INFORMATION TO USERS

This manuscript has been reproduced from the microfilm master. UMI films the text directly from the original or copy submitted. Thus, some thesis and dissertation copies are in typewriter face, while others may be from any type of computer printer.

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted. Broken or indistinct print, colored or poor quality illustrations and photographs, print bleedthrough, substandard margins, and improper alignment can adversely affect reproduction.

In the unlikely event that the author did not send UMI a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if unauthorized copyright material had to be removed, a note will indicate the deletion.

Oversize materials (e.g., maps, drawings, charts) are reproduced by sectioning the original, beginning at the upper left-hand corner and continuing from left to right in equal sections with small overlaps. Each original is also photographed in one exposure and is included in reduced form at the back of the book.

Photographs included in the original manuscript have been reproduced xerographically in this copy. Higher quality 6" x 9" black and white photographic prints are available for any photographs or illustrations appearing in this copy for an additional charge. Contact UMI directly to order.

UMI

A Bell & Howell Information Company
300 North Zeeb Road, Ann Arbor MI 48106-1346 USA
313/761-4700 800/521-0600

**LA GESTION DES TRANSPORTS COLLECTIFS
EN MILIEU URBAIN :
PRÉMISSSES POLITICO-ADMINISTRATIVES
ET PRISE DE DÉCISION**

**par
LUC FORTIN, B.A., M.A.**

**A thesis submitted to
the faculty of Graduate Studies and Research
in partial fulfillment of
the requirements for the degree of**

Doctor of Philosophy

Department of Political Science

**Carleton University
Ottawa, Ontario**

May 1997

© 1997 Luc Fortin

National Library
of Canada

Acquisitions and
Bibliographic Services

395 Wellington Street
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

Bibliothèque nationale
du Canada

Acquisitions et
services bibliographiques

395, rue Wellington
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

Your file Votre référence

Our file Notre référence

The author has granted a non-exclusive licence allowing the National Library of Canada to reproduce, loan, distribute or sell copies of this thesis in microform, paper or electronic formats.

The author retains ownership of the copyright in this thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

L'auteur a accordé une licence non exclusive permettant à la Bibliothèque nationale du Canada de reproduire, prêter, distribuer ou vendre des copies de cette thèse sous la forme de microfiche/film, de reproduction sur papier ou sur format électronique.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur qui protège cette thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

0-612-26879-9

Canada

The undersigned hereby recommend to
the Faculty of Graduate Studies and Research
acceptance of the thesis,

**LA GESTION DES TRANSPORTS COLLECTIFS EN MILIEU URBAIN:
PREMISSES POLITICO-ADMINISTRATIVES ET PRISE DE DECISION**

submitted by

Luc Fortin, B.S.S., M.A.

in partial fulfilment of the requirements
for the degree of Doctor of Philosophy

Chair, Department of Political Science

Thesis Supervisor

External Examiner

Carleton University
May 26, 1997

RÉSUMÉ

La thèse définit un cadre d'analyse spécifique au secteur du transport en commun sur les territoires européen et nord-américain. Le document met en évidence les facteurs économiques et politiques qui interviennent dans la planification et le financement des régies publiques responsables des infrastructures et des services qui assurent la mobilité des populations dans les villes du Canada, des États-Unis, de la France et de la Grande-Bretagne. La science politique et l'administration publique ont une vision complémentaire dans ce domaine qui reconnaît l'absence de modèle unique susceptible d'encadrer la prise de décision relative à l'établissement de services de transports collectifs.

Notre étude souligne l'influence significative de critères socio-économiques et de modèles théoriques dans l'élaboration de politiques et de programmes entérinés par les pouvoirs publics. Les critères d'équité, d'efficacité et d'accessibilité de même que le paradigme du "choix public" (public choice) contribuent à l'élaboration des politiques de transport urbain. Au chapitre des relations intergouvernementales, le rôle concerté des administrations nationales, des gouvernements intermédiaires et des instances locales est manifeste dans le développement urbain; il est omniprésent dans les choix stratégiques qui affectent la mobilité des populations concernées. Ainsi, la crise budgétaire des années 80 incite plusieurs gouvernements à considérer sérieusement un retour partiel ou total aux lois du libre-marché. Cette orientation suppose le transfert d'une plus grande partie des frais d'exploitation aux usagers et la privatisation des services. La mise en application du concept d'autofinancement, le recouvrement des coûts et la recherche de partenaires issus du secteur privé minimisent la domination traditionnelle des pouvoirs publics en matière de financement et de gestion des déplacements collectifs.

En dépit du réalignement politique consécutif à la remise en question de l'État-providence, les différents niveaux de gouvernements maintiennent leur emprise sur les décisions qui affectent les transporteurs publics dans les zones urbaines. Le financement entériné par les gouvernements responsables est essentiel à la survie des régies qui exploitent les services de transport en commun. La répartition des charges financières demeure l'une des préoccupations majeures des acteurs politiques en présence. Notre analyse confirme l'apport significatif d'une stratégie managérielle moderne qui mise davantage sur la maximisation des investissements publics et "l'optimisation" des services aux usagers.

Table des matières

	Page
INTRODUCTION	1
1 - La gestion des transports collectifs au sein des sociétés modernes : exposé de la problématique et orientations stratégiques actuelles	6
2 - Évolution récente du transport en commun	24
a) contexte historique	24
b) contexte structurel	40
c) contexte budgétaire et crise des finances publiques	46
3 - La planification des services : intervention de critères socio-économiques et idéologiques	63
a) équité	75
b) mobilité et accessibilité	80
c) efficacité et efficience des systèmes	83
d) «optimisation» des réseaux	94
e) contexte idéologique	96

4 -	Contribution de modèles théoriques à l'élaboration des politiques de transport urbain	108
a)	concept de «planification» et l'apport des sciences sociales	110
b)	l'analyse rationnelle	122
c)	paradigme du «choix public» (public choice)	138
d)	concept d'autofinancement	147
5 -	Influence des rapports politico-administratifs dans la gestion des transports collectifs	160
a)	cadre institutionnel	163
b)	relations intergouvernementales et prise de décision	177
c)	continuum centralisation-décentralisation	198
6 -	Le financement des services de transport et la répartition des charges financières	209
a)	les gouvernements	209
b)	les collectivités	217
c)	les usagers	218
d)	stratégies de financement	224

	Page
7 - Les réformes financières et structurelles	231
a) hausse de la tarification et gratuité des services	232
b) stratégies alternatives	237
i) le «versement transport»	238
ii) l'expérience américaine	243
c) rationalisation des systèmes	247
 8 - Contexte budgétaire des années 80	 253
 CONCLUSION	 273
 BIBLIOGRAPHIE	 277

INTRODUCTION

L'urbanisation et l'expansion des villes modernes du XX^e siècle ont entraîné de profondes mutations socio-économiques. Le développement industriel combiné à la croissance des entreprises a sensiblement accru les besoins des populations urbaines; la fréquence des déplacements des banlieusards, les exigences accrues dans les secteurs des loisirs et de la santé ont progressivement modifié la gestion des services publics.

L'expérience actuelle des agglomérations urbaines dans plusieurs pays occidentaux confirme la participation des transports publics à l'expansion des secteurs industriel et commercial. L'efficacité des réseaux de transport en commun facilite les trajets quotidiens entre les centre-villes et les banlieues; le rendement des installations conditionne également l'attitude des usagers et des résidents face au choix d'un mode de transport.

La hausse de la demande en matière de services entraîna une réponse de la part des gouvernements de même que l'élaboration de politiques et de programmes destinés à combler les attentes des populations urbaines : à partir des années 60, la croissance de l'interventionnisme étatique dans les différents secteurs de l'activité publique favorisa l'émergence de nouveaux champs d'investigation. L'administration publique et l'étude des politiques publiques s'intéressèrent en particulier au processus décisionnel ainsi qu'aux changements résultant de l'action ou de l'inaction des gouvernements. Les deux champs d'études ont une vision complémentaire du transport en

commun. L'analyse du cadre institutionnel dans lequel évoluent les transports publics rejoint aussi les préoccupations des politologues : l'apport spécifique des relations intergouvernementales et des orientations idéologiques intervenant dans la prise de décision ainsi que l'élaboration de stratégies de financement reliées à la planification des services font partie du contexte politique sous-jacent.

L'administration publique est surtout préoccupée par le contenu des politiques gouvernementales. Plusieurs approches théoriques sont couramment utilisées par les gestionnaires responsables des programmes gouvernementaux. Ainsi, le PPBS (Program Planning Budgeting System) et le PEMS (Public Expenditure Management System) ont inspiré la planification stratégique des «décideurs» nord-américains. Plusieurs ouvrages réfèrent également aux contextes institutionnel et budgétaire reliés à la gestion courante des services publics. Depuis quelques années, la progression constante des dépenses dans le secteur des transports collectifs et la participation des niveaux administratifs concernés confirment l'existence d'une nouvelle problématique.

Délaissant une analyse strictement économique, l'étude proposée répond davantage aux intérêts de la science politique et de l'administration publique. Notre objectif consiste à définir les paramètres ainsi que les caractéristiques intrinsèques de l'approche stratégique régissant les transports collectifs dans les sociétés occidentales. Au chapitre de l'aide financière versée aux transporteurs et des programmes de développement des réseaux,

des clivages persistent entre les modèles de gestion adoptés par les gouvernements du Canada, des États-Unis, de la France et de la Grande-Bretagne.

Notre démarche empirique englobe deux pôles principaux. D'une part, les premières sections de l'ouvrage passent en revue la problématique et le cadre institutionnel sous-jacents à la prestation de services assurant la mobilité en milieu urbain. D'autre part, les chapitres subséquents s'intéressent aux influences politico-administratives qui façonnent le système en place. Ainsi, la présence de critères économiques régissant la performance des systèmes, la contribution de modèles théoriques à la prise de décision, l'impact des relations intergouvernementales sur la planification et la gestion de services ainsi que le partage des charges d'exploitation constituent les éléments de base de l'approche décisionnelle.

Enfin, les réformes structurelles et les modifications relatives au financement des réseaux altèrent également la prise de décision. Les efforts de rationalisation et l'injection de capitaux privés au budget des régies publiques risquent d'ébranler le cadre institutionnel existant. Les changements prévisibles seront abordés dans les dernières sections de notre étude.

La recherche proposée est au coeur du débat sur le rôle de l'État au sein des sociétés modernes. Le niveau d'endettement accumulé durant les dernières décennies a contraint les pouvoirs publics à une révision de l'ensemble des programmes financés par les contribuables à l'échelle locale et

nationale. Une meilleure compréhension de l'appareil gouvernemental est essentielle pour résoudre la crise budgétaire.

Le secteur du transport en commun revêt dans ce contexte une importance stratégique : son apport est vital dans la planification de l'espace urbain; la gestion des déplacements des populations a également une incidence sur l'économie nationale et le développement social des collectivités.

L'analyse des politologues et des spécialistes de l'administration publique s'attarde prioritairement aux politiques nationales et demeure silencieuse en ce qui concerne la contribution des services de transport urbain gérés par des entités locales qui exercent une influence significative sur l'ensemble du territoire national.

Le bilan des recherches urbaines met en évidence la situation particulière de plusieurs villes et d'agglomérations qui ont élaboré au fil des ans de nouveaux modes de financement de même que certaines innovations technologiques qui ont accéléré les déplacements des usagers. Cette perspective écarte cependant une évaluation comparative des systèmes en place dans les pays concernés. Une telle approche s'est avérée rentable dans plusieurs domaines; des analyses «inter-systèmes» (cross national) dans les domaines de la santé, du bien-être et des élections ont permis d'approfondir les modèles existants et de proposer les réformes nécessaires. La gestion des transports collectifs au sein des administrations nationales échappe à cette dernière tendance. L'intervention des divers paliers de gouvernement dans le

développement des villes et des banlieues de même que l'expansion des transports collectifs constituent un volet essentiel à la vitalité des zones urbaines sans toutefois constituer un thème central des ouvrages de science politique et d'administration publique. Notre étude vise en partie à combler ce champ d'investigation lié au futur des sociétés modernes.

1^{er} Chapitre - La gestion des transports collectifs au sein des sociétés modernes : exposé de la problématique

L'analyse des politiques gouvernementales reliées au champ de l'administration publique met en évidence l'influence de préoccupations idéologiques et de contraintes socio-économiques qui motivent l'adoption de mesures concrètes par les détenteurs du pouvoir.¹ L'intervention de l'État participe au redressement des inégalités du système économique en faveur des groupes les plus démunis. Ceux-ci bénéficient de programmes établis dans les secteurs de la santé et du bien-être qui sont entièrement à la charge de l'État; d'autres services publics incluant l'énergie domestique et les transports en commun sont défrayés par leur clientèle respective.

Parmi les champs d'investigation développés par les spécialistes de l'administration publique, l'évaluation des programmes gouvernementaux réfère aux objectifs de départ et procède à l'identification d'une clientèle potentielle du cadre budgétaire et des bénéficiaires des initiatives gouvernementales. Le secteur des services constitue un volet privilégié par l'interventionnisme des états industrialisés. Ainsi, le transport en commun est identifié dans une certaine mesure aux politiques redistributives, c'est-à-dire au soutien direct des autorités gouvernementales dans un champ de l'activité publique.

---

¹ G. Bruce Doern et Richard Phidd, Canadian Public Policy, Methuen, 1983, p.51.

Le concept plus général de «cross subsidization» suppose l'octroi de transferts fiscaux dans la réalisation d'initiatives gouvernementales et fait partie du processus d'allocation instauré par les autorités politiques. Celles-ci répondent aux besoins essentiels des couches inférieures de la population; l'action des «décideurs» permet la réalisation de projets communs impliquant divers paliers de gouvernement. L'engagement collectif des différents niveaux politiques est à l'origine de la planification urbaine dans la plupart des villes modernes; l'expansion des banlieues et l'aménagement des infrastructures incluant les réseaux d'aqueduc et les voies de circulation font partie des responsabilités confiées aux paliers local et régional.

Plusieurs facteurs motivent une recherche exhaustive définissant les diverses composantes reliées à la gestion et l'organisation des transports collectifs. D'une part, la prise en charge de ce service public par les gouvernements accapare une portion considérable du budget des administrations municipales et régionales. À cet effet, le financement de la STCUM sur l'île de Montréal et de la Toronto Transit Commission représente plus du tiers du budget des autorités locales chargées de l'exploitation des réseaux.

D'autre part, le maintien des infrastructures et des équipements assurant les déplacements des populations desservies fait partie des responsabilités sociales dévolues aux agences para-gouvernementales assurant la coordination des demandes collectives en milieu urbain. Les références usuelles aux concepts d'équité, de justice sociale et de standards

minimums illustrent l'orientation générale et les valeurs qui conditionnent l'ensemble des initiatives affectant la mobilité des résidents des cités et villes. Les fonctions sociales des gouvernements exprimées par l'octroi de subventions favorisent une répartition équitable du fardeau financier qui, dans la plupart des agglomérations, favorise l'utilisateur. Celui-ci verse généralement une quote-part des coûts d'exploitation sans encourir les dépenses réelles liées au maintien du service.

Enfin, l'impact des réseaux de transport est particulièrement manifeste au niveau environnemental. Considérant leur apport structurel au sein d'un espace géographique, ils façonnent, avec le concours d'autres services publics, l'aménagement des agglomérations urbaines. Certains ouvrages² insistent sur l'interaction persistante entre l'aménagement du territoire et la présence d'artères principales, de circuits assurant les déplacements dans les zones centrales et périphériques. Aménagistes et planificateurs s'interrogent sur l'impact réel de projets entraînant l'extension et la réorganisation des réseaux; les options dans ce domaine ont une incidence directe sur la qualité de vie des collectivités. Étant donné les contraintes physiques inhérentes au milieu urbain, en particulier la morphologie des villes, le manque d'espace et plus récemment, les dangers relatifs à la pollution de l'air et du bruit exigent une concertation des acteurs politico-administratifs engagés dans la gestion des services à la population.

---

² Pierre Merlin, La Planification des transports urbains : enjeux et méthodes, Paris, Masson, 1984, 220 pages.

Jusqu'à présent, au Canada, l'étude des transports collectifs à l'échelle locale et nationale est au stade préliminaire. Initialement, les recherches entreprises par des économistes et des ingénieurs aboutirent à la publication d'analyses concernant le financement et la gestion interne des transporteurs. Depuis le milieu des années 70, l'administration publique s'intéressa progressivement au fonctionnement ainsi qu'aux modalités régissant la mobilité des populations urbaines.³ L'analyse des relations de pouvoir intervenant dans l'élaboration des programmes gouvernementaux fut pratiquement évincée durant cette période. Durant la dernière décennie, l'expansion de ce champ d'investigation politique coïncida avec la parution d'études décrivant les choix relatifs à l'aménagement des réseaux et l'origine des conflits résultant des décisions des autorités gouvernementales dans le domaine des transports en commun.⁴

Si l'on tient compte du rôle stratégique des négociations inter-gouvernementales et de la participation des paliers national et régional à la gestion de ce «bien public», une meilleure intégration des variables actives au sein du processus décisionnel constitue une étape essentielle à la démarche proposée. Notre objectif est de circonscrire et de mieux définir l'approche politico-administrative, ainsi que le cadre structurel sous-jacent à l'élaboration des politiques de transport public. À cette fin, la perspective choisie est

---

³ Patrick H. Hallett, Aperçu des transports urbains au Canada, SCHL, Ottawa, juin 1981, p.5.

⁴ Henry Malcom Steiner. Conflict in Urban Transportation, Lexington Books, 1978, p.114.

distincte du cadre micro-économique traditionnel; elle suggère une interprétation basée en partie sur le contexte socio-politique sous-jacent à la formulation et à la mise en application d'une mesure redistributive.

Notre recherche empirique vise à démontrer la présence d'une approche multidimensionnelle à la planification des transports regroupant les pressions environnementales, les contraintes idéologiques des gouvernants, et d'autres facteurs qui ont modelé la gestion des organismes de transport durant les 20 dernières années. Le modèle analytique soumis insiste sur la contribution de facteurs socio-politiques qui modifient selon les circonstances l'orientation des décisions.

L'abondance de données préliminaires simplifie notre démarche; celles-ci traitent abondamment de l'impact de la crise budgétaire vis-à-vis les ressources disponibles et de la participation de modèles économiques à l'élaboration des politiques de transport collectif. Quelques ouvrages théoriques s'intéressent également à l'interaction géographique et sociale⁵ relative aux déplacements urbains; il est cependant difficile de conclure, à partir de ce contexte restrictif, qu'il existe une stratégie cohérente applicable à l'ensemble du réseau canadien et ceux d'autres nations industrialisées telles les États-Unis, la France et la Grande-Bretagne.

L'approche décisionnelle en vigueur dans plusieurs états modernes comporte trois volets principaux. D'une part, nous nous référons au contexte

---

⁵ Christian Werner, Spatial Transportation Modeling, Sage Publications, 1985, 95 pages.

historique entourant la croissance des réseaux publics depuis le milieu du siècle; la prise en charge par les gouvernements fut le résultat d'une désaffectation progressive des entrepreneurs privés. Plusieurs événements, en particulier la crise du pétrole des années 70 et la rationalisation des dépenses gouvernementales dans un contexte de restrictions budgétaires, ont motivé un réaménagement des programmes et des services destinés à la population. Ainsi, une évaluation des changements institutionnels nous permettra de mieux saisir les orientations politico-administratives inspirant l'expansion des systèmes de transport.

D'autre part, l'étude des modifications structurelles observées dans l'analyse historique nous incite dans une seconde étape à nous attarder aux fondements théoriques intervenant dans la formulation des politiques régissant le fonctionnement des réseaux existants. Considérant le nombre restreint de publications dans le domaine et la confusion entretenue par les divers ouvrages décrivant le processus décisionnel, notre exposé sur le sujet se démarque des prémisses économiques et sociologiques transcendant la plupart des recherches contemporaines sur les modes de déplacement dans les villes modernes.

En troisième lieu, la référence au contexte particulier prévalant dans quelques états industrialisés rejoint notre objectif de départ, c'est-à-dire l'ébauche d'une approche théorique intégrant principalement l'analyse socio-politique d'un secteur névralgique de l'activité urbaine. Le cadre méthodologique privilégié dans notre étude repose essentiellement sur l'apport

spécifique des dimensions historique, théorique et comparative. L'approche décisionnelle ainsi formulée réfère au contexte particulier des relations de pouvoirs entre les gouvernements impliqués qui sont directement engagés dans le développement administratif et institutionnel des sociétés exploitantes; la dimension comparative abordée dans les chapitres six et sept de l'ouvrage fait davantage ressortir les récentes modifications structurelles affectant la gestion des équipements assurant la mobilité des populations urbaines.

Les recherches dans le domaine des politiques publiques, incluant les thèmes de l'éducation, de la santé et plus récemment de l'énergie, utilisent différents modèles liés aux sciences économique et politique. Leur contribution est particulièrement significative dans l'élaboration des stratégies gouvernementales et para-gouvernementales qui influencent le financement et la planification du transport en commun. Étant donné la variété de facteurs socio-économiques impliqués dans la formulation des objectifs de ce champ de l'activité publique, il est difficile d'évaluer avec précision la portée et les conséquences des décisions gouvernementales sur les divers segments des populations urbaines. L'originalité de notre projet consiste principalement à définir les motifs et l'orientation générale de l'intervention étatique gérant les systèmes de transport. Dans cette veine, nous nous intéresserons aux récents changements structurels motivés par les contraintes budgétaires restreignant la marge de manoeuvre des «décideurs».

S'attardant aux dimensions politique et administrative sous-jacentes à la prise de décision dans le secteur public, la démarche proposée englobe les relations de pouvoirs, ainsi que les négociations intergouvernementales intervenant entre les paliers central, les niveaux intermédiaires et les instances locales ou régionales. L'octroi de fonds publics aux entreprises de transport collectif constitue un moyen privilégié visant à satisfaire des objectifs de nature politique. Par exemple, l'assistance financière du gouvernement fédéral des États-Unis et des autorités provinciales canadiennes répond aux besoins de certains groupes sociaux résidant à l'intérieur des zones urbaines. Les sciences économique et politique conditionnent l'ébauche des orientations intrinsèques précédant l'implantation des services assurant la mobilité au sein de l'espace urbain.

Phidd et Doern reconnaissent la nécessité de mieux intégrer la philosophie et les idées précédant la formulation des politiques publiques.⁶ Les auteurs démontrent l'utilité d'un paradigme révélant les influences, les valeurs et les attitudes identifiant les différentes facettes de l'intervention gouvernementale. Les sciences économique et politique participent à l'examen approfondi des tendances actuelles relatives au développement des transports collectifs. D'une part, le politologue s'intéresse principalement aux orientations ainsi qu'aux motifs qui influencent les «décideurs». D'autre part, l'économiste privilégie habituellement une évaluation quantitative des avantages et des désavantages résultant d'un choix effectué par les

---

⁶ Bruce Doern et Richard Phidd, op. cit., pp.50-51.

responsables d'une stratégie gouvernementale. L'utilisation concurrente des approches précédentes satisfait notre objectif initial, c'est-à-dire l'analyse des variables socio-économiques intervenant dans la prise de décision. Celle-ci examine le contexte global justifiant l'adoption d'une initiative par les autorités responsables.

Parallèlement à l'intérêt manifeste de la science politique pour les acteurs gouvernementaux, l'étude des politiques publiques s'intéresse aux différentes mesures entérinées par les autorités responsables. Ainsi, l'évaluation du contexte précédant la création d'un programme, l'analyse du contenu et de son impact sur la collectivité font partie du cadre méthodologique proposé par cette nouvelle discipline. Ainsi, l'une des interrogations courantes concernant l'assistance financière des divers paliers de gouvernement aux agences de transport consiste à déterminer les facteurs motivant l'octroi de subventions et leur effet réel au sein des communautés bénéficiaires. Initialement, les fonds alloués répondent à des critères sociaux : par exemple, permettre une mobilité accrue pour les groupes défavorisés et la satisfaction des besoins de l'ensemble d'une population confrontée aux désagréments persistants de la circulation et de la pollution consécutifs à l'usage effréné de l'automobile. L'État réitère son engagement traditionnel en faveur des bas salariés; le support accordé aux transports publics confirme également un certain intérêt vis-à-vis les problèmes de circulation qui préoccupent la majorité des résidents des villes.

Certaines idées maîtresses interviennent fréquemment dans la formulation des politiques publiques.⁷ Les concepts d'efficacité, de redistribution, d'égalité et d'équité sont à l'origine des programmes et des services reliés au concept de sécurité sociale administrée par l'État-Providence. L'intervention de ces critères de base aboutit à la formulation d'une approche, d'un cadre théorique définissant le contenu d'une politique gouvernementale. La présente dissertation reprend plusieurs concepts-clé utilisés dans les recherches sur l'État-Providence; ces notions interviennent dans l'analyse d'un champ complémentaire de l'activité publique, celui des transports en commun.

Le rôle central des transports au sein des communautés ainsi que leur impact sur la qualité de l'environnement socio-économique, motivent un examen approfondi des variables régissant la gestion des réseaux urbains. Ceux-ci influent sur les mouvements quotidiens des personnes entre leur lieu de travail et leur résidence. À cet effet, l'augmentation des déplacements entre le centre-ville et les banlieues accentuent les contraintes posées aux systèmes existants. Le coût élevé des infrastructures à prévoir et la fragilité du développement urbain exigent une revue périodique du contenu et des conséquences des politiques gouvernementales dans ce secteur.

L'évolution récente des transports collectifs met clairement en évidence la jonction entre les relations de pouvoir (politics), le contenu actuel des programmes et les idées intrinsèques précédant l'élaboration des

---

⁷ Bruce Doern et Richard Phidd, op. cit., p.53.

politiques publiques (public policy). Notre exposé de la situation rejoint cette perspective dualiste initiée par la science politique et l'administration publique. Étant donné la forte concentration des masses à l'intérieur des agglomérations urbaines, la mobilité des résidents représente une donnée fondamentale qui affecte leur existence quotidienne. Enfin, le mode de financement et les objectifs de l'intervention politique dans le domaine justifient l'inclusion des services de transport en commun dans la catégorie des politiques redistributives.

Le débat agitant les gouvernements conservateurs des États-Unis et de la Grande-Bretagne remet en question l'universalité des programmes sociaux abordée dans le contexte des compressions budgétaires des années 80 et 90. Il pose un défi supplémentaire aux administrations engagées dans la voie de restrictions budgétaires qui affectent les diverses composantes de la sécurité sociale.

Les services de trains de banlieue, l'extension des lignes de métro et la création de nouvelles dessertes exigent des ressources financières supplémentaires. Comparativement à d'autres programmes gérés par un palier gouvernemental spécifique, les fonctions névralgiques des transports au sein du développement urbain et la dépendance manifeste envers divers niveaux politiques caractérisent ce champ de l'activité étatique. L'approche décisionnelle liée à la gestion des transports collectifs est fortement influencée par les contextes historique et structurel ainsi que par des

considérations politico-administratives encourues par les autorités gouvernementales.

Délaissant l'analyse strictement économique des tendances actuelles dans le domaine, notre étude emprunte diverses variables issues de champs complémentaires intégrés à la recherche scientifique. L'aspect novateur de la démarche proposée consiste à développer les connaissances acquises jusqu'à présent en bénéficiant de l'expertise de politologues et de spécialistes de l'administration publique. L'addition des critères normatifs incluant les notions d'équité, d'égalité et d'efficience laisse entrevoir une perception différente de la gestion des services assurant la mobilité des usagers.

Pour les gouvernements de plusieurs nations industrialisées, la planification du transport en commun constitue un programme additionnel intégré à l'ensemble de leurs responsabilités administratives. L'élaboration des politiques dans ce secteur exprime adéquatement les trois volets de l'interventionnisme étatique introduits par Vince Wilson.⁸ Ainsi, dans la plupart des pays occidentaux, les niveaux central et intermédiaires subventionnent directement les systèmes assurant la mobilité des populations urbaines. D'une part, les paliers unitaires français et britannique, de même que l'administration fédérale américaine versent une aide financière aux organismes responsables. D'autre part, conformément aux dispositions

---

⁸ Vince Seymour Wilson, Canadian Public Policy and Administration, McGraw Hill Ryerson, 1981, 442 pages.

constitutionnelles en vigueur, les provinces canadiennes exercent un rôle similaire auprès des transporteurs publics.

L'assistance financière destinée à réduire les déficits d'exploitation contribue également à la réalisation d'infrastructures; elle domine les fonctions de régulation et de contrôle assumées par les instances politiques supérieures. Celles-ci élaborent le cadre opérationnel avec le concours d'un troisième niveau d'intervention, celui des régions et des municipalités. L'emprise des paliers centraux se manifeste par la formulation de lois et de règlements régissant la sécurité des usagers, le respect des normes anti-pollution, les pouvoirs des dirigeants élus et des cadres administratifs des sociétés de transport collectif.

Dans la plupart des états occidentaux, le gouvernement national exerce dans le secteur de la sécurité sociale, une fonction de «management». Il procède ainsi à l'ébauche de paramètres régissant l'implantation de programmes publics; il évalue également la «faisabilité» de projets qui tiennent compte des besoins futurs. La gestion moderne est caractérisée par l'existence de normes relatives à la qualité ainsi qu'à la quantité des services offerts aux collectivités. De plus, les efforts dévolus au chapitre de la productivité favorisent l'adaptation des politiques gouvernementales au contexte socio-économique ambiant.

Transposée à l'échelle des transports urbains, la notion d'efficacité empruntée à la science économique mise sur la réalisation d'objectifs fonctionnels entraînant la «maximisation» des investissements publics. Dans la

plupart des états capitalistes, ce phénomène influence la gestion des secteurs privé et public; des modalités distinctes conditionnent leur gestion quotidienne. Les opérations des transports collectifs sont soumises à des critères d'efficience et d'efficacité. Des normes de rendement affectent le fonctionnement des réseaux. Ainsi, la compilation du nombre d'usagers évacués du centre-ville durant les heures de pointe, la fréquence des trajets inscrits à l'horaire et les distances parcourues par un véhicule durant une période déterminée, interviennent dans la planification socio-économique des systèmes de transport.

D'une part, l'intention redistributive des politiques étatiques favorise en principe certains groupes vulnérables; d'autre part, le principe d'équité inspirant l'administration courante des programmes gouvernementaux favorise l'accès universel des populations concernées aux services subventionnés qui améliorent la qualité de vie du milieu ambiant. Selon la pratique en vigueur, les détenteurs du pouvoir répartissent les biens et services d'une manière impartiale aux membres d'une société. La priorité accordée par les divers intervenants socio-politiques à l'expansion des services de transport en commun confirme la volonté de plusieurs démocraties libérales d'assurer des standards minimums qui contribuent au bien-être des membres d'une collectivité.

L'examen des normes précédentes constitue un champ d'investigation complémentaire de la recherche scientifique qui révèle la présence d'une approche globale de gestion qui régit les transports collectifs.

Intégré à l'analyse des politiques publiques, le cadre administratif qui prévaut dans ce domaine de l'activité gouvernementale, ses structures et les niveaux politiques engagés concernent également le secteur de l'administration publique. L'évaluation entreprise par ces disciplines connexes confirme l'importance relative d'une rationalisation des choix budgétaires et des principes fondamentaux à l'origine de l'État-Providence. La répartition des prestations gouvernementales favorable aux groupes démunis s'effectue de pair avec le contrôle serré des dépenses et l'imposition de restrictions budgétaires justifiées par la précarité des finances de l'État.

La planification des transports en commun suppose l'intervention d'agents politiques qui utilisent couramment des stratégies empruntées à la science économique ainsi qu'à l'administration publique. L'approche décisionnelle élaborée aux fins de la présente recherche tient compte des limites des disciplines abordées antérieurement; elle inclut une revue exhaustive des orientations décisionnelles qui alimentent la gestion des autorités locales et nationales.

La recherche d'idées maîtresses qui influent sur le contenu des politiques gouvernementales et la construction de paradigmes reliés à l'élaboration des programmes gouvernementaux concourent à l'identification d'explicatifs et de motifs qui sont à l'origine de l'expansion récente des infrastructures de transport et de l'augmentation considérable des crédits affectés aux déplacements collectifs dans les zones urbaines. L'orientation avouée de plusieurs ouvrages évaluant les décisions gouvernementales est de

s'attarder prioritairement aux conséquences ainsi qu'à l'impact réel des politiques publiques. Jusqu'à présent, les économistes et les politologues se sont intéressés aux contraintes financières et structurelles qui interviennent dans la gestion des entreprises préoccupées par la mobilité des populations urbaines.

Selon l'analyse des spécialistes des politiques publiques, la gestion des déplacements collectifs dans les villes pose le dilemme suivant : d'une part, l'objectif fondamental des agences responsables est de «garantir la satisfaction des besoins de déplacement à des coûts acceptables pour les catégories captives des transports collectifs».⁹ Ce principe central incite les gestionnaires des réseaux à repousser les critères de rentabilité financière au profit d'une redistribution des ressources de l'État en faveur des classes démunies. D'autre part, les récentes initiatives dans le milieu urbain sont confrontées à deux phénomènes contemporains qui altèrent sensiblement l'action des différents paliers d'autorité. Les contraintes environnementales inhérentes à la planification des villes sont désormais intégrées au processus d'élaboration des politiques de transport; l'abandon de certains circuits, l'extension ou la réaménagement d'autres lignes, l'exiguïté du territoire ainsi que les distances à parcourir entravent le programme des planificateurs.

Les stratégies politiques et les administrateurs locaux impliqués reconnaissent le rôle significatif des transports en tant qu'instrument

---

⁹ Philippe Essig, Financement des transports urbains. dans, Financement des transports urbains, Colloque international, 18-21 sept. 84, Lyon, France. p.5.

d'aménagement.¹⁰ La réalisation d'infrastructures au même titre que la relocalisation des réseaux altèrent sensiblement le territoire des centre-villes et des banlieues.

Les chapitres suivants établiront qu'un ensemble de facteurs géographiques et socio-économiques conditionnent le cadre stratégique en vigueur. Celui-ci réconcilie également des considérations pratiques. Ainsi, l'allocation efficiente des fonds publics, l'équité sociale et l'impact environnemental¹¹ des décisions exercent une influence notoire sur les décisions des pouvoirs publics. La planification des systèmes de transport représente un aspect central des politiques urbaines; il s'insère dans la problématique générale du développement des cités et villes.

Parmi les conditions internes qui régissent l'organisation des réseaux, l'ampleur du déficit national des pays industrialisés influe sur le niveau des subsides versés aux transporteurs locaux. Le contexte budgétaire existant requiert une évaluation périodique des ressources disponibles et l'application de critères ponctuels qui misent sur l'efficacité et l'imputabilité des organismes responsables.

L'implication des gouvernements dans cette sphère d'activité est acquise. La participation des autorités responsables demeure cependant assujettie à des normes opérationnelles définies. Plusieurs modèles

---

¹⁰ David Banister, Peter Hall, Transport and public planning, Mansell, London, 1981, p.3.

¹¹ Pierre Merlin, op. cit., p.98. L'auteur mentionne que les transports en commun favorisent une urbanisation dense.

d'entreprises publiques ont émergé récemment sur le territoire américain; ils favorisent l'intégration des nouveaux facteurs de rendement et la diminution des subventions directes de la part des paliers décisionnels supérieurs. Dans la plupart des pays occidentaux, incluant le Canada, les États-Unis, la France et la Grande-Bretagne, un mouvement s'opère en faveur de la diversification des sources de financement susceptible de réduire les contributions des autorités nationales et des paliers intermédiaires.

Enfin, des changements structurels risquent de modifier la problématique du transport en commun au sein des agglomérations d'envergure. La création de sociétés de transport qui remplacent les anciennes commissions, laisse entrevoir des mutations profondes sur le territoire canadien. L'inclusion de représentant(e)s des usagers au sein des structures décisionnelles et la participation croissante de groupes de pression affectent sensiblement l'influence des élu(e)s et des bureaucrates chargés de la gestion des organismes publics. L'une des réformes en vue des administrations nationales consiste à raffermir l'indépendance des paliers intermédiaires (départements, régions, états). La décentralisation envisagée en faveur des instances locales exige cependant l'octroi de pouvoirs accrus nécessaires à l'autonomie financière des gouvernements inférieurs.

2^e Chapitre - Évolution récente du transport en commun

a) Contexte historique :

Selon la problématique énoncée précédemment, la planification des transports publics est un processus complexe qui subit l'influence de variables socio-économiques et des niveaux politiques concernés. D'une part, depuis le début des années 70, la hausse des déplacements provoquée par l'expansion des zones urbaines a contraint les autorités politiques à subventionner davantage les services de transport. D'autre part, la croissance des investissements dans ce domaine pose un défi supplémentaire à l'État-Providence confronté à la rationalisation des dépenses motivée par un contexte budgétaire difficile. Les besoins accrus dans ce domaine obligent les gouvernements à se tourner vers de nouvelles sources de financement axées sur la réduction du déficit accumulé.

Le présent chapitre propose une analyse des circonstances et du contexte particulier qui entoure la présence d'un réseau de transport public à l'intérieur des agglomérations urbaines. Considérant le niveau de développement et la contribution remarquable d'organismes para-gouvernementaux à l'étude des transports collectifs, nous nous référons en particulier à la situation prévalant au Canada, aux États-Unis ainsi que sur les territoires britannique et français. Notre examen préliminaire s'intéresse au cadre socio-politique contemporain relatif à la formulation des programmes gouvernementaux. Le contexte économique mutant des dernières décennies a

provoqué une expansion rapide des réseaux accompagné d'un réaménagement des services subventionnés en majeure partie par les différents paliers politico-administratifs.

De profondes mutations ont également affecté les territoires européen et nord-américain. Durant les années soixante, l'automobile consolida son emprise; le transport privé domina largement les déplacements dans la plupart des États occidentaux. Ceux-ci s'engagèrent résolument dans la réalisation d'infrastructures routières. La construction d'autoroutes a été insérée à la liste des priorités définies par les nations industrialisées durant la seconde moitié du XXe siècle.

À partir de cette période, les administrations nationales privilégièrent l'aménagement d'infrastructures routières qui assurèrent aux transporteurs privés des voies de communication rapides et mieux adaptées à l'expansion des villes. Cette dernière tendance est particulièrement manifeste sur le continent nord-américain. Ses populations résidentes optèrent massivement pour les avantages liés à l'utilisation de l'automobile. L'orientation prédominante des nord-américains contraste avec l'option manifeste en vigueur dans plusieurs pays européens. Dans les villes de Londres et de Paris, les collectivités reconnaissent l'apport central des transports collectifs dans leurs déplacements quotidiens.

Au niveau des modalités de financement, certaines différences persistent entre les agglomérations européennes et nord-américaines. Aux États-Unis, la prédominance de l'idéologie du libre-marché conditionna la

gestion des systèmes de transport. Dans ce contexte, il était donc normal que les charges afférentes soient assumées par les usagers. Préoccupés par la mobilité des collectivités urbaines, les dirigeants des pays européens intensifièrent leur soutien aux usagers par l'injection massive de fonds publics dans les opérations des transporteurs. Une politique similaire souleva de nombreuses controverses à l'époque dans les villes américaines, majoritairement favorables à l'idéologie dominante du «free market».

Suite au développement économique d'après-guerre, les déplacements accrus à l'intérieur des zones urbaines constituèrent un changement d'envergure qui a affecté les habitudes quotidiennes des citoyens. Cette tendance est omniprésente en Grande-Bretagne alors qu'une proportion variant entre 15 et 20% du produit national brut¹² est consacré aux dépenses de transport privé. Considérant la portion importante du PNB reliée aux équipements ainsi qu'aux infrastructures publiques qui assurent la mobilité des usagers, le secteur des transports représente un volet stratégique de l'environnement des cités et villes.

Durant les années 70, le secteur du génie domina largement la planification inhérente au développement du transport de personnes. Les ingénieurs s'impliquèrent dans la construction de nouvelles artères et d'installations adaptées à la hausse des déplacements. Des motifs d'ordre économique inspirèrent également les initiatives des gouvernements durant cette décennie. Ainsi, la réalisation d'analyses «coûts-bénéfices» fut motivée

---

¹² David Banister et Peter Hall, op. cit., p.1.

par la préoccupation constante des planificateurs de promouvoir et de maintenir l'efficacité des services de transport en place et ce, au meilleur coût possible.

La stratégie appliquée par les planificateurs favorisa l'amélioration des installations existantes ainsi que la réduction du trafic et du temps nécessaire pour rejoindre une destination précise. Inspirée des pratiques de l'économie de libre-marché, la gestion des réseaux de transport collectif répond au même titre que l'entreprise privée à des normes de rendement qui influent sur l'organisation générale et le financement des transporteurs.

Durant cette période, la réalisation d'importants travaux de génie a sensiblement accru la primauté des véhicules privés au détriment d'organismes publics responsables du transport de personnes. Sur le continent nord-américain, l'ampleur des dépenses gouvernementales affectées à la construction de routes confirma l'emprise de l'automobile dans la faveur populaire. Les décisions des niveaux politiques concernés évoluèrent selon deux axes principaux : les besoins accrus d'une population en pleine expansion et la disponibilité des ressources financières de l'État.

Plusieurs facteurs sont à l'origine d'un réalignement durant les années 70. Sur la scène internationale, la crise du pétrole de 1973-74 combinée à l'embargo des pays producteurs obligèrent les États industrialisés à réviser leur stratégie de développement socio-économique. Confrontés à la hausse dramatique des prix de l'énergie, les gouvernements occidentaux adoptèrent des mesures immédiates susceptibles de réduire la consommation des

ressources pétrolières et la dépendance des pays industrialisés à ce chapitre. Le secteur des transports fut particulièrement sensible à ce réalignement qui provoqua une remise en question des projets d'infrastructures routières ainsi qu'une revue des dépenses liées à l'usage courant des véhicules privés. Les autorités des états américains et des provinces canadiennes abaissèrent la vitesse maximale sur les autoroutes et manifestèrent leur appui aux initiatives fédérales incitant les multinationales de l'automobile à développer de nouvelles technologies qui permettent de réduire la consommation d'essence des véhicules.

Le choc énergétique a sensiblement modifié le schème des déplacements en milieu urbain. L'augmentation constante des coûts du carburant et la menace d'une pénurie motivèrent l'adoption de programmes destinés à combler les besoins de mobilité des résidents des zones métropolitaines. Les initiatives des multinationales de l'automobile appuyant une réduction de la consommation d'essence et l'expansion des réseaux de transport public amorcèrent un changement de politique significatif durant cette période.

Sur la scène intérieure, l'aménagement d'un système routier moderne suscita des réactions négatives de la part des représentants de groupes affectés par la réalisation d'infrastructures privilégiant exclusivement les automobilistes. L'émergence de factions contestataires aux États-Unis révéla la présence d'une idéologie axée sur la promotion des intérêts et des besoins des classes nécessiteuses. Celles-ci préconisent le développement du

transport de masse qui rejoint davantage les groupes populaires répartis sur l'étendue du territoire urbain ainsi que les cercles d'affaires concentrés dans le centre-ville.¹³

Les revendications des groupes de pression motivèrent un transfert progressif des services du secteur privé au secteur public, qui, dans l'immédiat, combla les demandes issues de la croissance des déplacements dans les grandes villes et du développement des banlieues. Confrontés aux besoins des populations urbaines en pleine expansion, les divers niveaux de gouvernement assurèrent la relève du secteur privé par le biais de subventions directes. Cette prise en charge de l'État s'appliqua au Canada, aux États-Unis ainsi qu'aux états européens. Sur le territoire de la rive-sud de Montréal, la création d'une société publique de transport, la STRSM* coïncida avec l'abandon des liaisons effectuées par le seul transporteur privé sur ce territoire. La réorganisation administrative des services de transport s'ajusta aux structures politiques en place; les réformes entérinées s'ajustèrent indistinctement aux régimes fédéraux canadien et américain ainsi qu'aux modèles unitaires français et britannique. L'objectif des autorités gouvernementales consistait à développer les réseaux existants

---

* Société de transport de la rive-sud de Montréal

---

¹³ Alan Altshuler, The urban transportation system, The MIT Press, Cambridge Mass., 1979, p.439.

par le biais d'une redistribution des dépenses qui engagea le palier central, les niveaux intermédiaires et les autorités locales incluant les décideurs des provinces, des régions et des municipalités.

Durant les années 70, les pouvoirs et les responsabilités en matière de transport de personnes passèrent aux mains des administrations publiques. Celles-ci prirent la relève d'une gestion privée des biens et des services dépassée par l'incidence de facteurs socio-économiques tels l'inégalité de revenu et les nombreux déplacements relatifs à l'emploi. La crise pétrolière modifia également les habitudes des citoyens confrontés à la hausse des prix du pétrole ainsi qu'à la congestion des villes modernes. La pollution des agglomérations urbaines, la réduction des embouteillages, les coûts élevés sous-jacents à la construction de voies rapides militèrent en faveur d'un mode alternatif de transport confronté à la domination des transports privés.

Tous ces éléments entraînèrent l'abandon temporaire des critères de rentabilité et de profit conformes à l'idéologie de libre-marché. Divers programmes d'assistance publique ont permis l'octroi de subventions gouvernementales versées aux agences responsables et remplacèrent le cadre non-interventionniste des années 60. Face aux problèmes structurels et financiers encourus par le développement accéléré du réseau routier, l'État envisagea une option mieux adaptée aux exigences des citoyens. Ainsi, plusieurs pays occidentaux, notamment le Canada et les États-Unis, procédèrent à la création d'un système de transport alternatif adapté aux contraintes environnementales de la mobilité en milieu urbain. Le secteur des

transports de personnes a subi une transformation radicale sous la tutelle des différents niveaux politiques : le processus décisionnel connexe inclut désormais une interaction persistante entre les gouvernements impliqués. Le modèle structurel basé sur l'engagement de niveaux administratifs distincts prévaut actuellement dans la plupart des états industrialisés.

La domination des instances politiques supérieures au détriment des autorités locales et régionales est l'une des caractéristiques principales des relations intergouvernementales associées à la gestion des services de transport. Les ressources financières limitées des paliers politiques inférieurs leur confèrent un rôle de moindre envergure dans le partage des juridictions établi entre les niveaux politiques responsables. Cette situation accentue finalement la dépendance des autorités municipales et régionales confrontées au gouvernement central au sein des régimes unitaires et celui des provinces dans le contexte particulier de la fédération canadienne.

Durant la période de redressement qui a suivi le choc pétrolier, l'organisation des transports publics est dominée par l'interaction des gouvernements concernés. Les pouvoirs publics omniprésents sur les scènes nationale et locale assument collectivement un rôle d'exploitant dans le secteur des transports collectifs. La participation directe des gouvernants est motivée par la volonté des pouvoirs publics de mieux contrôler l'aménagement de l'environnement urbain, de garantir la mobilité des personnes à faible revenu et de permettre un accès rapide aux zones qui regroupent une forte population de travailleurs.

Depuis la prise en charge des autorités politiques durant les années 70, «la clientèle des nombreux réseaux continue d'augmenter et ce en dépit d'une stagnation démographique sur l'ensemble du territoire canadien».¹⁴ On constate une tendance similaire dans la plupart des États industrialisés. Le déplacement des populations vers les banlieues constitue une deuxième variable qui oriente la gestion des pouvoirs publics; ce transfert «centre-périphérie» entraîne des dépenses supplémentaires au chapitre de l'équipement et du personnel affectés par l'expansion des systèmes. À cet égard, les projets de rénovation des infrastructures de transport entrepris dans plusieurs agglomérations américaines incluant New York et Boston et la demande accrue de services consécutive au retour des populations au centre-ville, se traduisent généralement par des coûts d'exploitation plus élevés pour les transporteurs.

Confrontés aux problèmes sérieux reliés au développement des zones urbaines, les différents niveaux de gouvernements assument un rôle social par le biais des programmes de transport. Louis Servant, l'un des spécialistes français en la matière, exprime en ces termes l'apport particulier de ce secteur de l'activité publique :

---

¹⁴ Patrick H. Hallet, op. cit., p.6.

Les transports en commun sont un facteur de réduction des inégalités sociales en assurant notamment les déplacements des personnes qui ne peuvent disposer d'un moyen de locomotion individuel (personnes à faibles revenus, personnes âgées, handicapés, etc.). D'autre part, les transports en commun offrent des possibilités nouvelles à ceux qui en sont «captifs».¹⁵

L'accessibilité de segments importants de la population aux lieux de travail et de loisirs varie selon le niveau de services offerts par les régies exploitantes. Conscient de ses responsabilités dans la gestion des transports collectifs, l'État intégra ce secteur névralgique à l'ensemble des «biens publics». Au Canada comme dans les autres pays industrialisés, les gouvernements fédéral et provinciaux surveillent de près l'évolution des tendances liées à l'utilisation des transports collectifs. Selon Statistique Canada environ 15% des personnes ayant accès au milieu de travail dans les zones urbanisées du Canada utilisent les transports de masse. Dans les grandes villes comme Montréal, Toronto et Ottawa, une proportion évaluée à 30 p. cent utilise le service à cette fin.¹⁶

Depuis le milieu des années 70, l'écart entre les revenus et les coûts d'opération s'est agrandi. Ce phénomène obligea les gouvernements concernés à majorer leurs subventions aux agences responsables. Par exemple, depuis sa création, le programme d'assistance financière des

---

¹⁵ Louis Servant, L'amélioration des transports urbains : expériences françaises et étrangères. Paris, La Documentation française, 1978, p.77.

¹⁶ Canadian Urban Transit Association, Urban Transit facts, 1986, p.12.

autorités fédérales américaines a enregistré une forte augmentation. Afin d'améliorer le système de transport de masse, l'administration de Jimmy Carter accorda en 1977 un montant de 13 \$ milliards s'échelonnant sur dix ans.¹⁷ Reconnaissant le caractère prioritaire de l'aide gouvernementale dans ce domaine, le sénat des États-Unis approuva en 1981 l'octroi de 25 \$ milliards versés pour le financement des différents réseaux.

L'absence de structures compétitives permettant l'établissement d'une grille tarifaire abordable, les coûts élevés d'exploitation et l'incapacité des entreprises d'opérer selon le principe «users pay» qui oblige les prestataires de services à défrayer les coûts des services, tous ces motifs ont provoqué l'intégration progressive des transports en commun à l'ensemble des «biens publics». Désormais, l'État assure la mobilité des populations urbaines; le versement de subventions favorise l'accessibilité des groupes à faible revenu.

Dans la plupart des sociétés modernes, la planification des transports publics s'inspire d'une vision égalitariste. Selon cette orientation, les réseaux publics peuvent accommoder une personne additionnelle sans effet concomitant sur d'autres utilisateurs. Ils répondent au besoin collectif indivisible en satisfactions individuelles. Le financement avancé par une contribution globale suppose une répartition entre divers partenaires économiques. Ainsi, les usagers, les collectivités et les entreprises bénéficiaires assument les charges de production du transport en commun.

---

¹⁷ Neil Hamilton et Peter Hamilton, Governance of public transport, Toronto, Lexington Books, 1981, p.4.

Les réseaux et les équipements existants ont un impact direct sur la qualité de vie urbaine. À ce titre, ils sont assimilés aux politiques redistributives et sont conformes à la philosophie du «public good».

Selon les principes établis par l'État-Providence, les autorités responsables absorbent une partie des frais de déplacements assurant la mobilité des personnes incapables d'assumer les coûts relatifs à l'achat d'un véhicule. Commentant les raisons sous-jacentes à l'adoption du «Mass Transit Act» en 1964, Hamilton et Hamilton précisent que les programmes de l'Administration américaine dans le secteur des transports collectifs ont procuré des bénéfices énormes aux groupes démunis¹⁸. Les avantages offerts aux personnes handicapées ainsi qu'aux individus affligés par la pauvreté ont justifié l'octroi des subventions destinées à combler l'écart qui persistait entre les revenus et les dépenses des transporteurs.

Face au problème de la «sururbanisation» relié au développement effréné des villes et des banlieues, la stratégie en vigueur dans la plupart des états démocratiques vise principalement à soutenir les infrastructures de services. Cette dernière orientation contraste singulièrement avec le transfert de fonds en faveur d'un seul individu. Le financement public accordé aux divers programmes gouvernementaux répond cependant à l'objectif latent de l'État-Providence, c'est-à-dire permettre à l'ensemble d'une société d'avoir accès à un minimum de biens et de services.

---

¹⁸ Neil Hamilton et Peter Hamilton, op. cit., p.65.

L'octroi de subventions aux organismes para-gouvernementaux recueille la faveur populaire au sein des démocraties occidentales. Des formules alternatives incluant les transferts directs par le biais du système de taxation ainsi que le recours au financement privé représentent des options complémentaires adaptées aux besoins des communautés desservies. La stratégie privilégiée par la plupart des états industrialisés consiste à intervenir directement dans plusieurs secteurs de l'activité publique afin de combler certaines déficiences de l'économie de libre-marché. Parmi les changements qui ont marqué l'évolution des transports, la conversion d'entreprises privées en «bien public» durant les années 60 et 70 a métamorphosé la gestion des transports urbains sur le continent nord-américain. Par ce geste, l'État a raffermi son emprise sur la planification et le financement des services à la population. Pareille consolidation des «biens publics» existait déjà sur les territoires britannique et français. Dans les villes de Londres et de Paris, l'administration nationale exerça une influence prépondérante sur la gestion des services bien avant cette période.

Depuis la fin des années 50, les programmes dans ce domaine furent influencés par une série de variables socio-économiques incluant l'exiguïté du territoire, les ressources financières disponibles, l'évaluation des services requis et les problèmes environnementaux inhérents à l'expansion urbaine. L'une des dimensions contraignantes concerne en premier lieu les rapports entre le centre et la périphérie qui rassemble les agglomérations en dehors de l'axe traditionnel de développement.

«L'importante expansion des PME depuis 1970 et la croissance en grappe des entreprises qui essaient les filiales en banlieue, entraîne des conséquences sur la mobilité et la répartition des déplacements motorisés par type de liaisons.»¹⁹

L'extension des réseaux et la mise en service de nouveaux équipements est le résultat des modifications apportées à ce continuum. L'expansion et le maintien des services en place exige des investissements considérables qui requèrent une participation tripartite des usagers, des administrations locales et des niveaux politiques supérieurs, c'est-à-dire l'exécutif central et les instances décisionnelles provinciales ou les paliers équivalents selon les états concernés.

Des critères interchangeables d'efficacité et de rentabilité figurent au premier plan des modèles politico-administratifs des continents européen et nord-américain. La crise financière des années 80 et la rationalisation budgétaire consécutive ont motivé le recours à des normes de rendement qui assurent la fiabilité du réseau, la sécurité des installations et la répartition équitable des coûts d'opération.

Les effets de l'urbanisation incessante durant la seconde moitié du XXe siècle expliquent en partie l'engouement des autorités pour le transport en commun.²⁰ La présence manifeste de l'automobile pollue davantage les villes, provoquant une détérioration de la qualité de vie.²¹ Ce thème est omniprésent

---

¹⁹ RATP, Rapport annuel 1984, p.10.

²⁰ Canadian Urban Transit Association, op. cit., 1984, p.4.

²¹ Pierre Merlin, op. cit., p.59.

dans le discours «environnementaliste» de la dernière décennie et dénonce l'indifférence des acteurs politiques face à la pollution de l'air et du bruit.²² La croissance des transports privés au détriment des systèmes collectifs a soulevé un paradoxe qui remet en cause l'évolution récente des villes. D'une part, la réalisation d'infrastructures et de travaux de voirie a répondu à la demande persistante de voies de circulation destinées aux automobilistes. Elle altéra cependant l'esthétique des agglomérations urbaines.

«En voulant assurer les meilleures conditions possibles à la circulation privée, les autorités n'ont fait qu'amplifier les méfaits dûs à l'auto.»²³

D'autre part, l'imposition d'un moratoire ou la suppression des travaux envisagés accentua la congestion des artères centrales et compliqua singulièrement la circulation durant les heures de pointe. L'action politique et dans certains cas l'inaction des gouvernements confrontés aux exigences du transport privé ont eu un impact néfaste sur la qualité de vie des résidents. La préférence des autorités américaines pour la construction de voies rapides dans les villes et banlieues destinées à faciliter la circulation automobile a retardé la création de systèmes de transport collectifs destinés aux résidents qui ne possédaient pas de véhicule privé.

Le transfert progressif de responsabilités du secteur privé au secteur public a favorisé l'émergence d'un nouveau concept. Le droit au transport est

---

²² Pierre Merlin, op.cit., p.59.

²³ Jean-Pierre Dagenais, Ironie du char, Transport 2000, Montréal, 1982, p.64.

désormais omniprésent dans la stratégie européenne; ce principe confirme le rôle primordial de l'État qui facilite les déplacements à l'intérieur d'un espace géographique défini. Dans l'esprit du législateur français, l'État comble les besoins de mobilité des individus et particulièrement celle des groupes vulnérables. L'établissement d'une tarification avantageuse s'insère dans le contexte général de l'État-Providence.

L'un des défis confiés aux autorités responsables consiste à déterminer un niveau acceptable de services compatible avec les attentes des collectivités. L'accès au milieu de travail ainsi qu'au domicile, représente le seuil minimal «d'une clientèle captive»²⁴ des transports collectifs. Le développement accéléré des banlieues périphériques modifie constamment les besoins des résidents; la mise en place d'une stratégie qui réconcilie à la fois le financement et la planification des installations doit tenir compte de cette réalité évolutive. Comparativement à l'automobile, les modes de déplacements collectifs rationalisent les investissements étatiques tout en consommant un espace restreint; l'accès universel des collectivités bénéficiaires demeure le principal avantage lié à leur exploitation.

Des considérations sous-jacentes aux conditions de vie des populations urbaines ont également motivé l'établissement de réseaux publics. Selon certains sondages «25% des ménages souvent composés d'une seule personne ne peut utiliser l'automobile dans les agglomérations de Détroit ou

---

²⁴ Pierre Merlin, *op. cit.*, p.54.

de Los Angeles.»²⁵ Si l'on ajoute un nombre croissant de personnes incapables de conduire un véhicule en raison d'un handicap ou de l'âge, on estime qu'environ la moitié des résidents urbains font partie de la clientèle «captive». Des études françaises avancent des pourcentages similaires pour la région de Paris. La plupart des zones urbanisées des états industrialisés sont ainsi tributaires du transport en commun.

Afin de pallier à l'envahissement de l'automobile, l'État subventionne un mode alternatif affecté aux déplacements des populations résidentes. «Le droit au transport» apparu à la fin des années 70 constitue désormais un enjeu politique. Ce principe est contenu dans une loi de l'Assemblée Nationale française adoptée en décembre 1982 qui reconnaît à toute personne le privilège de choisir le type et le mode de déplacement sans égard à la propriété d'une voiture. L'octroi de services qui éliminent la discrimination entre les divers groupes d'usagers potentiels bénéficiant d'une conjoncture socio-économique favorable, fait partie des revendications avancées par le nouveau «droit au transport».

b) Contexte structurel :

L'évolution des transports publics durant les dernières décennies a largement été conditionnée par un certain nombre de variables économiques, sociales et politiques qui ont influencé la structure du processus décisionnel dans ce domaine au fil des ans. Conscients de l'incidence des transports

---

²⁵ Pierre Merlin, op. cit., p.57.

publics sur l'environnement des cités et villes, les divers niveaux de gouvernement ont pris en charge ce domaine lié à l'aménagement urbain.

La formulation des décisions relatives au développement des agglomérations modernes fait partie d'une approche multidimensionnelle qui réagit au contexte socio-économique qui prévaut à l'intérieur d'un territoire défini. Ainsi, la mise en service des véhicules de transport collectif pose des exigences particulières. La sécurité des passagers, la disponibilité des ressources financières, la protection de l'environnement et du patrimoine ont une incidence directe sur l'orientation des politiques publiques qui régissent les déplacements des populations. La création de réseaux sur rails et par voies souterraines combinée à la mise en service de circuits d'autobus morcellent les territoires concernés. Le tracé d'une ligne de métro ou d'autobus modifie les pôles de développement urbain. L'extension et le réaménagement des systèmes contribuent également à la revitalisation des banlieues et des quartiers d'affaires. Les transports en commun représentent un outil de planification socio-économique conditionné par une variété d'objectifs de développement local édictés par les différents niveaux de gouvernements engagés dans la planification des villes.

La situation anarchique qui affecte les agglomérations urbaines depuis les 20 dernières années exige l'élaboration d'une solution destinée à contrer l'envahissement progressif de l'automobile. De plus, l'expansion des zones urbaines accentue la spéculation foncière et oblige les autorités civiques à contrôler davantage l'implantation de secteurs résidentiels et commerciaux.

La spécialisation des activités provoque un réalignement des déplacements dans les quartiers visés.

L'intégration des services de transport collectifs à la planification territoriale des villes démontre que la gestion des transports est un «outil d'aménagement»²⁶ qui convient aux besoins d'une nouvelle clientèle qui occupe un espace peu développé et, dans certains cas, mal intégré au noyau urbain déjà en place. Par exemple, l'implantation de nouvelles villes au Canada, aux États-Unis et en France s'effectue de pair avec la planification de services incluant le système de transport collectif.

Mises à part les variables inhérentes à l'espace géographique, le financement et l'élaboration des politiques dans ce domaine exigent une collaboration des divers acteurs politiques. Les orientations générales des agences responsables ainsi que le niveau d'assistance financière équitable pour chaque partenaire impliqué, les usagers, les gouvernements, les entreprises et les contribuables en général, sont formulées à partir d'un processus de relations intergouvernementales. Durant les années 70, le transfert de responsabilités du secteur privé au secteur public a profité initialement aux municipalités de même qu'à leur population respective. Étant donné les avantages associés au regroupement des services publics sur un territoire géographique défini, un second mouvement s'est dessiné par la suite en faveur des niveaux intermédiaires c'est-à-dire des instances régionales.

---

²⁶ Jean-Jacques Mizrah et Jean-Marc Loudet, Solutions actuelles et nouvelles en matière de transports collectifs urbains, Ministère des Transports, France, avril 1982, p.64.

Celles-ci ont consolidé progressivement leur emprise sur la gestion de «biens publics» destinés à l'ensemble d'une population.

Dans plusieurs pays d'Europe occidentale tels la France et la Grande-Bretagne, de même qu'aux États-Unis, la coopération intergouvernementale se manifeste principalement entre trois paliers distincts soit le gouvernement central, celui d'une région administrative autonome et celui d'une agglomération locale. L'implication durant les années 80 de niveaux intermédiaires, ceux des provinces canadiennes et des états américains, a modifié l'administration traditionnelle bipartite des différents réseaux de transport collectifs. Le nouveau modèle tripartite axé sur la coopération intergouvernementale est en vigueur dans plusieurs grandes villes nord-américaines et de l'Europe.

Deux constantes principales se dégagent de l'interaction politique entretenue par les différents paliers de gouvernement. D'une part, la répartition actuelle des pouvoirs aux États-Unis et au Canada est nettement en faveur des instances fédérales. L'octroi de subventions et la création de programmes d'investissement confèrent au gouvernement national une autorité morale, qui transcende les niveaux politiques inférieurs. D'autre part, les paliers intermédiaires exercent des responsabilités accrues au sein des régimes décentralisés américain et canadien. Leur rôle dans le secteur du transport urbain consiste principalement à financer l'exploitation des réseaux qui opèrent sur la scène locale. Dominés par une répartition des pouvoirs qui leur est défavorable, les municipalités et les administrations régionales

subissent une perte d'autonomie au profit des instances ministérielles nationales et dans le contexte nord-américain, des unités fédérées. Celles-ci conservent une solide emprise dans le domaine des transports en commun; elles exercent une autorité considérable sur l'administration décentralisée des régions.

Au Canada, le modèle décisionnel en place sous-entend la présence d'un niveau intermédiaire, celui des provinces, et d'un palier régional qui englobe un certain nombre de municipalités avoisinantes. Le gouvernement fédéral est pratiquement absent du cadre institutionnel; son rôle se borne à la publication ainsi qu'au financement d'études sur des thèmes et des situations relatives aux transports collectifs. Conformément au partage des juridictions énoncé dans la Constitution de 1867, les provinces canadiennes bénéficient d'une autonomie sectorielle dans ce domaine. Pareille redistribution des pouvoirs en faveur d'une autorité intermédiaire va à l'encontre du courant unitaire de la France et de la Grande-Bretagne qui préconise une gestion centralisée des programmes et des politiques dans les domaines de la santé, de l'éducation et des transports. Appliquée au contexte canadien, cette répartition des pouvoirs est favorable aux provinces. Celles-ci exercent une compétence exclusive dans plusieurs domaines névralgiques qui assurent le bien-être collectif des populations bénéficiaires.

La fragmentation de l'autorité publique, conséquence directe de l'institutionnalisation des relations intergouvernementales exige une coordination accrue des politiques de transport en commun. Ainsi, des

objectifs de rendement mis de l'avant par un palier de gouvernement sont susceptibles d'aller à l'encontre des priorités énoncées par des pouvoirs publics concurrents. La tutelle administrative exercée par les autorités provinciales au Canada accroît sensiblement la dépendance des communautés locales et régionales. La structure hiérarchisée à la base de l'interaction gouvernementale exclut de facto l'égalité politique et financière des différents partenaires qui interviennent au chapitre du financement et de la planification des transports collectifs. Depuis quelques années, la répartition du déficit des transporteurs est au centre des préoccupations intergouvernementales. Face au contexte budgétaire difficile, une corrélation s'établit entre le pouvoir réel des intervenants politiques en présence et leur capacité de payer.

Selon le partage des pouvoirs entre les partenaires, le niveau d'influence des paliers gouvernementaux en place est tributaire de l'ampleur des transferts versés aux transporteurs. Ainsi, «la centralisation de l'allocation de subsides par le gouvernement central implique généralement un contrôle direct des instances locales au profit de ce palier administratif.»²⁷ Étant donné que la survie des agences de transport public est liée à la participation financière des instances politiques supérieures, celles-ci utilisent leur «pouvoir de dépenser» afin d'exercer un droit de regard sur l'ensemble des activités des entreprises. Ce phénomène est omniprésent à l'intérieur des régimes fédéraux et unitaires. Les administrations municipales et régionales sont subordonnées

---

²⁷ Harold Wolman, Financing urban public transportation: a comparison of U.S. and foreign cities, The Urban Institute, Washington, avril 1980, p.13.

aux priorités concurrentes des gouvernements nationaux et intermédiaires.

L'autonomie administrative et politique des organisations régionales exige un éventuel transfert de pouvoirs et de ressources financières en faveur des paliers inférieurs de la hiérarchie étatique.

c) Contexte budgétaire et crise des finances publiques :

Confronté à l'expansion rapide des cités et villes qui suppose une demande accrue de services, les autorités politiques ont profité de la prospérité économique relative des années 70 et révisèrent à la hausse l'assistance financière versée aux transporteurs.²⁸ En 1980-81, l'arrivée d'une récession combinée à l'augmentation vertigineuse des contributions gouvernementales dans le secteur des services et de la sécurité sociale, aboutirent à l'impasse budgétaire. La référence au contexte de «crise» démontre l'acuité des choix posés aux gouvernements en matière de finances publiques. La plupart des états modernes ont proposé une nouvelle stratégie axée sur la rationalisation des programmes existants.

Étant donné le rôle stratégique des régies qui assurent les déplacements des populations à l'intérieur des zones urbaines, l'impact des coupures budgétaires dans le domaine des transports fut relativement modéré. La croissance des coûts d'opération est imputable en partie à la mise en service d'équipements additionnels et à l'embauche de main-d'oeuvre

---

²⁸ U.S. Department of Transportation, Inflation Responsive Transit Financing, juin 1982.

supplémentaire durant les heures de pointe. Le maintien du niveau des subventions s'explique également par la nécessité de maintenir des services continus en dehors de cette période au profit de personnes dépendant exclusivement des réseaux publics. La crise financière des années 80 affecta l'ensemble des nations occidentales; la réponse des autorités gouvernementales destinée à contrer cette situation diffère selon le contexte opérationnel des administrations municipales et régionales exploitantes.

L'éloignement des banlieues exige une adaptation continue des réseaux; ce phénomène accentue le déséquilibre financier qui sévit depuis deux décennies dans le secteur des transports. Le défi posé aux gestionnaires locaux est considérable : le maintien d'une tarification uniforme applicable à l'ensemble des usagers qui résident sur un territoire desservi sous-entend l'obligation de percevoir un montant qui ne tient pas compte de la distance parcourue. Le transporteur public assume les coûts supplémentaires sans recouvrer les dépenses occasionnées par ce trajet additionnel. Les résidents des zones éloignées sont les principaux bénéficiaires de cette tarification.

Considérant les limites budgétaires, l'option première retenue par la plupart des intervenants politiques est de privilégier «une approche plus pragmatique orientée davantage vers des alternatives plus économiques au détriment de vastes infrastructures». ²⁹ Les agglomérations bénéficiant d'un réseau structuré optèrent préférentiellement pour la mise en place d'objectifs de rendement et de rationalisation des équipements. De plus, la planification

---

²⁹ Louis Servant, *op. cit.*, p.39.

budgétaire des gouvernements et des sociétés de transports orientée en fonction d'une mission sociale qui privilégie l'octroi de moyens en faveur de personnes dont la mobilité est restreinte, est maintenue.

Le second volet de la stratégie des organismes responsables met en relief une gestion efficace des déplacements et la rentabilisation des systèmes. L'efficacité du service mesurée par la «comptabilité des temps de trajet et des distances à parcourir facilite les migrations alternantes quotidiennes entre le domicile et le lieu de travail».³⁰ Enfin, la répartition équitable des dépenses selon la capacité financière des bénéficiaires et des intervenants complète la cadre stratégique.

L'apparition du concept «droit à la ville» qui exprime les préoccupations écologiques de cercles organisés révèle la présence d'une crise de développement. Face aux revendications centrées sur «l'amélioration du cadre de vie»³¹ dans les agglomérations urbaines, la planification rigoureuse des espaces contribue à mieux adapter les réseaux aux besoins des communautés desservies par le train, le métro et l'autobus. La présence d'obstacles géographiques qui entravent la circulation augmente les coûts d'exploitation et les délais pour les usagers. Destinées à contrer les effets nocifs de l'urbanisation à l'intérieur des zones densément peuplées, diverses réalisations ont amélioré la performance des systèmes en place. Ainsi, des économies d'énergie ont été réalisées par la mise en service de réseaux performants qui

---

³⁰ Louis Servant, op. cit., p.39.

³¹ Ibid., p.40.

réduisent considérablement la consommation d'essence des véhicules. La création de couloirs réservés aux autobus de même que la construction de voies rapides consécutives à l'implantation de villes de banlieues contribuent aux progrès enregistrés à ce chapitre.

La poursuite des recherches entreprises dans le domaine des transports et le progrès technologique participent à l'effort de redressement financier initié par les entreprises déficitaires. L'utilisation de matériel roulant sophistiqué et l'aménagement de voies réservées durant la période de pointe accroissent l'efficacité des déplacements. La concertation envisagée par le gouvernement français offre des perspectives intéressantes concernant le financement des transports collectifs. Ainsi, la collaboration entre les employeurs, les usagers, l'administration centrale et les autorités régionales vise à consolider la masse monétaire disponible. L'adhésion éventuelle de nouveaux partenaires du secteur privé représente une solution potentielle susceptible d'atténuer les effets néfastes de la crise des finances publiques qui incite les états occidentaux à réévaluer les acquis de l'État-Providence.

Plusieurs observateurs* notent la volonté des autorités nationales et provinciales de transférer la gestion de services aux niveaux politiques

-----

* entrevues avec des cadres de la Commission de transport de Toronto et de la Régie Autonome des Transports parisiens.

inférieurs. Cette propension est évidente dans les quatre pays à la base de notre étude comparative; la décentralisation amorcée par les autorités françaises suite à l'adoption d'une loi à ce sujet en 1981, favorise les gouvernements régionaux et sous-entend un éventuel transfert de pouvoirs à l'avantage du palier local. L'incertitude persiste, cependant, concernant l'application d'un éventuel partage fiscal qui est partie intégrante de cette nouvelle politique. Principal bénéficiaire d'une redistribution des pouvoirs, le palier régional pourrait ainsi récupérer les fonds versés par l'administration centrale. D'autre part, l'abandon par le gouvernement national de certains pouvoirs de taxation contribuerait à l'augmentation des recettes financières des instances locales. Aux États-Unis, le transfert de revenus de la taxe de vente dans certains états au profit des collectivités locales satisfait cet objectif.

La réaction des gestionnaires publics face à la «crise budgétaire» doit nécessairement tenir compte de l'impact des mesures envisagées pour certains groupes de la population. Les personnes handicapées et les gens du troisième âge sont particulièrement vulnérables aux coupures de services ainsi qu'à la hausse des tarifs qui limitent la mobilité des résidents. Des mesures semblables vont à l'encontre des critères d'équité et de redistribution qui prévalent dans l'élaboration des programmes d'assistance financière. Les moyens envisagés pour résoudre l'impasse budgétaire risquent de modifier le rôle de soutien des transports publics au sein de l'infrastructure urbaine.

S'ajoutant aux difficultés des sociétés exploitantes, la croissance rapide des dépenses complique l'équilibre budgétaire des transporteurs. Les hausses de salaire périodiques accordées aux employés de même que la restauration des réseaux exigent des recettes supplémentaires.

La réorientation politico-administrative consécutive à l'impasse budgétaire des années 80 est centrée en partie sur la forte dépendance financière des transporteurs engendrée par les subventions directes des gouvernements. Les transferts fiscaux sont à l'origine des «inégalités profitant à certaines classes aisées au détriment des groupes moins bien nantis».³² Les politiques redistributives liées au financement des transports publics alourdissent le fardeau fiscal des bas salariés et des couches moyennes.

Une étude réalisée par John Pucher démontre que les réseaux fréquentés par les groupes plus fortunés aux États-Unis sont davantage subventionnés par l'État.³³ Ainsi, les liaisons de banlieue qui relient les municipalités plus éloignées au centre-ville sont utilisées par les clientèles suivantes : la première comprend des bas salariés, la seconde regroupe des travailleurs des classes moyennes et des haut-salariés. Une troisième catégorie incluant les prestataires d'aide sociale, les chômeurs, les personnes à revenu modeste, et se déplace sur de courtes distances en dehors des

---

³² John Pucher, Equity and efficiency impacts of subsidies to urban public transport in the United States, dans Financement des Transports urbains. Colloque international. (18-21 septembre 1984), Lyon, France, p.53.

³³ Ibid., p.54.

périodes achalandées qui requièrent la capacité maximale des équipements et des ressources humaines disponibles.

Considérant la répartition des charges entre les partenaires qui assument le financement des transports publics, les bénéfices générés par les subventions profitent davantage aux classes supérieures de la population; celles-ci consomment relativement plus de services tout en maintenant leur contribution fiscale basée sur le seuil d'imposition et le versement d'un tarif équivalent pour tous les usagers.

Face à l'augmentation des dépenses, «décideurs» et planificateurs s'interrogent sur la performance générale des investissements dans le secteur des transports collectifs. Sur le territoire américain, les transferts ont progressé de 15 p. cent durant la période 1970-1980³⁴; le montant total de subventions gouvernementales dépassait les 7,8 milliards de dollars. Face à la hausse des contributions fédérales, la distance parcourue par les véhicules et la clientèle des sociétés de transport se sont accrues respectivement de 11 et 7 p. cent.³⁵ L'injection de nouveaux capitaux ne se traduit pas nécessairement par un accroissement du nombre d'usagers; on note une distorsion entre les sommes investies et les bénéfices résultant de la croissance de l'achalandage.³⁶

---

³⁴ John Pucher, op. cit., p.53.

³⁵ Ibid., p.53.

³⁶ Entrevue avec un haut fonctionnaire du ministère des Transports de France.

La montée spectaculaire des coûts d'opération durant les années 80 requiert l'injection de ressources supplémentaires.³⁷ Face à la saturation des contributions étatiques, la réforme des programmes de subventions et du cadre institutionnel constituent les options privilégiés par les gouvernements responsables. Le transfert latéral de responsabilités au niveau local et la création de mécanismes innovateurs axés sur la diversification des sources de financement caractérisent la nouvelle approche de gestion adoptée par les pouvoirs publics. À cet égard, la stratégie française est innovatrice : la mise à contribution d'entreprises basée sur les bénéfices retirés de la présence de réseaux de transports, suppose une répartition plus équitable des avantages liés aux subventions publiques. L'accessibilité des employés et de la clientèle sur le site d'un commerce ou d'une industrie, justifie le versement d'une quote-part par les bénéficiaires : les revenus additionnels réduisent ainsi la dépendance financière des transporteurs.

Une stratégie complémentaire envisagée par divers intervenants politiques consiste à promouvoir l'adoption de mesures correctives qui s'inspirent du principe d'autofinancement. À première vue, pareille solution apparaît utopique; il est difficilement concevable de récupérer les dépenses encourues exclusivement par les contributions des usagers. Les coûts d'entretien des réseaux souterrains et de l'équipement reliés à l'ensemble des dessertes exigent une diversification des méthodes de financement.

---

³⁷ Harold Wolman, George Reigeluth, Learning From Abroad: Financing Urban Public Transportation, Transaction Books, 1980, p.23.

Prétextant la sous-tarification des usagers et des entreprises qui profitent de l'implantation d'un service public, l'objectif des réformes budgétaires consiste à réduire le déficit annuel et l'endettement à long terme. L'adoption d'une stratégie innovatrice qui vise à équilibrer la contribution des usagers et des gouvernements envisage la redistribution du fardeau financier selon les distances parcourues et selon l'ampleur des ressources humaines et financières engagées durant les périodes quotidiennes d'affluence. À cet égard, la Régie Autonome des Transports parisiens applique depuis quelques années une formule tarifaire variable tenant compte des zones parcourues; l'utilisateur qui circule à l'intérieur d'un territoire délimité par la RATP est soumis au tarif de base. Lorsqu'il franchit les limites de cette zone, une charge supplémentaire s'ajoute au versement initial.

Durant les heures de pointe, plusieurs sociétés de transport public imposent des frais additionnels comblant en partie le déficit des circuits qui opèrent en dehors de cette période achalandée. Le recours à des équipements complémentaires qui assurent les déplacements rapides vers la banlieue augmente sensiblement les dépenses courantes des organismes titulaires. Dans certaines agglomérations, le versement d'un tarif additionnel permet de recueillir des recettes supplémentaires lorsque le taux de fréquentation est à la hausse. Cette pratique est déjà en vigueur sur le territoire desservi par la Société de transport de la Rive-Sud de Montréal et celui de la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton. Un avantage important résultant de l'imposition d'une surcharge est la mise à contribution d'une clientèle mieux rétribuée qui

utilise les services de pointe. Pareille mesure encourage les déplacements à prix réduit en dehors des périodes achalandées.

Les fonds recueillis auprès d'entreprises privées et les majorations tarifaires visent à éliminer les demandes usuelles qui réclament une augmentation de la quote-part versée par les gouvernements. L'option retenue par les gestionnaires des transports urbains mise davantage sur l'effort individuel et les modes de financement privé. Le partnership envisagé exclut pour l'instant le transfert des sociétés para-gouvernementales au secteur privé; il privilégie une redistribution plus équitable des avantages générés par les investissements publics.

Considérant le rôle initial des instances politiques dans l'élaboration de programmes qui financent la mobilité des personnes à faible revenu à l'intérieur des agglomérations urbaines, l'État préconise le maintien de mesures intégrées à la sécurité sociale. L'octroi de laisser-passer à prix réduit et la gratuité des services font l'objet d'analyses par les autorités compétentes. Les idéologies néo-libérale et conservatrice mettent en évidence la précarité budgétaire des démocraties occidentales et souhaitent l'élimination d'initiatives coûteuses susceptibles de majorer le déficit annuel. L'objectif des administrations britannique et française sous la tutelle de partis de droite favorise la réduction des engagements étatiques. Des préoccupations semblables aboutirent à l'implantation de programmes de restriction par les gouvernements conservateur au Canada et républicain aux États-Unis.

S'ajoutant aux diverses initiatives destinées à alléger le fardeau financier des administrations publiques, les réformes structurelles envisagées ambitionnent de stimuler la rentabilité et l'efficacité des réseaux en service. D'autres modifications entérinées par les dirigeants des régies exploitantes ont pour objectif de hausser la productivité des équipements et l'efficience des circuits. L'amélioration des systèmes et la valorisation de la qualité des services offerts constituent des éléments positifs susceptibles d'attirer un nombre accru de passagers.

La réflexion gouvernementale suivant la crise des années 80 reconnaît le rôle névralgique des transports publics au sein de l'environnement urbain. La gestion équilibrée de cette mission intergouvernementale facilite l'ébauche de solutions aux problèmes d'aménagement et de mobilité des villes modernes. La création d'une infrastructure de transport collectif procure un moyen vital aux clientèles captives et atténue les effets nocifs de la circulation automobile, incluant la pollution et la consommation d'énergie.³⁸ L'efficacité et l'accessibilité des équipements consolident la position stratégique de ce secteur face aux situations anachroniques qui résultent des migrations et de la circulation urbaines.

«La sur-concentration des emplois tertiaires au centre-ville accompagné de l'éloignement des lieux de résidence sont sans nul doute les deux aspects les plus déterminants de la crise des transports.»³⁹

---

³⁸ James Dunn, Miles to go: European and American Transportation Policies, MIT Press, 1981, p.82.

³⁹ Jean-Pierre Dagenais, op. cit., p.64.

Le phénomène d'attraction exposé précédemment provoque l'affluence de milliers de personnes durant une période relativement courte et entraîne le déploiement d'un surplus de véhicules utilitaires. Pareille situation confirme une sous-utilisation de l'équipement en dehors des migrations quotidiennes entre le pôle socio-économique et les banlieues. Les responsables politiques de la grande région parisienne appelée Île-de-France préconisent différentes mesures susceptibles de réduire l'intensité des déplacements lors de la fermeture des bureaux et des commerces. Mise à part l'implantation d'horaires variables dans plusieurs entreprises des secteurs public et privé, les gouvernements responsables avec l'aide de planificateurs ont créé des agglomérations modernes à l'extérieur du périmètre de la capitale française. L'État incite les investisseurs potentiels et les collectivités environnantes à profiter des avantages consécutifs au développement de villes nouvelles. Les populations résidentes ont un accès direct à la capitale par des liaisons directes de la SNCF (Société nationale des Chemins de fer français); la circulation sur des voies réservées accélère également les déplacements des usagers en transit qui réintègrent les agglomérations de banlieue une fois la journée de travail complétée.

L'examen des solutions propres à dénouer l'imbricatio administratif des services de transport au niveau régional et municipal démontre la volonté des stratégies d'accroître la mobilité des clientèles qui empruntent les réseaux subventionnés et la circulation des véhicules privés. L'expansion accélérée

des infrastructures produit des résultats discutables; la construction de routes menée conjointement avec le développement des transports collectifs aboutit à l'impasse budgétaire. Celle-ci est imputable à la méconnaissance des implications socio-économiques d'initiatives concurrentes répondant aux besoins des résidents urbains.⁴⁰

Le contexte mutant des grandes villes menace constamment l'équilibre financier des sociétés de transport collectif. Ainsi, les nombreux problèmes de circulation sont partiellement responsables de la montée des dépenses. Face à l'engorgement de véhicules durant les heures de pointe, le maintien d'un niveau de service acceptable provoque une augmentation des véhicules utilitaires qui desservent le centre-ville et les banlieues plus éloignées. L'option envisagée consiste à prévenir la perte d'usagers imputable aux retards engendrés par le ralentissement du trafic. L'adoption de mesures restrictives qui diminuent la quantité et la qualité des services offerts se traduit généralement par une baisse de la clientèle. Afin de parer à cette éventualité, les gestionnaires préfèrent augmenter la capacité des systèmes par le biais d'équipements supplémentaires. «Une amélioration du service favorise un meilleur achalandage et des revenus supérieurs», observe Dagenais.⁴¹

Les contraintes budgétaires dans le secteur des transports sont intimement liées au phénomène plus général de la crise urbaine. Celle-ci est le

---

⁴⁰ Jean-Pierre Dagenais, *op. cit.*, p.163.

⁴¹ *Ibid.*, p.139.

résultat d'un ensemble de contraintes économiques et sociales qui affectent la qualité de vie des citoyens. Le réaménagement de quartiers désaffectés, l'expansion des zones commerciales et industrielles, le développement de nouvelles aires résidentielles ont une incidence directe sur le transport au sein des régions désignées. La planification et le financement des réseaux participent à la recherche d'une solution globale à la crise urbaine.

Répondant à la croissance effrénée des activités économiques des communautés, l'État assume des responsabilités accrues dans le domaine des transports publics. Les données du recensement de 1981 révèlent que 20% des ménages dans les villes canadiennes ne possèdent pas d'automobile⁴². L'assistance financière versée aux divers réseaux comble les besoins de ce groupe dépendant; elle atténue les difficultés inhérentes au développement de zones densément peuplées.

Le maintien d'une tarification avantageuse avec le concours de subventions gouvernementales satisfait la réalisation d'objectifs sociaux. Le support financier des autorités dans le domaine est conforme aux prémisses qui régissent les politiques redistributives. Liés au principe de l'universalité des programmes sociaux, les services offerts améliorent sensiblement le niveau de vie des sociétés bénéficiaires. L'ampleur du déficit encouru varie selon une combinaison de facteurs incluant la portion des dépenses assumées par l'utilisateur, le coût d'opération des réseaux et la demande populaire. Face à l'expansion des systèmes, la stabilisation des tarifs aux usagers élargit le

---

⁴² Canadian Urban Transit Association, *op. cit.*, 1984, p.5.

fossé entre les revenus et les dépenses. Le maintien d'une sous-tarification implique la recherche de sources de financement complémentaires destinées à renflouer le budget des transporteurs.

Les décisions politiques qui affectent les déplacements des populations urbaines régissent l'allocation des sommes versées pour l'achat d'équipements et l'entretien des véhicules et des installations. La construction de nouvelles lignes qui permettent l'évacuation rapide des banlieusards durant les heures de pointe et l'octroi d'une mobilité aux personnes dépendantes figurent parmi les motifs principaux qui ont contribué à l'institutionnalisation de cette mesure sociale. Le défi qui se pose aux gestionnaires est d'assurer la réalisation des initiatives précédentes par l'élaboration de stratégies compatibles avec l'austérité budgétaire des années 80.

L'aménagement des systèmes de transport au sein des agglomérations européennes et nord-américaines démontre clairement la préoccupation centrale des «décideurs» d'assurer en priorité la circulation quotidienne selon l'axe centre-ville-banlieues. Sous-jacente au critère d'équité, l'amélioration des conditions socio-économiques des résidents urbains représente une donnée accessoire intégrée au processus de planification des transports collectifs.

Sensibles aux préoccupations qui expliquent en partie la naissance de l'État-Providence, les gouvernements prennent en charge un secteur névralgique qui affecte les déplacements des groupes à faible revenu. «Le besoin fondamental des personnes démunies n'est pas d'accroître la vitesse

des équipements utilisés durant les heures de pointe.»⁴³ Ce groupe défavorisé profite d'une redistribution équitable des gouvernements qui, par le biais d'investissements publics, subventionnent les itinéraires empruntés par les clientèles «captives» qui demeurent vulnérables aux réductions de services en dehors des périodes de pointe.

La priorité accordée aux usagers qui circulent quotidiennement dans les quartiers d'affaires oriente le cadre structurel et la planification générale des réseaux. L'expansion des systèmes minimise l'apport réel des initiatives gouvernementales aux personnes à faible revenu qui, tenant compte des faibles distances parcourues, retirent un bénéfice moindre des programmes de subventions destinés aux transporteurs.

Considérant la capacité financière limitée et les exigences de rationalisation des gouvernements néo-libéraux et conservateurs, la diversification des ressources budgétaires exige un effort supplémentaire des instances locales et régionales. Le désengagement partiel envisagé par les niveaux politiques centraux en faveur d'administrations décentralisées sous le contrôle des municipalités participantes, est un trait distinctif d'une vaste restructuration destinée à solutionner l'impasse budgétaire des sociétés de transport. Le transfert de pouvoirs envisagé s'accompagne de responsabilités accrues pour les élus des cités et villes; elle maintient cependant la dépendance financière des «décideurs» locaux.

---

⁴³ Alan Altshuler, James P. Womack, *op. cit.*, p.435.

Le développement des infrastructures routières et le transfert progressif de services de transporteurs privés au secteur public ont fortement marqué l'évolution des structures des entreprises dans ce domaine durant les années 60 et 70. Le contexte agité des années 80 provoqua un réalignement des stratégies : crise urbaine, crise budgétaire, saturation des sources traditionnelles de financement, toutes ont un impact considérable sur la planification des services affectés à la mobilité des populations urbaines. Dans le contexte des mutations structurelles des dernières décennies, le chapitre suivant démontre l'influence de facteurs socio-économiques sur la prise de décision.

3^e Chapitre - La planification des services : intervention de critères socio-économiques

L'état actuel des recherches concernant la problématique des transports en commun démontre qu'une approche multiforme conditionne les décisions dans ce domaine.⁴⁴ Celles-ci se réfèrent à diverses prémisses théoriques empruntées à la géographie scientifique, aux mathématiques ainsi qu'à la science économique. Notre démarche vise à confirmer l'absence de modèle unique régissant le financement et la planification des systèmes.

Certaines orientations développées durant la seconde moitié de XX^e siècle facilitent l'identification d'un processus à la fois politique et administratif. D'une part, les politiques de transport en vigueur sont influencées par des critères généraux qui caractérisent la gestion du secteur public. Ainsi, les notions d'équité, de mobilité, d'accessibilité et d'efficacité conservent leur emprise en dépit des remises en question provoquées par la crise de l'État-Providence. D'autre part, les concepts de «planification stratégique», d'analyse coûts-bénéfices, de «répartition modale» et de gestion rationnelle sont omniprésents dans la formulation de modèles théoriques intégrés progressivement aux recherches entreprises dans le domaine de l'administration publique. Le clivage ou «modal split» intervenant entre les secteurs public et privé ainsi que le contexte idéologique relié à la différenciation d'approches parfois conflictuelles dominant l'élaboration des

---

⁴⁴ David Banister, Peter Hall, op. cit., 455 pages.

stratégies gouvernementales. Après avoir passé en revue l'apport de facteurs économiques, nous aborderons dans la dernière section du présent chapitre la contribution significative de motifs idéologiques au sein des instances décisionnelles.

Plusieurs approches théoriques ont inspiré la formulation des politiques publiques durant les dernières décennies. L'implantation du système américain PPBS (planning, programming budgeting system) durant les années 70 et plus récemment les références au paradigme du choix public («public choice») ont sensiblement modifié la formulation des politiques gouvernementales. Des considérations socio-économiques interviennent à priori dans la création de programmes et d'organismes par les administrations nationale et régionale. Dans la plupart des sociétés modernes, les choix politiques sont formulés en accord avec la théorie démocratique, le régime de droit commun et l'économie politique du marché.⁴⁵

Aux États-Unis, l'intervention du «public choice» réconcilia les exigences de la démocratie directe aux problèmes engendrés par l'impasse fiscale et remit en question plusieurs programmes gouvernementaux. Les déficits budgétaires nationaux ont motivé une évaluation réaliste des capacités financières des systèmes politiques et des populations concernées. La proposition 13 introduite par divers groupes californiens démontra l'attachement des contestataires aux valeurs libérales inscrites dans la

---

⁴⁵ Charles Anderson, Public policy and the complex organization, dans Leon Lindberg Politics and the future of industrial society, David McKay Co., N.Y., 1976, p.195.

constitution des États-Unis. Parallèlement à cette réaction populaire contre l'interventionnisme étatique, les choix des gouvernements sont influencés par une variété d'orientations idéologiques. La perception du rôle de l'État vis-à-vis la mobilité des masses urbaines varie selon la vision libérale, conservatrice ou sociale-démocrate partagée par les détenteurs du pouvoir.

Le recours à l'analyse systémique nous permet de mieux saisir la nature et le contenu du processus d'élaboration des politiques régissant les transports collectifs. Selon le modèle élaboré par David Easton⁴⁶, une interaction persistante entre les intrants («input»), associés aux demandes acheminées à l'intérieur du système politique, et les extrants («output») qui réfèrent à la réponse des «décideurs», est à l'origine du fonctionnement des différents ensembles politiques. La démarche méthodologique sous-jacente démontre que les initiatives gouvernementales qui assurent la mobilité des populations urbaines sont le résultat d'une interaction entre l'environnement socio-économique et les niveaux politiques existants. Notre réflexion basée sur l'expérience récente des «décideurs» se situe au niveau des intrants; elle englobe les caractéristiques idéologiques, les théories administratives qui orientent le choix des autorités publiques et les demandes transmises aux différents paliers de gouvernement.

Les échanges persistants entre les membres d'une collectivité et le cercle des dirigeants au sein d'un état révèlent la présence de facteurs

---

⁴⁶ David Easton, A framework for political analysis, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1965. 143 pages.

structurels intégrés à la planification générale des transports collectifs.

L'application du modèle systémique favorise une description des changements relatifs à l'interdépendance des institutions politico-administratives et des revendications qui lui sont adressées. En ce qui concerne le secteur des transports, les réformes envisagées dans la gestion des réseaux expriment un changement d'attitude au sein des communautés préoccupées par la mobilité des usagers. La participation d'usagers au sein des conseils d'administration des sociétés publiques et l'implication croissante de groupes de pression ajoutent une dimension participante à la structure opérationnelle en place.

Durant les vingt dernières années, la plupart des décisions gouvernementales sont le résultat de pressions extérieures réclamant l'établissement, le maintien et l'extension de services dans les zones urbaines.⁴⁷ L'amalgame d'orientations et de stratégies relatives aux politiques de transport en commun complique la formulation d'une approche intégrée facilement identifiable. Au sein des états occidentaux, fonctionnaires et politiciens des paliers central et régional ont établi la structure organisationnelle des agences responsables; les gouvernements en présence répondent aux demandes des populations par l'établissement de réseaux et par l'octroi de ressources financières appropriées. Les actions des décideurs varient cependant selon les états. Des perceptions opposées concernant la répartition des déficits, l'extension des réseaux, le développement

---

⁴⁷ Alan Altshuler, *op. cit.*, p.439. L'auteur rappelle l'action du mouvement opposé à la construction d'autoroutes (antihighway movement) durant les années 60 et 70.

technologique et le partage des pouvoirs, caractérisent les initiatives des différents gouvernements engagés dans la gestion des réseaux.

Face aux exigences de la planification, les divers opérateurs politiques qui cohabitent à l'intérieur d'un même espace géographique ont une vision intrinsèque de leur rôle et des stratégies qui répondent aux exigences de leur environnement respectif. Ainsi, les normes d'évaluation opérationnelle et le mode de financement diffèrent au sein des états américains et des provinces canadiennes. Les structures institutionnelles en présence sur les territoires nord-américains sont caractérisées par la variété de sources de revenus des sociétés para-gouvernementales, par la présence de différentes techniques comptables et par le recours à diverses stratégies de planification. Aux États-Unis, en France et en Grande-Bretagne, les services de transport bénéficient des transferts du gouvernement central. Au Canada, le support financier des provinces aux administrations régionales et municipales assure le maintien des régies exploitantes. Les critères particuliers qui régissent l'octroi de subventions aux paliers local et régional démontrent l'absence de modèle unique à l'origine des choix budgétaires et structurels qui affectent les transporteurs publics.

L'ébauche d'un modèle décisionnel relié au financement et à la planification du transport en commun se heurte aux caractéristiques institutionnelles des systèmes étatiques et des structures afférentes. Les décisions avancées dans ce secteur de l'activité gouvernementale expriment les contraintes socio-politiques des autorités qui entravent l'élaboration d'une

stratégie unique qui définit les paramètres à la base de l'organisation des déplacements dans les cités et villes.

La formule en vigueur sur les territoires européen et nord-américain opère un partage des pouvoirs entre deux ou trois niveaux d'intervention. Selon les prescriptions constitutionnelles établies en France, aux États-Unis ainsi qu'en Grande-Bretagne, les secteurs de la santé, de l'éducation et du commerce relèvent du palier central et des niveaux intermédiaires. Le partage des juridictions dans le domaine du transport de personnes en milieu urbain est conforme au modèle constitutionnel précédent qui est dominé par une interaction nécessaire entre les partenaires gouvernements et par les relations de pouvoir qui persistent entre eux. L'implication des autorités nationales européennes dans le financement des réseaux de transport public restreint l'autonomie des administrations locales et régionales. Pareille situation complique l'ébauche d'un cadre structurel qui assimile l'ensemble des politiques qui régissent les différents services de transport au sein des agglomérations urbaines.

Dans la plupart des pays mentionnés, des entreprises publiques gèrent les équipements qui assurent la mobilité des populations résidentes. Cette uniformité de propriété masque la diversité des arrangements administratifs au Canada comme ailleurs. Selon un recensement effectué en 1983 sur le territoire canadien, «36 commissions de transport étaient administrées par des municipalités, 23 par des sociétés publiques, 6 par des régies de service

public et 9 autres sociétés par d'autres structures de gestion».⁴⁸ On constate l'absence de direction uniforme dans les états énumérés précédemment; l'administration des services est assujettie à la dépendance des niveaux politiques intermédiaires face aux paliers supérieurs. Ces rapports intergouvernementaux évoluent selon un continuum centralisation-décentralisation. Ainsi, les gouvernements américain et français subventionnent directement les sociétés de transport sous leur emprise. Au Canada, les provinces accordent une aide financière aux agences responsables. Le partage des coûts élaboré dans le Tableau 1, démontre l'apport significatif des administrations provinciales au financement des transports publics. Combinés aux subventions des municipalités, les transferts des provinces canadiennes représentent plus de 50 pour cent des coûts d'opération des régies exploitantes.

TABLEAU 1* : <u>Partage des coûts d'opération</u>		
	<u>1987</u>	<u>1988</u>
1 - Passagers (recettes issues des tarifs)	1 037 933 (46,3 %)	1 109 125 (45,6 %)
2 - Divers (revenus en provenance d'autres sources)	45 506 (2,2 %)	54 052 (2,2 %)
3 - Subventions municipales	546 811 (24,4 %)	578 521 (23,8 %)
4 - Subventions provinciales	600 938 (26,8 %)	641 410 (26,4 %)
5 - Autres subventions	7 667 (0,3 %)	7 504 (0,3 %)

* Source : Association canadienne du transport urbain. Urban transit facts in Canada, 1988 Data, p.9.

À partir des données précédentes, on constate la présence d'unités administratives disparates dans les provinces canadiennes. Pareille observation s'applique également au contexte américain. Après avoir interviewé le personnel cadre de 17 commissions de transports regroupées dans 7 états américains, des chercheurs canadiens concluent «à l'inexistence d'une structure légale ou de modèle théorique commun englobant les études de cas intégrées dans leur ouvrage».⁴⁹

La diversification administrative sous-jacente à la gestion des transports en commun complique l'ébauche d'une approche décisionnelle qui assimile l'ensemble des situations abordées dans cette étude. Conforme à la tendance centrale qui oriente le secteur des services à la population, la formulation des politiques de transport est fortement conditionnée par des facteurs socio-économiques. La démarche stratégique amorcée dans plusieurs états industrialisés englobe les aspects suivants : atteinte des objectifs de départ, estimation de problèmes encourus, fiabilité et stabilité des revenus, impact de la montée des coûts d'opération, faisabilité des mesures envisagées. Toutes ces variables font partie de l'évaluation fonctionnelle des actions entreprises.⁵⁰

Étant donné l'absence de cadre décisionnel établi, la gestion du transport en commun répond à certaines prémisses de base. Nous retenons aux fins de la présente recherche celles dont la présence inspire couramment

---

⁴⁹ Neil Hamilton et Peter Hamilton, *op. cit.*, p.6.

⁵⁰ Harold Wolman, *op. cit.*, p.23.

les programmes des autorités publiques et administratives : les notions d'équité, de mobilité, d'efficacité sont conformes aux priorités établies par les autorités de tutelle. La croissance de la dette nationale amorcée durant les années 70 modifie sensiblement l'impact de ces critères intégrés à la planification générale des régies de transport.

L'état actuel des recherches dans les domaines de l'administration publique et de la science politique confirme l'existence d'une pénurie d'études sur le sujet. La majorité des ouvrages sur le développement des réseaux et des déplacements sur le territoire urbain sont réalisés par des économistes. Les travaux accomplis traduisent cependant une certaine disparité au niveau des stratégies et des initiatives entérinées par les autorités responsables des sociétés de transport en commun.

L'évaluation des avantages économiques liés aux ressources engagées dans l'exploitation des services publics, constitue un champ d'investigation privilégié par certains auteurs. Se référant au modèle ontarien, Mark Frankena analyse l'impact des politiques gouvernementales applicables au transport en commun par la formule suivante : «celles-ci ont-elles entraîné des pertes de ressources ou suscitent-elles au contraire des transferts indésirables entre différents groupes?»⁵¹ La réponse à ces questions suppose un examen de la formule d'assistance financière élaborée par les autorités gouvernementales. Le cadre institutionnel combiné à l'organisation générale des transports

---

⁵¹ Mark Frankena, Urban transportation financing: Theory and policy in Ontario. University of Toronto Press, 1982, p.3.

publics réconcilie diverses exigences socio-économiques; le financement des réseaux, la répartition des compétences et le partage des coûts sont au centre des débats qui alimentent cette activité en milieu urbain.

La crise budgétaire combinée à la décroissance étatique entraînent une réévaluation des critères qui interviennent dans la planification générale des transports collectifs. D'autres aspects importants sont à considérer. À cet égard, les prévisions élaborées par le «Metro Toronto Transportation Plan Review» reconnaissent l'impact environnemental des décisions actuelles et futures. Des facteurs complémentaires sont à considérer : «les coûts résultant d'une variation de la demande de services, les effets socio-économiques et les modifications associées au développement de l'infrastructure des équipements assurant la mobilité des usagers torontois»,⁵² préoccupent les gouvernements chargés du transport de personnes en milieu urbain.

L'élaboration de critères fonctionnels permet d'identifier les avantages et les désavantages des sources de financement et des techniques opérationnelles intégrées à la gestion d'un réseau.⁵³ Ainsi, les responsables de la commission de transport de Toronto (Toronto Transit Commission) réfèrent aux facteurs de productivité et de faisabilité dans la mise en place de mesures de contrôle du transport en commun sur le territoire torontois. D'une part, le rendement, la quantité et la qualité des services offerts varient selon

---

⁵² Pill Juri, Planning and politics: The Metro Toronto Transportation Plan Review. The MIT Press, 1979, p.11.

⁵³ Toronto Transit Commission, Terms of Reference. Innovative transit financing. Révisé, février 1985, p.7.

le contexte budgétaire en place et les ressources disponibles; le partage des coûts entre les usagers, le gouvernement central et les administrations locales ou régionales altère la productivité des transporteurs. D'autre part, le critère de faisabilité met en relief la capacité légale, administrative et le niveau de support public⁵⁴ consécutifs à l'adoption de nouvelles mesures par les commissions de transport.

L'application de normes qualitatives et quantitatives est associée au cadre de gestion des sociétés de transport de plusieurs villes d'Europe et du continent américain. Sur le plan de l'administration interne des entreprises, les prémisses théoriques qui interviennent dans l'analyse des performances des organismes de transports contribuent à la création d'une grille d'évaluation adaptée aux exigences des gestionnaires ainsi qu'aux besoins des populations desservies.

La conciliation entre les deux parties aboutit à l'institutionnalisation de critères généraux qui influent sur la planification des pays industrialisés. Étant donné l'absence d'un modèle décisionnel intégré, l'utilisation de ces paramètres participe à l'élaboration d'une stratégie globale applicable au contexte canadien, à celui des États-Unis, de la France et de la Grande-Bretagne. Les paramètres établis façonnent les orientations générales, les objectifs et le contenu des politiques publiques relatifs à la gestion du transport en commun.

---

⁵⁴ Toronto Transit Commission, op.cit., p.8.

L'orientation socio-économique des gouvernements subit l'influence du contexte idéologique qui domine les sociétés occidentales et qui accompagne les différents cycles de leur évolution. Ainsi, les choix des dirigeants sont déterminés en fonction de perceptions intrinsèques des niveaux économique et social. La dernière section du présent chapitre examinera spécifiquement l'interaction persistante entre la vision socio-économique des gouvernants et les programmes publics sous-jacents.

Certains facteurs d'ordre économique et social façonnent les politiques et les choix budgétaires des administrations publiques. Omniprésentes dans l'élaboration des services de transport en commun, les notions d'équité et de mobilité insistent en premier lieu sur la satisfaction de besoins individuels au sein d'un espace urbain. D'autre part, la gestion économique des biens publics repose sur des normes d'efficacité, de productivité et d'imputabilité axées sur l'optimisation des systèmes. Ces critères accompagnent une stratégie basée sur des standards élevés au niveau de l'organisation et du fonctionnement des réseaux. L'option envisagée par les gestionnaires publics préconise l'assimilation des variables économiques et sociales qui modèlent le processus décisionnel. Les sections qui suivent passeront en revue les variables socio-économiques qui interviennent dans la formulation des politiques de transport ainsi que le contexte idéologique ambiant qui caractérise les administrations publiques en présence.

a) Équité :

Ce concept justifie en partie la prise en charge par l'État de biens et services. La plupart des sociétés qui ont assuré les services de transport urbain depuis le début du siècle étaient motivés par des critères de rentabilité financière; plusieurs transporteurs privés furent par la suite incapables de répondre aux besoins croissants des populations selon une tarification accessible à l'ensemble des résidents des villes. L'augmentation des disparités socio-économiques dans les zones urbaines oblige les autorités à financer divers programmes dans les secteurs du bien-être, de la santé et du transport. Dans ce dernier cas, les paliers administratifs impliqués «garantissent la satisfaction des besoins de déplacement à des coûts acceptables pour les catégories captives»⁵⁵. Les personnes qui ne disposent pas de véhicule privé et qui dépendent exclusivement des réseaux publics peuvent désormais accéder au lieu de travail par l'intermédiaire d'un réseau subventionné.

Dans le contexte de l'élaboration des politiques publiques, l'application du principe d'équité implique la répartition égalitaire ou même redistributive des bénéfices et des pertes entre les membres d'une communauté. L'approche proposée rejoint le critère «d'optimalité» de Pareto stipulant qu'un «changement est justifié lorsqu'un individu au moins profite des avantages

---

⁵⁵ Philippe Essig, Financement des transports urbains dans Philippe Essig et Francis Webster, Papiers de position, Colloque International, 18-21 septembre 1984, Lyon, France, p.5.

encourus sans que personne n'ait subi de préjudice». ⁵⁶ L'équité des programmes sociaux subventionnés par l'État est associé au critère de «bien-être social» formulé par Leslie Pal. ⁵⁷

L'application de normes d'équité dans plusieurs secteurs de l'activité publique suppose une répartition des bénéfices, des coûts et des occasions au profit des membres d'une société. Ainsi, la planification des transports urbains répond à des objectifs sociaux et politiques; elle privilégie les déplacements des classes défavorisées et tient compte de la capacité financière de l'ensemble des contribuables et des agences responsables. La disponibilité et la mise en service d'équipements signifie l'accroissement ou la réduction selon le cas des inégalités entre les membres d'une communauté ⁵⁸ confrontée au problème de la mobilité géographique. L'établissement de formules de financement équitables par les différents paliers gouvernementaux est conforme à l'évaluation des capacités financières et des besoins des groupes qui requièrent l'assistance de l'État dans leurs déplacements quotidiens.

Parmi les options qui s'inspirent du critère précédent, l'imposition d'une taxe progressive versée aux sociétés de transport en commun recueille l'appui des spécialistes américains du Ministère des Transports. Décrivant

---

⁵⁶ Leslie Pal, Public Policy Analysis: An Introduction, Methuen, 1987, p.58.

⁵⁷ Ibid., p.58.

⁵⁸ Banister, David et Hall, Peter, op. cit., p.445.

l'expérience de Knoxville (Tennessee), Banister et Hall concluent en vertu du principe de «social equity» «que l'augmentation des rentrées financières par le biais de taxes spéciales imposées sur l'essence ou selon l'utilisation d'un véhicule, constitue l'option la plus équitable»⁵⁹. Celle-ci a pour principal avantage d'éliminer les hausses périodiques des tarifs de base imposées aux usagers des réseaux subventionnés. L'imposition d'une taxe aux automobilistes versée au budget des transports collectifs, favorise certains membres d'une collectivité qui n'ont pas l'usage exclusif d'un véhicule privé.

Associée au principe d'équité, l'expression «droit au transport» est omniprésente dans la gestion des services publics. La terminologie relative au contexte qui prévaut dans les villes françaises sous-entend l'implantation de mesures «assurant pour la totalité de la population, la possibilité d'accéder aux zones d'emplois et aux équipements du centre-ville».⁶⁰ La réalisation d'infrastructures ajoutée à l'adoption de grilles tarifaires qui respectent la capacité de payer des usagers des zones urbaines font partie d'une vision renouvelée de l'intervention étatique. «Le droit au transport»⁶¹ entraîne l'adoption de politiques qui facilitent les migrations quotidiennes des

---

⁵⁹ Voir, U.S. Department of Transportation Evaluation of innovative financing techniques, Knoxville Tennessee's experience. Juin 1984, 95 pages.

⁶⁰ Pierre Merlin, op. cit., p.91.

⁶¹ A. Ruhl, La satisfaction des besoins de transport, dans Financement des transports urbains, colloque international, 18-21 septembre 1984, Lyon, France, p.55.

personnes à l'intérieur de zones commerciales, industrielles et des sites de loisirs.

Par le biais de subventions ou de taxes spéciales comparables au «versement transport»^{*} appliqué sur le territoire parisien, l'État supplée aux carences qui entravent la circulation des véhicules et des personnes.

L'objectif de la participation stratégique des gouvernements suppose l'établissement de normes minimales à l'avantage des résidents des villes et des banlieues. La revendication du «droit au transport» confirme également la responsabilité des autorités publiques dans la satisfaction des besoins essentiels de personnes incapables d'assumer l'achat d'un véhicule privé.

S'attardant aux motifs sociaux qui inspirent l'action des décideurs, plusieurs études utilisent le modèle d'analyse d'équité distributionnelle. Celui-ci s'intéresse principalement à l'évaluation des avantages et des inconvénients que retirent certaines couches de la population suite à l'adoption de mesures de soutien dans les divers secteurs de l'activité publique. Appliquée aux transports collectifs, cette technique d'évaluation détermine les gains consécutifs à l'addition de nouveaux équipements ou qui résultent d'un remaniement des formules de financement. Le recours au modèle précédent intervient fréquemment dans le cadre de l'analyse rationnelle; l'équité distributionnelle révèle au chercheur la meilleure option, celle qui répond le plus adéquatement aux objectifs ainsi qu'aux limites budgétaires d'une organisation.

---

* taxe défrayée par l'employeur aux fins du transport en commun.

Le modèle proposé présente cependant des faiblesses évidentes; Michael Carley reconnaît que l'identification des bénéficiaires qui profitent de l'allocation des ressources étatiques est difficile à établir.⁶² L'impact d'une modification de la grille tarifaire imposée aux usagers comparativement au versement de subventions a des effets mesurables sur la clientèle des réseaux. Par exemple, l'augmentation des tarifs risque de faire perdre de nombreux usagers aux régies exploitantes. Pour les transporteurs, toute baisse anticipée de l'achalandage diminue sensiblement les recettes et exige des sources de financement additionnelles. À l'échelle d'une municipalité ou d'une région, ce sont les contribuables qui risquent d'absorber le déficit inhérent à cette baisse d'affluence. L'évaluation précise des gains et des pertes encourues par les différents groupes au sein d'une communauté est une tâche fort complexe. La détermination des classes sociales, l'impact d'une hausse de prix sur le taux de fréquentation et l'évaluation des besoins financiers consécutifs à la diminution de clientèle constituent des pré-requis essentiels à la base d'une recherche qui emprunte le modèle d'équité distributionnelle.

L'application de politiques inspirées du principe d'équité établit un lien direct entre les personnes qui reçoivent un avantage imputable à la prise de décision, et celles qui subissent un recul sur le plan social ou économique consécutif aux mesures entérinées par les «décideurs». Les implications socio-

---

⁶² Michael Carley, Rational techniques in policy analysis, Policy Studies, Institute Heinemann. Educational Books, London, 1980, p.78.

économiques du «droit au transport» sont compatibles avec le modèle d'analyse d'équité distributionnelle. La mise en valeur de cette revendication dans les sociétés industrialisées rejoint les priorités de l'État-Providence; elle préconise l'octroi de biens et services accessibles aux collectivités sans référence préalable au revenu ainsi qu'à l'emploi des prestataires éventuels. L'évaluation des conséquences sous-jacentes aux mesures adoptées est soumise à l'influence de jugements de valeur; cette situation complique l'étude objective des gains et pertes encourues par les prestataires de services et les personnes qui n'ont pas recours aux programmes gouvernementaux.

b) Mobilité et accessibilité :

Les critères énoncés ont une incidence sociale et concernent spécifiquement deux clientèles. D'une part, un marché captif c'est-à-dire totalement dépendant des réseaux de transport public; cette catégorie est vulnérable aux changements projetés qui affectent le financement des transporteurs et la grille tarifaire des usagers. Le réaménagement de circuits de même que l'abandon de lignes déficitaires constituent une menace supplémentaire qui réduit considérablement la mobilité et l'accessibilité de ces usagers. D'autre part, les transports en commun avantagent un marché non-captif, notamment les automobilistes confrontés aux multiples inconvénients de la congestion des centre-villes. L'insuffisance et les frais élevés de stationnement, combinés aux ralentissements fréquents, incitent le recours

aux systèmes alternatifs. Invoquant des motifs socio-économiques, divers segments de la population préfèrent les modes collectifs de transport.

L'expansion des sociétés publiques dans ce domaine s'explique par la détermination des autorités politiques qui préconisent un mode viable destiné aux clientèles précédentes. Se référant aux années 70, Darch et Goddard ont repris une observation de Lithwick qui insiste sur l'incidence néfaste résultant de l'installation de nombreuses usines à l'intérieur du périmètre des villes.⁶³

L'absence de réseaux adéquats limite l'accès des travailleurs sur les lieux de travail et confine les classes inférieures au centre-ville. L'expansion des villes-dortoirs consécutive à l'implantation de sites résidentiels et commerciaux à des prix compétitifs pose un défi supplémentaire aux catégories dépendantes ainsi qu'aux voyageurs qui désirent accéder rapidement au centre-ville à des fins d'emploi ou de loisirs. Le transport en commun représente un apport essentiel à la qualité de vie dans les agglomérations urbaines; il intervient dans la satisfaction des besoins élémentaires des classes moyennes et des groupes défavorisés.

L'intervention du critère de mobilité dans la planification des réseaux modifie substantiellement le contexte des opérations. Elle implique en premier lieu l'octroi d'un «potentiel de déplacement des usagers».⁶⁴ Suite au transfert d'entreprises privées au secteur public, les initiatives gouvernementales dans ce secteur en expansion sont le résultat de l'augmentation de la demande

---

⁶³ Rosalie Darch et Linda Goddard, Montreal Transportation, 1972, p.32.

⁶⁴ Patrick Hallet, op. cit., p.28.

consécutive au développement socio-économique des régions urbaines.

L'implantation d'une nouvelle technologie comble également les attentes des gestionnaires : l'accélération de la vitesse des déplacements, la réduction des arrêts, l'aménagement des couloirs réservés aux véhicules utilitaires et l'instauration de lignes express sont à l'étude dans la plupart des sociétés industrielles.

La notion d'accessibilité est sujette aux décisions des niveaux politiques et des commissions sous leur tutelle. Ainsi, les modifications au chapitre de la tarification aux usagers sont susceptibles de limiter l'accès de personnes incapables d'assumer les majorations prévues. Dans la même veine, des coupures de services privent les clientèles vulnérables face à la suppression ou la réduction des circuits. Les mesures restrictives envisagées concernent les modalités qui régissent l'usage des équipements publics et la capacité d'accéder aux destinations projetées.⁶⁵

Considérant la vocation actuelle du transport en commun, toute initiative qui restreint l'usage des infrastructures publiques existantes entrave l'application de solutions de rechange face aux inconvénients reliés à l'utilisation massive de l'automobile. L'option idéale consiste à privilégier l'accessibilité des services par le maintien de coûts et d'horaires acceptables⁶⁶. La révision des structures opérationnelles susceptibles d'altérer

---

⁶⁵ Patrick Hallet, op. cit., p.28.

⁶⁶ Hans Blumenfeld, Tackling Transit troubles in Charles Bryfogle, Ralph Krueger, Urban Problems, Holt Rinehart and Winston. 1975, p.192.

ces dernières exigences impose des contraintes supplémentaires qui limitent les déplacements des clientèles dépendantes.

Certains ouvrages confirment la présence des critères d'accessibilité et de mobilité dans l'analyse de la demande de transport.⁶⁷ Ces critères inspirent les stratégies de planification et favorisent l'élaboration de lois empiriques qui s'expriment à l'occasion par des relations mathématiques. Les modèles connexes tracent les migrations internes et externes qui modifient les habitudes des usagers au sein d'un espace géographique. La recherche de moyens qui facilitent la circulation des personnes et des véhicules soulève le problème de l'équité; l'octroi d'une certaine mobilité intervient dans l'application de décisions et de programmes d'assistance qui répondent aux besoins essentiels des divers groupes sociaux.

c) Efficacité et efficience des systèmes :

La réévaluation des programmes gouvernementaux consécutive à la crise des finances publiques suscite une remise en question des acquis de l'État-Providence. Alignés sur des objectifs et des normes budgétaires spécifiques, la performance et les résultats des initiatives étatiques satisfont idéalement au critère d'efficacité. Celui-ci s'ajoute aux normes complémentaires de productivité et de rapidité d'exécution des politiques redistributives. D'une part, appliquées au secteur des transports collectifs, les notions précédentes concernent particulièrement l'efficacité organisationnelle

---

⁶⁷ Pierre Merlin, op. cit., p.115.

qui oriente la gestion des sociétés exploitantes. Les changements relatifs au partage des responsabilités combinés au raffermissement des contrôles budgétaires ainsi qu'à l'amélioration des communications internes se rallient au critère fonctionnel envisagé par les gestionnaires.

D'autre part, l'évaluation des performances d'un réseau s'effectue conformément aux prescriptions établies par les autorités compétentes. Ainsi, la réduction des coûts associés à l'entretien des voies et du matériel roulant est conditionnelle à la planification rigoureuse des dessertes et des circuits intégrés au territoire desservi. L'utilisation judicieuse des ressources humaines et financières influe directement sur l'efficacité opérationnelle entérinée par les différents niveaux de gouvernement, les administrations locales et les usagers. L'apport du développement technologique est significatif. L'implantation de systèmes sophistiqués permet de réduire la durée des trajets, les coûts d'entretien et la consommation d'énergie.

Selon diverses études décrivant les tendances actuelles des transports urbains au Canada, il est prouvé :

«qu'à l'exception des groupes de revenus les plus défavorisés, les usagers sont beaucoup plus sensibles à la vitesse globale du service qu'au coût du transport quand il s'agit de choisir».⁶⁸

La qualité des installations, la rapidité et le confort des déplacements encouragent le recours éventuel des collectivités aux systèmes de transport public. La notion d'efficacité sous-entend l'obtention d'un rendement

---

⁶⁸ Patrick H. Hallet, *op. cit.*, p.14.

maximal moyennant le versement d'un tarif. Les résultats anticipés agissent directement sur le taux d'utilisation des équipements disponibles.

L'augmentation de la durée des trajets et la réduction des services entraînent une baisse de l'achalandage. À l'opposé, la réglementation du stationnement et l'adoption de corridors réservés qui facilitent la circulation des véhicules utilitaires constituent un attrait supplémentaire qui influe sur le choix des utilisateurs potentiels. «À long terme, la planification et l'aménagement des terrains ont un rôle crucial pour la permanence et la vitalité des transports urbains».⁶⁹ Tel que démontré dans le chapitre précédent, la gestion du territoire et l'extension des installations qui assurent la mobilité des résident(e)s exercent une influence réciproque.

L'application d'une stratégie susceptible d'accroître le rendement des réseaux et des équipements en service peut éventuellement hausser le niveau de satisfaction des usagers. Les dépenses publiques affectées à l'amélioration des infrastructures ainsi qu'à la stabilisation des tarifs misent en partie sur une augmentation sensible de la clientèle. La formulation d'objectifs et de prévisions interviennent dans le processus d'élaboration des stratégies budgétaires des régies de transport et laissent entrevoir l'atteinte de certains résultats par les décideurs publics. Le raffinement des techniques de gestion ajouté à la capitalisation des entreprises de services, encouragent le développement technologique amorcé durant les dernières décennies. La

---

⁶⁹ Patrick H. Hallet, op. cit., p.67.

conversion en faveur du transport par rail et l'achat de véhicules articulés modifient le panorama des grandes villes.

Sous l'empire des restrictions budgétaires, les commissions responsables s'intéressent davantage à la productivité des installations en service. Divers programmes implantés par les autorités publiques concernent l'absentéisme au travail, la réduction de la consommation d'énergie et de la durée des parcours. Les mesures préconisées encouragent une utilisation maximale des ressources disponibles; elles contribuent à l'établissement d'un service qui mise sur la fréquence et le confort des trajets adaptés aux mutations périodiques des populations urbaines. La fiabilité des circuits empruntés s'ajoute aux préoccupations quotidiennes des populations urbaines. Les clientèles desservies espèrent minimiser les désagréments inhérents à l'utilisation de correspondances nécessaires pour parvenir à destination. La coordination des horaires, des tarifs et des distances à parcourir rallie les critères d'efficacité et de fiabilité; elle rehausse la qualité des services offerts.

Depuis le début des années 70, l'analyse des politiques publiques s'effectue selon différents modèles d'évaluation qui s'inspirent des normes de rendement, d'efficience et de productivité. Les objectifs avoués du programme américain PPBS (planning, programming budgeting system) et plus récemment, de la stratégie «Zero base budgeting» sont essentiellement normatifs parce qu'ils interprètent la performance générale des initiatives gouvernementales selon divers critères opérationnels. Les études consécutives examinent le niveau de compatibilité entre les objectifs formulés

et les résultats obtenus incluant les déboursés associés aux réalisations.

D'autre part, l'évaluation des programmes gouvernementaux inclut une analyse systémique des besoins et des réponses qui leur sont adressées par le biais d'une redistribution des ressources fiscales de l'État.

Le concept «d'efficience productive»⁷⁰ appliquée aux administrations publiques des États-Unis et de la Grande-Bretagne sous-entend «l'obtention d'alternatives maximales consécutives aux demandes formulées par l'environnement socio-politique»⁷¹. Les solutions proposées sont limitées par le contexte budgétaire des instances décisionnelles locales et nationales. «L'efficience économique suppose l'établissement de services à des coûts les plus bas tenant compte des ressources socio-économiques disponibles.»⁷² Considérant l'importance des facteurs environnementaux en milieu urbain, les paramètres précédents ont une influence amoindrie dans l'élaboration des politiques publiques. La pollution atmosphérique ou par le bruit altère la qualité de vie des villes. La réduction des effets secondaires et la concertation des acteurs politico-administratifs impliqués dans la planification urbaine concourent à l'établissement de systèmes qui permettent une mobilité accrue à l'intérieur d'une zone métropolitaine.

L'apport significatif des préoccupations environnementales à la gestion des transports publics impose un réalignement idéologique des autorités

---

⁷⁰ Michael Carley, op. cit., p.64.

⁷¹ Ibid., p.64.

⁷² Ibid., p.66.

responsables. L'efficacité et l'efficience établies antérieurement à partir de critères fonctionnels tels que la rapidité des déplacements, les tarifs en vigueur et la commodité des horaires, répondent en partie aux préoccupations actuelles des communautés desservies. Celles-ci réagissent également à la détérioration du milieu en réclamant une intervention ponctuelle de la part des gouvernements. Depuis le début des années 80, l'équilibre écologique au sein des zones urbaines préoccupe un nombre croissant de groupes de pression voués à la protection de l'environnement. Ceux-ci exigent une action prompte des décideurs.

L'implication des divers paliers de gouvernements dans l'élaboration des systèmes de transport collectif satisfait plusieurs objectifs : d'une part, permettre une allocation efficace des ressources humaines et financières. Celle-ci signifie l'obtention d'un rendement maximal au meilleur coût possible selon des normes et des principes opérationnels établis préalablement. D'autre part, les décisions appliquées dans ce domaine de l'activité publique impliquent la réalisation de certains objectifs complémentaires tels le développement régional et l'équité des programmes de soutien intégrés à l'État-Providence. L'interaction démontrée précédemment entre la planification des transports urbains et l'aménagement du territoire s'incorpore à la stratégie générale adoptée par les divers paliers gouvernementaux.

Commentant le rôle des commissions régionales qui gèrent les différents réseaux ontariens, Mark Frankena affirme que l'approche stratégique des entreprises para-publiques «devrait augmenter l'efficacité

économique et réduire les inégalités de revenu».⁷³ Le soutien financier des états démocratiques incluant le Canada et la Grande-Bretagne de même que leur participation à l'élaboration du cadre opérationnel expriment les préoccupations socio-économiques partagées par l'auteur. L'octroi de subventions directes soumises à des critères de rendement permet le maintien de tarifs équitables, accessibles à toutes les classes sociales.

Parmi les considérations socio-économiques qui caractérisent l'action des gouvernements, certains critères qualitatifs influencent les choix des usagers et des organismes para-gouvernementaux. Des intérêts divergents opposent parfois les principaux acteurs qui assurent la viabilité des transports en commun. Motivée par la qualité des services, la clientèle régulière considère prioritairement la ponctualité, la rapidité, la régularité ainsi que la présence d'équipements et de systèmes sécuritaires. Le maintien d'une tarification abordable combinée au confort de l'équipement suscitent également une réaction positive de la part des usagers.⁷⁴ L'expansion des agglomérations urbaines et des trajets à parcourir modifie régulièrement les besoins d'expertise et le support financier des gestionnaires locaux. «L'adaptabilité» des systèmes aux exigences du milieu pose un défi supplémentaire aux dirigeants des sociétés exploitantes.

Depuis le début du siècle, le concept de rentabilité évolue selon le contexte économique ambiant. À partir de la Seconde Guerre Mondiale, la

---

⁷³ Mark Frankena, op. cit., p.83.

⁷⁴ RATP, Plan d'entreprise, 1986-1990.

plupart des entreprises privées de transport public ont misé sur la réalisation de profits; une forte augmentation de la demande combinée à la hausse des frais d'exploitation ont par la suite diminué le seuil de rentabilité des transporteurs privés. Étant donné l'impossibilité de recouvrer les dépenses d'exploitation par une majoration substantielle des tarifs de base susceptible de restreindre la mobilité des personnes défavorisées, les divers paliers de gouvernement assumèrent une partie du déficit relatif à la prestation de services. Le retrait progressif de l'entreprise privée ainsi que l'augmentation du support étatique entraînèrent la création d'organismes de transport publics financés en majeure partie par les administrations gouvernementales impliquées dans le développement des zones urbaines.

Sous la supervision de l'État, le concept de rentabilité a subi certaines modifications structurelles. Celles-ci préconisent l'équilibre budgétaire, c'est-à-dire l'octroi de subventions gouvernementales qui assument une partie des dépenses nécessaires à l'entretien des réseaux ainsi qu'à l'achat d'équipements utilitaires. Les critères de mobilité et d'équité se substituèrent aux notions de profit et de rentabilité jadis sous-jacentes à l'exploitation des transports en commun.

Les facteurs sociaux reléguèrent au second rang les normes rigides empruntées à l'économie de libre-marché. L'évaluation du rendement, de la rapidité et de l'efficacité conditionne en partie le fonctionnement général des systèmes de transports collectifs. Le transfert des opérations du secteur privé au secteur public sous-entend l'adaptation aux exigences de mobilité des

populations à desservir. L'approche envisagée exclut le recouvrement direct des coûts d'opération par le biais des tarifs à l'utilisateur. Des sources de financement complémentaires sous la forme de subventions directes ou par le versement d'une quote-part selon l'évaluation foncière des municipalités concernées, soutiennent le déficit budgétaire des organismes paragouvernementaux.

L'application concurrente des critères socio-économiques décrits précédemment soulève certaines critiques. L'instauration de programmes qui intègre à la fois des normes d'équité et d'efficacité introduit une dialectique supplémentaire à l'élaboration des politiques dans ce domaine de l'activité publique. Les changements normatifs remettent en question le cadre décisionnel existant. En ce qui concerne l'incompatibilité persistante entre d'une part, les standards qualitatifs et quantitatifs qui régissent les performances de la main-d'œuvre et des équipements, et d'autre part, la réalisation d'objectifs sociaux à l'intérieur d'une zone opérationnelle, Benjamin Levin confirme la présence d'une situation antinomique :

The conflict between competing goals of efficiency, effectiveness and equity is both particularly acute and particularly visible.⁷⁵

Plusieurs variables, en particulier la fiabilité du matériel roulant, la localisation des arrêts et la qualité de l'information dispensée aux usagers valorisent les différents réseaux. L'amélioration des conditions qualitatives et

---

⁷⁵ Benjamin Levin, *Strategic planning in government* dans la *Revue d'Administration publique du Canada*, Hiver 1985, no.4, p.602.

quantitatives modifie l'image statique des transporteurs des années 60. Récemment, la création de lignes express LRT (Light-Rapid Transit) dans plusieurs villes nord-américaines, notamment Vancouver et San Francisco, réduit les inconvénients de la circulation automobile; la rapidité des déplacements accroît le taux de satisfaction des usagers. Le développement technologique responsable de l'implantation de systèmes de contrôle informatisés et de véhicules utilitaires sophistiqués, rehausse la performance des organismes qui assurent la mobilité d'une clientèle sensible aux avantages d'un mode de transport adapté au milieu urbain.

Dictées par le cadre budgétaire restreint des années 80, les mesures entreprises au chapitre de l'efficience des réseaux de transport, concilient l'amélioration des services existants et la réduction des coûts d'opération. Sur le plan organisationnel, le partage des responsabilités entre les acteurs politico-administratifs, le développement de la formation professionnelle et la consolidation des méthodes de gestion, répondent aux exigences de la conjoncture nouvelle.

Le resserrement des dépenses suppose également la réalisation de performances accrues de l'ensemble du réseau, notamment des ressources humaines et financières engagées par les organismes responsables. L'utilisation judicieuse de l'information relative à la gestion des régies parapubliques et l'adoption de mesures incitatives qui améliorent le rendement du personnel satisfont aux exigences d'un contexte mutant.

Enfin, l'étude des critères socio-économiques qui interviennent dans le processus introduit la notion de «faisabilité». D'une part, l'application légale des options envisagées par les «décideurs» politiques est soumise au partage des pouvoirs entre les principaux paliers gouvernementaux en présence. Au niveau local, le contexte budgétaire limité incite la recherche d'appuis financiers auprès des niveaux politiques supérieurs. L'élimination de la dépendance traditionnelle des organismes administratifs dans le domaine du transport de personnes exige un transfert de ressources financières en leur faveur. Pareille mesure est soumise à la délégation constitutionnelle des juridictions nationales et intermédiaires représentées par les états américains, les provinces canadiennes et les régions administratives britanniques et françaises.

D'autre part, la praticabilité d'une politique gouvernementale fait référence «au consentement des citoyens en accord avec l'imposition de taxes soutenant le transport local».⁷⁶ Cette condition est essentielle à la réussite d'initiatives réformistes dans le domaine. La participation financière des communautés permet l'octroi de services compatibles avec les attentes des personnes bénéficiaires des programmes gouvernementaux. Intégrés aux responsabilités générales des gouvernements nationaux et des paliers intermédiaires, le recours au financement public, dans le domaine des transports urbains, au même titre que l'entretien du système routier et des

---

⁷⁶ U.S. Department of Transportation, op. cit., 1984, p.87.

services de sécurité publique, sous-entend un appui soutenu des contribuables-usagers.

d) «Optimisation» des réseaux :

Conformément aux critères énoncés précédemment, des stratégies améliorées s'alignent sur le contexte socio-économique mutant qui prévaut au sein des pays européens et de l'Amérique du Nord. Ainsi, les concepts «d'optimalisation» et «d'optimisation» inspirent la planification des organismes publics. Selon un dirigeant de la Régie Autonome des Transports parisiens, l'un des objectifs formulés par les entreprises chargées de l'exploitation des transports en commun est parfaitement compatible avec l'entrée en vigueur de réformes administratives. Ainsi, «l'optimisation du coût global de la fonction transports urbains, incluant le transport individuel, s'effectue en orientant le comportement des agents économiques.»⁷⁷

La participation des secteurs public et privé à l'amélioration du rendement des installations et de l'équipement, complète l'approche réformiste élaborée par les administrations gouvernementales. Celle-ci préconise «le maintien d'un système de financement durable qui garantisse les meilleures conditions possible de fonctionnement des entreprises et de développement du trafic».⁷⁸ L'approche idéale consiste à raffermir l'équilibre

---

⁷⁷ Philippe Essig, Francis Webster, op. cit., p.12.

⁷⁸ Ibid., p.12.

budgétaire des organismes tout en préservant le maintien de standards qualitatifs et quantitatifs reliés à l'exploitation des transports collectifs.

L'élaboration d'un processus d'optimisation par les autorités administratives à l'échelle nationale ou régionale rejoint certaines considérations socio-économiques décrites précédemment, qui mettent en évidence l'efficience, l'efficacité et l'équité des politiques de transport. Certaines études suggèrent l'adoption d'une stratégie globale⁷⁹ qui préconise trois étapes principales. Premièrement, définir les priorités des organismes prestataires de services à partir des objectifs gouvernementaux et les besoins d'une agglomération urbaine. Deuxièmement, assurer la rentabilité des investissements dans ce secteur, c'est-à-dire combler certaines attentes sur le plan social. Cette perspective diffère sensiblement de l'orientation économique traditionnelle centrée sur la notion de profit qui est remplacée par l'équilibre budgétaire des entreprises para-gouvernementales.

Enfin, l'approche stratégique visée inclut «l'optimisation de la capacité d'adaptation du système de transport»⁸⁰, particulièrement la recherche d'une alternative qui assimile les changements technologiques, les réajustements périodiques réclamés par les usagers et les contraintes budgétaires des «décideurs». L'établissement d'une stratégie optimale nécessite l'application d'un cadre théorique multipolaire modifiable selon le contexte socio-économique environnant. La mise en place d'un processus global qui s'inspire

---

⁷⁹ Ministère des Transports, Les Transports au Québec, 1982, p.2.

⁸⁰ Transport-Québec, Les Transports au Québec, 1982, p.2.

des prémisses précédentes représente une alternative potentielle qui peut s'ajuster aux caractéristiques du milieu urbain.

e) Contexte idéologique :

L'influence de critères de rendement combinés aux différentes approches décisionnelles répandues au sein des administrations publiques dominant les politiques de transport urbain. Notre étude aborde dans cette dernière section un volet additionnel qui influe sur les choix des décideurs publics. Ainsi, nous verrons dans quelle mesure les stratégies para-gouvernementales en vigueur sont conditionnées par les préférences idéologiques des dirigeants politiques. Dans cette veine, certaines décisions du gouvernement américain durant la période 1970-1988 ont considérablement modifié le financement et la planification dans le domaine du transport de personnes. Durant les années 70, l'intérêt des autorités à ce chapitre est manifeste : la majoration du volume des investissements entraîna la réalisation de plusieurs projets et l'accroissement de la capacité des réseaux. L'arrivée au pouvoir d'un gouvernement républicain en 1981, provoqua un remaniement des programmes établis dans ce secteur :

L'administration républicaine a en effet une attitude très négative envers les transports collectifs et n'a pas caché son opposition quasi-idéologique impliquant une coupe dans les aides

fédérales versées par le «Urban Mass Transit Authority». ⁸¹

L'orientation idéologique de l'équipe Reagan transcenda la direction des affaires étatiques : la réduction du déficit et des engagements financiers de l'État, constituait l'une des priorités établies par les promoteurs des «Reaganomics». L'adoption d'un cadre budgétaire restrictif destiné à freiner la croissance de l'État-Providence a provoqué une diminution des subventions gouvernementaux en milieu urbain. La baisse des contributions fédérales combinée à l'élimination de programmes jugés trop coûteux entrava sérieusement le redressement spectaculaire des équipements et des réseaux qui contribua à la renaissance des transports collectifs dans plusieurs villes de l'Ouest et du Sud des États-Unis. ⁸²

Durant l'ère Reagan, la stratégie des autorités fédérales contrasta singulièrement avec la détermination des niveaux intermédiaires et des municipalités qui se sont engagés dans la relance des transporteurs publics des grandes métropoles. Délaissant le contexte idéologique qui prévaut au sein de l'administration centrale, la gestion des états de l'Union et des organismes locaux répond davantage à des préoccupations socio-économiques. La satisfaction des besoins de mobilité, le rendement général

---

⁸¹ Note mensuelle d'information de la Direction des transports terrestres (DTT) Ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports, juillet 1985, n° 70, p.21.

⁸² Ibid., p.21.

des systèmes et l'équilibre budgétaire des entreprises relèguent les prémisses idéologiques au second rang.

La planification de plusieurs gouvernements occidentaux dans le domaine des transports évolue selon deux pôles qui transcendent l'évolution des politiques publiques. D'une part, la présence de régimes unitaires sur le continent européen a favorisé le développement d'une approche nettement interventionniste. Ainsi, les gouvernements concernés exercent un leadership au niveau socio-économique qui se manifeste principalement par l'imposition d'une tutelle ministérielle accompagnée de programmes de subventions modifiables selon les circonstances et les priorités gouvernementales. Pareille formule a recueilli l'assentiment de politiciens britanniques et français durant les dernières décennies. Étant donné l'importance stratégique des transports urbains dans le développement des villes et les contraintes inhérentes aux dimensions du territoire, l'État assume, avec la collaboration d'autres niveaux de gouvernement, l'organisation et le financement du transport en commun.

D'autre part, préoccupés par le redressement budgétaire, certains dirigeants américains et britanniques optèrent pour une gestion rationnelle des agences para-gouvernementales. L'ère du «thatcherisme» et des «reaganomics» est caractérisée par le rejet de l'interventionnisme étatique et par le retour aux valeurs traditionnelles de l'économie de libre-marché. Reconnaissant le bien-fondé d'une participation locale dans l'élaboration des stratégies de transport, les administrations conservatrice et républicaine

amorçèrent un redressement budgétaire ainsi qu'une réforme de la réglementation dans plusieurs secteurs de l'activité publique.

Le clivage persistant entre les interventionnistes libéraux et les non-interventionnistes conservateurs caractérise la planification économique des pays industrialisés⁸³. Les variations organisationnelles des provinces canadiennes reflètent les préférences des autorités en place. L'option privilégiée par le gouvernement de l'Ontario préconise un interventionnisme modéré; les municipalités exercent les pouvoirs suivants :

la juridiction sur les aspects relatifs à la fourniture de services incluant la planification, la gestion et les politiques opérationnelles concernant le niveau des services et la structure tarifaire.⁸⁴

Les programmes d'aide au transport entérinés par les autorités provinciales interviennent dans la gérance quotidienne des opérations confiées aux administrateurs locaux. Le ministère de tutelle établit une liste de critères normatifs qui régissent l'obtention de crédits supplémentaires et le versement de montants forfaitaires aux régies para-gouvernementales exploitantes. Selon la réglementation formulée par le ministère ontarien des Transports, «une municipalité est éligible à des subventions additionnelles si les coûts d'opération excèdent ses coûts théoriques nets d'opération».⁸⁵ La référence à

---

⁸³ Hugh Thorburn, Planning the economy: Building federal-provincial consensus, Canadian Institute for economic policy, 1984, p.34.

⁸⁴ Association canadienne du transport urbain, Government funding policies for urban transit in Canada, 1986, p.22.

⁸⁵ Ibid., p.23.

des facteurs de rendement et de performance, couramment utilisés dans l'entreprise privée, fait partie de l'approche décisionnelle entérinée par les administrations provinciales qui accorde la priorité à la rentabilité sociale des investissements majeurs dans le domaine des services. D'autre part, l'admissibilité aux programmes de développement, l'adoption de stratégies «managerielles» et l'expansion technologique sont soumises à des critères d'efficience et d'efficacité empruntés au secteur privé.

Comparativement au modèle ontarien, l'approche québécoise est plus dirigiste; elle incite les régies exploitantes à faciliter l'usage d'une carte mensuelle qui permet l'accès illimité au service régulier du réseau. L'accessibilité aux subventions provinciales est conditionnelle à l'instauration du titre de transport par les régies. Selon les critères établis, Transport-Québec rembourse aux sociétés le quart⁸⁶ environ des rabais consentis par le laissez-passer mensuel. Le ministère provincial verse en sus une contribution équivalant 40 pour cent des revenus qui proviennent de la tarification des services réguliers. Comparativement à l'Ontario, les programmes québécois d'assistance financière sont nettement interventionnistes et réduisent la marge de manoeuvre des administrations locales et régionales.

L'établissement de liens idéologiques relatifs aux décisions des gestionnaires québécois et ontariens pose certaines difficultés. Les contraintes budgétaires des gouvernements en présence, l'ampleur du déficit provincial et les conditions socio-économiques des collectivités desservies

---

⁸⁶ Association canadienne du transport urbain, op. cit., p.15.

orientent la planification de ces entités voisines. Les critères empruntés à l'économie de libre-marché prévalent dans la formulation des politiques des dirigeants provinciaux. Les programmes financés par les ministères des transports à l'échelle provinciale excluent l'application de critères idéologiques susceptibles d'affecter le montant des subventions destinées aux municipalités.

L'analyse des sommes octroyées par les gouvernements de l'Ontario et du Québec en ce qui concerne le financement des réseaux et des immobilisations, démontre la présence de tendances similaires. En 1984-85, le gouvernement ontarien versait 498 \$ millions à 58 organismes qui assuraient la mobilité de 6,57 millions d'habitants. Durant l'année 1985, Transport-Québec versait 317 246 000 \$ millions à 10 sociétés de transport urbain qui desservaient 3,4 millions de résidents sur leur territoire respectif.⁸⁷

Considérant l'ensemble des sommes imparties aux systèmes et le nombre de bénéficiaires, les données précédentes révèlent que l'allocation consentie par l'Ontario est supérieure aux transferts du gouvernement québécois. Selon les informations contenues dans le rapport annuel de 1985, la contribution gouvernementale du ministère des transports de l'Ontario représente 53 pour cent des revenus des différentes commissions de transport, comparativement à 42 pour cent pour les régies québécoises.⁸⁸ Cet écart est partiellement imputable à l'ajout de volets complémentaires par les

---

⁸⁷ Association canadienne du transport urbain, op. cit., pp.12,28.

⁸⁸ Ibid., pp.12,28.

autorités gouvernementales ontariennes. La réalisation d'infrastructures et l'achat d'équipements utilitaires sont admissibles aux programmes du ministère responsable. Les subventions relatives à la construction de réseaux express («Rapid Transit») compensent 75 pour cent des investissements encourus par les sociétés de transport.

L'analyse des dépenses des administrations ontarienne et québécoise dénote une certaine concordance idéologique entre leurs dirigeants à l'égard de décisions qui définissent le secteur du transport en commun. Sur le territoire français, on constate à ce chapitre, l'apport significatif de gouvernements socialistes et de «centre-droit» au développement des systèmes de transport durant les dernières décennies. Traditionnellement, les administrations de «gauche» favorisent la promotion des transports collectifs. Des mesures interventionnistes jugées «socialisantes», notamment le «versement transport», figurent parmi les réalisations de Giscard d'Estaing, leader de la «Droite» française durant les années 70 et confirment la faible confluence des motivations idéologiques des gouvernants au pouvoir et leur impact minimal sur la planification générale des réseaux.

La perception populaire, selon laquelle l'étatisation du système de transport français est imputable à l'orientation socio-politique des dirigeants au pouvoir, est fort discutable. Dans la région parisienne, la présence de la Régie Autonome des Transports parisiens (RATP) et de la Société nationale des Chemins de fer qui assure le service de banlieue, confirme la tâche centrale dévolue aux entreprises para-gouvernementales au sein de

l'agglomération «Île-de-France», qui regroupe les municipalités qui encerclent la capitale nationale.

Considérant la situation qui prévaut sur le territoire français, il est erroné de conclure que l'emprise étatique sur le développement du réseau de la région parisienne affecte proportionnellement l'ensemble des départements. Ainsi, les participants au Colloque de Lyon⁸⁹ estimèrent que l'entreprise privée gère 80 pour cent du secteur des transports de personnes en France, comparativement à 20 pour cent au Japon. Dans ce pays, le parti libéral au pouvoir durant les dernières décennies est nettement interventionniste. Préoccupés par les déplacements des populations, les autorités japonaises ont entériné les modifications périodiques nécessaires à l'amélioration des services et des infrastructures. L'apport névralgique des services de train et des transporteurs publics dans l'économie japonaise explique l'implication de l'État par le biais de services para-gouvernementaux subventionnés.

Durant la dernière décennie, le virage conservateur du gouvernement américain proposa des solutions concrètes aux divers programmes gouvernementaux déficitaires. Le courant réformiste initié par l'administration républicaine évacuait cependant les motivations idéologiques et socio-économiques concernant un éventuel redressement budgétaire des transports collectifs. Harold Wolman confirme cette perception :

---

⁸⁹ Financement des transports urbains. Colloque international (18-21 septembre 1984) Lyon.

We would caution that the transit financing problem in the U.S. results in part from the low value the public places on the role and importance of public transportation.⁹⁰

Privilégiant les valeurs individuelles, le contribuable américain favorisa l'usage d'un véhicule privé dans ses déplacements. L'automobile maximisa ainsi ses attentes et ses besoins. La construction d'autoroutes durant les années 60 et 70 diminua sensiblement l'intérêt des populations urbaines pour les réseaux de transport collectif. La prise de conscience par la population urbaine des avantages d'un réseau fiable et efficace⁹¹ qui assure sa mobilité, opéra graduellement un changement d'attitude des autorités fédérales, des états et des municipalités. La situation délabrée des systèmes publics durant cette période était en partie imputable aux résistances populaires suscitées par l'utilisation d'une automobile et des infrastructures connexes.

Aux États-Unis, l'arrivée au pouvoir de Ronald Reagan et de l'administration républicaine amorça le début d'une ère nouvelle qui remit en cause le rôle de l'État dans l'octroi de services à la population. Sur le plan politique, une transition semblable se mit en branle sur le territoire britannique. Dès 1977, un réalignement stratégique bouleversa l'orientation socio-économique des transports en commun. Les gouvernements conservateurs ont dominé cette période et, dans une moindre mesure ceux du Labour, ont entériné par la création du Greater London Council (GLC) composé

---

⁹⁰ Harold Wolman, *op. cit.*, p.VII.

⁹¹ *Ibid.*, p.VII.

de sympathisants de l'équipe au pouvoir, une nouvelle orientation qui misa davantage sur les bénéfices retirés de l'achalandage et confirma le virage stratégique du transporteur public londonien :

London Transport will become a market oriented user financed enterprise.⁹²

Les changements initiés par le palier régional représenté par le GLC, exigèrent que le financement du service soit soumis aux besoins du marché et tributaire des recettes versées par la clientèle des transporteurs.

L'un des objectifs de la réforme entreprise par les autorités britanniques consistait à transférer une portion accrue du fardeau budgétaire aux consommateurs qui empruntent quotidiennement les réseaux en opération. L'option envisagée requérait au besoin le versement de subventions étatiques qui régularisaient le manque à gagner des entreprises. À ce chapitre, les politiques britannique et française en matière de financement des transports collectifs reposaient sur des prémisses idéologiques distinctes. Ainsi, la vision libérale du gouvernement français qui reconnaît le «droit au transport» contrasta avec la vision libérale classique voire conservatrice qui a inspiré la stratégie britannique qui opéra un retour aux valeurs de l'économie de libre-marché. Cette dernière option mise sur une contribution accrue des groupes qui retirent un bénéfice quelconque associé à l'utilisation courante et périodique des systèmes de transport.

---

⁹² Harold Wolman, op. cit., p.29.

L'analyse des systèmes de transport en commun des pays de l'Europe occidentale confirme la présence d'une tradition sociale démocrate⁹³ qui délaisse les exigences de l'économie de libre-marché dans ce secteur. Plusieurs gouvernements, incluant celui de Grande-Bretagne sous l'emprise du «thatcherisme», reconnurent le bien-fondé de l'aide financière des administrations centrales et des niveaux intermédiaires. Le redressement budgétaire des agences de transport préoccupe également les différents paliers administratifs des pays européens. Sur le continent nord-américain, les ministères provinciaux, les contributions des états américains et des instances régionales comblent le déficit annuel des transporteurs. L'État national français supplée directement au manque à gagner des entreprises qui subissent une tutelle administrative.

L'Allemagne et la Grande-Bretagne se distinguent par l'établissement de modes de financement originaux reliés à l'offre de services à l'intérieur de vastes agglomérations. Les villes de Londres, Manchester, Munich et Hambourg assument le déficit d'opération. La tarification imposée aux usagers fournit près de 75 pour cent des revenus en capital et la totalité des recettes liées aux opérations de London Transport. Le gouvernement britannique finançait par le biais de paiements de transfert 10 pour cent seulement du budget du transport en commun de la capitale en 1978.⁹⁴

---

⁹³ Harold Wolman, op. cit., p.144.

⁹⁴ Ibid., p.33-34.

Les données correspondantes pour la même année fournies par la Régie des Transports parisiens⁹⁵ (RATP), révèlent que l'État français, par le versement d'une indemnité compensatrice combinée aux subventions concernant les tarifs réduits, assumait plus du tiers du budget total de l'entreprise publique durant cette période. La moitié des recettes encaissées par la régie proviennent du gouvernement central et des départements. La tarification imposée aux usagers comble la portion manquante du budget annuel.

L'analyse qui précède confirme l'influence de facteurs socio-économiques et de prémisses idéologiques dans la prise de décision relative au financement ainsi qu'à la planification des transports urbains. Le chapitre suivant aborde la contribution de modèles théoriques couramment utilisés dans les secteurs de l'analyse des politiques et de l'administration publique ainsi que leur signification dans le cadre spécifique des services affectés à la mobilité des populations urbaines.

---

⁹⁵ Service d'analyse économique. Financement des transports urbains en région Ile-de-France, Ministère des transports, Paris, juin 1979, p.66.

4^e Chapitre - Contribution de modèles théoriques à l'élaboration des politiques de transport urbain

Les critères socio-économiques énoncés dans notre étude contribuent ultimement à la formulation de lignes directrices reliées à la prise de décision. Celle-ci subit par surcroît l'influence de modèles théoriques qui empruntent diverses techniques aux sciences sociales. L'implication de nombreux acteurs confrontés et de l'ensemble du territoire national au contexte économique particulier d'une ville, d'une région, rend aléatoire l'application d'un modèle universel adapté à la gestion des transports en commun. L'utilisation concurrente de modèles empruntés à l'économie, à l'administration publique ainsi qu'à l'analyse des politiques publiques fait aussi partie d'une approche décisionnelle globale qui oriente ce domaine stratégique en milieu urbain. L'analyse des critères de rendement complétée dans le chapitre précédent démontre l'absence de modèle unique qui englobe à la fois le cadre méthodologique et l'approche théorétique sous-jacents à la gouverne des réseaux de transport de personnes.

La science politique au même titre que d'autres disciplines scientifiques a développé ses propres modèles d'analyse ainsi que différents concepts qui introduisent une description et une explication globale de l'environnement politico-administratif.⁹⁶ Les modèles proposés interviennent dans l'étude des

---

⁹⁶ Thomas Dye, Understanding Public Policy, 7^e édition, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1992.

décisions gouvernementales et proposent une évaluation de l'impact des choix des décideurs sein des collectivités concernées et des motifs qui ont précédé leur mise en application.

Selon Dye, les politiques publiques englobent toute action, ou selon le cas l'inaction (le refus de prendre action) de la part des gouvernements.⁹⁷ La science politique au même titre que d'autres sciences sociales, l'administration publique et que l'étude des politiques publiques comme discipline autonome, vont tenter à l'aide de cadres théoriques appropriés de décrire et d'analyser les causes et les conséquences prévisibles et imprévisibles des initiatives gouvernementales dans les divers secteurs de l'activité publique.⁹⁸

L'apport des sciences sociales, de l'économie et du «management» dans l'implantation de modèles théoriques relatifs à la prise de décision est manifeste dans le secteur des transports publics. Ainsi, depuis le début des années 60, l'analyse rationnelle, l'approche coût-bénéfice, les notions d'autofinancement, et de «choix public» (public choice) de «bien public» (public good) font partie d'une approche théorique qui intervient dans la gestion des systèmes para-publics. La référence aux modèles précités de même que la situation encourue durant les vingt dernières années vont à l'encontre d'un modèle décisionnel unique centré exclusivement sur l'une ou l'autre des théories en présence et qui pourrait circonscrire à la fois les réalités

---

⁹⁷ Thomas Dye, op. cit., p.2.

⁹⁸ Ibid., p.3.

européenne et nord-américaine. Avant d'aborder spécifiquement les modèles en présence, nous allons définir le concept de planification qui domine la méthodologie empruntée par les responsables au niveau politique et administratif des systèmes de transport de personnes.

a) Concept de «planification» : apport des sciences sociales :

La gestion d'organismes de services pose un défi d'envergure aux décideurs publics. Ainsi, l'évolution des modes de transport et l'expansion des réseaux favorisent une diversification des objectifs et des actions administratives correspondantes. Dans cette optique, «planifier» sous-entend la conciliation de ces deux éléments :

Planning means to choose a set of goals and to identify a set of actions that will lead to the realization of those goals.⁹⁹

Transposé à l'échelle du secteur public, le concept de planification met en évidence une relation antinomique entre le «décideur» politique et les gestionnaires de programmes et de services gouvernementaux. Les controverses entre les deux groupes orientent le processus décisionnel dans la plupart des états démocratiques. L'ouvrage de Juri Pill décrit le rôle novateur de la «planification revendicative» (advocacy planning) qui modifie substantiellement le rôle traditionnel du gestionnaire public :

---

⁹⁹ Christian Werner, Spacial Transportation Modeling, Volume 5, Scientific geography series. Sage Publications, 1985, p.12.

the planner ... instead chose some disadvantaged group as client ... he tried to increase the political power of his chosen clients directly, through political organizing and activism if necessary.¹⁰⁰

Ces principes se substituent au besoin à la neutralité traditionnelle des fonctionnaires d'agences ou de ministères gouvernementaux reconnus pour leurs connaissances techniques et leur impartialité au sein des démocraties libérales. La prolifération des démarcheurs et des intervenants socio-économiques préoccupés par les services de transport urbain incite les planificateurs à rendre public les options envisagées. La démarche privilégiée par ces groupes consiste à raffermir leur position à l'intérieur du système politique et selon les circonstances, à consolider leurs pouvoirs au détriment de paliers concurrents.

L'un des objectifs poursuivis par diverses stratégies de planification formulées par les entreprises publiques consiste à établir «les conséquences résultant des initiatives actuelles»¹⁰¹. Dans cette veine, l'analyse rationnelle et les études coûts-bénéfices procurent des données empiriques qui facilitent l'identification des options appropriées et maximisent la décision finale. La fiabilité des méthodes appliquées et l'interprétation des résultats statistiques font l'objet de critiques de la part des spécialistes de l'administration publique qui reconnaissent la contribution de valeurs et de perceptions intrinsèques étrangères à la quantification imposée par l'analyse rationnelle.

---

¹⁰⁰ Juri Pill, Planning and Politics: the Metro Toronto Transportation Plan Review, The MIT Press, 1979, p.3.

¹⁰¹ Ibid., p.7.

Appliquée au phénomène des transports en commun, le concept de planification sous-entend l'adoption de stratégies qui permettent d'optimiser les décisions d'une entreprise gouvernementale. Parmi les modèles théoriques utilisés couramment, la gestion («budgétisation») par objectifs et la rationalisation des choix budgétaires élaborées par le PPBS (Program Planning Budgeting System), abordé antérieurement, répondent à des critères administratifs établis par les régies inter-municipales de transport. D'une part, le premier modèle privilégie la réalisation d'objectifs qui régissent le fonctionnement des transporteurs. La mise en application des politiques budgétaires s'effectue selon le mandat des gouvernements supérieurs qui définissent la vocation des organismes chargés des opérations à l'intérieur d'un espace géographique défini.

D'autre part, la rationalisation des choix budgétaires a incité les ministères et les agences gouvernementales à développer une stratégie globale de formulation des politiques. Entériné par le gouvernement américain au milieu des années soixante, le système PPBS proposait l'approche suivante :

To identify all programs that have common objectives so that budget allocations to those programs can be compared in terms of their effectiveness in achieving the objectives.¹⁰²

Ce modèle de planification principalement utilisé à des fins de comparaisons fut par la suite abandonné en raison des pressions considérables

---

¹⁰²

David L. Weimer, Aidan R. Vining, Policy Analysis, Concepts and Practice, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, 1992, p.7.

imposées sur les ressources au chapitre des connaissances et de l'analyse existantes durant cette période.¹⁰³ Le concept de programmation budgétaire associé au PPBS impose cependant certaines contraintes aux autorités publiques. Cutt et Ritter insistent sur les problèmes reliés à la planification à long terme¹⁰⁴; la complexité des informations contenues dans les programmes de budgétisation affecte également la compréhension et l'analyse du processus au niveau politique.

L'une des dimensions complémentaires de la planification consiste à réorienter périodiquement les objectifs et les structures opérationnelles de l'entreprise publique selon divers changements qui interviennent dans la conjoncture socio-économique. Cette adaptation circonstancielle suppose une connaissance approfondie de l'environnement social affecté par la mise en application de nouveaux programmes politico-administratifs. Assimilés aux techniques modernes, la planification stratégique et les systèmes de gestion intégrée évaluent les modifications probables à l'avenir ainsi que les conséquences qui résultent de l'action combinée d'un ensemble de politiques dans un même secteur d'activité.

La contribution des sciences sociales à la planification des transports collectifs s'effectue notamment par la réalisation d'enquêtes qui mettent en évidence les préoccupations économiques et les exigences des contribuables

---

¹⁰³ David L. Weimer, Aidan R. Vining, op.cit., p.7.

¹⁰⁴ James Cutt et Richard Ritter, Public Non-Profit Budgeting: The Evolution and Application of Zero-Base Budgeting. Institut d'administration publique du Canada. 1984, p.41.

dans leurs déplacements quotidiens. Par le biais de sondages, les chercheurs examinent différents facteurs qui affectent le taux de fréquentation et la mobilité de certains groupes d'usagers. L'étude des tendances socio-économiques liées à l'utilisation des lignes existantes et la répartition des avantages consécutifs entre les différents segments de la population constituent un champ de recherche privilégié par les différents intervenants en milieu urbain. L'apport concurrent de la sociologie et des sciences économique et politique consiste à évaluer l'impact des subsides gouvernementaux dans le secteur des transports en commun et des gains inhérents sur le plan social.¹⁰⁵

À ce chapitre, l'analyse de Taylor Wright¹⁰⁶ au sujet de la réalisation d'un réseau express (Light Rapid Transit) à Calgary renferme une estimation sommaire des bénéfices sociaux générés par des investissements publics. Bien que certaines divergences persistent quant au contenu exact de ces retombées socio-économiques, on constate à ce niveau une baisse du trafic et des émanations polluantes ainsi qu'une diminution des coûts du stationnement qui profitent à l'ensemble de la population desservie par un système de transport efficace.

L'objectif fondamental des sociétés qui exploitent les divers réseaux est de maintenir un niveau de mobilité qui répond à certains critères

---

¹⁰⁵ David Banister, Peter Hall, Transport and Public Policy Planning, Mansell, London, 1981, p.232.

¹⁰⁶ Leslie Pal, Public Policy Analysis: An Introduction, Methuen, 1987, p.64.

normatifs. Ainsi, les gouvernements subventionnent un «système permettant aux individus, aux organismes impliqués de fournir un service «raisonnable», peu coûteux, sécuritaire entre un point d'origine et la destination prévue». ¹⁰⁷

Considérant le partage des juridictions administratives et le mandat des sociétés exploitantes, plusieurs instruments sont à la disposition des gestionnaires afin d'assurer la réussite des options envisagées. Le recours aux règlements de zonage et de circulation, l'adoption de taxes et de péages qui restreignent l'usage de l'automobile sont intégrés à la planification générale des «décideurs publics» dans les villes européennes et nord-américaines.

Dans le domaine des transports urbains, «planifier» est assimilé à l'octroi de subventions versées à la réalisation d'infrastructures qui vont accroître la fiabilité des liaisons quotidiennes. Sur le plan opérationnel, l'utilisation de la programmation linéaire et d'une technologie de pointe par les transporteurs rehaussent le contenu méthodologique des stratégies de planification. Celles-ci visent notamment l'amélioration des systèmes en place par le biais de mesures axées sur l'efficacité et l'efficience des installations.

Durant les années 60 et 70, plusieurs disciplines ont participé à la formulation des politiques en milieu urbain. L'économie, la géographie et la sociologie appliquées au contexte des villes se démarquent des orientations positivistes et des interprétations écologistes. La complexité des problèmes de gestion, le nombre d'intervenants impliqués et l'ampleur des ressources

---

¹⁰⁷ Leslie Pal, op. cit., p.12.

humaines et financières engagées incitent progressivement les organismes responsables à recourir davantage aux analyses behavioristes. Celles-ci préconisent l'élaboration de politiques publiques à partir d'une évaluation des relations spatiales entre une communauté et son environnement immédiat.

L'implication des sciences sociales dans le secteur des transports en commun s'explique par les réactions mitigées des clientèles-cible face aux initiatives adoptées dans ce secteur. L'impact de la planification et du financement des réseaux sur la mobilité des entités desservies constitue un domaine privilégié d'analyse en sciences sociales. Élaborant une étude globale du contexte ambiant, les sciences sociales relèguent au second rang l'ébauche d'un cadre théorique et d'une méthodologie intégrée qui domine la formulation des orientations actuelles et futures des transports publics. Leur contribution est particulièrement évidente dans les champs de recherche suivants :

They can provide an understanding and interpretation of the social basis for travel behaviour, as a context for policy decisions, and they can be used in the development of formal models that predict travel behaviour.¹⁰⁸

Quelques variables agissent sur la planification des réseaux modernes. Premièrement, l'interdépendance entre les systèmes de transport et l'aménagement du territoire rejoint les préoccupations des planificateurs en milieu urbain. Deuxièmement, certaines considérations sociales interviennent dans la formulation des objectifs initiaux; le recours aux sondages ainsi qu'à

---

¹⁰⁸ L. Pickup, S.W. Town, The Role of Social Science Methodologies in Transport Planning, Crowthorne, Berkshire, TRRL, 1981, p.14.

différentes techniques d'échelle permet d'évaluer les attitudes et les croyances d'une population. La mesure de l'opinion publique par le biais d'interviews et d'enquêtes démontre que certaines variations des schémas de déplacement sont tributaires de la position occupée au sein d'une structure socio-économique et des ressources financières disponibles. Les méthodologies avancées déterminent un «cadre d'interprétation» et définissent les caractéristiques des trajets dans les zones urbaines.

Parmi les modèles observés, les analyses intitulées «time geographic explanations» proposent une vision globale des «relations persistantes entre le comportement humain et les déplacements».¹⁰⁹ Ainsi, les variations des structures spatiales et temporelles mènent à l'ébauche de prévisions futures et des changements consécutifs qui influent sur les déplacements de personnes. Les modèles élaborés à partir du cadre méthodologique précédent offrent des solutions aux problèmes encourus au niveau de la planification locale des transports publics. À cet égard, l'interaction persistante entre la demande et le niveau de services offerts est susceptible d'être transposée en modèle opérationnel. Celui-ci appelé «time geographic accessibility model»¹¹⁰ utilise des données mathématiques et évalue l'effet des modifications envisagées sur la distribution des trajets à l'intérieur d'un territoire défini.

Un volet complémentaire s'ajoute aux modèles identifiés par les chercheurs, le schéma d'interprétation sociale introduit un survol des

---

¹⁰⁹ L. Pickup, S.W. Town, op. cit., p.11.

¹¹⁰ Ibid., p.14.

caractéristiques des membres d'une communauté; cette démarche aboutit à l'élaboration d'énoncés théoriques qui décrivent les rapports entre la société en général et le contexte environnant. Ainsi, une étude globale de la situation des handicapés et des personnes âgées révèle la présence de barrières physiques et de contraintes socio-économiques qui affectent la démarche quotidienne de ces groupes. Les restrictions observées altèrent la mobilité des catégories vulnérables et consolident leur situation particulière au sein de la société. Cette dernière constatation combinée à des examens sous-jacents qui décrivent la réalité sociale et les caractéristiques de son développement, permettent d'anticiper certains comportements. Les tendances observées précisent les motifs intrinsèques à la base des choix effectués dans le secteur des transports.

L'apport principal des sciences sociales à la planification des réseaux ainsi qu'à la gestion des ressources, consiste à établir les rapports persistants entre la société en général et le contexte géo-politique qui entourent l'organisation des transports en commun. Les données recueillies à partir d'études géographiques temporelles et d'interprétations sociales alimentent le processus d'évaluation des politiques; les techniques utilisées précisent «l'orientation générale des déplacements ainsi que les nouvelles tendances de l'évaluation de la demande de services».¹¹¹

L'impact des intérêts socio-économiques représentés par divers groupes sociaux sur l'organisation des réseaux et ses conséquences sur

---

¹¹¹ L. Pickup, S.W. Town, op. cit., p.10.

l'aménagement du territoire résumant la contribution des sciences sociales dans ce secteur de l'activité publique. Les modèles formulés s'inspirent principalement de critères de référence et délaissent les cadres théoriques¹¹² exclusifs intégrés à l'étude des décisions qui agissent sur la planification des réseaux. Le recours à ces paramètres facilite la représentation des caractéristiques socio-économiques des populations urbaines et la transmission des demandes. La connaissance du milieu ambiant et l'application de politiques compatibles avec les particularités des agglomérations concernées, assurent la rentabilité sociale des décisions administratives au sein des communautés bénéficiaires.

D'une part, l'évaluation des demandes environnementales et des changements consécutifs qui interviennent dans la gérance des services constitue un champ d'analyse privilégié; celui-ci met en relief diverses contraintes institutionnelles qui affectent la planification budgétaire des opérations incluant l'octroi de capitaux d'immobilisation. Le recours à des techniques quantitatives contribue également à l'élaboration d'études prévisionnelles. Les ouvrages en question «assument que les facteurs ayant influencé certains phénomènes antérieurs auront un effet similaire dans l'avenir».¹¹³ À partir de ce constat, il est possible d'estimer la direction et la

---

¹¹² L. Pickup, S.W. Town, op. cit., p.15.

¹¹³ Michael Carley, Rational Techniques in Policy Analysis, Policy Studies Institute. Heineman Educational Books, London, 1980, p.146.

cadence des changements constatés précédemment.¹¹⁴ En se basant sur la méthodologie issue des sciences sociales, on constate la nature pluri-dimensionnelle du processus décisionnel applicable aux entreprises de transport collectif. D'autre part, l'utilisation courante de modèles mathématiques subit l'emprise de valeurs et de croyances intrinsèques qui, inévitablement, confrontent les données scientifiques recueillies. Les options envisagées par les acteurs politico-administratifs sont conditionnées par des expériences antérieures ainsi que par des préférences individuelles.

Constatant les limites des sciences sociales et des techniques accessoires empruntées aux mathématiques, l'administration publique propose certains modèles théoriques complémentaires. Ainsi, la planification stratégique procède à «l'examen des réseaux intégrés d'initiatives organisationnelles».¹¹⁵ Encadré par les objectifs et l'environnement opérationnels des organismes publics concernés, ce mode d'interprétation propose une prise de décision basée sur l'interaction de caractéristiques socio-économiques issues du milieu ambiant; il contribue également à «l'identification de politiques à court terme et des moyens facilitant leur implantation».¹¹⁶

---

¹¹⁴ Michael Carley, op. cit., p.146.

¹¹⁵ Michael Meyer, Brendon Hemilly, Responding to Pressures of Fiscal Austerity, février 1982, U.S. Department of Transportation, p.VIII.

¹¹⁶ Ibid., p.VIII.

Le type de planification énoncé scrute le fonctionnement de l'entreprise para-gouvernementale et ses réactions face aux contraintes extérieures. Il procède à la description des points forts et des faiblesses d'une organisation confrontée à des pressions externes. De plus, il facilite l'identification des principaux acteurs responsables des structures politico-administratives. L'application de ce modèle stratégique au secteur des transports en commun reprend diverses considérations théoriques empruntées aux sciences sociales. La démarche basée sur les préoccupations individuelles des «décideurs» intègre à la fois les objectifs d'une organisation et les caractéristiques de l'agglomération confirme l'interaction persistante entre le champ d'investigation des sciences sociales et celui de l'administration publique.

La planification stratégique introduit un cadre d'interprétation qui définit les structures et le fonctionnement d'une organisation; elle intervient dans le développement de politiques qui délimitent le financement et la gestion des réseaux qui assurent la mobilité des populations urbaines. L'établissement de paramètres consécutifs à l'examen des variables internes et externes de l'entreprise publique, facilite la sélection d'alternatives optimales par les responsables des organismes qui exploitent les services utilitaires. L'usage répandu de la planification stratégique participe à la formulation des orientations futures des régies gouvernementales dans le domaine des transports.

b) L'analyse rationnelle :

Préoccupées par la recherche d'un cadre analytique à l'origine des choix qui orientent la gestion des différents secteurs de l'activité publique, les sciences sociales et en particulier la science politique ont défini un nouveau modèle qui a inspiré les bureaucraties modernes. Les administrations publiques délaisserent un système centré sur les objectifs d'un programme au profit d'un cadre rationnel qui est associé à des critères d'évaluation plus diversifiés.

Notre étude du concept de planification participe à l'identification de modèles décisionnels qui se démarquent dans la gestion des programmes et des services publics. Intégrée aux sciences sociales, l'analyse rationnelle propose une «vision idéale», qui maximise le choix des autorités responsables. Dans cette perspective qui est compatible aux enseignements de la science économique, «l'homme rationnel» choisit une alternative optimale en fonction du contexte social existant. Le modèle appliqué aux différents secteurs de l'activité gouvernementale rejoint en partie la démarche accomplie par la planification stratégique. Ainsi, la résolution d'un problème sous-entend l'identification d'objectifs, de valeurs et de tendances propres au milieu ambiant.

Dans cette perspective, Dye précise qu'une politique rationnelle sous-entend la réalisation de gains sociaux maximaux.¹¹⁷ Ainsi, la création de programmes et la prestation de services par les gouvernements doit procurer

---

¹¹⁷ Thomas Dye, op. cit., p.30.

des bénéfices tangibles pour la collectivité dans son ensemble qui excèdent les coûts strictement économiques des mesures entérinées par les décideurs publics. Le modèle envisagé oriente les choix politiques en priorité selon les valeurs qui prévalent au sein de la société et s'éloigne des considérations strictement monétaires qui interviennent dans la planification des dépenses gouvernementales.

Le rationalisme envisagé mise sur un amalgame de considérations au niveau social, politique et économique qui selon Dye oblige les responsables gouvernementaux à privilégier la démarche suivante : 1) Know all the society's value preference, 2) know all the policy alternatives available, 3) know all the consequences of each policy alternative, 4) calculate the ratio of benefits to costs for each policy alternative and, 5) select the most efficient policy alternative.¹¹⁸

Le modèle envisagé réfère au critère d'efficience établi précédemment. Le cadre rationnel suppose une évaluation des préférences manifestées par les différents groupes qui sont concernés par les décisions des autorités compétentes.

Adaptée au contexte particulier d'une organisation, les politiques rationnelles produisent des résultats et des conséquences probables qui sont évaluées en regard des prémisses initiales; elles concilient «idéalement» les objectifs de départ et les principes de base de programmes et de services à la population. Dans la réalité, la réalisation de bénéfices maximaux combinés à

---

¹¹⁸ Thomas Dye, *op. cit.*, p.30.

la stabilité des coûts d'opération et l'obtention de performances appréciables inspirées par l'équilibre budgétaire motivent les décisions des gestionnaires publics.

La recherche d'une alternative optimale qui satisfait un ensemble de critères socio-économiques constitue un trait dominant de la planification des transports en commun. L'approche rationnelle appliquée à ce domaine sous-entend :

that decision makers pursue sufficient satisfactory goals rather than «one best goal» (Simon).¹¹⁹

L'efficacité et l'efficience des services conjuguées à la viabilité financière des commissions de transport public s'associent aux considérations politico-administratives des acteurs para-gouvernementaux. Tous ces éléments interviennent dans la création de modèles qui identifient le meilleur choix et les conséquences probables des choix en présence.

Au sein du processus d'élaboration des politiques, le cadre rationnel propose une grille d'interprétation qui favorise l'optimisation des programmes gouvernementaux. Confronté aux valeurs défendues par la bureaucratie, il introduit une méthodologie qui définit quantitativement les choix en présence. Dans une étape subséquente :

the results of a rational analysis have to be filtered through value judgements to «come alive».¹²⁰

---

¹¹⁹ Michael Carley, op. cit., p.15.

¹²⁰ Ibid., p.34.

Parmi les modèles théoriques qui mettent en évidence l'approche rationnelle, l'analyse coût-bénéfices propose l'adoption d'une décision en fonction de sa valeur monétaire. Ainsi, l'expansion des réseaux, le choix d'équipements et de nouveaux modes de transport exigent une étude attentive des avantages et des désavantages économiques qui résultent des options envisagées.

Sur le plan strictement économique, la réalisation des initiatives gouvernementales entraîne des coûts qui sont assumés par les différents niveaux de gouvernement. Intégrée au cadre rationnel, l'analyse coûts-bénéfices propose une évaluation systématique de l'efficience des programmes et des services dans les secteurs publics et privés.¹²¹ Ce type d'analyse met en évidence l'impact des mesures gouvernementales selon les bénéfices et les coûts qui lui sont associés.

L'un des objectifs poursuivis par les administrations publiques consiste à produire des bénéfices qui excèdent le coût des services à la population. Pareille stratégie sous-entend d'une part, l'établissement de systèmes performants qui fonctionnent à des coûts relativement bas et d'autre part, l'élaboration de méthodes d'évaluation fiables qui mettent en rapport les charges liées aux opérations en cause et les avantages consécutifs. Dans

---

¹²¹ David L. Weimer, Aidan R. Vining, *op. cit.* p.259.

l'éventualité où les coûts d'un projet dépassent largement les bénéfices intrinsèques, les autorités compétentes préfèrent s'abstenir.¹²²

Selon Weimer et Vining, le modèle analytique précédent propose quatre phases qui orientent les choix des décideurs publics : l'identification des impacts significatifs, les conséquences à prévoir au niveau financier, une prise de conscience des risques et du contexte particulier des projets à l'étude et la sélection envisagée parmi une éventail de politiques.¹²³

La perspective anticipée par les auteurs propose en fait un guide utile dans l'élaboration des décisions.¹²⁴ La fixation des coûts et des bénéfices des alternatives en présence à des fins de comparaison, s'inscrit dans la recherche d'une proposition optimale qui mettra en évidence le montant des déboursés et les avantages immédiats liés à sa réalisation et, dans certains cas, le maintien du statu quo. La valeur monétaire des politiques et des programmes en place s'inscrit dans le cadre d'une processus d'évaluation des motifs favorables et des inconvénients afférents à la prise de décision.

Des orientations et des valeurs conflictuelles inhérentes au domaine politique imposent certaines limites au modèle analytique fondé sur une étude des coûts et des bénéfices des initiatives gouvernementales et des services

---

¹²² William C. Frederick et al., Business and Society. Corporate Strategy. Public Policy. Ethics, 6^e édition, 1988, p.169.

¹²³ David L. Weimer, Aidan R. Vining, op. cit. p.260.

¹²⁴ Allen D. Putt, J. Fred Springer, Policy Research. Concepts. Methods and Applications, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 1989, p.326.

publics.¹²⁵ Putt et Springer relèvent certaines difficultés en ce qui concerne

l'établissement des coûts :

In fact, the subtleties of costing public programs frequently mean that costs are only partially identified or ignored altogether. ...To establish the true costs of public programs, analysts also consider costs borne by other levels of government, costs that might be created for other agencies, and contributed or imposed costs to private citizens and businesses.¹²⁶

Le modèle économique coût-bénéfices offre un cadre d'analyse utile dans le processus de décision et le choix d'alternatives qui met en évidence la valeur monétaire et les bénéfices relatifs aux choix en présence. Les études qui adoptent cette perspective éludent cependant la question de la répartition des charges et des avantages entre les différents partenaires sociaux concernés.¹²⁷ Tel que démontré précédemment dans notre étude, d'autres facteurs économiques tels l'efficacité et l'efficience sont couramment utilisés par les décideurs politiques et participent à l'évaluation des stratégies et des programmes initiés par les gouvernements.

Depuis sa prise en charge par l'État, la gestion des sociétés de transport mise sur les bénéfices «sociaux» relatifs à la mobilité des populations urbaines. Le mode de financement entériné par les gouvernements responsables tient compte cependant des coûts réels des services et de la

---

¹²⁵ Allen D. Putt, J. Fred Springer, *op. cit.*, p.335.

¹²⁶ *Ibid.*, p.336.

¹²⁷ *Ibid.*, p.336.

nécessité de maintenir un budget équilibré. La planification dans ce domaine répond à des besoins particuliers exprimés par des groupes populaires :

In the transit field, public debate has focused primarily on the distribution of benefits rather than costs.¹²⁸

Liée au principe de l'équité des services, l'accessibilité des groupes sociaux aux infrastructures opère progressivement une transformation du modèle original «coût-bénéfice». Celui-ci prône désormais une redistribution des recettes sociales au profit des personnes à faible revenu. Le changement structurel fait suite à des critiques qui dénoncèrent le caractère inéquitable du système de transport urbain qui prévalait dans les grandes villes américaines. Durant les années 60 et 70, le gouvernement fédéral des États-Unis et ceux des états américains favorisèrent le développement d'axes routiers et privilégièrent ainsi la propriété d'un véhicule. La construction d'autoroutes excluait de facto une catégorie significative de la population. D'autres gouvernements adoptèrent par la suite une nouvelle perspective qui contrastait avec l'orientation américaine des années 60 et 70 dominée par le modèle économique qui préconise le recouvrement des charges financières reliés à la prestation de services :

---

¹²⁸ Alan Altshuler et al., The Urban Transportation System, The MIT Press, Cambridge, Mass., 1979, p.257.

Regarding the determination of the optimum tariff and level of service in public, the social benefit cost approach is preferable to the pure policy making approach which counts only the financial aspects.¹²⁹

L'assistance directe aux transporteurs sous la forme de subventions recueille l'assentiment des différents paliers gouvernementaux. Ce mode de financement suscite un consensus parmi les intervenants responsables de la gestion des services. Appelée «coûts sociaux-bénéfices», la stratégie précédente met en relief l'impact social des investissements publics dans le domaine des transports. Elle dévie quelque peu du critère de rentabilité financière et convient davantage à l'intégration des intérêts socio-économiques au sein d'une collectivité. Le financement des services de transport en commun par les gouvernements comble à priori les besoins des plus démunis; les interventions ponctuelles dans ce secteur remplissent également des fonctions sociales complémentaires, en particulier la réduction du trafic dans les centre-villes et l'accessibilité quotidienne des zones de travail aux banlieusards.

L'une des critiques principales adressées au modèle précédent met en évidence l'impossibilité d'évaluer quantitativement toutes les options en présence et l'exclusion systématique de valeurs qui orientent le développement social. Le partage des bénéfices et des charges d'exploitation

---

¹²⁹ Leo Klaassen, The Influence of the Economic Recession on the Financing of Urban Transportation, dans Financement des transports urbains, Colloque international (18-21 septembre 1984), Lyon, France, p.17.

entre les membres d'une entité politique constitue l'une des données fondamentales dans l'application d'un nouveau modèle «coûts sociaux-bénéfices».

Au surplus, l'analyse centrée sur les bénéfices sociaux atténue les contraintes de l'approche coût-bénéfice qui accorde une importance démesurée aux critères économiques, en particulier l'efficacité et l'efficience des programmes, au détriment des considérations sociales et environnementales. Pareille observation est applicable à l'ensemble des techniques rationnelles; le recours exclusif à ce cadre théorique dans le secteur des transports en commun est aléatoire pour le motif suivant :

With a tendency to monetarisation in cost benefit analysis and quantification in the remaining technique, it is useful to reiterate that the application of rational techniques is a subjective activity.¹³⁰

Le recours à des formules mathématiques et statistiques convient à ce type d'analyse qui met en évidence la contribution de la science économique à l'étude de décisions qui régissent le transport en commun. Impliquée dans l'octroi de ressources financières dans le secteur public, l'analyse coût-bénéfice utilise un dénominateur commun qui pondèrent les options en présence. Ainsi, la valeur monétaire à des fins comparatives détermine une alternative compatible aux objectifs d'une organisation. L'application de modèles économiques intervient dans l'allocation de ressources humaines et

---

¹³⁰ Peter Self, Econocrats and the Policy Process, MacMillan Press, London, 1975, p.118.

financières et dans la formulation des politiques, des services et des programmes entérinés par les administrations gouvernementales.

Cost benefit offers a device for the discovery of policy goals through the process of listing benefits as well as costs and relating them together in some supposedly coherent way.¹³¹

Le cadre analytique initial basé sur l'évaluation quantitative des coûts et bénéfices comporte une dimension sociale qui cerne l'impact des décisions sur les différents segments d'une population. D'une part, la démarche principale associée au modèle consiste à définir les préférences d'une communauté afin de maximiser son application. D'autre part, l'ensemble des conséquences sociales appelées «externalities» constituent un aspect imprévisible du processus d'élaboration des politiques publiques. Ainsi, l'extension d'un réseau de transport modifie sensiblement l'aménagement du territoire. Dans la plupart des grandes villes nord-américaines, la construction de voies réservées et d'infrastructures inter-modales morcelle les espaces verts existants et les zones résidentielles. L'extension des réseaux affecte le mode de vie des usagers et des contribuables concernés par l'ampleur des travaux.

Les initiatives des secteurs public et privé ont parfois des conséquences imprévisibles. Le concept «d'externalities» met en évidence les limites des modèles économiques qui interviennent dans la planification et l'élaboration des décisions relatives à la prestation de services publics. Ainsi,

---

¹³¹ Peter Self, op. cit., p.6.

la réalisation de projets par les entreprises et lorsque les circonstances l'exigent, par divers niveaux de gouvernement peut entraîner des coûts qui seront à la charge de groupes ou de personnes qui, initialement n'étaient pas concernées et qui pourraient réclamer par la suite des compensations pour les frais encourus. Le domaine de l'environnement est propice à l'émergence «d'externalités»; la pollution de l'air et de l'eau par certaines industries génère des coûts pour l'ensemble de la société.¹³² L'application du principe «pollueur-payeur» et les amendes consécutives de même que la réglementation gouvernementale prévue dans ce contexte atténuent les effets néfastes d'activités économiques sur les populations concernées

La présence «d'externalités» incite les autorités politico-administratives à recourir à des stratégies alternatives qui permettent l'optimisation des programmes et des services subventionnés. Le développement de nouvelles artères de circulation et l'accroissement du trafic dans les zones densément peuplées modifient les habitudes des populations dans les zones urbaines. La hausse des investissements publics dans ce secteur réduit sensiblement les désavantages connexes à l'expansion des voies de circulation. L'exploitation des réseaux de transport en commun financés conjointement par les gouvernements et les utilisateurs atténue les problèmes de pollution et d'engorgement des cités et villes.

Le développement technologique à la disposition des transporteurs apporte des solutions complémentaires aux problèmes en milieu urbain. La

---

¹³² Thomas Dye, op. cit., p.41.

création de systèmes LRT (Light Rapid Transit) aux États-Unis et dans certaines villes de l'Ouest canadien a modifié la physionomie des quartiers affectés par les expropriations à des fins publiques. Afin de desservir une clientèle qui désire accéder rapidement aux lieux de travail situés en partie dans les quartiers d'affaires ainsi qu'aux sites de loisirs, l'extension des services dans les banlieues a entraîné un réajustement constant des infrastructures et des équipements en service.

La planification des transports dans plusieurs états occidentaux tels le Canada, la France et les États-Unis démontre une interaction persistante entre le contexte social et l'environnement géographique. Les décisions qui régissent les déplacements dans les zones densément peuplées ont de multiples conséquences sur la qualité de vie des groupes sociaux. L'aménagement des infrastructures, la répartition du financement, l'établissement des tarifs aux usagers suscitent des réactions diverses de la part de la clientèle. Une hausse des tarifs peut signifier une baisse éventuelle de l'achalandage; l'augmentation prévue encourage la recherche de moyens alternatifs ou l'abandon, selon le cas, d'un mode de transport jugé trop onéreux.

Les effets souvent inattendus des politiques de transport font partie des «externalités». L'évaluation des conséquences directes et indirectes des mesures destinées à combler les besoins de mobilité des populations urbaines, demeure aléatoire. L'étude des réactions suscitées par les décisions relatives aux déplacements à l'aide de données statistiques, pose des difficultés

d'interprétation. Cette situation est imputable à la présence «d'une relation indirecte entre deux parties affectant le bien-être d'une personne ou des deux parties sans être évaluée ou compensée économiquement».¹³³ L'octroi de subsides gouvernementaux au secteur des transports en commun compense en partie les moyens insuffisants des classes défavorisées. La catégorie précitée bénéficie d'une hausse sensible du bien-être collectif attribuable à la mise en service d'un réseau terrestre.

Le concept «d'externalité» implique une répartition imprévue, parfois inégale, des bénéfices socio-économiques entre les divers prestataires de services gouvernementaux. Les personnes à faible revenu profitent davantage de l'assistance publique que les classes moyennes qui privilégient le transport privé et l'usage de l'automobile et des taxis.

Le nombre croissant de véhicules sur les routes a des effets difficilement mesurables sur l'environnement. Des recherches approfondies déterminent plus exactement l'impact réel sur la santé et les coûts inhérents d'une stratégie destinée à contrer les résultats fortuits des habitudes de transport des consommateurs européens et nord-américains.

Étant donné l'impact positif des opérations des transporteurs publics sur la décongestion des centres urbains, l'ensemble des résidents concentrés à l'intérieur d'un territoire défini profite d'une mobilité accrue. La réduction des trajets représente un aspect probant de la contribution des transports en commun. D'autres aspects secondaires intégrés à la notion contemporaine de

---

¹³³ Peter Self, *op. cit.*, p.40

«qualité de la vie» favorisent l'extension des services. Ainsi, les réseaux établis dans plusieurs grandes villes atténuent les effets néfastes reliés à la présence d'automobiles qui représentent une source importante de pollution de l'air.

L'incidence de la répartition budgétaire entre les divers intervenants constitue une variable supplémentaire qui contribue à l'élaboration d'une stratégie de planification. La présence «d'externalités» met en évidence la relation persistante entre les effets quantitatifs et les données non-quantitatives qui participent à la prise de décision. À cet égard, l'usage répandu de l'analyse coût-bénéfice qui préconise la sélection d'une option selon le continuum «gains-pertes» suscite diverses critiques. D'une part, le cadre structurel préconisé par la science économique évince les facteurs connexes qui influent sur le processus décisionnel. D'autre part, les critères d'ordre politique qui se démarquent des préoccupations administratives et budgétaires, limitent la fiabilité des techniques de planification et négligent les effets intrinsèques de la prise de décision.

Le choix du tracé final d'une desserte et la mise en service de nouveaux équipements dans le secteur des transports publics, ont un impact significatif sur l'aménagement du territoire et la mobilité des usagers.

L'analyse coût-bénéfice estime l'impact socio-économique d'une décision publique confrontée aux préférences individuelles selon la formule suivante :

it calculates the gains and losses that will accrue to affected individuals in terms of their willingness to pay for the results.¹³⁴

L'établissement de réseaux de transport en commun génère également des coûts sociaux relatifs à la production de biens et services pour le bénéfice d'une communauté. L'entretien des infrastructures et le morcellement du territoire consécutif à la création de lignes express exigent des investissements considérables des différents niveaux politiques dans ce domaine.

L'octroi de services gouvernementaux en milieu urbain modifie sensiblement l'approche traditionnelle coût-bénéfice. Les gains obtenus sur le plan de la mobilité et de la réduction des inconvénients relatifs à l'utilisation de l'automobile, remplacent les notions usuelles de profits et de revenus. Une approche sociale qui privilégie la redistribution des bénéfices issus des investissements publics remplace les motivations économiques traditionnelles de profit et de rentabilité. L'appréciation sommaire des politiques repose en partie sur l'accroissement du bien-être d'une agglomération urbaine; cette approche inspire la planification générale des transports en commun et l'ensemble des mesures intégrées à l'État-Providence.

Selon le modèle précédent, les progrès accomplis au chapitre de la durée des trajets et de la rapidité des déplacements entre le centre-ville et les banlieues constituent des bénéfices sociaux pour l'ensemble des populations desservies. Ces effets complémentaires générés par des subventions

---

¹³⁴ Peter Self, *op. cit.*, p.102.

gouvernementales procurent un gain «social» non-quantifiable aux bénéficiaires.

La tendance générale des analyses coût-bénéfice consiste à surestimer les performances budgétaires d'une décision administrative au détriment des bénéfices sociaux. L'impondérabilité des effets immédiats consécutifs à l'adoption d'une politique impose une contrainte supplémentaire aux pouvoirs publics. L'impact potentiel des subventions aux transports sur la qualité de vie et le bien-être d'une population exige l'établissement d'une méthodologie sophistiquée qui régit l'octroi de l'aide financière aux transporteurs.

L'une des variantes du cadre rationnel, l'analyse coût-efficacité suggère une évaluation basée sur la réalisation d'objectifs de rendement; elle délaisse un mode d'évaluation centrée exclusivement sur les bénéfices monétaires et quantitatifs. Appliquée au domaine des transports urbains, ce modèle tient compte de la réalité socio-économique et des besoins qui justifient l'établissement d'une politique et formule les critères normatifs associés au coût des installations et des opérations subséquentes.

L'application de standards d'efficience au fonctionnement de réseaux express ajoutée à l'efficacité de équipements ainsi que les exigences financières relatives au maintien des services offerts, inspirent la planification stratégique des responsables gouvernementaux et des autorités locales. Les «décideurs» favorisent le rendement qualitatif des installations et relèguent au second plan l'objectif d'une stricte rentabilité économique à long terme.

L'implantation d'infrastructures de transport est liée à la réalisation de bénéfices sociaux par les collectivités desservies.

c) Paradigme du «choix public» (public choice) :

Parmi les modèles théoriques couramment utilisés dans l'élaboration des décisions qui régissent l'environnement politique, le paradigme du «choix public» offre une perspective attrayante qui contraste avec l'approche rationnelle décrite précédemment. L'École du «public choice» instaurée par des économistes américains, associe le «contrôle» des services publics aux préférences individuelles de certains groupes d'intérêt ou bénéficiaires. Le modèle théorique en question propose l'adjonction d'analyses économiques au processus d'élaboration des politiques publiques.¹³⁵

L'idée d'un rapprochement entre l'économie et la science politique domine la théorie du choix public. Dans cette perspective, elle assume d'emblée que «tous les acteurs politiques en particulier, les électeurs, les contribuables, les candidats, les législateurs, les bureaucrates, les groupes d'intérêt, les partis, les bureaucraties et les gouvernements, tentent de maximiser leurs bénéfices personnels et ce, autant dans le secteur politique que celui de l'économie.»¹³⁶

Selon les théoriciens du «public choice», le rôle des gouvernements est de combler certaines déficiences de l'économie de libre-marché par l'octroi de

---

¹³⁵ Peter Self, op. cit., p.189.

¹³⁶ Thomas Dye, op. cit., p.39.

biens et de services aux populations.¹³⁷ La présence «d'externalités» décrites précédemment dans notre étude, qui se manifestent en particulier dans le secteur de l'environnement, justifie l'intervention des gouvernements.

Transposé à l'échelle des partis politiques et des groupes d'intérêt, le modèle théorique dégage une explication des motifs intrinsèques des acteurs politiques sur la scène publique. Des divergences d'intérêts opposent les électeurs d'une part, et les politiciens et les bureaucrates d'autre part, qui misent sur une éventuelle réélection, de généreuses contributions à la caisse électorale, des budgets additionnels, une influence et un prestige renforcés ainsi qu'une extension des pouvoirs du gouvernement.¹³⁸

Reprenant la thèse du pluralisme, la formule véhiculée consiste à rapprocher les initiatives des acteurs politiques des volontés populaires. Elle introduit diverses options susceptibles d'être légitimées par les collectivités. Le paradigme du choix public détermine également les critères qui interviennent dans la sélection des politiques envisagées par les administrations gouvernementales. En réponse aux demandes de l'environnement socio-politique, l'approche décisionnelle suggérée élabore divers arguments compatibles avec l'ordre social établi.

L'influence des groupes organisés est manifeste dans le processus d'élaboration des politiques publiques. Les programmes et les services financés par les administrations en cause sont dans la réalité contemporaine

---

¹³⁷ Thomas Dye, *op. cit.*, p.39.

¹³⁸ *Ibid.*, p.40.

des «quasi biens publics»¹³⁹ financés par l'ensemble des contribuables mais qui profitent davantage à certains groupes au sein des collectivités. L'efficacité de la structure organisationnelle et la cohésion interne du membership assurent le succès des démarches des intervenants qui réclament certaines initiatives de la part des gouvernements compatibles à leurs revendications. La réaction des autorités politiques consécutive aux pressions des groupes prend la forme d'une nouvelle réglementation et selon les circonstances, favorise la création de nouveaux programmes et l'extension de services financés par l'État.

Dye précise qu'une expansion des activités étatiques, consécutive au grand nombre de demandes transmises par des groupes organisés, risque de scléroser l'appareil politico-administratif et l'économie de libre-marché. Cette tendance va à l'encontre du développement équilibré basé sur le travail, la productivité et l'investissement.¹⁴⁰

Selon James Dunn, la formulation d'un cadre théorique à partir des caractéristiques du «choix public» aboutit à deux types principaux : le modèle de marché et le paradigme du subside social.¹⁴¹ Transposée à l'échelle des transports en commun, l'approche de marché considère que les services de transport constituent un «bien économique» qui s'ajuste au contexte ambiant.

---

¹³⁹ Thomas Dye, op. cit., p.41.

¹⁴⁰ Ibid., 41.

¹⁴¹ James A. Dunn, Miles To Go: European and American Transportation Policies, The MIT Press, 1981, p.55.

Celui-ci «déterminera l'allocation optimale des ressources selon les différents modes de transport».¹⁴² Le modèle proposé résume adéquatement la situation qui a prévalu sur le continent nord-américain durant les années 60 et 70. Durant cette période, la mobilité des personnes au sein des zones urbaines relevait de l'entreprise privée qui établissait ses propres normes de rentabilité économique. La réalisation de profits et le recours aux subsides gouvernementaux répondaient aux objectifs mercantilistes des transporteurs privés et de corporations mixtes actives dans ce domaine de l'activité publique.

L'adoption du critère de rentabilité signifie que les prestataires d'un service doivent assumer la totalité des coûts. Ce principe est omniprésent au sein de l'économie de libre-marché; il élude cependant les considérations sociales et le rôle stratégique du transport en commun au sein du processus d'urbanisation. Appliquée aux utilisateurs de l'automobile, la rentabilité économique suppose que les coûts associés aux déplacements, ainsi que les conséquences environnementales inhérentes sont assumées par le propriétaire du véhicule. Advenant l'application de cette dernière formule, «l'équilibre optimal entre le transport public et privé serait automatiquement atteint».¹⁴³

Confronté à l'approche du libre-marché, le paradigme du «subside social» adapté au contexte de plusieurs pays européens révèle la présence

---

¹⁴² James A. Dunn, op. cit., p.55.

¹⁴³ Essig, Francis Webster, Financement des transports, Colloque international, 18-21 septembre 1984, Lyon, France, p.7.

d'un clivage qui oppose les valeurs collectives et individuelles reliées au processus de planification des transports en commun. L'élaboration des politiques dans ce domaine est aussi soumise à une répartition modale ou «modal split» qui met en évidence les deux réalités suivantes : d'une part, le financement public des transports collectifs et d'autre part, le soutien financier de l'État dans la réalisation des infrastructures routières qui favorisent l'automobile. Des considérations socio-économiques expliquent en partie l'intervention étatique en faveur du premier mode en vigueur :

Les transports en commun consomment 3 à 4 fois moins d'énergie par voyageur kilomètre que l'automobile ... sont deux fois moins coûteux pour l'usager que l'automobile, mais presque deux fois plus coûteux pour la collectivité.¹⁴⁴

L'ampleur des transferts affectés à la réalisation ainsi qu'à l'organisation des réseaux compense les sommes versées au développement du système routier. La congestion des conurbations dans les états industrialisés et la détérioration du milieu de vie exigent un effort concerté des niveaux politiques. «L'ensemble des coûts sociaux, les dépenses d'énergie, et surtout le poids des investissements»¹⁴⁵ sont nettement favorables aux réseaux collectifs. L'ensemble des sommes consacrées à la voirie démontre cependant la préséance accordée aux véhicules privés.

---

¹⁴⁴ Pierre Merlin, La planification des transports urbains : enjeux et méthodes, Paris, Masson, 1984, p.97.

¹⁴⁵ Ibid., p.97.

Le développement des villes et des banlieues accentue le contraste entre les deux modes de transport. D'une part, la popularité croissante de l'automobile sur le continent nord-américain et ailleurs sous-entend l'emprise et la persistance des valeurs individuelles qui ont motivé l'expansion des villes-dortoirs à l'extérieur des pôles financiers et industriels. D'autre part, l'intérêt manifesté envers les réseaux publics encourage la formulation d'une approche collective de planification qui stabilise la concentration des populations dans les zones urbaines et les villes à forte densité.

Aux États-Unis, les investissements fédéraux durant les années 70 accordèrent la priorité au transport privé; cette stratégie contribua indirectement à la détérioration des réseaux collectifs. Un réalignement des priorités gouvernementales provoqua par la suite une augmentation des dépenses affectées à la rémunération du personnel ainsi qu'à la réalisation d'un système para-public de transport de personnes qui facilite la mobilité des collectivités desservies. Des tendances similaires ont prévalu dans plusieurs états européens. Considérant l'affluence et la densité qui distinguent les agglomérations britanniques et françaises, les différents paliers des gouvernements ont maintenu une assistance technique et financière d'envergure dans ce domaine névralgique de l'activité urbaine.

Sur le continent européen, les autorités politiques ont entériné l'établissement de sociétés étatiques et préconisent le maintien de cette structure institutionnelle chargée de l'exploitation des services. Ainsi, la redistribution des bénéfices sociaux par le biais de transporteurs sous la

tutelle des administrations gouvernementales, simplifie les déplacements des populations urbaines. L'action combinée des élus au niveau national et régional domine le transport de masse inséré progressivement au phénomène des «biens publics». Ce concept représente, au même titre que celui des «externalités» abordée précédemment dans notre étude, une réponse aux conséquences parfois imprévues de l'économie de libre-marché ainsi qu'une justification qui précède une éventuelle intervention des autorités publiques dans certaines activités initialement gérées par le secteur privé.¹⁴⁶ La prise en charge du transport de personnes par les différents niveaux politiques est un exemple probant de cette transition qui étend la consommation de biens et de services à des collectivités entières. Les programmes financés par les gouvernements conviennent à cette réalité; ils sont accessibles à tous et n'altèrent pas nécessairement les bénéfices d'autres citoyens.¹⁴⁷

L'aide financière consentie par les décideurs publics pour les systèmes de transport urbain est motivée par la raison suivante :

the price of which should be subsidised because it generates certain economic and social benefits for the region and the country.¹⁴⁸

La perception énoncée varie selon l'orientation socio-économique des dirigeants politiques. La majorité des états occidentaux soutiennent l'adoption d'un mode de financement équitable, préférant s'éloigner du modèle

---

¹⁴⁶ David L. Weimer, Aidan R. Vining, op.cit., p.41.

¹⁴⁷ Ibid., p.42.

¹⁴⁸ Harold Wolman, op.cit., p.134.

capitaliste qui prescrit le paiement des coûts d'un service par ses bénéficiaires. Étant donné les dimensions des réseaux en opération, les coûts d'entretien et de main d'oeuvre supposent idéalement une hausse considérable des tarifs de base. La gestion pragmatique des gouvernements responsables favorise l'allocation des ressources financières au profit de l'ensemble des collectivités urbaines.

Le coût social, évoquant l'ensemble des dépenses affectées aux opérations courantes des transports en commun, exige une répartition du fardeau budgétaire entre les usagers, les contribuables-résidents et les différents niveaux politiques concernés. L'établissement de programmes d'aide financière par les gouvernements procure une gamme de services aux populations bénéficiaires et favorise l'équilibre budgétaire des régies exploitantes. Les avantages sociaux consentis sont inhérents au mode de financement généré par la propriété collective des «biens publics».

Considérant la portion des dépenses assumée par la clientèle, soit une moyenne de 50 pour cent du budget d'exploitation, l'État contribue au redressement de certaines déficiences qui affectent la mobilité des banlieusards et des citadins. Les subventions versées aux entreprises de transport procurent cependant un bénéfice inégal pour chaque individu. Ainsi, les couches démunies profitent davantage des investissements gouvernementaux dans ce secteur; la communauté entière bénéficie au surplus d'effets complémentaires. Ainsi, la réduction des émanations

polluantes et la diminution des parcours qui accèdent au lieu de travail procurent des gains non-monétaires qui assurent le bien-être des collectivités.

La notion de «bien public» appliquée au domaine des transports en commun sous-entend la présence de «coûts monétaires et non-monétaires supportés par la collectivité et non-payés par l'usager».¹⁴⁹ La croissance des subventions affectées au fonctionnement des lignes et la quasi-totalité des sommes consacrées aux infrastructures confirment l'emprise des divers niveaux politico-administratifs sur les activités des transporteurs. L'octroi de gains sociaux aux populations desservies justifie en partie le support budgétaire accordé aux organismes para-gouvernementaux.

Sur le territoire français, l'application du «versement transport» oblige les établissements commerciaux et industriels à défrayer une quote-part en raison de la proximité des réseaux et des dessertes qui avantagent leur clientèle et facilite l'accès de la main-d'oeuvre locale au lieu de travail. Ce mode de financement entériné par voie législative met en évidence les limites du financement public et l'influence gouvernementale prépondérante dans le secteur du transport de personnes en milieu urbain.

Poser le débat des transports urbains comme biens publics ou non revient à se demander s'ils répondent à un besoin collectif indivisible en satisfactions individuelles.¹⁵⁰

---

¹⁴⁹ Pierre Merlin, *op. cit.*, p.71.

¹⁵⁰ Philippe Essig, Francis Webster, *op. cit.*, p.7.

Étant donné l'apport stratégique des réseaux en ce qui concerne les besoins des populations urbaines et l'impact des infrastructures sur les habitudes de déplacements entre le centre-ville et la banlieue, l'intervention gouvernementale dans ce secteur est conforme aux objectifs des programmes qui sont intégrés aux «biens publics». Fidèle à l'orientation générale de l'État-Providence, l'octroi de standards minimum aux populations desservies implique la concertation d'agents de planification qui initient l'ensemble des politiques «redistributives», qui stimulent l'activité économique et sociale.

Le transport en commun est l'une des initiatives étatiques destinée à la consommation collective. La plupart des nations industrialisées reconnaissent son rôle stratégique à l'essor des villes par le versement de subventions qui assurent le fonctionnement des systèmes.

d) Concept d'autofinancement

Depuis le début des années 80, l'expansion des dessertes consécutives à la croissance des populations des villes modernes a entraîné une revue périodique des instruments de gestion et de planification. Suite à notre examen des mécanismes affectés à cette tâche, nous avons constaté l'influence de critères fonctionnels (l'efficacité, l'efficience et l'équité) dans la gestion courante des services. Ces facteurs intégrés à diverses approches structurelles font partie du processus décisionnel sous-jacent à la formulation des politiques relatives aux déplacements des populations urbaines. Le cadre rationnel, la planification stratégique et l'analyse coût-bénéfice contribuent de

façon significative à l'ébauche d'un cadre d'analyse des décision dans le secteur des transports collectifs.

Confrontées aux modèles théoriques décrits antérieurement, des techniques nouvelles adaptées à la conjoncture budgétaire des années 80 ont modifié les pratiques de gestion en vigueur au sein des administrations publiques. Le principe d'autofinancement appliqué aux ministères ainsi qu'aux agences gouvernementales préconise le recouvrement intégral des coûts des programmes et des services financés par les gouvernements. L'application du modèle précité opère un retour à l'approche économique traditionnelle qui valorise surtout «l'efficience de la production, la qualité du service et le choix offert au public».¹⁵¹ Fidèle au modèle privilégié dans le secteur privé, l'objectif visé est d'établir les coûts réels associés à la prestation de bénéfices par les ministères et les organismes para-publics.

L'application de programmes gouvernementaux dans les domaines de la santé et du bien-être prévoit le versement de prestations qui répondent aux besoins des collectivités. Le financement d'entreprises de services dans le domaine des transports collectifs constitue une subvention indirecte aux usagers et va à l'encontre du concept d'autofinancement qui reconnaît l'autonomie des organismes de transport et prescrit à cet effet leur obligation d'assumer leurs propres responsabilités financières. Ainsi, le retrait des contributions gouvernementales suppose la recherche de sources alternatives

---

¹⁵¹ A.R. Bailey, D.G. Hull, The way out: A More Revenue Dependent Public Sector and How It Might Revitalize the Process of Governing. L'institut de Recherches politiques, Montréal, 1980, p.XXIV.

de financement et requiert une contribution additionnelle de la part des bénéficiaires. Face à la capacité financière limitée des usagers, le «versement transport» imposé aux entreprises françaises représente une option potentielle qui répond en partie aux exigences de programmes et de services autofinancés.

L'une des conséquences directes des réformes inspirées du principe d'autofinancement consiste à transférer les dépenses de fonctionnement des niveaux politico-administratifs aux prestataires des initiatives gouvernementales. Le désengagement de l'État lié à cette dernière stratégie se manifeste également par la politique de privatisation entérinée dans certains pays industrialisés. Durant les années 80, les gouvernements des États-Unis, de la France et de la Grande-Bretagne ont adopté une gestion rationnelle centrée sur des objectifs strictement économiques qui favorisait l'autofinancement de services publics et la privatisation d'entreprises subventionnées.

L'application de réductions d'impôt et le versement de paiements de transfert selon le revenu des contribuables constituent des changements susceptibles de modifier le mode de financement en vigueur. Au même titre que l'aide gouvernementale versée aux transporteurs, l'octroi de subventions individuelles rehausse le niveau de vie des populations urbaines qui ont recours aux services essentiels qui assurent leur bien-être individuel.

L'ampleur des dépenses affectées au maintien de l'État-Providence exige un réajustement périodique des politiques budgétaires. L'application

stricte du modèle «coût-bénéfice» empruntée au secteur privé sous-entend que la clientèle des transporteurs doit assumer les dépenses relatives aux ressources humaines et financières nécessaires au fonctionnement des équipements et des infrastructures existantes. L'exploitation d'une entreprise publique selon le principe de l'autofinancement implique le recouvrement des coûts reliés à son financement.

La revue du processus administratif en vigueur et l'analyse subséquente des normes d'efficience qui influent sur la gestion d'un programme gouvernemental, répondent aux visées d'une nouvelle stratégie axée sur la «dépendance de revenus»¹⁵². Transposée à l'échelle des transports urbains, l'option envisagée altère le mode de financement des entreprises. D'une part, l'application d'une politique d'autofinancement dans ce secteur de l'activité publique exige une contribution financière accrue de la part des usagers. Ultimement, elle aboutit au «concept dit «user pay», c'est-à-dire l'utilisateur paie le coût véritable du service dont il tire avantage».¹⁵³ Considérant les sommes considérables affectées à l'expansion et à l'exploitation des réseaux, le transfert des charges à la clientèle est inapplicable.

D'autre part, l'instauration de mesures qui s'inspirent du principe d'autofinancement encourage la mise à contribution du secteur privé qui retire certains avantages relatifs à la présence de services publics. Ainsi, l'afflux

---

¹⁵² L'expression anglaise «revenue dependency» se traduit généralement par autofinancement.

¹⁵³ Ministère des transports du Québec, Les transports au Québec, 1982, p.153.

d'employés qui accèdent au lieu de travail par les réseaux qui desservent le territoire avoisinant pose l'obligation pour les entreprises commerciales et industrielles de participer au financement des transports en commun. L'accès garanti aux lieux de travail par les dessertes des réseaux profite indirectement aux employeurs qui, selon les bénéfices retirés, pourraient éventuellement contribuer au financement des transporteurs.

L'introduction du principe d'autofinancement opère une transformation profonde des pratiques de gestion financière. Cette nouvelle approche en matière de financement préconise une meilleure adéquation des coûts d'exploitation et des charges imposées aux usagers. Pareille orientation va à l'encontre de l'équité sociale qui a motivé l'intervention historique des gouvernements dans le domaine des transports collectifs. La gestion des biens publics sur les continents européen et nord-américain suppose le monopole d'un seul exploitant à l'intérieur d'une zone déterminée et l'apport essentiel des subventions gouvernementales au fonctionnement de l'entreprise. L'adoption de réformes qui s'inspirent des lois du libre-marché et des pratiques dans le secteur privé, va à l'encontre du modèle interventionniste qui émerge des services publics. Afin de préserver la mobilité des populations, l'entrée en vigueur d'une politique d'autofinancement exige le remplacement des programmes de subventions par le versement d'une allocation directe aux prestataires des services gouvernementaux.

Motivée par la nécessité de mieux contrôler les dépenses des différents paliers de gouvernement, l'orientation défendue par le «choix public» (public choice), favorise la réduction des subventions gouvernementales et le recouvrement des coûts qui diminuent idéalement le fardeau fiscal des contribuables. La répartition des charges de production entre les bénéficiaires directs et indirects opère un renversement de la stratégie d'assistance gouvernementale qui a prévalu durant la période 1960-1980. Selon cette dernière formule, il est préférable de soutenir directement les personnes qui expriment des besoins particuliers par le biais de prestations gouvernementales.

La démarche réformiste préconisée par les défenseurs du «choix public» consiste à rétablir les prix d'un service public selon les coûts de production et vise à répondre aux demandes pressantes de groupes de contribuables qui réclament une réduction des dépenses publiques ainsi qu'une gestion efficiente des initiatives et des programmes gouvernementaux.

given some usual assumptions, efficiency requires that consumers pay prices equal to marginal social costs of producing the various private goods in the economy.¹⁵⁴

Assimilés à la catégorie des biens publics, les transports collectifs exercent un rôle de soutien et contribuent à la réduction des inégalités sociales au sein de l'économie de libre-marché. Le désengagement manifeste de l'État consécutif à l'application du régime d'autofinancement entraîne une

---

¹⁵⁴ Michael Krashinsky, Some Limitations of the Usefulness of Revenue Dependency, in Canadian Public Policy, mars 1984, p.36.

hausse éventuelle de la tarification par les usagers et de la quote-part versée par les collectivités desservies. Le transfert du fardeau financier aux bénéficiaires des réseaux menace l'accessibilité des contribuables à faible revenu. Considérant le statut particulier des organismes para-gouvernementaux subventionnés sur le territoire urbain, l'application de la formule d'autofinancement ou «revenue dependency» implique une diversification des contributions budgétaires qui assurent le maintien des programmes existants.

La croissance des déplacements quotidiens entre les différents pôles commerciaux et industriels requiert des investissements périodiques qui préservent l'intégrité du réseau. Le recouvrement des coûts d'exploitation par la seule tarification imposée aux usagers est illusoire; le maintien des services exige la participation financière des paliers de gouvernements concernés et du secteur privé. Le financement public des réseaux confère un statut spécial aux sociétés de transport chargées des opérations quotidiennes. Celles-ci sont redevables aux administrations concernées ainsi qu'aux résidents soumis aux décisions politiques qui entourent la gestion des réseaux.

La recherche de sources additionnelles de financement et l'organisation rationnelle des structures qui régissent les transporteurs publics et privés ont influencé la stratégie de planification des années 80. La remise en question du rôle de l'État qui se manifesta dans plusieurs pays par la privatisation de certaines activités étatiques, ébranla le cadre budgétaire traditionnel des programmes et des services défrayés par les divers paliers de gouvernements

Certains économistes dénoncent les déficits annuels des organismes qui assurent les services de transport en commun et préconisent le transfert d'activités subventionnées à l'entreprise privée. L'une des propositions formulées par le Conseil économique du Canada recommande que «les gouvernements provinciaux et municipaux explorent les divers moyens susceptibles de favoriser la participation du secteur privé dans les petits centres urbains».¹⁵⁵

La privatisation des services dans ce domaine soulève de nombreuses réticences. L'abandon de programmes gouvernementaux et le retrait consécutif des subventions risque de provoquer «une hausse des coûts et une baisse de la qualité des services».¹⁵⁶ Dans le contexte d'une privatisation, l'une des solutions destinées à combler la croissance des dépenses d'exploitation, prescrit le versement d'une subvention gouvernementale à l'entreprise privée¹⁵⁷ qui gère un secteur d'activités à l'intérieur d'un territoire délimité. L'option envisagée soulève à nouveau le débat persistant entre la propriété collective et le contrôle privé des biens qui font l'objet d'une consommation collective. Le dilemme présenté dans l'étude du Conseil économique est conforme au phénomène de la répartition modale décrit précédemment dans notre étude.

---

¹⁵⁵ Conseil économique du Canada, L'État entrepreneur. Une étude des sociétés d'État au Canada, 1986, p.53.

¹⁵⁶ Ibid., p.53.

¹⁵⁷ Ibid., p.24.

Conformément aux objectifs socio-économiques de plusieurs gouvernements européens, la gestion des biens publics relative aux déplacements des masses est confiée à des régies contrôlées par des administrations locales. Sur le continent nord-américain, des entrepreneurs privés assurent la mobilité des populations locales dans plusieurs villes du Canada et des États-Unis.

L'un des critères qui détermine la nature des structures institutionnelles appropriées consiste à établir préalablement l'étendue du territoire et le nombre de résidents à desservir. Une forte densité incite à l'établissement d'un réseau qui mobilisera des ressources humaines et financières considérables. Les opérations déficitaires de plusieurs réseaux intégrés aux conurbations modernes ont favorisé une prise en charge par l'État. Le recours au financement public assure la qualité relative et la régularité des services offerts.

Ajouté aux motifs précédents, l'interventionnisme manifesté dans ce domaine répond également à des objectifs sociaux. Le soutien de l'État aux réseaux existants satisfait la demande de mobilité transmise par divers intervenants limités dans leurs déplacements quotidiens. L'option retenue à l'intérieur des villes de moindre envergure mise davantage sur le maintien de services sous la forme de contrats de prestation accordés par les municipalités. La prise en charge par des transporteurs privés sous-entend l'application de critères de rentabilité et la réalisation de profits par les entreprises.

L'amélioration des conditions ambiantes dans les zones urbaines inspire la stratégie des autorités politico-administratives¹⁵⁸; les problèmes connexes qui dérivent de l'urbanisation, en particulier la congestion des villes, justifient le maintien de la tutelle gouvernementale et la recherche de solutions globales qui améliorent la qualité de vie des populations résidentes.

L'octroi de subsides par les divers niveaux de gouvernement consiste à rétablir l'équilibre entre les revenus d'exploitation, les bénéfices et les coûts sociaux, qui englobent à la fois les dépenses affectées aux opérations et celles qui sont versées à la réalisation d'infrastructures assumées par l'ensemble des contribuables. Parmi les moyens destinés à réduire l'écart persistant entre d'une part, les revenus et les dépenses et d'autre part, entre les coûts d'exploitation et les bénéfices sociaux, la recherche de nouvelles sources de financement et le réaménagement des structures institutionnelles sont envisagées par les dirigeants des sociétés de transport. Dans un contexte budgétaire limité, le développement d'un modèle organisationnel axé sur l'efficience et l'efficacité des opérations fait partie de la stratégie avancée par les divers paliers responsables.

L'imputabilité des sociétés para-gouvernementales qui assurent l'exploitation des réseaux pose un défi supplémentaire aux instances politiques supérieures. Le rôle prépondérant des paliers centraux et intermédiaires dans la planification budgétaire et stratégique des dessertes

---

¹⁵⁸ Le Conseil économique du Canada établit que les villes dont la population dépasse 100 000 habitants ont recours au secteur public pour le financement des réseaux. L'État entrepreneur, op. cit., p.51.

locales au sein des pays industrialisés se manifeste par l'imposition d'une tutelle administrative et de mesures qui permettent un contrôle effectif des régies par les pouvoirs publics. Commentant le contexte particulier des transports collectifs au Canada, Harry Kitchen précise que l'interprétation limitée des données de recherche et l'absence de variations qui affectent les modèles organisationnels dans ce secteur compliquent l'élaboration d'une analyse empirique des performances économiques et du rendement général des sociétés de transport collectif selon des critères strictement normatifs.¹⁵⁹

L'étude comparative du rendement financier des entreprises privées et des organismes publics dans ce secteur névralgique de l'activité urbaine, aboutit à des résultats contradictoires. Les coûts d'opération des réseaux sous la tutelle des divers paliers de gouvernement varient selon le type de gestion élaboré par les élus qui bénéficient des recommandations d'une bureaucratie spécialisée. Ainsi, une supervision éclairée des opérations¹⁶⁰ accompagnée de méthodes comptables appropriées accroît sensiblement l'efficacité et la stabilité financière des entreprises exploitantes. Le concept d'imputabilité financière endossé par les autorités politiques favorise la réduction des dépenses et la gestion quotidienne des opérations de transport collectif selon des normes de rendement économique adaptées aux structures des régies publiques.

---

¹⁵⁹ Harry M. Kitchen, Local Government Enterprise in Canada, Conseil économique du Canada, mars 1986, p.116.

¹⁶⁰ Ibid., p.119.

Notre ébauche d'un cadre d'analyse des décisions qui influencent l'organisation et le fonctionnement du transport de personnes dans les grandes villes européennes et nord-américaines, réfère nécessairement à différents modèles théoriques empruntés aux sciences économique et sociales de même qu'à l'administration publique. La gestion par objectifs préconisée par le concept de planification et le cadre de référence envisagé par l'analyse rationnelle qui suppose l'optimalisation des programmes gouvernementaux, participent à l'élaboration et à la sélection des services et des programmes par les décideurs publics.

Les choix des gouvernements dans le domaine des transports collectifs sont également dictés par des motifs sociaux. Dans le présent chapitre, nous avons observé une préoccupation évidente des responsables politiques qui tentent de corriger les déficiences de l'économie de libre-marché. La théorie du «public choice», de même que les concepts afférents «d'externalités» et de «biens publics», expliquent en partie l'intervention des administrations nationales et des responsables locaux préoccupés par les conséquences parfois imprévues de certaines initiatives des secteurs public et privé et par l'octroi de biens et de services à l'ensemble d'une collectivité.

Dans ce contexte, le contrôle des pouvoirs publics dans le secteur du transport en commun comble certaines exigences relatives à la mobilité d'une clientèle spécifique et permet à l'ensemble d'une collectivité de profiter du soutien financier consentie pour l'exploitation des réseaux. Le concept d'autofinancement qui se manifeste depuis le début des années 80 au sein

des administrations locales et nationales, amorce un virage stratégique qui insiste sur l'application de critères économiques (efficacité, efficience, qualité) décrits précédemment dans notre analyse. Les initiatives qui souscrivent à cette nouvelle orientation prescrivent le transfert des charges aux prestataires de services et vont à l'encontre des programmes associés aux «biens publics».

5° Chapitre - Influence des rapports politico-administratifs dans la gestion des transports collectifs

Dans les chapitres précédents, nous avons décrit l'apport significatif de critères socio-économiques qui interviennent dans l'élaboration des programmes et la gestion des services de transport collectif qui assurent la mobilité des populations urbaines. Notre étude confirme également l'influence de concepts et de modèles théoriques qui dérivent des sciences économiques et sociale ainsi que de l'administration publique. L'École du «public choice», les notions «d'externalités» et de «biens publics» sont couramment utilisés par les gouvernements et par les décideurs chargés de la planification et du financement des réseaux urbains.

Les stratégies et les initiatives entérinées par les différents partenaires dans ce domaine subissent aussi l'influence des rapports intergouvernementaux et des orientations administratives des autorités en présence. La science politique s'intéresse au domaine des relations qui persistent entre les divers paliers de gouvernement; les mesures qui concernent l'organisation et le fonctionnement des systèmes de transport en commun sont le résultat d'un effort concerté qui engage selon le contexte institutionnel qui prévaut dans les états concernés, les administrations nationales, les gouvernements intermédiaires et les instances locales. Dans le présent chapitre, nous analyserons les relations qui prévalent entre les

différents niveaux politico-administratifs et leur impact dans le domaine du transport de personnes.

Parmi les facteurs reliés au contrôle et à la gestion de sociétés de transport, les relations suivies entre les différents niveaux de gouvernement constituent un secteur névralgique dans la formulation des politiques de transport. Cette interaction varie selon le partage des pouvoirs en vigueur et l'orientation sociale des administrations publiques. Ainsi, une comparaison sommaire des contextes institutionnels canadien et français met en évidence le rôle centralisateur des gouvernements européens dans l'élaboration des stratégies fiscales qui régissent les services à la population. Au Canada, le partage des compétences établi par la Constitution confère la tutelle administrative du transport de personnes dans les zones urbaines aux provinces avec le concours des paliers local et régional. L'apport du gouvernement central se limite à des responsabilités secondaires, notamment à la préparation d'études reliées au fonctionnement des transports dans les villes canadiennes.

Dans ce chapitre, nous proposons une analyse comparative centrée sur les modèles organisationnels prédominants et les relations intergouvernementales sous-jacentes aux décisions des acteurs politico-administratifs préoccupés par les déplacements des populations urbaines. La démarche proposée s'intéresse également aux nouvelles stratégies de financement qui préconisent une répartition équitable de la charge fiscale

entre les principaux partenaires : l'État, la collectivité desservie et les usagers des transports en commun.

L'utilisation de l'approche comparative à cette fin soulève certaines réserves. La taille des réseaux, les caractéristiques socio-économiques de la zone desservie et le type d'équipement en service modifient sensiblement le volume des subventions accordées par les pouvoirs publics ainsi que la contribution des usagers au budget des entreprises. Cette vision est partagée par l'administration française. Considérant les méthodes comptables et la technologie utilisées dans les états modernes, une étude menée par la Régie Autonome des Transports parisiens (RATP) estime que «les coûts d'exploitation des réseaux de transport collectif urbain peuvent revêtir selon les réseaux concernés des réalités différentes».¹⁶¹ D'une part, la réponse des divers paliers de gouvernement aux demandes de prestation de service est conditionnée par les structures institutionnelles des systèmes politiques.

D'autre part, le mandat confié aux sociétés de transport comporte des exigences distinctes selon l'orientation socio-politique des gouvernants en place. Répondant aux préoccupations sociales de certains gouvernements européens, les entreprises de services doivent assumer les coûts de dessertes largement déficitaires¹⁶². Durant les années 80, la politique qui prévalu sur les territoires allemand, britannique et espagnol misait sur le financement accru des collectivités bénéficiaires. Conformément à cette orientation, les

---

¹⁶¹ Document RATP, analyse interne 1984, p.2.

¹⁶² Ibid., p.2.

communautés desservies assumèrent les coûts du prolongement des réseaux de Londres, Barcelone et Hambourg.¹⁶³

Sur le territoire nord-américain, la réalisation d'infrastructures et l'achat du matériel roulant sont éligibles à l'aide financière des paliers supérieurs de gouvernement. Les subventions des autorités fédérales américaines et des provinces canadiennes comblent un manque à gagner substantiel de la part des sociétés exploitantes.

Dans le présent chapitre, nous tenterons de définir les différences structurelles associées à l'organisation des réseaux; à cet effet, nous allons privilégier une analyse centrée sur les rapports intergouvernementaux qui inspirent la planification et le financement des transports en commun. Conformément à notre perspective de départ qui mise sur l'examen des prémisses décisionnelles dans le secteur des transports collectifs, notre étude s'attardera d'une façon plus spécifique aux relations persistantes entre les responsables administratifs et les niveaux politiques impliqués dans l'organisation et le fonctionnement des systèmes de transport.

a) Cadre institutionnel :

La diversité des modèles et des structures liés aux déplacements des populations à l'intérieur de l'espace urbain, explique en partie les limites de l'approche comparée appliquée au secteur du transport de personnes. Une caractéristique commune affecte cependant l'ensemble des organismes

---

¹⁶³ Document RATP, op. cit., p.3.

répartis sur les continents européen et nord-américain : on constate à l'échelle des pays visés une dépendance des entreprises exploitantes face aux paliers de gouvernement supérieurs. Durant les dernières décennies, on assista à l'émergence d'un véritable contrôle étatique des régies britannique et française sur le territoire européens ainsi que des sociétés de transport des villes canadiennes qui ont bénéficié des subventions des gouvernements provinciaux.

Les instances politiques supérieures au sein des états fédéraux et unitaires inspirent la gestion des transports en commun. Les administrations centrales des pays européens ainsi que des unités fédérées du Canada et des États-Unis exercent une emprise considérable sur le financement et la planification des réseaux. Cette dernière approche est confrontée à une tendance plus récente qui valorise la gouvernance d'élus locaux au sein des instances décisionnelles. La décentralisation des pouvoirs envisagée par les niveaux politiques supérieurs confie aux administrations municipales et régionales le contrôle effectif des services sur leur territoire. Sur le territoire de la capitale française, le Syndicat des Transports parisiens (STP) regroupe les édiles municipaux et les porte-parole des ministères de tutelle. La création de cet organisme démontre la volonté ferme des pouvoirs centraux de concilier les exigences des divers niveaux d'intervention. D'une part, la politique des gouvernements supérieurs consiste à permettre l'expression des besoins et des caractéristiques socio-économiques des collectivités desservies en favorisant une représentation locale et d'autre part, elle permet de faire

valoir les préoccupations des instances supérieures dans l'octroi de subventions aux sociétés exploitantes.

Soumis aux exigences de représentation des intérêts du gouvernement central et des besoins locaux, le STP assure la coordination du transport sur le territoire parisien¹⁶⁴. Les deux paliers concernés délimitent les tarifs et les investissements relatifs à l'entretien et à l'expansion des réseaux. Cette coopération entre les partenaires administratifs masque cependant des rapports inégaux; l'impact socio-politique des principaux acteurs au sein du processus décisionnel varie selon la capacité financière des intervenants. Le pouvoir de dépenser et l'autorité morale des gouvernements supérieurs compensent la faiblesse des ressources locales des régions et des municipalités qui, au détriment de leur autonomie politique, collaborent inévitablement avec les paliers centraux.

L'ampleur manifeste du soutien financier des administrations centrales et des paliers intermédiaires dans la plupart des états américains et des provinces canadiennes, affaiblit sensiblement le contrôle des communautés locales qui sont incapables de rivaliser avec les ressources fiscales de leur puissant partenaire. Avantagées par le partage des pouvoirs et la tradition constitutionnelle en vigueur, les autorités centrales consolident leur domination à l'échelle des services régionaux.

Deux groupes principaux interviennent dans la planification des transports publics. Conformément au droit de regard qui leur est accordé sur

---

¹⁶⁴ Harold Wolman, *op.cit.*, p.68.

les activités des transporteurs, les émissaires des gouvernements supérieurs assument, avec le concours des représentants élus au niveau local, l'organisation stratégique et financière des entreprises. L'exercice de responsabilités administratives par les divers intervenants politiques exige également le concours d'une bureaucratie qui possède une expertise reconnue dans le domaine.

L'implication graduelle des dirigeants municipaux dans la gestion des régies exploitantes est conforme au processus de décentralisation élaboré par les autorités centrales qui envisagent l'octroi d'un pouvoir accru aux collectivités préoccupées par le développement régional. Face aux problèmes complexes qui requièrent des ressources budgétaires considérables dans le secteur du transport de personnes, le manque d'expertise et les ressources budgétaires limitées à l'échelle locale constituent un handicap sérieux pour les promoteurs d'une décentralisation favorable aux administrations locales. Le réaménagement des structures est également dicté par des motifs inhérents à la structure administrative en place. Steiner reconnaît que des doutes persistent en ce qui concerne les intérêts réels d'une bureaucratie centrale peu sensible aux besoins des communautés.¹⁶⁵ Conscient de son rôle stratégique, la Fonction publique demeure fort préoccupée par les décisions susceptibles d'affecter la sphère d'influence et les activités professionnelles de ses membres.

---

¹⁶⁵ Henry Malcom Steiner, Conflict in urban transportation, Lexington Books, 1978, p.109.

Parmi les modèles organisationnels entérinés au sein des pays industrialisés, la création d'organismes régionaux répond aux objectifs de désengagement des autorités centrales. Sur le continent européen, le Syndicat des Transports parisiens et le «Greater London Council» assument la coordination des transports en commun sur les territoires des capitales britannique et française. Ces organismes qui sont présents sur la scène locale exercent des responsabilités accrues en vertu d'une délégation d'autorité conféré par le palier central qui prescrit sa composition et le mandat qui lui incombe dans la supervision des transports sur le territoire des villes et des banlieues.

Au Canada, l'établissement de sociétés para-gouvernementales, par exemple celle implantée dans la région de Vancouver, introduit un deuxième modèle qui assure le fonctionnement d'infrastructures de services à l'intérieur d'une région délimitée. L'implantation du «Urban Transit Authority» (1978) et du «Metro Transit Operation Company» (1979) en Colombie-Britannique est le résultat d'une volonté politique qui mise sur la monopolisation des pouvoirs par les autorités provinciales. Ainsi, le ministère de tutelle assume le coût d'achat des véhicules loués par la suite aux sociétés exploitantes des régions. Le modèle de gestion retenu confirme l'emprise des autorités provinciales au détriment de l'autonomie des régions. À l'opposé du processus de décentralisation des gouvernements britannique et français, les administrations locales canadiennes sont largement dépendantes des paliers

supérieurs au niveau de la formulation et de l'application des politiques de transport en commun.

Les ministères responsables sur le territoire européen et sur le continent nord-américain exercent les fonctions «d'autorité organisatrice» et participent aux conseils d'administration qui formulent les décisions relatives aux engagements structurels et tarifaires des régies de transport. Les ministères français des Transports, de l'Économie et des Finances interviennent directement dans l'élaboration des politiques publiques dans ce domaine.

Les ministères des Transports des provinces canadiennes, des États-Unis, de la France et de la Grande-Bretagne assument également un rôle de coordination dans leur sphère de juridiction respective. Considérant l'importance stratégique de la capitale française, le ministère de tutelle fixe le montant du déficit de la Régie Autonome des Transports parisiens. Une approche semblable existe au Canada ainsi qu'aux États-Unis : des critères spécifiques régissent l'attribution de subventions, le financement des infrastructures, l'acquisition de nouvelles technologies et de matériel roulant. Les ministères des Transports de l'Ontario et du Québec financent jusqu'à 75 pour cent des coûts d'achat de nouveaux véhicules.

L'une des tendances qui émerge depuis la fin des années 80 consiste à modifier les rapports de force entre les divers niveaux politiques en présence par la formation de corporations publiques administrées par des élus municipaux. Ce changement institutionnel observé sur le territoire de la

Communauté urbaine de Montréal depuis 1985 délègue le contrôle des régies de transport jadis sous la responsabilité d'administrateurs-délégués choisis par les autorités provinciales, aux élus sur la scène locale. Ainsi, les commissions de transport en milieu urbain ont cédé la place à des sociétés para-gouvernementales sur le territoire d'une communauté urbaine qui regroupent plusieurs municipalités situées dans un même espace géographique. Ce transfert de responsabilités assure aux élus le contrôle effectif du budget «incluant la fixation des tarifs aux usagers, le tracé des circuits d'autobus et la gestion du personnel».¹⁶⁶ La revalorisation du pouvoir local inspire les réformes entreprises sur les territoires de la Communauté urbaine de Montréal, de Laval et de la Rive-sud de Montréal.

Un processus similaire précéda la création du Syndicat des Transports parisiens (STP) en 1959. Le gouvernement français transférait par le biais de cet organisme local la coordination des décisions aux régions ainsi qu'aux municipalités périphériques. Les conseils d'administration des nouvelles sociétés et syndicats composés de représentants des villes desservies par une interconnexion des infrastructures assument désormais la gestion et la planification des réseaux. La dépendance des institutions locales et régionales persiste cependant sur le plan financier. Le rétablissement complet de l'autonomie administrative en faveur des municipalités exige des concessions supplémentaires de la part des autorités centrales et la recherche de nouvelles

---

¹⁶⁶ La Presse 16-10-84, p.B-3.

sources de financement qui compense le manque à gagner des paliers inférieurs de gouvernement.

Le contexte particulier de la capitale parisienne favorise une décentralisation partielle des décisions. L'Administration centrale maintient son emprise sur les transporteurs; elle détient la majorité des voix au sein du Conseil d'administration du Syndicat des Transports parisiens. Les délégués des ministères de l'Économie, des Finances et des Transports ont le pouvoir de contrecarrer la volonté des instances locales. La participation directe de fonctionnaires de l'État au sein d'organismes régionaux va à l'encontre d'un contrôle effectif des services qui affectent les collectivités urbaines par des élus locaux.

La propriété publique des entreprises de transport en commun représente un modèle structurel couramment utilisé dans plusieurs états modernes. Le partage des pouvoirs et des responsabilités entre les divers niveaux politiques varie en partie selon le contexte socio-économique et l'orientation idéologique des gouvernants en place. Préoccupées par le développement et les déplacements au sein des zones urbaines, certaines provinces canadiennes opèrent des systèmes de transport régionaux. En Ontario, le réseau Go Transit qui opère les liaisons ferroviaires de banlieue et par autobus reçoit l'assistance technique et financière du gouvernement provincial.

Face à la croissance des besoins de transport et des investissements connexes, le retrait progressif de l'entreprise privée dans ce secteur

encouragea l'établissement d'organismes de tutelle financés par les pouvoirs publics. Face aux déficits encourus, les sociétés privées abandonnèrent aux gouvernements intéressés une activité névralgique du développement urbain. Durant les années 60 et 70, le faible rendement de l'exploitation dans ce secteur incita le désengagement progressif des entrepreneurs.¹⁶⁷

Le cadre décisionnel en vigueur au sein de l'agglomération londonienne emprunte certains aspects de la stratégie applicable sur le territoire américain et dans la région parisienne. Le transporteur principal appelé «London Transport Executive» relève sur le plan administratif du gouvernement régional élu de la capitale britannique, le «Greater London Executive» (GLE). L'approche décisionnelle afférente au GLE est conforme à certains égards à la structure administrative des réseaux parisien et québécois. Ainsi, l'organisation et le fonctionnement des entreprises de transport de personnes repose sur la capacité financière des gouvernements supérieurs et la participation d'élus locaux regroupés à l'intérieur de structures régionales. Le niveau d'autonomie des institutions existantes varie selon la volonté de décentralisation et les priorités budgétaires des ministères de tutelle.

Conformément à la loi du 21 mars 1948, la Régie Autonome des Transports parisiens (RATP) «est un établissement public à caractère industriel et commercial doté de l'autonomie financière».¹⁶⁸ Étant donné le rôle

---

¹⁶⁷ Marsha Chandler, William Chandler, Public policy and provincial politics, McGraw-Hill Ryerson, 1979, p.279.

¹⁶⁸ RATP, Entre les lignes, mai-juin 1980, p.2.

stratégique de l'agglomération parisienne au niveau économique et social, l'administration nationale contribue au financement et à la planification du système de transport en commun. L'établissement des tarifs aux usagers, des investissements futurs et de la masse salariale relève des compétences de l'État français. Le versement annuel d'une indemnité compensatrice par le ministère de tutelle opère un «véritable transfert des charges du voyageur vers le contribuable national et local».¹⁶⁹ Les subventions versées permettent d'équilibrer le budget des régies exploitantes.

Selon le partage des responsabilités établi entre les parties concernées, les collectivités locales entérinent les choix des décideurs nationaux et, dans le cas des états américains et des provinces canadiennes, ceux des paliers intermédiaires. L'imposition de restrictions budgétaires consécutives à la crise des finances publiques suppose la recherche de sources alternatives qui comble le manque à gagner des transporteurs. Fidèle à sa politique de réduction des dépenses de l'État, le gouvernement libéral québécois arrivé au pouvoir en décembre 1985 incita les élus de la Communauté urbaine de Montréal (CUM) et la direction de la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal (STCUM) à majorer sur une base régulière la part des contribuables montréalais et des usagers de la banlieue métropolitaine au financement du transporteur régional.

Le modèle élaboré à l'intérieur de l'agglomération parisienne va à l'encontre du concept d'autonomie associé au nom de l'entreprise exploitante.

---

¹⁶⁹ RATP, *op. cit.*, p.2.

La nomination par l'État français de la moitié des membres du Syndicat des Transports parisiens qui détermine la stratégie de planification et le financement de la RATP démontre la vulnérabilité de la Régie face aux doléances du gouvernement national. Conformément aux dispositions de la loi, la Régie Autonome des Transports parisiens (RATP) présente annuellement au Syndicat ainsi qu'au ministère des Transports un budget qui décrit le niveau tarifaire idéal qui stabilisera les recettes et les dépenses de l'organisme. Dans l'éventualité d'un rejet du module d'équilibre par les autorités régionales associées au Syndicat, la Régie reçoit une indemnité compensatrice, utilisée comme complément tarifaire, versée conjointement par l'État français et les administrations départementales. Celles-ci défraient le tiers du transfert global comparativement à 70 pour cent porté à la charge du gouvernement national. L'indice général de la hausse des prix oriente la progression annuelle du versement complémentaire envisagé par les responsables politiques.

Conformément aux prescriptions de sa loi constitutive, la RATP soumet ses prévisions budgétaires au conseil d'administration du Syndicat des Transports parisiens. La préparation du document fait cependant l'objet de négociations préalables avec les ministères concernés. La nomination de membres de la haute direction de la Régie Autonome des Transports parisiens par le gouvernement français s'effectue selon des critères qui engagent la compétence, la sensibilité politique des candidats pressentis face à la philosophie des dirigeants nationaux au pouvoir. Un changement à ce niveau consécutif à la tenue d'élections législatives risque de modifier

substantiellement le cercle exécutif de l'entreprise. Sur le territoire français, l'émergence d'un consensus entre les différentes factions politiques en ce qui concerne l'apport significatif du transport en commun dans la gestion équilibrée du milieu urbain favorise le maintien des infrastructures en place et l'expansion des réseaux selon les besoins des collectivités en présence.

La soumission de la RATP aux volontés du palier central est particulièrement évidente dans la recherche de financement extérieur. D'une part, les ministères de tutelle déterminent la portion du budget empruntée sur les marchés étrangers selon les besoins futurs de l'entreprise au chapitre des infrastructures et de l'équipement. D'autre part, le Fonds de développement économique et social, organisme interministériel qui regroupe des représentants nationaux, fixe le niveau des investissements dans le secteur public. Intégré à cette dernière entité administrative, un comité des transports intervient dans la préparation des budgets octroyés aux différents organismes qui assurent la mobilité des populations urbaines.

L'État français conserve un rôle prédominant dans la gestion des entreprises para-gouvernementales dans ce secteur. Une concertation opérationnelle qui réunit l'Administration centrale, les dirigeants de la région Île-de-France et ceux de la RATP coordonne la stratégie de planification de l'ensemble des projets et des réalisations des transporteurs urbains à l'intérieur de l'agglomération parisienne.

L'intégration des paliers locaux et des régions au processus décisionnel sur les continents européens et nord-américain masque une réalité persistante

qui détermine les pouvoirs des acteurs politiques selon l'ampleur de leurs engagements financiers. Pareille tendance résume adéquatement le contexte particulier de la régie parisienne et des sociétés de transport urbain du Canada et des États-Unis. La réduction volontaire des contributions gouvernementales qui est apparue durant les années 80 accroît l'indépendance des sociétés régionales de transport de personnes; le désengagement étatique nécessite en contrepartie un transfert fiscal accompagné de sources alternatives de financement. La politique de restriction budgétaire entérinée par les gouvernements se manifeste par l'imposition d'enveloppes budgétaires fermées sur une période de 4-5 ans et le contrôle des augmentations tarifaires aux usagers. L'objectif visé par les décideurs politiques consiste à contenir les dépenses sans abandonner leur droit de regard sur les activités des régies de transport.

L'une des raisons qui explique la tutelle administrative en vigueur dans plusieurs états industrialisés met en évidence la portée nationale et le rôle stratégique des transports collectifs à l'intérieur des zones densément peuplées. L'apport socio-économique de la capitale française et de métropoles telles Boston, Montréal et Toronto combiné aux problèmes liés à la croissance rapide des villes modernes motive une assistance directe des autorités responsables. Gérés selon des normes de rentabilité qui misent davantage sur l'équilibre budgétaire des entreprises et moins préoccupés par la notion traditionnelle de profit, les transporteurs sont en contrepartie

redevables aux instances politico-administratives qui combleront leurs besoins financiers.

Conformément au décret du 13 avril 1984 issu d'une loi sur la démocratisation du secteur public adoptée le 26 juillet 1983, la Régie Autonome des Transports parisiens exerce une fonction complémentaire au sein du processus de planification des services dans la région Île-de-France. Elle procède au surplus «à l'examen des orientations stratégiques de l'entreprise et à ce titre a défini des objectifs à cinq ans que les directions et services s'efforcent d'atteindre».¹⁷⁰ Semblable au modèle élaboré dans plusieurs provinces canadiennes, la décentralisation des pouvoirs appliquée à la région parisienne accorde aux élus locaux des pouvoirs additionnels dans la gestion de services à la population. L'octroi de sièges aux représentants des municipalités au sein du Conseil d'administration de l'entreprise constitue une ouverture consentie par l'État qui se limite cependant au domaine de la planification stratégique. Suite à la réforme proposée par le gouvernement français à la direction de la Régie Autonome des Transports parisiens, le rapport annuel de 1984 commente en ces termes :

Une portée plus grande a été ainsi donnée aux travaux du Conseil qui ... s'est érigé en instance de réflexion et de propositions ouvrant des débats d'orientation sur les grands dossiers de l'entreprise.¹⁷¹

---

¹⁷⁰ RATP, Rapport annuel 1984, p.8.

¹⁷¹ Ibid., p.8.

b) Relations intergouvernementales et prise de décision :

L'analyse du contexte institutionnel relié au fonctionnement des transports en commun soulève la question de l'interaction persistante entre divers paliers gouvernementaux. Les relations entretenues au sein des agglomérations abordées dans ce chapitre se déroulent selon deux axes principaux : d'une part, l'Administration centrale sur les territoires américain, britannique et français intervient dans l'élaboration et l'application de programmes d'assistance aux transports à l'échelle locale et régionale. D'autre part, on observe sur le territoire nord-américain l'emprise de paliers intermédiaires; selon le modèle établi, les gouvernements des états américains et des provinces canadiennes s'immiscent dans la prise de décision sous-jacente au transport de personnes à l'intérieur des régions et des agglomérations urbaines. Nous passerons en revue dans les sections qui suivent le contenu des relations intergouvernementales qui influe sur l'élaboration des politiques qui régissent le transport en commun dans certaines grandes villes de l'Europe et de l'Amérique du Nord.

Dans le contexte français, les négociations État-régions laissent transparaître les préoccupations distinctes des partenaires en présence. Les administrations régionales s'attardent prioritairement aux besoins locaux, et délaissent ainsi les considérations nationales centrées sur le développement de programmes universels. Le gouvernement national subventionne un amalgame de programmes qui contribuent à l'amélioration des conditions

socio-économiques des populations bénéficiaires. La démarche empruntée par les gestionnaires français implique les étapes suivantes :

pour un problème d'importance régionale, les conclusions de la phase de diagnostic et la conception des solutions possibles sont discutées avec les responsables de niveau national et régional.¹⁷²

Dans le contexte de l'agglomération parisienne, la conception et l'évaluation des politiques de transport sont effectuées initialement au niveau départemental et municipal¹⁷³. Précédée d'une entente nationale-régionale qui définit les modalités financières et opérationnelles d'un projet conjoint, la réalisation finale est ultérieurement confiée aux dirigeants régionaux chargés de l'application de l'entente bilatérale. Les réformes avancées durant les années 80 favorisent le transfert de pouvoirs de l'État central aux décideurs locaux qui représentent davantage les collectivités desservies.

Ce rééquilibrage permet certainement de mieux prendre en compte les besoins locaux et correspond mieux au processus même de planification.¹⁷⁴

L'une des critiques formulées à l'égard de la décentralisation remet en cause le transfert progressif de pouvoirs des autorités centrales aux paliers régionaux et dénonce l'affaiblissement du pouvoir central. Inspiré par l'expérience parisienne, Michel Barbier note à cet égard le blocage éventuel du

---

¹⁷² Michel Barbier, Réflexion sur l'expérience de 20 ans de planification des transports collectifs en région parisienne, RATP, Séminaire «Crise de l'urbain - futur de la ville», le 23 mai 1985, p.10.

¹⁷³ Ibid., p.10.

¹⁷⁴ Ibid., p.22.

processus de négociations intergouvernementales consécutif à la décentralisation des pouvoirs profitable aux administrations régionales et municipales¹⁷⁵. Face aux projets d'envergure soumis par le gouvernement, ses ministères et agences connexes qui incluent les préfetures françaises, l'imposition d'un veto par les responsables politiques de petites agglomérations exprime la primauté des intérêts locaux au détriment d'une orientation collective exprimée par l'État central. Deux visions stratégiques s'affrontent : d'une part, les promoteurs d'une vision nationale soutiennent que l'expansion d'une capitale, des centres commerciaux et industriels intégrés à son territoire requiert des investissements publics considérables et que la réalisation d'infrastructures de transport dépasse largement la capacité financière et l'expérience acquise par les niveaux politiques inférieurs. Ainsi, l'apport socio-économique des services subventionnés et les problèmes de croissance des agglomérations densément peuplées, forcent l'État français à intervenir dans la gestion et la planification des systèmes de transport.

Opposés à la centralisation des décisions par l'État français, les défenseurs de l'autonomie locale répliquent d'autre part que la prise en charge par les administrations régionales de programmes qui répondent aux besoins de leur population respective satisfait aux exigences de la démocratie représentative. La participation des édiles municipaux au sein de structures décisionnelles qui représentent les contribuables desservis par un réseau de transport collectif et les prestataires de l'aide gouvernementale accordée aux

---

¹⁷⁵ Michel Barbier, *op. cit.*, p.22.

transporteurs, contribue à la légitimation du cadre politico-administratif. Le versement de taxes foncières aux régies et la perception des recettes qui proviennent de la tarification aux usagers, assurent en partie le financement des systèmes sur la scène locale. L'intervention des gouvernements supérieurs va à l'encontre d'une véritable autonomie locale, habilitée à promouvoir les besoins individuels des populations des territoires desservis.

Sur le plan fonctionnel, les ministères de tutelle transmettent la volonté du palier central aux niveaux inférieurs. Imitant la pratique en vigueur sur le territoire français, le département américain des Transports exerce un contrôle suivi des activités de transports urbains par le biais de programmes de subventions et par l'assistance technique accordée aux entreprises para-gouvernementales exploitantes. Une direction du département fédéral des transports des États-Unis comble le manque à gagner des réseaux déficitaires. Elle souscrit également à la réalisation d'infrastructures ainsi qu'à l'achat de matériel roulant et d'équipements sophistiqués essentiels au développement des réseaux.

Une dimension complémentaire exerce une certaine emprise sur le choix des décideurs et s'immisce dans les rapports entre le gouvernement central et les instances locales. L'orientation partisane des élus influence le contenu des politiques qui régissent le secteur des transports collectifs. Sur l'échiquier politique français, l'élection d'un président du Conseil régional de l'Île-de-France et membre Syndicat des Transports parisiens (STP) opposé au parti gouvernemental, risque d'affecter les relations entre les divers

intervenants. Des tensions semblables opposent les autorités provinciales canadiennes et les édiles sur les scènes municipale et régionale qui contestent le bien-fondé des réformes gouvernementales en matière de financement des services à la population.

Au Québec, la facturation des services de sécurité publique aux petites municipalités et la diminution des subventions versées au transport en commun depuis la fin des années 80 ont exacerbé les tensions entre le gouvernement provincial et les municipalités qui, sur le plan constitutionnel, relèvent de sa juridiction.

Le schéma d'intervention politique observé sur le territoire américain durant la période 1965-1980 se résume essentiellement à l'octroi de subventions par les autorités fédérales aux entreprises de transport public qui oeuvrent sur la scène locale. Wolman constate à cet effet que l'assistance du palier fédéral domine l'élaboration des politiques dans ce domaine :

Somewhat surprisingly, given the rhetoric and tradition of decentralization and local control which characterizes U.S. politics far more than European countries, the increase in subsidization of operating cost for the U.S. has occurred primarily from federal rather than state and local government funds.¹⁷⁶

Les modes de financement sous-jacents aux opérations des transporteurs dans les provinces canadiennes diffèrent sensiblement de l'éventail des ressources disponibles dans la plupart des états américains. Les réseaux de transport dans les grandes villes des États-Unis bénéficient de

---

¹⁷⁶ Harold Wolman, *op. cit.*, p.V.

subventions des paliers intermédiaires qui s'ajoutent aux transferts du gouvernement central. Autre contraste entre les voisins nord-américains : l'assiette budgétaire mise à la disposition des municipalités canadiennes est plus restreinte comparativement aux options des administrations locales sur le territoire américain. Le cadre budgétaire restreint consenti par les gouvernements provinciaux du Canada se limite presque exclusivement à la seule taxation foncière et génère des sommes nettement insuffisantes. Les entreprises publiques américaines sont nettement avantagées par la diversification de l'assiette fiscale qui bénéficie de l'exploitation de postes de péage, des revenus de la taxe de vente et du transfert de certaines taxes à la consommation aux municipalités.

Au Canada, la gestion des transports publics est fortement décentralisée : le rôle limité¹⁷⁷ du palier central dans ce domaine névralgique est conforme au partage des pouvoirs établi par la constitution canadienne qui transfère aux provinces les municipalités et les services afférents. Conformément au processus de décentralisation en place, l'influence fédérale est limitée en ce qui concerne la planification et le financement des systèmes de transport urbain. La participation du gouvernement central se résume à la publication d'études sur les nouvelles technologies et sur l'organisation des réseaux en opération dans les principales villes canadiennes.

La tendance inverse se manifeste dans le cas des États-Unis, de la France et de la Grande-Bretagne. Ainsi, l'Administration centrale dans ces

---

¹⁷⁷ Juri Pill, *op. cit.*, p.19.

pays exerce un contrôle étendu; elle s'associe avec les municipalités et les élus régionaux, aux décisions relatives au financement des transporteurs publics dans les zones urbaines. L'apport principal des autorités fédérales américaines consiste à subventionner directement les paliers locaux afin de permettre la réalisation de certains projets d'envergure régionale. La construction de voies rapides («Rapid Transit»), l'acquisition de matériel neuf et l'élaboration d'analyses techniques font partie du mandat des agences et des départements fédéraux. Soumis à des critères d'attribution, les fonds affectés initialement à la construction d'autoroutes peuvent, selon les besoins du milieu, être transférés aux commissions de transport en commun.

Filiale du département des transports des États-Unis, «l'Urban Mass Transportation Administration» distribua en 1980 3,9 \$ milliards aux commissions para-gouvernementales qui oeuvrent sur la scène municipale.¹⁷⁸ La même année, l'élection d'un président républicain est à l'origine d'une réforme des programmes de soutien aux transports collectifs qui amorça une réduction des subventions dans ce secteur de l'activité publique. Fidèle à l'objectif du désengagement de l'État, l'exécutif américain encouragea durant les années 80 une participation accrue des instances locales dans le financement des services à la population. Conformément à la politique de restriction budgétaire en vigueur à l'époque dans plusieurs démocraties occidentales, le gouvernement républicain au pouvoir initia une refonte de la

---

¹⁷⁸ U.S. Department of Transportation, Inflation-Response Transit Financing. An Urban Consortium Information Bulletin. Juin 1982. p.3.

réglementation fédérale qui régissait le fonctionnement des régies de transport collectif. Sur le territoire américain, la réduction de l'interventionnisme étatique limita considérablement la construction de nouvelles infrastructures dans ce domaine.

L'orientation socio-politique de l'administration centrale conditionne également les rapports état-collectivités. À cet égard, le contexte particulier de l'agglomération parisienne est révélateur. La situation ambivalente de l'autorité régionale en place, le Syndicat des Transports parisiens (STP), met en évidence l'intention avouée des niveaux supérieurs de confier des pouvoirs accrus aux gestionnaires locaux sans prévoir le transfert de ressources financières appropriées. La création de la région Île-de-France par voie législative en 1977 conféra au STP le statut d'entité territoriale autonome soumise aux pressions des institutions nationales contrôlées par l'État français.

Une seconde législation adoptée en 1981 accentua la décentralisation d'activités au profit des régions. Étant donné l'ampleur des investissements requis, l'exercice de nouvelles responsabilités par les villes et les banlieues semblait, de prime abord, illusoire; l'établissement de services de transport collectif et la construction de nouvelles artères dans le but de résoudre les problèmes de circulation exigeait l'appui financier des paliers gouvernementaux supérieurs. À cet effet, une concertation tripartite État-région-RATP (Régie Autonome des Transports parisiens) chargé de la planification procéda à l'établissement du montant des transferts octroyés

pour l'expansion des réseaux. Exclues de l'exploitation des services, l'apport des administrations régionales se limita au versement d'une quote-part pour le parachèvement de travaux dans les zones soumises à leur juridiction.

La signature de contrats entre l'État français et la région Île-de-France en 1981 modifia l'équilibre traditionnel des relations intergouvernementales entre les principaux partenaires. L'entente conclue entre le Premier ministre et le préfet régional confirma l'intention des parties de consacrer des ressources supplémentaires pour la réalisation de projets reliés à des besoins pressants. Sous la tutelle de gouvernements socialistes durant les années 80, les administrations centrale et régionales ont subventionné le développement de petites entreprises, la protection de l'environnement, la construction de villes nouvelles ainsi que les travaux de voirie, notamment les aqueducs et l'aménagement de voies de circulation.

L'engagement des autorités nationales et régionales sur une période de 5 ans modifia l'interaction traditionnelle entre les niveaux intermédiaires et l'État central. La signature d'un contrat de plan suite à des négociations entre les parties éliminait le partage des responsabilités centré sur les ressources financières des acteurs en présence. Le changement principal issue de l'entente bilatérale consacrait le raffermissement de l'autorité régionale, maître-d'oeuvre dans l'exécution de projets susceptibles de réconcilier les intérêts nationaux et ceux des municipalités.

L'injection de capitaux prévue par les accords bilatéraux compense le manque à gagner du Syndicat des Transports parisiens (STP) qui est incapable

de subvenir à la réalisation de travaux d'envergure sur son territoire sans la contribution du palier central. «Les deux-tiers de ses ressources sont utilisés pour compenser les réductions de tarifs des cartes hebdomadaires de transport et de la carte orange.»¹⁷⁹ Ces titres accordent des remises substantielles à diverses catégories d'usagers sur l'ensemble du réseau.

Une approche similaire influence les rapports bilatéraux entre le gouvernement fédéral et les niveaux politiques intermédiaires sur le territoire américain. Selon les critères d'attribution établis, 80 pour cent des coûts relatifs à l'achat de matériel roulant et des infrastructures est éligible aux subventions du département des transports. La modernisation et l'extension de systèmes figurent parmi les volets principaux du mandat confié à l'«Urban Mass Transportation Administration», l'organisme gouvernemental qui évalue au mérite les projets éligibles aux programmes de subventions.

Depuis le milieu des années 70, la contribution fédérale a connu une lente progression, les paliers locaux et régionaux ont cependant maintenu leur soutien traditionnel aux transporteurs qui opère sur leur territoire. L'aide financière consentie par le gouvernement des États-Unis représentait environ 50 pour cent des versements affectées au fonctionnement des entreprises publiques de transport. Ajoutée aux montants transférés directement aux régions ainsi qu'aux municipalités, les transferts fédéraux accordés par

---

¹⁷⁹ Louis Servant, L'amélioration des transports urbains : expériences françaises et étrangères. Paris, La Documentation française, 1978, p.26.

l'Administration centrale empruntent les avenues suivantes : Premièrement, le gouvernement consent aux municipalités des subventions basées sur une formule qui tient compte de la population totale et de sa densité à l'intérieur des zones résidentielles.¹⁸⁰

Deuxièmement, les municipalités utilisent au besoin un programme complémentaire qui finance la construction de routes aux fins du transport en commun. L'achat de matériel roulant et l'exécution de contrats destinés à améliorer l'efficacité du système sont éligibles aux transferts du gouvernement central aux municipalités. Les gouvernements des états américains peuvent aussi récupérer en fonction des besoins du milieu, des fonds affectés initialement à des «segments routiers jugés non-essentiels»¹⁸¹ dans les villes qui excèdent 50 000 habitants. Conformément aux critères établis, les gouvernements bénéficiaires reçoivent un montant qui représente la portion inutilisée qui, par la suite, contribue à l'amélioration générale des transports collectifs.

Les relations entre le gouvernement central et les municipalités en Grande-Bretagne sont conformes à la vision américaine et française dans le domaine. Ainsi, l'octroi de subventions du gouvernement central aux transporteurs est conditionnel à la présentation d'un plan d'activités par les dirigeants locaux. Advenant une incompatibilité entre les objectifs nationaux et ceux des collectivités, la prérogative invoquée par niveaux politiques

---

¹⁸⁰ Harold Wolman, op. cit., p.3.

¹⁸¹ Ibid., p.5.

supérieurs transcende la volonté des administrations locales. Le «Transport (London) Act» adopté en 1969 accorde le contrôle des activités dans ce secteur au «Greater London Council» (GLC) qui regroupe les élus de la zone métropolitaine qui entoure le capitale britannique. Cette structure régionale exerce un droit de regard sur l'organisation et le fonctionnement du «London Transport Executive» (LTE), régie autonome qui exploite le réseau de transport collectif londonien. À l'exemple du Syndicat des Transports parisiens, le GLC assure la coordination administrative au sein d'une entité régionale.

Le gouvernement britannique exerce, par le biais d'une enveloppe budgétaire versée aux administrations locales, un pouvoir discrétionnaire au niveau de la gestion des dépenses et de la planification stratégique du London Transport Executive. D'une part, l'octroi sur une base annuelle du «Transportation Supplementary Grant» (TSG), profite exclusivement aux transports publics. D'autre part, des fonds supplémentaires sont disponibles pour les municipalités qui envisagent la réalisation d'infrastructures routières et l'adoption de mesures qui contribuent à l'efficience des déplacements dans les agglomérations urbaines.

Tel qu'établi précédemment dans le cas des États-Unis et de la France, l'orientation idéologique des gouvernements en place influe sur les exigences fonctionnelles imposées aux instances locales. En Grande-Bretagne, l'élection successive de gouvernements conservateurs durant les années 70 et 80, imposa aux dirigeants locaux un réalignement stratégique qui mise davantage sur les performances financières des entreprises para-publiques et l'ajustement

des tarifs de base selon le taux d'inflation à l'échelle nationale. L'adoption de lignes directrices relatives au financement des prolongements ainsi qu'à l'octroi de transferts fiscaux supplémentaires («Transport Supplementary Grant» (TSG)) qui profitent au secteur des transports en général, représente l'un des volets principaux de l'intervention gouvernementale britannique dans ce domaine. Les sommes incorporées au programme d'allocation ont contribué à l'exécution de projets variés qui incluent l'aménagement de stationnements et la construction d'installations qui facilitent les mouvements quotidiens entre le centre-ville et la banlieue.

L'octroi du «Transport Supplementary Grant», conditionnel à la soumission de plans quinquennaux, exige une concertation suivie des acteurs politico-administratifs. L'approfondissement des stratégies réciproques par les intervenants en présence simplifie la conclusion d'ententes bilatérales à l'origine des transferts fiscaux et de la mise en chantier des projets de développement des transports collectifs.

Mis à part les motifs idéologiques et l'intérêt national des gouvernements, des raisons d'ordre pratique justifient le versement de contributions financières par les ministères britannique et français des transports. Étant donné le poids socio-économique des capitales tels Londres et Paris, les administrations centrales s'immiscent dans la gestion des régies para-publiques sur la scène municipale et régionale. Les problèmes relatifs à la forte croissance des villes incitent les gouvernements nationaux à favoriser l'accès aux transports collectifs. La congestion des artères principales et la mobilité restreinte de certains résidents des villes constituent des facteurs

incitatifs à l'origine de l'intervention des administrations nationales au niveau de la planification stratégique et du financement des transporteurs.

L'engagement du gouvernement des États-Unis en cette matière vise essentiellement à combler l'insuffisance des ressources au niveau local. Les subventions de l'Urban Mass Transportation Administration* assurent le maintien de services jugés essentiels au sein de vastes agglomérations.

Durant les années 70, l'attrait des populations pour les transports publics qui s'est manifesté dans certaines grandes villes européennes, s'estompa sur territoire américain. Des statistiques à cet effet révèlent que seulement 3 pour cent des déplacements dans les zones urbaines s'effectuaient par l'intermédiaire des transporteurs publics durant la période 1978-79.¹⁸²

L'administration fédérale des États-Unis entama par la suite un virage stratégique caractérisé par la recherche de sources alternatives de financement qui, à court terme, pourraient réduire la dépendance face aux subventions gouvernementales. Parmi les options envisagées, le transfert des charges d'opération aux administrations locales convenait davantage à la décroissance étatique envisagée par les détenteurs du pouvoir.

---

* Agence fédérale américaine associée au département des transports responsable des programmes d'assistance affectés aux sociétés de transport de personnes.

---

¹⁸² Harold Wolman, *op. cit.*, p.152.

Dans cette veine, les modifications apportées à l'«Urban Mass Transportation Act» incitèrent les régies municipales à dépendre dans une plus large mesure du support financier de l'entreprise privée. La participation de ce nouveau partenaire atténuait le fardeau du contribuable qui, par le biais des impôts, des taxes foncières et des tarifs aux usagers, finance l'exploitation des réseaux.

L'élargissement de l'assiette fiscale par le biais de cotisations privées et le transfert de responsabilités financières aux municipalités sont issus du réalignement idéologique des gouvernements Reagan aux États-Unis et Thatcher en Grande-Bretagne. L'échec ou la réussite des mesures préconisées par l'administration centrale dans sa tentative de réduire sa quote-part du budget des régies de transport, dépend dans une certaine mesure de la collaboration des autorités locales et des entrepreneurs privés.

L'objectif des gouvernements de la Grande-Bretagne, des États-Unis et de la France consiste à transférer certaines responsabilités aux administrations locales. En ce qui concerne la situation sur le territoire français, un document de la Régie Autonome des Transports parisiens (RATP) constate que «les collectivités territoriales jouent déjà et joueront encore un rôle accru en matière de définition du service et de développement de l'offre».¹⁸³

L'autonomie financière des villes et des entités régionales en matière de gestion des transports urbains requiert cependant une délégation législative et réglementaire des autorités nationales.

---

¹⁸³ RATP, Plan d'entreprise, 1986-1990, p.10.

Basé sur les exemples précédents, l'état des relations intergouvernementales entre les pouvoirs centraux et les instances décisionnelles inférieures laisse transparaître la domination du palier central et la dépendance financière des régions et des municipalités au niveau de l'exploitation des services publics. Ainsi, les politiques nationales formulées à partir de Londres, Paris et Washington influencent l'action des organismes politico-administratifs régionaux et des agences chargées des déplacements quotidiens des populations urbaines.

La répartition actuelle des juridictions génère des conflits entre les parties concernées; les visions parfois contradictoires qui opposent les gouvernements nationaux et les administrateurs locaux de même que les ressources financières limitées des municipalités participantes ont un impact sur les décisions relatives à la gestion des services à l'échelle régionale. Chargé de l'analyse des projets d'infrastructures et d'équipements élaborés par les villes, le département américain des transports asservit les organismes subalternes des états soumis au pouvoir de dépenser de l'Urban Mass Transportation Administration.

Le contexte institutionnel au sein des régimes politiques européen et nord-américain influe sur la direction des systèmes de transport. Les régimes politiques unitaires de France et de Grande-Bretagne exercent un contrôle direct sur l'exploitation de réseaux. La nomination d'administrateurs locaux proches de l'équipe au pouvoir et la supervision horizontale des ministères à vocation économique, en particulier celui des transports, assurent une

représentation gouvernementale au sein des instances décisionnelles nationales et régionales sont à l'origine des politiques de transport de personnes en milieu urbain. La performance des sociétés et des structures para-gouvernementales est évaluée par les autorités compétentes; elle est sujette à l'examen périodique de l'administration centrale confié, dans le cas de la Grande-Bretagne, aux comités parlementaires de la Chambre des communes.

Aux États-Unis, l'inefficacité du processus de revue législative combinée «au manque d'expertise et d'intérêt des membres du Congrès»¹⁸⁴ relègue au second rang l'examen des dépenses et des orientations stratégiques des transports collectifs. Le partage des responsabilités entre les institutions fédérales, les états et les instances locales, exige le concours de mécanismes de coordination qui peuvent réconcilier les intérêts parfois divergents des principaux intervenants.

La planification dans ce domaine est le résultat de l'action combinée des conseils d'administration des régies exploitantes et des agences sous la tutelle du département américain des transports. Les options envisagées sont par la suite confrontées aux exigences fonctionnelles des états et des municipalités. L'initiative politique et le contrôle des déplacements en milieu urbain revient idéalement aux «décideurs» locaux; l'appui financier nécessaire à

---

¹⁸⁴ Neil Hamilton, Peter Hamilton, Governance of public transport: a case study of urban mass transit. Toronto, Lexington Books, 1981, p.83.

la réalisation des projets anticipés demeure soumis aux priorités de l'administration centrale.

Les relations intergouvernementales sur le continent nord-américain se déroulent à l'intérieur d'un cadre décentralisé et se distancent des modèles britannique et français. Les pouvoirs constitutionnels étendus conférés aux états de «l'Union» ainsi qu'aux provinces canadiennes en matière de financement et de réglementation, confèrent au pouvoir central un rôle secondaire. Plus de la moitié des états américains accordent une aide financière aux transporteurs publics sous leur juridiction. Étant donné que la majeure partie du déficit d'opération est comblée par les dirigeants locaux, plusieurs états américains acceptent d'élargir en contrepartie l'assiette fiscale des régies para-publiques.

Les gouvernements concernés accordent des subventions aux transporteurs confrontés à la stagnation des ressources budgétaires et favorisent l'application de mesures innovatrices qui contribuent à l'augmentation des recettes des entreprises déficitaires. Parmi les mesures entérinées, l'instauration d'abattements fiscaux et le transfert de certains pouvoirs de taxation dans le domaine de l'évaluation foncière consenti par le gouvernement fédéral favorisent la croissance des rentrées budgétaires des entreprises. Face à l'endettement chronique des régies para-publiques, la perception de revenus générés par la taxe de vente et par la taxe sur l'essence profite à plusieurs municipalités sur le territoire américain. Le choix de mesures destinées à consolider la stabilité financière des sociétés exploitantes

est dictée par la conjoncture socio-économique et les priorités des gouvernements représentés au sein de la fédération américaine.

Au Canada, la responsabilité des provinces inclut deux volets principaux : d'une part, l'autorité provinciale formule les objectifs stratégiques et les énoncés de principe sous la forme de livres blancs qui définissent la politique gouvernementale dans le secteur des transports collectifs. Son rôle est manifeste dans l'élaboration du cadre réglementaire qui régit l'établissement et le prolongement des réseaux.

D'autre part, le financement des sociétés exploitantes préoccupe les autorités provinciales. La gestion de programmes destinés à combler les besoins financiers et opérationnels des transporteurs s'effectue par l'intermédiaire d'un ministère de tutelle. Les tensions observées entre l'État central et les administrations régionales au sein des régimes unitaires britannique et français sont aussi présentes entre les niveaux politiques concernés sur le territoire canadien; des conflits persistent entre les provinces et les instances locales dans l'établissement des tarifs aux usagers et des transferts fiscaux destinés aux services de transport en commun des villes et des banlieues. La création par le gouvernement provincial de la Colombie-Britannique d'organismes de contrôle qui gèrent les transports collectifs de Vancouver soulève certaines critiques qui dénoncent le système mis en place :

Lack of cohesive regional government, uncertainty about the role the provincial government envisions for the regional district, lack of expertise in dealing

with the issues all combined to create confusion
acrimony.¹⁸⁵

Les difficultés qui entourent la coordination de municipalités voisines s'ajoutent à l'interférence provinciale par le biais de transferts fiscaux et par la voie législative; elles expliquent l'impact mitigé des municipalités dans l'exercice de leurs responsabilités en matière de transport collectif. D'autres volets liés à l'interaction des provinces et des autorités locales présentent certains avantages : l'introduction de programmes à frais partagés simplifie l'acquisition d'équipements et la réalisation d'infrastructures et maintient une répartition équitable des coûts entre les partenaires qui tiennent compte de leurs contraintes financières respectives.

Les relations intergouvernementales participent au rapprochement des divers intervenants politiques et des collectivités locales; elles sont caractérisées par l'interdépendance des structures institutionnelles et du processus relatif à la planification budgétaire. La situation encourue s'explique en partie par l'expansion et par la modernisation des zones urbaines. Les autorités locales invoquent leur incapacité de répondre adéquatement aux besoins pressants des cités et villes, l'État provincial et les unités fédérées américaines en contrepartie ont pris en charge les services qui excèdent la capacité financière des municipalités. Étant donné le partage des juridictions et les limites du pouvoir local, l'aménagement des réseaux collectifs, au même titre que la plupart des infrastructures urbaines à l'échelle

---

¹⁸⁵ Gary Munro, Urban Transit in Vancouver, p.15.

nord-américaine relève des niveaux politiques intermédiaires.

Comparativement au mode de gestion qui prédomine au Canada, l'administration fédérale des États-Unis est plus interventionniste. Au Canada, plusieurs initiatives fédérale durant les années 70 soulevèrent l'ire des provinces; la création d'un ministère d'État aux affaires urbaines et l'octroi de subventions directes aux municipalités irritèrent les premiers ministres provinciaux qui dénoncèrent l'empiétement d'Ottawa dans leur sphère de juridiction.

Parmi les raisons qui justifient l'intérêt des provinces et des états américains dans l'organisation des transports en commun, figure la «reconnaissance du caractère essentiel»¹⁸⁶ des systèmes qui assurent les déplacements des populations urbaines. Le pourcentage du budget total assumé par les provinces et les montants afférents répartis sur une période de 3 à 5 ans, ne laissent aucun doute en ce qui concerne les intentions réelles des autorités dans ce dossier. Le cas du Québec est révélateur : le ministère des transports provincial défraie «44 pour cent des coûts sur l'Île de Montréal, 43 pour cent dans l'ensemble de la région et 42 pour cent dans l'ensemble du Québec».¹⁸⁷ Durant l'année financière 1986-87, des subventions totalisant 381,3 \$ millions furent versées à l'exploitation des réseaux sur le territoire québécois.

---

¹⁸⁶ Communiqué du Ministre des transports, Le Devoir, 4 septembre 1987, p.9.

¹⁸⁷ Ibid., p.9.

Le niveau des contributions provinciales et des états américains diffère selon les critères établis par les responsables politiques. Sur le territoire canadien, le contenu variable des programmes de subventions versées au chapitre des immobilisations est sous la responsabilité des dirigeants provinciaux. Ainsi, Transport-Québec rembourse la totalité des coûts de construction d'un système de transport rapide; le ministère ontarien de tutelle défraie 75 pour cent des dépenses relatives à la réalisation d'un réseau express.

c) Continuum centralisation-décentralisation :

Les relations qu'entretiennent les pouvoirs publics influencent le contenu des décisions dans le secteur du transport de personnes. D'une part, notre étude confirme la domination des administrations centrales au détriment des niveaux politiques inférieurs. D'autre part, la dépendance des villes face aux gouvernements intermédiaires oriente les choix des «décideurs» locaux. La concentration des pouvoirs aux mains d'états nationaux européens, en particulier la France et la Grande-Bretagne, leur confère un droit d'initiative reconnu. Sur le continent nord-américain, une tendance similaire persiste : les ministères de tutelle au sein des états fédérés participent à la gestion des biens et des services de transport qui sont à la disposition des communautés locales. Au Canada, le jeu de pouvoir est nettement à l'avantage des ministères provinciaux :

... The provinces have already assumed stronger powers than is ever likely to occur in the U.S. states, there seems a greater likelihood of a more hierarchical system continuing, with the metropolitan institutions remaining servant to the province, although continuing to be important initiators and implementors of policy.¹⁸⁸

L'intervention concurrente du palier fédéral, des états et des municipalités caractérise l'approche américaine. Le financement accordé par l'Urban Mass Transit Administration confère à l'Administration fédérale une solide emprise dans ce secteur. Les responsables locaux conservent cependant le droit d'initiative et le contrôle des projets sur leur territoire. Dans plusieurs états américains, le transfert de certains pouvoirs de taxation aux gouvernements locaux favorise l'autonomie politique des instances municipales et régionales.

Depuis le début des années 80, la décentralisation consentie par les niveaux politiques supérieurs et intermédiaires en faveur des instances régionales a caractérisé l'évolution des relations intergouvernementales dans le domaine des transports collectifs. Les autorités locales consolident ainsi leur emprise sur la planification générale des installations, l'expansion et le réaménagement des dessertes. L'ampleur de la décentralisation varie selon la volonté politique des gouvernements élus. Un courant centralisateur domine l'approche canadienne et contraste avec l'orientation préconisée par plusieurs gouvernements européens. Selon le partage des compétences établi par la

---

¹⁸⁸ George Gray, Lester Holl, Public transportation Planning, operations and management, Prentice-Hall, 1979, p.596.

Constitution, juridictions établi, les autorités provinciales ont une influence prépondérante sur la gestion du transport urbain. La Colombie-Britannique et le Québec exercent une quasi tutelle des organismes dans ce domaine. La création de B.C. Transit en juin 1982, suivie quelques années plus tard par la mise sur pied des commissions de transport de Victoria et de Vancouver, intensifièrent la prise en charge par l'état provincial. Celui-ci procède à la nomination des dirigeants des régies exploitantes qui mettent en application les politiques gouvernementales en matière de déplacements collectifs.

L'un des motifs à l'origine de la centralisation des transports publics par les autorités provinciales est la récupération des coûts du réseau «Rapid Transit» ALRT qui dépasse 1 \$ milliard.¹⁸⁹ L'emprise du gouvernement de la Colombie-Britannique se consolida par l'adoption des mesures suivantes : rationalisation des dépenses imposées aux régies exploitantes, réduction des subventions et récupération des recettes excédentaires versées par certaines entreprises publiques rentables. L'approche centralisatrice des autorités provinciales endossa le maintien de relations intéressées entre le palier régional et l'autorité de tutelle. Selon Patrick Smith, les relations intergouvernementales sont maintenues entre les différents partenaires nonobstant le rôle central des autorités provinciales :

---

¹⁸⁹ Patrick J. Smith, Regional government in B.C., CPSA Montreal, 31 mai 1985, p.12.

negative provincial responses to local control and accountability have not ended regional forms of cooperation.¹⁹⁰

La tendance inverse se manifeste au sein de l'agglomération parisienne.

La décentralisation envisagée par les autorités centrales confère des responsabilités accrues aux élus régionaux. La réalisation de cette politique achoppe cependant sur des considérations financières. Depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale, les élus régionaux conservent au sein des départements français une autorité reconnue en matière de planification des transports de personnes. Durant les années 80, les réformes envisagées par les officines ministérielles françaises mirent de l'avant l'idée d'une délégation de pouvoirs sur le plan budgétaire qui serait avantageuse pour les politiques régionales.

La montée des coûts des services et la croissance du déficit national compliquent le transfert des pouvoirs aux collectivités. Face aux choix stratégiques qui alimentent le processus de négociations intergouvernementales, un gestionnaire de la régie parisienne précise que l'attitude intransigeante de l'administration centrale française, soucieuse de préserver ses pouvoirs en matière de taxation, a compromis l'implantation d'un nouveau partage des pouvoirs : «l'État refuse de payer la dérive s'il y a

---

¹⁹⁰ Patrick J. Smith, *op. cit.*, p.30.

décentralisation». * Les ministères de tutelle reconnaissent le bien-fondé de la décentralisation; ils excluent d'emblée une réforme en profondeur qui converge vers l'autonomie financière des municipalités et des gouvernements régionaux dans le domaine des transports collectifs.

La logique sous-jacente au processus de décentralisation exige la création sur la scène locale d'une autorité indépendante. L'inclusion de régions et de départements au sein d'une structure autonome appelée syndicat, satisfait au partage des juridictions entériné par les «décideurs» français. L'instauration du Syndicat des Transports parisiens (STP) qui regroupe les municipalités de la région Île-de-France, représente un effort tangible des autorités centrales et comble en partie les revendications des collectivités. Conformément à l'ordonnance du 7 janvier 1959 :

Dans la Région de transports parisiens, le syndicat, en conformité des règles de coordination des transports fixe les relations à desservir, désigne les exploitants, définit le mode technique d'exécution des services, les conditions générales d'exploitation et les tarifs à appliquer.¹⁹¹

---

* entrevue avec un cadre de la RATP.

---

¹⁹¹ Journal officiel du 10 janvier 1959.

L'obligation de recourir au soutien financier de l'administration nationale restreint la portée du mandat accordé à l'organisme de coordination régionale. La fixation des tarifs et la réalisation d'infrastructures exigent l'aval du gouvernement français qui dispose de la moitié des sièges au Conseil d'administration du STP. Le syndicat se distingue notamment par la production de rapports qui évalue diverses alternatives susceptibles d'améliorer la mobilité des résidents de l'Île-de-France.

Fidèle aux objectifs d'une loi adoptée en 1976, qui désignait la région comme maître d'oeuvre dans la gestion des transports en commun en milieu urbain, le gouvernement socialiste élu en 1981, élaborait un plan de décentralisation. Invoquant le contexte budgétaire difficile, les autorités françaises s'opposèrent au transfert de pouvoirs aux administrations locales.

Les mesures législatives précédentes entérinées par l'Assemblée nationale maintiennent les rapports inégaux entre les niveaux politiques responsables : un déséquilibre persiste entre d'une part, le pouvoir réel des villes et des banlieues et d'autre part, la contribution des municipalités, qui représente la moitié des investissements nécessaires au parachèvement des infrastructures et de l'entretien des réseaux. À défaut d'une décentralisation des compétences, la poursuite de négociations entre l'État et ses partenaires aboutit à la signature d'un contrat-plan en 1983 qui établissait une liste de priorités des investissements pour une période déterminée.

L'objectif du processus de décentralisation consiste à confier la gestion de services aux communautés bénéficiaires. L'abandon de ce rôle par les

gouvernements supérieurs au profit d'une autorité locale et l'élection des dirigeants régionaux au suffrage universel légitiment le contrôle et l'autonomie des populations locales dans l'exercice de responsabilités accrues. Au sein de l'agglomération parisienne, le mouvement à l'origine du processus de décentralisation vise «à rapprocher le niveau de la décision de celui de l'action à engager en se situant au premier niveau où sont réunis la compétence et la connaissance des faits».¹⁹²

La tendance précédente se heurte à deux obstacles principaux. D'une part, le maintien de la dynamique centralisatrice des instances nationales¹⁹³ aboutit à l'uniformisation des organismes dépendants, et simplifie ainsi la gestion structurelle et financière des programmes sociaux. D'autre part, l'instabilité budgétaire des régions et des entreprises décentralisées reste entière. Considérant le niveau de saturation des tarifs aux usagers et la capacité financière limitée des communautés desservies, un transfert de ressources des ministères de tutelle constitue une option privilégiée susceptible de combler à court et moyen termes les exigences financières du palier régional et des services afférents.

L'évolution récente des transports publics sur les continents américain et européen est fortement conditionné par le continuum centralisation-décentralisation. La stratégie en vigueur en France, aux États-Unis et dans les

---

¹⁹² RATP, Plan d'entreprise 1986-1990, p.71.

¹⁹³ Louis Servant, op. cit., p.30.

provinces canadiennes oscille entre les deux pôles. Les niveaux politiques supérieurs appuient manifestement le processus de décentralisation et reconnaissent le bien-fondé du contrôle local des prestations de services. Pour les dirigeants nationaux, ceux des provinces canadiennes et des états américains, l'allocation autoritaire des programmes de soutien aux transports collectifs par les ministères et les départements apparaît comme un mal nécessaire. Adaptée au contexte particulier de l'agglomération parisienne, pareille intervention de l'État est motivée par les conditions socio-économiques de la capitale française et répond d'emblée au besoin de visibilité du gouvernement national dans cette région stratégique.

Notre étude du processus décisionnel dans le domaine des transports en commun confirme le rôle-clé des relations intergouvernementales. Les politiques édictées sont manifestement le résultat de négociations et de contacts suivis entre les acteurs gouvernementaux en présence. L'implication progressive d'élus locaux au sein des régies et des sociétés para-publiques entérinée par les niveaux politiques supérieurs, facilite la gestion des services par les populations bénéficiaires. Conformément à cet objectif, les dispositions législatives relatives aux agglomérations montréalaise et parisienne prescrivent l'élection de simples citoyens représentant à la fois des usagers et des contribuables. Tel que défini dans les statuts du syndicat (parisien) ou d'un organisme similaire, les personnes choisies comblent les exigences de représentation régionale et défendent au même titre que les élus

municipaux et des régions, les intérêts des clientèles et des communautés qui bénéficient des systèmes de transport.

L'analyse des structures décisionnelles associées au contexte nord-américain, de la France et de la Grande-Bretagne révèle que la représentation locale au sein des conseils d'administration des régies supplée au faible impact des groupes de pression dans le domaine. Sur le territoire de la RATP, les associations et les regroupements d'usagers ont peu d'influence sur les politiques relatives au financement et à la planification générale des réseaux. Dans la région Île-de-France, les statuts de la Régie Autonome des Transports parisiens (RATP) accordent le droit de vote à deux représentants des usagers. Face à la représentation supérieure des instances nationales et des paliers intermédiaires, le pouvoir réel de ces personnes qui, à titre individuel, font partie des conseils d'administration des régies publiques, est fort limité.

Les préoccupations des groupes d'intérêts confrontés aux problèmes de mobilité à l'intérieur des cités et villes, sont exprimées lors d'audiences de commissions gouvernementales chargées de l'évaluation périodique des services. Par l'intermédiaire de ce forum, les associations de citoyens formulent différentes recommandations transmises aux responsables gouvernementaux. Suite à une vaste consultation initiée par le gouvernement de la Saskatchewan durant les années 70, plusieurs groupes notamment les représentants des usagers, du mouvement syndical et des gens d'affaires exprimèrent leur point de vue durant les audiences d'un conseil consultatif

appelé «Advisory policy».¹⁹⁴ L'établissement de mécanismes de consultation similaires qui préconisent la participation du public se manifeste également dans les villes françaises. Ainsi toute personne intéressée peut se présenter dans les mairies de la région parisienne afin de faire connaître sa position au sujet de projets futurs envisagés par la RATP. Cette étape franchie, la régie procède à la rédaction d'un rapport qui sera transmis aux dirigeants de l'entreprise.

Parmi les récriminations courantes transmises aux gouvernements responsables, plusieurs groupes de pression réclament une participation plus étendue au sein des instances administratives qui déterminent l'orientation et le contenu des services à la population. L'amélioration des infrastructures et des services existants motive l'implication croissante des associations de quartier et des coalitions nationales en milieu urbain. Face aux pressions de l'opinion publique, les administrations en cause optent pour l'établissement d'une stratégie de consultation auprès des usagers. La légitimation des options envisagées par les «décideurs» exige une collaboration entre les groupes prestataires de services et les «décideurs» publics.

Parmi les avantages de la formule précédente, le rapprochement entre les gouvernements responsables et les associations regroupant les prestataires de services est : «un atout supplémentaire de réussite (meilleure acceptation des solutions proposées) et une procédure guidée par le souci de mieux

---

¹⁹⁴ Marsha Chandler, William Chandler, Public policy and provincial politics, McGraw-Hill Ryerson, 1979, p.280.

répondre aux aspirations du public.»¹⁹⁵ Une éventuelle participation des porte-parole des groupes de pression au sein des instances décisionnelles constitue l'un des moyens qui provoque un échange de vues sur les objectifs et les problèmes¹⁹⁶ reliés à la gestion des systèmes de transports collectifs.

---

¹⁹⁵ Louis Servant, op. cit., p.113.

¹⁹⁶ OCDE, Gérer les transports, Paris, 1979, p.29.

6^e Chapitre - Le financement des services de transport : la répartition des charges financières

Notre analyse de la situation de certaines agglomérations sur les continents américain et européen confirme l'influence de préoccupations socio-économiques parfois divergentes des gouvernements impliqués dans la planification et la gestion des transports collectifs. Différentes stratégies interviennent dans la répartition des charges financières entre les niveaux politiques concernés. La crise des finances publiques oblige les différents paliers de gouvernement à revoir les priorités budgétaires et les modes de transfert élaborés durant les dernières décennies. Dans ce contexte, une évaluation des stratégies budgétaires représente une étape cruciale dans la définition des stratégies à long terme. Le présent chapitre s'intéresse aux modalités qui entourent le partage des coûts des transports de personnes en milieu urbain. Selon le schéma d'intervention établi précédemment dans notre analyse, trois acteurs principaux contribuent au financement des transporteurs : les gouvernements, les collectivités desservies et les usagers bénéficiaires des réseaux.

a) Les gouvernements :

Dans le contexte de la crise financière des années 80, les besoins pressants en matière de déplacements collectifs sont remis en question par la situation financière précaire des pouvoirs publics. Considérant l'ampleur des

moyens à la portée des gouvernements nationaux, les usagers et les collectivités prestataires de services réclament des transferts accrus des niveaux politiques supérieurs. L'approche traditionnelle des pouvoirs publics dans le domaine consiste à subventionner directement l'exploitant. L'État défraie, au même titre que les infrastructures routières nécessaires aux déplacements privés, une portion du budget des régies. Conformément à la vision décentralisatrice des années 80, l'intervention étatique se manifeste aussi par l'intermédiaire de transferts de pouvoirs de taxation aux instances locales.

En France, le pouvoir des autorités de tutelle s'étend également au relèvement des tarifs destiné à renflouer le déficit d'opération des municipalités et des régions. Dans son rapport annuel de 1984, la RATP reconnaissait la nécessité de pareille initiative :

Ce voeu trouvait également sa justification dans la prise en compte de «l'effet qualité», en d'autres termes dans l'introduction, pour le calcul des tarifs, d'un paramètre lié à l'amélioration du niveau et de la qualité des services offerts.¹⁹⁷

L'expansion des réseaux modernes exige des investissements considérables à la mesure des ressources des niveaux politiques supérieurs. Étant donné l'importance stratégique des sommes engagées, les gouvernements de la France, de la Grande-Bretagne, des États-Unis, au même titre que ceux des provinces canadiennes et des états américains, encouragent la promotion du transport en commun. L'incidence régionale des services

---

¹⁹⁷ RATP, Rapport annuel 1984, p.8.

confrontée aux volontés des paliers intermédiaires d'étendre les systèmes, expliquent en partie l'interférence des décideurs politiques dans le développement urbain.

D'une part, l'octroi de subventions qui compensent les titres mensuels de la clientèle régulière et le versement d'une quote-part qui défraie les coûts de construction des infrastructures et l'achat d'équipements, font partie des engagements sporadiques des gouvernements européens et nord-américains. Selon un relevé des contributions du gouvernement québécois depuis 1984,¹⁹⁸ les autorités provinciales financent environ 50 pour cent du déficit annuel encouru par les transporteurs. D'autre part, la participation de plusieurs niveaux politiques complique l'octroi de subventions qui sont consacrées aux déplacements des personnes handicapées. Sur le territoire québécois, les dépenses gouvernementales liées à ce programme provincial représentaient un montant de 11,6 \$ millions en 1985,¹⁹⁹ soit 0,3 pour cent du budget total versé par Transport-Québec aux sociétés exploitantes.

Préoccupée par la réalité démographique de la capitale française, l'administration centrale par le biais des ministères de tutelle finance les opérations de la Régie Autonome des Transports parisiens par l'intermédiaire d'une agence de coordination, le Syndicat des Transports parisiens, qui intervient concurremment dans la gestion des système de transport en milieu

---

¹⁹⁸ Source : Association canadienne du transport urbain, Urban Transit facts in Canada, p.13.

¹⁹⁹ Ibid., p.13.

urbain. L'engagement de l'administration française dans ce domaine résulte des motifs suivants :

Si l'on y ajoute leur poids social, les transports parisiens ont une certaine dimension nationale qui a conduit l'État à s'engager plus fortement qu'en province, tant au niveau de l'organisation qu'à celui du financement.²⁰⁰

Conscient du rôle central qu'il exerce dans le développement de l'agglomération parisienne, le ministère français des Transports défraie 70 pour cent du déficit de la RATP; les départements assument la portion manquante. Le maintien de services adéquats pose le problème du partage équitable des coûts entre les parties concernées. L'équilibre budgétaire des entreprises exige l'apport de contributions collectives sur la scène régionale, de la tarification aux usagers et de fonds versés par les niveaux politiques supérieurs. L'établissement de critères par les autorités centrales guide la répartition et le volume des subventions étatiques. L'un des éléments fondamentaux de la stratégie gouvernementale demeure l'appréciation politique de la participation des réseaux de transport au développement régional et l'équilibre souhaité entre la voiture individuelle et le transport collectif.²⁰¹

---

²⁰⁰ Régie Autonome des Transports parisiens, *Entre les lignes*, mai-juin 1980, p.2.

²⁰¹ Philippe Essig et Francis Webster, *Papiers de position, Financement des transports urbains*, Colloque international de Lyon, 18-21 septembre 1984, p.7

L'État supplée au manque à gagner des régies publiques dans la mesure où il peut influencer la planification de l'environnement municipal et régional. L'expansion des réseaux de transport en commun au même titre que la lutte à la pollution a une incidence sur l'aménagement des espaces urbains et la gestion du territoire. La congestion des centre-villes et ses effets néfastes sur la qualité de l'air incitent les responsables élus sur les scènes locale et nationale à subventionner les services qui font partie des priorités gouvernementales.

Le niveau des transferts fiscaux consentis dépend également du contexte économique ambiant, en particulier du taux d'inflation et de l'évolution des prix à la consommation.

Confrontées au problème de la croissance des dépenses, le défi des autorités françaises et des états nationaux qui subventionnent les déplacements des populations urbaines, consiste à maintenir la stabilité des transferts lorsque les coûts augmentent plus rapidement que l'inflation. Face à la demande populaire, les responsables politiques et les gestionnaires locaux misent sur des sommes additionnelles des niveaux politiques supérieurs destinées à l'achat de nouveaux équipements ainsi qu'à la réalisation d'infrastructures.

L'État français opte délibérément pour une sous-tarification des usagers au sein de l'agglomération parisienne : l'ensemble de la clientèle assume le tiers environ des dépenses de fonctionnement. Les instances régionales bénéficient du support financier des ministères de tutelle qui versent la

majeure partie de l'écart persistant entre les revenus et les dépenses des transporteurs. En province, la portion défrayée par les utilisateurs des systèmes passe à 50 pour cent.

Mise à part sa contribution gouvernementale au budget des régies publiques, le gouvernement français utilise de façon sporadique son pouvoir de réglementation et détermine la répartition des charges de transport entre les divers intervenants. Ainsi, l'adoption de critères régissant dans l'octroi de subventions relatives à la mise en marché de laissez-passer mensuels, fait partie de l'approche incitative établie par l'administration centrale. Des dispositions statutaires obligent les employeurs à défrayer une partie des coûts de transport des employés. En vertu d'une loi votée par l'Assemblée nationale en 1982, les entreprises des secteurs public et privé déboursent 50 pour cent des coûts du déplacement «domicile-travail». La moitié des frais d'abonnement au titre mensuel est versée par l'employeur sans égard à la taille de l'entreprise. Par cette mesure incitative, l'État encourage le recours aux transports collectifs et génère des revenus additionnels.

Le remboursement partiel des titres s'effectue directement sur la feuille de salaire des travailleurs. La formule utilisée est attrayante est simple pour le consommateur qui bénéficie d'une réduction substantielle des frais de voyage. Intégrées à l'ensemble des politiques qui déterminent le cadre budgétaire d'entreprises tels la RATP et la Toronto Transit Commission, les mesures législatives entérinées par les gouvernements contribuent à l'élargissement de l'assiette fiscale des transporteurs. Dans ce contexte, les autorités

provinciales canadiennes compensent la baisse de revenu imputable à l'utilisation de laissez-passer sur une base mensuelle par le versement de montants forfaitaires aux régies qui adoptent ce titre pour les déplacements à l'intérieur des zones desservies. Les entreprises publiques récupèrent ainsi des sommes substantielles qui sont versées au budget d'exploitation des réseaux.

L'exercice de pouvoirs discrétionnaires au niveau de la réglementation et de la planification des ressources financières confère aux administrations nationales un rôle déterminant dans la gestion des systèmes de transport. L'abandon par les gouvernements des subventions destinées à l'amélioration des réseaux accroît inévitablement les pressions financières des partenaires régionaux et municipaux.

Considérant les faibles moyens à la disposition des instances locales, l'aide financière des gouvernements fédéral et des états américains est essentielle à la survie des transporteurs publics dans les grandes villes des États-Unis. En 1970, 84 pour cent des coûts d'exploitation étaient assumés par les régies comparativement à 43 pour cent en 1980.²⁰² Durant cette période, l'écart persistant entre les revenus et les dépenses des entreprises a accentué la dépendance des niveaux politiques inférieurs. Plus de la moitié des 50 états américains subventionnent le transport en commun en milieu

---

²⁰² U.S. Department of Transportation, Inflation responsive transit financing, An Urban Consortium Information bulletin. June 1982, p.2.

urbain; ces contributions représentent 13 pour cent du budget total des organismes responsables.²⁰³

Près du tiers des revenus des entreprises para-gouvernementales de transport collectif sur le territoire américain provient des subventions fédérales et des versements des états. Les charges locales varient selon les bénéfices reliés à la présence des réseaux dans une zone délimitée. L'imposition d'une taxe foncière et la perception d'une taxe de vente au détail consentie par les gouvernements supérieurs aux instances locales procurent des recettes stables aux régies qui sont à l'abri des fluctuations temporaires de revenu des contribuables. En 1980, la part de l'usager et les taxes perçues au niveau local défrayaient 70 pour cent des coûts d'opération des réseaux urbains des États-Unis.²⁰⁴

Parmi les options qui recueillent l'assentiment des administrations en cause, l'imposition d'une quote-part gouvernementale qui touche les biens, les services à la consommation, les propriétés et les salaires, de même que les subventions consenties par les ministères de tutelle tentent de réconcilier le pouvoir de dépenser essentiel au prestige des décideurs nationaux et l'indépendance des niveaux politiques inférieurs.

---

²⁰³ U.S. Department of Transportation, Inflation responsive transit financing, op. cit., p.4.

²⁰⁴ Ibid., p.4.

b) Les collectivités :

La décentralisation des services sur le continent européen et dans les états nord-américains exige une participation accrue des dirigeants locaux dans les domaines qui relèvent de leur compétence. Ainsi, les contribuables londoniens représentés au sein d'une structure régionale, le Greater London Council (GLC), ceux des villes de New York, de Philadelphie et de Boston gèrent le budget des sociétés de transport public. En 1978, le GLC, dépositaire des transferts du ministère britannique des Transports, comblait le quart des rentrées financières du «London Transport».²⁰⁵

L'une des solutions avancées pour mettre fin au problème du sous-financement chronique des transports en commun sur l'île de Montréal, consiste à puiser des revenus supplémentaires dans les coffres des municipalités regroupées à l'intérieur d'une communauté urbaine. Le redressement envisagé suppose le transfert des coûts d'opération des systèmes aux «contribuables-résidents» proportionnellement aux avantages qu'ils retirent des liaisons régionales.

L'étude des stratégies de financement dans le secteur des transports collectifs au Canada, aux États-Unis et dans certains pays européens met en évidence la participation des régions, des municipalités et des départements français qui possèdent l'expertise et les fonds nécessaires au fonctionnement des réseaux. L'exemple du Greater London Council qui défraie les compensations de tarifs, les dépenses en capital et l'achat de matériel,

---

²⁰⁵ Harold Wolman et George Reigeluth, op.cit., p.9.

démontre le rôle et l'influence exercés par un organisme régional dans les secteurs du financement et de la planification du transport de personnes.

c) Les usagers :

En plus des contributions versées par l'État et les paliers locaux, les tarifs imposés aux usagers constituent une portion appréciable des frais d'opérations qui varie selon le cadre budgétaire défini par les responsables politiques. Selon des chiffres compilés pour l'année 1978, les charges assumées par la clientèle des transporteurs représentaient environ 76 pour cent des coûts d'exploitation du réseau à Londres comparativement à 61 pour cent à Munich et 46 pour cent à Paris.²⁰⁶

Parmi les raisons à l'origine de ces variations, l'orientation sociale des gouvernants, l'opposition des clientèles à des hausses de tarifs²⁰⁷ et le contexte démographique régional structure la répartition des charges entérinée par les différents niveaux politiques. Des écarts persistent à cet égard entre l'Ontario et le Québec : en 1986 sur le territoire de la communauté urbaine de Montréal, 45 pour cent des dépenses opérationnelles étaient comblées par la clientèle comparativement à 70 pour cent pour les usagers de la Toronto Transit Commission (TTC).²⁰⁸

---

²⁰⁶ Harold Wolman et George Reigeluth, op. cit., p.37.

²⁰⁷ Ibid., p.38.

²⁰⁸ Le Devoir, 14 novembre 1985, p.10.

Selon la répartition modale ("modal split") des charges au sein de l'agglomération montréalaise en 1973, l'usager assumait 83 pour cent des coûts d'exploitation; dix ans plus tard, la portion s'établissait à 42 pour cent pour atteindre 46,8 pour cent en 1986.

La portion du budget des entreprises versée par les passagers a considérablement diminué depuis les dernières décennies. Au Québec, la tarification aux usagers suffisait durant les années 60 pour défrayer l'ensemble des dépenses relatives à l'exploitation des réseaux. Cette portion de l'usager ne représentait plus en 1980, que 33 pour cent des contributions²⁰⁹ ce qui motiva l'implication financière des gouvernements. À ce chapitre, le support des autorités québécoises dépasse largement l'assistance consentie par d'autres gouvernements intermédiaires en Amérique du Nord.²¹⁰

La participation des usagers au financement des opérations dans plusieurs villes des États-Unis a diminué depuis 1981 : on constate une baisse de 43,8 pour cent à 38,4 pour cent à Philadelphie, de 44,2 pour cent à 26,9 pour cent à Los Angeles, de 33,9 pour cent à 32,4 pour cent à Washington, et de 31 pour cent à 26,4 pour cent à Boston.²¹¹ La diversification des recettes compense le plafonnement de la tarification aux usagers. Les

---

²⁰⁹ Jean Francoeur, «La part de l'usager», Le Devoir, 14 novembre 1985, p.10.

²¹⁰ Jean Francoeur, «Faire payer les gros», Le Devoir, 15 novembre 1985, p.10.

²¹¹ La Presse, 17 juillet 1986, p.C-4.

sociétés de transports américains misent sur l'assistance financière des gouvernements des états et des régions urbaines qui, selon le contexte budgétaire en place, profitent de rentrées additionnels suite au transfert d'une portion de la taxe de vente ou de l'imposition d'une taxe sur l'essence. Face à l'impopularité des hausses de tarifs, les gouvernements optent pour une diversification des sources de financement mieux adaptée au cadre budgétaire restreint des municipalités et des régions.

L'une des préoccupations courantes des administrateurs publics demeure l'établissement d'un niveau de tarification acceptable pour les usagers. Selon le rapport d'un groupe d'étude de la STCUM* :

L'enquête menée à l'échelle de deux continents a conduit à une conclusion déconcertante : il n'existe nulle part aucune règle de justice sociale ou autre, qui soit reconnue et adoptée universellement en cette matière.²¹²

Au chapitre de la tarification, des écarts importants persistent entre les villes sur les continents européen et nord-américain. Ainsi l'utilisateur verse 14 pour cent des recettes du transporteur à Milan, 80 pour cent à Madrid, 20 pour cent à Edmonton et 63 pour cent à Toronto.²¹³ Lorsqu'il est question de l'application d'une grille tarifaire, la notion d'équité est imprécise et la contribution de l'utilisateur dépend de choix sociaux et des priorités d'intervention gouvernementales.²¹⁴

---

²¹² Le Devoir, 22 juillet 1986, p.6.

²¹³ Ibid., p.6.

²¹⁴ Le Devoir, 22 juillet 1986, p.6.

Conformément aux principes de l'économie de libre-marché,
l'administration publique en Grande-Bretagne mise sur le financement des
services publics par les usagers et par les collectivités bénéficiaires :

Under present arrangements the users of London Transport are primarily responsible for paying the cost. The remaining portion is borne by the public about equally by Greater London ratepayers and by income earners nationally.²¹⁵

Sur le plan statutaire, l'orientation des autorités françaises rejoint la position du gouvernement britannique. L'article 7 de la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1980 souligne que :

le financement des services de transport public régulier de personnes définis par l'autorité organisatrice est assuré par les usagers; le cas échéant par les collectivités publiques et en vertu de dispositions législatives particulières, les autres bénéficiaires publics ou privés qui sans être usagers du service en retirent un avantage direct ou indirect.²¹⁶

D'une part, l'État français reconnaît d'emblée que le financement des opérations incombe principalement à la clientèle des réseaux. D'autre part, certaines dispositions réglementaires admettent la légitimité des contributions financières des niveaux politiques sur la scène locale. Confrontés à la croissance des coûts d'exploitation, les «décideurs» locaux doivent périodiquement envisager des hausses de tarifs. L'encadrement des ministères de tutelle représente un obstacle à des majorations subites des

---

²¹⁵ Harold Wolman et George Reigeluth, *op. cit.*, p.11.

²¹⁶ Jean Vivier, Contribution des bénéficiaires des transports collectifs, *Colloque international*, 18-21 septembre 1984, Lyon, France, p.62.

grilles tarifaires. L'autorité des gouvernements régionaux dans ce domaine combinée aux «diktats» des ministères de l'administration centrale limitent la marge de manoeuvre des gestionnaires des régies.

Face aux limites des contributions individuelles, le recours aux emprunts constitue une alternative potentielle susceptible de combler le manque à gagner des transporteurs publics. La croissance des besoins financiers imputable à la modernisation ainsi qu'à l'extension de la capacité des réseaux ont considérablement accru l'endettement des organismes responsables. Les subventions de l'État et des autorités locales compensent une partie seulement des dépenses en capital des sociétés exploitantes; les investissements complémentaires requièrent des emprunts contractés sur les marchés financiers. L'expansion des dessertes sur le territoire français est admissible aux programmes d'assistance financière de l'État qui défraie 40 pour cent des coûts afférents. L'administration régionale accorde des prêts inférieurs au taux courant, jusqu'à concurrence de 20 pour cent du montant total des sommes engagées dans l'amélioration des réseaux.

Selon l'approche élaborée par les stratèges français, l'établissement des tarifs aux usagers exclut l'appréciation et le transfert des dépenses au chapitre des infrastructures et des équipements. Les décisions relatives à la tarification ainsi qu'aux transferts fiscaux inclus dans le budget des entreprises font l'objet de négociations séparées entre les divers intervenants. Le modèle parisien prévoit également un complément budgétaire, appelée indemnité compensatrice qui procure aux régies des recettes additionnelles.

Ce versement du gouvernement français compense la faible augmentation des tarifs consentie par les niveaux politiques supérieurs. La crainte de réactions négatives consécutives à la hausse des charges imposées aux usagers commande une certaine prudence de la part des autorités. Confrontés à la baisse éventuelle de l'achalandage consécutive aux augmentations tarifaires, l'objectif des «décideurs» publics est de favoriser la mobilité des populations urbaines par le biais d'une grille tarifaire équitable.

Les dirigeants de la RATP et les élus de la région Île-de-France ont clairement défini le rôle spécifique des subsides et de l'indemnité compensatrice versés par l'État dans le secteur du transport en commun :

cette indemnité ne constitue par statutairement une subvention pour l'entreprise mais un complément de prix que doivent acquitter l'État (à raison de 70 %) et les départements (30 %).²¹⁷

L'emprise étatique sur la politique tarifaire oblige les régies à recourir aux compensations financières des gouvernements en présence. L'écart persistant entre les revenus et les dépenses accentue inévitablement la dépendance des paliers locaux confrontés à des sources de financement limitées. Cette tendance est inévitable et s'explique en partie par «la volonté des pouvoirs publics de freiner la progression des tarifs».²¹⁸ Les décisions des

---

²¹⁷ RATP, Plan d'entreprise, 1986-1990, p.94.

²¹⁸ RATP, Plan d'entreprise, op. cit., p.95.

autorités en cette matière tiennent compte du taux d'inflation et de la capacité de payer de la clientèle des transports collectifs²¹⁹.

Parmi les avantages de la grille tarifaire entérinée par les divers paliers de gouvernement, l'adoption de titres mensuels à prix modique avantage les personnes qui empruntent les transports collectifs sur une base quotidienne. Le système en place permet un nombre illimité de déplacements selon une tarification forfaitaire. La part de l'usager ajoutée au remboursement partiel accordé par les employeurs français aux salariés qui empruntent le parcours domicile-travail, représente 25 pour cent environ des charges opérationnelles.²²⁰ Dans ce contexte, l'indemnité compensatrice accordée par l'État est essentielle à la stabilité financière des organismes de transport en commun. Le niveau de saturation de la tarification aux usagers oblige les gouvernements à maintenir des programmes de transfert qui permettent l'équilibre budgétaire des sociétés de transport urbain.

d) Stratégies de financement :

Les compensations versées par l'État sont essentielles pour l'aménagement et le prolongement de lignes qui desservent les zones à forte densité. L'analyse de la situation dans plusieurs villes européennes révèle que les nouvelles infrastructures sont financées en majeure partie par les gouvernements supérieurs et les instances locales. Les recettes qui

---

²¹⁹ RATP, Plan d'entreprise, op. cit., p.95.

²²⁰ Ibid., p.95.

proviennent de la tarification servent à financer les dépenses d'opérations. Dans la région Île-de-France, la ligne A du réseau express est subventionnée à 100 pour cent par l'État français; les modalités d'application excluent cependant le matériel roulant entièrement à la charge des niveaux politiques inférieurs. Selon le schéma d'intervention élaboré dans plusieurs états, l'absence de dispositions spécifiques en ce qui concerne la répartition des charges financières entre les acteurs politiques nécessite des ententes bilatérales accompagnées de textes législatifs et réglementaires qui identifient les paliers gouvernementaux qui souscrivent au financement des transporteurs.²²¹

Au chapitre des investissements, les données compilées au début des années 80 démontrèrent que l'agglomération parisienne est défavorisée à cet égard en rapport avec d'autres villes européennes. Durant la période 1981-1984, elle recevait une compensation équivalente à 31 pour cent des sommes affectées aux infrastructures comparativement à 68 pour cent à Hambourg, 99 pour cent à Londres et 100 pour cent à Milan.²²² Obligées de négocier préalablement des arrangements financiers avec les paliers administratifs supérieurs, les instances locales conservent leur droit d'initiative sur l'expansion des réseaux.

Sur le plan budgétaire, l'évolution des villes européennes dans le secteur des transports collectifs se démarque de la situation des grandes villes

---

²²¹ RATP, Plan d'entreprise, op.cit., p.96.

²²² Ibid., p.96.

américaines. Aux États-Unis, la croissance rapide des populations urbaines exigea des ressources considérables susceptibles d'atténuer les difficultés socio-économiques qui se sont manifestées depuis la fin de la II^e Guerre Mondiale. L'expérience historique des agglomérations européennes, leur adaptation progressive aux contraintes géographiques ainsi qu'aux besoins des résidents facilitèrent l'implantation des transports collectifs.

La répartition des charges entre l'État, les collectivités locales et les usagers laisse entrevoir deux tendances principales au sein des administrations publiques. D'une part, le mode de financement en vigueur répond aux objectifs exprimés par les différents acteurs politiques²²³ préoccupés par la gestion des services de transport. D'autre part, l'écart persistant entre les recettes accumulées par le biais de la tarification en vigueur et les dépenses a consolidé les pouvoirs décisionnels des gouvernements supérieurs sur la gestion des transports urbains. Confronté au montant des investissements des coûts d'opération qui excèdent les revenus de la tarification, l'État maintient son rôle de principal bailleur de fonds. Durant la période 1971-1978, les dépenses de la Régie Autonome des Transports parisiens ont augmenté de 118 pour cent.²²⁴ L'imposition d'une pareille surcharge qui compensent la montée des coûts, dépasse largement la capacité de payer de la clientèle et requiert la participation financière de l'administration nationale. L'élargissement de l'assiette fiscale passe

---

²²³ Harold Wolman, op. cit., p.75.

²²⁴ Ibid., p.75.

nécessairement par la mise à contribution de bénéficiaires externes :
l'imposition du versement transport aux entreprises évite de recourir à des hausses périodiques de tarifs ou, selon le cas, à des majorations de taxes à l'échelle régionale.

Orientés sur l'équilibre budgétaire des entreprises, les différents programmes gouvernementaux ont une influence prépondérante sur le plan des objectifs et de la planification des partenaires locaux de même qu'au niveau de la gestion interne des transporteurs. Certains critiques dénoncent l'incohérence des politiques qui mènent à l'octroi de subventions. À cet égard, la stratégie québécoise suscita une remise en question :

Jusqu'en 1980, en partageant le déficit des sociétés de transport, Québec «encourageait» un certain manque de rigueur dans l'administration.²²⁵

Les initiatives des ministères de tutelle relatives à la planification stratégique, les investissements et le déficit des organismes responsables des transports collectifs, relèguent au second rang l'ébauche de solutions viables à long terme susceptibles de réduire le déséquilibre constant entre les recettes et les dépenses. Plusieurs alternatives envisagées concernent le cadre tripartite «État-collectivité-usagers». Au Québec, l'une des stratégies de financement mise de l'avant préconise l'établissement «d'une enveloppe fermée de 5 ans, assortie d'un double mécanisme d'ajustement au coût de la

---

²²⁵ Jean Francoeur, Où va le transport en commun, Le Devoir, le 2 septembre 1987, p.10.

vie et à l'évolution de la clientèle».²²⁶ D'autres solutions accessoires misent davantage sur la répartition traditionnelle des coûts et envisagent une hausse des tarifs doublée au besoin d'un nouvel impôt et d'une augmentation substantielle des taxes foncières et de la taxation en général.

Le manque de flexibilité et les problèmes d'ajustement face à la croissance des dépenses, nuisent considérablement à l'efficacité des programmes de financement. Parmi les recommandations à l'étude depuis quelques années, figure «l'indexation à l'évolution des coûts réels».²²⁷ Ce mécanisme permet de régulariser les rentrées financières des sociétés de transport. L'absence de stratégie globale susceptible de limiter à court terme les contributions gouvernementales représente un handicap sérieux à l'amélioration du contexte budgétaire des intervenants en cause.²²⁸

Dans l'optique d'une rationalisation des dépenses, la distinction entre les subventions à l'exploitation et les programmes d'aide aux infrastructures constitue l'une des mesures intégrées à la nouvelle approche de gestion des transports collectifs. Le coût élevé des équipements oblige les niveaux supérieurs de gouvernement à défrayer la quasi-totalité des coûts des projets. La recherche de partenaires et de nouvelles sources de financement complémentaires à l'assistance des gouvernements s'inscrit dans une démarche globale pour assurer le fonctionnement des opérations courantes.

---

²²⁶ Le Devoir, 3 septembre 1987, p.10.

²²⁷ Le Devoir, 4 septembre 1987, p.10.

²²⁸ Ibid., p.10.

Le partage tripartite à ce niveau est insatisfaisant, l'écart se maintient entre les rentrées financières disponibles et les exigences croissantes des transporteurs. Le maintien d'une politique tarifaire restrictive qui limite l'augmentation des charges des usagers et l'incapacité des administrations centrales et des paliers intermédiaires de contribuer davantage au budget de fonctionnement aboutissent à l'impasse. Depuis le début des années 80, la volonté manifeste de désengagement préconisée par certaines provinces canadiennes et par le gouvernement britannique modifie le cadre structurel relié à l'exploitation des réseaux. La réalisation de travaux d'envergure, tels la construction et le prolongement des installations, fait l'objet d'un consensus entre les principaux acteurs. Les ententes dans ce secteur excluent cependant le financement des activités courantes des entreprises.

Le caractère incitatif de la tarification en vigueur va à l'encontre d'une majoration des titres de transport : la fiabilité du service, l'efficacité des réseaux combinés à l'application de prix relativement bas stimulent l'achalandage. Dans la recherche de rentrées budgétaires additionnelles, l'adoption de hausses tarifaires répétées qui excèdent le taux d'inflation et l'augmentation des taxes foncières au niveau municipal et régional sont fort impopulaires auprès des usagers et des contribuables.

L'objectif des réformes proposées durant les dernières années favorise la croissance des recettes par la diversification des sources de financement. Le système québécois d'enveloppes budgétaires fermées sur une période de

cinq ans comporte certains avantages; l'indexation des sommes allouées contribue au maintien de la stabilité financière des partenaires.

Au chapitre des immobilisations, une approche sélective des projets s'impose. La modernisation des équipements et des réseaux en service, l'achat de matériel sophistiqué et l'extension des lignes en opération nécessitent des investissements répartis sur plusieurs années et doivent s'ajuster au contexte budgétaire variable des acteurs politico-administratifs. La situation économique ambiante et les pouvoirs de taxation des paliers responsables déterminent le potentiel de réalisation d'un projet à court, moyen ou long terme.

7^e Chapitre - Les réformes financières et structurelles

L'expansion des systèmes et la montée des coûts d'exploitation pose de sérieuses contraintes budgétaires aux gouvernements qui participent au financement du transport de personnes en milieu urbain. Notre analyse du contexte institutionnel dans les chapitres qui précèdent laisse transparaître la nécessité de réformes financières et structurelles adaptées aux contraintes des administrations publiques en cause ainsi qu'aux besoins de la clientèle. Parmi les alternatives envisagées depuis quelques années, la réduction des coûts d'opération, la mise à contribution du secteur privé selon les bénéfices retirés des transports collectifs, l'augmentation des tarifs, la gratuité des services et la rationalisation des systèmes font l'objet d'un débat au sein des instances décisionnelles.

Suite à l'identification des sources de financement, notre étude évaluera l'impact et le potentiel de certaines réformes avancées sur les continents européen et nord-américain. Étant donné le niveau de saturation des programmes d'assistance financière des gouvernements, notre analyse s'intéresse principalement aux stratégies qui se démarquent du cercle interventionniste gouvernemental.

La recherche d'un équilibre entre les recettes, les dépenses et les investissements prévus par les régies publiques exige une approche globale qui tient compte des déficiences structurelles inhérentes au partage des coûts entre les prestataires de services et les divers niveaux politico-administratifs

de même que l'élimination du sous-financement chronique des infrastructures et du matériel roulant.

a) Hausse de la tarification et gratuité des services :

L'augmentation progressive des tarifs constitue l'un des moyens susceptibles de contrer l'impasse budgétaire. Selon la pratique établie dans certains états européens, les divers niveaux de gouvernement sur les territoires américain et canadien appuient le maintien d'une contribution des usagers qui représente idéalement la moitié environ des dépenses des réseaux en opération. Sur ce sujet, Patrick Hallett précise que les majorations projetées améliorent sensiblement la situation financière des entreprises publiques; elles réduisent cependant l'achalandage et la mobilité des couches défavorisées.²²⁹ Destinés à compenser une éventuelle hausse tarifaire, le versement de prestations au transport de même que l'octroi de tarifs spéciaux garantissent l'accessibilité des personnes à faible revenu.

Adaptées au contexte d'une réduction des dépenses étatiques, ces mesures compensatoires vont à l'encontre de la rationalisation des programmes d'assistance financière. Considérant les limites budgétaires des administrations locales et régionales, la création et la gestion de programmes d'aide financière destinés aux clientèles défavorisées incombe davantage aux

---

²²⁹ Patrick H. Hallett, Aperçu des transports urbains au Canada, SCHL, Ottawa, juin 1981.

ministères et agences gouvernementales reliés au domaine de la sécurité sociale.

L'option précédente contribue au maintien de tarifs qui ne tiennent pas compte des coûts réels d'opération et accroît le déficit des sociétés exploitantes. L'adoption d'une tarification réduite destinée à hausser ou, selon le cas, à stabiliser l'achalandage, demeure «insuffisante pour générer une augmentation substantielle des revenus nécessaires à l'implantation d'un service acceptable».²³⁰ Sur l'ensemble du territoire américain, la contribution des usagers représente 41 pour cent des recettes totales²³¹; la portion afférente du budget inclut les subventions gouvernementales et les rentrées budgétaires qui proviennent des revenus des taxes de vente et foncière. Cette dernière taxe est basée sur l'évaluation d'une propriété.

Étant donné le niveau de saturation des revenus qui proviennent en partie des usagers et des gouvernements, l'élaboration de nouvelles stratégies budgétaires doit envisager une diversification des sources de financement. À l'instar des entreprises qui oeuvrent dans les secteurs des services téléphoniques et d'électricité, l'augmentation périodique des tarifs de transport selon le taux d'inflation est une pratique courante au sein des économies modernes.

---

²³⁰ Wilfred Owen, Transportation for cities: the role of federal Policy. The Brookings Institution, Washington, D.C., 1976, p.35.

²³¹ Michael Meyer, Brendon Hemily, Responding to pressures of fiscal austerity, US Department of Transportation, février 1982, p.9.

Mise à part une éventuelle majoration tarifaire, plusieurs gouvernements sont davantage préoccupés par la performance de la gestion et des opérations des réseaux. Parmi les options à l'étude, la réduction des subventions et les coupures de services sous-jacentes soulèvent certaines hésitations de la part des autorités compétentes puisqu'elles abaissent inévitablement le taux d'achalandage des équipements collectifs. À l'opposé, le réaménagement des itinéraires, la réduction des trajets, l'amélioration des véhicules, ont un effet positif sur la clientèle.

Afin de maximiser les interventions des pouvoirs publics et d'en tirer tous les bénéfices possibles, les réformes et la rationalisation destinées à stimuler le rendement des transporteurs exigent un effort concerté des niveaux politiques responsables. La diversification des rentrées budgétaires par la mise à contribution des bénéficiaires directs ou indirects des services contribuent à la réduction des écarts persistants entre les revenus et les dépenses de sociétés exploitantes. Adaptées aux conditions socio-économiques d'une communauté locale ou régionale, les stratégies à l'étude sont également confrontées aux contraintes légales et institutionnelles des divers paliers de gouvernements impliqués. D'autres facteurs, notamment les pressions des usagers, la nature des services offerts et la détermination des autorités locales peuvent influencer l'agenda des réformes.

Les réactions négatives engendrées par les hausses successives des tarifs et la vulnérabilité des groupes à faible revenu face aux majorations anticipées posent avec acuité l'instauration de la gratuité pour tous les

usagers. L'application de cette politique, au même titre que les réductions substantielles consenties à des clientèles-cibles, en particulier les personnes du troisième âge et les étudiants, exige l'apport de subventions gouvernementales. L'assistance financière consentie par l'État aux sociétés de transport sous-entend que «la collectivité nationale acquitte la différence de coût de l'avantage social ainsi accordé».²³²

La principale critique relative à la gratuité totale ou partielle dénonce le caractère irréaliste²³³ de pareille mesure. Ajoutée à l'ensemble des programmes sociaux, son application à l'échelle d'une région ou d'un état équivaut à l'introduction d'une prestation de service;²³⁴ elle se traduit inévitablement par une augmentation des dépenses publiques destinée à contrer le déficit des entreprises de transport. Certaines études ont évalué l'impact de la gratuité sur l'achalandage et démontrèrent que la clientèle «est plus sensible à la qualité des services et à leur souplesse qu'aux réductions de coûts».²³⁵ L'aménagement de réseaux express qui misent sur le confort et sur l'efficience des déplacements recueille davantage la faveur populaire.

L'examen des mesures en matière de financement public des transports en commun confirme la présence de visions opposées : d'une part, la gratuité

---

²³² Philippe Essig, Financement des transports urbains, Colloque International, 18-21 septembre 1984, Lyon, France, p.5.

²³³ Jean-Jacques Mizrah, Solutions actuelles et nouvelles en matière de transport collectif, Ministère des Transports, France, avril 1982, p.57.

²³⁴ Ibid., p.57.

²³⁵ Patrick Hallett, op. cit., p.43.

totale ou partielle des services et d'autre part, l'adoption d'une formule de recouvrement intégral qui préconise l'imposition d'un tarif qui tient compte du coût réel des opérations. Étant donné le rôle particulier dévolu aux «biens publics», la recherche de solutions intermédiaires compatibles à la vocation «sociale» des organismes bureaucratiques dans ce domaine rallie plusieurs intervenants.

L'équilibre budgétaire envisagé par les autorités politiques pose le problème d'une répartition équitable des coûts selon les avantages consécutifs à la présence de réseaux qui assurent diverses liaisons sur le territoire urbain. Parmi les options destinées à renflouer les recettes des entreprises, l'imposition de cotisations spéciales proportionnelles aux bénéfices encourus est conforme à la philosophie du libre-marché qui inspire les gouvernements européens et nord-américains. Le «versement transport» en vigueur en France depuis 1971 satisfait aux exigences manifestes d'une diversification des sources de financement. Ainsi, la participation des employeurs, des commerçants et des industriels aux charges des régies et des sociétés paragonnementales, est calculée selon les bénéfices retirés des installations et des équipements de transport de personnes.

L'établissement de taxes d'amélioration locales et régionales est imputable à la croissance des besoins des résidents des quartiers qui réclament des liaisons adéquates sur la base d'un partage équitable des dépenses liées aux infrastructures étatiques. Autre mode subsidiaire d'assistance aux transports publics, l'application d'une surtaxe aux

automobilistes est motivée par les conditions favorables qui résultent de la présence d'un réseau public au sein des agglomérations modernes. Ainsi, la réduction des embouteillages par la promotion et le recours aux transports collectifs facilite les déplacements des propriétaires de véhicules privés.

L'instauration d'une tarification qui varie selon le trajet emprunté ou la distance parcourue s'ajoute aux mesures de redressement entérinées par les autorités des États-Unis, du Canada et de la France. Dans les régions concernées, le territoire est réparti en zones distinctes qui sont tarifées selon l'éloignement des dessertes; les sommes additionnelles versées par les usagers comblent en partie les dépenses supplémentaires de carburant et le coût des équipements et des infrastructures. Les tarifs inter-zones sont établis en fonction de l'approche générale en matière de financement qui stipule que l'usager défraie environ 50 pour cent des dépenses d'exploitation des transports collectifs. Aux États-Unis, cette proportion varie selon les états concernés : Seattle à l'exemple d'autres villes américaines maintient un seuil de 60 pour cent défrayé par la clientèle qui emprunte le réseau public. Le mode subsidiaire élaboré par les autorités responsables exige une participation financière modérée des gouvernements ainsi qu'une gestion autonome des administrations locales.

b) Stratégies alternatives :

La situation des rentrées financières issues de la répartition traditionnelle des charges fiscales entre l'État, les collectivités et les

prestataires de services impose des limites budgétaires aux transporteurs. De nouvelles avenues sont envisagées par les administrations publiques préoccupées par la stabilité financière des sociétés exploitantes.

L'insuffisance des contributions étatiques et le support limité des instances locales incitent la recherche de nouveaux partenaires potentiels susceptibles de financer les entreprises de transport. L'option privilégiée par les dirigeants américains et français consiste à puiser des revenus supplémentaires en dehors du cercle tripartite existant. Face à la démarche précédente, les gouvernements des provinces canadiennes et de Grande-Bretagne préfèrent le statu quo; la politique adoptée par les autorités consiste à imposer des hausses périodiques qui tiennent compte des indices économiques et de la capacité financière des usagers. Étant donné l'impact des dessertes locales qui profitent aux populations qui résident à proximité des réseaux, l'approche traditionnelle retenue par ces gouvernements prévoit l'augmentation de la quote-part des paliers municipal et régional intégrée au budget des régies.

i) Le «versement transport» :

Parmi les formules alternatives en matière de financement, la contribution de bénéficiaires directs et indirects des services de transport collectifs recueille l'appui de plusieurs gouvernements. Suite à l'implication financière des usagers, des gouvernements nationaux et

des administrations locales, il est question d'une association avec un quatrième partenaire :²³⁶

De qui s'agit-il? Des automobilistes, des propriétaires de terrains de stationnement, des maisons d'affaires reliées aux couloirs du métro voire tous les employeurs sans distinction (comme à Paris)²³⁷

La présence de réseaux de transport en commun procure certains avantages aux communautés desservies. D'une part, les automobilistes et les propriétaires de parcs-auto bénéficient de la réduction des engorgements de la circulation consécutive à la présence du métro et des autobus qui desservent les quartiers du centre-ville. D'autre part, les établissements d'affaires, les commerçants et les entreprises à proximité des lignes principales profitent d'un afflux d'employés et d'un achalandage privilégié dans leurs déplacements quotidiens. Les contraintes budgétaires des régies et les investissements nécessaires à long terme incitent les autorités gouvernementales à diversifier les formules de financement. À cet égard, le versement par le secteur privé d'une quote-part constitue une solution viable. L'objectif du versement transport instauré sur le territoire français est d'obliger les employeurs à souscrire à l'exploitation des services. Selon la loi du 12 juillet 1971 :

---

²³⁶ Jean Francoeur, Où va le transport en commun?, Le Devoir, 2 septembre 1987, p.10.

²³⁷ Ibid., p.10.

Toute entreprise de plus de 9 salariés localisée dans Paris ou dans les 13 départements limitrophes (c'est-à-dire la portion de la banlieue située dans une couronne d'une largeur moyenne de 12 km.) doit s'acquitter d'une taxe spéciale appelée «versement transport» fixée à 1,7 pour cent de la masse salariale.²³⁸

Les sommes perçues par la sécurité sociale sont ensuite versées au Syndicat de Transports parisiens. Les fonds supplémentaires accumulés compensent également les pertes financières encourues par l'octroi de titres hebdomadaires ou mensuels et par les réductions tarifaires consenties à certains groupes d'usagers. Une partie des revenus est versée à l'achat de matériel roulant et d'équipements accessoires.

Majoré à 2 pour cent de la masse salariale en 1978²³⁹, le versement transport fait partie d'une stratégie globale de planification des déplacements à l'intérieur de l'agglomération parisienne et de sa banlieue. La loi constitutive comporte un volet incitatif qui accorde une exemption de versement aux villes nouvelles et encourage les entreprises à s'établir en dehors des zones surpeuplées.

---

²³⁸ Louis Servant, L'amélioration des transports urbains : expériences françaises et étrangères, Paris, La Documentation française, 1978, p.95.

²³⁹ Ibid., p.97.

L'originalité du modèle français réside principalement dans l'apport de contributions supplémentaires qui excluent à la fois une hausse substantielle de la tarification aux usagers et les subventions gouvernementales. La perception du «versement» est simple : elle s'effectue par l'intermédiaire des services de sécurité sociale. Cette procédure réduit sensiblement les frais administratifs. Des modifications législatives subséquentes ont étendu l'application de ce mode de financement aux collectivités qui dépassent 100 000 habitants.²⁴⁰

L'imposition d'une taxe spéciale assumée par les entreprises qui emploient le nombre de travailleurs prescrit par la loi sous-entend l'injection de nouvelles ressources affectées à l'entretien et ainsi qu'à l'expansion des réseaux. Cette politique répond d'emblée au critère d'équité qui préconise une juste répartition du coût des systèmes collectifs selon les bénéfices retirés des services. Dans les régions urbaines, la desserte des zones commerciales et industrielles par un réseau de transport public contribue à la création d'un bassin de main-d'oeuvre et d'une clientèle profitables aux différents employeurs situés à proximité des lignes principales. La perception du «versement» stabilise le niveau des investissements prévus par les transporteurs et des compensations tarifaires versées par le gouvernement français. L'interaction entre les régies locales et l'entreprise privée est

---

²⁴⁰

Louis Servant, op. cit., p.97.

manifeste : d'une part, le niveau de mobilité à l'intérieur d'un territoire et l'accessibilité aux zones éloignées incitent les dirigeants de commerces et d'industries à sélectionner des sites privilégiés par les dessertes des régies de transport. D'autre part, le rendement général des systèmes en opération motivent la création d'entreprises dans les banlieues qui profitent d'une mobilité accrue de la main-d'oeuvre. La participation du secteur privé au financement des transporteurs par le biais du versement transport est consécutive à l'implantation d'une usine sur un emplacement choisi selon la qualité et l'efficacité des lignes environnantes.

L'injection de capitaux qui exclut le recours aux sources traditionnelles de financement stabilise le fardeau budgétaire du gouvernement national et des régions. Les charges imposées aux employeurs constituent une alternative réelle écarte le réflexe usuel des administrations locales contraintes de recourir à l'aide financière des niveaux politiques supérieurs.

Le mode de financement sanctionné par l'Assemblée Nationale en juillet 1971 procure au gouvernement des revenus stables qui s'ajustent à la montée des salaires. Il est basé sur un taux fixe et s'étend à l'ensemble des revenus des employés d'une entreprise; sa progression varie selon les majorations salariales consenties par l'employeur. Sur le territoire parisien, les montants recueillis par le biais de cette taxe à l'emploi représentent environ 20 pour cent des

coûts du service de transport urbain.²⁴¹ L'initiative du gouvernement français comble en partie le manque à gagner de la RATP et diminue l'écart persistant entre les revenus et les dépenses reliés à l'exploitation des systèmes collectifs.

ii) L'expérience américaine :

Confronté aux déficits d'opération des régies de transport sur leur territoire respectif, des préoccupations similaires animent les gouvernements américain et français dans leur recherche de sources de revenu supplémentaire. L'élargissement de l'assiette fiscale des entreprises publiques américaines emprunte différentes avenues. Parmi les formules en vigueur, l'imposition par l'État d'Oregon d'une taxe sur la feuille de paie des employeurs ressemble au modèle du «versement» français. Une étude du gouvernement américain exprima certaines réserves relatives à son adoption :

The fact that the employer already pays several employee-related expenses, including social security, unemployment and pension benefits is a disadvantage of a payroll tax.²⁴²

L'une des objections formulées concerne les entreprises situées en dehors des axes principaux du réseau : le versement assumé par les employeurs dans ce contexte pénalise injustement les commerces et

---

²⁴¹ Harold Wolman et George Reigeluth, op. cit., p.23.

²⁴² U.S. Department of Transportation, Inflation Responsive Transit Financing, June 1982, p.10.

les industries dans les banlieues éloignées qui sont contraints de verser leur quote-part pour des services de qualité inférieure dans les zones moins peuplées.

Parmi les solutions de rechange, la présence de ponts et de tunnels à péage dans certains états américains, procure des recettes qui sont versées au budget des administrations gouvernementales de tutelle. Une partie des charges individuelles défrayées par les automobilistes qui empruntent ces artères principales finance les services de transport en commun. Selon la formule entérinée par les autorités new-yorkaises, des recettes qui totalisent environ 100 \$ millions comblent en partie le déficit annuel du réseau de la métropole américaine.²⁴³

Dans le cadre d'une évaluation des sources de financement dans le secteur des transports collectifs, la perception de taxes foncières ajustées à la valeur d'une propriété procure des recettes stables aux gestionnaires locaux. Calculée selon le taux d'imposition en vigueur, cette taxe est majorée selon le rythme de l'inflation et les besoins immédiats des collectivités. Vulnérable aux soubresauts des économies nationale et régionale, la taxe foncière procure des rentrées budgétaires limitées dans certains secteurs affectés par la faiblesse du marché immobilier. Cette situation est à l'origine d'un partage inéquitable des charges des réseaux entre les régions desservies.

---

²⁴³ U.S. Department of Transportation, op.cit., p.13.

Aux États-Unis, l'imposition d'une taxe sur la propriété varie selon la proximité des services de transport collectif et maintient une plus grande équité dans le partage des coûts. Conformément à ce principe, la valeur marchande des propriétés et des établissements commerciaux consécutive à la présence des dessertes environnantes implique pour les contribuables des charges additionnelles qui représentent la plus-value des bénéficiaires indirects des réseaux publics.²⁴⁴ Pareil argument est à l'origine du «versement transport» dans les régions urbaines de France.

La mise à contribution de partenaires indirects qui retirent un avantage quelconque de la présence d'une ligne de métro ou d'autobus dans le voisinage est basée sur les motifs suivants : ainsi, le nouveau «partnership» tient compte des versements des bénéficiaires et des résidents qui ont un accès privilégié aux installations contiguës. Dans la région métropolitaine de Toronto, les propriétaires fonciers à proximité de terminus intégrés aux embranchements du réseau, assument les coûts de construction des voies pour piétons qui accèdent aux services de la Toronto Transit Commission (TTC). L'aide financière consentie par des entrepreneurs locaux a également permis la réalisation de voies de raccordement dans le centre-ville de Toledo²⁴⁵ aux États-Unis.

---

²⁴⁴ U.S. Department of Transportation, op.cit., p.14.

²⁴⁵ Ibid., p.20.

L'ensemble des charges acquittées par les propriétaires fonciers et par le secteur privé raffermirait le cadre budgétaire des transporteurs et diminue leur dépendance face aux transferts gouvernementaux. La sollicitation des autorités locales et régionales auprès des milieux d'affaires, des industries et des résidents offre ainsi des solutions potentielles à l'endettement chronique des transporteurs.

Enfin, l'une des alternatives envisagées par les gestionnaires américains et français consiste à financer le transport de personnes par le biais d'une portion des revenus d'une taxe sur l'essence. Cette dernière option comporte certains avantages : l'objectif visé consiste à mettre à contribution les automobilistes qui seront avantagés par l'exploitation des transports en commun qui réduit d'emblée la pollution atmosphérique et le bruit ainsi que la congestion d'artères principales provoquées par la croissance du nombre de véhicules privés.

L'absence d'analyse exhaustive qui évalue l'impact socio-économique de la taxation sur l'essence, limite notre compréhension de ses effets sur l'achalandage. Considérant le volume important des ventes annuelles, le recours à une taxe sur l'essence génère des revenus considérables pour les gouvernements qui transfèrent par la suite une portion des sommes perçues aux régies para-publiques.

La recherche de sources de financement et la mise à contribution de nouveaux partenaires s'effectuent de pair avec l'adoption de mesures ponctuelles destinées à hausser le rendement

des systèmes. Selon l'approche entérinée par les gouvernements, des progrès substantiels sur le plan technique et de la productivité peuvent entraîner des économies de ressources et des réductions de dépenses profitables aux entreprises publiques.

Confrontées à des pressions budgétaires accrues, les régies imputent une partie des contraintes financières à la concentration de la demande durant une période de pointe : le défi posé consiste à évacuer rapidement la clientèle des zones de travail vers les banlieues. Cette situation exige le recours à des équipements additionnels qui éprouvent la capacité maximale des réseaux. Sur le territoire parisien la hausse de l'achalandage durant quelques heures incite «à augmenter le service offert de 30 pour cent sur le réseau d'autobus, de 25 pour cent sur celui du métro, de près de 100 pour cent sur les chemins de fer de banlieue».²⁴⁶ Des améliorations sensibles au niveau de la planification des équipements durant cette période d'affluence combinées aux efforts de rationalisation des opérations peuvent entraîner des économies au niveau des ressources humaines et financières.

c) Rationalisation des systèmes :

L'analyse comparative du contexte budgétaire des transporteurs européens et nord-américains met en évidence des différences significatives

---

²⁴⁶ Pierre Merlin, La planification des transports urbains : enjeux et méthodes, Paris.Masson, 1984, p.43.

entre les systèmes. Sur le plan du financement, les stratégies s'articulent autour de trois pôles : l'augmentation de la tarification aux usagers, la hausse des contributions gouvernementales et la diversification des sources de financement. Face à la montée des coûts, l'une des préoccupations des cercles politico-administratifs consiste à mieux gérer le budget des services de transports par le biais d'un processus de rationalisation budgétaire qui préconise une réduction des dépenses d'exploitation. Cette orientation est conforme aux critères d'efficacité et d'efficience énoncées dans le chapitre trois.

Le défi des autorités qui partagent cette vision suppose le maintien d'un niveau équivalent de services sur les plans qualitatif et quantitatif à des coûts moindres. Ainsi, l'élimination depuis quelques années d'un préposé à l'intérieur des autobus du «London Transport» a permis la réalisation d'économies appréciables sans perturber le fonctionnement des réseaux confiés à un seul opérateur par véhicule.²⁴⁷ La réduction des fréquences d'entretien, l'abandon de lignes délaissées par la clientèle, la relocalisation des parcours s'intègrent à l'effort de rationalisation des décideurs locaux avec l'assentiment des paliers politiques supérieurs.

L'augmentation des transferts fédéraux et les coupures de services destinées à réduire les dépenses des transporteurs ont inspiré la gestion américaine des transports collectifs durant les années 70. L'appui mitigé des contribuables et la nette prédominance de l'automobile aux États-Unis ont

---

²⁴⁷ Harold Wolman, *op.cit.*, p.145.

motivé l'abandon des liaisons régionales par les pouvoirs publics. Les villes américaines se démarquent des tendances européennes en matière de déplacements collectifs :

In New York city, public transportation accounts for 56% of journey to work trips. No american city exceeds 40% and most large ones are less than 25%. 70% of journey to work trips are made by public transportation in the European cities we visited.²⁴⁸

Historiquement, les déplacements dans les villes de Paris et de Londres s'effectuèrent principalement par le biais d'équipements publics adaptés aux contraintes géographiques d'agglomérations densément peuplées. Depuis le début du siècle, la planification des villes européennes s'ajusta aux besoins de mobilité des résidents. Fidèle à ces préoccupations, le développement des centres-villes et des banlieues sur le territoire nord-américain contrasta néanmoins avec le continent voisin : aux États-Unis, l'aménagement prioritaire du système routier exprime les préférences individuelles en faveur de l'automobile et encourage un certain laxisme de la part des gouvernements qui reléguèrent au second rang l'établissement des réseaux de transport de personnes à l'échelle régionale.

Les efforts de rationalisation de la part des administrations publiques transcendent l'ensemble des activités des entreprises de service. Certaines réalisations dans ce domaine ont répondu aux attentes des «décideurs» notamment l'intégration opérationnelle, «c'est-à-dire la coordination des

---

²⁴⁸ Harold Wolman, op.cit., p.153.

itinéraires et des horaires entre moyens de transport»²⁴⁹ qui accroît le rendement général et l'efficacité des systèmes. Des agglomérations d'envergure telles Paris, Londres, Toronto et San Francisco bénéficient d'une interconnexion des systèmes de métro, de trains et des circuits d'autobus. L'utilisation concurrente des différents modes de transport simplifie les déplacements à l'intérieur des zones densément peuplées.

En dépit des réalisations précédentes, plusieurs facteurs menacent la viabilité des systèmes. Sur le plan budgétaire, l'augmentation rapide des dépenses et l'insuffisance des transferts gouvernementaux accentuent les contraintes relatives au financement des régies. Au niveau local, les hésitations des autorités responsables confrontées à l'indexation des taxes foncières diminuent l'apport de ces rentrées financières régionales. Au chapitre des installations et du matériel, la mise en service et le maintien d'équipements désuets incapables de répondre au développement ainsi qu'à l'expansion des villes modernes diminue la capacité d'accueil et l'efficience des réseaux de transport. En contrepartie, l'implantation de circuits rapides (Light rapid transit) dans les grandes agglomérations réduit la durée des trajets empruntés à des fins de travail et de loisir. L'utilisation d'une technologie avancée suppose une évaluation préalable des besoins d'une communauté, de sa capacité financière et des changements prévisibles qui affectent son milieu de vie.

---

²⁴⁹ Louis Servant, op. cit., p.78.

Selon Mizrah et Loudet, des études préalables identifient «la clientèle effective et potentielle ainsi que les caractéristiques des déplacements»²⁵⁰ et participent à l'ébauche d'une stratégie globale de planification axée «sur la rentabilité des services par leur adaptation aux besoins».²⁵¹ Les politiques gouvernementales en matière de transport local de personnes s'adaptent au profil socio-économique ainsi qu'aux demandes inhérentes des populations urbaines. Contrairement au Canada et aux États-Unis, les pays européens privilégient davantage le financement public des régies dans les grandes villes. Sur les territoires britannique et français et dans la plupart des états limitrophes, cette situation est attribuable à la présence d'un environnement et de comportements sociaux propices aux développement des transports en commun.

De concert avec la rationalisation des opérations des transporteurs, les autorités responsables ont pour objectif «l'optimalisation» des transports qui préconise l'instauration de mesures destinées à maximiser les investissements gouvernementaux dans le secteur des biens publics. À cet égard, des formules complémentaires sont envisagées afin de réduire les contraintes issues d'une répartition inégale des ressources durant les heures d'opération des réseaux.²⁵² Gestionnaires et politiciens encouragent l'étalement des

---

²⁵⁰ Jean-Jacques Mizrah et J.M. Loudet, Solutions actuelles et nouvelles en matière de transports collectifs urbains, Ministère des Transports, France, avril 1982, p.59.

²⁵¹ Ibid., p.59.

²⁵² Pierre Merlin, op.cit., p.43.

quarts de travail ce qui répartit les déplacements entre le centre-ville et la banlieue sur une période plus étendue. Sur le plan technologique, les progrès réalisés dans le secteur des équipements ont entraîné une réduction des frais d'opération : la mise en service de véhicules qui requièrent un seul opérateur et plus récemment, «l'automatisation de la conduite et de la perception sur le réseau de métro parisien»,²⁵³ ont produit des économies appréciables au niveau des ressources humaines qui constituent l'un des principaux déboursés inscrits au bilan annuel des sociétés exploitantes.

---

²⁵³ Pierre Merlin, op.cit., p.43.

8^e Chapitre - Contexte budgétaire des années 80

Tel qu'établi dans les chapitres précédents, l'analyse du processus décisionnel sous-jacent au transport en commun met en évidence l'apport central du financement des transporteurs entériné par les décideurs publics. Aux prises avec des déficits croissants, l'option privilégiée par les autorités locales américaines durant les années 70 consistait à réclamer une assistance budgétaire accrue du palier fédéral ainsi qu'à réduire les services dans les zones densément peuplées. Confrontés à l'augmentation des dépenses, les niveaux de gouvernement inférieurs et les régions sous leur tutelle exigèrent des transferts additionnels de l'administration centrale. Durant cette période, des tendances distinctes ont émergé sur les continents européen et nord-américain : sur les territoires britannique et français, l'intervention étatique dans le domaine a fait l'objet d'un consensus de la part des communautés desservies. Au sein de la classe politique et de la population américaines, l'appui aux transports publics fut plus réservé : la préférence marquée envers l'automobile, reflet des valeurs individuelles, s'est manifestée au détriment des systèmes qui assurent la mobilité de l'ensemble des collectivités locales.

L'appui mitigé des Américains envers les transports collectifs durant la période 1960-1980 combiné aux difficultés financières des transporteurs échelonnées sur une longue période,²⁵⁴ entraînèrent l'abandon de certains trajets ainsi qu'une baisse sensible de la qualité des services offerts. Le début

---

²⁵⁴ Harold Wolman, op. cit., p.V.

des années 80 prit l'allure d'un véritable rattrapage : plusieurs villes procédèrent à la modernisation des réseaux existants ainsi qu'à la construction de nouvelles infrastructures et firent l'acquisition de matériel roulant mieux adapté aux besoins des résidents. Le parachèvement des installations en cours coïncida avec une recrudescence de la faveur populaire pour ce mode de transport et stimula le recours aux réseaux publics dans les grandes agglomérations américaines.

Depuis le début des années 80, l'apport stratégique des transports publics au développement économique et social des villes a mené à l'établissement de nouveaux modes de financement. Ainsi, les mesures comparables au versement transport mentionné dans le chapitre précédent ont accru la participation des bénéficiaires directs et indirects des réseaux au budget des transporteurs. L'objectif avoué consiste à promouvoir un partage plus équitable des dépenses de fonctionnement et la réduction de la dépendance face aux subventions gouvernementales. Dans la région parisienne l'autorité organisatrice, le syndicat régional, profitent des sommes recueillies et intervient dans les projets d'expansion et de modernisation des réseaux.

L'orientation privilégiée par les autorités françaises mise sur l'agrandissement de l'assiette fiscale des régies sans recourir aux cercles de financement traditionnels. Opposée à la réduction des services aux usagers, l'approche optimale envisagée préconise la rationalisation des opérations.

L'option formulée par la Régie Autonome des Transports parisiens englobe le maintien de la qualité des installations et le gel de l'endettement :

la recherche de nouvelles clés de financement des investissements et un certain allègement des charges passées sont les voies à explorer pour réduire l'endettement et abaisser les frais financiers à un montant supportable.²⁵⁵

Si l'on fait le bilan des orientations en place en matière de financement des installations, les dimensions suivantes sont à considérer : en premier lieu, reconnaître que l'usager doit assumer une portion appréciable des dépenses, environ le tiers dans l'agglomération parisienne. Les dirigeants de la RATP estimèrent que les entreprises qui profitent de la mobilité à l'intérieur d'un marché de travail ont une obligation financière envers les organismes responsables du transport en commun.²⁵⁶ Deuxièmement, l'inclusion des systèmes de transport en commun dans l'ensemble des structures du patrimoine collectif intervient dans l'aménagement du territoire et justifie le versement d'une quote-part par les communautés desservies. Enfin, l'État central détient un rôle central auprès des régies publiques qui opèrent sur un espace géographique d'intérêt national. L'emplacement stratégique d'une capitale et les problèmes relatifs à la surpopulation des villes incitent les paliers supérieurs de gouvernement à souscrire au budget d'investissement des transports collectifs.

---

²⁵⁵ Régie Autonome des Transports parisiens, Rapport annuel, 1984, p.8.

²⁵⁶ Entre les lignes, Journal bimestriel d'information de la RATP, mai-juin 1980, p.3.

Le partage des charges s'effectue selon deux pôles principaux qui déterminent la portion équitable du financement assumée par les différents partenaires. D'une part, le niveau des contributions versées par les niveaux politiques supérieurs laisse transparaître les priorités des autorités en présence. D'autre part, les systèmes en opération procurent une certaine mobilité aux communautés desservies et requièrent la contribution des prestataires de services, des collectivités et des industries redevables aux réseaux avoisinants. Dans cette optique, «les transports en commun sont incontestablement un facteur de productivité pour les entreprises dont le personnel maîtrise mieux son temps de transport, et un facteur d'attraction et d'expansion des activités économiques et sociales».²⁵⁷

La conjoncture économique à l'intérieur d'une région influe sur les deux pôles de financement; elle agit directement sur le niveau des contributions financières des gouvernements qui, selon le contexte particulier d'une agglomération, ajustent le montant des subventions versées aux transporteurs. Ainsi, une éventuelle récession diminuera les recettes du versement transport : les fermetures d'usines, les licenciements consécutifs ainsi que la réduction des activités des entreprises entraînent une baisse inévitable des rentrées financières non-gouvernementales. Au début des années 80, les ralentissements de l'économie française ont eu un impact défavorable sur l'évolution du versement transport; cette situation a incité les

---

²⁵⁷ Philippe Essig, Financement des transports publics, Colloque International, 18-21 septembre 1984, Lyon, France, p.4.

gestionnaires publics à modérer le rythme des investissements menacés par une réduction prévisible des contributions du secteur privé et des usagers.

À l'instar du gouvernement français qui endosse la diversification des sources de financement, les régies de transport canadiennes et américaines bénéficient également de rentrées complémentaires. La participation financière de promoteurs immobiliers et de propriétaires d'immeubles à proximité d'une desserte ainsi que les transferts fiscaux reliés à l'imposition d'une taxe sur l'essence génèrent des recettes qui favorisent l'équilibre budgétaire des entreprises para-gouvernementales. Plusieurs niveaux de gouvernement sont préoccupés par les revenus potentiels issus des bénéficiaires indirects des transports urbains. À cet égard, le Ministère québécois des transports et les autorités des villes de New York et de Boston ont réalisé plusieurs études qui tentent d'évaluer les avantages retirés ainsi que l'équité des propositions gouvernementales dans ce domaine.

Considérant les charges d'intérêts sur les sommes nécessaires aux investissements publics, la recherche de souscriptions complémentaires et l'application de formules de financement améliorées représentent le défi principal des entreprises publiques chargées du transport de personnes. Le contexte particulier de la RATP démontre l'apport pressant de solutions à long terme : l'endettement de la Régie sur le territoire parisien dépasse son chiffre d'affaires. L'État comble en partie son budget d'exploitation; les nombreux emprunts contractés sur les marchés extérieurs ont réduit cependant sa marge de manoeuvre et la stabilité financière de l'entreprise à long terme.

Durant les vingt dernières années, l'écart persistant entre les revenus et les dépenses obligea les intervenants à miser davantage sur une diversification des sources de financement. La recherche de partenaires financiers et les gains accomplis au chapitre de la productivité s'effectuèrent de pair avec l'introduction de recommandations par les responsables des organismes de transport. L'une des options susceptibles de résoudre l'impasse financière consiste à imposer des conditions de financement mieux adaptées à la nature des investissements. De plus, l'impact régional des projets d'expansion des systèmes milite en faveur d'un engagement soutenu de l'État.

La réforme envisagée repose en partie sur l'adoption d'une politique de redressement tarifaire qui répond adéquatement aux besoins des transporteurs. L'imposition d'une tarification sous-évaluée selon des critères établis par les gouvernements supérieurs prive les entreprises de revenus qui varient selon le contexte économique ambiant. Une perspective réaliste tient compte à la fois du taux d'inflation et de la situation financière des régions rétablit un meilleur équilibre entre les revenus et les dépenses. L'objectif des réformes en matière de financement mise ultimement sur l'octroi d'une plus grande autonomie aux «décideurs» locaux par le biais de transferts fiscaux aux municipalités ainsi qu'aux pouvoirs régionaux. Le versement des majorations de tarifs et des quote-parts des bénéficiaires indirects de services aux niveaux politiques inférieurs élimine progressivement leur dépendance face aux niveaux supérieurs et intermédiaires. Une tendance distincte émerge au sein

de l'administration québécoise : l'octroi par le gouvernement de subventions basées sur les revenus autonomes des sociétés de transport et l'encouragement tacite du ministère de tutelle au relèvement des tarifs aux usagers, incitent les municipalités à réduire leur contribution.²⁵⁸

Confrontées à «l'argument social»,²⁵⁹ les propositions de relèvement tarifaire s'ajustent à la prémisse qui établit que les transports collectifs constituent un service essentiel qui procure aux groupes défavorisés une mobilité essentielle à l'intérieur d'une zone urbaine. L'augmentation prévue des titres de transport risque d'entraver l'accessibilité aux différents réseaux. Selon une évaluation sommaire de la clientèle qui emprunte les services de la STCUM (Société de Transport de la Communauté urbaine de Montréal) et des transporteurs locaux qui opère sur les territoires américain et canadien, la majorité des usagers dispose de revenus suffisants pour assumer une éventuelle hausse de la tarification.²⁶⁰ L'établissement du seuil de tolérance des résidents susceptibles de recourir à des modes alternatifs de transport dans leurs déplacements quotidiens pose un dilemme aux gouvernements responsables. Le maintien de tarifs abordables et l'efficacité du système public freinent l'utilisation coûteuse de l'automobile.

Le plafonnement des dépenses gouvernementales et les majorations tarifaires accroissent la vulnérabilité des classes défavorisées et commandent

---

²⁵⁸ Le Devoir, 9 septembre 1987, p.10.

²⁵⁹ Ibid., p.10.

²⁶⁰ Ibid., p.10.

l'application de réformes sociales compatibles à leurs besoins de mobilité.

Considérant la nécessité de subventionner les différents groupes sociaux selon leur condition socio-économique, certains observateurs préconisent le versement d'une prestation directe intégrée aux différents programmes existants.²⁶¹ Fidèle au principe d'équité, l'État accorderait dans cette veine une «allocation-transport» versée séparément qui s'ajouterait aux volets existants de la Sécurité Sociale. Tous les bénéficiaires disposeraient ainsi d'un montant forfaitaire pour leurs déplacements.

L'adoption de versements directs pourrait éventuellement remplacer les transferts gouvernementaux qui abaissent la tarification des usagers. Intégré à l'État-providence, l'établissement d'une «allocation-transport», contrairement au régime d'assistance financière des niveaux politiques supérieurs destinée aux régies exploitantes, profiterait davantage aux bas salariés. Favorables au support de l'État, divers intervenants préconisent une approche plus interventionniste et réclament la gratuité des services. Inspirés par les motifs qui ont mené à la création des régimes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie dans plusieurs états modernes, les groupes populaires reconnaissent le bien-fondé de l'élimination des tarifs. Par contre, l'ampleur des déficits gouvernementaux et la situation financière précaire de certains transporteurs obligerait les autorités responsables à trouver des sources additionnelles pour combler ce manque à gagner. Sur les continents américain et européen, la part de l'utilisateur représente entre 25 pour cent et 50 pour cent

---

²⁶¹ Philippe Essig et Francis Webster, *op. cit.*, p.5.

des coûts d'opération; la perte de ces recettes accroîtrait la dépendance face aux subventions gouvernementales. L'évaluation des ressources disponibles pose de sérieuses contraintes à la gratuité des services de transports collectifs. Le risque d'accroissement du déficit budgétaire des entreprises combiné à la crise des finances publiques rend aléatoire, voire utopique l'adoption d'une telle mesure.

Deux préoccupations majeures exprimées par les administrations centrales et régionales expliquent le maintien des tarifs au plus bas niveau possible. D'une part, le soutien direct des autorités politiques au financement des systèmes de transport est conforme à la mission sociale des divers paliers gouvernementaux qui inclut le soutien aux personnes à faible revenu. Les réseaux existants constituent l'unique moyen d'assurer leurs déplacements. D'autre part, les décisions relatives à la tarification répondent à des impératifs économiques : «les tarifs sont un prix et comme tels, ils influencent le choix d'un mode de transport».²⁶² L'établissement d'une grille tarifaire compatible avec les attentes de la clientèle influe sur l'achalandage. Des frais élevés combinés à la mauvaise qualité des services encouragent le recours à des modes alternatifs. L'utilisateur qui emprunte les transports collectifs souhaite «maximiser» les charges encourues.

L'adoption de mesures ponctuelles destinées à améliorer le fonctionnement et la planification des services, la mise sur pied de campagnes de promotion qui mettent en évidence les avantages des transports publics, la

---

²⁶² Le Devoir, 14 novembre 1985, p.10.

création de mécanismes de concertation entre les usagers et les paliers décisionnels impliqués de même que les efforts entrepris pour assurer la complémentarité des diverses composantes des réseaux, tous ces éléments agissent sur le niveau de satisfaction de la clientèle. Dans cette veine, Transport-Québec modifia sa planification durant les années 80 «en intégrant davantage ses propres activités de voirie et de transport en commun pour qu'elles soient le plus cohérentes possible».²⁶³

Préoccupées par la qualité des services offerts, les autorités locales ont entériné cette vision stratégique. L'adoption de mesures qui améliorent la circulation des autobus, notamment la création de couloirs réservés et l'installation de feux de circulation programmés, fait partie d'une nouvelle approche de gestion de la voirie²⁶⁴ sous la responsabilité des villes et des régions. Les progrès accomplis au chapitre de la productivité, de l'efficience et de l'efficacité des méthodes de contrôle des coûts et des prévisions budgétaires procurent des économies appréciables et allègent le déficit des transporteurs.

L'interaction de variables économiques et politiques conditionne la planification budgétaire et le financement des régies. Sur le plan administratif, les restrictions budgétaires imposées par les différents paliers de gouvernement depuis le début des années 80 ont eu une incidence directe sur les transferts de fonds versés aux régies de transport. Les coupures

---

²⁶³ Le Devoir, 4 septembre 1987, p.11.

²⁶⁴ Ibid., p.11.

gouvernementales qui ont mené à l'abolition de certains programmes ont incité les gestionnaires concernés à se tourner vers des sources alternatives de financement. Les initiatives qui s'inspirent du «versement transport» ont répondu spécifiquement aux objectifs de même qu'aux exigences financières des acteurs en présence : à cet effet, l'apport de recettes additionnelles a contribué à réduire le déficit budgétaire des entreprises responsables. De plus, les sommes amassées suite à l'application de formules de financement similaires constituèrent, en fonction des projets d'expansion des réseaux, une source potentielle d'investissement qui améliora la qualité des infrastructures et de l'équipement. Le «versement» français²⁶⁵ et les formules connexes axées sur une répartition plus équitable des charges calculées selon les bénéfices encourus, allègent le fardeau fiscal des administrations publiques et stabilisent la tarification à des niveaux acceptables pour les usagers.

Une évaluation réaliste des préoccupations économiques des usagers qui influencent le choix d'un mode de transport justifie dans une certaine mesure l'adoption d'une grille tarifaire abordable par les décideurs publics. Parmi les nombreux facteurs qui ont une incidence sur la planification budgétaire «la résistance actuelle et future des populations urbaines confrontées à l'augmentation des tarifs, de la taxation directe et indirecte»,²⁶⁶ représente une variable importante qui altère le contenu des politiques dans le

---

²⁶⁵ Le versement transport représente environ 20 p. cent des dépenses du réseau parisien.

²⁶⁶ Toronto Transit Commission, Terms of Reference: Innovative transit financing, révisé février 1985, p.1.

domaine des transports collectifs. Les mesures envisagées par les acteurs politico-administratifs exigent une connaissance approfondie des limites et de la capacité des sources de financement actuelles de produire des revenus additionnels.

Une consultation suivie entre les différents intervenants explique en partie le succès de certaines initiatives amorcées dans plusieurs agglomérations européennes et nord-américaines. La présence d'une coopération intergouvernementale intense, combinée à la prise de conscience des besoins exprimés par les collectivités à desservir, a simplifié l'implantation de réformes administratives par les dirigeants d'entreprises paragouvernementales. La tenue d'audiences publiques ainsi que l'inclusion de représentants choisis parmi les communautés desservies au sein des conseils d'administration, caractérisèrent l'approche populaire en vigueur au sein des agglomérations canadiennes et françaises. Favorables à cette dernière orientation, les dirigeants de la Municipalité Régionale d'Ottawa-Carleton entérinèrent durant les années 70 une gestion concertée et misèrent avec succès sur la participation de groupes concernés par l'expansion des services d'OC Transpo.²⁶⁷

L'examen des comptes de plusieurs entreprises durant la dernière décennie révèle une situation financière préoccupante attribuable à l'ampleur de la dette accumulée. L'assainissement du contexte budgétaire exige la mise en place de réformes qui réduisent l'endettement chronique des sociétés de

---

²⁶⁷

Ottawa-Carleton Regional Transit Commission.

transport. La consolidation totale ou partielle des emprunts est l'une des solutions préconisées par les gestionnaires de la RATP qui procèdent à «la transformation de ces dettes en dotation en capital non-assortie d'intérêt».²⁶⁸ Amputées des charges supplémentaires relatives aux emprunts, les sommes obtenues par les régies sur les marchés financiers fournissent les capitaux nécessaires sans augmenter à outrance leur niveau d'endettement.

Selon la planification des organismes exploitants, une part prépondérante des investissements versés à l'amélioration des réseaux est défrayée par les gouvernements de tutelle. La reconnaissance du caractère public des installations par les administrations britannique, française et des provinces canadiennes se manifeste par l'octroi de subventions qui permettent la réalisation d'infrastructures ainsi que l'achat d'équipements.

Des ententes bipartites ou tripartites selon le cas régissent les modalités de financement entre les différents niveaux politiques. Dans la plupart des agglomérations desservies, l'absence de contribution du secteur privé accentue la dépendance envers les fonds publics. Le désengagement étatique amorcé durant les années 80 dans plusieurs pays industrialisés, notamment le Canada, les États-Unis et la Grande-Bretagne, va à l'encontre d'une forte augmentation des transferts gouvernementaux aux transporteurs publics.

Les réformes administratives envisagées, et principalement la participation de bénéficiaires indirects des services publics, réduisent le besoin

---

²⁶⁸ RATP, Plan d'entreprise 1986-1990, 1985, p.101.

d'emprunts contractés sur les marchés intérieurs et extérieurs. L'endettement progressif suite au coût élevé des intérêts sur le capital, aggrave la situation financière des sociétés de transport. À ce chapitre, le plan d'entreprise 1986-1990 de la RATP est fort révélateur. Publié en 1985, il constate «l'insuffisance de l'autofinancement conjuguée avec la baisse de la part des subventions dans les ressources d'investissements».²⁶⁹ Face au manque à gagner, la régie parisienne emprunte davantage, ce qui augmente substantiellement son endettement multiplié par quatre durant la période 1975-1985.²⁷⁰ Les dettes contractées auprès des secteurs publics et privés restreignent l'autonomie décisionnelle et financière des institutions contractantes. Dans ce contexte, la Régie Autonome des Transports parisiens est redevable à deux créanciers principaux : d'une part, la moitié environ des sommes empruntées proviennent des administrations locales et régionale; le secteur privé comble l'autre moitié des besoins en capitaux.

L'objectif de réduction des dépenses publiques combiné à la baisse du déficit des entreprises para-gouvernementales envisage «une limitation des concours extérieurs tant pour l'exploitation que pour les investissements».²⁷¹ La croissance de l'endettement et des emprunts sur les marchés financiers va à l'encontre d'une saine gestion des entreprises qui requiert prioritairement une diversification des sources de revenus. L'imposition de prestations à des

---

²⁶⁹ RATP, Plan d'entreprise, *op. cit.*, p.96.

²⁷⁰ *Ibid.*, p.96.

²⁷¹ *Ibid.*, p.11.

tiers selon les bénéfices reliés à la proximité d'un transporteur public et la promotion de projets conjoints avec le secteur privé susceptibles d'accroître les recettes, sont préférables aux créances externes partiellement responsables du niveau d'endettement.

Les réformes entreprises sur le plan budgétaire s'effectuent de concert avec des changements institutionnels destinés à satisfaire l'objectif de rationalisation et d'efficience de l'exploitation des services publics. Conformément à la politique de décentralisation établie par les administrations nationales durant les années 70, la création d'autorités régionales transféra le contrôle effectif des régies aux pouvoirs locaux et assura la coordination entre les niveaux politiques en présence. Ainsi les municipalités regroupées à l'intérieur d'une structure intermédiaire ont participé à l'élaboration des orientations et des projets à long terme des entreprises. Orienté sur les priorités socio-économiques du milieu, l'établissement du Syndicat des Transports parisiens engagea un transfert de fonctions en faveur du niveau régional sans toutefois envisager une véritable concertation entre les acteurs nationaux et les paliers politiques inférieurs. Dans plusieurs pays industrialisés, l'absence d'une «politique générale des transports chargée de mettre au point un plan global de transport au niveau régional»²⁷² a nui considérablement à la gestion ordonnée de ce secteur de l'activité publique.

En dépit des efforts de décentralisation, le maintien d'une tutelle administrative par l'État central va à l'encontre d'une coordination entre les

---

²⁷² Louis Servant, op. cit., p.101.

partenaires gouvernementaux. La domination des niveaux politiques supérieurs se manifeste dans la prise de décision. L'autorité morale et le pouvoir de dépenser des autorités centrales et des paliers intermédiaires limitent l'expression des préoccupations des villes et des collectivités régionales. L'établissement de structures décentralisées dans les provinces de l'Ontario et du Québec ainsi que sur les territoires britannique et français a néanmoins permis la représentation des intérêts et des besoins des communautés desservies par les systèmes de transports en commun.

Implantées durant les années 80, les réformes financières et institutionnelles précédentes sont le résultat d'une volonté manifeste des gouvernements et des dirigeants des régions d'attirer une clientèle accrue par le biais de modes de transport qui, sur les plans qualitatif et quantitatif, proposèrent une mobilité accrue et des tarifs abordables. Le recours à des équipements modernes combiné à l'aménagement de dessertes additionnelles destinées à combler les attentes spécifiques des communautés a eu un effet positif sur l'achalandage des transporteurs. Les stratégies de marketing en vigueur ont encouragé les déplacements par autobus ou par métro. Par le biais de campagnes publicitaires, les responsables locaux ont misé sur une augmentation éventuelle du nombre de passagers et des revenus de l'entreprise.

Suite à l'expérience récente de Knoxville au Tennessee, le Département américain des transports a reconnu le rôle instrumental du marketing dans

l'exploitation des régies publiques. Selon l'étude, l'approche idéale comporte les dimensions suivantes :

it involves the obvious program of advertising, public relations, and efforts to keep the public interested and informed about public transit services. Marketing also includes telephone information, publication of bus schedules, bus stop signing, etc...²⁷³

Les différentes stratégies de communication reliés à la promotion des services de transport sont à l'origine d'une hausse de l'achalandage et des recettes des transporteurs.

L'intervention de facteurs socio-économiques influe sur l'ensemble des mesures ponctuelles et des réformes adoptées par les administrations gouvernementales. La détérioration du marché de l'emploi qui affecte divers segments de la population ainsi que la situation financière précaire des niveaux politiques centraux et intermédiaires limitent l'expansion des services publics et remettent en cause l'existence même des opérations des réseaux. Le contexte économique fragile des années 80 affecta l'ensemble des programmes sociaux sous la gouverne des autorités régionales et des municipalités. En France, l'augmentation prévisible du taux d'imposition du «versement transport» durant une période de récession risque d'affecter sérieusement les employeurs confrontés aux impondérables de l'économie de libre-marché. Face au plafonnement des revenus des régions, une étude réalisée par des cadres supérieurs de la STCUM (Société de transport de la

---

²⁷³ **U.S. Department of Transportation, Evaluation of Innovative Financing Techniques. Knoxville, Tennessee's experience, juin 1984, p.70.**

communauté urbaine de Montréal) proposa «d'indexer la contribution de tous les partenaires d'un montant égal à la hausse du coût de la vie».²⁷⁴ Pareille initiative mettrait à l'abri de l'inflation la portion du budget comblée par les subventions des différents paliers de gouvernement.

Dans la foulée des mesures destinées à rétablir la santé financière des organismes de transport, le groupe d'étude montréalais suggéra l'adoption de politiques qui garantissent des sources de revenu additionnelles en dehors des programmes de subventions existants. Favorables à l'intervention législative des autorités provinciales, les auteurs recommandèrent l'instauration d'une cotisation spéciale défrayée par les municipalités voisines du territoire de la Communauté urbaine de Montréal.²⁷⁵ Celles-ci s'ajouteraient «au financement du réseau de transport en commun dans l'île au prorata de l'usage que leurs résidents en font».²⁷⁶

Selon le système en place, la STCUM perçoit les quote-parts versées par les agglomérations qui utilisent ses services. L'intervention législative éventuelle du gouvernement obligerait les collectivités prestataires de services à combler une partie des dépenses et constituerait une alternative équitable susceptible de produire des recettes supplémentaires. L'adoption d'un projet de loi qui confère aux ministères de tutelle le pouvoir d'imposer une répartition des coûts d'exploitation comblerait le manque à gagner décrié par les parties

---

²⁷⁴ Le Devoir, 22 juillet 1986, p.6.

²⁷⁵ Ibid., p.6.

²⁷⁶ Ibid., p.6.

concernées. Pareille répartition autoritaire satisfait l'objectif principal des réformes établi antérieurement, soit le paiement de charges conformément aux bénéfices retirés des services de transport collectifs. Elle s'inscrit dans la logique du «versement transport» français qui prescrit une cotisation de l'employeur qui bénéficie des réseaux à proximité d'un commerce, d'une industrie ou d'un édifice public. Dans cette veine, le partage équitable des dépenses exige la participation financière des collectivités qui empruntent les systèmes confiés à la gestion d'entités avoisinantes.

La perception de taxes foncières relatives aux propriétés de la Couronne représente une source viable de revenus pour les transporteurs. L'État fédéral canadien verse ainsi aux municipalités des sommes additionnelles et abandonne son privilège d'exemption. Préoccupées par l'image du «bon citoyen», les autorités fédérales et des provinces acquittent leurs charges foncières qui sont intégrées au budget des services municipaux et régionaux. La réforme de la fiscalité municipale entérinée par le gouvernement québécois prescrit le paiement en lieu de taxes des charges relatives aux établissements provinciaux dans les secteurs de l'Éducation et des Affaires sociales.²⁷⁷ Sur une base annuelle, l'application de cette politique ajoute environ 40 \$ millions au budget des municipalités qui desservent certains édifices gouvernementaux sur leur territoire.

L'assainissement du processus budgétaire et l'amélioration des opérations liées à l'exploitation des réseaux orientent les réformes

---

²⁷⁷ Le Devoir, 22 juillet 1986, p.6.

administratives et institutionnelles dans le secteur des transports collectifs.

L'identification et la mise à contribution de souscripteurs qui retirent un avantage des services ainsi que l'augmentation de la productivité et du rendement général des systèmes ont largement dominé les changements amorcés durant les années 80.

Conclusion

L'analyse du processus décisionnel qui transcende la gestion des transports de personnes en milieu urbain confirme l'emprise de facteurs économiques et politiques qui interviennent dans la planification et le financement des régies qui assurent les services aux usagers. Les stratégies en matière de transport en commun évoluent sous l'influence de modèles théoriques, empruntés à la fois aux sciences sociales, à la science économique ainsi qu'à l'administration publique, et des relations entretenues par les niveaux de gouvernements préoccupés par les déplacements des populations dans les villes.

L'objectif de notre étude consistait au départ à identifier un cadre d'analyse spécifique au secteur du transport en commun. L'octroi de biens et de services de même que la notion de «biens publics» font l'objet d'une remise en question dictée par le contexte budgétaire difficile des différents niveaux de gouvernement depuis le début des années 80. Le concept d'autofinancement apparu durant cette période constitue un changement important qui contraste avec l'orientation interventionniste qui a caractérisé la gestion du transport de personnes durant plusieurs décennies.

Les services établis dans ce secteur et qui appartiennent à l'ensemble des biens publics, ont évolué durant les dernières décennies selon deux pôles principaux : gérés initialement par l'entreprise privée, l'État central et les collectivités locales assumèrent par la suite le financement des transporteurs.

La crise budgétaire des années 80 incita plusieurs gouvernements à considérer sérieusement un retour partiel ou total aux lois du libre-marché qui favorise le transfert d'une plus grande partie des frais d'exploitation aux usagers et la privatisation des services. Selon cette nouvelle tendance, les notions d'autofinancement, de recouvrement des coûts et la recherche de partenaires issus du secteur privé relèguent au second plan le rôle traditionnel prépondérant des pouvoirs publics en matière de financement et de gestion des déplacements collectifs.

Sur le plan politique, le transport de personnes dans les zones urbaines a subi l'influence du continuum «centralisation-décentralisation». Le désengagement des gouvernements supérieurs au profit d'instances décisionnelles locales et régionales masquent cependant la dépendance des paliers inférieurs dominés par le pouvoir de dépenser des administrations centrales et intermédiaires. Les politiques entérinées dans ce domaine présentent à la fois des ressemblances et des différences notoires sur les continents américain et européen. Notre analyse de la situation des transports collectifs sur le territoire du Canada, de la France, des États-Unis et de la Grande-Bretagne, démontre une nette tendance vers la diversification des sources de financement consécutive à la saturation des transferts et de l'assistance des administrations centrales dévolus aux régies locales.

Notre étude confirme l'absence de modèle unique susceptible d'encadrer la prise de décision relative à l'établissement des services de transports collectifs dans certaines agglomérations européennes, du Canada et

des États-Unis. Les recherches dans le domaine ont démontré l'influence significative de critères socio-économiques et de modèles théoriques sous-jacents aux politiques entérinés par les pouvoirs publics. Notre analyse du contexte particulier des régions qui ont pris en charge la mobilité des populations urbaines, met en évidence le rôle concerté des administrations nationales, des gouvernements intermédiaires et des instances locales dans les choix stratégiques au niveau des politiques et des programmes d'assistance financière nécessaires à la survie des activités des transporteurs.

Des mutations profondes ont transformé le processus décisionnel sous-jacent aux services assurés par les entreprises qui exploitent les dessertes des réseaux de transport. Parmi les réformes entérinées, l'originalité du «versement transport» français permet un élargissement de l'assiette fiscale mise à la disposition des gouvernements locaux. Cette mesure modifie en partie les pratiques financières observées dans plusieurs villes nord-américaines et européennes : elle mise principalement sur la contribution de partenaires directs et indirects qui retirent un avantage quelconque des dessertes environnantes. Pareille initiative comble l'un des objectifs des changements envisagés par les gouvernements qui consiste à établir un nouveau partage des charges relatives à l'exploitation des transports en commun. Le plafonnement des frais aux usagers, les limites budgétaires des gouvernements régionaux et des villes incitent les partenaires politico-administratifs à recourir à des sources de financement à l'extérieur des cercles publics. Selon les experts, cette perspective ouvre des voies intéressantes

pour la survie des régies de transport collectif assurée par la diversification des transferts gouvernementaux et des contributions d'entreprises qui bénéficient des réseaux environnants.

En dépit du réalignement politique qui suscite une remise en question de l'État-providence, les gouvernements responsables dominant, par l'intermédiaire de sociétés publiques, le processus décisionnel qui permet la réalisation des initiatives qui facilitent les déplacements des résidents à l'intérieur des zones desservies. La diversification des sources de financement par la recherche de partenaires du secteur privé et l'imposition de charges additionnelles aux usagers selon le principe de l'autofinancement, réduisent la dépendance des sociétés exploitantes sans toutefois éliminer le contrôle et l'influence des gouvernement dans ce domaine. Le financement public entériné par les divers niveaux politiques contribue au maintien de leur domination au sein du processus décisionnel.

La gestion envisagée au tournant du XXI^e siècle subit l'influence des prémisses économiques qui ont précédé l'établissement des sociétés para-publiques qui assurent les déplacements collectifs. La stratégie managérielle moderne centrée en partie sur la maximisation des investissements publics et «l'optimisation» des services offerts aux usagers domine l'approche décisionnelle des gouvernements confrontée aux exigences renouvelées en matière d'efficiencia et d'efficacité des systèmes.

BIBLIOGRAPHIE**1 - Ouvrages généraux**

Altshuler, Alan (James P. Womack et John R. Pucher). The Urban Transportation System. The MIT Press. Cambridge, Mass., 1979, 558 pages.

Bailey A.R., Hull D.G. The Way Out: A More Revenue Dependent Public Sector and How It Might Revitalize the Process of Governing. L'Institut de Recherches politiques. Montréal, 1980, 85 pages.

Banister, David, Hall, Peter. Transport and Public Policy Planning. Mansell, London, 1981, 455 pages.

Barbier, Michel. Réflexions sur l'expérience de vingt ans de planification des transports collectifs en région parisienne. RATP Séminaire «Crise de l'urbain-futur de la ville». Le 23 mai 1985, 24 pages.

Bertrand, Denis. Le transport des personnes, Éditions FM, Laval, 1982, 375 pages.

- Blumenfeld, Hans, Tackling Transit troubles in Charles Bryfogle, Ralph Krueger, Urban Problems, Holt Rinehart and Winston. 1975, p.192.
- Bly, P.H., Webster F.V. et al. Subsidisation of Urban Public Transport. Transport and Road Research Laboratory, Crowthorne, 1980, 43 pages.
- Buchholz, Rogene A., Essentials of Publics Policy for Management, Prentice Hall, Englewood Clifs, New Jersey, 1982, 542 pages.
- Button, K.J., Gillingwater, D., Future Transport Policy, Croom Helm, 1986, 230 pages.
- Carley Michael. Rational Techniques in Policy Analysis. Policy Studies Institute Heinemann Educational Books, London, 1980, 212 pages.
- Chandler, Marsha, Chandler William. Public Policy and Provincial Politics, McGraw-Hill Ryerson, 1979, 325 pages.
- Cutt, James, Ritter, Richard. Public Non-Profit Budgeting: The Evolution and Application of Zero-Base Budgeting. Institut d'administration publique du Canada, 1984, 154 pages.

Dagenais, Jean-Pierre. Ironie du char. Essai, Transport 2000, Montréal, 1982, 208 pages.

Darch, Rosalie, Goddard Linda. Montreal Transportation, August 1972, 100 pages.

Doern, G. Bruce, Phidd, Richard. Canadian Public Policy. Ideas Structure. Process. Methuen, 1987, 624 pages.

Doern, Bruce, Aucoin, Peter. Public Policy in Canada: Organization, Process and Management. Gage Publishing, Toronto, MacMillan of Canada, 1979, 339 pages.

Dunn, James A. Jr. Miles to Go: European and American Transportation Policies. MIT Press (Massachusetts Institute of Technology), 1981, 202 pages.

Dye, Thomas, Understanding Publics Policy, 7^e édition, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1992, 383 pages,

Easton, Davis, A Framework for Political Analysis, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1965, 143 pages.

Frankena, Mark W. The Effects of Alternative Urban Transit Subsidy

Formulas. London, University of Western Ontario, August 1980,
20 pages.

Frankena, Mark W. Urban Transportation Financing: Theory and Policy in

Ontario. University of Toronto Press, 1982, 232 pages.

Frederick, William C., Davis, Keith, Post, James E., Business and Society:

corporate strategy, public policy, ethics, 6^e édition, McGraw-Hill, New
York, 1996, 626 pages.

Gray, George, Holl, Lester. Public Transportation: Planning, Operations and

Management. Prentice Hall, 1979, 749 pages.

Gray, George E., Holl, Lester A. Public Transportation: Planning, Operations

and Management. New Jersey, Prentice Hall, 1979, 749 pages.

Hamilton, Neil, Hamilton, Peter R. Governance of Public Transport: A Case

Study of Urban Mass Transit. Toronto, Lexington Books, 1981,
152 pages.

Lefèvre, Christian, Offner, Jean-Marc, Les transports urbains en question,

Éditions Celse, Paris, 1990, 221 pages.

Lindberg, Leon M. Politics and the Future of Industrial Society. David McKay Co., N.Y., 1976, 286 pages.

Merlin, Pierre. La planification des transports urbains : enjeux et méthodes. Paris, Masson, 1984, 220 pages.

Owen, Wilfred. Transportation for Cities: The Role of Federal Policy. The Brookings Institution, Washington, D.C., 1976, 70 pages.

Pal, Leslie. Public Policy Analysis: An Introduction. Methuen, 1987, 273 pages.

Pickup, L., Town, S.-W. The Role of Social Science Methodologies in Transport Planning. Crowthorne, Berkshire, TRRL, 1981, 20 pages.

Pill, Jeri. Planning and Politics: The Metro Toronto Transportation Plan Review. The MIT Press (Series in transportation studies), 1979, 230 pages.

Putt, Allen D., Springer, J. Fred, Policy research: concepts, methods and applications, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1989, 398 pages.

Sarrazin-Canova, Marie. Évaluation comparative de procédures d'affectation utilisées pour la planification du transport collectif. Centre de recherche sur les transports, Université de Montréal, avril 1981, 170 pages.

Self, Peter. Econocrats and the Policy Process. MacMillan Press, London, 1975, 212 pages.

Servant, Louis. L'amélioration des transports urbains : expériences françaises et étrangères. Paris, La Documentation française, 1978, 956 pages.

Stenier, Henry Malcom. Conflict in Urban Transportation. Lexington books, 1978, 150 pages.

Thorburn, Hugh G. Planning and the Economy: Building Federal-Provincial Consensus. Canadian Institute for Economic Policy, 1984, 253 pages.

Vuchic, Vukan R. Urban Public Transportation: Systems and Technology. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1981, 673 pages.

Weimer, David L., Vining, Aidan R., Policy Analysis. Concepts and Practice, 2^e édition, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1992, 424 pages.

Werner, Christian. Spatial transportation modeling. Vol.5, Scientific geographies series. Editor: Grant Ian Thrall. Sage Publications, 1985, 95 pages.

Wilson, Vince Seymour. Canadian Public Policy and Administration. McGraw-Hill Ryerson, 1981, 442 pages.

Wolman, Harold. Financing Urban Public Transportation: A Comparison of U.S. and Foreign Cities. The Urban Institute, Washington, avril 1980, 170 pages.

Wolman, Harold, Reigeluth George. Learning from Abroad: Financing Urban Public Transportation: The U.S. and Europe. Transaction Books, New Brunswick, USA, 1980, 43 pages.

2 - Périodiques

Allen, J.E. Possibilités et formes de la participation des pouvoirs publics dans la couverture des coûts des transports publics. Revue UITP,. Vol. 2, 1969, pp.165-168.

Alport, R.J., Prynn, P.J. The Evaluation of Urban Mass Transit in Developing Cities. ITE Journal, 1983, Vol. 53, no. 7, pp.30-34.

Bonnell, James. Transit's Growing Financial Crisis. Traffic Quarterly.

Vol. 35, no. 4, octobre 1981, pp.541-556.

Ernst, Maurice. Philosophie des transports publics. UITP revue, 1983,

Vol. 32, no. 2, pp.163-177.

Flieger, Herman. Le financement des transports publics de personnes en l'an

2000. UITP revue, 1983, vol. 32, no. 4, pp.301-323.

Kirby, Ronald F. Pricing Strategies for Public Transportation. Journal of the

American Planning Association, Vol. 48, no. 3, juin 1982, pp.327-334.

Krashinsky, Michael. Some Limitations of the Usefulness of Revenue

Dependency. Canadian Public Policy, mars 1984, p.35.

Langford, John W. Transport in Transition The Reorganization of the Federal

Transport Portfolio. Canadian Public Administration Series, McGill-

Queen's University Press, 1976.

Levin, Benjamin. Strategic Planning in Government in Journal of the Institute

of Public Administration of Canada, hiver 1985, no. 4, pp.600-605.

Levin, Benjamin. Squaring a Circle: Strategic Planning in Government. Revue de l'IAPC, hiver 85, vol. 28,, no. 4.

Malterre, Patrice. Pour les transports publics à l'Ouest, du nouveau. Transport public, Paris, 1983, no. 808, pp.14-22 et pp.27-34.

Perl, Anthony, Pucher, John, Transit in Trouble? The Policy Challenged Posed by Canada's Changing Urban Mobility, Canadian Public Policy, Analyses de Politiques, XX1:3, 1995, pp.261-283.

Pucher, John. Effect of Subsidies on Transit Costs. Transportation Quarterly. 1982, vol. 36, no. 4, pp.549-562.

Pucher, John. Equity and efficiency impacts of subsidies to urban public transport in the United States, dans Financement des Transports urbains, Colloque international. (18-21 septembre 1984), Lyon, France.

RATP. Entre les lignes, mai-juin 1980.

Ruhl, A. La satisfaction des besoins de transport, dans Financement des transports urbains, colloque international, 18-21 septembre 1984, Lyon, France.

Tamman, Claude. Questions sur l'avenir des transports urbains. Les Cahiers scientifiques de la Revue des transports, no. 5, 2^e semestre 81, pp.69-86.

Vézina, Richard. L'expérience française du transport collectif urbain. Routes et Transports, décembre 1981, pp.22-41.

3 - Publications gouvernementales

Bérard, Michel. Les transports au Québec. Ministère des transports, Québec, 1982, 164 pages.

Bourion, Alain, Décentralisation et transports urbains, comparaison des expériences québécoises et française, Direction des Transports terrestres, Ministère de l'Équipement, du Logement et de l'Aménagement de Territoire et des Transports, septembre 1986, 130 pages.

Brouard, Jacques, Chevrier, Joanne. Principaux intervenants dans le milieu des transports. Ministère des Transports du Québec, Québec, avril 1983, 37 pages.

Cervero, Robert. Intergovernmental Responsibilities for Financing Public Transit Service. U.S. Department of Transportation, Urban Mass Transportation Administration, août 1983, 193 pages.

Conseil Économique du Canada. L'État entrepreneur. Une étude des sociétés d'État au Canada, 1986, 206 pages.

Fortin, Regis, Lortie Pierre. Le financement des coûts du transport en commun à la communauté urbaine de Montréal. Conférence des maires de banlieue, 7 janvier 1980, 52 pages.

Gouvernement du Québec. Ministère des transports. Rapport annuel, 1983-1984.

Hallett, Patrick H. Aperçu des transports urbains au Canada. SCHL, Ottawa, juin 1981, 74 pages.

Hutchinson, B.G. Urban Structure Determinants of Public Transport Efficiency. Transport Development Centre, Transport Canada, février 1980, 77 pages.

Kidder, A.E. The Financing of Multijurisdictional Public Transportation

Services. U.S. Department of Transportation -Urban Mass

Transportation Administration, mars 1980, 67 pages.

Kitchen, Harry M. Local Government Enterprise in Canada. Discussion paper

No. 300, Conseil économique du Canada, mars 1986, 234 pages.

Kret, Ellen H., Mundle, Subhash. Impact of Federal Grant Requirements in

Transit Agencies. Transportation Research Board, décembre 1982,

73 pages.

Lortie, Pierre. Le financement des coûts du transport en commun à la CUM.

Montréal, SECOR, janvier 1980, 52 pages.

Meyer, Michael D., Brendon, Hemily. Responding to Pressures of Fiscal

Austerity. February 1982, U.S. Department of Transportation,

65 pages.

Migué, Jean-Luc, Bélanger Gérard, Boucher, Michel. Le prix du transport au

Québec. Éditeur Officiel du Québec, 1978, 502 pages.

Ministère des Transports du Québec. Les Transports au Québec, 1982.

Mizrah, Jean-Jacques, Loudet, J.-M. Solutions actuelles et nouvelles en matière de transports collectifs urbains. Ministère des Transports, France, avril 1982, 64 pages.

Note mensuelle d'information de la Direction des transports terrestres (DTT)
Ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports, juillet 1985,
n° 70, p.21.

OCDE. Gérer les transports. Paris, 1979, 312 pages.

Pill, Juri, Soberman, R. Transportation Organization in Metropolitan Toronto.
Royal Commission on Metropolitan Toronto, avril 1975, 92 pages.

Puccini, Richard. Urban Transit Operations, an Introduction. Ontario,
Ministère des Transports et communications, juin 1979, 177 pages.

Quin, Claude, Houée, Michel, Méyère, Alain, Le financement des transports collectifs urbains dans les pays développés, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer, La documentation française, mai 1990, 338 pages.

RATP. Rapport annuel 1984.

Reynolds, D.J. The Urban Transport Problem in Canada, 1970-2000.

Research Monograph #3, Ottawa 1971, CMHC, 105 pages.

Toronto Transit Commission. Terms of Reference Innovative Transit

Financing. Révisé. Février 1985, 10 pages.

U.S. Department of Transportation. Evaluation of Innovative Financing

Techniques. Knoxville Tennessee's Experience, juin 1984, 95 pages.

US Department of Transportation, Financing the Future. Changing Roles in

Mass Transit, rapport final, décembre 1987, 351 pages.

U.S. Department of Transportation. Inflation - Response Transit Financing.

An Urban Consortium Information Bulletin, juin 1982, 38 pages.

US Department of Transportation, Planning Guidelines for Suburban Transit

Services, août 1988, 89 pages.

US Department of Transportation, Urban Mass Transportation Administration,

Public Transportation in the United States: Performance and

Conditions, rapport au Congrès, février 1991, 68 pages.

4 - Autres

Association canadienne du Transport urbain (CUTA-ACTU). Government Funding Policies for Urban Transit in Canada 1986.

AURIF, Comparaison Paris Londres, Paris, Institut d'aménagement et d'Urbanisme de la Région Île de France. 1992. 145 pages.

Canadian Urban Transit Association. Urban Transit Facts in Canada. Édition 1984, 54 pages.

Canadian Urban Transit Association. Urban Transit Facts. Édition 1986, 35 pages.

Essig, Philippe, Webster, Francis. Financement des transports urbains. Colloque International, 18-21 septembre 1984, Lyon, France.

Évaluer les investissements en infrastructures de transport, Conférence européenne des Ministres de transport, CEMT, 1992, 114 pages.

Jaffeux, Isabelle, Organisation des transports urbains. Étude comparative européenne, RATP, Département du Développement Unité, Prospective, décembre 1992, 98 pages.

Les transports collectifs urbains, un défi pour nos villes, Actes du colloque organisé par l'École Nationale des Ponts et Chaussées. Paris, 3-5 mai 1988. 58 pages.

London Research centre, Environment and Transport Studies, Paris, London, A comparison of transport systems, HMSO, 1992, 139 pages.

Ménard, Jacques. Les transports en commun au Québec. AQTRQ, 16 mars 1984, 25 pages.

RATP. Plan d'entreprise 1986-1990. 1985, 101 pages.

Smith, Patrick J., Regional governing B.C.: Recent change and prospects, CPSA, Montréal, 31 mai 1985.

Smith, J.M. Transportation in British Columbia: a bibliography. Centre for Transportation Studies, UBC, Vancouver, B.C., 1982, 113 pages.

Transport 2000. Stratégies de marketing du transport en commun. Canada, Secrétariat d'État, novembre 1983, 112 pages.

Werner, Christian. Spatial Transportation modeling. Volume 5, Scientific Geography Series. Editor: Grant Ian Thrall, Sage Publications, 1985, 95 pages.

IMAGE EVALUATION TEST TARGET (QA-3)

APPLIED IMAGE, Inc
1653 East Main Street
Rochester, NY 14609 USA
Phone: 716/482-0300
Fax: 716/288-5989

© 1993, Applied Image, Inc., All Rights Reserved