne Rouge et la reconstruction de la ligne Orange du métro. Les sociétés ferroviaires éprouvant des difficultés, la MBTA a racheté leurs emprunts pour implanter des lignes de train de banlieue, s'est procuré du matériel roulant et a amélioré progressivement les services.

Ces travaux d'immobilisations favorables au centre-ville y ont attiré des emplois, ce qui a fait l'affaire des promoteurs immobiliers. Certaines entreprises n'aimaient pas les limites imposées sur le stationnement, mais la plupart ont accepté le point de vue selon lequel Boston ne serait pas crédible si elle tentait de ressembler à une banlieue et que sa vocation était plutôt celle d'une ville à forte densité axée sur le transport en commun.

Les ressources financières mises à la disposition de la MBTA ont toutefois été insuffisantes depuis un certain temps si bien que des projets d'expansion acceptés au début des années 1990 n'ont pu être réalisés. Il faut s'attendre à ce que la congestion revienne en force dans 10 à 15 ans malgré toutes les ressources financières consacrées au projet *Central Artery*.

La leçon à retenir est qu'il faut d'abord s'entendre sur le « quoi », c'est-à-dire sur une vision de ce qui doit être accompli, sur un plan d'action. L'enjeu suivant n'est donc pas le partage du pouvoir, mais la façon de réaliser les projets. Ainsi, on peut confier des mandats et identifier l'organisme qui ne répond pas aux attentes. Il est d'ailleurs plus facile de s'entendre sur ce qui doit être fait que sur un nouveau partage des ressources financières ou des pouvoirs.

Planification des transports

La composition des instances responsables de la planification des transports détermine les résultats. C'est pourquoi M. Salvucci, alors secrétaire aux Transports, a inclus le MAPC et les villes au sein de la BMPO tout en conservant le contrôle de cette instance par l'entremise des sociétés d'État, étant donné que le secrétaire aux Transports est responsable des résultats de cette MPO. La composition de la MPO a par la suite été modifiée pour faire place à un plus grand nombre de villes choisies sur une base territoriale, dont certaines de petite taille. Or, ces dernières peuvent bloquer le processus tant qu'elles n'obtiennent pas ce qu'elles veulent car leurs intérêts sont très limités et elles n'engagent pas leur propre argent.

Un des objectifs du nouveau gouverneur consiste à faire en sorte que les sociétés d'État soient plus à l'écoute des priorités du gouverneur, vraisemblablement en modifiant la composition de leurs conseils d'administration. Ces conseils comprennent habituellement sept membres et le renouvellement s'effectue à raison d'un membre par année. Il faut donc quatre ans avant qu'un gouverneur ait désigné la majorité des membres. Ce sera difficile car les sociétés tiennent à conserver leur indépendance. Même si elles relèvent du secrétaire aux Transports, ces sociétés ont des perspectives sectorielles et ont plus tendance à se chamailler qu'à coopérer. Elles considèrent comme leur étant propres les fonds publics qui leur sont confiés. À titre d'exemple, MassTurnpike ne veut pas céder aux marchands du marché public l'utilisation de terrains qui leur avaient pourtant été promis pour relocaliser leurs activités après les travaux et cherche plutôt à les louer à des promoteurs pour en tirer plus d'argent.

Planification régionale

Le pouvoir de contrôler l'utilisation des terrains, soit le zonage, appartient aux villes. Le MAPC est un lieu de concertation; il ne détient pas de pouvoir. D'ailleurs, sa composition – les villes – rend impossible tout rôle d'arbitrage entre les villes sur cette question. On voit d'ailleurs des villes de l'agglomération adopter une pratique de zonage²⁶ qui transfère aux villes voisines le fardeau des infrastructures de transport nécessaires pour desservir les entreprises localisées sur leur territoire.

26. Zonage commercial ou industriel en périphérie seulement et zonage résidentiel pour le reste de leur territoire. Il est ainsi impossible d'aménager des routes à l'intérieur de leur territoire. Ces villes profitent néanmoins des retombées fiscales provenant des entreprises implantées à la limite de leur territoire.

Importance des ressources financières

Les citoyens sont prudents, voire cyniques, à l'égard de l'utilisation du produit de leurs impôts. Ils acceptent de payer davantage lorsqu'ils perçoivent clairement à quoi servira l'argent. Ainsi, le Massachusetts a imposé une taxe additionnelle de 10 ¢ par gallon pour construire de nouvelles routes, ce qui convenait aussi aux constructeurs, à leurs employés et aux citoyens.

L'argent, en particulier les ressources provenant du gouvernement fédéral, peut aussi servir à obtenir des consensus, à susciter la coopération à l'intérieur d'une agglomération. Il existe en effet une forte compétition entre les agglomérations pour l'obtention des fonds fédéraux et il importe d'unir les forces pour exercer les pressions nécessaires afin que le Congrès américain alloue des crédits à une agglomération. C'est ce qui a permis de rallier les constructeurs et leurs employés autour des projets de transport en commun au cours des années 1970. Les projets d'autoroutes ayant été abandonnés, les nouveaux projets offraient de créer autant d'activité en y réaffectant les fonds fédéraux.

En ce qui concerne les tarifs du transport en commun, le secrétaire aux Transports a conclu en 1990 une entente avec la Conservation Law Society en vertu de laquelle les hausses tarifaires du transport en commun n'excéderaient pas l'indice des prix à la consommation (IPC), de manière à encourager son utilisation.

Rôle de la ville centre

Boston pourrait jouer un rôle plus important à l'échelle métropolitaine en présidant le MAPC et le comité consultatif de la MBTA. Le maire actuel a plutôt préféré défendre les intérêts immédiats de sa ville et a accepté de siéger au conseil d'administration de la MPO. Il est ainsi plus facile pour le secrétaire aux Transports de l'ignorer puisqu'il ne parle que pour une ville. Boston avait au contraire exercé une influence déterminante à la fin des années 1960 en prenant le leadership des grands enjeux de transport de l'agglomération.

Le professeur Salvucci a travaillé sur les dossiers de transport pour la Ville de Boston au cours des années 1960. Il fut secrétaire aux Transports du Massachusetts pendant 12 ans, de 1975 à 1987, et membre du conseil d'administration de Massport pendant 7 ans.

MASSACHUSETTS BAY TRANSPORTATION AUTHORITY

M^{me} Anna Barry, directrice, Activités du métro

Rôle de la MBTA

La MBTA est une société d'État, relevant du gouverneur, responsable de l'organisation et du financement de tous les services de transport en commun urbain sur son territoire de base qui comprend les 101 municipalités formant l'agglomération. Le service de trains de banlieue s'étend au-delà de ce territoire de base et dessert 175 municipalités.

Financement de l'exploitation

La MBTA tire la plus grande partie de ses revenus, depuis 2002, d'une tranche de 1 % de la taxe de vente perçue par l'État du Massachusetts sur l'ensemble de son territoire. Auparavant, le déficit de la MBTA était absorbé par l'État en fin d'exercice, ce qui créait parfois un déficit inattendu. Le transfert d'une partie de la taxe de vente procure à la MBTA un revenu déterminé et prévisible. Les recettes de la taxe de vente croissent toutefois moins rapidement que prévu. La MBTA a par conséquent imposé trois hausses tarifaires, totalisant 25 %, depuis 2002 alors qu'aucune hausse n'avait eu lieu pendant une période de 11 ans afin de favoriser la croissance de l'achalandage. En pratique, les hausses tarifaires n'ont pas eu d'impact sur l'achalandage; en effet, les utilisateurs du transport en commun n'ont pas vraiment le choix de leur mode de transport en raison de la congestion sur le réseau routier. L'absence de hausses tarifaires a privé la MBTA de revenus. La MBTA tire aujourd'hui le quart de ses revenus d'exploitation des recettes tarifaires.

La tarification vient d'être modifiée par l'introduction d'un système électronique de perception (*Charlie card*). Les tarifs ont été simplifiés, notamment ceux qui permettent d'utiliser plus d'un mode de transport, et on a cherché à les rendre plus équitables. Un tarif unitaire s'applique au réseau du métro tandis que le réseau des trains de banlieue est tarifé selon la distance parcourue.

Les contributions municipales représentent 11 % des revenus, une proportion qui décroît depuis une vingtaine d'années. Une loi résultant d'une initiative limite en effet la croissance des contributions au moindre de 2,5 %

par an ou de l'IPC. Le montant total est réparti entre les municipalités en fonction de leur population (pourcentage du total) et un facteur, inscrit dans la loi, pondère le pourcentage de la population :

Boston	18 ²⁷
Brookline et Cambridge	12
11 autres villes du centre	9
51 villes et villages	3
Autres municipalités desservies	1

Lorsqu'une municipalité incluse dans la catégorie « autres municipalités » fait partie d'un conseil régional de transport (*regional transit authority*), la contribution qu'elle verse à ce conseil est déduite du montant de sa contribution à la MBTA. Le crédit accordé à cette municipalité est compensé par une contribution additionnelle imposée aux 14 villes et aux 51 villes et villages, au prorata de leur pourcentage du total.

Compte tenu de l'importance de leur contribution au financement de la MBTA, les municipalités sont associées aux décisions financières par l'entremise du MBTA Advisory Board au sein duquel les 175 municipalités sont représentées. Ce conseil se réunit tous les mois. Le nombre de municipalités présentes aux assemblées est habituellement de 30 à 40. Le conseil approuve le budget de la MBTA (il peut le réduire) et il émet un avis sur son programme d'immobilisations²⁸.

Un recours à la taxe sur l'essence afin de financer le transport en commun est improbable. Le rendement de cette taxe est déjà insuffisant pour financer le réseau routier.

Financement des immobilisations

La MBTA finance ses immobilisations au moyen des contributions fédérales (de 100 à 150 M\$ par an) et d'emprunts. L'aide fédérale couvre environ la moitié des dépenses d'immobilisation. La MBTA peut émettre des emprunts depuis 2001, soit depuis qu'elle peut compter sur une tranche de la taxe de vente comme revenu. Ses autres revenus courants, les recettes tarifaires et les contributions municipales, servent aussi au remboursement des emprunts.

27. La contribution de Boston à la MBTA a été de 65,1 M\$ en 2005, ce qui représente 48 % des contributions municipales totales et un fardeau fiscal de 109 \$ par habitant (\pm 131 \$CA). Pour la même année, la contribution de l'Agglomération de Montréal s'établissait à 324,3 M\$, un fardeau fiscal de 179 \$ par habitant.

28. Propos recueillis auprès des représentants du Massachusetts Executive Office of Transportation.

Environ 90 % des dépenses d'immobilisation sont aujourd'hui consacrées à la réfection et au remplacement des actifs, laissant environ 10 % à l'expansion. Ces proportions étaient de 75 % et 25 % respectivement il y a quelques années. La part du budget d'exploitation consacrée au service de la dette se situe à 27 ou 28 %, la proportion la plus élevée de tous les réseaux américains; à New York par exemple, cette part est plutôt de 6 à 7 %. L'EOT considère par conséquent que la MBTA a atteint la limite de sa capacité d'emprunt. La pression publique s'accroît d'ailleurs pour amender la loi de manière à réduire le poids du service de la dette pour la MBTA considérant qu'il réduit les ressources disponibles pour l'exploitation.

La MBTA est très endettée alors qu'elle devrait investir environ 1 G\$ pour réaliser des ouvrages de transport en commun complémentaires au projet *Central Artery*. On peut considérer qu'il manque à la MBTA environ 400 à 500 M\$ par an – un tiers des ressources actuelles – pour être en mesure de jouer pleinement son rôle²⁹.

La MBTA range les projets d'immobilisations par ordre de priorité en accordant à chacun un pointage basé sur cinq critères :

1. sécurité, santé et environnement;
2. maintien en bon état des équipements existants;
3. rapport coûts-bénéfices (p. ex. : nombre de passagers touchés, coût d'exploitation net, financement de l'investissement);
4. impact sur l'exploitation;
5. obligation découlant de la loi, par exemple le transport des personnes handicapées.

Contraintes liées à l'exploitation du métro

La MBTA manque de personnel pour exploiter son métro et ce personnel est surchargé. À titre d'illustration, le coût du temps supplémentaire pour l'exercice en cours s'établira à environ quatre fois le budget prévu. La MBTA manquait aussi de personnel compétent en nombre suffisant pour effectuer le suivi de l'état du matériel et préparer les projets d'immobilisations dans le métro. Les projets n'étant pas soumis, les ressources financières disponibles allaient à d'autres villes. C'est pourquoi la MBTA a procédé à des engagements.

29. Ce paragraphe résume l'opinion émise par M^{me} Barbara Lucas du MAPC.

La réalisation de projets d'immobilisations dans le métro doit composer avec des trains qui roulent de 18 à 20 heures par jour, ne laissant que de 4 à 5 heures pour les travaux. L'équipe affectée est compétente, mais n'est pas assez nombreuse pour qu'on puisse répartir ses membres entre plusieurs projets simultanés.

Place de la sous-traitance

La MBTA fait une place aussi grande que possible à la sous-traitance et y recourt pour plusieurs activités : exploitation des traversiers, du transport adapté et de certains circuits d'autobus, nettoyage des stations et voitures de métro, entretien du matériel de communication. La MBTA

n'entend pas sous-traiter ses activités principales (conduite du métro et des autobus, entretien mécanique), la tradition d'une présence syndicale étant solidement implantée puisque ses syndicats comptent parmi les plus anciens au pays. Une tentative du gouverneur de concéder les activités de la MBTA en sous-traitance, au milieu des années 1980, avait d'ailleurs échoué. Ainsi, l'exploitation des trains de banlieue a été transférée d'Amtrak à un consortium privé à certaines conditions : toutes les lignes doivent rester regroupées, le contractant ne peut sous-traiter à son tour une partie des activités, les employés devaient obtenir le statut d'employés ferroviaires selon la loi fédérale afin d'obtenir la protection que cette loi accorde.

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 :		
Taxe de vente (État)	711,1	56,1	trains de banlieue, bus, traversiers	265,8	20,9
Autres revenus	39,6	3,1	Intérêts, capital, crédit-bail	336,7	26,4
Total	1 267,0	100	Total	1 274,2	100

Principaux tarifs de la MBTA en 2007

		Comptant	Billet	Mensuel
Tarif ordinaire	Métro et bus local	2,00 \$	1,70 \$	59 \$
	Bus local	1,50 \$	1,25 \$	40 \$
	Intégré tous modes, en incluant bus express partie centrale	3,50 \$		89 \$
	Intégré tous modes, en incluant bus express partie extérieure	5,00 \$		129 \$
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		



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



Source : Boston Region MPO : Regional Transportation Plan 2004-2025, p. 2-10.



MASSACHUSETTS PORT AUTHORITY

M. Thomas J. Kinton, chef de la direction et directeur exécutif

M. Thomas J. Butler, directeur, Relations communautaires et gouvernementales

M. Lowell Richards, directeur, Développement

Rôle de Massport

La Massachusetts Port Authority (Massport) est une société d'État, relevant du gouverneur, responsable de la gestion du port et de l'aéroport de Boston, lequel constitue l'aéroport international pour les États de la Nouvelle-Angleterre.

Accès terrestres à l'aéroport

Automobile

Bien que l'auto soit le principal mode d'accès à l'aéroport, Massport tente d'en limiter la place en raison des coûts que cela entraîne. À titre d'exemple, trois étages viennent d'être ajoutés aux garages existants sur l'emplacement de l'aéroport au cours de la dernière année pour porter à 14 000 le nombre de places³⁰. D'autres places sont aussi exploitées à l'extérieur dont 4000 pour les voyageurs et 3000 pour les employés; un lien fréquent avec l'aéroport est assuré par des navettes autobus. Massport se fixe comme objectif que 37 % de ses employés se rendent au travail en utilisant des véhicules à taux d'occupation élevé; le taux actuel est d'environ 25 %. Le prix du stationnement s'établit à 22 \$ par jour à l'aéroport, alors qu'il est de 10 \$ par jour à l'extérieur des terrains de l'aéroport, auquel s'ajoute un montant de 10 \$ pour la navette. Une partie des places de stationnement est réservée aux compagnies aériennes. Massport a tiré 84 M\$ de la location du stationnement au cours du dernier exercice.

Transport en commun

Deux dessertes à grande capacité relient le centre-ville à l'aéroport : la ligne bleue du métro, à partir du quartier des affaires, et surtout la ligne argent, qui relie aussi entre eux les cinq terminaux de l'aéroport. La ligne argent est réalisée selon l'approche BRT (Bus Rapid Transit) pour les motifs suivants :

- l'autobus est le mode le mieux adapté pour relier les terminaux entre eux (desserte actuelle toutes les 15 minutes) alors que l'espace aurait été insuffisant pour faire circuler le métro;
- la souplesse du mode autobus rend possible la desserte d'emplacements situés dans la partie sud du port, favorisera leur remise en valeur ainsi que l'établissement d'une liaison avec la gare South Station du train de banlieue;
- le nombre de déplacements n'est pas suffisant pour justifier une desserte par métro;
- un SLR n'aurait pas pu utiliser les tunnels existants (ligne bleue du métro, tunnel routier Ted Williams) et aurait donc nécessité le perçage d'un autre tunnel.

Taxi

Les taxis effectuent de 5000 à 6000 voyages par jour, un nombre qui peut atteindre 10 000 pendant les jours de grande affluence. Les permis sont délivrés par la Ville de Boston.

Autocar

L'aéroport est desservi par 25 à 30 transporteurs provenant de toute la Nouvelle-Angleterre.

Exploitation du port

Le port de Boston a connu l'évolution typique des autres ports, soit la diminution des marchandises en vrac, la croissance du trafic de conteneurs et la venue de bateaux de grande taille. Cette évolution entraîne une transformation de l'utilisation des quais et des aires d'entreposage.

L'utilisation des installations portuaires est favorisée par un réseau routier efficace et par le tunnel routier reliant directement le port à l'aéroport. Un lien réservé aux camions leur permet d'accéder plus facilement aux installations portuaires. Un deuxième lien réservé aux camions est planifié à partir du secteur du port réservé à la manutention des conteneurs. Toutes ces infrastructures font en sorte que des usines spécialisées dans le traitement du poisson et des fruits de mer, situées dans les installations portuaires, continuent à se développer et à exporter en transformant des produits provenant d'autres régions et d'autres pays.

30. L'aéroport de Manchester, N.H., compte 10 000 places de stationnement en garage et un million de passagers y transitent au cours d'une année.

Planification des transports dans l'agglomération

Le processus de planification des transports (MPO) est utile parce qu'il fait participer toutes les parties intéressées.

La relation entre l'aménagement du territoire et les décisions en matière d'immobilisations va se renforcer; l'État exigera désormais que les villes respectent les règles en matière d'utilisation des sols afin d'obtenir des subventions pour le réseau routier et les écoles. Il s'agit d'une bonne nouvelle pour Massport et la gestion des infrastructures en général. Le Massachusetts devait se donner des règles pour optimiser le rendement de ses investissements dans les infrastructures publiques; un déficit d'infrastructures s'est progressivement développé étant donné que le projet *Central Artery* a drainé une part importante des investissements depuis une vingtaine d'années.

Le leadership de la planification des transports appartient au secrétaire aux Transports de l'État. La Ville de Boston pourrait peut-être jouer un rôle plus important, mais son maire actuel n'a pas une perspective métropolitaine. Il faut aussi considérer que Boston est la ville-centre qui occupe la plus petite place dans son agglomération, comparativement aux autres métropoles américaines. Elle ne constitue que 20 % de la population et occupe 5 % du territoire (124,4 km², ou 48 milles carrés, une fois soustrait l'espace occupé par les cours d'eau).

Avenir des sociétés d'État du Massachusetts en transport

Un des enjeux de la campagne électorale de l'automne 2006 ayant été la manière dont les sociétés d'État répondent aux volontés du palier politique, diverses hypothèses sont évoquées quant aux décisions que pourrait prendre le nouveau gouverneur. La possibilité de fusionner des sociétés apparaît improductive car les réorganisations administratives créeraient des malaises chez les dirigeants et le personnel pendant deux ou trois ans, ce qui nuirait à leurs activités. Il vaudrait mieux que le gouverneur obtienne un contrôle plus étendu sur les décisions des conseils d'administration et sur leur composition.

REGIONAL TRANSPORTATION AUTHORITY

M. Stephen E. Schlickman, directeur exécutif

Rôle de la Regional Transportation Authority

Le territoire de la Regional Transportation Authority (RTA) couvre 9750 km² et regroupe 272 municipalités réparties dans les six comtés formant la région métropolitaine de Chicago, soit le comté de Cook où sont situées Chicago et les banlieues de la première génération, et les cinq comtés périphériques de DuPage, Kane, Lake, McHenry et Will. La RTA est un organisme métropolitain de nature municipale. Son rôle principal consiste à encadrer la gestion financière du transport en commun par son pouvoir d'attribuer aux autorités organisatrices les fonds provenant du gouvernement fédéral, de l'État et des gouvernements locaux, de fixer des balises budgétaires que ces autorités doivent respecter, de prélever des taxes et d'emprunter. Cette agence régionale planifie aussi le développement des services. Son rôle d'encadrement financier peut être qualifié de fort alors qu'il serait de moyen à faible en matière de planification et de coordination.

Trois autorités organisatrices – CTA, Metra, Pace – définissent les niveaux de service, fixent les tarifs et exploitent, en régie ou à contrat, les services de transport en commun. La RTA gère le service d'information à la clientèle et les programmes employeurs. La population desservie s'établit à 8 365 000 habitants (2005).

Les trois composantes politiques du territoire métropolitain réunies à l'intérieur de la RTA ont à peu près le même poids démographique :

Ville de Chicago	2 843 000 habitants	- 34,0 %
Comté de Cook, hors de Chicago	2 461 000 habitants	- 29,4 %
Comtés périphériques	3 061 000 habitants	- 36,6 %

Le conseil d'administration de la RTA compte 13 membres. Cinq d'entre eux proviennent de Chicago, soit le président du conseil d'administration de la CTA et quatre autres membres désignés par le maire de Chicago. Les villes autres que Chicago au sein du comté de Cook désignent quatre membres tandis que les présidents des comtés périphériques désignent trois membres. Le troisième membre, le président du conseil, est désigné par au moins 9 des 12 membres du conseil.

Financement des immobilisations

Le financement des dépenses d'immobilisation en transport en commun provient :

- du gouvernement fédéral, dont la contribution couvre jusqu'à 80 % du coût;
- de contributions de l'État soit sous forme d'emprunts qu'il réalise lui-même ou par la prise en charge du service de la dette d'emprunts réalisés par la RTA et la CTA;
- d'emprunts réalisés par la RTA et la CTA.

Depuis un certain temps, la région ne dispose plus de ressources suffisantes pour fournir la contrepartie locale à la contribution fédérale. Cela a accentué le retard dans la réalisation des projets d'immobilisations pourtant considérés comme nécessaires.

Financement de l'exploitation

La taxe de vente constitue depuis 1984 une source presque aussi importante que les revenus autonomes des réseaux. Le taux de la taxe est de 1 % dans la ville de Chicago et les autres villes du comté de Cook et de 0,25 % dans les cinq comtés périphériques. (Cette tranche fait partie de la taxe de 6,25 % perçue par l'État.) Un taux plus élevé dans le comté de Cook apparaissait justifié puisque la plus grande partie des services sont fournis sur ce territoire.

La RTA peut attribuer à son gré 15 % du produit de cette taxe. L'autre 85 % doit être attribué aux réseaux en fonction du territoire où la taxe est perçue selon la formule suivante :

Cette formule d'attribution des revenus résulte d'un compromis politique. Elle a favorisé Metra, peut-être parce que le gouverneur (républicain) voulait favoriser les électeurs des banlieues. La RTA alloue par conséquent presque entièrement à la CTA le 15 % sur lequel elle exerce une discrétion car la CTA en a absolument besoin pour ses opérations.

La contribution financière des comtés et des villes est minime. Dans le cas de Chicago, elle consiste à fournir le service de police dans le métro et à en assumer le coût.

Tarification

Chaque réseau fixe ses tarifs de manière à atteindre l'objectif d'autofinancement des dépenses d'exploitation fixé par la RTA. La CTA et Pace ont une politique de tarif unique tandis que Metra fixe ses tarifs en fonction de la distance parcourue (12 zones). La CTA et Pace utilisent le même système de vente et perception, géré par la CTA.

L'intégration tarifaire entre les réseaux joue un rôle limité. En vertu d'un accord entre la CTA et Pace, un usager peut utiliser un laissez-passer mensuel ou hebdomadaire de la CTA sur le réseau de Pace sans débours additionnel. Pace vend 3000 laissez-passer mensuels de la CTA pour lesquels celle-ci lui remet une compensation de 500 000 \$. La RTA verse à Pace une compensation pour l'utilisation des laissez-passer de la CTA sur son réseau (4 M\$ en 2007, laissant un manque à gagner estimé à 645 000 \$³¹). Dans le cas des trains, seulement de 3 à 4 % des usagers utilisent aussi les services de la CTA ou de Pace. L'usager du train doit payer un supplément (30 \$ ou 36 \$) qui s'ajoute au prix du laissez-passer mensuel.

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 %

31. Pace, Suburban Service Budget, nov. 2006, p. II-3.



Audit des réseaux de transport en commun

Le Vérificateur général de l'Illinois a réalisé en 2006 un audit des dépenses de la RTA et des trois réseaux de transport en commun de l'agglomération de Chicago à la demande de l'assemblée législative de l'État. Avant d'accéder aux demandes de ressources financières additionnelles provenant de la CTA surtout, les autorités de l'État ont voulu qu'un expert vérifie si les réseaux utilisent de manière efficiente les ressources financières qui leur sont confiées et compare leur performance à celle d'autres réseaux de transport en commun. La CTA a accueilli favorablement cet audit. Les indications provisoires laissent anticiper que le vérificateur émettrait un avis favorable sur la qualité de la gestion des réseaux et reconnaîtrait aussi qu'ils sont sous-financés.

L'année 2007 sera cruciale pour la révision du mode de financement. Considérant qu'il est dangereux de reporter les dépenses d'entretien et d'utiliser à des fins d'exploitation des sources destinées aux immobilisations, la RTA a travaillé avec les trois réseaux à l'élaboration de la stratégie *Moving beyond congestion* pour montrer les besoins à long terme ainsi que les conséquences pouvant résulter du fait de ne pas accroître les ressources financières. Les besoins d'investissement sont estimés à 57 G\$ sur un horizon de 30 ans tandis que l'exploitation nécessiterait 300 M\$ de plus par année. De manière à illustrer ces besoins, la RTA a adopté pour 2007 un budget dont les dépenses sont plus élevées de 226 M\$ que les revenus. Le besoin de revenus additionnels s'établit à 110 M\$ pour la CTA, à 105 M\$ pour Pace – dont 82 M\$ pour le transport adapté – et à 10 M\$ pour Metra.

Évolution de l'achalandage

L'achalandage croît quelque peu, mais la région est loin de faire aussi bien que d'autres agglomérations. Un tel résultat est difficile à comprendre. Il est possible que les ressources ne soient pas utilisées correctement. On est plus porté par exemple à investir dans l'expansion, négligeant ainsi le maintien en bon état qui ferait en sorte que les usagers se sentent bien et en sécurité dans le réseau existant. Les hausses tarifaires de la CTA et de Metra en 2006 n'ont pas fait reculer l'achalandage, mais les dirigeants de la RTA et des réseaux préféreraient de beaucoup taxer l'utilisation de l'auto. D'ailleurs, l'agglomération ne respecte pas les exigences du *Clean Air Act*, et la congestion est un problème croissant, l'agglomération se situant au troisième rang des agglomérations où la circulation est la plus dense au pays.

Planification des transports (MPO)

L'organisme Chicago Area Transportation Study (CATS) existe depuis les années 1950 et joue le rôle d'une MPO pour l'agglomération. Il est en voie d'être intégré au sein de la Chicago Metropolitan Agency for Planning (CMAP) en même temps que la Northeast Illinois Regional Planning Commission (NIPC), qui élabore un plan d'aménagement du territoire (*land-use planning*). La logique voudrait en effet que l'on intègre la planification des transports et l'aménagement, et c'est ce que les élus de l'État ont voulu faire en créant la CMAP. En pratique toutefois, un lobby s'oppose à l'abolition de la CATS en arguant qu'il est reconnu comme une MPO par le gouvernement fédéral. De plus, la planification des transports est un exercice exigeant qui pourrait monopoliser les efforts de la direction de la CMAP.

Exercice du leadership

On peut considérer que deux règles déterminent le comportement des décideurs en matière de transport dans la région de Chicago :

1. lorsque la loi n'accorde pas à une instance le pouvoir d'imposer ses décisions (*top-down*), elle doit tenter d'amener tous les intéressés à participer (*bottom-up*);
2. les instances locales (ville et comtés) qui désignent leurs représentants à une autre instance contrôlent indirectement cette instance.

À titre d'application de ces règles, on peut citer comme exemple que ce sont les villes et les comtés qui contrôlent indirectement la RTA, la CTA, Metra et Pace. De même, les villes et les comtés empêchent la RTA d'utiliser son pouvoir de bloquer les projets d'immobilisations proposés par les réseaux. Quant à la MPO, ce n'est pas sa propre équipe (CATS), mais plutôt ses membres (IDOT, RTA, villes), qui soumettent des projets d'immobilisations à partir desquels la MPO établit son plan à long terme et dresse sa programmation quinquennale et sa programmation annuelle.

Regional Transit Authority – RTA

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

1. P. ex. : centre d'information à la clientèle commun aux trois AOT, assurances pour les réseaux Metra et Pace, développement technologique.

Réseaux de transport en commun (2005)

Revenus	CTA		Metra		Pace	
	M\$	%	M\$	%	M\$	%
Revenus d'exploitation	476,3	30,6	261,1	30,7	55,9	27,8
Aides financières – RTA	495,9	31,9	241,7	28,4	80,1	39,8
- Autre	63,8	4,1	184,3	21,7	24,5	12,2
Revenus de location à long terme (<i>leasing</i>)	121,5	7,8	18,2	2,1	6,7	3,3
Total – Exploitation	1 157,5	74,4	705,4	82,9	167,1	83,1
Aide aux immobilisations	398,7	25,6	145,1	17,1	34,1	16,9
TOTAL	1 556,1	100	850,5	100	201,2	100
Dépenses						
Dépenses d'exploitation	1 216,2	71,1	503,6	72,1	159,6	80,6
Intérêt sur location à long terme (<i>leasing</i>)	112,6	6,6	18,2	2,6	6,7	3,4
Service de dette	20,4	1,2				
Total – Exploitation	1 349,1	78,9	521,9	74,7	166,3	84,0
Dépréciation	360,6	21,1	176,6	25,3	31,6	16,0
TOTAL	1 709,7	100	698,4	100	197,9	100
Surplus (Déficit)	(153,6)		152,1		3,3	

CHICAGO TRANSIT AUTHORITY

M. Frank Kruesi, président

M. Dorval R. Carter, vice-président exécutif, Gestion et performance

M. Paul F. Fish, vice-président, Immobilisations

M. Michael J. Shiffer, vice-président, Planification et développement

Rôle de la Chicago Transit Authority

La CTA organise les services de transport en commun par métro et par autobus sur le territoire de la ville de Chicago et d'une quarantaine de municipalités voisines situées dans le comté de Cook. Les installations du métro appartiennent à la Ville de Chicago et sont exploitées par la CTA en vertu d'un bail à long terme. La CTA est le deuxième transporteur urbain en importance aux États-Unis.

Les sept membres du conseil d'administration de la CTA ne sont pas des élus municipaux. Quatre membres sont désignés par le maire de Chicago avec l'accord du conseil de ville et du gouverneur de l'Illinois, alors que les trois autres membres sont désignés par le gouverneur avec l'accord du maire de Chicago et du Sénat de l'Illinois.

Évolution de l'achalandage à la CTA

Deux réalités fondamentales doivent être prises en compte dans le secteur du transport en commun aux États-Unis. Se servir d'une auto ne coûte pas cher, sauf le stationnement dans quelques centres-villes, et même les pauvres peuvent se le permettre. L'évolution de l'achalandage constitue néanmoins un critère à partir duquel on juge la performance des réseaux.

Un financement insuffisant a mené la CTA à effectuer progressivement des coupures mineures de service qui sont passées plus ou moins inaperçues et n'ont pas suscité de protestation. Cette détérioration du service a entraîné une perte de quelque 200 millions de déplacements³², ce qui a nui considérablement à la demande de ressources financières additionnelles. La baisse a été faible pour le métro mais importante pour le réseau d'autobus. La baisse de l'achalandage a entraîné un recul des

recettes tarifaires, puis d'autres coupures de service, suivies d'une hausse du nombre de voitures et de la congestion sur le réseau routier. Et, les autobus étant eux-mêmes pris dans la congestion, le service a encore davantage perdu de son attrait.

Les stratégies que la CTA a commencé à implanter et qu'elle veut poursuivre pour faire croître l'achalandage reposent sur des améliorations choisies judicieusement à partir des données sur le marché (p. ex. : résultats des enquêtes O-D). Ces stratégies incluent :

- des liaisons plus fréquentes et de meilleure qualité entre les principaux générateurs de déplacements;
- un service plus sécuritaire, des véhicules plus propres, un meilleur respect de l'horaire;
- le choix des interventions qui rapportent le plus pour chaque dollar dépensé.

L'augmentation de l'achalandage provient autant des voyages additionnels effectués par les clients existants que de l'ajout de nouveaux clients. Une approche tarifaire différente peut inciter les clients actuels à effectuer de nouveaux déplacements. Pour y arriver, la CTA recourt à des modèles sophistiqués. Elle a aussi introduit un titre tarifaire pour les étudiants universitaires (*Upass*) qui a connu un double succès puisque leur présence à bord a aussi eu pour effet de calmer les adolescents. En ce qui a trait au fait d'attirer de nouveaux usagers, la CTA doit faire connaître ses services et elle utilise pour cela différentes approches comprenant la possibilité de consulter l'information de la CTA à l'aide d'un agenda électronique (PDA).

À long terme, deux facteurs joueront en faveur du transport en commun à Chicago. En premier lieu, la qualité de l'air ne respecte pas les exigences de la loi; des actions devront donc être prises pour corriger la situation. Deuxièmement, la ville-centre a accueilli et continue d'accueillir beaucoup de nouveaux résidents qui utilisent le transport en commun et vont demander une amélioration des services.

32. Le nombre de passages quotidiens est de 1,5 million dont un million sur le réseau d'autobus et de 500 000 dans le métro.

Besoins financiers

La CTA souffre beaucoup de l'insuffisance des ressources financières tant pour l'exploitation que pour les immobilisations. Au cours des dernières années, elle a même dû consacrer à l'exploitation des sommes fédérales destinées aux immobilisations. Pour obtenir des ressources additionnelles de l'État, la CTA a collaboré à l'élaboration du document *Moving beyond congestion* en définissant clairement ses besoins, notamment pour maintenir ses équipements en bon état, et en montrant quelles sont et quelles seront les conséquences du sous-investissement.

Le programme d'immobilisations de la CTA pour la période 2007-2011 prévoit des débours de 2,66 G\$, comprenant 385,1 M\$ pour le remboursement d'emprunts temporaires (en attente du versement des subventions) destinés à des projets déjà réalisés, laissant un montant net de 2,27 G\$ pour de nouveaux projets. Le maintien en bon état (de 45 à 48 %) et l'expansion (46 %) reçoivent des parts plus importantes que l'amélioration des équipements existants (de 6 à 10 %). Le gouvernement fédéral (80 %) financera la plus grande part des projets, le solde provenant d'emprunts qu'effectuera la CTA (16 %) et d'une contribution de la RTA (4 %)³³. La contribution fédérale prévue est de 425 M\$ par an en moyenne.

Partage des ressources financières entre les organismes

L'attribution automatique, en vue de financer l'exploitation, de 85 % des recettes de la taxe de vente en fonction du lieu où elles sont perçues est une règle qui joue contre l'intérêt de la CTA. Elle ne tient pas compte du fait que la CTA transporte 80 % des passagers dans l'agglomération, contre 12 % pour Metra et 8 % pour Pace. En raison de la croissance des banlieues, Metra reçoit ainsi plus d'argent que nécessaire alors que la CTA n'en a pas assez³⁴. Cette règle aurait dû être modifiée, mais l'État a refusé de le faire. La RTA compense, en partie seulement, en allouant à la CTA la quasi-totalité du 15 % des recettes de la taxe de vente qu'elle peut attribuer à sa discrétion, reconnaissant ainsi les besoins particuliers de la CTA. Il vaudrait mieux que le financement, en tout ou en partie, soit lié à la performance et à la qualité du service; ce serait une façon de reconnaître que la qualité du service, nécessaire pour attirer une nouvelle clientèle, a un prix.

La CTA considère aussi que l'attribution des ressources financières pour les immobilisations n'est pas basée sur les besoins et que cela a causé un déficit d'investissements. Le processus lui apparaît dominé par les considérations politiques : la MPO approuve les projets proposés par la CTA puisque cela paraît bien d'accommoder le deuxième réseau en importance aux États-Unis, mais elle approuve aussi les projets des banlieues en raison du lobbying exercé par des représentants de l'État. Il devient alors difficile d'établir l'ordre de priorité des projets d'immobilisations. La CTA préférerait un processus plus rigoureux basé sur des critères comme :

- des données d'exploitation, par exemple l'achalandage;
- des résultats à atteindre;
- la nature des besoins, le remplacement ou la réhabilitation d'équipement ayant la priorité.

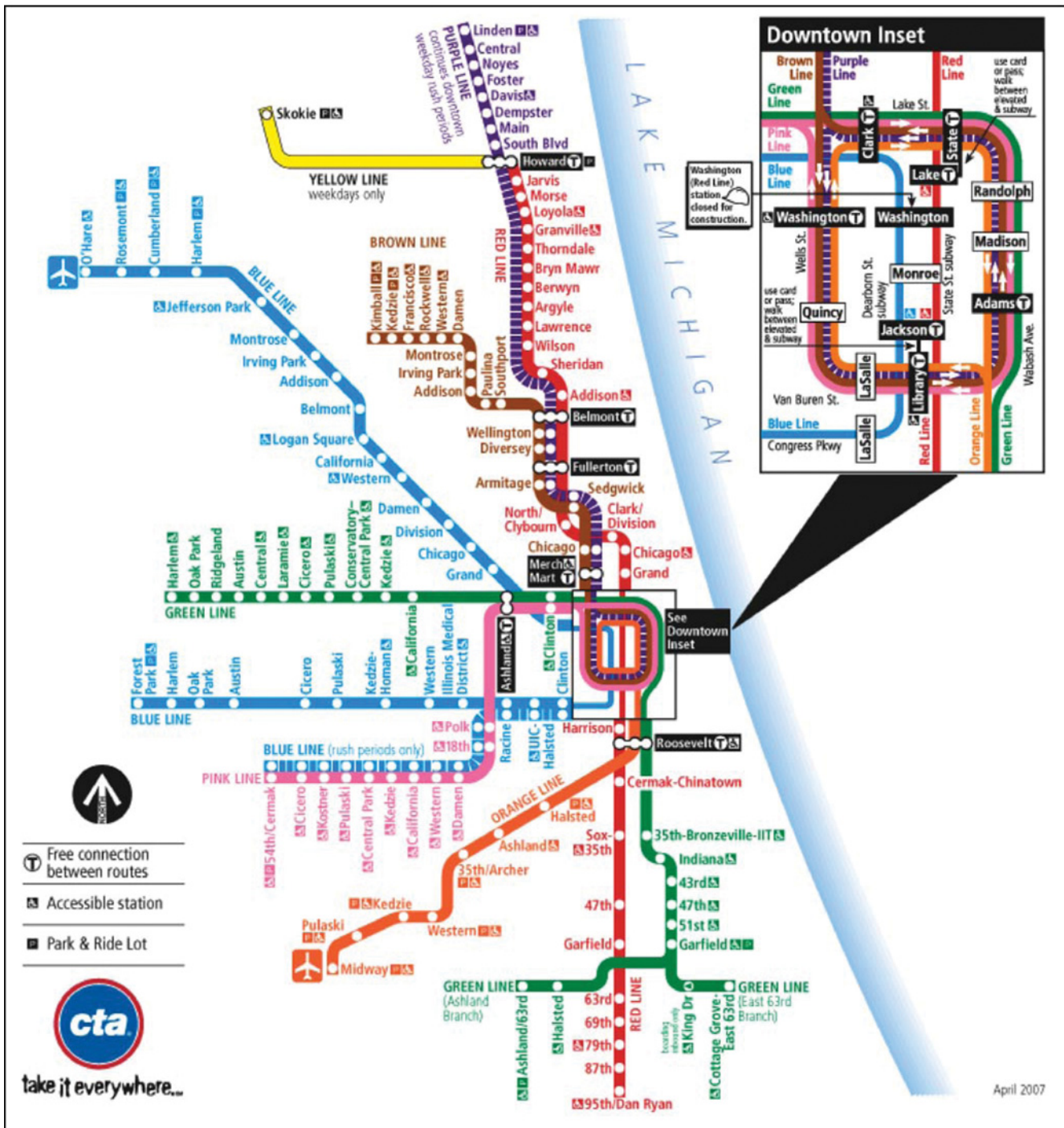
Principaux tarifs de la CTA en 2007

	Unitaire	Semaine	Mensuel
Tarif ordinaire			
Bus / Métro	1,75 \$	20 \$	75 \$
Correspondance en provenance du train	0,25 \$		36 \$
Tarif réduit			
Bus / métro	0,85 \$		35 \$
Correspondance	0,15 \$		

33. CTA, Transit at a Crossroads – President's 2007 Budget Recommendations, p. 78 et 82.

34. La croissance des recettes de la taxe de vente a été plus rapide que l'IPC dans les comtés périphériques alors qu'elle a été inférieure à l'IPC dans les territoires desservis par la CTA.

Réseau de métro de la Chicago Transit Authority



Source : Site Internet de la Chicago Transit Authority, Rail System Map
www.transitchicago.com/maps/maps/fwebmaptrain.pdf



COMMUTER RAIL DIVISION – METRA

M. Philip A. Pagano, directeur exécutif

Rôle de Metra

La loi qui a modifié le rôle de la RTA en 1984 a aussi créé Metra pour exploiter le réseau des trains de banlieue de l'agglomération de Chicago. Auparavant, la RTA organisait et exploitait les trains et les réseaux d'autobus de banlieue. Cependant, la crise financière du début des années 1980 a mené à la quasi-fermeture du service d'autobus en plus de forcer la RTA à doubler les tarifs des trains.

Les villes du comté de Cook autres que Chicago désignent trois représentants au conseil d'administration de Metra. Les cinq comtés périphériques désignent aussi trois représentants. La Ville de Chicago compte un représentant, désigné par le maire.

Gestion de l'exploitation

Metra possède une partie des emprises sur lesquelles elle exploite des services. Les autres emprises sont louées des compagnies ferroviaires qui les utilisent pour le transport des marchandises. Metra exploite en régie un peu plus de 55 % des services qu'elle organise, l'autre partie faisant l'objet de contrats de sous-traitance auprès de deux sociétés ferroviaires.

Les relations entre Metra et les compagnies ferroviaires peuvent être qualifiées de très bonnes, ce qui n'est pas le cas dans toutes les grandes agglomérations américaines. Des réunions sont tenues régulièrement pour partager l'information. Les compagnies savent qu'elles peuvent compter sur Metra qui leur fournit le matériel (p. ex. : voitures, matériel de voie).

Metra s'efforce de maintenir de bonnes relations avec ses employés. Des rencontres ont lieu tous les trois mois entre la direction et les représentants syndicaux pour échanger des points de vue sur divers sujets dont la sécurité.

Le réseau de trains compte 11 lignes et a transporté 82,3 millions de passagers en 2006, soit 310 000 en moyenne pendant un jour de semaine.

Financement de l'exploitation

Les recettes tarifaires couvrent un peu plus de 40 % des dépenses d'exploitation. La direction de Metra et la RTA considèrent toutefois que l'ensemble des revenus d'exploitation respectent la balise de 55 % fixée par la RTA³⁵.

Les tarifs ont été haussés cinq fois depuis la création de Metra en 1984, habituellement par incréments de 5 %, la plus récente ayant eu lieu en 2006. Le budget pour l'année 2007 contient l'affirmation suivante : « une hausse tarifaire de 5 % génère au plus 11 M\$ en revenu additionnel et ne constitue pas une solution à long terme à notre crise financière³⁶ ».

Perspectives de développement

L'allure de la région change beaucoup. Les banlieues accueillent de plus en plus de ménages et d'emplois. Même les personnes à faible revenu s'y établissent puisque c'est en banlieue qu'on trouve les emplois à bas salaire. Une alliance d'employeurs s'est formée pour réclamer l'expansion du réseau étant donné qu'ils ont l'intention de s'installer à proximité des gares ou d'agrandir leurs installations déjà implantées en banlieue. En plus du milieu des affaires, l'alliance comprend des universités, des hôpitaux et des centres de recherche. Cet appui devrait faciliter l'obtention du financement auprès de la Federal Transit Administration.

Parmi les projets de développement envisagés, on peut citer :

- l'amélioration des lignes existantes, ce qui pourrait être réalisé au cours des cinq prochaines années si les sommes requises peuvent être obtenues;
- l'établissement d'un service en sens contraire à la pointe, ce qui serait une première aux États-Unis;
- la mise en place d'une voie de ceinture reliant les banlieues entre elles; les lignes existantes, en forme de radiales, seraient aussi interreliées; cela implique la construction d'une ligne au milieu d'une autoroute à l'ouest de l'aéroport O'Hare; un tel projet coûte cher (environ 1,1 G\$) entre autres parce qu'il faudra creuser pour faire passer les trains sous les viaducs.

35. Pour y arriver, des revenus de leasing sont comptés comme revenus d'exploitation tandis que certaines dépenses ne sont pas prises en compte, par exemple celles engagées pour renforcer la sûreté.

36. 2007 Metra Program & Budget, p. 11.

Financement des immobilisations

Metra estime qu'il lui faut de 250 à 300 M\$ par an pour maintenir ses équipements en bon état et les renouveler. Or, en l'absence de contribution prévue de la part de l'État de l'Illinois, son programme d'immobilisations pour la période 2007-2011 s'établit plutôt à 1,08 G\$, ce qui représente une moyenne de 217 M\$ par an. Le financement des dépenses d'immobilisation proviendra surtout du gouvernement fédéral (73 %), dont une contribution de 25 M\$ pour l'amélioration de la sûreté; Metra assumerait le solde du coût au moyen de ses propres sources.

Partage du produit de la taxe de vente

L'attribution du produit de la taxe en fonction du territoire où elle est perçue avait pour objectif d'améliorer progressivement les services dans les couronnes, là où la population croît le plus rapidement. Un partage fondé sur le nombre de passagers transportés par chaque réseau ne correspondrait donc pas à l'intention initiale, d'autant plus que les dépenses encourues pour transporter un passager sont plus élevées chez Metra – distance moyenne parcourue de 37 km (23 milles) – que chez la CTA – distance moyenne de 7,2 km (4,5 milles). Les difficultés budgétaires éprouvées par la CTA ne peuvent donc pas être attribuées au mode de partage; elles pourraient découler de sa politique de bas tarifs ainsi que du financement des caisses de retraite.

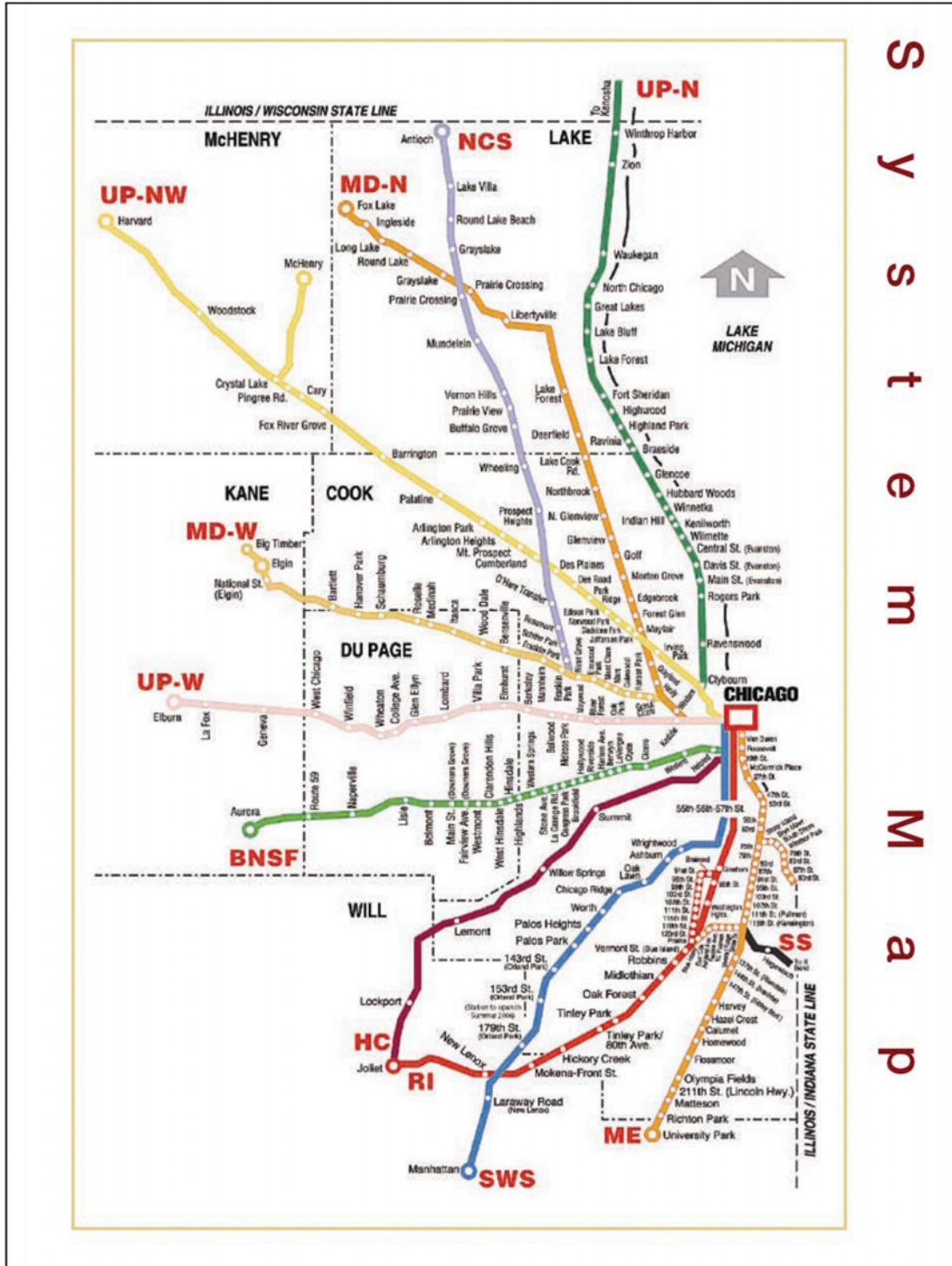
On doit aussi considérer que la RTA verse à la CTA à peu près la totalité de la tranche de la taxe de vente que la RTA peut attribuer à sa discrétion. Sans oublier que les utilisateurs du train se rendent à Chicago pour travailler et y dépenser une partie de leurs revenus, créant ainsi de la richesse dans cette ville.

Principaux tarifs de Metra en 2007

	Unitaire	10 passages	Mensuel
Tarif ordinaire			
Zone A (0-5 milles)	1,95 \$	16,60 \$	52,65 \$
Zone M à A (60-65 milles)	7,30 \$	62,05 \$	197,10 \$
Supplément aux usagers du train pour :			
- Usage CTA			36 \$
+ Pace en pointe			
- Usage Pace			30 \$
Tarifs réduits			
Zone A	0,95 \$	9,50 \$	35,65 \$
Zone M à A	3,65 \$	36,50 \$	136,90 \$

Note : 0-5 milles équivaut à 0-8 km
60-65 milles équivaut à 96,6-104,6 km

Réseau de trains de banlieue de la région de Chicago



S
y
s
t
e
m

M
a
p

Source : Site Internet de Metra, Metro System Map http://metrarail.com/System_map/



SUBURBAN BUS DIVISION – PACE

M. Thomas J. Ross, directeur exécutif

M. Michael Bolton, directeur exécutif adjoint, Administration

M^{me} Melinda J. Metzger, directrice exécutive adjointe, Exploitation

M^{me} Lorraine M. Snorden, chef de service, Planification

M. Doug Sullivan, expert, Relations gouvernementales

Rôle de Pace

Pace a été constitué, dans le contexte de la réforme de la RTA en 1984, en vue d'organiser les services de transport par autobus dans les quelque 240 municipalités qui n'étaient pas desservies par la CTA. Pace fournit le service de transport adapté sur l'ensemble du territoire de la RTA. Il fournit aussi diverses solutions dans le but de favoriser la mobilité des personnes dans les banlieues de Chicago, notamment en fournissant des fourgonnettes aux covoitureurs.

Les objectifs fixés à Pace au moment de sa création étaient d'améliorer les services et de hausser progressivement l'autofinancement grâce aux recettes. Ce deuxième objectif est en bonne partie atteint car le ratio d'autofinancement est passé d'environ 20 % en 1984 à 36 % aujourd'hui, la cible étant fixée à 40 %.

Le conseil d'administration de Pace est formé de 12 membres. Six sont désignés par les membres du conseil du comté de Cook provenant des villes autres que Chicago et cinq sont désignés par chaque président du conseil des cinq comtés périphériques. Le président est désigné à la majorité par les membres du conseil du comté de Cook provenant des villes autres que Chicago et par les présidents du conseil des cinq autres comtés. Chaque membre du conseil d'administration, doit être maire d'une ville ou un ancien maire.

Transport adapté

La législation fédérale (*American with Disabilities Act*) oblige les réseaux de transport en commun à fournir un service de transport adapté aux personnes handicapées dans un rayon de 1,2 km (trois quarts de mille) d'un trajet d'autobus, d'une gare ou d'une station de métro.

Pace a assumé au milieu de 2006 l'organisation du transport adapté sur le territoire de la ville de Chicago, en remplacement de la CTA. Pace assumait déjà cette responsabilité dans le reste du territoire de la RTA. Pace gère le système de réservation tandis que tous les services sont exploités en sous-traitance. L'État a confié à Pace la responsabilité du transport adapté dans Chicago sans lui accorder de financement additionnel de manière à forcer une rationalisation des opérations et une réduction des coûts. Pace s'emploie donc à renouveler les contrats de sous-traitance signés il y a sept ans (hausse de 16 % parce que les prix ont augmenté) ainsi qu'à revoir le territoire couvert par chaque sous-traitant (les trois transporteurs couvrent chacun toute la ville) et les normes de service (p. ex. : le chauffeur frappait à la porte du client, la destination pouvait changer si le client le demandait).

Le coût d'exploitation du transport adapté s'établit à 91,5 M\$ en 2007, dont la plus grande partie (73 M\$) est consacrée au territoire de Chicago. Bien que les recettes tarifaires³⁸ couvrent seulement environ 10 % des dépenses, l'État n'avait pas fait connaître (à la fin de janvier 2007) sa participation financière pour 2007 et les exercices suivants. Pace est confiant d'obtenir les ressources financières suffisantes, même si le gouvernement de l'État est dans une situation financière difficile, parce que ce service est visible et fourni à une clientèle mobilisée (personnes âgées).

En plus du transport adapté organisé en vertu de la loi, Pace fournit dans 210 municipalités des services de transport sur demande (*dial-a-ride*) qui s'adressent principalement à des personnes âgées ou handicapées. Les 65 services permettent d'effectuer 1,1 million de déplacements par année. Ils sont exploités par des sous-traitants ou par des municipalités. Les services s'autofinencent à près de 70 % grâce aux recettes, mais nécessitent néanmoins une aide financière de près de 4 \$ par déplacement.

38. Les tarifs sont de 1,75 \$ à Chicago et de 2 \$ (local) ou 3 \$ (ordinaire) dans les banlieues.

Transport par autobus

Pace organise des services ordinaires de transport par autobus dans 184 municipalités situées dans la partie du comté de Cook où la CTA n'est pas présente ainsi que dans les comtés périphériques. Les services les plus importants sont ceux fournis dans le comté de Cook. La ville centre est la principale destination des circuits d'autobus, souvent par un raccordement aux stations terminales des lignes de métro (CTA). La partie des services qui croît le plus rapidement est toutefois la desserte des centres d'activités situés en périphérie (*reverse commute*). Le rabattement aux gares de train intéresse une faible partie de la clientèle car la très grande majorité des usagers du train se rend aux gares en auto.

Pace exploite en régie 90 % des services qu'elle organise. Ce sont principalement des services fournis en période de pointe qui sont exploités par des sous-traitants. Ces derniers utilisent leurs propres véhicules ou des véhicules appartenant à Pace; les couleurs et logos sont ceux de Pace sauf pour quelques circuits de rabattement à des gares fournis avec des autobus scolaires. Les coûts horaires des transporteurs à contrat (de 75 \$ à 150 \$) équivalent à ceux de Pace ou les dépassent. Le recours à la sous-traitance est avantageux dans la mesure où de nouveaux services peuvent être fournis alors que Pace manque d'espace dans ses garages. La sous-traitance a été négociée avec les syndicats; elle ne doit pas entraîner de réduction du nombre d'employés syndiqués sauf par attrition.

Transport par fourgonnette

Pace organise un service de transport par fourgonnette ou mini-fourgonnette pour des groupes de 5 à 15 covoitureurs. La clientèle de ce service croît rapidement en raison notamment de la hausse du prix de l'essence et de la congestion engendrée par les travaux de réfection sur certaines autoroutes (les covoitureurs ayant accès aux mesures préférentielles). Le nombre de véhicules utilisés est projeté à 790 à la fin de 2007 alors qu'il était de 538 à la fin de 2005.

L'intervention de Pace dans l'organisation du service consiste d'abord à fournir les véhicules, dont le coût d'achat est couvert par une aide financière fédérale. Pace fournit aussi des places de stationnement où les covoitureurs peuvent laisser leur propre véhicule pour la journée. Afin de développer le marché, une équipe de cinq

personnes rencontre les employeurs intéressés. Pace vérifie les antécédents judiciaires du conducteur éventuel, lui fournit un entraînement et lui remet une carte de crédit pour payer les dépenses d'entretien. Le conducteur a aussi le privilège d'utiliser le véhicule pour ses propres besoins à raison de 800 km (500 milles) par mois.

Le service de transport par fourgonnette s'autofinance à partir des recettes. Les tarifs imposés aux passagers (excluant le conducteur) sont d'ailleurs fixés de manière à couvrir les coûts. Ils varient en fonction de la distance parcourue et du nombre de passagers qui prennent place dans le véhicule. Les tarifs mensuels s'échelonnent d'un minimum de 60 \$ (moins de 32 km par jour, de 13 à 14 passagers) à un maximum de 144 \$ (de 240 à 260 km par jour, 4 passagers).³⁹

Coordination des services

Pace reconnaît que la coordination entre les trois réseaux de transport doit être améliorée et que cela passe par l'octroi de pouvoirs plus grands à la RTA, aux dépens de l'autonomie dont Pace jouit en vertu des règles actuelles.

Financement des immobilisations

Pace estime ses besoins en immobilisations à 362,3 M\$ pour la période 2007-2011, ce qui représente une moyenne de 72,5 M\$ par an. Or, les ressources financières disponibles limiteront à environ la moitié, soit 186,3 M\$, le coût des projets qui seront réalisés. L'aide financière fédérale comblerait la totalité du financement, en incluant une contribution de 16 M\$ en vertu du programme CMAQ. La part des investissements consacrée au maintien des actifs en bon état est de 82 %, le solde étant réparti à peu près également entre l'amélioration et l'expansion. Le programme d'immobilisations pour les services de transport adapté viendrait s'ajouter. Le contenu de ce plan était cependant en cours d'élaboration compte tenu de la prise en charge récente du service sur le territoire de la ville de Chicago.

39. Les normes du programme sont de 20 milles, ce qui équivaut à 32,2 km, et entre 150 et 160 milles, ce qui équivaut à entre 241,5 et 257,6 km.



Principaux tarifs de Pace en 2007

	Unitaire	10 passages	30 jours
Tarif ordinaire			
Bus local	1,50 \$	15 \$	50 \$
Bus local + CTA			75 \$
Bus express	2,00-3,00 \$	30 \$	
Circuit 1012 - Abonnement			110 \$
Suppléments aux usagers du train pour :			
- Usage CTA + Pace en pointe			36 \$
- Usage Pace			30 \$
Tarifs réduits			
Bus local	0,75 \$	7,50 \$	25 \$
Bus local + CTA			35 \$
Bus express	1,00-1,50 \$	15 \$	

ILLINOIS DEPARTMENT OF TRANSPORTATION

M. Dick Smith, directeur, Planification et programmation

Actions de l'Illinois Department of Transportation (IDOT)

L'IDOT s'efforce de maintenir le réseau routier de l'État aux niveaux de qualité « Bon » ou « Supérieur » comme définis par les standards reconnus. Le programme d'investissement en cours devrait permettre de porter à 71 % la proportion des chaussées se situant aux niveaux « Bon » et « Supérieur », alors que la cible est fixée à 90 % dans le cas des ponts. L'IDOT base en partie son approche sur la nécessité d'un réseau routier de qualité supérieure pour répondre aux besoins des grandes entreprises manufacturières implantées dans l'État (p. ex. : Caterpillar, John Deere).

Une des orientations de l'IDOT consiste à optimiser l'utilisation des corridors de transport existants. Le principal exemple cité est l'amélioration de la liaison ferroviaire pour le transport des voyageurs entre la capitale Springfield et Chicago. La portion du tracé qui a été améliorée permet de circuler à 175 km/h, ce qui n'est pas encore le cas. Cette première amélioration s'est traduite par une hausse de 10 % de la clientèle au cours de chacune des trois dernières années. D'autres exemples d'optimisation

sont l'utilisation de corridors autoroutiers par deux lignes de métro de la CTA et le projet de raccordements entre les infrastructures ferroviaires des différentes compagnies dans la région de Chicago et des étagements pour faciliter le croisement de leurs voies; les compagnies ferroviaires se sont entendues sur les travaux à réaliser, sur l'utilisation réciproque de leurs voies ainsi que sur le montant qu'elles sont disposées à investir.

L'IDOT a la responsabilité d'investir dans tous les modes de transport, mais les législateurs ne lui ont pas accordé de crédits pour fournir la contrepartie à l'aide fédérale en ce qui a trait aux aéroports (relevant du privé) et au transport en commun (relevant des villes). De plus, le niveau de financement fixé en 1999 pour le réseau routier n'a pas été ajusté alors que les prix des matériaux ont beaucoup augmenté.

Le financement est le principal enjeu en transport dans l'Illinois, et ce, pour tous les modes. Les transports ne se trouvent toutefois pas en tête de liste des préoccupations des citoyens. Cela dépend peut-être du fait que le réseau routier est en bon état. C'est bien différent en ce qui concerne le transport en commun. Les équipements de la CTA sont en mauvais état, sur le point de causer la détérioration du service et des incidents sérieux. La CTA subit aussi le déficit actuariel de ses caisses de retraite. Ces facteurs vont amener les législateurs à prendre des décisions. Ils ont cependant demandé une vérification préalable de la gestion du transport en commun dans la région de Chicago. L'approche qui sera élaborée devra rallier une partie des élus républicains étant donné qu'un vote sur les crédits nécessite au moins 60 % des voix.

Cadre financier à venir

Selon la façon de faire habituelle à l'assemblée législative de l'Illinois, le cadre financier qui sera adopté couvrira tous les modes de transport :

- transport ferroviaire interurbain des passagers;
- modernisation ou agrandissement des aéroports; il s'agit de verser la portion « locale » en contrepartie à la contribution fédérale (Federal Aviation Administration);
- transport ferroviaire des marchandises dans la région de Chicago; il s'agit de fournir la contrepartie « locale » à une contribution fédérale promise pour réaliser des travaux d'optimisation des infrastructures ferroviaires dans la région de Chicago (environ 1,5G\$);
- transport en commun, notamment les réseaux de la région de Chicago.

Il est difficile de prévoir quelles sources seront retenues par la Chambre et le Sénat de l'État. Il faut aussi considérer que le gouverneur s'est engagé à ne pas hausser les taxes. Le financement additionnel devrait néanmoins prendre la forme de hausses de taxes, et non de subventions, et porter à la fois sur l'exploitation et les immobilisations. Parmi les options, il faut considérer les suivantes :

Taxe de vente

La plupart des décideurs semblent d'avis qu'une hausse de la taxe fera partie de la solution. La hausse serait basée sur les besoins et pourrait, par exemple, doubler par rapport à son niveau actuel, ou encore être de 0,25 % dans les comtés périphériques et dans la ville de Chicago, mais pas dans les autres villes du comté de Cook³⁷.

Taxe sur les carburants

Le rendement de cette taxe plafonne en raison de l'amélioration de l'efficacité des véhicules, y inclus les modèles hybrides, et l'introduction de carburants non taxés comme l'éthanol. Cela a notamment pour effet que le National Highway Trust Account pourrait épuiser sa réserve en 2009. Si cela se produit, le gouvernement fédéral aura moins d'argent à distribuer aux États et aux villes pour leurs réseaux routiers. Comme cette taxe reste néanmoins une importante source de revenus, il vaudrait donc mieux que l'Illinois hausse sa taxe sur les carburants avant que le gouvernement fédéral ne le fasse.

Droits sur l'immatriculation

Ces droits ne sont pas élevés en Illinois. Pour obtenir 100 M\$, il faut une hausse de 22 \$ par véhicule.

Tarification de l'usage du réseau routier

La technologie rend aujourd'hui possible un financement du réseau routier consistant en une tarification basée sur le poids du véhicule et la distance parcourue. Les citoyens craignent toutefois trop l'aspect « Big Brother » d'une telle approche pour qu'elle soit adoptée au cours des prochaines années.

Il convient de noter que les demandes formulées par les réseaux de transport en commun de Chicago font partie de l'ensemble des demandes soumises aux élus de l'État. Les principaux enjeux qui leur sont soumis sont le financement de l'enseignement secondaire, le financement

des régimes de retraite et les investissements dans les infrastructures. Mises ensemble, les demandes totalisent 5 G\$ par an dont 1 G\$ pour le secteur des transports. Dans le cas des infrastructures, des ressources financières additionnelles sont nécessaires, mais il faut aussi que l'État fixe des objectifs et établisse un processus pour optimiser l'usage de ces ressources.

La Federal Transit Administration exigeait dans le passé que les réseaux de transport en commun accordent des tarifs réduits aux personnes âgées ou handicapées ainsi qu'aux écoliers. L'Illinois compensait le manque à gagner par une subvention. Cette subvention est demeurée, quoique amputée de moitié, même si la FTA a abandonné cette exigence.

CHICAGO METROPOLITAN AGENCY FOR PLANNING

M. Randall S. Blankenhorn, directeur exécutif
M. Kermit Wies, directeur, Recherches et analyses
M. Tom Murtha, directeur, Programmes et opérations
M. Al Giertych, ingénieur adjoint, Lake County

Situation

Une loi prévoyant l'intégration de la planification des transports (CATS) et de l'aménagement (NIPC) a été adoptée par l'assemblée législative de l'Illinois à l'automne 2005. Une commission législative avait auparavant examiné la situation et constaté un fort consensus local à cet effet. Les leaders locaux veulent que le processus soit un succès. Ils sont conscients qu'une approche intégrée est nécessaire pour que Chicago préserve sa force dans le secteur des transports, l'élément clé de sa compétitivité. La Chicago Metropolitan Agency for Planning (CMAP) ne possédera pas pour autant le pouvoir d'imposer des décisions en matière d'aménagement. Son rôle consistera plutôt à influencer les décisions des autorités compétentes à partir d'analyses approfondies et en montrant les conséquences des actions envisagées. D'ailleurs, les instances locales (272 municipalités et un total de 1400 instances) apprécient l'assistance technique que la CMAP leur fournit.

37. M. Smith est d'avis que le produit de la taxe de vente provenant des villes du comté de Cook autres que Chicago a couvert plus que les besoins de ces villes et a donc profité aux comtés périphériques et à Chicago.



La composition du conseil d'administration de la CMAP reconnaît que l'agglomération est formée de trois partenaires dont le poids démographique est presque égal en accordant le même nombre de représentants à chacun, soit :

- cinq représentants à Chicago, désignés par le maire;
- cinq représentants au comté de Cook hors de Chicago, dont un désigné par le président du conseil du comté et quatre par les maires;
- cinq représentants aux comtés périphériques, désignés conjointement par le président du conseil d'un comté et les maires de ce comté.

Le processus décisionnel force un large consensus en exigeant 12 voix favorables sur 15 pour qu'une décision soit prise.

L'intégration étant prévue par la loi au terme d'une transition ne devant pas excéder 36 mois, le transfert du personnel a été réalisé au cours de 2006.

Mode d'organisation envisagé

La nécessité d'une structure unifiée de coordination et de planification dans plusieurs domaines ayant été reconnue, le directeur exécutif de la CMAP tente, pendant la période transitoire, de rallier les décideurs du milieu municipal, du milieu des affaires et du milieu communautaire à un mode d'organisation et de fonctionnement dont les bases consistent à :

a) confier la fonction d'élaboration de politiques (*working level*) à six comités, auxquels participeraient tant les instances directement intéressées que des représentants de la société civile; les objets des comités seraient :

1. l'aménagement;
2. le développement économique et communautaire;
3. l'environnement et les ressources;
4. l'habitation;
5. les services à la personne;
6. les transports.

b) confier à deux comités de coordination la responsabilité d'orienter les travaux des comités et de valider leurs propositions de politiques notamment en analysant leur impact sur les autres domaines (*coordinating level*);

c) confier aux élus et à des représentants de la société civile, issus de toutes les parties de la région, un rôle de validation des politiques proposées (*advisory and policy levels*) avant qu'elles soient soumises au conseil d'administration pour décision. À noter que le Citizens' Advisory Committee (représentants de la société civile) serait formé de personnes choisies par le conseil d'administration parmi les groupes qui auraient soumis leur candidature.

Le mode d'organisation proposé par le directeur exécutif laisse ouverte à la planification des transports la possibilité de conserver une place particulière à l'intérieur de la structure unifiée en prévoyant qu'elle pourrait s'accommoder de deux conseils d'administration, un pour les transports (l'actuel *policy group* de la CATS) et l'autre pour les autres domaines. Il est toutefois possible qu'un seul conseil d'administration soit constitué. Pour l'instant, il a été convenu qu'un nouveau plan de transport requiert l'approbation des deux conseils.

Financement des infrastructures

Les demandes s'additionnent auprès des élus de l'État en vue d'obtenir des ressources plus grandes qui seraient consacrées aux infrastructures. Il est toutefois difficile de faire comprendre aux citoyens qu'il faut investir pour maintenir les infrastructures publiques en bon état et les restaurer – une préoccupation peu présente dans le privé – et que l'importance des besoins nécessite une hausse des taxes. Une solution satisfaisante inclurait les éléments suivants :

1. réformer en profondeur le financement des transports;
2. toucher tous les types d'infrastructures (eau potable, eaux usées, parcs, etc.);
3. réserver des sources à une fin précise (*dedicated funding*);
4. appliquer à l'ensemble du territoire de l'État;
5. favoriser la transparence dans le choix des projets d'immobilisations;
6. réserver une part du financement à la planification.

Les sources considérées pour améliorer le financement des transports incluent :

- Le partenariat public-privé, notamment par la vente ou la location à long terme des autoroutes à péage, afin d'obtenir immédiatement un capital à investir; il pourrait cependant être préférable que le secteur public garde les autoroutes à péage pour les revenus réguliers qu'elles procurent et utilise les péages comme moyen de gérer la demande;
- La taxe sur le stationnement, une solution offrant un potentiel intéressant dans une agglomération si l'on veut réduire l'utilisation de l'auto et encourager celle du transport en commun, tout en générant des revenus; l'application d'une telle taxe pourrait varier selon qu'on se trouve dans la ville-centre ou une banlieue;
- La taxe sur les carburants, une option dont l'intérêt est moyen;
- Les droits sur l'immatriculation, une approche qui présente peu d'intérêt.

Congestion et qualité de l'air

L'agglomération de Chicago ne respecte pas les normes du *Clean Air Act* en ce qui a trait à la pollution de l'air par l'ozone et les particules fines. Elle doit donc réévaluer les projets contenus dans son programme d'immobilisations pour vérifier leur impact sur la qualité de l'air. Elle doit de plus adopter des mesures spéciales pour ramener l'émission de ces polluants sous le niveau acceptable d'ici 2010. Une aide financière fédérale prévue à cet effet (Congestion mitigation and air quality program—CMAQ Program) lui accorde 80 M\$ pour réaliser des projets destinés à améliorer la qualité de l'air ou à réduire la congestion. Les projets admissibles incluent l'amélioration du transport en commun, les stationnements incitatifs, les voies piétonnes et cyclables, l'amélioration de la fluidité de la circulation (p. ex. : voies pour les virages, synchronisation des feux) et les dispositifs de réduction des émissions des moteurs. L'organisme qui propose un projet doit financer la partie locale servant de contrepartie à l'aide fédérale. De plus, les résultats d'un projet seront mesurés après sa réalisation. L'évaluation des projets sur le plan technique est effectuée par le personnel de la CMAP qui

accorde un rang à chaque projet à l'intérieur de chacune des catégories. Le choix des projets est effectué à partir de l'analyse technique et de considérations politiques par un comité formé de représentants de l'IDOT, de l'Agence de protection de l'environnement de l'Illinois, du Service des transports de Chicago, de la RTA, des comtés et du Conseil des maires.

Coordination dans le secteur du transport en commun

La RTA devrait jouer un rôle plus important afin que les réseaux de transport en commun soient mieux coordonnés tant sur le plan de la planification qu'en ce qui concerne l'exploitation. Ce rôle accru pourrait provenir soit d'une utilisation plus grande des pouvoirs que la RTA possède déjà, soit de l'octroi de nouveaux pouvoirs dans le contexte de la révision du mode de financement.

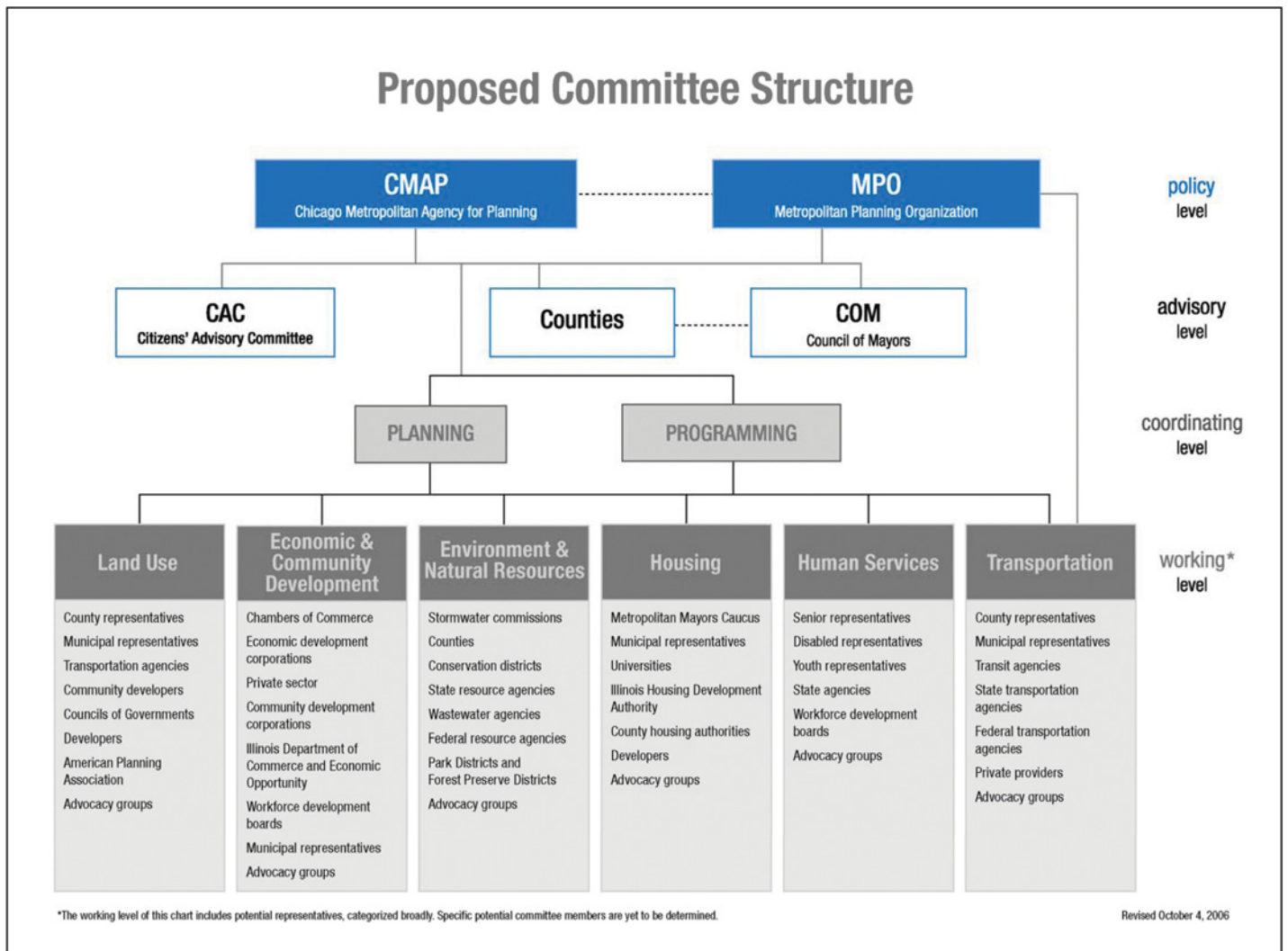
Leadership politique : dualité ville-centre/banlieues

Le maire de Chicago a pris l'initiative de la création d'un conseil des maires car il est convaincu de la nécessité de regrouper les efforts pour promouvoir le progrès économique et la compétitivité de la région. Or, les infrastructures de transport constituent un des moyens pour la région de conserver ses avantages comparatifs, d'autant plus que son histoire est marquée par son rôle en matière de transport.

Choix de projets dans le comté de Lake

Le comté de Lake n'avait pas réussi à dégager une perspective claire quant aux interventions qu'il privilégiait pour réduire la congestion et il ne pouvait donc obtenir l'attention des élus des deux partis à l'assemblée législative de l'État, condition nécessaire à l'obtention de ressources financières. Le comté a expérimenté un processus nouveau pour arriver à ce consensus. La définition des besoins et l'étude des suggestions ont été réalisées au moyen d'audiences publiques et de commentaires (± 800) reçus sur le site Internet. L'information ainsi obtenue a été illustrée à l'aide d'un système d'information géographique et a été soumise à des comités techniques qui ont évalué les suggestions et catégorisé les projets. Ces premiers résultats issus de la consultation

ont ensuite été soumis aux élus, maires et membres du conseil de comté, pour établir un consensus. Un document a été préparé à l'intention des élus. Ceux-ci ont tenu une réunion spéciale afin de discuter du sujet avec l'aide d'un animateur (*professional facilitator*); un système électronique a été utilisé pour faire voter les élus sur les besoins, solutions et propositions qui leur étaient soumis. Au terme de la démarche, le comté avait défini sa position et ses priorités d'intervention. Le processus a débouché sur un résultat dépassant les attentes; il pourrait être utilisé à nouveau.



Source : Chicago Metropolitan Agency for Planning, Strategy Report on Visioning, Governance and Funding, Sept. 2006, p.19



