

Labyrinthe Institutionnel

Créer un cadre institutionnel propice à l'amélioration des
services de transport urbain :
Leçons tirées de l'expérience internationale

Remerciements

“Labyrinthe Institutionnel” a été écrit conjointement par Ajay Kumar, économiste principal chargé des transports, région Asie de l’est, et O.P Agarwal, conseiller pour les transports urbains. L’équipe a travaillé sous la direction de José Luis Irigoyen, directeur, TWI; Marc Juhel, sector manager, TWITR; et Abhas Jha, sector manager, EASIN. Leurs conseils et encouragements ont été précieux. Arturo Ardila Gomez, Mustapha Benmaamar, Shomik Mehndiratta, Georges Darido, et Paul Vallely ont revu ce document. L’équipe a énormément bénéficié de leurs commentaires et les remercie pour leurs excellentes suggestions. Les commentaires et suggestions de Sam Zimmerman sur la première version ont permis d’affiner considérablement le propos de ce document. L’équipe a également bénéficié des contributions utiles de Brendan Finn et Baher El-Hifnawi.

Des informations précieuses sur l’architecture institutionnelle à Singapour ont été transmises par l’agence nationale des Transports Terrestres de Singapour et sur TransLink à Vancouver par le Dr. Setty Pendakur. Thierry Desclos a fourni des informations essentielles sur le Syndicat des transports d’Île-de-France. L’équipe leur exprime toute sa reconnaissance.

Les résultats, interprétations et conclusions formulés dans ce document ne reflètent pas nécessairement les vues de la Banque mondiale. Les auteurs en assument toute la responsabilité.

Avant-propos

Plus de la moitié de la population mondiale vit dans les villes, et la majeure partie de l'urbanisation à venir interviendra dans les pays en développement. A elles seules, l'Inde et la Chine verront leur population urbaine augmenter de 600 millions de personnes dans les 25 prochaines années.

Rapporté à leur population, les villes contribuent de manière plus que proportionnelle au PIB d'un pays et sont souvent décrites comme le « moteur de la croissance économique ». Si c'est bien le cas, les systèmes de transport constituent en fait les rouages de ce moteur. Ces systèmes relient les personnes aux emplois et connectent les habitants des villes aux systèmes d'éducation et de santé, aux loisirs, ainsi qu'aux autres habitants. Répondre à la demande de transport d'une population en pleine croissance a cependant des répercussions négatives, la plus visible étant la congestion. L'augmentation de la pollution de l'air et des accidents de la route et la demande rapidement croissante en combustibles fossiles ont également des conséquences extrêmement négatives sur le bien-être collectif.

Traiter de ces problèmes s'avère très complexe. Il ne s'agit pas seulement de construire de nouvelles routes et de nouveaux ponts, ou d'ajouter des bus ou des métros, mais de bien plus que cela. La capacité de payer des usagers, l'accessibilité fournie aux handicapés, le genre, les conditions de vie, l'économie politique, la psychologie humaine, la culture locale, la sécurité énergétique, la qualité de l'air et bien d'autres éléments entrent en ligne de compte. Outre l'ingénierie, un lien étroit avec la planification urbaine, les finances locales, la gouvernance, l'économie, et une multitude d'autres disciplines est essentiel. Les chercheurs en sciences sociales, les économistes et les urbanistes sont aussi importants en matière de transports urbains que les ingénieurs. Tous doivent travailler ensemble car il est nécessaire que la planification et le processus de prise de décision soient pluridisciplinaires et globaux.

Malheureusement, la gestion de ces multiples aspects se révèle souvent fragmentée et de multiples organismes gouvernementaux, à différents niveaux administratifs et avec des mandats différents ou similaires pour les infrastructures et les services de transport urbain, sont souvent impliqués. Ces organismes ne se coordonnent souvent pas ou peu. Il faut pourtant reconnaître que les problèmes de mobilité urbaine ne peuvent pas être résolus par l'un de ces organismes pris isolément, en construisant des routes plus larges ou des métros, ou en mettant en place des bus à haut niveau de service. Il y a beaucoup plus à faire si l'objectif est de relier efficacement les personnes aux emplois, à l'éducation, et leurs autres aspirations, d'une façon sûre, propre, abordable et équitable.

Pour surmonter les défis de la mobilité urbaine, l'existence d'autorités organisatrices ayant une responsabilité globale sur les transports urbains est essentielle. Plusieurs villes ont essayé de créer de telles autorités, mais peu y sont parvenu. Lorsque c'est le cas, elles constituent des exemples dont les autres peuvent s'inspirer.

Le présent document présente l'expérience de quelques-unes de ces villes, fait état des variantes parmi ces autorités, et souligne les facteurs de succès. Il offre ainsi un aperçu des bonnes pratiques à l'échelle internationale dont il est possible de s'inspirer pour mettre en place une

autorité organisatrice des transports urbains qui soit adaptée au contexte national et local de la ville concernée.

Marc Juhel
Sector Manager, TWITR

Abhas Jha
Sector Manager, EASIN

Table des Matières

Abréviations et sigles.....	6
Messages clés	8
Résumé exécutif.....	9
I. Contexte et Objectifs	12
II. Rôle des pouvoirs publics.....	14
III. Ensemble des fonctions devant être assurées en matière de réglementation, gestion et prestation des services de transport urbain	17
IV. Questions fondamentales relatives à la création d'une autorité organisatrice des transports urbains.....	22
IV.1 Bases légales	22
IV.2 Compétence territoriale de l'autorité organisatrice	25
IV.3 Fonctions exercées par l'autorité organisatrice.....	27
IV.4 Profil du personnel.....	36
IV.5 Structure de gestion et de responsabilité	38
IV.6 Dispositions financières	39
IV.7 Evolution de l'autorité organisatrice	45
V. Facteurs clé pour la pérennité de l'autorité organisatrice.....	58
V.1 Valeur ajoutée pour la collectivité.....	59
V.2 Capacité interne	60
V.3 Soutien externe/politique	61
VI. Action du gouvernement national pour faciliter le changement et renforcer les capacités	63
VII. Conclusions.....	67

Abréviations et sigles

AIE	Agence Internationale de l'Énergie
AJL	Ahmedabad Janmarg Limited
AMC	Ahmedabad Municipal Corporation
AMCO	Area Metropolitana de Centro Occidente (Colombie)
AOTU	Autorité Organisatrice des Transports Urbains
AUDA	Ahmedabad Urban Development Authority
BRT	Bus Rapid Transit (Système rapide de bus proche d'un bus à haut niveau de service ou BHNS))
FHA	Federal Highways Administration
FTA	Federal Transit Administration
GLC	Greater London Council
GVRD	Greater Vancouver Regional District
GVTA	Greater Vancouver Transportation Authority
LAMATA	Lagos Metropolitan Area Transportation Authority
LRT	Light Rail Transit (Transport légers sur rail/tramway)
LTA	Land Transport Authority (Singapour)
MINVU	Ministère du Logement et de l'Urbanisme (Chili)
MPO	Metropolitan Planning Organization
MPW	Ministère des Travaux Publics (Chili)
MRT	Mass Rapid Transit (Transport collectif de masse/metro)
MRTC	Mass Rapid Transit Corporation (Singapour)
MTT	Ministère des Transport et des Télécommunication (Chili)
PTC	Public Transport Council (Singapour)

RATP	Régie Autonome des Transports Parisiens
SMG	Seoul Metropolitan Government
STIF	Syndicat des Transports d'Ile-de-France
STP	Syndicat des Transports Parisiens (Paris)
TransLink	Autorité de Transport de la Côte Sud de la Colombie Britannique
TfL	Transport for London
UMTA	Unified Metropolitan Transport Authority
USDOT	Ministère des transports des Etats-Unis

Messages clés

De multiples organismes, à différents niveaux de l'organisation administrative, sont généralement impliqués dans la mise en place et la gestion des infrastructures et services de transport urbain. Le plus souvent, il existe peu ou pas de coordination entre eux et il en résulte des redondances, une inefficacité dans l'utilisation des ressources disponibles et au final une mauvaise qualité des services de transport offerts aux usagers. Une coordination institutionnelle, à la fois géographique et fonctionnelle, est de plus en plus considérée comme essentielle à la mise en place d'un système de transport urbain efficace, intégré et global.

Bien que de nombreuses villes essaient de mettre en place des **autorités organisatrices des transports urbains qui soient compétentes le cas échéant sur plusieurs communes**, pour différentes fonctions et modes de transport, peu y sont parvenu. Lorsque c'est le cas, ces autorités ont évolué au fil du temps, relevant des défis nouveaux et en tirant des enseignements dont d'autres peuvent bénéficier.

Les principaux enseignements tirés de l'expérience s'agissant des autorités organisatrices des transports urbains sont les suivants :

- Il n'existe pas de modèle institutionnel unique et universel. Chaque pays ou ville doit, en s'inspirant de l'expérience internationale, imaginer et mettre en place le modèle adapté à sa culture politique et administrative.
- Les autorités organisatrices des transports urbains ont besoin de temps pour **se mettre en place et exercer pleinement leur rôle** et la formule la plus adaptée au contexte local n'est pas nécessairement celle adoptée à l'origine. Le temps et l'expérience permettront d'y parvenir.
- Pour réussir, les autorités organisatrices ont besoin de ressources financières propres mais également de disposer d'une réelle maîtrise sur les ressources financières disponibles. Cet aspect, plus que tout autre, donnera pouvoir et crédibilité aux autorités organisatrices pour assumer leurs fonctions et réaliser leurs programmes d'action.
- Outre l'opposition probable des institutions existantes, toute nouvelle institution sera confrontée à des problèmes à ses débuts. Son succès dépendra essentiellement de sa capacité à exercer ses fonctions et mener ses actions dans l'intérêt du public, à développer sa capacité technique, à sécuriser son assise financière et également à générer à son endroit un soutien **fort** au niveau politique.
- Des « événements déclencheurs » peuvent être le catalyseur d'un changement institutionnel, comme une élection, des mutations politiques, des manifestations publiques ou certaines conditions macroéconomiques. Il est par conséquent essentiel d'impliquer la société civile à travers un plan de communication.

Résumé exécutif

Une congestion importante, une mauvaise qualité de l'air, une augmentation des accidents de la route, une croissance exponentielle de la consommation d'énergie sont les conséquences de la motorisation accrue des villes dans le monde, particulièrement dans les pays en voie de développement. La tendance dans les villes en développement a été de traiter ces problèmes de façon désordonnée, la plupart du temps par des interventions sous l'angle de l'offre de transport, telles que l'élargissement des routes, la construction de viaducs urbains, ou la mise en place de systèmes de transports collectifs de masse très coûteux. Cependant, une approche globale qui intègre et combine les différents efforts entrepris pour améliorer l'offre et adapter la demande de transport est de plus en plus considérée comme la seule efficace. En général, cela signifie que de multiples actions, bien coordonnées, doivent être menées. Une réflexion et une mise en œuvre intégrées et globales sont nécessaires entre de nombreux secteurs et disciplines comme la planification urbaine, la qualité de l'environnement, l'efficacité énergétique, et les services aux personnes les plus démunies et les handicapés.

Une trop grande fragmentation de la gouvernance des transports urbains dans la plupart des villes se révèle préjudiciable à la mise en œuvre d'une planification et d'une exécution intégrées tant aux niveaux fonctionnel, spatial, sectoriel que hiérarchique. Les fonctions qui doivent être remplies peuvent être classées en trois catégories : stratégique, tactique, et opérationnelle. Les fonctions stratégiques recouvrent la formulation de la politique sectorielle et la planification à long terme; les fonctions tactiques la réglementation et la planification détaillée; et les fonctions opérationnelles la construction d'équipements et assurer la disponibilité et la continuité des services.

« Labyrinthe Institutionnel » présente l'exemple de quelques villes qui ont réussi à créer des autorités organisatrices efficaces pour la mise en place et la gestion d'infrastructures et de services de transport urbain. Ce document synthétise l'expérience de ces villes, en se focalisant plus particulièrement sur les aspects suivants:

- Bases légales
- Compétences territoriales
- Fonctions
- Importance et profil des effectifs
- Organisation
- Dispositions financières
- Evolution

La base juridique des autorités organisatrices peut dériver de celle d'organismes gouvernementaux existants, comme certains gouvernements provinciaux (Delhi) ; des entités municipales (Séoul et Ahmedabad), ou résulter d'une législation spéciale (Singapour, Londres, Vancouver, et Lagos), ou d'une législation générique (Indore). Elles peuvent également être créées par un décret des autorités (Bengalore et Chennai) ou par accord mutuel entre deux ou plusieurs municipalités (Pereira Dosquebradas, et La Virginia). Celles qui sont créées par une législation spécifique ont tendance à avoir de ce fait une plus grande légitimité tout en bénéficiant

de la flexibilité et rapidité dans la prise de décision typiques d'une entité commerciale. En fonction de l'organisation administrative d'un pays et des équilibres politiques, plusieurs années peuvent être nécessaires avant que le cadre légal d'une autorité indépendante ne soit mis en place. Dans l'intervalle, certaines villes ont réussi avec succès à mettre en place une plateforme commune de travail grâce à des accords informels (protocoles d'accord par exemple) ou des décisions de leurs responsables politiques.

La compétence territoriale des autorités organisatrices varie selon les villes. Dans certains cas, comme à Ahmedabad et Singapour, elle est limitée à une seule municipalité. Dans d'autres, comme à Vancouver et Paris, elle comprend des municipalités voisines autonomes qui, ensemble, forment une métropole. La compétence territoriale d'une autorité organisatrice des transports urbains, doit reposer sur la nécessité pour le système de transport de desservir les origines et destinations des voyages des résidents où qu'ils se situent dans la métropole, car les voyages ignorent les limites administratives. Cette compétence peut alors concerner plusieurs municipalités, ceci constitue un principe de base.

L'éventail des fonctions assurées par une autorité organisatrice peut varier, allant d'une compétence limitée au transport public à une compétence portant sur tous les modes de transport, infrastructures, installations et services. Dans le cadre de ses missions, l'autorité organisatrice peut être soit uniquement responsable de l'élaboration de la politique stratégique et de la planification, soit aussi chargée de la prestation de services. Choisir l'approche la plus appropriée pour une ville dépend des structures gouvernementales existantes. Disposer d'une autorité organisatrice dotée de compétences larges permet une meilleure intégration du transport pour servir tous les besoins. Dans certains cas cependant, particulièrement lorsqu'il existe plusieurs municipalités au sein d'une aire métropolitaine, certaines peuvent être réticentes à l'idée d'abandonner quelques-unes de leurs prérogatives au profit d'une entité régionale.

Les attributions des autorités organisatrices des transports urbains ont évolué depuis 20 ou 30 ans. La tendance a été de séparer les fonctions de planification opérationnelle (itinéraires, horaires, niveau de service) des fonctions de prestation de services (**exploitation** et maintenance). Cette évolution se fonde sur l'idée que les fonctions de planification opérationnelle sont mises en œuvre dans l'intérêt général et doivent être basées sur la prise en compte du bien-être social au sens large, alors que la prestation de services est effectuée plus efficacement dans un cadre commercial et concurrentiel. Ainsi, la tendance qui se dégage actuellement est celle d'une entité publique qui planifie les services puis passe des contrats, avec des exploitants privés et/ou publics, suite à une procédure de mise en concurrence.

Les effectifs d'une autorité organisatrice de transport urbain, tant au niveau du nombre que des profils, varient considérablement selon les fonctions assurées par celle-ci et son mode d'organisation. La manière dont une autorité remplit ses fonctions constitue une question essentielle qui devrait être prise en compte lors de sa création. **La question de savoir si elle va tout gérer elle-même ou au contraire externaliser certaines tâches par voie de délégation ou de contrat, revêt une importance particulière** Dans certains cas, les services de transport public sont exploités en régie par des filiales de l'autorité organisatrice, et tout le personnel fait partie de l'effectif de cette dernière. Dans d'autres cas, le fonctionnement des transports publics relève d'une entité différente, et l'autorité organisatrice détermine uniquement les conditions du service, comme les itinéraires, les horaires, les tarifs, etc. Dans les cas où l'autorité organisatrice assure la prestation de services en régie par le biais de ses propres filiales, ses effectifs sont élevés, comme c'est le cas pour Transport for London et TransLink (Vancouver). Celles qui externalisent

les services disposent d'une structure plus réduite, comme par exemple le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) ou l'Autorité des Transports de l'Agglomération de Lagos.

Le mode de gestion des autorités organisatrices varie mais en général, il repose sur un conseil d'administration et sur une entité technique, ou un secrétariat, constitué et dirigé par des professionnels qui s'y consacrent entièrement.

Des ressources dédiées sûres et stables sont essentielles pour donner aux autorités organisatrices les moyens de jouer leur rôle de coordination et de facilitation. Ce sont elles qui leur permettent de disposer d'une réelle légitimité dans leur rôle de coordination. Disposer d'une base légale donnant mission de coordonner les différents organismes est utile, toutefois, rien n'est plus efficace que la capacité de l'autorité organisatrice à donner un ordre de priorité aux projets en leur allouant les financements nécessaires. Les autorités organisatrices qui peuvent être considérées comme des succès soit reçoivent des subventions substantielles de la part des pouvoirs publics (Londres et Singapour), soit ont été dotées de la capacité de percevoir des taxes ou impôts qui leur fournissent les ressources suffisantes tant pour leur fonctionnement interne que pour financer les investissements et subventions de fonctionnement nécessaires (Vancouver, Lagos, Paris).

Les autorités de transport ont, au fil des années, évolué tant dans leur forme que dans leur structure. Après la Seconde Guerre mondiale, dans la plupart des villes en développement, prédominaient les services de bus et de minibus privés non réglementés et autofinancés. La planification, la régulation des services et du fonctionnement et les responsabilités en matière d'investissement étaient fragmentées entre plusieurs organismes municipaux. Les investissements en matière d'infrastructures routières étaient souvent planifiés, financés, et entrepris par les entités chargées des routes au niveau national, et les systèmes ferroviaires urbains, s'il y en avait, résultaient également d'initiatives au niveau national.

Inutile de dire qu'il en résultait de très forts biais en faveur d'investissements lourds dans de grands projets d'infrastructure de transport de tous types et de tous modes. Les villes qui ont réussi en matière de transport urbain ou de transport public sont celles qui ont été animées par la volonté de concevoir et de mettre en place des systèmes de transport bien planifiés et de gérer l'aménagement urbain de façon globale, attestant ainsi d'un souci d'équité sociale et de développement durable.

La clé du succès pour assurer la pérennité et l'efficacité des autorités organisatrices de transport réside dans:

- Leur capacité à fournir de la valeur ajoutée à la collectivité ;
- Le soutien politique dont elles bénéficient et leur légitimité juridique ;
- Leurs ressources internes tant en effectifs qu'en financements pérennes pour leur propre fonctionnement.
- Leur pouvoir de décision sur l'utilisation des ressources disponibles tant en matière d'investissement que de subventions de fonctionnement.

Les gouvernements nationaux peuvent jouer un rôle majeur en la matière en finançant les autorités organisatrices même quand elles sont issues des collectivités locales et en coordonnant et prenant en charge des activités qui intéressent de nombreuses villes, comme la formation ou la recherche, bénéficiant ainsi d'économies d'échelle.

I. Contexte et Objectifs

Pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, la majeure partie de la population mondiale réside en zone urbaine et cette proportion continue d'augmenter, tant en valeur absolue qu'en valeur relative. Au début du vingtième siècle, deux personnes sur dix résidaient en zone urbaine. Dans les années 90, la proportion était passée à quatre sur dix et à plus de la moitié en 2010. D'ici 2030, six personnes sur dix vivront en ville, et en 2050 elles seront sept sur dix. La consommation mondiale d'énergie par le secteur des transports urbains (qui est actuellement d'environ 8% de la consommation globale d'énergie) doublera d'ici 2050, et il est estimé que les émissions de dioxyde de carbone feront plus que doubler, excédant 1 milliard de tonnes pour cette même année (AIE 2013, Agence Internationale de l'Energie). Cette croissance concernera principalement les pays en voie de développement. La population urbaine de la Chine et de l'Inde devrait s'accroître de 500 millions de personnes d'ici trente ans.

La croissance de la population urbaine s'est accompagnée d'une demande croissante de services tels que le logement, les transports, l'accès à l'eau potable et autres besoins humains. Répondre à la demande de cette population croissante est un défi pour les municipalités. Dans le secteur des transports, cela a conduit à une augmentation rapide du parc automobile, cause directe de nombreux problèmes urbains. La congestion, la détérioration de la qualité de l'air, l'exclusion croissante des plus démunis, des accidents de la route toujours plus nombreux, et l'émission de gaz à effet de serre plus importants sont parmi les conséquences les plus néfastes de la croissance urbaine.

La tendance dans un certain nombre de villes a été de traiter ces problèmes de façon décousue, la plupart du temps par des interventions sous l'angle de l'offre de transport, telles que l'élargissement des routes, la construction de viaducs urbains, ou la mise en place de systèmes de transports collectifs de masse très coûteux. De plus en plus, une approche globale qui intègre et combine les différents efforts entrepris pour améliorer l'offre et adapter la demande de services est considérée comme la plus efficace. En général, cela signifie que des actions bien coordonnées doivent être menées conjointement sur les différentes composantes du système de transport et que la planification urbaine, la qualité environnementale, l'efficacité énergétique, les services pour les personnes les plus démunies et les handicapés, etc, doivent être pensés de façon globale et intégrée.

Alors que beaucoup de publications présentent en détail ce qui devrait être fait, rares sont celles qui tentent d'indiquer qui devrait le faire. Malheureusement, la capacité des villes à entreprendre une planification globale qui intégrerait les dimensions fonctionnelle, spatiale, sectorielle et hiérarchique est bien trop souvent contrainte par la gouvernance très fragmentée dans le domaine des transports urbains. Il n'existe en effet généralement pas d'autorité organisatrice unique chargée des transports urbains dans leur ensemble, faisant de ceux-ci un « orphelin institutionnel ».

Les responsabilités en matière de transports urbains, doivent cependant être confiées intégralement à une autorité organisatrice pour dépasser les problèmes de coordination et d'exécution. Dans ce contexte, la présente étude a été menée pour permettre de comprendre comment de telles autorités organisatrices ont pu être créées dans certaines villes et métropoles

et comment les problèmes de mobilité urbaine y sont gérés. L'étude porte sur les métropoles et les villes, mais les implications pour les gouvernements nationaux sont également abordées.

L'objectif consiste à évaluer les modèles institutionnels qui méritent d'être adoptés. Les villes et les régions étudiées varient en taille, allant d'un peu plus de 1 million à plus de 10 millions d'habitants et se situent en Amérique du Nord, en Amérique Latine, en Europe, en Afrique subsaharienne, en Asie du Sud et en Asie de l'Est (cf. Tableau 1). Dans de nombreux cas, ce ne sont pas des municipalités prises isolément mais un groupe de municipalités voisines que l'on peut considérer comme un ensemble autonome. Elles comprennent un assortiment de structures de gouvernance, de caractéristiques économiques, sociales et spatiales et de compétence du personnel. Dans certains cas, des exemples sont tirés d'autres villes pour mettre en valeur certains aspects. Un échantillon diversifié a été choisi en tenant compte du fait qu'il n'existe pas de modèle universel pouvant s'appliquer à toutes les villes. Les besoins varient selon les villes en fonction des structures administratives existantes, des modes de gouvernance locale, des institutions, et de leur degré de fragmentation. Cette étude analyse également la façon dont les villes ont géré certaines difficultés qui apparaissent inévitablement lors de la création d'autorités organisatrices des transports urbains.

Tableau 1: Villes étudiées

Ville	Population en 2011 (million)	Aire métropolitaine (km ²)	Taux de croissance annuelle (%)
Ahmedabad	6,35	1 330	4,0
Lagos	18,0	999,6	3,0
Paris	12,09	12 012	0,7
Pereira	0,8	702	NA
Séoul	24,1	11 731	0,6
Santiago	5,98	678	2,8
Singapour	5,18	712	2,9
Vancouver	2,42	2 877	2,2

Les villes étudiées ont toutes entrepris des réformes majeures en partant du principe que la faiblesse des institutions était la cause des nombreuses difficultés observées dans le domaine des transports urbains. Elles illustrent les difficultés et options rencontrées lors de la création de nouvelles institutions, la manière dont certains problèmes sont réglés, et les leçons qui en ont été tirées. Le public cible de « Labyrinthe Institutionnel » est principalement constitué des décideurs publics responsables de la mise en place de telles institutions. L'étude aborde les différents problèmes auxquels ils doivent prêter attention lors de la création des autorités de transports urbains et lorsqu'elles deviennent opérationnelles.

Après le chapitre I, définissant l'étendue et les objectifs de cette étude, le chapitre II aborde le rôle des pouvoirs publics en matière de transports urbains. Le chapitre III, présente l'ensemble des fonctions qui doivent être remplies pour que l'objectif d'une mobilité urbaine durable soit atteint. Dans le chapitre IV, différents sujets à examiner lors de la création d'une autorité organisatrice chargée des transports urbains sont abordés. Cela va des différentes fonctions pouvant être exercées jusqu'aux dispositions financières et légales, en passant par la structure organisationnelle, les besoins en effectifs, et le processus d'évolution. La manière dont les villes étudiées ont répondu à ces questions, si tant est qu'elles y aient répondu, est présentée. Le chapitre V fait la synthèse de certains facteurs clé de succès et le chapitre VI évalue le rôle moteur que les gouvernements nationaux ont joué dans la mise en place des réformes nécessaires. Le chapitre VII conclut cette étude.

II. Rôle des pouvoirs publics

Lors de la création d'une autorité organisatrice des transports urbains, le rôle que doivent jouer (ou ne pas jouer) les pouvoirs publics doit être examiné ainsi que le cas échéant l'étendue de celui-ci.

Les pouvoirs publics remplissent trois fonctions majeures en matière de transports urbains :

- La réglementation
- La mise à disposition d'infrastructures
- La mise à disposition de services de transport public

La réglementation

Le rôle réglementaire va de soi car la sécurité des personnes ne serait pas assurée si certaines normes minimales et certaines règles d'utilisation de la route n'étaient pas adoptées et appliquées. Les automobilistes doivent être reconnus aptes à conduire et les véhicules aptes à circuler. Des règles sont également nécessaires s'agissant des limites de vitesse, pour déterminer de quel côté de la route on doit circuler, et les priorités aux intersections. Sans cela, les routes seraient des zones à risque inacceptable où règnerait le plus grand désordre. Les pouvoirs publics sont les plus à même d'établir ces règles et à les faire respecter.

La mise à disposition d'infrastructures

Le rôle de mise à disposition d'infrastructures vient de la nécessité de construire, exploiter et entretenir certaines installations dans l'intérêt général. Dans la mesure où cette activité n'est pas toujours rentable, il ne peut être fait appel au secteur privé dans tous les cas. Les pouvoirs publics sont les mieux à même de mettre à la disposition des citoyens les routes, les trottoirs, les feux de signalisation et les places de stationnement dans des zones où la demande est faible].

Mise à disposition des services de transport public

Le rôle de mise à disposition de services de transport public découle de l'idée que la mobilité universelle est un droit de l'homme fondamental. On attend d'une société moderne qu'elle assure la mobilité de chacun, quel que soit son revenu, que les services de transport indispensables soient rentables ou non. Le secteur privé, au contraire, ne s'intéresse qu'aux services de transports rentables et aux passagers qui peuvent acquitter les tarifs assurant cette rentabilité.

Dans les villes où les pouvoirs publics jouent un rôle limité dans la mise à disposition de services de transports publics, certains itinéraires sont excessivement desservis, entraînant beaucoup d'inefficacité dans la compétition entre opérateurs, alors que d'autres itinéraires peuvent ne pas être desservis. Les pouvoirs publics doivent donc s'impliquer pour assurer la disponibilité des services pour tous, en les réglementant, et si nécessaire, en les subventionnant.

En général, le rôle des pouvoirs publics en matière de transport public se manifeste sous quatre formes, qui sont présentées ci-dessous par ordre croissant de degré d'implication :

- Approbation des itinéraires et des tarifs proposés par les opérateurs privés.
- Etablissement des itinéraires, des tarifs, du niveau de service, des clauses contractuelles à la charge des opérateurs, et si nécessaire octroi de subventions.
- Mise à disposition des installations et services communs à tous les opérateurs.
- Développement et exploitation de tous les services de transport public directement par une entité publique.

Dans le premier cas, les pouvoirs publics sont impliqués en tant que régulateur et assurent que les services soient sûrs et abordables financièrement. Ils jouent un rôle plus important dans le deuxième cas en identifiant les services de transport public qui devraient être fournis et en passant des contrats pour qu'ils soient assurés, si nécessaire à l'aide de subventions. La troisième forme d'intervention des pouvoirs publics est encore plus importante puisqu'ils assurent la prestation de services permettant de fortes économies d'échelle dans la mesure où ils sont communs à tous les opérateurs (terminaux, arrêts de bus, information des passagers, billetterie commune, etc.). Ils peuvent également fournir des équipements coûteux, tel que le matériel roulant, en le louant à faible coût à des opérateurs privés. La quatrième forme d'implication des pouvoirs publics se fait par la prise en charge directe de l'exploitation du service, en régie.

Dans ce contexte, il convient de noter que les responsabilités en matière de transport urbain concernent tous les niveaux de l'administration, tant l'administration locale, que régionale ou nationale. A chaque niveau, des agences publiques délivrent des autorisations et réglementent les opérateurs de bus, construisent et entretiennent les routes, chemins de fer, couloirs de bus, terminaux et installations afférentes. Elles contrôlent les feux de signalisation, édictent les règles et veillent à leur exécution. Par ailleurs, des institutions complètement différentes ont la responsabilité de la préparation des plans de développement urbain, ce qu'elles font le plus souvent sans consulter ou se coordonner avec les agences de planification en charge des transports.

Ainsi, le rôle approprié des pouvoirs publics couvre, à tous les niveaux, les dimensions fonctionnelle, spatiale, sectorielle et hiérarchique du transport urbain, comme indiqué ci-dessous :

- Dimension fonctionnelle : un système de transport urbain concerne de nombreuses thématiques parmi lesquelles l'utilisation du foncier, l'environnement, la santé, la technologie, les aspects économiques, financiers et politiques, les comportements

individuels, l'égalité homme-femme, qui toutes ensemble illustrent la complexité du système. Toutes ces composantes sont liées et doivent être considérées de manière exhaustive et globale et non pas isolément. Il existe des liens très forts entre la demande de transport et la configuration d'une ville et de là découle un lien entre planification des transports et planification urbaine. De même, il existe des corrélations très fortes entre transports et technologies de l'information et de la communication. Le commerce en ligne réduit la demande de transport et peut donc rendre celui-ci plus efficace. Densité et transport sont liés dans la mesure où une densité élevée conduit à une demande de transport plus réduite. Du fait du lien entre les différentes dimensions du transport urbain, toute action de planification stratégique nécessite une forme d'intégration et de coordination entre des institutions ayant des prérogatives et des centres d'intérêts différents.

- Dimension spatiale : le développement de l'urbanisation a engendré la création de métropoles englobant plusieurs municipalités. Une approche institutionnelle à l'échelle de l'agglomération peut être la réponse à la nécessité d'assurer la coordination des besoins de transport urbain dépassant les limites de plusieurs municipalités voisines. Alors que du point de vue administratif, une municipalité est bien souvent l'entité qui doit prendre les décisions, lorsque les besoins de transports s'étendent à plusieurs municipalités, il est nécessaire que les autorités municipales travaillent ensemble pour mettre en œuvre un système de transport cohérent et coordonné. En outre, la nécessité d'uniformité dans les normes et la cohérence des politiques prône en faveur d'une coordination institutionnelle au niveau régional et au niveau national. A une échelle plus large, les inquiétudes liées au changement climatique nécessitent une coordination au niveau international.
- Dimension sectorielle : lorsqu'une personne effectue un déplacement, plusieurs segments composent souvent celui-ci, chacun d'eux requérant un mode de transport différent : la marche par exemple pour atteindre l'arrêt de bus le plus proche, le bus ensuite, puis un mode de transport en commun de masse. Lorsque plusieurs modes de transport sont impliqués (un bus formel ou informel, un transport en commun de masse comme le métro, le transport léger sur rail, ou le bus à haut niveau de service), une planification intégrée est essentielle pour assurer une connexion rapide entre les différents modes de transport, minimiser les transferts, établir une tarification et une base de paiement communes, et fournir aux passagers des informations en temps réel.
- Une planification et une gestion efficaces des transports urbains requièrent diverses compétences et que différentes institutions – parmi lesquelles des agences chargées des infrastructures routières, de la gestion et de l'exploitation des transports publics, de la planification urbaine, de la sécurité, de l'environnement, de la gestion du trafic routier - travaillent ensemble. Un mode de transport ne doit donc pas être envisagé individuellement mais au contraire pensé comme faisant partie d'un système intégré et en lien avec d'autres modes de transport urbain.
- Dimension hiérarchique : différents niveaux administratifs sont impliqués dans la mise à disposition et la gestion du transport urbain au niveau d'une ville. Une étroite coordination est nécessaire entre différents niveaux (vertical) de gouvernement ou entre différentes agences de même niveau (horizontal). Il est donc impératif de créer les structures institutionnelles appropriées pour rendre effective cette coordination. S'il y a une multiplicité d'agences à différents niveaux administratifs, et même à un seul niveau, il en

résulte une approche en « silo » de la prestation de services et de la planification urbaine qui dilue les responsabilités. Ainsi, si le métro et les services de bus sont planifiés et exploités par des agences différentes, celles-ci peuvent se faire concurrence, ce qui est un handicap pour un service fluide et intégré. De même, si l'aménagement urbain et le transport public sont planifiés séparément, la fréquentation des transports pourrait être moindre que celle qui est espérée.

III. Ensemble des fonctions devant être assurées en matière de réglementation, gestion et prestation des services de transport urbain

Van de Velde (1999) a mis en lumière trois niveaux de fonctions qui doivent être exercées lors de la prestation d'un service :

- **Le niveau stratégique**, qui recouvre la formulation des objectifs principaux et la détermination des termes généraux et des méthodes qui peuvent être utilisées pour les atteindre, en résumé : « ce que nous voulons faire. »
- **Le niveau intermédiaire/tactique**, qui concerne la prise de décision sur les moyens pour atteindre les objectifs et la manière de les utiliser le plus efficacement possible, en résumé : « quels sont les moyens qui peuvent nous aider à atteindre notre objectif ? ».
- **Le niveau opérationnel**, dont le but est que les ordres soient appliqués d'une manière efficace, ce qui peut se formuler ainsi : « comment allons-nous produire ces résultats ? ».

En se fondant sur l'approche de Van de Velde, les fonctions, qui doivent être exercées en matière de réglementation, de gestion et de prestation des services de transport urbain, peuvent être rangées dans les trois catégories suivantes : fonctions stratégiques et d'élaboration de politiques, fonctions tactiques, et fonctions opérationnelles. (Voir le schéma 1 sur la relation entre les fonctions stratégiques, tactiques et opérationnelles).

Niveau 1: fonctions stratégiques et d'élaboration de politiques

Les fonctions stratégiques et d'élaboration de politiques recouvrent le fait de développer une vision et de formuler les politiques appropriées pour la concrétiser. Les fonctions stratégiques de transport comprennent l'examen des besoins en investissements à long terme pour les principales infrastructures qui reflètent la croissance à venir, les analyses financières et la planification à long terme, etc. Les politiques peuvent traiter les aspects liés aux normes de sécurité, au financement des investissements et de l'exploitation, la question de savoir jusqu'à quel point les tarifs pratiqués doivent couvrir les coûts et quelle part devrait provenir d'autres sources de revenus, le rôle du secteur privé, la performance attendue, la couverture du réseau et autres sujets. Une des fonctions stratégiques est d'évaluer l'adéquation des structures de gouvernance et des institutions existantes et de faire des recommandations pour les faire évoluer, ce qui peut prendre plusieurs années.

Les fonctions stratégiques et d'élaboration de politiques fixent les méthodologies ou posent les bases pour les activités de planification à plus court terme sur des secteurs géographiques spécifiques.

Ces fonctions ont un impact sur de nombreuses agences, il est donc nécessaire que ces dernières soient bien coordonnées et s'entendent sur ce qui doit être fait. Idéalement, ces fonctions devraient être exercées par une autorité organisatrice unique. En l'absence de base légale pour développer une planification stratégique unique et descendante, une des principales fonctions de l'autorité organisatrice, quand elle existe, est d'intégrer des plans de développement de transport modaux ou sectoriels en un seul. Pour que cette approche ascendante soit crédible, le plan qui en résulte doit être réaliste et se fonder sur les ressources disponibles, tandis que la prise de décision doit être transparente et fondée sur des critères objectifs.

Niveau 2: Fonctions tactiques

Les fonctions tactiques peuvent elles-mêmes être divisées en deux sous-niveaux : la régulation et la planification.

Les fonctions de régulation

Les fonctions de régulation sont généralement prévues en application de la loi. Elles recouvrent généralement des aspects liés à la de santé publique, à la sécurité et à l'équité. Ces fonctions peuvent être sous divisées entre régulation relative à la sécurité et réglementation relative à l'aspect commercial.

La régulation relative à la sécurité a pour but d'assurer la sécurité dans les services de transport public. La délivrance des permis de conduire, par exemple, relève de cette catégorie. Il en va de même pour la fixation des limites de vitesse, la gestion du trafic et l'application du code de la route, ou encore des caractéristiques des véhicules ou des normes d'entretien. Il s'agit dans tous ces cas de garantir la santé publique et la sécurité.

La régulation commerciale a pour but d'assurer un certain degré d'équité, d'éviter les situations de monopole, et de faire correspondre l'offre et la demande. Ainsi, les opérateurs de transport urbain doivent généralement obtenir une autorisation d'une entité publique avant de pouvoir

assurer les services. L'autorisation fixe généralement l'itinéraire et parfois d'autres conditions, comme la fréquence et les horaires. La délivrance d'autorisations est nécessaire pour éviter une offre excessive de services de transports sur certains itinéraires et une insuffisance sur d'autres. Cela permet d'assurer l'équité dans la disponibilité des services de transport public dans toute une ville.

Dans la plupart des cas, une entité publique fixe les tarifs qui peuvent être prescrits par un opérateur de transport public. Le but est d'éviter que les opérateurs ne soient tentés de tirer parti d'une situation potentielle de monopole, notamment pour les heures de la journée où l'offre est insuffisante et pour certaines zones peu desservies de la ville. La fixation des tarifs a également pour but de permettre à ceux qui n'ont pas des revenus suffisants pour un moyen de transport individuel d'emprunter les transports en commun à un prix abordable.

Les fonctions de planification

Les fonctions de planification, contrairement à celles de réglementation, ne s'exercent pas en application d'une loi ; elles sont néanmoins nécessaires pour que les investissements et l'exploitation se fassent d'une manière organisée et efficace. Dans le contexte du transport urbain, ces fonctions comprennent la planification des infrastructures et des services.

La planification des infrastructures permet de prendre des décisions relatives aux investissements qui tirent le meilleur parti de ressources limitées. Une bonne planification assure que de nouveaux équipements indispensables tels que routes, installations de transport public, trottoirs ou places de parking, aient un bon rapport coût/efficacité et soient disponibles en quantité adaptée. La planification recouvre plusieurs activités comme la projection de la demande de transport, l'analyse économique et financière, l'évaluation sociale et environnementale, ainsi que d'autres études nécessaires à la préparation des investissements. Ces activités ne font pas partie de la planification stratégique car elles interviennent en aval, lorsque le besoin d'une installation ou d'un investissement est identifié comme faisant partie du plan stratégique.

La planification des services consiste à préparer la prestation des services, ici les services de transport public. Le recours à une entité publique pour assurer cette fonction vient de l'idée que si cette dernière était laissée entièrement à la charge d'une entreprise commerciale, dont le but est de faire du profit, seule les itinéraires commercialement rentables seraient desservis, privant certaines zones de transport en commun. La recherche du profit aboutirait également à diminuer le service aux heures creuses pour le concentrer sur les heures de pointe.

Séparer la planification de l'exploitation signifie que la fonction de planification peut devenir un exercice commun entre toutes les parties prenantes. L'exploitation peut être répartie entre plusieurs opérateurs pour garantir l'efficacité concurrentielle, ceux-ci étant recrutés à travers un processus de concurrence « pour le marché » (Gwilliam et Scurfield 1996). Ceci permet d'assurer une prestation de service concurrentielle sans compromettre le besoin d'intégration au niveau de la planification.

Les activités de planification des services incluent généralement la conception des dessertes, terminaux et voies de circulation, l'estimation de la demande selon les itinéraires et de l'offre nécessaire pour répondre à cette demande, l'établissement des normes d'exploitation, la détermination des niveaux de performance, le calcul du niveau de service requis sur chaque itinéraire, l'élaboration des modalités contractuelles, la conception de mécanismes de compensation, le mode de coordination des différents opérateurs, le partage des revenus quand cela est nécessaire, et enfin le suivi et l'évaluation du service de transport offert.

3ème niveau : Fonctions opérationnelles

Ces fonctions peuvent être divisées de la manière suivante :

- La construction, la gestion et l'entretien d'infrastructures et d'installations, comme les parkings, les routes et les terminaux.
- L'exploitation des services de transport public.

Construction, gestion et entretien des infrastructures et installations

La construction d'infrastructures et d'installations comprend entre autres la construction de routes, ponts, trottoirs, voies piétonnes, parkings, arrêts de bus et terminaux.

Exploitation du service de transport public

L'exploitation des services de transport public peut être séparée en l'exploitation des services communs et l'exploitation des services propres.

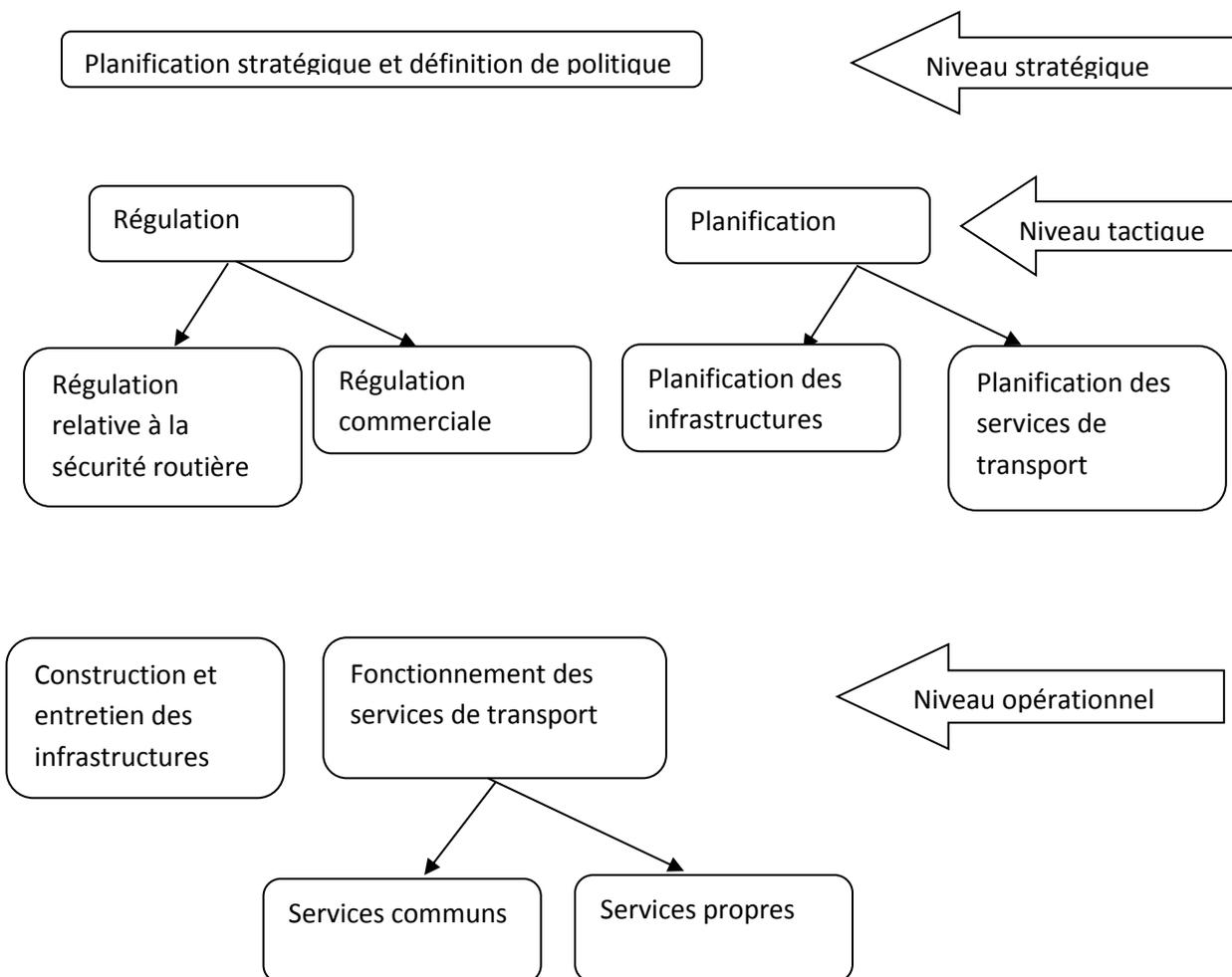
Les services communs sont ceux qui sont utilisés par tous les opérateurs. Ces services bénéficient d'un monopole naturel et l'utilisation partagée de ces services permet de réaliser des économies d'échelle. Les services ci-dessous en sont des exemples :

- *La mise à disposition et l'entretien des gares routières et des terminaux pour passagers* : les terminaux pour passagers et les arrêts de bus sont des monopoles naturels dans l'activité de transport public. Il serait illogique que chaque opérateur ait ses propres installations, un partage est donc nécessaire.
- *Les systèmes d'information des passagers* : une information commune regroupant les horaires de bus de tous les opérateurs est essentielle pour rendre l'information plus claire auprès des passagers.
- *Le partage des revenus dans une exploitation intermodale* : en présence de plusieurs opérateurs, une entité commune à tous chargée de collecter les revenus puis de les partager en vertu d'un accord signé entre tous les intervenants, peut s'avérer nécessaire.
- *L'enlèvement du matériel après un accident* : pour des raisons pratiques et financières, il vaut mieux que l'enlèvement du matériel après un accident soit mutualisé entre tous les opérateurs.
- *Relations publiques* : La promotion du transport public est généralement assurée en commun plutôt que par chaque opérateur.
- *Les services de sécurité* : Il est plus efficace que la sécurité soit assurée en commun plutôt qu'individuellement par chaque opérateur.
- *La résolution des conflits* : La multiplicité des opérateurs engendre naturellement des conflits. Pour les résoudre, il est plus efficace de recourir à des accords amiables qu'à la justice.

Les *services propres* concernent le fonctionnement des installations et des services distincts, comme les systèmes de bus, de métro, de tramway, les BRT, et les parkings. Ces services sont des activités de tous les jours, comme le déploiement des véhicules pour les services de transport public sur différents itinéraires, la mise en place du personnel et des équipes, les programmes d'entretien des véhicules, la collecte et le dépôt des fonds provenant du paiement des titres de transport, la fourniture de pièces détachées et d'équipement ou l'entretien du matériel roulant. Le but est d'assurer la mise en œuvre des services tels que planifiés.

Il existe ainsi une multitude de fonctions qui doivent toutes être exercées pour garantir un système de transport intégré dans une ville. Malheureusement, ces fonctions sont bien souvent éclatées entre plusieurs intervenants situés souvent à des niveaux administratifs et de gouvernance différents. Ceci constitue sans doute l'obstacle le plus difficile à surmonter pour permettre la mise en place d'un système de transport pérenne au niveau d'une ville. La création d'une autorité organisatrice ayant la responsabilité intégrale du transport urbain semble être la meilleure approche, et ce particulièrement dans les villes à forte croissance qui ont besoin d'un système de transport multimodal. Les petites villes n'ont peut-être pas besoin d'une telle agence dans un premier temps, mais si les projections de population indiquent que ces villes vont croître rapidement, il serait judicieux de prévoir la création d'une autorité organisatrice lors de la phase de développement du système de transport public.

Schéma 1 : Fonctions à assurer pour un service de transport urbain efficace



IV. Questions fondamentales relatives à la création d'une autorité organisatrice des transports urbains

Plusieurs questions se posent généralement lors de la création d'autorités organisatrices. Cette section aborde plusieurs d'entre elles et la manière dont elles ont été traitées dans les villes étudiées. Ces questions sont les suivantes :

- Bases légales
- Compétences territoriales
- Fonctions exercées
- Profil et importance des effectifs
- Structure de gestion et responsabilité
- Dispositifs de financement
- Evolution

IV.1 Bases légales

Les autorités organisatrices peuvent être créées en tant qu'autorités indépendantes ou d'agences au sein d'une administration nationale, provinciale ou municipale. La forme dépend de l'histoire politique d'un pays, de la philosophie en vigueur et du cadre institutionnel de gouvernance. Les exemples étudiés à travers le monde montrent que les autorités organisatrices chargées des transports urbains prennent principalement cinq formes:

- La fonction est assurée par une entité gouvernementale ou municipale déjà existante
- Une entité spécifique est créée en application d'une loi propre.
- Une entité spécifique est créée en application d'une loi générale applicable aux entités commerciales, par exemple la législation relative aux entreprises
- Un décret du gouvernement crée l'entité sans recours à un processus législatif.
- Plusieurs juridictions parviennent à un accord pour établir une entité.

Les autorités de Séoul et Ahmedabad sont des exemples où des municipalités ont choisi d'exercer elles-mêmes les fonctions d'autorité organisatrice pour tous les modes de transport urbain. Dans la plupart des villes indiennes, l'administration provinciale concernée exerce ces fonctions : c'est le cas du Département du Transport de l'administration provinciale Delhi. Dans la province (oblast) de Moscou, le Département du Transport assure la responsabilité globale des transports de la ville et des banlieues.

Au contraire, Lagos, Londres, Paris, Singapour et Vancouver ont opté pour une entité distincte créée par une législation spécifique. A Vancouver, l'assemblée législative de la Colombie Britannique, en adoptant la loi sur le transport du Grand Vancouver, a créé la Greater Vancouver Transportation Authority (GVTA), ou TransLink. Cette autorité est chargée de la planification, du financement, de la construction, et de la commercialisation d'un système intégré de transport pour le district régional du Grand Vancouver (GVRD), appelé désormais Metro Vancouver.

A Singapour, l'Autorité du Transport Terrestre (LTA) a été créée en août 1995 par la loi sur l'Autorité de Transport Terrestre de Singapour. Conjointement à cette loi, deux autres lois sur les systèmes de transport rapide et les travaux de voirie urbaine ont été adoptés pour transférer à la LTA les fonctions et compétences de la Société des Transports collectifs de masse (MRTC), du Département des Travaux Publics, et de celui chargé de l'immatriculation des véhicules.

La Lagos Metropolitan Area Transport Authority (LAMATA) a été créée par une loi du 13 janvier 2002, puis lancée officiellement le 2 décembre 2003. Les statuts donnent pouvoir à LAMATA pour assurer ses fonctions, y compris le pouvoir de percevoir et d'encaisser des redevances des usagers en rémunération de ses services et d'encaisser toutes redevances, droits afférents et taxes routières autorisés par le gouverneur. La loi créant LAMATA a été modifiée en 2007 pour étendre les pouvoirs de l'autorité à la planification et d'autres fonctions réglementaires relatives à divers modes de transport.

A Paris, le Syndicat des Transports Parisiens (STP), autorité unique chargée des transports publics, a été créé en 1959 sur la base d'un décret de septembre 1949. En 1968, son champ de compétence a été étendu pour couvrir sept départements d'Ile de France, et son autonomie financière a été reconnue. Le syndicat a été renommé Syndicat des Transports d'Ile de France (STIF) par la loi 2000-1208 de décembre 2000, qui a ratifié l'entrée de la Région Ile de France au conseil d'administration du STIF.

Plus récemment, en 2013, le Caire a créé par décret l'Autorité de Régulation du Transport pour le Grand Caire chargée de planifier, réguler et fournir les services de transport urbain de la région du Caire. Le Koweït étudie la possibilité d'adopter une législation similaire pour créer une autorité de transport terrestre.

Les villes indiennes d'Indore et de Jaipur offrent des exemples d'entité autonomes créées sur la base d'une loi générale dans le but d'exercer les fonctions d'autorité organisatrice en matière de transports publics. La compagnie Indore City Transport Service Limited et celle de Jaipur City Transport Service Limited ont été créées sur la base d'une loi de portée générale relative aux entités commerciales. Cette façon de procéder apparaît satisfaisante lorsque l'autorité organisatrice prend uniquement en charge la gestion du transport public sans être impliquée dans les questions de régulation, la perception des recettes et l'utilisation des taxes gouvernementales.

L'Inde offre également des exemples d'autorités organisatrices créées par décret du gouvernement, sans recours à un processus législatif. Des villes indiennes, comme Bangalore, Chennai et Mumbai (IUT 2013) ont mis en place des Autorités Unifiées de Transport Métropolitain (UMTA) par décret du gouvernement. Ces autorités sont essentiellement des comités où siègent de hauts fonctionnaires de toutes les administrations concernées présidés par le Secrétaire Général de la province. Elles tirent leur pouvoir de la présence de toutes les personnes clé impliquées dans le processus de prise de décision. Cependant, leur efficacité dépend de la fréquence à laquelle elles se réunissent et de l'assiduité des hauts fonctionnaires à leurs réunions. Des tentatives de délégation des responsabilités à des fonctionnaires subalternes ou

des retards dans l'organisation des réunions ont souvent eu pour conséquences de réduire l'efficacité et l'intérêt de ces comités.

La Colombie offre de bons exemples de collectivités locales travaillant ensemble pour mettre en place des institutions compétentes sur une zone métropolitaine pour superviser, gérer et planifier le transport urbain. La loi colombienne 128 de 1994 prévoit que les municipalités peuvent se regrouper en métropole autour d'une ville centre. Ainsi, les municipalités de Pereira (500 000 hab.), de Dosquebradas (200 000 hab.) et La Virginia (35 000 hab.) ont décidé de créer l'Area Metropolitana de Centro Occidente (l'Agglomération du Centre Occidental) (AMCO), qui exerce la fonction d'autorité organisatrice pour le transport dans la métropole.

AMCO est chargée de réguler tous les transports publics (à l'exception des bus à haut niveau de service, gérés par Megabus), définir les itinéraires, établir les grilles tarifaires, délivrer les autorisations pour les entreprises qui souhaitent entrer sur le marché du transport public, agréer les véhicules assurant un service public, délivrer des autorisations pour les stations d'essence et collecter la taxe sur les carburants.

Ces différentes dispositions ont naturellement leurs forces et leurs faiblesses. Lorsque ce sont des ministères provinciaux (comme dans un état fédéral) qui dirigent les activités de transport urbain d'une ville, l'inconvénient réside dans le fait qu'ils exercent leur responsabilité sur un territoire étendu comprenant plusieurs villes de la province. Par voie de conséquence, le gouvernement au niveau provincial sera moins au fait des besoins spécifiques des habitants d'une municipalité donnée. En outre, les ministères sont rarement aptes à prendre des décisions rapides, sont souvent peu réactifs et disposent de peu de flexibilité pour prendre des décisions d'ordre financier. Ces dispositions présentent cependant l'avantage de permettre de coordonner efficacement les exigences d'une ville et celles de ses proches banlieues. Le fait que les décisions soient prises par des responsables de haut niveau présente l'avantage que les décisions ont plus de chance d'être respectées au niveau de l'exécution. Lorsqu'une entité municipale ou métropolitaine assume elle-même les fonctions d'autorité organisatrice, ceci présente le désavantage de venir en supplément de ses autres missions comme la distribution d'eau, l'assainissement, la gestion des déchets. Dans ces conditions, il se peut que le transport ne bénéficie pas de toute l'attention qu'il mérite et les processus de prise de décision peuvent également être ralentis, du fait des caractéristiques inhérentes à ces entités. L'avantage réside dans le soutien des responsables de haut niveau, comme le maire, car les décisions prises auront plus de chance d'être appliquées.

Une autorité créée par une législation spécifique tend à disposer d'une plus grande légitimité juridique. Elle aura moins de chance d'être contrainte par des procédures administratives existantes ou par la grille des salaires du gouvernement lors du recrutement de personnels qualifiés. L'efficacité d'une autorité de ce type dépend d'une part des ressources qui sont mises à disposition tant au niveau financier qu'humain, et d'autre part des qualités et de la motivation de son directeur général.

Une loi peut être nécessaire pour la création d'une autorité, mais s'avérer insuffisante pour en assurer l'efficacité.

Les autorités créées par une loi de portée générale ont l'avantage de pouvoir fonctionner selon des principes commerciaux mais sont handicapées s'agissant de l'autorité qu'elles peuvent avoir en qualité de régulateur. Elles sont en effet davantage faites pour agir en qualité d'opérateurs ou de prestataires de services, qu'en qualité de régulateur.

Un comité de coordination à la place d'une autorité formelle peut être un bon moyen de réunir à une même table toutes les agences ou services concernés afin qu'ils se concertent car le déficit de communication constitue un point faible dans la plupart des pays. L'implication et la participation des fonctionnaires les plus expérimentés dans les réunions du comité de coordination est particulièrement utile pour la conception des plans de travail de chacune des agences. Un comité ne peut cependant pas pérenniser ses activités sur le long terme s'il a été mis en place uniquement pour satisfaire les exigences des décideurs au niveau supérieur, ou bien pour avoir accès à des ressources dédiées à ses activités et ainsi influencer sur les décisions d'investissement des agences représentées au comité, sans une compréhension ou des engagements de ces agences pour rendre la coordination efficace. Beaucoup dépend de l'intérêt, de l'enthousiasme, et de l'habileté politique de la personne dirigeant le comité. Si la présidence peine à donner du sens aux réunions du comité et les rendre constructives, celui-ci déperira. Les efforts fournis à Hanoi pour mettre sur pied un comité pilote préalablement à une autorité organisatrice indépendante sont détaillés dans l'encadré 1.

Que différentes entités s'accordent pour mettre en place une instance régionale de coordination constitue une démarche positive, mais ne représente qu'un premier pas. Des difficultés peuvent surgir si ces instances de coordination n'ont ni responsabilité globale ni pouvoir de prendre des décisions, à l'exemple de AMCO qui n'est pas compétente pour la réglementation des BRT dans la région de Pereira en Colombie. Il est alors difficile pour une telle agence de mettre en œuvre une coordination efficace.

Ainsi, il apparaît que la meilleure base légale pour une autorité de transport soit une législation spécifique. Comme il faut du temps pour élaborer une telle législation et la rendre effective un comité peut constituer une solution provisoire permettant d'aller de l'avant. Il serait souhaitable que la façon dont la transition vers une autorité créée par voie législative se déroulera soit anticipée et pensée avec soin.

IV.2 Compétence territoriale de l'autorité organisatrice

La compétence territoriale des autorités organisatrices varie d'une ville à l'autre. Dans certains cas, comme à Ahmedabad et Singapour, elle se limite à une seule municipalité principalement parce que celle-ci s'étend sur un vaste territoire – dans le cas de Singapour, la municipalité englobe tout le pays ! A Pereira, au contraire, elle comprend deux municipalités. Dans d'autres cas, comme Vancouver, la compétence territoriale est très étendue et englobe plusieurs villes adjacentes. A Paris, la compétence territoriale du STIF s'étend sur 1284 municipalités. En Inde, l'UMTA est responsable de la ville principale et de quelques villes adjacentes. A Lagos, la compétence de LAMATA s'étend sur toute l'aire métropolitaine de Lagos.

La croissance de la population urbaine a engendré des agglomérations qui s'étendent sur plusieurs communes et les limites administratives n'ont aucune incidence sur le choix du lieu de résidence et de travail des habitants. Les déplacements qu'ils effectuent vont au-delà des limites de leur commune et même si cette dernière est l'instance de décision en matière de politique à conduire et d'investissements, une coordination avec les communes voisines s'avère indispensable pour la planification du réseau de transport public afin d'assurer une politique et des investissements cohérents (couverture des transports publics, tarifs, capacité des artères principales) au niveau de l'agglomération. Bien que certaines fonctions comme le stationnement, la gestion du trafic et la planification urbaine soient historiquement des prérogatives des communes, elles sont mieux exercées dans le cadre de l'agglomération en entier.

Encadré 1 : Mettre en place une Autorité de Transport Public à Hanoi, Vietnam

La mise en place d'une autorité chargée du transport public par le Comité du Peuple de Hanoi est un des exemples récents de création d'une telle autorité. Dans ce cas, il s'agit d'une organisation multimodale, responsable de la politique stratégique, de la planification et de l'établissement des priorités en matière d'investissement. Plusieurs agences nationales ou municipales développent actuellement des systèmes de transport collectif de masse qui viennent compléter le système de bus existant géré par la ville et le chemin de fer national. Chacun de ces systèmes de transport public est cependant planifié et/ou exploité par une agence nationale et/ou municipale différente, ce qui peut engendrer des redondances sources d'inefficacité et un gaspillage des ressources. Des discussions ont été menées depuis plus de trois ans pour créer une autorité de transport public intégrée. Les intérêts des différentes agences chargées du transport par bus ou par rail sont divergents, ce qui ralentit la création d'une autorité intégrée. En attendant, le BRT et une ligne de métro devraient être opérationnels dans les 18 ou 24 mois rendant urgent de s'intéresser aux fonctions de base d'un système intégré et multimodal de transport public, notamment dans les domaines suivants : l'établissement d'une politique de tarif unifiée (structure, niveau, traitement des trajets multimodaux), la collecte intégrée des recettes voyageurs (approche technique et procédure, responsabilités organisationnelles, gestion des revenus), et l'intégration opérationnelle des services (modification du réseau de bus existant pour faciliter l'accès au BRT et au réseau ferré urbain, réduction des doublons, besoin d'emplacements et d'installations pour faciliter les transferts entre modes de transports).

En réponse aux besoins les plus immédiats, une des options envisagées consiste à mettre en place un comité de pilotage chargé de prendre des orientations politiques s'agissant de l'intégration du système de transport public. Pour que le comité soit efficace, il faut qu'il soit présidé par un représentant du Comité du Peuple et comprenne des représentants de toutes les agences municipales ou nationales directement impliquées dans le transport public à Hanoi. La clé serait que le comité établisse une feuille de route avec des échéances pour la

Le principe de base pour déterminer la compétence territoriale d'une autorité organisatrice des transports est de tenir compte de la nécessité de desservir les origines et destinations des déplacements réalisés par les habitants provenant de toute l'agglomération. Dans les plus grandes villes, les trajets interurbains sont moins fréquents du fait de la taille de la ville centre, néanmoins les communes adjacentes doivent aussi être bien connectées par un système de transport qui doit être commun.

S'agissant de la planification des transports, une compétence territoriale plus large permet de faire des économies d'échelle (il est nécessaire d'avoir une masse critique de compétence pour la planification). En France par exemple, les plus petites villes peuvent souhaiter disposer d'une autorité organisatrice commune au niveau de l'agglomération pour gérer le système de transport public mais continuer à gérer elles même certaines infrastructures comme les routes secondaires, l'assainissement, les parkings, l'éclairage public et les bus locaux. Ainsi, la compétence territoriale d'une autorité organisatrice se doit d'être déterminée par ce qui constitue une taille économique raisonnable pour les voies principales et les systèmes de transport public utilisés par les voyageurs dont les trajets traversent plusieurs communes.

IV.3 Fonctions exercées par l'autorité organisatrice

Deux questions majeures se posent s'agissant des fonctions d'une autorité organisatrice.

- L'autorité organisatrice doit-elle être chargée uniquement du transport public ou d'un domaine plus large lié au transport urbain, et notamment du réseau routier ?
- Doit-elle être chargée uniquement de la planification et de l'organisation des services de transport urbain ou doit-elle jouer un rôle actif dans l'exploitation de ces services ?

Parmi les agglomérations étudiées, le STIF à **Paris** est uniquement compétent en matière de transport public. Il organise, coordonne, modernise et finance les transports publics. Il élabore le plan de déplacement urbain, décide des itinéraires des lignes, signe les contrats avec les opérateurs, fixe les règles concernant l'exploitation, la gestion, et le financement, et assure la cohérence des programmes d'investissement.

Il détermine également le taux du Versement Transport (VT), décide de la politique tarifaire et est compétent pour le transport scolaire, le transport à la demande, et le transport régulier des passagers par bateau. La gestion des parkings ne fait pas partie de ses responsabilités dans la mesure où ce sont les maires qui fixent les prix et collectent les recettes. L'Etat est pour sa part responsable des autoroutes nationales au sein de la région Ile de France (sur laquelle porte la compétence du STIF), de la délivrance des permis de conduire et de l'immatriculation des véhicules. Les communes situées dans le périmètre de compétence géographique du STIF sont en charge des autres infrastructures et services complémentaires, comme les routes secondaires, les parkings, les feux de signalisation, etc.

Au contraire, à **Londres, Singapour et Vancouver**, les responsabilités des autorités organisatrices sont plus globales et celles de Lagos sont intermédiaires. LAMATA est principalement responsable du transport public, mais elle a également un rôle au niveau de certaines routes, dites routes « déclarées » (il s'agit principalement des artères principales utilisées pour l'exploitation du transport public par bus).

Dans tous les cas étudiés, l'autorité organisatrice est responsable de la planification stratégique et de la planification des services de transport public, alors que pour les autres fonctions cela varie selon les villes. Les autorités organisatrices de Londres, Paris, Singapour et Vancouver ne sont pas responsables de la réglementation relative à la sécurité. Ainsi, la délivrance des permis de conduire et l'immatriculation des véhicules à moteur relèvent généralement du Ministère de l'intérieur et en son sein de la police de la circulation. A Singapour, la LTA ne fixe pas les prix des titres de transport mais une entité séparée s'en charge, le Conseil du Transport Public (PTC).

Dans la plupart des cas, l'autorité organisatrice n'est pas directement chargée de l'exploitation des services de transport public, elle supervise l'exploitation ainsi que la gestion des installations de transport communes à plusieurs opérateurs. Ainsi, à Singapour, la LTA possède et exploite les infrastructures de transbordement et les terminaux multimodaux. Les services de transports, par contre, relèvent de deux entreprises privées chargées contractuellement d'exploiter le métro et le système de bus. A Londres, les installations communes sont exploitées et gérées par Transport for London (TfL) ou ses filiales et le système de métro exploité par une filiale de TfL, alors que les services de bus sont pris en charge par des opérateurs privés sur la base d'un contrat. A Vancouver, les systèmes de bus et le système de transport léger sur rail sont tous exploités par des filiales de TransLink. A Paris, le système de transport public, y compris les

installations communes, est exploité par la RATP (Régie Autonome des Transports Parisiens), dont le capital est détenu par l'Etat. Certaines municipalités autour de Paris ont leur propre système de bus qui n'opère généralement pas au-delà des limites de la municipalité.

Les relations entre autorités organisatrices et opérateurs de services publics ont évolué avec le temps. La tendance depuis 1990 a été de séparer la fonction de planification des services de celle de l'exploitation. La logique sous-jacente est que la fonction de planification relève de l'intérêt général – est exercée pour le bien public – alors que l'exploitation des services est assurée par des entités ayant un objectif commercial. Ainsi, la tendance actuelle est qu'une entité publique planifie les services et les contractualise ensuite à des entreprises exploitantes après une procédure de mise en concurrence. La nature des entreprises exploitantes varie, allant d'entreprises privées à des entreprises publiques, en passant par des sociétés d'économie mixte. Ces entreprises peuvent aussi disposer d'un monopole ou être soumises à une concurrence organisée. A Vancouver, par exemple, l'exploitation des transports publics est prise en charge par de nombreuses filiales de TransLink. A Paris, un opérateur public, la RATP, exploite les services, alors qu'à Singapour ce sont deux opérateurs privés. A Londres, les services du métro sont assurés par la London Underground Limited, une filiale de TfL, alors que les services de bus sont confiés à des opérateurs privés sous franchise de TfL.

A Lagos, LAMATA, en tant qu'autorité, est principalement responsable de coordonner les politiques de transport, les programmes, et les actions des agences ayant un lien avec le transport dans la métropole. Elle est également en charge de la réglementation, d'octroyer les concessions aux opérateurs de bus le long des itinéraires de BRT, de l'entretien du réseau routier structurant, de contrôler la planification des itinéraires et la création des parkings, y compris l'emplacement des abris bus, des voies piétonnes et des ponts. LAMATA collecte l'argent provenant des redevances payées par les usagers du transport et gère un fonds dédié provenant du budget de l'état de Lagos pour financer ses dépenses d'exploitation et ses investissements.

Par contraste avec des autorités indépendantes, dans certains cas le gouvernement continue à jouer un rôle capital dans la planification stratégique. Ayant pris conscience de la nécessité de mettre en place des plans globaux qui soient intégrés spatialement et verticalement, certains gouvernements ont créé des entités séparées au sein de municipalités, ou ont jeté les bases d'une coopération entre municipalités voisines afin qu'elles assurent bien ensemble la prestation de services spécifiques.

Ahmedabad est un exemple de municipalité qui exerce la fonction de planification stratégique. La responsabilité de préparer le plan global de développement urbain pour Ahmedabad est entre les mains de l'Autorité de Développement Urbain d'Ahmedabad (AUDA), agence de l'Etat du Gujarat. En pratique, AUDA délègue la planification du développement de la ville d'Ahmedabad à Ahmedabad Municipal Corporation (AMC), qui agit en tant qu'autorité organisatrice. L'AMC prépare des plans décennaux, contrôle la gestion de l'utilisation du foncier et le stationnement, organise et exploite les bus de la ville et les terminaux par l'intermédiaire du Ahmedabad Municipal Transport Service. La gestion du trafic, le contrôle et le stationnement sur rue relèvent de la responsabilité de la police qui est nationale mais avec une section locale. AMC a créé l'entreprise Ahmedabad Janmarg Limited, pour exploiter spécifiquement le service de BRT.

En **Colombie**, la constitution dispose que la municipalité est l'unité fondamentale de gouvernement local. Les municipalités développent des plans stratégiques globaux et des plans à moyen terme pour leur zone de compétence. Comme susmentionné, la loi permet aux municipalités de se regrouper (à deux ou plusieurs) en agglomération autour d'une ville centre,

afin de coopérer et de se coordonner en matière de planification physique, économique et sociale. L'agglomération fonctionne sur le principe de l'autorité déléguée. Ainsi, Pereira s'est regroupée avec les municipalités adjacentes de Dosquebradas et La Virginia pour créer l'Area Métropolitain de Centro Occidente. AMCO joue le rôle d'autorité organisatrice pour la planification et la régulation du transport de passagers dans l'agglomération.

Le gouvernement métropolitain de **Séoul** est l'entité responsable de la planification urbaine et de la planification des transports dans la ville. Celle-ci se compose de vingt-cinq districts (gu) qui possèdent chacun leur propre administration. Le Gouvernement métropolitain de Séoul a compétence pour les politiques et services concernant l'ensemble de l'agglomération alors que les districts mettent en œuvre ces politiques et assurent la prestation de services spécifiques à leur zone de compétence. En 2005, l'Association du Transport de l'Agglomération (MTA) a été créée par la ville de Séoul, la ville d'Incheon, et les gouvernements provinciaux de Gyeonggi. Son objet est de coordonner les politiques de transport, d'infrastructures et d'investissements, y compris la planification des itinéraires de bus et l'encaissement des recettes voyageurs pour tous les systèmes de transport inter-municipaux, et de résoudre les problèmes de transport interrégional dans l'agglomération de Séoul. L'association n'a pas de pouvoir légal, elle fonctionne sur la base de la coopération et des mandats des entités qui la composent et qui la financent. La MTA est composée de fonctionnaires provenant des trois collectivités locales qui l'ont créée et la financent.

Au **Chili**, le gouvernement national est l'autorité organisatrice pour tout ce qui concerne les agglomérations et qui ne relève pas de chaque municipalité. Chaque ministère est en charge de ce qui relève de son secteur. Le ministère des Transports et des Télécommunications est l'autorité organisatrice pour le transport urbain de passagers, il détermine les normes opérationnelles, délivre les licences d'exploitation des itinéraires et établit les tarifs. Le ministère du Logement et de l'Urbanisme est responsable du développement du plan global stratégique qui couvre divers secteurs tels que l'utilisation du foncier, le logement, etc. Le ministère des Travaux Publics est compétent pour la construction et l'entretien des routes principales, alors que la police nationale assure le respect du code de la route. La gestion et l'ingénierie du trafic, et le stationnement sont de la responsabilité de chaque municipalité. L'existence de plusieurs ministères qui ont un impact sur les politiques de transport et les stratégies aboutit à un chevauchement des responsabilités et peut engendrer des conflits d'intérêts.

Au Chili, chaque municipalité élabore son propre plan municipal, qui doit être cohérent avec le plan stratégique du ministère du Logement et de l'Urbanisme. L'agglomération de Santiago ne dispose ni d'administration propre, ni de mécanisme institutionnel par l'intermédiaire duquel les municipalités du Grand Santiago peuvent collaborer. Toute coopération, que ce soit pour des projets ou des activités d'intérêt commun, s'effectue sur une base volontaire bilatérale ou multilatérale. La fragmentation et le chevauchement des compétences administratives et des mandats constituent une source récurrente de problèmes pour le transport urbain notamment. Transantiago est un projet développé au sein du Ministère des Transports et des Télécommunications dans but de transformer le transport par bus dans le Grand Santiago. Ce projet reste dans le giron du ministère¹. Depuis 2007, le transport de bus à Santiago a été exploité sous l'égide du système Transantiago.

¹ A ce jour, aucune autorité formelle n'a été créée pour Transantiago. Il ne siège dans aucun département ou division du ministère et relève directement du ministre.

Les responsabilités des autorités organisatrices des villes étudiées sont détaillées dans le tableau 2.

Tableau 2: Fonctions exercées par différentes autorités organisatrices

Ville	Autorité organisatrice	Planification stratégique	Politique des transports	Fixation des tarifs	Planification	
					Planification des infrastructures	Planification du service
Villes avec une autorité organisatrice						
Lagos	LAMATA	√	√	√	√	√
Londres	TfL	√	√	√	√	√
Paris	STIF	√	√	√	√	√
Singapore	LTA	√	√	X	√	√
Vancouver	TransLink	√	√	√	√	√

Comme on peut le constater, l'ensemble des fonctions pouvant être exercées par les autorités organisatrices peut varier fortement. Alors que dans certains cas, il n'existe pas d'autorité organisatrice, dans d'autres, elles n'exercent que des fonctions de planification stratégique et de planification des services. Parfois, leur champ de compétence se limite au transport public alors que dans d'autres cas, elles ont un rôle plus global et sont compétentes pour les principaux axes routiers de l'agglomération ou de la région. Dans certaines villes, les autorités organisatrices n'exercent aucune responsabilité s'agissant de l'exploitation du transport public, alors que dans d'autres, elles gèrent les services communs, voire exploitent directement tous les services. Les fonctions exercées par le STIF (région de Paris) et par la LTA de Singapour sont décrites en détail dans les encadrés 2 et 3.

Permis de conduire et immatriculation des véhicules	Gestion de la circulation et son contrôle	Construction et entretien des infrastructures	Installations communes (terminaux, arrêts de bus, dépôts)	Exploitation des services publics de transport	Aire de compétence
X	X	X	X	X	Aire métropolitaine de Lagos
X	✓	✓	✓	X	Grand Londres
X	X	X	X	X	Région Ile de France (1284 municipalités)
✓	✓	✓	✓	X	Etat de Singapour en entier
X	X	✓	✓	X	Grand Vancouver

✓ veut dire que l'autorité organisatrice exerce cette fonction

X veut dire que l'autorité organisatrice n'exerce pas cette fonction

Choisir ce qui convient le mieux à une ville dépend des structures administratives du pays, de son histoire, et de son cadre légal, et il s'avère que mettre en place une structure commune n'est pas toujours possible. Disposer d'une autorité organisatrice autonome au niveau d'une agglomération, dotée de responsabilités globales, permet une meilleure intégration du transport public avec les autres modes de transport. Dans certains cas cependant, en particulier lorsqu'il y a plusieurs municipalités au sein d'une grande agglomération, l'exécutif local est réticent à abandonner ses responsabilités en matière d'infrastructures (en particulier pour les routes et les parkings) au profit d'une entité régionale ayant une compétence géographique plus large. Ceci

étant, il est toujours possible pour chaque municipalité de coopérer en déléguant la prestation des services et l'exploitation de certains systèmes (métro et BRT, par exemple).

Il convient de souligner que de telles autorités ne sont pas statiques par nature mais sont des entités dynamiques. L'importance respective des différentes fonctions évolue selon la phase de développement où se trouve la ville. Au départ, les fonctions dominantes peuvent être la planification et la construction d'infrastructures, alors que, dans une phase postérieure, les fonctions les plus importantes pourront devenir l'exploitation et la gestion des transports publics, y compris la gestion des contrats et la gestion du trafic. Ainsi, la structure et les responsabilités des agences sont-elles appelées à évoluer dans le temps.

Aux Etats-Unis, les organisations de planification métropolitaine (de transport), les MPO, ont commencé comme entités informelles de coordination à la fin des années 60 et au début des années 70, puis dans les décennies suivantes, elles ont obtenu le pouvoir de décision sur des montants de subventions du gouvernement fédéral au profit du transport allant croissant (cf. encadré 4).

Encadré 2 : l'autorité organisatrice à Paris

La France est un pays historiquement centralisé qui compte plus de 36 000 communes et quatre niveaux administratifs: l'Etat, la région, le département et la commune. Un mouvement de décentralisation a débuté dans les années 80, avec une loi cadre de décembre 1982, et a permis de décentraliser les compétences en matière de transport. Plus de 280 autorités organisatrices des transports urbains ont été créées, à l'initiative des élus locaux d'une ou plusieurs villes, compétentes sur le périmètre des communes membres et dotées de la capacité de collecter le Versement Transport (impôt local pour financer le transport urbain) leur donnant ainsi les moyens de financer leurs dépenses d'investissement et de fonctionnement.

La loi cadre de 1982 ne s'appliquait pas à la région Ile de France où se trouve Paris. Le Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF), autorité unique chargée du transport public, a été créé en 1959, sous le nom de Syndicat des Transports Parisiens. Le STIF est une autorité régionale de transport public – un syndicat (dans le sens de groupement) d'autorités locales – composée de la région Ile-de-France (région parisienne), de la ville de Paris, des sept départements de la région et d'autres partenaires. Ses objectifs principaux sont l'organisation des transports publics (route, métro léger et réseau ferré classique), la fixation des tarifs et du niveau de qualité des services, le choix des itinéraires et des opérateurs, le suivi des investissements pour améliorer et étendre le réseau, l'établissement des normes opérationnelles techniques, et la gestion du versement transport. Il est également responsable de l'élaboration du plan de déplacement urbain. Le stationnement relève de la responsabilité des municipalités de la région et la délivrance des permis de conduire et l'immatriculation des véhicules de la compétence des services de l'Etat.

Trois opérateurs sont chargés de fournir les services de transport : la Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP), entreprise de transport public ayant un monopole sur les métros et les bus à Paris, la SNCF (Société Nationale des Chemins de Fer Français), entreprise publique nationale exploitant unique des services ferroviaires de passagers en France (y compris les trains de la banlieue parisienne), et l'Organisation Professionnelle des Transports d'Ile-de-France (OPTILE), une association créée en octobre 2000 et regroupant l'ensemble des entreprises privées exploitant des lignes d'autobus dans la moyenne et grande banlieue de la région parisienne. Les soixante-douze membres d'OPTILE comptent à la fois de petites et de grandes entreprises, parmi lesquelles Veolia – Transdev et Keolis.

Les itinéraires de bus exploités par le réseau OPTILE sur une base contractuelle, sont décidés par le STIF. Depuis 2003, le STIF a lancé des appels d'offre pour développer les services en banlieue. En prévision de l'ouverture à la concurrence des services de transports en région Ile de France, suite à une directive de l'Union Européenne, le STIF contrôle et gère désormais les dépôts de bus et l'entretien des installations, alors que la propriété et la gestion des infrastructures ont été transférées à la RATP.

Encadré 3 : l'Autorité des Transports Terrestres de Singapour

L'Autorité des Transports Terrestres (LTA) est l'institution principale pour le développement des transports terrestres et l'élaboration des politiques de transport à Singapour. Elle planifie à long terme les besoins en transport pour la ville, supervise l'utilisation des routes quel qu'en soit l'usage y compris par les transports privés et publics. L'autorité exerce les fonctions suivantes :

- L'élaboration des politiques de transport terrestre, l'intégration de la planification du transport et de l'aménagement urbain (en collaboration étroite avec les planificateurs urbains de l'Autorité de Redéveloppement Urbain, le Conseil d'Administration du Développement du Logement, et la Jurong Town Corporation). Au travers de cette collaboration, il s'agit d'assurer une meilleure planification des routes et autres systèmes de transport, par exemple par bus ou par train, afin qu'ils soient correctement intégrés aux développements urbain, résidentiel, industriel et commercial).
- La planification, la conception et le développement des systèmes de transport collectif rapide (STR) et des systèmes d'infrastructure routière (en mettant l'accent sur l'intégration des systèmes et les détails de la conception technique des routes, tunnels, passerelles pour piétons, et autres structures, ainsi que la gestion de la construction pour les nouveaux projets de STR et les extensions et amélioration des voies ferrées existantes).
- La gestion du trafic routier et l'entretien des infrastructures et des systèmes routiers.
- La promotion et la régulation du transport public (en imposant, contrôlant, et évaluant les normes de performance minimum d'exploitation pour les bus et les services ferroviaires en termes de qualité de service, de garantie de la sécurité, et de performance de l'équipement).
- La réglementation du transport privé et de son utilisation.
- La planification centralisée du réseau de bus.

La LTA assiste le Conseil du Transport Public (PTC), créé en 1987, pour réguler les tarifs de bus et de train ainsi que les services de bus. Depuis 2009, la LTA remplit le rôle de planificateur principal du système de bus. PTC délivre les licences pour l'exploitation des bus, impose des sanctions conformément à la Loi du Conseil du Transport Public, alors que la LTA exerce les fonctions d'agent et de conseiller technique auprès du PTC pour le contrôle et le suivi des normes et des prestations des services de bus.

La réglementation des taxis : le secteur des taxis est libéralisé et est exploité dans le cadre de la licence d'exploitation des taxis réglementée par la LTA. Les tarifs des taxis ont été déréglementés par le PTC en septembre 1998, et les entreprises de taxi peuvent fixer les tarifs en fonction de l'offre et de la demande.

Le contrôle de la circulation : la gestion du trafic et le contrôle du respect des règles du code de route relève de la compétence conjointe de la LTA et du département circulation de la police de Singapour. La responsabilité principale de la police de la circulation est de faire respecter les règles et de mener des investigations en cas d'accident. De son côté, la LTA est chargée de l'application des règles en matière de stationnement illégal et des infractions liées à la conduite automobile. Elle apporte son aide lors de la préparation des projets de loi sur la sécurité routière.

En 2010, la LTA a acquis TransitLink, ce qui a permis de développer un système intégré de collecte des recettes de la vente de titres de transport pour le réseau de bus et les systèmes de métro et de tramway.

Encadré 4 : Evolution des autorités de transport urbain aux Etats-Unis

L'histoire des institutions de transport urbain aux Etats-Unis est étroitement liée à l'aide financière apporté par l'Etat fédéral aux Etats et aux gouvernements locaux s'agissant des autoroutes et des transports publics. Bien que, dès le début du 19^{ième} siècle, l'Etat fédéral ait financé les routes nationales, l'Interstate Highway Act de 1956 relatif aux autoroutes inter-Etats a véritablement marqué le début des grands programmes de subvention fédéraux.

L'objectif premier du programme d'autoroutes, conçu dans les années 30 et 40, était le financement, par le gouvernement fédéral, d'un système d'autoroutes très performant et de qualité pour relier les plus grandes villes (dépassant les 50 000 habitants). Les fonctions et la structure du système d'autoroutes nationales ont été décrites en détail pour la première fois dans un rapport du Congrès, *Autoroutes Interrégionales*, publié en 1944, Comme l'indique Edward Weiner, pendant longtemps haut fonctionnaire du ministère des Transports (USDOT), dans son livre : « *Histoire de la planification du Transport Urbain* »:

« L'importance du système du système autoroutier au sein même des villes était reconnue, mais il n'était pas prévu que ces autoroutes répondent à la demande de transport des banlieues vers les grands centres. Comme indiqué dans le rapport ... il est important de reconnaître localement et nationalement, le système recommandé... comme étant le système et les routes qui relient le mieux et le plus directement les régions métropolitaines entre elles et les grandes villes entre elles. »

L'Interstate Highway Act de 1956 a conçu un système de près de 65 000 km de routes à accès limité et a créé le Fonds des Autoroutes financé par une taxe fédérale dédiée sur l'essence. Le système d'autoroutes inter-Etats devait être construit par les Etats selon des normes établies en commun par les Etats et le gouvernement fédéral.

En 1962, suite à des études complémentaires et étant données les réactions des professionnels de la planification urbaine et du transport ainsi que des maires de grandes villes, la loi sur l'aide fédérale aux autoroutes fédérales (Federal-Aid Highway Act) de 1962 préconisait que le ministère du Commerce :

« *coopère avec les Etats au développement de plans et programmes d'autoroutes coordonnés avec les plans d'amélioration d'autres moyens de transport et tiennent compte de l'effet probable qu'ils peuvent avoir sur le développement futur des zones urbaines ...* »

La loi indiquait également que « après le 1^{er} juillet 1965, le ministre ne pourra approuver, au regard de la section 105 de ce titre, aucun programme pour des projets relatifs à des zones urbaines de plus de cinquante mille habitants, sauf s'il estime que de tels projets sont fondés sur un processus de planification continue et globale mené en commun par les Etats et les collectivités locales, conformément aux objectifs définis dans cette section. »

Ainsi, la portion urbaine du système d'autoroutes inter-Etats devait être mise en œuvre à l'aide d'un plan développé en commun par l'Etat et les autorités locales. Dans la plupart des cas, la mise en œuvre initiale de cette clause a été réalisée par le biais de « comités de coordination » informels, composés de représentants des autorités locales et présidés par un haut fonctionnaire de l'Etat. Tous les aspects de ces comités, de la qualité de membre aux fonctions et procédures, relèvent des Etats en collaboration avec les officiels locaux sur la base de mémorandum d'accord.

Le Federal Transit Act de 1964 a créé un programme fédéral d'aide au transport public. Ce programme et la législation fédérale sur le transport disposent que l'aide financière doit être attribuée à une entité publique, en fonction des décisions prises par le gouverneur de l'Etat et les officiels locaux de chaque agglomération. La plupart du temps, ces entités se sont transformées en autorités de transport public compétentes pour tous les modes de transport et tout le territoire géographique des agglomérations concernées.

Depuis le début du 20^{ème} siècle, des entités de type agence de transport public avaient vu le jour, soit sous la forme d'un département au sein de l'exécutif municipal, soit sous la forme d'une entité indépendante, dans les plus grandes villes des Etats-Unis (comme le Chemin de Fer Municipal de San Francisco en 1912, l'Autorité de Transport de l'Agglomération de Boston et celle de Chicago en 1947, l'Autorité de Transport de la Ville de New York en 1953). Cependant, en finançant les acquisitions publiques d'entreprises privées de transport défaillantes, le Federal Transit Act a permis/imposé la création de plusieurs modèles d'agences de transport public pratiquement dans toutes les villes des Etats-Unis, quelle qu'en soit la taille.

Un ministère des Transports des Etats-Unis (USDOT) fut créé en 1947, en combinant les fonctions relatives aux autoroutes fédérales (du ministère du commerce) et le transport urbain (du ministère de logement et du développement urbain). Cela facilita la mise en œuvre du Federal-Aid Highway Act de 1973, qui pour la première fois a permis que les fonds alloués aux Etats pour financer les autoroutes nationales soient utilisés pour financer le transport public au sein des agglomérations.

Cette législation ainsi que d'autres législations fédérales et plusieurs études et conférences du Congrès ont conduit, en 1975, à l'adoption des réglementations de planification des transports urbains conjointes à l'administration fédérale du transport urbain et à l'administration fédérale des autoroutes. Celles-ci préconisent que l'aide financière fédérale pour le transport urbain pour tout type de projet, comme les autoroutes ou le transport public doit se focaliser sur les projets qui sont cohérents avec le plan stratégique multimodal et le programme à court terme d'amélioration du transport préparé par « l'organisation de planification métropolitaine (MPO) ». La manière dont ces nouvelles organisations sont constituées, leur procédure de vote et les questions relatives à leur personnel ont été laissées à l'appréciation de l'Etat concerné et des officiels locaux. Les MPO devaient être financées partiellement par un petit pourcentage des contributions prélevé sur les autoroutes nationales et les programmes de transport urbain.

Les MPO ont évolué dans deux directions : leurs pouvoirs se sont accrus et leurs compétences se sont élargies. D'abord, une plus grande responsabilité leur a été donnée s'agissant des décisions d'octroi de financement puisque la flexibilité d'utilisation des fonds fédéraux a été renforcée. Ensuite, la législation fédérale sur le transport et sur les sujets connexes a élargi les domaines couverts par les processus de planification. Avec le temps, se sont rajoutées les préoccupations relatives à la qualité de l'air et de l'eau, au changement climatique, à la mobilité des personnes handicapées et aux questions de développement durable.

En définitive, il convient de noter qu'ayant exigé depuis le début, qu'il y ait une planification multimodale intégrée et des autorités de transport public. Le gouvernement fédéral a aussi financé des projets de recherche importants, de l'assistance technique et des formations nécessaires pour rendre celles-ci viables et efficaces.

IV.4 Profil du personnel

Les besoins en personnel d'une autorité organisatrice varient considérablement selon les fonctions qu'elle exerce et les mécanismes mis en place à cet effet. La manière dont l'autorité va exercer ses fonctions est une question centrale qui doit être abordée dès sa création. La question principale consiste sans doute à déterminer si l'agence doit internaliser toutes ses activités ou si, au contraire, elle doit en externaliser certaines auprès d'autres entités par délégation ou par contrat.

Dans certains cas, les services de transport public sont exploités directement par des filiales de l'autorité organisatrice et l'ensemble des personnels d'exploitation est considéré comme faisant partie des effectifs de l'autorité organisatrice, comme c'est le cas pour le personnel du métro de Londres. Dans d'autres cas, l'exploitation est entièrement prise en charge par des entités totalement différentes, l'autorité organisatrice se chargeant de définir les conditions de service, (itinéraires, horaires, tarifs,...), comme à Singapour, Paris ou Londres pour les services de bus.

Le rapport annuel 2012 de Transport for London (TfL) indiquait que ses effectifs étaient de 22 452 employés. Ce chiffre incluait le personnel des filiales d'exploitation, parmi lesquelles la London Underground Limited (métro) et la Victoria Coach Station ainsi que d'autres filiales assurant d'autres services. TfL stricto sensu compte 3 767 employés.

Durant l'année fiscale 2011, la LTA de Singapour comptait 4 361 employés, dont 42 pourcent de cadres et 33 pourcent de techniciens. Le rapport annuel 2011 de TransLink à Vancouver, dénombrait 6 800 employés, y compris ceux des filiales. De son côté, le STIF, à Paris, emploie uniquement 330 personnes et à Lagos, LAMATA, dont la structure est très légère, ne compte que 35 cadres. Les UMTA, en Inde, n'ont généralement pas de personnel dédié dans la mesure où ce sont des comités de haut niveau dont le support administratif est assuré par un ministère ou un organisme gouvernemental.

La différence essentielle s'agissant des ressources humaines entre les différentes agences, réside dans la façon de comptabiliser les employés qui exploitent les systèmes de transport public. A Londres et à Vancouver, les personnels des filiales sont comptabilisés comme employés de l'autorité organisatrice alors que ceux employés par les concessionnaires privés ne le sont pas. Les effectifs du système de transport de Singapour sont relativement modestes en comparaison de ceux de Londres et de Vancouver, car tous les opérateurs sont privés et leurs employés ne font donc pas partie de l'effectif de l'autorité organisatrice. Cependant, ils sont relativement élevés en comparaison de Lagos ou Paris car beaucoup d'employés de la LTA sont chargés de la supervision des systèmes de transport en commun sur rail. A Paris, les employés des entreprises d'exploitation ne font pas non plus partie de l'effectif de l'autorité organisatrice.

Au contraire, les salariés de l'« Ahmedabad Janmarg Limited » sont des employés municipaux affectés à l'AJL. Ils perçoivent un salaire de fonctionnaire et leur statut est celui de l'« Ahmedabad Municipal Corporation ». Tout le personnel signe un contrat d'une durée de deux ans (à l'exception du directeur général, qui est également le Commissaire Adjoint de l'AMC). Ce n'est cependant pas le dispositif qui avait été prévu à l'origine.

Dans certains cas, quand des postes étaient à pourvoir, il n'y a pas eu de candidat, ou du moins pas de candidat qui pouvait convenir pour le poste et certaines offres d'emploi furent publiées plusieurs fois. Il est même arrivé qu'une fois le processus de recrutement achevé, l'AJL fasse une proposition d'embauche à un candidat retenu et que celui-ci la refuse. La difficulté pour recruter des personnels pourrait résider dans la différence entre la grille de rémunération du secteur public et celle du privé et dans l'incapacité de la municipalité à proposer des salaires compétitifs.

Comme le montrent les exemples des villes étudiées, il existe une grande variété dans la taille des autorités. La taille des effectifs dépend de l'étendue des responsabilités de l'autorité s'agissant de la gestion et de l'exploitation des services. Plus elle se concentre sur des fonctions de coordination et de planification, moins elle a besoin de personnel.

Comment une autorité récemment créée peut-elle pourvoir à ses besoins en personnel?

Engager du personnel compétent peut s'avérer difficile car le transport urbain est un métier relativement nouveau dans la plupart des pays en voie de développement. Par voie de conséquence, le nombre de professionnels spécialisés dans ce domaine est relativement peu élevé. Le sujet est complexe, et les cursus universitaires classiques ont tendance à proposer des spécialisations sur un aspect du sujet ou un autre, comme le génie civil, l'économie du transport, le génie environnemental, la planification du transport, l'ingénierie des réseaux, la planification urbaine, etc. La variété des compétences requises pour maîtriser tous les aspects de la planification s'acquiert après des années d'expérience et les seules connaissances reconnues par un diplôme universitaire n'y suffisent pas. De ce fait, il est indispensable de mettre en place une stratégie pour recruter du personnel qualifié :

- Former et améliorer les compétences du personnel en place
- Recruter du personnel et les confronter à des problématiques plus larges que celles liées à leur cursus académique
- Lancer des programmes de niveau master pour créer un vivier de spécialistes
- Créer un système et des installations pour assurer la mise à jour continue des connaissances.

IV.5 Structure de gestion et de responsabilité

Les structures de gestion des autorités organisatrices varient dans une certaine mesure, mais en général elles consistent en un conseil d'administration prenant des décisions et dirigé par un directeur général à plein temps, une entité technique, et un secrétariat. Le maire de Londres préside TfL, et son adjoint est responsable du transport et fait office de Vice-Président. En outre, quinze autres membres issus d'un éventail large de parties prenantes, mettent leurs compétences professionnelles au service de TfL. Un commissaire au transport, sous l'autorité du Conseil, dirige le secrétariat de TfL. Il ou elle bénéficie de l'appui de six cadres supérieurs chargés des questions financières, des questions juridiques, de la planification, du marketing et de la communication, du métro, et des transports de surface (principalement les services de bus).

A Singapour, la LTA est dirigée par un conseil d'administration de quinze membres. Il comprend un président et le directeur général qui dirige le secrétariat, lequel est composé de plusieurs directeurs d'unité et de fonctionnaires dédiés. Il existe des divisions distinctes dans les domaines suivants : ingénierie, services généraux, immatriculation des véhicules, technologie de l'information, planification et stratégie, communication, sécurité, contrats, exploitation des routes, technologie des transports et de la billettique, et gestion des projets. Trois filiales de LTA sont également chargées de la billettique et des services de conseils.

Le conseil d'administration de TransLink est composé de neuf directeurs, nommés pour six ans par le conseil des maires, lui-même composé de tous les maires de la zone métropolitaine de Vancouver. Un directeur général, nommé par le conseil, est chargé du fonctionnement. Au niveau de l'exploitation, TransLink est divisée en plusieurs directions respectivement chargées du transport par bus, du rail, des routes, et des ponts, chacune d'elles ayant ses propres filiales d'exploitation pour ses différents services.

Le conseil d'administration du STIF est composé de vingt-neuf membres dont quinze représentants du Conseil Régional d'Ile-de France, cinq représentants de la ville de Paris, sept représentants des départements, un représentant des communes de la région, un représentant des entreprises acquittant le versement transport (impôt payé par les entreprises pour financer le transport urbain). Un représentant des usagers siège au conseil d'administration sans droit de vote.

LAMATA est gérée par un conseil d'administration de treize directeurs, nommé par le gouverneur de l'Etat, qui représentent toutes les parties prenantes, à savoir : les opérateurs de transport, les syndicats de transport de l'Etat de Lagos, le secteur privé organisé, les usagers, les gouvernements locaux de la zone, et les agences gouvernementales de l'Etat de Lagos liées au transport. Le seul membre travaillant à plein temps est le directeur général qui dirige le secrétariat.

Ainsi, la structure typique des autorités organisatrices se compose d'un conseil d'administration (ou conseil de surveillance) chargé de définir la politique de transport et où sont prises les décisions. Il est assisté d'un secrétariat technique, dirigé par un professionnel à plein temps. La taille et le type de fonctionnement varient selon les entités.

IV.6 Dispositions financières

Deux questions majeures se posent s'agissant du financement des autorités organisatrices:

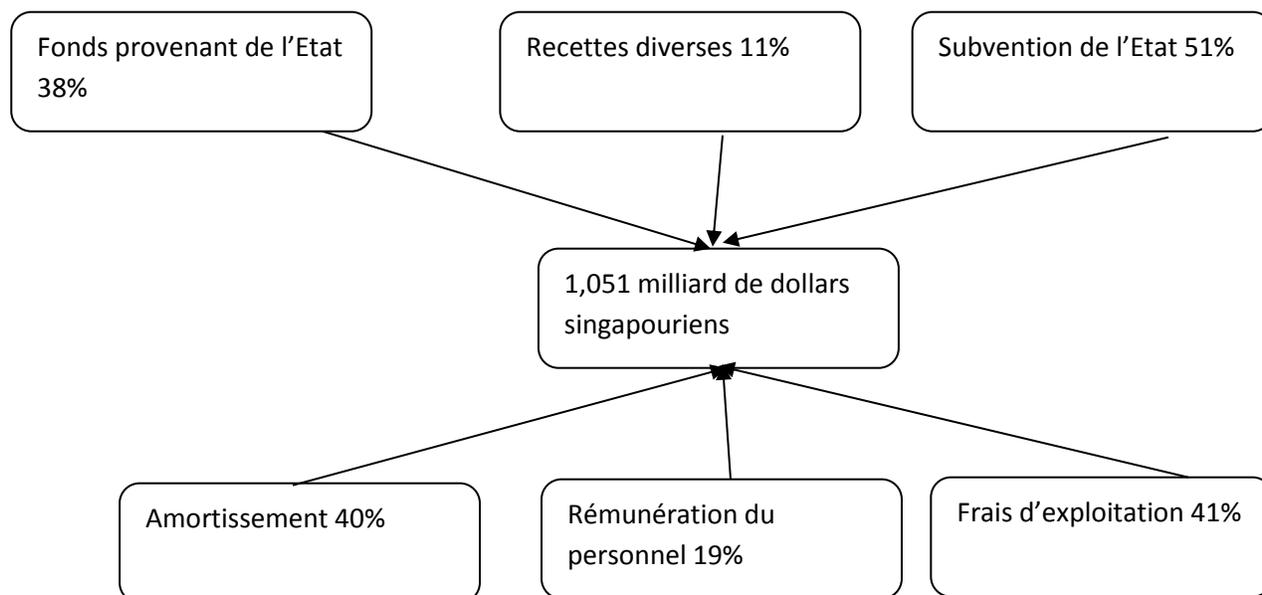
- D'où doit provenir le financement d'une autorité organisatrice : de subventions gouvernementales, de taxes, de ressources commerciales, ou d'une combinaison des trois ?
- De quel volume de fonds l'autorité organisatrice doit-elle disposer ? d'un montant lui permettant de financer ses coûts administratifs et le coût de certains projets d'études et de recherche, ou d'un montant suffisamment élevé pour réaliser des investissements en capital et subventionner les déficits d'exploitation des services ?

A Londres, TfL perçoit des subventions du ministère du transport qui se composent d'une subvention pour financer son programme d'investissement et d'une subvention générale destinée à financer l'exploitation et ses propres dépenses de fonctionnement. En 2011-2012, TfL a perçu 4727,5 M£ de subventions et a en sus a perçu 4180,9 M£ d'autres sources, dont 78 % provenait de la vente des titres de transport, 5,4 % de la « taxe sur la congestion », et 3,1 % de la publicité. Le reste de ses revenus provenait d'autres sources plus réduites. Cela lui a permis de verser 2155,6 M£ à ses filiales pour faire face à leurs coûts d'exploitation.

A Singapour, le budget de la LTA pour financer les dépenses d'investissement relatives aux projets provient essentiellement des subventions du gouvernement (cf. Schéma 2). LTA dispose également d'un budget d'exploitation alimenté par des « commissions de gestion » qu'elle reçoit du gouvernement et d'autres revenus qui s'y ajoutent, comme les frais d'immatriculation des véhicules, les frais de publicité, ou les amendes². En 2010-2011, LTA a reçu 1051 millions de dollars singapouriens, dont 38 % provenait des commissions de gestion versées par le gouvernement, 11 % d'autres taxes administratives (comme les taxes sur le stationnement des véhicules, les taxes de licence professionnelle, les taxes d'inspection des véhicules, et les frais de licence du « Rapid Transit System » (RTS), les 51 % restant correspondant à subvention du gouvernement pour les dépenses de fonctionnement.

² Les commissions de gestion sont calculées selon une formule acceptée par le ministère des Transports, ils sont révisés périodiquement pour que le financement de la LTA soit suffisant pour permettre à cette dernière d'exercer ses fonctions et responsabilités principales.

Schéma 2 : Recettes et Dépenses, Autorité du Transport Terrestre (LTA) de Singapour (2010/11)



Source : Rapport de l'Autorité du Transport Terrestre, 2010/2011 ; Notes : Les recettes diverses comprennent les droits d'immatriculation des véhicules, les revenus de la publicité, le produit des amendes, et le produit des droits de vente des véhicules.

Les commissions de gestion versées par le gouvernement ainsi que les recettes diverses collectées par LTA sont destinées au compte de revenus du transport terrestre. Les fonds disponibles sur ce compte sont utilisés pour couvrir les dépenses d'exploitation, comme la rémunération du personnel, l'entretien des routes, l'éclairage public, l'entretien du parc immobilier de LTA, les intérêts des prêts contractés par la LTA, ainsi que le remboursement d'emprunts contractés auprès du gouvernement.

Le gouvernement finance la construction des routes, des autoroutes, du réseau ferré, et des installations de transit. Il est propriétaire des routes et des infrastructures routières. LTA reste toutefois propriétaire du réseau ferré et accorde une licence pour son exploitation à un opérateur privé, qui doit supporter les coûts de fonctionnement du système et faire des provisions pour remplacer les actifs grâce aux revenus tirés de la vente des titres de transport et sans percevoir de subvention de l'Etat.

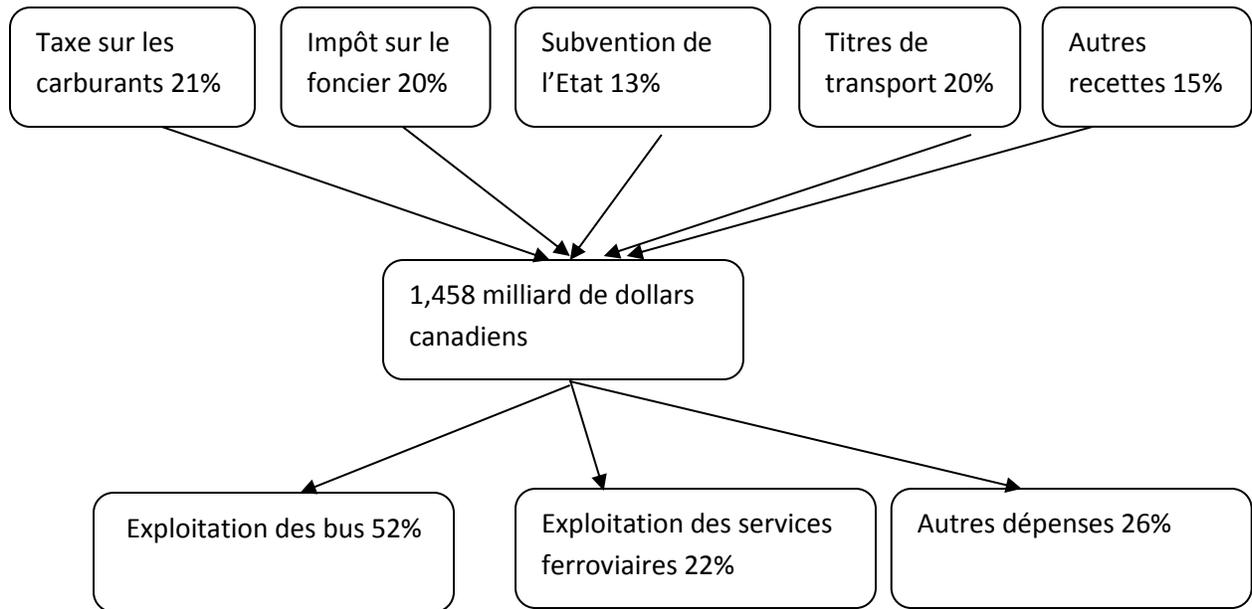
En outre, LTA collecte, pour le compte du gouvernement, différentes taxes sur les véhicules, y compris les frais d'immatriculation additionnels, les taxes routières, les taxes sur les immatriculations, et les péages routiers électroniques. Les fonds collectés sont affectés au ministère des Finances et ne constituent donc pas des revenus de LTA et ne financent pas ses

projets de transport. Les infrastructures de transport public sont principalement financées par des fonds de développement et des avances du ministère des Transports.

TransLink a été autorisée par les collectivités locales de Vancouver à collecter une taxe sur le carburant, une taxe foncière, et la taxe sur la vente de places de stationnement. Les fonds ainsi perçus sont destinés aux investissements dans les transports et à leurs coûts de fonctionnement. En 2007, la loi sur la GVTA a été modifiée pour donner pouvoir au conseil d'administration de TransLink d'augmenter annuellement la taxe foncière de 3 % et le tarif des transports de 2 % chaque année, sans avoir à demander l'autorisation du gouvernement de la province, des maires ou du commissaire au transport régional. Ce droit est une grande première dans l'histoire du gouvernement local de la Colombie Britannique.

En 2011, 682 millions de dollars canadiens (MC\$) ont été collectés, dont 312 MC\$ provenant de la taxe sur le carburant, 280 MC\$ de la taxe foncière, et 54 MC\$ de la taxe sur la vente de places de stationnement. 37 MC\$ supplémentaires proviennent de divers taxes et impôts. En plus de ces montants collectés au titre des recettes fiscales, TransLink a également perçu la somme de 196 MC\$ au titre d'un transfert du gouvernement du Canada selon diverses dispositions, tel que l'accord relatif à la taxe sur le carburant, et a collecté 432 MC\$ de recettes voyageurs. Des ressources d'un montant plus faible proviennent des péages et des revenus fonciers. Les revenus de TransLink se sont élevés à 1458 MC\$. Elle a dépensé 1439 MC\$ dont 761 MC\$ ont été utilisés pour les dépenses liées au service de bus et 321 MC\$ pour le rail.

Schéma 3 : Recettes et Dépenses, TransLink, Vancouver (2011)



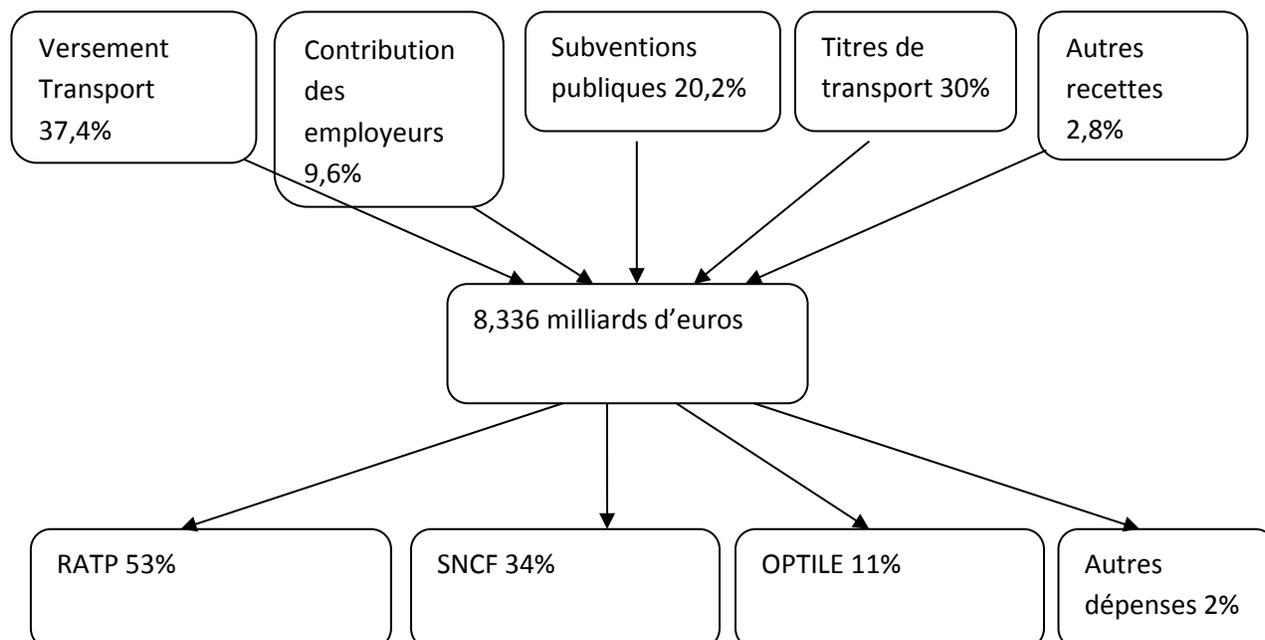
Source : TransLink, rapports annuels et rapports financiers et de gestion.

Parmi les autres sources de revenus de TransLink, figurent une taxe sur l'hydro-électricité, une taxe sur les parkings, les intérêts provenant de l'immobilier, des subventions d'exploitation en provenance du gouvernement, et les péages du Golden Bridge. Au titre des autres dépenses figurent les dépenses de police et de sécurité, les ponts, l'Albion Ferry (traversier entre Albion et Fort Langley) et les dépenses administratives.

En région parisienne, le financement pour l'exploitation des services de transport urbain s'élevait à 8336 millions d'Euros (M€) en 2011. Les sources de revenus comprennent (cf. Schéma 4) :

- a) Le versement transport (VT) : Créé en 1971 à Paris et étendu à tout le pays en 1973, cet impôt est acquitté par les entreprises et les administrations situées dans le périmètre de transport urbain (ici la région Ile de France) et comptant plus de neuf salariés. Le taux est fixé par l'autorité organisatrice des transports urbains (ici, le STIF), dans la limite d'un plafond fixé par l'Etat. Le pourcentage s'applique au total de la masse salariale et il existe trois taux différents s'agissant de la région parisienne : 2,6 % pour la ville de Paris et le département des Hauts- de-Seine, 1,7 % en Seine-Saint-Denis, et 1,4 % dans les autres départements de la région. Le versement transport constitue la principale source de financement du transport urbain. Il s'agit d'un impôt collecté et utilisé localement.
- b) Les recettes voyageurs : le STIF fixe le prix des titres de transport en fonction d'un principe de tarification zonale. Il existe cinq zones en Ile de France (il en existait huit auparavant) ; les zones 1 et 2 correspondent à Paris intramuros et le tarif augmente en fonction de l'éloignement du centre de Paris.
- c) Les subventions publiques : les subventions publiques comprennent : une contribution versée par les membres du STIF (1164 M€, 69%), les dotations versées par l'Etat au titre du transport scolaire (128 M€, 8%), les subventions du conseil régional au titre de la tarification sociale (142 M€, 8%), les subventions des départements au titre de la tarification sociale (188 M€, 11%), et une compensation des collectivités locales au titre des services déficitaires (65 M€, 4%).
- d) Les employeurs : les employeurs publics et privés de la région doivent rembourser à leurs employés 50 % du prix de leur carte d'abonnement de transport annuel. Ce dispositif existe depuis longtemps à Paris et a été généralisé à l'ensemble de la France en 2010.
- e) Les autres sources de revenus qui comprennent les recettes publicitaires, le produit des amendes, etc. L'Etat fixe le montant des amendes (infractions au code de la route et stationnement) et les collecte. En région parisienne, 50% du montant collecté revient au STIF, 25% aux départements et le reste à la région.

Schéma 4 : Recettes et Dépenses, STIF, Paris (2011)



Source : Syndicat des Transports d'Ile-de-France, 2011.

A Lagos, la loi donne à LAMATA le pouvoir d'encaisser les redevances des usagers liées à ses prestations de services et d'encaisser tous autres droits, redevances et taxes routières autorisés par le gouverneur. Un fonds pour le transport a été créé en 2002 doté d'un financement dédié provenant de l'Etat de Lagos, des redevances payées pour diverses autorisations (licences pour l'usage commercial de véhicules, taxes routières, frais des plaques d'immatriculation, et immatriculation de véhicules)³, droits dus par les concessionnaires de bus, et autres redevances perçues sur les usagers de la route (péage). Après discussion avec les représentants des trente-six états, LAMATA a obtenu de la Commission Fédérale Conjointe des Impôts, l'augmentation des redevances des usagers de la route, qui sont partagées entre LAMATA (50 %), le Trésor Public de l'état (40 %), l'agence de contrôle des véhicules routiers (5 %), et le Ministère des Transports de l'état (5 %). Le fonds pour le transport a connu une augmentation croissante de ses ressources depuis son lancement en 2006 et il s'élevait approximativement à 10 millions de dollars américains en 2011.

³ LAMATA est responsable de la régulation du trafic le long d'un projet pilote de franchise de bus et d'un corridor pour BRT, et de l'exécution et du contrôle des accords de franchise. Pour apporter cette assistance technique, LAMATA facture des droits de franchise annuels qui lui servent de source de financement additionnel de ses activités et l'aident à recouvrir ses coûts.

Le tableau 3 présente les sources de financement des autorités organisatrices analysées précédemment. LAMATA, LTA, le STIF, TfL et TransLink ont acquis une grande influence du fait des fonds qu'elles contrôlent et gèrent. Ces cinq autorités soit reçoivent des subventions gouvernementales, soit des fonds provenant de taxes qui leur sont dédiées ou ont été autorisées à collecter directement certaines taxes pour faire face aux dépenses liées au transport.

Tableau 3 : Source de Financement des Autorités Organisatrices

Villes	Autorité organisatrice	Sources de Financement
Lagos	LAMATA	Budget de l'Etat ; licences (licence pour l'usage commercial de véhicules, taxes routières, plaques d'immatriculation, immatriculation de véhicules), redevances pour les concessions de bus
Londres	TfL	Péages urbains, recettes nationales et locales
Paris	STIF	Versement Transport, recettes municipales, départementales et régionales
Singapour	LTA	Recettes générales nationales/locales (immatriculation d'automobiles, taxe sur l'essence, taxe sur le stationnement, péages urbain)
Vancouver	TransLink	Taxe sur l'essence dédiée, taxe foncière, taxe sur le stationnement

Afin de pouvoir remplir leur rôle de coordination et de facilitation, il est essentiel que les agences organisatrices disposent d'un financement pérenne car cette capacité financière leur donne la crédibilité et l'autorité requise dans leur rôle de coordination. Si disposer d'un mandat légal d'assurer la coordination entre différentes agences est important, la capacité à définir des priorités et à allouer des fonds confère à l'autorité son véritable pouvoir. En outre, les incitations financières sont un moyen efficace de faire en sorte que les changements institutionnels et d'orientations politiques désirés se réalisent. D'autres sources de revenus non basées sur les recettes voyageurs, comme la taxation des plus-values foncières ainsi que les taxes sur le carburant peuvent être utilisées.

IV.7 Evolution de l'autorité organisatrice

La structure et la forme des différentes autorités organisatrices ont évolué dans le temps en réponse aux efforts entrepris par les autorités nationales et municipales pour améliorer les services de transport.

Créer une autorité organisatrice du transport urbain requiert généralement de regrouper en un lieu unique plusieurs fonctions, exercées auparavant par différentes agences. Parmi ces fonctions on trouve la planification des infrastructures routières et des autres infrastructures de transport, l'exploitation de plusieurs modes de transport public, le stationnement, la délivrance des

autorisations de transport, et les fonctions liées à la sécurité. De ce fait, une certaine restructuration institutionnelle peut s'avérer nécessaire lors de la création d'une autorité organisatrice. Dans certains cas, au lieu de restructuration institutionnelle, une autorité organisatrice peut être créée en tant que nouvelle entité à laquelle on donne un pouvoir de coordination, sans causer de bouleversement dans une institution déjà existante. Dans cette hypothèse, les autorités organisatrices ont tendance à prendre des responsabilités dont personne ne se chargeait auparavant. Dans d'autres cas, les institutions existantes sont restructurées, réformées et parfois même supprimées, pour permettre le transfert des responsabilités à la nouvelle institution.

Une difficulté que rencontrent toutes les nouvelles autorités est de pouvoir se développer de manière à pouvoir jouer leur rôle sans que les entités existantes ne soient un frein pour elles. De même, lorsqu'il y a des villes de taille et d'importance très différentes au sein de l'agglomération, faire converger les intérêts de la ville la plus importante avec ceux des plus petites s'avère délicat. Le plus souvent, un dirigeant influent et puissant, un « champion » est indispensable pour apporter à ces institutions le soutien dont elles ont besoin afin de les stabiliser et les rendre performantes.

Le processus d'évolution peut être difficile et prendre du temps. Une autorité peut mettre plusieurs années avant de se stabiliser et commencer à jouer un rôle significatif. Ainsi, la difficulté n'est pas uniquement de créer une autorité organisatrice, mais de s'assurer qu'elle acquerra une légitimité et deviendra efficace. Les autorités organisatrices des villes étudiées pour ce rapport ont toutes évoluées d'une façon unique au cours des ans.

Singapour

La difficulté politique majeure rencontrée par Singapour dans les années 60 et au début des années 70 tenait au fait que la planification urbaine et la planification des transports étaient inadéquates et insuffisamment coordonnées. L'accession à l'indépendance en 1963, associée à la volonté de développer un vaste programme urbain ont eu pour conséquence la mise en place d'une planification urbaine et d'une planification des transports coordonnées. Le premier plan intégré d'aménagement urbain et du transport a vu le jour en 1971, établissant le cadre de base d'une planification le long de corridors identifiés. En parallèle, un comité de réorganisation des services de bus a été créé en 1973 pour tenter d'améliorer le laissez-faire qui prévalait dans ce secteur et de changer la conception du bus en tant que mode de transport public. Cela a consisté à modifier complètement le système pour passer d'un marché ouvert avec de nombreux opérateurs à une exploitation centralisée et planifiée avec un nombre limité d'opérateurs.

Après des années de discussions et d'études, la décision fut prise en 1982 de réaliser un système de transport lourd et la Société de Transport Rapide de Masse (Mass Rapid Transit Corporation – MRT) fut ainsi créée pour le réaliser et le réguler. L'objectif était d'organiser l'utilisation du foncier en créant autour du cœur de ville de Singapour des villes satellites denses connectées à l'aide d'un réseau de transport, la densification se faisant autour des gares. Le concept initial de 1971 prévoyait également un développement important des infrastructures routières, pour passer

de 800 kilomètres à la fin des années 60, à pratiquement 3 000 kilomètres en 1990⁴. L'attention portée de façon stratégique sur le long terme impliquait de se concentrer simultanément sur quatre domaines : la planification urbaine et des transports, le développement d'un système de transport public de qualité, la création d'un réseau de routes, la gestion de la demande par le biais du contrôle de la propriété des véhicules privés et le contrôle de leur utilisation.

L'Autorité de Transport Terrestre fut créée en 1995 pour tenter d'intégrer la planification, le développement, la construction et la gestion de toutes les infrastructures publiques et privées de transport. Quatre agences gouvernementales furent fusionnées pour cela: la Direction des Routes et des Transports du Ministère des Travaux Publics, la Direction des Transports Terrestres du Ministère des Communications (actuellement Ministère des Transports), la Mass Rapid Transit Corporation, et le service de l'immatriculation des véhicules. Leurs fonctions, avant la fusion, sont présentées dans le Tableau 4.

Tableau 4 : agences ayant fusionné pour former la LTA

Agence	Rôles et Responsabilités
Mass Rapid Transit Corporation	Responsable de la planification, la construction et la réglementation du système de transport lourd (rail et métro)
Direction des Routes et du Transport du Ministère des Travaux Publics	Planification, conception, construction et entretien des routes, voies piétonnes, abris bus, terminaux de bus, stations de transfert modal, stations de taxis, etc.
Direction des Transports Terrestres du Ministère de la Communication	Développement des stratégies et politiques de transport terrestre
Service de l'immatriculation des véhicules	Enregistrement, licences pour les véhicules, collecte des taxes sur les véhicules, administration, réglementation et gestion des droits de propriété sur les véhicules, utilisation et politiques de sécurité, administration d'un système de quota de véhicules, application des règles et réglementation relatives à la loi sur la circulation routière

⁴ *Ilsa Sharp, The Journey : Singapore's land transport story (Singapore : Land Transport Authority, 2005)*

La création de la LTA constitue un changement fondamental d'approche du développement du transport terrestre qui implique de faire abstraction de l'ancienne approche qui consistait soit à développer le système de transport afin de desservir des quartiers déjà existants, soit à planifier séparément les transports et le développement urbain. La nouvelle approche consiste à planifier de façon conjointe les infrastructures de transport et le développement urbain.

L'une des plus grandes difficultés lors de la création de la LTA fut de faire en sorte que les personnels se départissent des réflexes et de la culture de leurs institutions. Faciliter l'intégration des personnels et des fonctions a constitué une priorité⁵.

Afin d'éviter les rivalités et la jalousie parmi le personnel issu des différentes agences, le premier défi à relever, lors de la formation de la LTA, fut d'harmoniser les grilles de salaires et l'éventail des compétences, la culture d'entreprise, les habitudes de travail et les priorités du personnel issus des différentes agences. La LTA a ainsi mis en place une grille des salaires et des avantages sociaux unique pour le personnel avec une prise d'effet au 1^{er} septembre 1995. Pour ce faire, un travail préparatoire et de planification préalable à la création de la LTA a été réalisé. La rationalisation des salaires pour l'ensemble des personnels issus des différentes agences impliquait un travail important de description et d'évaluation des postes afin de s'assurer que chaque employé fût rémunéré équitablement en fonction de son travail.

Préalablement à la création de la LTA, des présentations ont été effectuées pour sensibiliser le personnel à la création de la nouvelle autorité, y compris à la politique de gestion du personnel, aux salaires et aux avantages sociaux. Ces actions ont permis de développer une culture d'entreprise fondée sur une approche consultative dans laquelle des efforts sont faits pour comprendre et prendre en compte les véritables préoccupations du personnel avant de mettre en place tout changement majeur de politique.

Plusieurs types d'activités ont été organisés au sein de la LTA pour aider le personnel à mieux se connaître sur le lieu de travail et lors d'évènements sociaux. Ainsi, des retraites ont été organisées pour les personnels d'encadrement et utilisées pour développer un langage commun et les aider à comprendre en quoi leur travail contribuait à la vision et à la mission de la nouvelle autorité. Des activités pour développer l'esprit d'équipe ont été proposées à l'occasion des retraites et ont aidé les employés à mieux se connaître, à un niveau plus personnel, créant ainsi des relations de travail plus amicales fondées sur le dialogue et l'échange.

L'inclusion de la MRTC dans la LTA fut bénéfique dans la mesure où elle lui a apporté une culture d'entreprise de services. Les trois autres structures étaient issues de différents ministères et ne disposaient ni de ressources humaines propres ni de fonctions administratives ; leurs fonctions ressources humaines étaient gérées de manière centralisée par les ministères et la Division du Service Public, qui contrôlaient le recrutement, l'avancement et l'affectation du personnel. Des dispositifs innovants ont été mis en place tels que des activités sociales dans l'entreprise et des incitations financières pour récompenser les nouvelles suggestions ; ceux-ci ont permis de

⁵ *Entretien avec Maria Coy, directrice du groupe des fonctions spéciales, LTA, Singapour, 15 mars 2012.*

favoriser l'interaction entre le personnel ainsi que le développement d'une culture d'entreprise et d'une identité propres à la LTA.

Fort heureusement, la LTA a eu la chance de ne pas être confrontée à d'autres institutions exerçant déjà les fonctions pour laquelle elle était mandatée car elle a été créée en regroupant les entités qui effectuaient chacune une partie du travail qui lui a été dévolu. Ainsi, sa création fut plus une consolidation institutionnelle et une restructuration que la création d'une entité complètement nouvelle. Le défi d'intégrer des personnels ayant tous des parcours différents nécessitait un leadership visionnaire et le désir non seulement de créer la LTA mais également de la stabiliser.

Londres

Avant 1933, la propriété et la gestion du système de transport de Londres relevait d'un grand nombre d'organismes différents et autonomes. A cette époque, les bus desservaient ce qui est aujourd'hui le Grand Londres ainsi que plusieurs comtés avoisinants. Dans le Grand Londres, le réseau de bus était complété par les systèmes de tramways et de trolleybus. Les tramways ont été supprimés en 1952 et les trolleybus dix ans plus tard, et les bus ont remplacé ces deux services. Le métro, le London Underground, a été inauguré en 1863. Il a été mis en place et appartenait à l'Underground Electric Railways Company of London (UERL) et au Metropolitan Railway. Les réseaux de tramways et de trolleybus appartenaient à différentes autorités locales et entreprises publiques et les bus appartenaient à une multitude de compagnies privées. Nombre de ces services se faisaient concurrence, engendrant des chevauchements inutiles. Le Conseil du comté de Londres gérait l'exploitation du tramway dans le comté de Londres, mais ses compétences ne portaient pas sur les itinéraires des bus et tramways en dehors de sa compétence territoriale ou au réseau ferré, qui s'étendait également jusqu'aux comtés voisins.

L'évolution des autorités organisatrices de transport à Londres peut être divisée en six phases.

1933–1948: Le Conseil chargé du Transport de Passagers de Londres

Les différents modes de transport public de Londres ont été pour la première fois placés sous le contrôle du Conseil chargé du Transport de Passagers de Londres (LPTB) en 1933. Celui-ci remplit la fonction d'autorité organisatrice du 1^{er} juillet 1933 au 31 décembre 1947 et unifia pour la première fois les services de transport dans la région de Londres. La Loi sur le Transport de Passagers à Londres de 1933 retira la responsabilité de 269 km d'itinéraires de tramway au Conseil du comté de Londres, à trois communes d'arrondissement, et à un certain nombre d'autres collectivités locales de l'agglomération du Grand Londres et la transféra au LPTB. La Loi confia également au LPTB le contrôle des lignes de métro de l'UERL ainsi que la supervision des services de bus dont la Metropolitan Police avait auparavant la charge. La zone de compétences du LPTB était bien plus étendue que les limites actuelles du Grand Londres, et était connue sous le nom de zone de transport de passagers de Londres (London Passenger Transport Area). Durant cette période, le réseau du métro connut une expansion massive qui joua un rôle majeur dans le développement des banlieues. La Seconde Guerre mondiale porta un coup d'arrêt à ce

programme de développement ; des projets furent abandonnés et d'autres terminés après la fin du conflit.

1948-1963: L'agence exécutive du Transport Londonien

L'agence exécutive du transport Londonien (London Transport Executive, LTE) fut l'autorité organisatrice du 1^{er} janvier 1948 au 31 décembre 1962. Cette agence publique faisait partie de la Commission Britannique des Transports, qui pour la seule et unique fois de l'histoire a réuni les transports Londoniens et les chemins de fer britanniques en une seule entité.

1963-1970: le Conseil du Transport Londonien

Le Conseil du Transport Londonien (London Transport Board) fut l'autorité organisatrice du 1^{er} janvier 1963 au 31 décembre 1969. Il rendait compte directement au ministère des Transports, mettant ainsi fin à son association avec les chemins de fer britanniques. Durant cette période, de nombreuses compagnies de chemin de fer non rentables furent dissoutes, peu d'investissements dans les transports publics furent réalisés et le parc automobile se développa.

1970-1984: le Conseil du Grand Londres

Le Conseil du Grand Londres (Greater London Council, GLC) fut l'autorité organisatrice du 1^{er} janvier 1970 au 28 juin 1984 et l'Agence Exécutive du Transport Londonien remplit le rôle d'agence exécutive. La loi sur le GLC fut adoptée en 1963, quand le Conseil du Transport Londonien fut créé. Cependant, les responsabilités ne furent transférées à la nouvelle autorité qu'au 1^{er} janvier 1970 et le GLC ne contrôlait que les services qui relevaient des limites géographiques du Grand Londres.

1984-2000: London Regional Transport

Le Transport Régional Londonien (London Regional Transport, LoRT) fut l'autorité organisatrice du 29 juin 1984 au 2 juillet 2000. Le GLC fut dissout en 1986, ses responsabilités en matière de transport public lui ayant été retirées deux ans auparavant. La nouvelle autorité fut placée sous le contrôle direct du gouvernement et rendait compte au secrétaire d'état chargé des transports. La loi sur le LoRT contenait des dispositions pour créer des filiales afin d'exploiter le système de métro (Underground) et les services de bus, et en 1985, la London Underground Limited (LUL), une filiale à 100 % de LoRT, fut créée pour gérer le réseau du métro. En 1988, dix entreprises individuelles furent créées pour gérer le réseau de bus. La London Buses Limited (LBL) fut constituée pour promouvoir la privatisation des services de bus. LoRT fut transformé en autorité chargée des appels d'offres pour l'exploitation en concession des itinéraires de bus ; les parts et les actifs de LoRT dans l'exploitation des services de bus furent divisés en douze entreprises essentiellement à caractère privé sous la bannière de LBL. Ces unités furent mises en concurrence avec des opérateurs privés pour l'attribution de contrats au début de 1984. Elles furent toutes vendues vers 1994/95, devenant elles-mêmes des opérateurs privés.

Depuis 2000: Transport for London (TfL)

L'Autorité du Grand Londres, qui a remplacé GLC, fut créée en 2000 avec une agence exécutive chargée du transport, Transport for London TfL, qui commença à opérer en tant qu'autorité organisatrice le 3 juillet 2000.

Ainsi, le processus de réorganisation institutionnelle qui a débuté en 1933, en regroupant tous les modes de transport sous une seule autorité, a connu une longue évolution qui a abouti à la création de TfL. De 1984 à 2000, le gouvernement national a assumé la responsabilité de la planification du transport urbain de Londres et la gestion du système, période durant laquelle une réforme majeure du mode de gestion des services de bus fut conduite. Une fois cette réforme achevée, la responsabilité de cette gestion fut transférée aux collectivités locales.

Paris

Les tentatives de création d'un organisme de coordination du transport public à Paris ont débutées en 1938, quand le Comité des Transports Parisiens fut créé par le décret-loi du 12 novembre 1938. Le comité était composé majoritairement de représentants de l'Etat. Une réorganisation fut entreprise par la loi du 21 mars 1948, qui aboutit à la création de la Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP) et de l'Office Régional des Transports Parisiens. En janvier 1949, ce dernier succéda au Comité des Transports Parisiens. Le décret du 14 novembre 1949 réorganisa plus encore le transport de voyageurs dans la région parisienne. A cette époque, l'Etat couvrait les déficits des services ferroviaires.

Une décennie plus tard, l'ordonnance 59-151 du 7 janvier 1954, remplaça l'ORTP par le Syndicat des Transports Parisiens (STP), qui comprenait les représentants des départements de la Seine, de la Seine-et-Oise, de la Seine-et-Marne et de la ville de Paris. Le STP fut réorganisé en 1968 afin d'y faire entrer des départements nouvellement créés : la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne et le Val-d'Oise. En 1971, le STP se vit confier la gestion du Versement Transport, impôt nouvellement créé, qui devint la source principale de financement du transport public pour la région parisienne. En 1991, la compétence du STP fut étendue à toute la région Ile-de-France.

La loi 2000-1208 du 13 décembre 2000, a substitué le Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF) au STP et fait entrer la Région au conseil d'administration du STIF. En 2005, l'Etat a abandonné sa majorité au Conseil et transféré la présidence du STIF du préfet de la Région Ile de France, représentant l'Etat, au Président du Conseil Régional.

Aujourd'hui le STIF est constitué de 1 284 municipalités et huit départements avec une population totale de 11,5 millions d'habitants. Le processus de création de l'autorité organisatrice des transports à Paris a donc, comme à Londres, fait l'objet d'une longue évolution avant d'être stabilisé.

Vancouver

Le système de transport public de la ville de Vancouver remonte à 1897, avec un système de tramway exploité par la Compagnie Electrique de Chemin de Fer de Colombie Britannique (BC Electric), entreprise privée de services collectifs régulée par la province de Colombie Britannique.

Ce service de transport fut développé en lien avec la croissance de la population de Vancouver entre 1897 et 1930. Dès 1940, Vancouver possédait un réseau bien établi de tramways et de chemins de fer interurbains⁶. Le gouvernement provincial fit l'acquisition de BC Electric en 1962 en vertu d'une loi qui en exigeait la vente. L'entreprise fut renommée l'Autorité pour l'Hydro-Electricité de la Colombie Britannique (British Columbia Hydro and Power Authority, BC Hydro). Entre 1960 et 1970, l'accent fut mis sur la construction d'autoroutes, entraînant une relative stagnation du réseau et des services de transport public.

A partir de 1970, diverses raisons incitèrent les gouvernements provinciaux et régionaux à consolider et renforcer les services de transport public dans le District Régional du Grand Vancouver (GVRD). En 1971, le GVRD commanda un rapport pour étudier les options de systèmes de transports de masse pour la région. Le rapport recommanda une restructuration complète du système de bus régional et la mise en place par GVRD d'un système de transport léger sur rail, pour desservir notamment les banlieues alors en pleine croissance⁷. En 1972, le gouvernement provincial nouvellement élu mit fortement l'accent sur le transport public à Vancouver et dans les autres municipalités. Il créa le bureau municipal de transport au sein du ministère des affaires municipales pour que l'attention soit portée sur le financement des services de transport. En 1976, le système de transport de Vancouver fut rattaché au bureau des services de transport urbain.

En 1979, le bureau des services de transport urbain fut supprimé, et l'Autorité de Transport Urbain (Urban Transit Authority, UTA), société publique détenue par le gouvernement provincial, fut créé au sein du ministère du Transport et des Autoroutes (MOTH). Le mandat de l'UTA était de coordonner la planification, la promotion, et le financement des systèmes de transport publics municipaux dans toute la province. Il prévoyait de donner aux collectivités locales un rôle plus important dans la prise de décision et le financement de leurs systèmes de transport en commun. En 1980, l'exploitation des systèmes de transport de Vancouver et de la ville de Victoria furent transférés de BC Hydro à l'UTA, et en 1982, UTA fut renommée BC Transit.

En février 1997, le conseil d'administration du GVRD arrêta les principes d'une négociation pour la création d'une nouvelle autorité régionale de transport. Le GVRD souhaitait exercer un contrôle sur son système de transport afin qu'il soit plus en adéquation avec ses objectifs d'accroissement de la population, de développement économique, et d'amélioration de la qualité de l'air, tels qu'exprimés dans le plan stratégique visant à faire de la région de Vancouver une région à haute qualité de vie. Le GVRD et la province s'entendirent pour négocier, le processus débuta en février, et ils signèrent un accord en septembre 1997.

En février 1998, l'accord entre le gouvernement provincial et le GVRD pour créer une nouvelle autorité fut annoncé et le 30 juillet 1998, l'assemblée législative de Colombie Britannique adopta

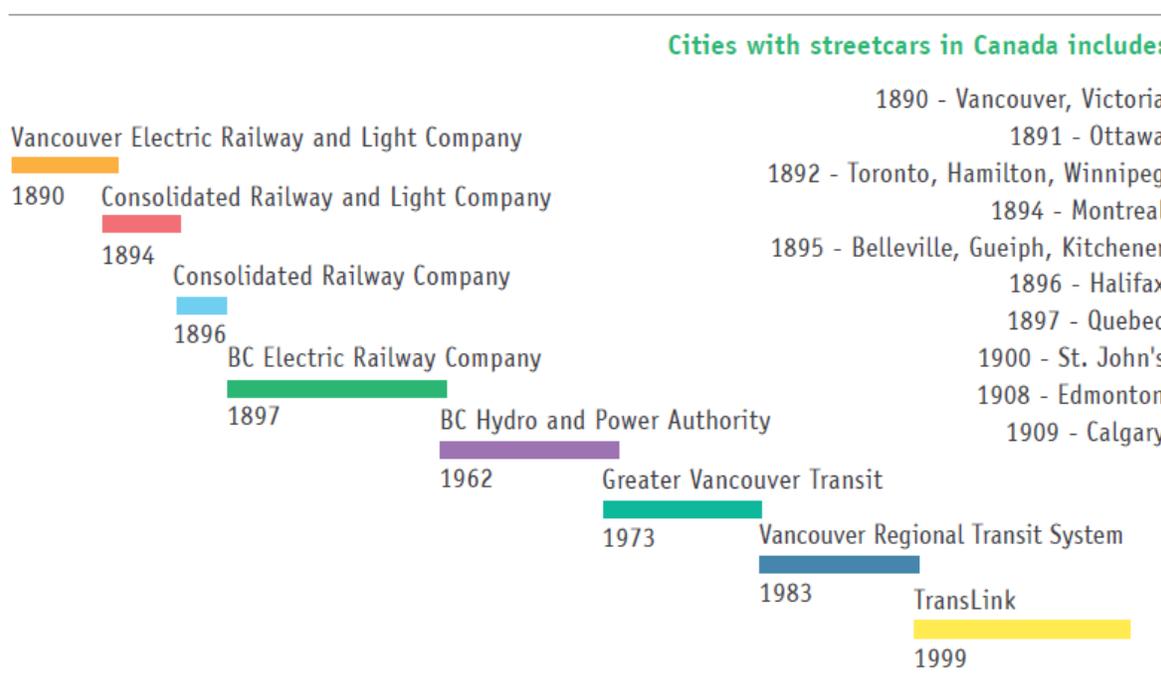
⁶ *GS Tram*, « Vancouver, British Columbia : About 1940 », <http://www.tundria.com/trams/CAN/Vancouver-1940.shtml>.

⁷ *R.Kelly*, « Report on Rapid Transit Options for Metro Vancouver » Greater Vancouver Regional District, 1971

la loi 36, dite loi sur l’Autorité des Transports du Grand Vancouver. Le 1^{er} avril 1999, l’Autorité des Transports du Grand Vancouver (GVTA), connue également sous le nom de TransLink,⁸ fut créée et devint l’agence responsable de la planification, du financement, de la construction, et de la promotion d’un système intégré de transport, pour le GVRD, désormais dénommé Métro Vancouver. La loi stipulait que les plans de transport de TransLink devaient intégrer les objectifs de GVRD.

La loi créant TransLink, permet d’élargir le cadre et le mandat pour la planification des transports et sa mise en œuvre dans l’aire métropolitaine par rapport à la situation antérieure. Le Schéma 5 montre les évolutions depuis l’Electric Railway Company jusqu’à TransLink.

Schéma 5 : Vancouver : de l’Electric Company à TransLink



Source: V. Setty Pendakur, “TransLink Vancouver, South Coast British Columbia Transportation Authority: Evolution, Success and Challenges, 1970–2011,” working paper, World Bank, Washington, D.C., July 2012.

La GVTA fut la première agence de transport d’une agglomération d’Amérique du Nord responsable à la fois pour les grandes voies de communication et le transport urbain. La GVTA avait compétence pour créer des filiales et signer des contrats pour la prestation de service de transport, les services routiers, et les programmes alternatifs de déplacements pour gérer la demande. De par la loi, cette agence devait élaborer des plans stratégiques de transport à moyen

⁸ Comme mentionné, en 1998, quand la GVTA fut lancée, elle était connue sous le nom de TransLink. Dans ce rapport, la GVTA, envisagée durant la période 1998-2008 est appelée TransLink, et après 2008, c’est l’Autorité des Transports de la Côte Sud de la Colombie Britannique qui porte le nom de TransLink.

et long terme pour soutenir les objectifs de la région et devait consulter à la fois le public et les parties prenantes lorsque ces plans étaient préparés. La loi instituant la GVTA prévoyait que l'autorité devait financer et exploiter les services conformément aux plans stratégiques, qui devaient être approuvés par le conseil de la GVTA et ratifiés par le conseil du GVRD.

Créer une telle autorité de transport représenta une occasion unique pour consolider la planification des transports et sa mise en œuvre en adoptant une approche intégrée au niveau métropolitain. La loi sur la GVTA prévoyait également plusieurs sources de revenus qui n'étaient pas disponibles auparavant. Bien que la GVTA eût entière autorité sur les taxes foncières et la tarification des transports, la région se réserva le droit d'approuver ou de rejeter toutes autres taxes proposées par TransLink (taxe sur l'essence, taxe sur le stationnement, redevance sur les factures d'électricité).

En novembre 2007, l'assemblée législative de la Colombie Britannique adopta la loi 43, portant modification de la loi sur la GVTA, qui modifia de manière substantielle la loi originale et changea le nom de l'autorité organisatrice pour adopter celui d'Autorité de Transport de la Côte Sud de la Colombie Britannique (SCBCTA). TransLink commença à exercer ses fonctions en application de la nouvelle loi en avril 2008.

Avec ce nouveau mandat, TransLink a étendu la zone desservie par son service de transport au nord jusqu'à Pemberton et à l'est jusqu'à Hope, cette extension faisant l'objet d'accords de service avec les municipalités. La Loi impose à TransLink d'adopter un plan de transport à long terme (trente ans) qui doit être actualisé tous les cinq ans, ainsi qu'un plan glissant à dix ans, mis à jour tous les ans. TransLink doit également consulter le public, les collectivités locales, et autres parties prenantes de la zone desservie lorsque ces plans sont modifiés.

La Loi sur l'Autorité de Transport de la Côte Sud de la Colombie Britannique a donné pouvoir au conseil d'administration de TransLink d'augmenter chaque année la taxe foncière de 3 % et les prix des titres de transport de 2 % sans avoir besoin d'une approbation externe (c'est-à-dire du gouvernement provincial, du conseil des maires, ou des commissaires de transport de la région de Vancouver).⁹ Comme indiqué précédemment, ce pouvoir est une première dans l'histoire des collectivités locales de Colombie Britannique.

En plus de l'extension de la compétence géographique de TransLink, la loi de 2008 a également modifié la composition et le processus décisionnel au sein du conseil d'administration afin de donner plus de pouvoirs à la Province et aux collectivités suburbaines.

Lagos

L'Autorité de Transport de l'Agglomération de Lagos (LAMATA) fut créée en 2003, d'une part pour développer une vision et une plateforme de planification stratégique pour s'attaquer aux

⁹ *Rapport Annuel de TransLink, 2007, Rapport annuel et Relevé de Comptes, 2007/08, 25.*

besoins en transport de l'agglomération jusque-là négligés, et d'autre part pour coordonner les activités des différentes agences exécutives pour une mise en œuvre cohérente et commune.

LAMATA fut créée par une loi, la Loi LAMATA, adoptée le 13 janvier 2002 et promulguée le 2 décembre 2003. L'autorité a la responsabilité de la planification et la coordination du transport dans l'agglomération de Lagos, avec, comme premiers mandats, de diriger la planification du transport, apporter assistance dans la formulation des politiques de transport, ainsi que de coordonner les décisions les plus importantes en matière d'exploitation, d'investissement et de mise en œuvre. La loi créant LAMATA fut renforcée en 2007 pour inclure la planification et les fonctions de régulation pour l'ensemble des modes de transport.

Par comparaison aux expériences de Singapour (où la LTA est le résultat de la fusion d'agences existantes), Londres (où TfL fut créée en remplacement d'une organisation existante) et Vancouver (où TransLink évolua sur plusieurs décennies), l'expérience de Lagos est totalement différente. En effet, LAMATA fut créée en tant qu'organisation complètement nouvelle, et les fonctions qui lui furent confiées n'avaient jamais été, pour la plupart, exercées auparavant par d'autres organisations. Le soutien pour créer LAMATA, en tant qu'entité de planification globale et de coordination, vint du gouverneur de l'état, car cela lui permit de poursuivre l'un de ses objectifs politiques (l'amélioration du service de transport public) durant sa campagne avant les élections. L'état fournit le financement initial avec le soutien d'institutions financières internationales comme la Banque mondiale.

La première motivation pour créer LAMATA était d'en finir avec l'existence d'une multitude d'agences (plus de 100), ayant une incidence sur le transport urbain et ayant conduit à l'inertie, sources de difficultés extrêmes dans la mise en œuvre du changement qui était nécessaire. Alors que LAMATA peut être considérée comme un exemple réussi d'agence chargée de la planification stratégique, son premier objectif fut l'entretien et la réhabilitation d'un réseau « central » de routes fort négligé. LAMATA fut très efficace dans l'amélioration des infrastructures routières, pour un coût peu élevé ; bien plus efficace que le ministère du Transport et des Travaux.

Durant cette période initiale, quand LAMATA essayait encore de s'imposer et de gagner le soutien des politiciens et du public, sa capacité à fournir des routes fiables lui permit de gagner reconnaissance et crédibilité en tant qu'organisation professionnelle. Son succès rendit possible la poursuite de réformes stratégiques difficiles (comme la négociation avec les opérateurs de bus, l'augmentation du prix des billets de bus pour améliorer la pérennité financière des entreprises privées de bus, l'obtention de soutien pour favoriser les projets de partenariats public-privé, et la préparation de plans à long terme intégrés).

La leçon la plus importante à retenir est que lorsqu'une nouvelle institution est créée, les institutions déjà existantes se sentiront inévitablement menacées. L'une des difficultés pour la nouvelle institution est d'afficher ses qualités, en matière de bonne administration et de politique publique, suffisamment tôt pour recueillir le soutien politique nécessaire.

Les origines de LAMATA remontent au Programme d'Etude de Gestion des Système de Transport et de Transport en commun de Lagos (LMTS) de 1992, qui identifia la nécessité de

créer une autorité qui serait la seule responsable du transport pour Lagos. En 1996, Le Cadre de Travail Détaillé pour la Création de LAMATA (DFEL) fut élaboré. La loi créant LAMATA fut signée en 2002.

LAMATA fut constituée avec un objectif bien précis et un mandat lui permettant de se concentrer dès le début sur une mission bien spécifique. Le Projet de Transport Urbain de Lagos (LUTP) qui prévoyait la construction d'un BRT, la création et l'entretien d'un réseau routier central, proposait un plan de travail qui fut ensuite étendu lorsque LAMATA devint opérationnelle.

A ses débuts, LAMATA était perçue comme une unité d'exécution de projet supervisant un projet financé par des bailleurs de fonds. Soutenue cependant par un « champion » politique (le gouverneur de l'état) et par un « champion » technique (le directeur de LAMATA), LAMATA fut capable de jouer un plus grand rôle dans la planification stratégique. Plusieurs projets importants, y compris la planification et la construction d'un BRT léger, la planification de la construction de deux voies ferrées et le développement d'infrastructures routières, ont permis de forger à la fois son identité et son rôle.

l'Office du Transport Public Urbain de Lagos (LUPTO), le précurseur de LAMATA, fut créé en 2001. La loi relative à LAMATA de 2002 peut être considérée comme celle qui a formalisé et donné l'élan pour permettre la transition entre LUPTO et LAMATA. Le développement de LAMATA fut réalisé en deux phases, la première étant sa création en 2003, fondée sur la loi de 2002, et la seconde étant la Loi relative à LAMATA de 2007, qui étendit son mandat et son autorité.

Il est important de noter que LAMATA fut capable d'offrir à ses employés des rémunérations dignes du secteur privé, ce qui permit d'attirer et de garder du personnel de haut niveau. LAMATA pouvait s'appuyer (et peut toujours) sur la compétence de cadres très expérimentés dans le secteur du transport ayant d'excellentes compétences techniques, engagés sur la base de contrats à durée déterminée et non comme fonctionnaires. Le directeur général et les cadres supérieurs avaient une expérience internationale, y compris dans des organisations comme TfL. Les principaux problèmes de démarrage furent les suivants :

- Surmonter l'opposition au changement des agences existantes en raison de leur manque de sensibilisation, chevauchement des mandats, réticence à l'idée d'abandonner leurs fonctions et responsabilités, ou encore jalousie à l'égard des meilleurs salaires et conditions de travail offerts par LAMATA : LAMATA organisa un forum pour travailler avec les agences impliquées pour échanger des informations, leur donner à elles et à LAMATA l'opportunité de se familiariser les unes avec les autres, créer la confiance, et établir de nouvelles relations de travail.
- Surmonter l'opposition au changement du secteur privé. Les progrès en la matière se firent grâce à des projets tels que le BRT léger et un projet pilote de franchise de service de bus qui donna des opportunités tant aux propriétaires qu'aux employés. La majorité de l'industrie du transport, cependant, resta en dehors de toute régulation et contrôle formels.

- Faire face au manque de qualité, discipline et professionnalisme des prestataires locaux, y compris les entreprises et les consultants.
- Gérer les attentes du public.
- Recruter du personnel qualifié et expérimenté et l'aider dans son développement.
- Atteindre une pérennité financière et réduire la dépendance envers les bailleurs de fonds : cet objectif fut atteint avec la création d'un fonds pour le transport (financé sur le budget de l'état et les redevances des usagers).
- Faire face aux risques politiques liés au changement dans les administrations : cela fut possible, grâce notamment au BRT léger, le nouveau gouverneur continuant à soutenir ce projet débuté sous le mandat de son prédécesseur (Mobereola 2006)

Leçons

Les exemples de Londres, Paris, et Vancouver, indiquent clairement que les autorités organisatrices ont besoin de temps pour se stabiliser. La promulgation d'une loi, d'un décret ou la conclusion d'un accord entre villes n'est pas en soi suffisant, et trouver l'équilibre entre les attentes et les possibilités peut prendre des années. Des modifications peuvent être nécessaires pendant cette période d'évolution, et le fait que la première structure créée ne soit pas parfaite ne doit pas être un motif de découragement.

Le point de départ, dans la plupart des villes étudiées ci-dessus, remontant parfois aux années 60 et 70, n'est pas tellement différent de ce que connaissent aujourd'hui les villes en développement.

Il existait une prédominance de l'exploitation non régulée des services de bus, un éparpillement des responsabilités entre plusieurs agences, et une forte tendance à préférer les investissements lourds. Ainsi, les problèmes rencontrés par le système de transport public de Singapour au milieu des années 70 incluaient une mauvaise gestion du trafic, une congestion importante, des services de transport public inadéquats et inefficaces ainsi que de mauvaises infrastructures. Le secteur des bus n'était pas réglementé et de nombreux opérateurs se faisaient concurrence sur la voie publique. Les bus étaient comparés à des « moustiques », se faufilant dans la circulation selon des itinéraires aléatoires et rendant un service de mauvaise qualité. Aujourd'hui les villes étudiées proposent des services de grande qualité, parmi les meilleurs au monde, ce qui prouve qu'une autorité organisatrice efficace peut améliorer la mobilité des habitants d'une agglomération.

La capacité financière d'une autorité organisatrice et sa faculté à allouer des ressources à différents opérateurs sont ses meilleurs atouts pour mener à bien ses projets. Les autorités organisatrices qui réussissent, comme le STIF, TransLink et LAMATA, bénéficient de sources de financement dédié pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement. De même, TfL et LTA à Singapour reçoivent des subventions importantes du gouvernement. Bien qu'un mandat légal pour coordonner les différentes agences soit utile, rien n'est plus efficace que la capacité d'une autorité organisatrice à allouer des fonds.

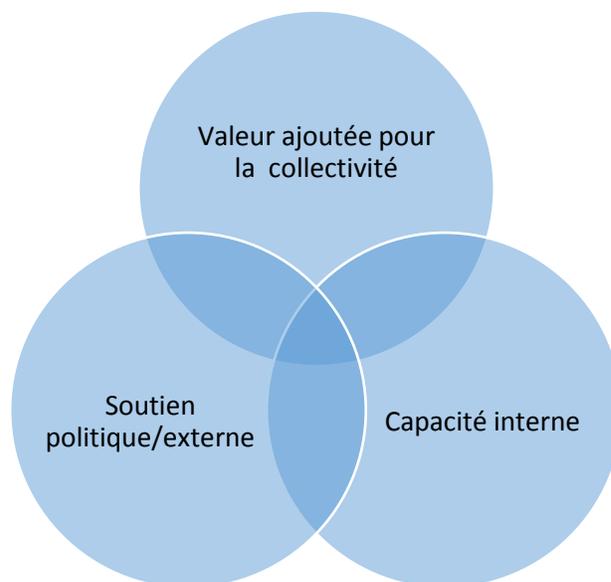
V. Facteurs clé pour la pérennité de l'autorité organisatrice

Si il n'est pas être très difficile de créer une autorité organisatrice, comme plusieurs villes ont pu le faire, la difficulté est de l'intégrer dans un dispositif existant sans créer de conflits ou de jalousies, et de lui permettre d'exercer ses responsabilités de manière efficace. Les éléments essentiels pour assurer la pérennité et la pertinence d'une autorité organisatrice sont les suivants :

- **Valeur ajoutée pour la collectivité** - Aptitude à définir des politiques qui contribuent au bien public.
- **Capacité interne** - Mise en place de l'autorité de telle sorte qu'elle ait les capacités techniques et financières pour remplir ses missions.
- **Soutien politique / externe** - Aptitude à susciter le soutien au plus haut niveau politique afin que les ressources nécessaires soient disponibles pour établir une organisation capable de mettre en œuvre les politiques publiques.

Le schéma 6 illustre le fait que la meilleure combinaison permettant d'assurer le succès d'une autorité de transport se situe à la jonction des trois éléments suivants, tout en en tirant le meilleur parti : la valeur ajoutée pour la collectivité, la capacité interne (y compris la capacité technique et financière), et le soutien externe et politique.

Schéma 6 : Eléments clé favorisant le succès d'une autorité organisatrice



V.1 Valeur ajoutée pour la collectivité

Il est essentiel pour une autorité organisatrice afin d'obtenir une légitimité et un large soutien, de créer quelque chose qui ait de la valeur pour le public, et que ce dernier en soit conscient. Les embouteillages et autres aspects négatifs associés à une motorisation croissante affectent tous les citoyens, ceux qui possèdent et utilisent un véhicule comme ceux qui n'en ont pas. L'espace occupé par les rues est un bien public qui doit être partagé entre tous les utilisateurs: piétons, vélos, deux-roues à moteur, automobiles, voitures privées, taxis, bus et autres formes de transport.

En l'absence d'une approche planifiée pour répondre aux problèmes de mobilité, les rues (y compris les trottoirs) ont tendance à être monopolisées par les véhicules privés, qui ne transportent que 20 à 30 pourcent des habitants d'une ville en développement. Cela pourrait être dû au fait qu'il n'existe pas de transport public adéquat sur certains itinéraires ou au fait que la conception des rues ne permet pas d'assurer la sécurité des autres usagers. Le manque de trottoirs, par exemple, présente un risque pour la sécurité des piétons. Les trottoirs sont bien souvent absents, et lorsqu'ils existent, ils sont fréquemment encombrés par les véhicules qui y stationnent, ou autres formes d'occupation sauvage. Chacune des autorités organisatrices des villes ayant fait l'objet de la présente étude a été créée pour répondre aux besoins de l'ensemble des citoyens afin d'améliorer leur qualité de vie. Les autorités ont reçu un soutien fort de la population pour leurs activités, ce qui a eu un impact majeur sur leur faculté à régler les problèmes.

A Singapour, la LTA a été capable de développer des solutions tournées vers le public en adoptant une approche globale intégrant la planification, le développement, la mise en œuvre et la gestion du transport public et privé pour répondre à la demande des Singapouriens. Le succès de Singapour dans ce domaine est cité en exemple pour les autres villes dans le monde. Vancouver a apporté des innovations et des extensions aux services de transport public en se concentrant sur l'augmentation de sa part modale, la promotion du développement urbain autour des infrastructures de transport public, et la réduction des gaz à effet de serre. TransLink a réussi à convaincre le gouvernement provincial de lui permettre d'utiliser des sources de financement dédiés – taxe sur l'essence, taxe sur la production hydro-électrique, et taxe sur le stationnement (qui débuta sous la forme d'une taxe sur les ventes) – qui étaient auparavant considérées comme du domaine exclusif de la province. C'est une réussite majeure et un grand pas en avant en matière d'environnement.

A Lagos, LAMATA a réussi à réorganiser le secteur des bus le long d'un corridor pilote en remplaçant les minibus par des bus de 13 mètres qui utilisent l'espace des rues de manière plus efficace, et en mettant en place des incitations pour que les opérateurs de bus conduisent plus prudemment et assurent une meilleure prestation. LAMATA a aussi amélioré la coordination s'agissant des itinéraires et de la collecte du produit des titres de transport pour faciliter le transfert des passagers entre les bus eux-mêmes mais aussi entre les bus et les autres moyens de transport public. Les temps de transport ont été réduits de près de 30 pourcent et un meilleur

service a été rendu pour un prix de 40 pourcent inférieur à ce qui se pratiquait auparavant. La qualité du réseau routier a également été améliorée, ce qui a eu un impact sur la vitesse commerciale des bus dont les frais d'entretien ont également baissé.

A Londres, TfL a amélioré de manière notable les services de bus et la productivité des opérateurs privés en les mettant en concurrence. L'efficacité de TfL peut se mesurer à l'aune du succès du péage urbain, qui a tendance à rencontrer une très forte résistance dans la plupart des villes. Tout ceci a permis d'augmenter considérablement l'utilisation des transports publics et de réduire les embouteillages dans la ville.

A Ahmedabad, AJL a été créée en tant d'entité publique pour développer un nouveau système de transport par bus de grande qualité, fiable et prenant en compte les besoins d'utilisateurs divers, procurant plus de confort tout en restant compatible avec les moyens financiers des passagers. L'image du système de transport public a été modifiée en peu de temps, passant de congestionné, peu fiable, inefficace, délivrant un service de mauvaise qualité, à un système efficace qui est devenu la fierté de la ville.

Répondre aux attentes du public, comme on peut le voir, constitue une composante essentielle du succès. Bien évidemment, cela doit être accompagné de campagnes de communication à l'attention du public et par la participation de la société civile afin de s'assurer que la population comprenne bien ce que fait l'autorité organisatrice et dans quel but elle le fait. Ceci est particulièrement important dans des sociétés démocratiques où les dirigeants élus doivent tenir compte de l'opinion publique.

A titre d'exemple, on peut citer les manifestations de juin 2013 dans différentes villes brésiliennes pour protester contre la mauvaise qualité et le coût des services publics, dont le transport. Le gouvernement fédéral brésilien se démena pour organiser une réponse en consolidant, entre autres, ses programmes d'investissement dans le transport urbain et en annonçant la formation de conseils chargés du transport public national et local incluant des représentants de la société civile pour orienter les politiques publiques de transport. La leçon à retenir ici est que le changement institutionnel peut être catalysé par des événements déclencheurs externes affectant de manière positive ou négative les institutions existantes, comme une élection, des mutations politiques, des manifestations publiques, et des conditions macroéconomiques qui rendent possible un nouveau programme d'investissement, et les institutions existantes peuvent être affectées positivement ou négativement par ces événements.

V.2 Capacité interne

La capacité interne a deux dimensions. L'une est la compétence du personnel d'une institution, l'autre est sa capacité financière. Une autorité organisatrice doit employer un personnel capable de comprendre la complexité des questions liées au transport urbain. La relative rareté de spécialistes qualifiés, maîtrisant la planification du transport urbain, rend difficile la constitution d'un noyau de professionnels. Bien souvent, cette contrainte est contournée par le recrutement

du personnel sur le marché national ou international avec des salaires compétitifs. Ce qui engendre deux sortes de difficultés : premièrement, comment être certain que les intérêts à long terme de l'autorité organisatrice et ceux de la ville seront défendus par des consultants ayant des nationalités différentes et des contrats à durée limitée ? Deuxièmement, pour pouvoir offrir des salaires compétitifs, il est indispensable que l'autorité soit suffisamment flexible pour octroyer de tels salaires à ceux qui ont la compétence requise, sans être contrainte par le niveau des salaires de la fonction publique.

A Lagos, LAMATA n'est pas limitée par les règles de la fonction publique, elle est suffisamment flexible pour établir une grille salariale et des conditions d'emploi optimales. Les nominations sont faites en fonction du mérite et non des relations, y compris pour les nigériens de la diaspora postulant à des fonctions de cadre. Comme cela a été indiqué plus haut, le gouverneur et le ministère des Transports se sont entendus pour verser 50 pourcent de l'argent collecté au titre de l'immatriculation des véhicules et des licences, afin de créer un fonds géré par LAMATA et utilisé pour couvrir les dépenses administratives des autorités de transport. A Singapour, pour attirer et recruter du personnel qualifié, la LTA propose des salaires de début de carrière attractifs. Sa grille de salaires suit celle de la fonction publique, qui est elle-même compétitive par rapport au secteur privé. La LTA compare aussi sa grille avec les salaires du secteur privé pour assurer des pratiques de rémunération compétitives. A Londres, le personnel du TfL a également des salaires compétitifs.

En ce qui concerne la capacité financière des autorités organisatrices, Lagos, Londres, Paris, Singapour et Vancouver ont soit reçu des subventions conséquentes du gouvernement, soit bénéficié de la possibilité de percevoir des taxes dédiées, ce qui leur donne une autonomie financière importante pour couvrir leur frais d'exploitation et pour réaliser des investissements et des projets. Elles sont bien placées pour diriger les ressources allouées à ces investissements vers la mise en œuvre de plans et de politiques qu'elles-mêmes ont développés et soutiennent. C'est cette capacité, plus que toute autre sans doute, qui est la clé du succès de ces autorités organisatrices.

V.3 Soutien externe/politique

Un soutien politique aux niveaux les plus élevés permet à une agence d'exercer les fonctions qui lui sont attribuées, d'obtenir les ressources financières nécessaires pour payer un personnel qualifié, et de gérer l'opposition interne aux programmes de réforme. Les infrastructures et les services de transport urbain ont les caractéristiques d'un bien public et sont susceptibles de faire l'objet de rentes privées, en particulier sous la forme de l'attribution du droit à exploiter certains services, ce qui peut protéger un groupe particulier au détriment des autres. En contrepartie, les politiciens peuvent avoir tendance à maintenir le statu quo pour des raisons financières purement personnelles : beaucoup de véhicules de transport exploités sur le marché informel sont la propriété de fonctionnaires qui les exploitent de manière privée. Dans ce contexte, une agence organisatrice aura besoin d'un fort soutien politique pour réformer les systèmes de bus, mettre en place une politique tarifaire, intégrer, améliorer les systèmes de gestion, etc.

Les exemples des villes étudiées montrent que le soutien politique fort et constant d'un dirigeant politique de premier plan (un « champion ») est crucial pour réussir. Ces dirigeants ont eu pour complément une institution solide ayant des compétences administratives et techniques ainsi qu'une bonne expérience du transport. Il est fréquent que dans des mégapoles, les dirigeants politiques veuillent laisser une trace derrière eux, une réussite qu'ils pourraient utiliser comme tremplin pour une carrière nationale. Une agence exécutive compétente est cruciale pour parvenir à des résultats.

Les projets à Ahmedabad, Jakarta et Lagos sont intimement liés à des « champions » qui se sont mobilisés pour obtenir le soutien du public et des décideurs politiques. Ces personnes ont également aidé les nouvelles organisations à mettre en œuvre les projets de BRT malgré l'opposition d'intérêts particuliers, comme celle des responsables d'agences concurrentes ou d'opérateurs privés de taxis collectifs ou de minibus s'inquiétant pour leur niveau de vie. Leur influence politique a permis aux équipes techniques de faire leur travail sans être gênées par les difficultés qui étaient du ressort des politiques mieux à même de les gérer.

A Londres, les qualités de dirigeant du maire se sont avérées importantes pour mettre en place le péage urbain, une mesure qui réussit à décourager l'utilisation des véhicules privés et soutenir les transports en commun dans le même temps.

On entend souvent qu'il n'y a pas de volonté politique pour poursuivre les bonnes politiques et soutenir un projet particulier. La raison de ce manque de volonté politique peut provenir d'une mauvaise compréhension des problèmes et des bénéfices que l'on peut retirer de tels politiques ou projet. Ainsi, aux Philippines, le projet de BRT de Cebu est à un stade avancé de préparation et en attente de l'approbation du Président. Ce dernier, de son côté, n'est pas complètement convaincu des vertus du projet et aimerait une preuve tangible de la faisabilité du concept pour se convaincre de la pertinence du projet pour la ville. C'est exactement là que doivent intervenir les qualités de meneur des responsables du Département du Transport et des Communications pour convaincre et mettre en avant les vertus techniques du projet.

Comme indiqué ci-dessus, un processus multidimensionnel de communication est crucial pour construire et maintenir le soutien politique.

VI. Action du gouvernement national pour faciliter le changement et renforcer les capacités

Les rôles respectifs des autorités nationales et locales dans la planification, la gestion et l'exploitation du transport urbain, ont évolué depuis les années 60 et 70 et sont étroitement associés à des changements politiques et socioéconomiques dans chaque pays. Lorsqu'un pays subit les effets de l'urbanisation, une transition institutionnelle semble se produire, combinant la planification et la gestion des services urbains dans un cadre décentralisé. Quel est le rôle d'un gouvernement national dans la promotion d'un système de transport urbain durable au niveau d'une ville ? Les différentes fonctions possibles peuvent comprendre :

- La fourniture d'un cadre de planification et de politique stratégique.
- Le financement.
- Le renforcement de la capacité.
- Le contrôle de la gestion et de la mise en œuvre.

Le rôle évolutif du gouvernement national dans le transport urbain au Brésil, depuis les années 70, est étroitement associé au contexte politique et socioéconomique du pays. Au début des années 70, le gouvernement fédéral développa le premier plan important en matière de transport pour les régions métropolitaines, initia un programme national de formation de spécialistes techniques, élaborait des contrats de transfert de technologie, principalement en provenance de France et d'Angleterre. Les régions métropolitaines furent créées dans le cadre d'une stratégie nationale en réponse au besoin d'une planification intégrée des services et des actions qui s'étendaient au-delà des limites géographiques des grandes villes.

Dès le milieu des années 70, l'assistance fédérale en faveur des villes de taille moyenne a augmenté dans un effort de réaliser des actions préventives et correctives. En 1988, cependant, un amendement à la constitution a permis d'ériger les villes comme troisième niveau indépendant de gouvernement. Malgré cela, le gouvernement fédéral est resté le pourvoyeur principal de financement pour les investissements des projets de transport. Ce soutien financier s'est réalisé à travers le financement direct d'infrastructures et l'aval donné aux villes d'emprunter des fonds auprès d'agences multilatérales de financement. Depuis le programme de relance (PAC) débuté en 2007, le gouvernement fédéral est devenu la source majeure de financement pour les nouveaux projets de transport dans les grandes villes, par l'intermédiaire d'agences comme la

banque nationale de développement (BNDES). Cependant, une part prépondérante des investissements en transport public est toujours apportée par les villes et les états, car les prêts ou les subventions du gouvernement fédéral nécessitent des fonds de contrepartie importants.

En Colombie, le ministère des Transports ne joue pas de rôle direct dans le transport local des passagers. Il a cependant joué un rôle significatif à Pereira dans la création de Megabus. Le ministère a alors fourni le cadre stratégique et réglementaire, établi le programme de création de Megabus, et contribué, pour une grande part, au financement du projet en utilisant les fonds de sa propre banque de développement.

Au Canada, la constitution ne donne pas directement au gouvernement fédéral compétence sur les questions urbaines. Au contraire, le rôle du gouvernement fédéral se limite historiquement à des programmes de dépenses ad-hoc, à travers le pays. Des injections massives de capital fédéral dans le transport à Vancouver ont parfois été motivées par le fait que la ville était l'hôte d'événements internationaux. Ainsi, l'Expo 86 a permis de développer une nouvelle ligne de transport public en 1986 (Expo Line), et les Jeux olympiques d'hiver de 2010 ont conduit à la création de nouveaux services ferroviaires (Canada Line Sky Train services). Entre 2003 et 2009, le gouvernement fédéral a soutenu le Programme de Promotion du Transport Urbain pour aider les villes dans divers domaines : amélioration des services de transport public et établissement de pôles d'échange intermodal, installations pour les cyclistes, passages piétons, affichage des informations sur les arrêts/horaires de bus, promotion de véhicules plus efficaces énergétiquement, campagne de promotion et de sensibilisation auprès des communautés, modification de la conception des anciens quartiers et axes de transport pour améliorer les services de transport public, élargissement des trottoirs, installation d'un mobilier urbain plus adapté, plus d'espaces verts, installation d'art urbain. TransLink reçut 7,7 millions C\$ du Programme de Promotion du Transport Urbain en 2005, et Main Street, l'une des voies express les plus vieilles et les plus empruntées de Vancouver fut la bénéficiaire principale de ce projet.

En France, le gouvernement a adopté une loi en 1971, autorisant les collectivités locales à percevoir le versement transport, une taxe affectée au transport servant à couvrir leurs dépenses d'exploitation et d'investissement relatives au transport public. En 1982, le gouvernement a adopté une nouvelle loi pour permettre la création d'une Autorité Organisatrice des Transports Urbains (AOTU) dans chaque aire métropolitaine en même temps que la préparation d'un plan de déplacement urbain.

En Afrique du Sud, le gouvernement national a toujours joué un rôle prépondérant dans la planification et le financement du transport urbain. Le plus gros des dépenses de transport en Afrique du Sud est couvert par le budget national. Le système de trains de banlieue est exploité par la Passenger Rail Agency of South Africa, une agence qui dépend du ministère des Transports. Les services de bus urbain sont fournis par les provinces ; ils sont financés par le gouvernement national et les provinces. Les villes, en tant que bénéficiaires ultimes des services, n'ont pas eu de droit de regard dans le passé sur l'adaptation des services en fonction de leurs besoins. Depuis 1994, il y eut plusieurs initiatives politiques et législatives pour redéfinir le rôle

du gouvernement national. Le Livre Blanc relatif à la Politique Nationale de Transport dispose clairement que : « Par le passé, le rôle dominant du Gouvernement fut d'être un régulateur de détails d'ordre bureaucratique, un pourvoyeur d'infrastructures, et un opérateur de transport, mais son point faible fut l'élaboration de politiques publiques et la planification stratégique. Le Gouvernement a l'intention de remédier à cette situation et de se concentrer sur les infrastructures et l'élaboration d'une stratégie avec une implication directe réduite dans l'exploitation, les infrastructures, et les services, pour laisser la place à un environnement plus compétitif. » La Loi sur le Transport Terrestre National de 2009 transféra les responsabilités de planification et de réglementation vers les villes (cf. Encadré 5).

Encadré 5 : Le rôle du Gouvernement National d'Afrique du Sud tel qu'il a évolué

La situation en Afrique du Sud se caractérise par une grande fragmentation pour ce qui est de la planification des investissements et des services de transport public. Les services ferroviaires appartiennent et sont exploités par l'Autorité du Transport Public par Rail d'Afrique du Sud (PRASA). Les services réguliers de bus sont partiellement exploités par la ville, des agences de l'Etat, et des opérateurs privés. Les services de taxi sont exploités par des opérateurs privés organisés en association.

Cette organisation n'est ni efficace ni optimale, car il n'y a pas d'intégration modale et le risque de gaspillage des ressources est élevé. En outre, ceci empêche les villes de bénéficier d'un réseau intégré. L'accent tend également à être toujours mis sur les mesures relevant de l'offre alors que celles relatives à la demande reçoivent une attention moindre.

Face à la détérioration de l'environnement du transport urbain, le gouvernement a promulgué la loi Nationale sur le Transport Terrestre (NLTA), tournant décisif dans l'histoire du transport urbain. La NLTA transféra les responsabilités de planification et de régulation aux villes, leur offrant en contrepartie le soutien financier du gouvernement national. L'idée de base est d'apporter des améliorations significatives à la qualité des services de transport en incitant les villes à adopter un plan de mobilité intégré et un réseau de transport intégré.

Bien que la NLTA ait constitué un pas dans la bonne direction, elle a eu pour conséquence de mettre à la charge des villes des responsabilités pour lesquelles celles-ci ne disposaient ni des capacités techniques ni des ressources financières. Les villes restent réticentes à prendre en charge de nouvelles responsabilités par manque de moyens humains pour les exercer et parce que les ressources financières pour répondre aux besoins liés à un développement urbain très mal maîtrisé (les plus pauvres vivent loin de leur lieu de travail et doivent effectuer de longs trajets quotidiens entre leur domicile et leur lieu de travail) sont considérables, bien au-delà des transferts actuels venant du budget national.

Alors que la NLTA assigne des responsabilités spécifiques à chaque sphère, le gouvernement national doit se concentrer sur le renforcement de la capacité des villes à exercer leurs nouvelles fonctions et sur la clarification des implications financières des changements proposés.

En Inde, le ministère du Développement Urbain a la responsabilité générale de la politique et de la planification du transport urbain. En 2005, il développa un vaste programme d'investissement urbain de 20 milliards de \$US au profit de soixante-trois villes dans le cadre de la Mission Jawaharlal Nehru pour le Renouveau National Urbain. Le programme permit, pour la première fois, de lier le financement d'infrastructures urbaines avec un engagement de mise en œuvre de réformes au niveau des villes. Les ressources financières sont ainsi mises à disposition après élaboration par les villes d'un plan global de mobilité, lequel doit être cohérent avec la politique nationale de transport urbain promouvant les transports publics et les transports non-motorisés. Un certain nombre de villes se sont attachées à créer des autorités organisatrices du transport public et ont mis en œuvre des systèmes de transport public et des projets d'amélioration du transport non-motorisé.

En plus de leur soutien financier, les ministères nationaux ont bien souvent le contrôle des principales routes nationales dans les villes (comme en Inde, Indonésie, au Nigéria ou aux Philippines, par exemple) et sont propriétaires du foncier autour des infrastructures les plus importantes (comme les ports, gares ferroviaires, dépôts de bus). Dans de tels cas, ils ont un rôle primordial à jouer pour s'assurer que leurs agences nationales respectent les plans développés par les villes concernées.

Il y a souvent des besoins importants dans le domaine du renforcement des capacités et celui de la recherche appliquée. Plusieurs villes d'un même pays peuvent avoir des besoins identiques. Une bonne base de données peut également être utile. Ces besoins sont mieux pris en charge par le gouvernement national, plutôt que par chaque ville individuellement, du fait des économies d'échelle et des enjeux communs. De même, le gouvernement national peut jouer un grand rôle en facilitant le partage des connaissances entre villes. En Inde, le gouvernement national a pris l'initiative de mettre en place un programme de renforcement des compétences ainsi qu'un programme de recherche. Il organise également une conférence annuelle sur la mobilité urbaine qui permet aux parties prenantes de se rassembler et de partager leurs expériences. Récompenser systématiquement les bonnes performances est également un moyen d'inciter les villes à apprendre les unes des autres et de favoriser l'émulation entre elles.

VII. Conclusions

Les insuffisances en matière institutionnelle sont à l'origine de bon nombre des échecs observés en matière de transport urbain. La capacité des villes à planifier et à prendre leurs décisions de façon globale tout en tenant compte à la fois des aspects fonctionnels, spatiaux, sectoriels, et hiérarchiques, est trop souvent limitée par la fragmentation des structures de gouvernance du transport urbain.

Généralement plusieurs entités, bien souvent à des niveaux administratifs différents, sont impliquées d'une façon ou d'une autre en matière de transport urbain. Dans le même temps, une réflexion globale est nécessaire qui intègre les nombreux sous-systèmes et disciplines

concernées, comme la planification urbaine, l'environnement, l'efficacité énergétique, les services au profit des plus démunis et des personnes handicapées, etc. De ce fait, de façon croissante une coordination institutionnelle aux niveaux spatial et fonctionnel est considérée comme cruciale pour le développement d'une approche globale et intégrée visant à résoudre les problèmes grandissants en matière de transports urbains.

Un certain nombre de villes ont créé avec succès des autorités organisatrices qui englobent de nombreuses entités territoriales, fonctions et modes de transport. Ces autorités ont évolué avec le temps et fournissent ainsi certaines leçons d'expérience à ceux qui pensent créer de telles institutions. Les autorités que l'on considère aujourd'hui comme des succès sont le fruit d'une évolution portant sur plusieurs décennies comportant des périodes de changements profonds. Plutôt que de s'intéresser aux structures actuelles et à leurs bons résultats, « Labyrinthe Institutionnel » attire l'attention sur les défis à relever s'agissant du développement de telles autorités et identifie les leçons principales qu'il faut en tirer.

L'expérience des villes prises en exemple dans cette étude permet de mettre en lumière les éléments suivants :

- Les autorités organisatrices doivent exercer différentes fonctions relatives à différents modes de transport mais aussi être compétentes pour toutes les entités territoriales composant une agglomération.
- Il n'existe pas d'approche unique pour créer une autorité organisatrice efficace. Tout dépendra du cadre légal et du contexte politique et administratif. Il importe cependant de maintenir une certaine flexibilité dans l'approche et une certaine souplesse dans la conception pour permettre des ajustements tout en évitant de compromettre les objectifs à long terme.
- Les autorités ont besoin de temps pour devenir efficaces. Leurs performances et leur potentiel doivent être considérés comme évolutifs car trouver le parfait équilibre entre les attentes et les possibilités change avec le temps.
- Les autorités organisatrices doivent disposer des moyens financiers et techniques pour pouvoir exercer leurs fonctions efficacement. Pour cela, elles doivent être indépendantes pour financer leur propre fonctionnement et avoir clairement le pouvoir de décider de l'emploi de tous les fonds publics destinés au transport dans leur agglomération.

Les leçons pouvant être tirées de cette étude sont les suivantes :

- *Nécessité d'un engagement fort* – La création d'une autorité organisatrice nécessite un engagement politique au plus haut niveau et le soutien d'une personnalité politique éminente (« un champion »).
- *Une longue période de gestation* – Il faut du temps pour que les attentes et les possibilités convergent et que l'autorité organisatrice réalise pleinement son potentiel.

Il n'est pas toujours possible de créer l'organisation idéale dès le départ, il faut donc lui donner le temps d'évoluer.

- *Des capacités humaines* – Créer une autorité organisatrice n'est pas suffisant en soi. Elle doit être bien gérée et pour cela il est indispensable de recruter des personnels qualifiés et expérimentés, de leur donner des incitations en cohérence avec le marché de l'emploi, et de les responsabiliser.
- *Une pérennité financière* – Il est primordial de doter l'autorité d'une assise financière lui permettant de remplir sa mission en toute indépendance par rapport aux autres ministères et agences. Elle doit être en mesure de couvrir ses propres dépenses et d'être le seul canal de financement du transport urbain. Ses sources de financement doivent être clairement identifiées et garanties.

Les autorités organisatrices ont plus de chance de réussir lorsqu'elles bénéficient d'un fort soutien extérieur, d'un personnel compétent, et d'une capacité financière propre pour assurer leur mission, et qu'elles font la preuve qu'elles sont capables d'apporter de la valeur ajoutée à la collectivité.

Références

Department of Transport, Government of the United Kingdom. 1997. "A New Deal for Transport: Better for Everyone." White paper. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk>.

Gomez-Ibanez, J. A., and J. R. Meyer. 1997. "Alternatives for Urban Bus Services: An International Perspective on the British Reforms." *Transport Reviews*, 17 (1): 17–29.

Government of India, Ministry of Urban Development. 2006. "National Urban Transport Policy." Delhi, India.

Government of South Africa, 2009-, National Land Transport Act. National Treasury, South Africa.

Gwilliam, K. 2001. "Competition in Urban Passenger Transport in the Developing World." *Journal of Transport Economics and Policy* 35 (1): 99–118.

Gwilliam, K., and R. Scurfield, R. 1996. "Competition in Public Road Passenger Transport." TWU-24. World Bank, Washington, D.C.

Institute of Urban Transport. 2013. Review of UMTAs in India, Ministry of Urban Development, Delhi, India.

International Energy Agency, 2013. A Tale of Renewed Cities. Washington D.C.

Land Transport Authority. 2012. *Annual Report*. Singapore.

Meakin, R. 2002. Urban Transport Institutions: Sustainable Transport. A Sourcebook for Policy-makers in Developing Countries. GTZ. Eschborn, Germany.

Meyer, J. and J. A. Gomez-Ibanez. 1991. "Transit Bus Privatization and Deregulation Around the World: Some Perspectives and Lessons." *International Journal of Transport Economics* 18 (3): 231–58.

Mobereola, D. 2006. Strengthening Urban Transport Institutions, A Case Study of Lagos State. SSATP publication, Washington D.C. World Bank.

Transport for London. 2011 and 2012. *Annual Reports*.

TransLink. 2011 and 2012. *Annual Reports*.

Van de Velde, D. M. 1999. "Organizational Forms and Entrepreneurship in Public Transport." *Transport Policy* 6: 147–57.

Weiner, Edward, 1997. "Urban Transportation Planning In The United States: An Historical Overview" Fifth Edition, USDOT, Washington, D.C.

World Bank. 2005. Cities on the Move: A World Bank Urban Transport Strategy Review. Washington D.C.

World Bank, 2011, Metropolitan Transportation Institutions: Six Case Studies, Draft September 2010, South Asia region, Transport Unit, World Bank.