

OCTOBRE 2016

LE TRANSPORT EN COMMUN AU TOURNANT DE LA PRIVATISATION

Par Germain Belzile et Vincent Geloso

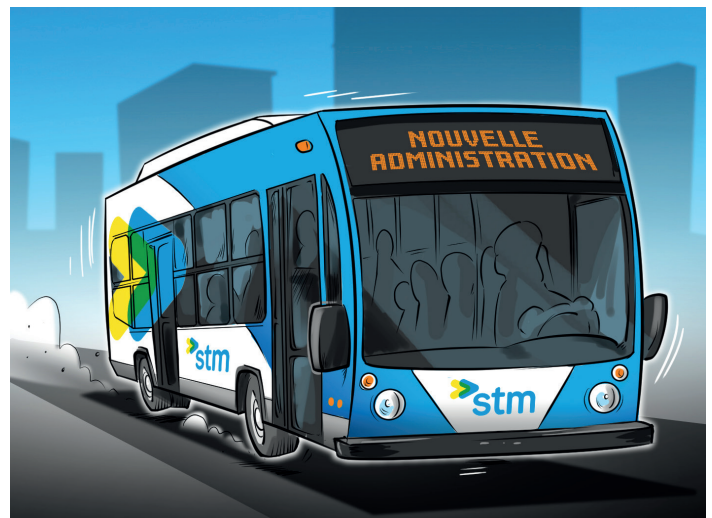
Au cours des dernières décennies, les coûts du transport en commun à Montréal ont distancé les services offerts pendant que de nombreuses municipalités à travers le monde choisissaient de réformer leurs systèmes de transport collectif en augmentant la participation du secteur privé. Cette *Note économique* donne un aperçu de l'histoire du transport en commun à Montréal et des expériences internationales de participation du privé en transport collectif¹.

UNE PERFORMANCE HISTORIQUE DÉCEVANTE

L'offre en transport collectif n'a pas toujours été du ressort du secteur public². Ce n'est qu'au cours des décennies suivant la Seconde Guerre mondiale que de nombreuses villes ont nationalisé le transport en commun³. La plupart des grandes villes nord-américaines ont bénéficié de réseaux de transport rentables appartenant au secteur privé jusqu'aux années 1960. C'est à ce moment que les gouvernements ont commencé à fournir des incitations financières aux villes pour qu'elles prennent en main ces réseaux⁴. Montréal a été l'une des premières à adopter cette solution en municipalisant la Montreal Tramways Company en 1951, devenue aujourd'hui la Société de transport de Montréal (STM)⁵.

Depuis lors, ce monopole public a affiché une performance très décevante. Entre 1952 et 2015, ses coûts totaux ajustés pour tenir compte de l'inflation ont gonflé de 470 % tandis que le nombre de kilomètres parcourus n'augmentait que de 91 %, de sorte que le coût par kilomètre parcouru a grimpé de 198 %⁶.

Même si on se limite à l'ère du métro — une ère marquée par une hausse des coûts à la fois forte et permanente — le



constat demeure vrai. Depuis le lancement du système de métro montréalais en 1966, les coûts totaux ajustés pour l'inflation ont grimpé de 314 % alors que les kilomètres parcourus ont augmenté d'à peine 57 %, ce qui a généré une hausse de 163 % des coûts par kilomètre parcouru. La Figure 1 illustre comment les coûts par kilomètre ont crû par rapport aux kilomètres parcourus.

Cette hausse des coûts n'a pas été accompagnée d'une amélioration de la fiabilité du service — du moins au cours des récentes décennies. Les données concernant les retards majeurs dans le service du métro ne sont disponibles que depuis 1983 et, cette année-là, 6,3 retards avaient été signalés par million de kilomètres parcourus⁷. En 2015, cette proportion s'était aggravée au point d'atteindre 12,2 retards pour la même distance parcourue⁸.

Cette *Note économique* a été préparée par **Germain Belzile**, chercheur associé senior à l'IEDM, et **Vincent Geloso**, chercheur associé à l'IEDM.



Par contraste, même le système imparfait d'avant la municipalisation, lequel était exploité par un monopole privé réglementé, était parvenu à mieux contrôler ses coûts tout en étendant ses services. En effet, un exemplaire archivé de l'*Annuaire statistique du Québec* indique que les coûts par kilomètre parcouru ont diminué de 17 % entre 1933 et 1950 tandis que la distance parcourue avait augmenté de 61 %⁹.

En outre, ce sont les non-usagers tout autant que les usagers qui supportent les coûts de la STM. Avant la municipalisation, la Ville percevait des taxes sur l'exploitant privé qui n'avait pour seule source de revenu que ses opérations de transport. Dans les premiers temps du système public, c'était encore largement le cas : jusqu'en 1971, la vente de titres de transport représentait plus de 90 % des revenus de la STM¹⁰. Par la suite, le trésor public est devenu une source de revenu de plus en plus importante pour l'exploitation des services de transport à Montréal.

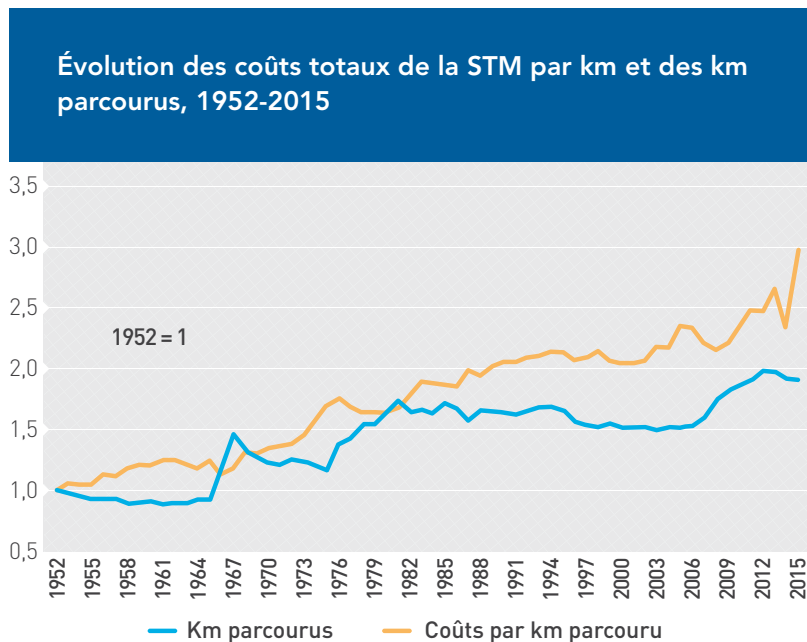
Aujourd'hui, à peine 46 % de tous les revenus de fonctionnement de la STM sont des revenus autonomes, ce qui oblige les contribuables montréalais et québécois à lui verser 659 millions de dollars par année¹¹. La STM reçoit aussi une autre somme de 744 millions de dollars en subventions aux fins de son budget d'investissement. Voilà un lourd fardeau financier à faire porter aux contribuables, même si le tarif ajusté en fonction de l'inflation (le prix d'un aller simple) a augmenté de 272 % depuis 1952 et de 45 % seulement depuis l'an 2000¹².

SOLUTIONS DE RECHANGE À LA GESTION PUBLIQUE

Ailleurs, tout comme à Montréal, la gestion publique et les généreuses subventions des services de transport ont entraîné une hausse des coûts et des prix ainsi qu'une baisse de la productivité, ce qui explique en partie la popularité déclinante du transport en commun¹³. Il n'y a là rien d'étonnant. À défaut de concurrence, très peu de raisons inciteront un monopole à améliorer sa performance, surtout s'il est copieusement subventionné. Parce qu'elles brisent la relation entre les revenus d'une entreprise et l'empressement de ses clients à acquérir ses services, les subventions favorisent une mauvaise gestion financière, un manque d'initiative et une productivité moindre¹⁴.

De plus, les entreprises publiques ne subissent pas les mêmes pressions que les entreprises privées. Comme les intérêts politiques et économiques ne sont pas nécessairement alignés, ces pressions pourront inciter un organisme à combler les besoins du politique¹⁵. Les gestionnaires des sociétés de transport collectif subissent les pressions qu'exercent sur eux les syndicats et dirigeants politiques locaux et seront peut-être plus portés à établir des itinéraires d'autobus peu efficaces, par exemple, ou à embaucher plus

Figure 1



Note : Les coûts sont calculés en dollars constants en utilisant l'indice de prix général pour le Canada.
Sources : STM, *Recueil de données statistiques : 1952-2010*, Direction principale Planification stratégique, 17 décembre 2010, p. 17-18; STM, *Rapport annuel*, plusieurs éditions; STM, *Rapport d'activité*, plusieurs éditions; Statistique Canada, Tableau CANSIM 326-0021 : Indice des prix à la consommation, 1952-2015.

de travailleurs qu'il n'en faut à des salaires supérieurs à ceux du marché. Tout cela aura pour résultat d'augmenter les coûts moyens par kilomètre du transport en commun. Et ces coûts seront refilés soit directement aux consommateurs sous forme de tarifs plus élevés, soit indirectement aux contribuables sous forme de taxes plus onéreuses.

Les résultats médiocres du régime de propriété publique ont poussé de nombreux gouvernements à changer de cap et à adopter de nouvelles approches fondées sur la participation du secteur privé. Au cours des quatre dernières décennies, cette participation a pris une variété de formes selon l'étendue des activités déléguées au privé. Dans certains cas, à la fois la planification des itinéraires et leur exploitation ont été confiées au privé — ce qui signifie que les services ont été privatisés et ouverts à la concurrence. Au Royaume-Uni, les services d'autobus locaux en dehors de Londres sont un exemple d'une telle approche.

Entre 1952 et 2015, le coût par kilomètre parcouru a grimpé de 198 %.

D'autres gouvernements, plutôt que de procéder à une privatisation complète, ont tout simplement délégué des pans de leurs activités à des entreprises privées. Ils y sont arrivés par des appels d'offres touchant certaines activités de transport allant des services d'entretien à l'exploitation de certains

itinéraires. Les contrats de transport par autobus sont normalement accordés pour des périodes fixes et moyennant certaines restrictions et exigences en ce qui a trait aux tarifs et aux horaires. De telles formes de participation privée ont été mises en œuvre en France, en Australie, en Nouvelle-Zélande et en Suède, dans la ville de Londres et dans de nombreuses grandes villes américaines. Les banlieues autour de Montréal ont aussi choisi la voie des soumissions concurrentielles; des régies intermunicipales de transport y accordent des contrats à des entreprises privées relativement à l'exploitation de services d'autobus¹⁶.

RÉSULTATS DE LA PARTICIPATION PRIVÉE

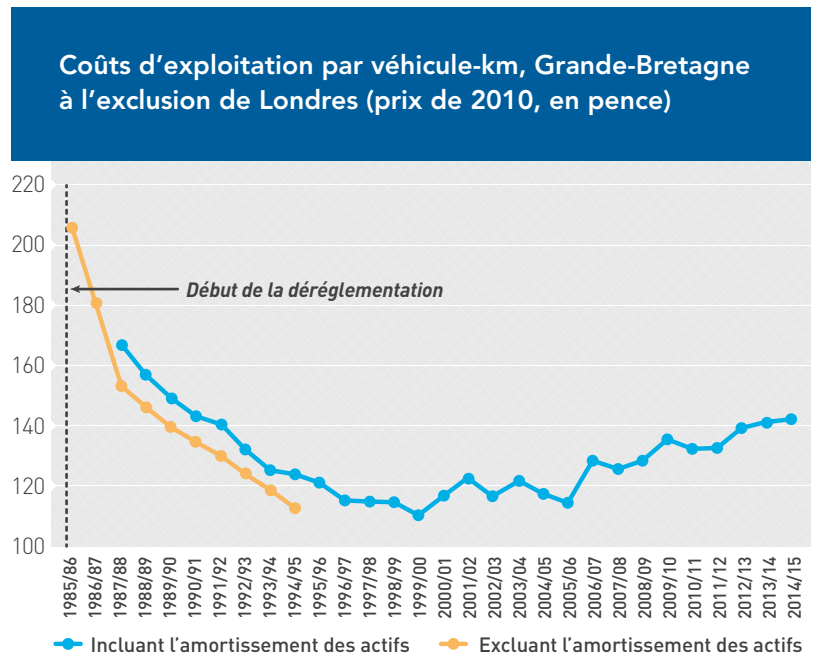
Ces solutions de rechange à la gestion publique intégrale comportent plusieurs avantages. Le principal est de soumettre l'entreprise privée aux pressions constantes de ses actionnaires en vue d'améliorer sa performance. De telles pressions l'inciteront à contrôler ses coûts, à accroître son efficacité et à réagir rapidement aux conditions changeantes du marché. Bien que la transition vers une plus grande participation du privé puisse susciter des défis, les résultats sont généralement positifs¹⁷.

Le Royaume-Uni a été le premier pays à expérimenter largement en vue d'ouvrir le transport urbain au secteur privé durant les années 1980. En dehors de Londres, on a privatisé les services d'autobus et fait place à la concurrence alors qu'à Londres, l'exploitation des lignes d'autobus a été déléguée au privé par appels d'offres. Les nouveaux exploitants ont remplacé des véhicules par d'autres plus appropriés en tenant compte de la popularité de différents itinéraires. Ils ont également procédé à des investissements substantiels dans des technologies écoénergétiques et réduit leurs effectifs et coûts de main-d'œuvre sans amputer les salaires.

Grâce à ces réformes, les coûts par véhicule-kilomètre ont fortement diminué. Au Royaume-Uni à l'exclusion de Londres, cette réduction a été particulièrement forte jusqu'à la fin des années 1990 (voir Figure 2). Par la suite, les coûts d'exploitation ont légèrement augmenté, mais cette modeste

Les résultats médiocres du régime de propriété publique ont poussé de nombreux gouvernements à adopter de nouvelles approches fondées sur la participation du secteur privé.

Figure 2



Sources : United Kingdom Department of Transport, *Transport Statistics, Great Britain 1996*, Bernan Assoc, 1996, p. 104; United Kingdom Department for Transport, *Transport Statistics Great Britain: 2007 Edition*, 2007, p. 117; United Kingdom Department for Transport, tableaux BUS0406a, BUS0203b, et BUS0502a, 2016; Transport Scotland, *Bus and Coach Statistics*; Scottish Parliament, Question S5W-00833, Answered by Humza Yousef, 2016; MeasuringWorth, *What Were the British Earnings and Prices Then?* (New Series).

hausse a largement résulté d'une montée des coûts du carburant¹⁸.

À Londres même, les coûts d'exploitation par véhicule-kilomètre ajustés pour l'inflation ont chuté de 28 % entre 1985-1986 et 2008-2009. Les réformes ont été accompagnées d'importantes réductions des subventions aux fournisseurs locaux de services d'autobus jusqu'au début des années 2000, pendant que ces services augmentaient¹⁹.

Même les cas de réforme britanniques qui ont semblé décevants — comme la ville d'Hereford où une entreprise est parvenue à dominer le marché après quelques années de régime concurrentiel — sont encourageants²⁰. Dans le cas d'Hereford, après une guerre des prix prolongée, les tarifs sont revenus à leurs niveaux initiaux mais les niveaux de service sont demeurés nettement plus élevés qu'avant la réforme²¹.

Aux États-Unis, la ville d'Indianapolis a obtenu des résultats similaires après être passée, durant les années 1990, à un système d'appel d'offres pour un grand nombre de ses itinéraires d'autobus. Ce changement a permis de juguler et de renverser une baisse d'achalandage, ce qui prouve que la popularité déclinante du transport en commun résultait en partie d'une gestion publique incompétente. En même temps, la réforme a entraîné des réductions annuelles de 2,5 % des coûts d'exploitation²².

Une recherche étendue portant sur 800 agences de transport des États-Unis a révélé que plus du tiers d'entre elles sont passées au régime de soumissions concurrentielles et ont ainsi profité de réductions de coûts variant de 10 à 50 %²³. Une étude plus récente portant sur 328 agences de transport américaines entre 1998 et 2011 a conclu que 43 % d'entre elles avaient eu recours à la participation du privé. D'après les comparaisons que permettent ces données, on a estimé que la privatisation complète a réduit de 70 % les coûts d'exploitation par kilomètre. Ces économies, en fonction des coûts globaux, représentaient une réduction de 30 % des dépenses totales en transport par autobus aux États-Unis²⁴.

LES LEÇONS À TIRER POUR MONTRÉAL

L'expérience montréalaise contraste fortement avec les expériences étrangères qui ont ouvert le transport collectif urbain à la participation du privé. Pour que Montréal puisse aller de l'avant, elle devrait au moins envisager la possibilité d'un régime de soumissions concurrentielles dans lequel l'administration municipale déterminerait les services qu'elle souhaite offrir et permettrait ensuite à des entreprises privées d'exploiter ces services. Son service d'autobus serait un point de départ idéal car elle pourrait s'inspirer des réformes bien documentées mises en œuvre à Londres.

La privatisation complète a réduit de 70 % les coûts d'exploitation par kilomètre.

On peut mener à bien ces réformes, et en réaliser pleinement les avantages, sans mettre à risque les conditions de travail des employés actuels. Pour la seule année 2015, 12 % des employés de la STM étaient admissibles à la retraite²⁵. Un programme d'implantation graduelle du secteur privé en transport par autobus permettrait une réduction des effectifs par attrition. En plus de favoriser une meilleure utilisation du capital, un tel programme mènerait sans doute à d'importantes réductions des coûts d'exploitation, de sorte qu'on pourrait éliminer peu à peu les subventions au transport collectif urbain.

RÉFÉRENCES

1. L'IEDM a publié une *Note économique* à ce sujet en août 2004. La présente Note fournit un compte rendu actualisé de la situation.
2. Matthew Karlaftis et Patrick McCarthy, « The Effect of Privatization on Public Transit Costs », *Journal of Regulatory Economics*, vol. 16, no 1, juillet 1999, p. 27.
3. Kenneth A. Small et Erik T. Verhoef, *The Economics of Urban Transportation*, 2^e éd., Routledge Press, 2007, p. 203.
4. Randal O'Toole, *Fixing Transit: The Case for Privatization*, Cato Institute, novembre 2010, p. 2-3.
5. STM, Chronologie de l'entreprise, Commission de transport de Montréal (1951-1969).
6. L'année 1952 est la plus ancienne pour laquelle ces données sont disponibles. STM, *Recueil de données statistiques : 1952-2010*, Direction principale Planification stratégique, 17 décembre 2010, pp. 17-18; STM, *Rapport annuel*, plusieurs éditions; STM, *Rapport d'activité*, plusieurs éditions; Statistique Canada, Tableau CANSIM 326-0021 : Indice des prix à la consommation, 1952-2015.
7. STM, *Recueil de données statistiques : 1952-2010*, Direction principale Planification stratégique, décembre 2010, p. 17 et 45.
8. STM, *Rapport annuel 2015*, 7 avril 2016, p. 11 et 20.
9. Ministère du Commerce et de l'Industrie du Québec, *Annuaire statistique du Québec*, 1934 et 1952. Les données d'avant 1952 ne sont pas compatibles avec les données subséquentes. Statistique Canada, Tableau CANSIM 326-0021 : Indice des prix à la consommation, 1933-1950.
10. STM, *op. cit.*, note 7, p. 26.
11. STM, *op. cit.*, note 8, p. 65.
12. Il s'agit du prix unitaire à l'achat d'une lisière comprenant 6 billets en 1952 et 10 billets en 2015. STM, *op. cit.*, note 7, p. 29; STM, *Rapport annuel 2001*, 1 janvier 2002, p. 14; STM, « Tarifs 2015 : bus et métro », 2015; Statistique Canada, *op. cit.*, note 6.
13. Randal O'Toole, *op. cit.*, note 4, p. 3-7; Clifford Winston, « Government Failure in Urban Transportation », *Fiscal Studies*, vol. 21, no 4, décembre 2000, p. 403-425.
14. Matthew Karlaftis, « Privatisation, réglementation et concurrence : Regards sur trente années d'évolution de l'efficacité des transports en commun », dans *Privatisation et réglementation des systèmes de transports publics urbains*, Organisation de coopération et de développement économiques et Forum International des Transports, 2008, p. 73; Aidan Vining et Anthony Boardman, « Ownership versus Competition: Efficiency in Public Enterprise », *Public Choice*, vol. 73, no 2, 1992, p. 205-239.
15. Gordon Tullock, « People Are People: The Elements of Public Choice », dans Gordon Tullock (dir.), *Government Failure: A Primer in Public Choice*, Cato Institute, 2002, p. 3-16.
16. Transports Canada, « Le secteur privé et le transport en commun au Canada », Étude de cas no 36, mai 2005, p. 3.
17. Kenneth A. Small et Erik T. Verhoef, *op. cit.*, note 3, p. 208.
18. United-Kingdom Department of Energy and Climate Change, Typical January retail prices of petroleum products, 25 février 2016.
19. Les subventions ont recommencé à augmenter de manière substantielle à partir du début des années 2000. John Preston et Talal Almutairi, « Evaluating the Long Term Impacts of Transport Policy: An Initial Assessment of Bus Deregulation », *Research in Transportation Economics*, vol. 39, no 1, mars 2013, p. 210-213.
20. John Hibbs, *The Dangers of Bus Re-regulation and Other Perspectives on Markets in Transport*, Institute of Economic Affairs, octobre 2005, p. 43.
21. Andrew Evans, « Hereford: A Case-Study of Bus Deregulation », *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. 22, no 3, septembre 1988, p. 283-306.
22. Matthew Karlaftis et Patrick McCarthy, *op. cit.*, note 2, p. 27-43.
23. Matthew Karlaftis, *op. cit.*, note 14, p. 85.
24. Rhiannon Jerch, Matthew E. Kahn et Shanjun Li, *Efficient Local Government Service Provision: The Role of Privatization and Public Sector Unions*, Working paper 22088, National Bureau of Economic Research, mars 2016.
25. STM, *op. cit.*, note 8, p. 13.

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Par ses études et ses conférences, l'IEDM alimente les débats sur les politiques publiques au Québec et au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché. Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement gouvernemental. Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration. La présente publication n'implique aucunement que l'IEDM 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 des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source. Institut économique de Montréal © 2016

Institut économique de Montréal 910, rue Peel, bureau 600, Montréal QC H3C 2H8 - T 514.273.0969 F 514.273.2581 iedm.org