



Institut Économique
de Montréal

Août 2004

Des voies de solution pour un renouveau du transport public

Il est difficile d'envisager au Québec une réforme du transport en commun sans que l'épouvantail de la privatisation ne soit agité. Pourtant, dans beaucoup de métropoles du monde, les autorités publiques ont mis en œuvre depuis une quinzaine d'années des stratégies alternatives de développement et de gestion de leur transport urbain, et cela sans nécessairement aller jusqu'à la privatisation. Leur succès a permis le renouveau du transport en commun.

Ces exemples devraient inspirer ceux qui cherchent des solutions aux problèmes des monopoles publics, qui semblent de plus en plus acculés à l'impasse au Québec et en particulier à Montréal. En effet, en dépit d'une augmentation du budget de 5% en 2004 – bien plus que le taux d'inflation – la Société de transport de Montréal (STM) prévoit déjà un déficit de 20,4 millions \$ pour 2004, nettement supérieur à celui en 2003 (8 millions \$). Selon les prévisions, le déficit total des sociétés québécoises de transport devraient atteindre 90 millions \$¹.

En 50 ans d'existence, la STM affiche – après prise en compte de l'inflation – une augmentation des dépenses par kilomètre parcouru de plus de 90 %. Entre 1981 et 2002, elles ont augmenté d'environ 20 % alors que la distance parcourue par les véhicules (autobus et métro) a baissé de près de 13 % (Figure 1). Le coût du transport urbain a constamment augmenté alors que le service fourni aux usagers a diminué.

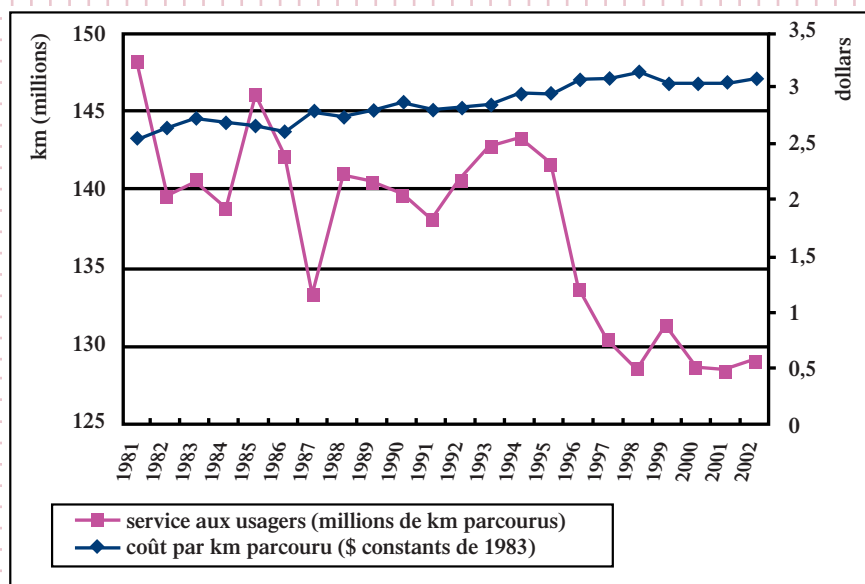
Modèles alternatifs de gestion du transport urbain

Le type de gestion entièrement publique qui a cours au Québec est de plus en plus abandonné dans les grandes métropoles du monde, où les autorités publiques s'appuient davantage sur des partenariats avec le secteur privé pour fournir des services

de transport à leurs citoyens. Ces modèles alternatifs sont fondés sur la distinction entre deux aspects différents dans la fourniture de transports urbains.

D'une part, il y a l'aspect concernant l'organisation des réseaux de transport et le financement des services. Dans les modèles de gestion déléguée avec mise en concurrence, les autorités publiques sont celles qui continuent à être responsables des services de transport, des lignes, des horaires, de la fréquence des départs, des tarifs que paient les usagers, des revenus générés et des indicateurs de qualité et de satisfaction de la clientèle.

Figure 1 : Évolution des coûts du transport et du service aux usagers de Montréal



Source : STM (2003), « Données statistiques 1952-2002 ».

¹ STM, *Budget 2004*, disponible à : <http://www.stm.info/en-bref/budget2004.pdf>, p. 9-10.

² STM (2003), « Données statistiques 1952-2002 », disponible à http://www.stm.info/en-bref/historique_statistique_1952-2002.pdf, p. 35; calculs de l'auteur.



D'autre part, il y a l'exploitation du réseau qui consiste à produire des déplacements, à faire rouler des autobus, des voitures de métro ou des trains. Cet aspect se trouve confié à des opérateurs privés (ou publics, dans le cas où l'on autorise des branches de l'ancien monopole à soumissionner) qui doivent rivaliser dans une procédure d'appel d'offres pour obtenir les contrats, d'une durée limitée et renouvelables, en proposant le meilleur rapport qualité/prix.

Tableau 1 : Modèles d'organisation des systèmes de transport urbain

	ORGANISATION DU TRANSPORT URBAIN	EXPLOITATION DU TRANSPORT URBAIN
MODÈLE DE PRIVATISATION (Autobus en dehors de Londres)	Opérateurs privés	Opérateurs privés
MODÈLES DE GESTION DÉLÉGUÉE AVEC MISE EN CONCURRENCE (Autobus : Londres, Copenhague, Stockholm) (Métro : Stockholm, Lyon)	Autorité publique	Opérateurs privés/publics
MODÈLE DE GESTION ENTIÈREMENT PUBLIQUE (Autobus et métro : Montréal)	Autorité publique	Monopole public

parmi plusieurs opérateurs avec des rapports qualité/prix différents. Elles peuvent ainsi sélectionner le projet qui correspond le mieux à leurs objectifs.

Deuxièmement, les autorités publiques peuvent profiter de l'expertise des opérateurs privés en ce qui concerne la gestion de la « production » de déplacements et des risques d'exploitation. À ce titre, il y a des groupes privés qui gèrent les déplacements de millions de personnes et qui font rouler des milliers

Lors d'une privatisation, les deux aspects sont confiés au secteur privé. En revanche, les modèles de gestion déléguée avec mise en concurrence, bien que très variés dans la réalité, reposent sur une concentration des efforts publics dans le rôle d'organisateur, l'exploitation étant déléguée aux différents opérateurs (voir Tableau 1). Par conséquent, ces modèles, à la différence de la privatisation, n'impliquent aucunement un dédoublement potentiel des lignes d'autobus, là où plus d'un opérateur offrirait le même service. De ce point de vue, le réseau de transport urbain ne subit pas de changements.

Il y a des groupes privés qui gèrent les déplacements de millions de personnes et qui font rouler des milliers d'autobus et de trains de métro aux quatre coins du monde.

La mise en concurrence nécessite, certes, la conclusion de contrats de transport très détaillés et parfois coûteux. Mais suite aux multiples expériences internationales, l'expertise en la matière est largement disponible et au lieu d'être un inconvénient, ces contrats permettent une meilleure gestion et une meilleure définition des responsabilités.

En revanche, les modèles de mise en concurrence présentent des avantages à plus d'un titre. Premièrement, par la mise en appel d'offres, les autorités publiques sont en mesure de choisir

d'autobus et de trains de métro aux quatre coins du monde. Un tel partage des rôles et des responsabilités permet aux décideurs publics de se concentrer uniquement sur l'augmentation du service (plus de départs, plus de lignes etc.), de l'achalandage et des revenus provenant de la vente de titres de transport.

Enfin, il y a des bénéfices pour les usagers parce que la concurrence pour obtenir et garder les contrats de transport sur un territoire donné incite les opérateurs non seulement à maîtriser leurs coûts mais aussi à fournir des services plus ponctuels et plus fiables. Les contrats de transport prévoient généralement, comme à Copenhague, qu'une partie du financement pouvant aller jusqu'à 5 % du budget total reste liée à la performance de l'opérateur. Cette rémunération est fonction des résultats obtenus sur le plan de la réduction des coûts, de l'amélioration de la ponctualité, de la fiabilité du service, de la propreté des véhicules, de l'amabilité des chauffeurs, etc. De telles dispositions incitent les entreprises en place à rester compétitives afin d'obtenir le renouvellement de leur contrat.

L'expérience internationale

Cette logique de mise en concurrence ne relève pas de la science-fiction et les exemples ne manquent pas³. En Europe, par exemple, la gestion déléguée avec mise en concurrence, encouragée par la Commission européenne, est en train de

³ Pour une revue des expériences internationales voir le site de Wendell Cox Consultancy, disponible à <http://www.publicpurpose.com/utx-usct.htm>.



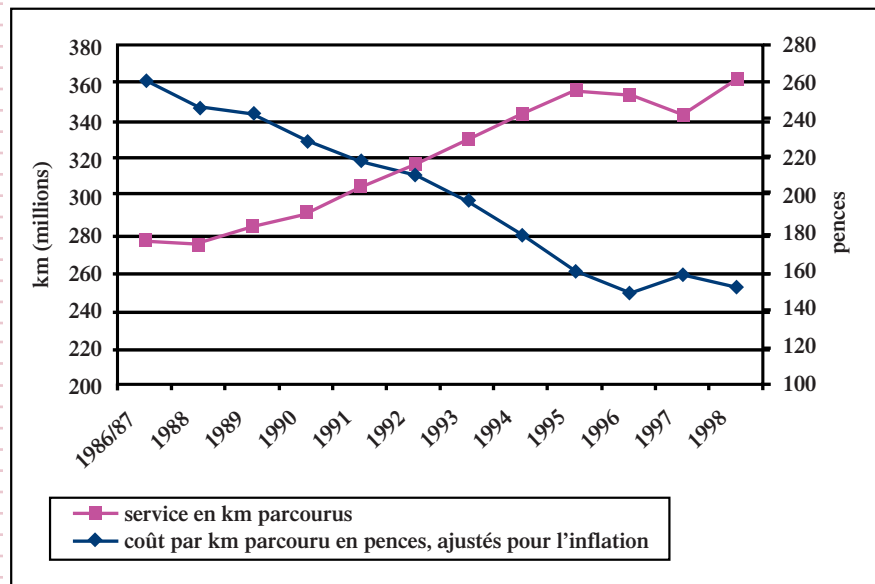
devenir la norme. La France applique depuis des années ce modèle dans les transports en commun. Des pays socio-démocrates, comme le Danemark ou la Suède, ont réussi à réformer leurs transports urbains. De même, le Royaume-Uni qui a privatisé le transport en commun en dehors de Londres, a choisi la délégation avec mise en concurrence de son transport par autobus dans la capitale.

Au Danemark, suite à une décision parlementaire de 1990, la société publique Copenhagen Transport HT s'est vue obligée de mettre en concurrence auprès d'entreprises privées 45 % de son réseau de transport par autobus en cinq ans. Cette décision avait pour objectif de réduire les coûts d'opération, d'améliorer la qualité et la fiabilité du service. La réforme a été confirmée en 1995 avec une obligation de soumettre à la concurrence la totalité du réseau à l'horizon 2002. Les coûts par véhicules-heures ont baissé de 23,8 % entre 1990 et 1998⁴. Et même s'ils ont augmenté par la suite à cause d'une meilleure qualité exigée par l'autorité publique, ils restent inférieurs de près de 12 % en 2004 par rapport à 1990. Selon l'autorité publique, « la flotte de bus a été renouvelée et la qualité améliorée (...) et la situation financière de Copenhagen Transport s'est améliorée considérablement »⁵.

En Europe la gestion déléguée avec mise en concurrence, encouragée par la Commission européenne, est en train de devenir la norme.

De même, à Stockholm, depuis 1993, l'exploitation de tous les moyens de transport urbain (métro, autobus et trains de banlieue) a été soumise à la concurrence. La société publique de transport SL continue d'être propriétaire des voitures de train et de métro, alors que les différents opérateurs possèdent leurs propres autobus. La mise en concurrence à Stockholm aurait permis de réduire les coûts de 25 % et les économies annuelles pour la SL seraient d'environ 150 millions d'euros (soit plus de 240 millions \$CAN). Parallèlement, le niveau de

Figure 2 : Impact économique de la mise en concurrence du transport urbain par autobus à Londres (1986-1998)



Source : UK Department of the Environment, Transport and the Regions

service a augmenté de plus de 10 %⁶ et l'achalandage en termes de déplacements complets de 14,7 % entre 1993 et 2002⁷.

Enfin, à Londres, le transport par autobus (plus de 6000 véhicules) a été mis progressivement en concurrence entre 1985 et 1994 tout en restant sous le contrôle de l'autorité publique London Transport. Grâce à la réforme, les coûts par km parcouru ont été réduits - entre 1986 et 1998 et après prise en compte de l'inflation - de 42 %, tout en permettant une augmentation du service de plus de 30 % et de l'achalandage de plus de 11 %⁸ (Figure 2).

L'expérience montréalaise

Le monopole public actuel est loin d'être la seule forme d'organisation des transports collectifs qu'ont connue les Montréalais. En effet, des initiatives privées sont à l'origine du transport en commun à Montréal, qui est resté privé pendant plus de 90 ans (jusqu'en 1951). Au lieu d'être un fardeau fiscal, il était une source de revenu pour les municipalités puisque les transporteurs privés leur versaient une redevance. Pendant cette période, ils se finançaient entièrement par leurs propres revenus et réalisaient des profits. En dépit du fait que la Ville de Montréal a interdit les augmentations de tarifs pendant plus

⁴ Données, Greater Copenhagen Authority, Mars 2004.

⁵ Voir « From Copenhagen Transport to Greater Copenhagen Authority, Transport Division », p. 4, disponible sur le site officiel de l'autorité publique HT à http://www.ht.dk/english/HT_to_HUR.

⁶ K. Janssen (2001), *Legal, organisational and financial framework of local public transport in Europe*, projet européen MARETOPE, D2, p. 287, disponible à <http://www.tis.pt/proj/maretope/D2-national%20reports.pdf>.

⁷ SL (2003), *Rapport annuel 2002*, disponible à http://www.sl.se/cs-media/eng_text/uploads/000008809/sl%5Fannual%5Feng.pdf, p. 42 ; calcul de l'auteur.

⁸ UK Department of the Environment, Transport and the Regions (1999), « Focus on Public Transport, 1999 edition », disponible à http://www.dft.gov.uk/stellent/groups/dft_transstats/documents/downloadable/dft_transstats_505659.pdf ; calculs de l'auteur.



de 30 ans, soit jusqu'à la fin des années 1940⁹, le service aux usagers n'a pas cessé d'augmenter. À l'époque, le transport en commun était très utilisé et l'achalandage avant la nationalisation en 1951 (plus de 370 millions de passagers transportés¹⁰) était tout aussi important qu'en 2002 (364,4 millions au total, autobus et métro compris).

Par ailleurs, à l'heure actuelle, plus de 1,1 millions d'habitants de la grande région de Montréal sont desservis et profitent d'ores et déjà de la mise en concurrence du transport suburbain par autobus, balisée par une douzaine de Conseils intermunicipaux de transport (CIT) ou par des villes. Les CIT sont en contrat avec des entreprises privées qui ont parcouru 19 millions de kilomètres en 2002 et effectué 16 millions de déplacements¹¹. Or, il n'y a pas de différence de principe entre le transport suburbain et le transport urbain. Pourquoi ne pas mettre en concurrence ce dernier si une expérience québécoise positive existe déjà ?

La réduction des coûts d'exploitation permettra d'améliorer et d'augmenter le service, et de créer finalement plus d'emplois.

Conclusion

Les autorités publiques au Québec, et surtout à Montréal, bénéficient d'une bonne occasion pour réformer le modèle actuel. À cet égard il est nécessaire, comme cela a été le cas avec les expériences européennes, qu'elles procèdent à une séparation claire des responsabilités et des budgets entre un organisme remplissant les fonctions d'autorité organisatrice et un autre chargé de l'exploitation. Dans le cas de la STM, il faudrait également distinguer en son sein les coûts d'exploitation associés au réseau d'autobus de ceux du métro. Un tel changement permettrait notamment de procéder à des appels d'offres auprès de différentes entreprises de transport.

L'instauration de ce nouveau modèle de gestion déléguée avec mise en concurrence peut se faire sans forcément remettre en question les conditions de travail des salariés en place. Les autorités organisatrices pourraient soumissionner une partie croissante du réseau de transport public (en fonction des départs à la retraite), que ce soit pour l'exploitation des autobus et/ou du métro. Par exemple, 30 % des effectifs de la STM et 43 % de ses cadres d'exploitation seront admissibles à la retraite d'ici 2006¹². Au lieu de procéder à de nouvelles embauches pour son compte qui lui coûteront environ 1 million \$ en formation¹³, la STM laisserait les opérateurs engager et former leurs propres employés. On peut d'ailleurs s'attendre à ce que de telles réformes améliorent les opportunités d'embauche dans le domaine du transport en commun. En effet, la réduction des coûts d'exploitation permettra d'améliorer et d'augmenter le service, et de créer finalement plus d'emplois.

À Montréal comme dans les autres métropoles du monde, la mise en concurrence balisée par les autorités publiques présente des voies de solution pertinentes pour le renouveau du transport en commun.

⁹ STM (2003), « Données statistiques 1952-2002 », *Op. cit.*, p. 7.

¹⁰ Voir « Quelques notes historiques sur la Montreal tramways Company, Complément à l'histoire administrative », disponible à <http://www.stm.info/en-bref/ancetr6b.htm>.

¹¹ Voir Rapport Bernard (2002), dont le titre complet est *Révision du cadre financier du transport en commun au Québec*, Montréal, Décembre, p. 71, disponible à http://www1.mtq.gouv.qc.ca/fr/publications/modes/personnes/commun_montreal.pdf.

¹² Voir STM, *Budget 2004*, *Op. cit.*, p. 13.

¹³ *Ibid.*

Institut Économique de Montréal

Institut économique de Montréal
6418, rue Saint-Hubert
Montréal (Québec)
Canada H2S 2M2
Téléphone: (514) 273-0969
Télécopieur: (514) 273-0967
Courriel: info@iedm.org
Site Web : www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un institut de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Il œuvre à la promotion de l'approche économique dans l'étude des politiques publiques.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement public.

Abonnement annuel aux publications de l'Institut Économique de Montréal : 98,00 \$.

Président du conseil :
Adrien D. Pouliot
Président :
Michel Kelly-Gagnon

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à condition de mentionner la source.

© 2004 Institut économique
de Montréal

Imprimé au Canada