



HAL
open science

Transports urbains à Montréal: Evolution des référentiels et enjeux d'une politique durable

Florence Paulhiac, Vincent Kaufmann

► **To cite this version:**

Florence Paulhiac, Vincent Kaufmann. Transports urbains à Montréal: Evolution des référentiels et enjeux d'une politique durable. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2006, 1, pp.49-80. halshs-00265132

HAL Id: halshs-00265132

<https://shs.hal.science/halshs-00265132>

Submitted on 18 Mar 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Transports urbains à Montréal :
Evolutions des référentiels et enjeux d'une politique durable
Urban sustainable transport policy in Montreal :
Evolutions of references and stakes

Florence Paulhiac, Maître de Conférences, Institut d'Urbanisme de Grenoble,
Université Grenoble II, florence.paulhiac@numericable.fr

et

Vincent Kaufmann, Professeur Assistant, Directeur du Laboratoire de Sociologie
Urbaine (LaSUR), Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne,
vincent.kaufmann@epfl.ch

Mots clés : mobilité urbaine, politiques de transports, action publique, référentiel, Montréal

Key words : urban mobility, transportation policy, public action, system of cognitive references, Montreal

Classification JEL : R4, R8, R58

Résumé

L'automobile est profondément ancrée dans les modes de vie occidentaux mais la réduction des usages urbains de l'automobile est à l'agenda politique de très nombreuses agglomérations européennes. Quelques-unes semblent avoir réussi à résoudre cette équation : elles contiennent l'utilisation de l'automobile via différentes formes de restriction de son usage et de politiques d'urbanisme.

Les référentiels de l'action publique dans le domaine des transports urbains sont-ils différents dans ces villes ? Sont-ils modulés par la structure spatiale ou la culture urbaine ? L'exemple de Montréal est intéressant pour esquisser une réponse. Cet article montre que Montréal est exemplaire en matière de politiques de transports urbains, notamment grâce à un référentiel très élaboré, mais que cette exemplarité est actuellement remise en cause par des impératifs financiers.

Abstract

The automobile has become a deeply rooted part of Western life, but the reduction of automobile use features prominently on the political agendas of many European cities. Some appear to have found a solution to this problem, deploying a variety of traffic restriction instruments, such as parking management, tolls etc. or through urban and regional planning policies.

What is the nature of the cognitive references supporting these policies ? Are they built on the urban spatial structure or fed with cultural references ? For this article, we shall use the example of Montreal to show the complex make-up of public action in this policy area and the persisting paradoxes which actually drive it. We shall show that Montreal's urban transport policy is undoubtedly exemplary, but that it is at serious risk due to a lack of funding.

1. Introduction générale

Les déplacements sont au centre de l'organisation de la vie quotidienne des ménages, traduisant la nécessité souvent impérieuse de jongler avec l'espace et le temps, dans la vie familiale en particulier. La vie quotidienne des ménages s'est complexifiée, avec d'une part la multiplication des sphères d'activités de ses membres (avec la double activité professionnelle, les loisirs et les activités extra scolaires des enfants), et, d'autre part, l'éclatement spatial des espaces de la vie quotidienne. Il en résulte une tension spatio-temporelle accrue des programmes d'activités dont la mobilité devient alors un enjeu central : de la manière dont on programme sa mobilité spatiale et de l'ingéniosité des enchaînements retenus vont souvent dépendre la qualité de vie. En matière d'enchaînements d'activités, les différents moyens de transport proposent des accessibilités spatio-temporelles à la fois spécifiques et d'une étendue différenciée. Dans ce domaine, l'automobile offre des avantages considérables en termes de souplesse et d'efficacité, si bien que c'est bien souvent sur ce mode de transport que repose l'essentiel des déplacements de la vie quotidienne.

Dans ce contexte, les politiques de transports sont en prise avec un paradoxe de référentiel : d'une part, l'automobile est profondément ancrée dans les modes de vie occidentaux, mais d'autre part, la réduction des usages urbains de l'automobile est à l'agenda politique de très nombreuses villes et agglomérations européennes. Motivé par la pollution de l'air, les nuisances sonores provoquées par le trafic, les accidents de la route en milieu urbain ou la volonté de partager l'espace public urbain ou de préserver l'attractivité des centres-villes (pour ne citer que les arguments les plus fréquemment invoqués), cet objectif est généralement soutenu par la majorité de la population des villes-centres. L'automobile est à la fois un élément clé de l'insertion sociale, et indésirable en milieu urbain. Se pose dès lors une question qui relève de la gageure : comment réduire les usages urbains de l'automobile sans remettre en cause la mobilité spatiale des acteurs, valeur forte de nos sociétés occidentales, et exigence pour l'insertion sociale ?

1.1 Les figures des politiques de transports urbains

Les politiques de transports urbains menées en Europe montrent que les réponses d'ingénierie des transports pratiquées à grande échelle ne permettent généralement pas de dépasser les termes du paradoxe. Elles trahissent en fait l'impuissance des stratégies de conciliation (Kaufmann, 2002). A travers l'analyse des politiques de transports urbains mises en œuvre ces dernières décennies dans les villes européennes, il est possible de définir trois grandes catégories d'action ou trois figures alimentant les stratégies de ces politiques de transports qui révèlent des conceptions particulières des territoires concernés et de la place des transports dans la gestion des villes.

1.1.1 Le compromis territorial

Le premier cas de figure peut être qualifié de stratégie du périmètre. Elle consiste à définir un périmètre d'intervention dans lequel l'automobile sera bannie tout en laissant la ville se structurer autour de la voiture à l'extérieur de ce périmètre. L'idée de base est donc d'admettre que la ville émergente se fait autour des accessibilités voiture, tout en reconnaissant la nécessité de limiter les possibilités d'utilisation de la voiture dans les centres historiques. La conciliation est donc spatiale : on fait à la fois de la ville " sans " et de la ville " avec " voiture. L'étendue du périmètre « sans » est alors l'objet de négociations et d'arbitrages. Dans cette optique, c'est souvent aux transports en commun que revient le rôle de trait d'union entre les deux territoires. En la matière, l'accent est alors mis sur des offres radiales assorties de parkings d'échanges en entrée de ville, voire de grands parkings souterrains situés en bordure du périmètre sans voiture.

1.1.2 L'utilisateur éclairé

Le deuxième cas de figure rencontré est celui de l'application du paradigme du choix modal. L'idée de base est de proposer des alternatives « crédibles » à l'utilisation de l'automobile en développant des « offres alternatives ». Dans cette optique, les pouvoirs publics fondent leur politique essentiellement sur la mise à niveau de l'offre de transports publics. Ils se cantonnent souvent dans des actions à très forte visibilité, censées démontrer le volontarisme de la politique menée, comme des investissements lourds (par exemple les réseaux de tramway ou de métro) ou des expérimentations à fortes connotations technologiques. Ce style d'action publique permet à la fois de justifier d'une promotion de l'utilisation d'autres moyens de transport que l'automobile censée être volontariste (car fondée sur des dépenses d'investissements importantes) et l'absence de diminution du trafic automobile (puisque si les pouvoirs publics proposent des offres alternatives à la voiture, l'utilisateur, à travers ses choix, dispose).

1.1.3 L'effet d'annonce, puis l'ambition avortée

Le dernier cas de figure consiste dans l'affirmation d'objectifs ambitieux en matière de réduction du trafic automobile urbain, objectif qui se transforme sur le terrain en mesures cosmétiques. En France, nombreux sont les PDU qui relèvent de ce type d'incantations. Ils fixent des objectifs quasi-utopiques en matière de réduction des usages urbains de l'automobile, tout en leur allouant des moyens d'action inaptes à les atteindre car anecdotiques (campagnes de sensibilisation, création de pistes cyclables, améliorations cosmétiques de l'offre bus, etc.) ou irréalistes sans réforme institutionnelle (articuler l'urbanisation aux transports publics, limiter la périurbanisation, etc.).

Dans certains cas, la définition des objectifs fait l'objet de concertation et ne va pas sans conflits. Le déficit de gouvernance territoriale ou des arbitrages d'allocation de ressources est souvent convoqué pour expliquer le fossé entre ambitions et réalisations. Nous nous trouvons donc ici face à une forme de schizophrénie du politique consistant à développer des objectifs très ambitieux tout en n'étant pas en mesure de les réaliser. L'intérêt évident d'une telle stratégie réside dans les effets d'annonce médiatique qu'elle permet, et qui donnent une impression de volontarisme politique à la population, seule une minorité ayant en main les éléments permettant de juger la qualité de la traduction des intentions en actions.

Chacun de ces cas de figure évite de traiter frontalement le paradoxe des transports urbains. Aucun ne permet en Europe de susciter des reports d'usage importants de l'automobile vers d'autres moyens de transport (Pucher et Lefèvre 1996, Brög et Erl 1996, Kaufmann et Guidez, 1998). Les quelques recherches de terrain réalisées sur les politiques de réduction d'utilisation de l'automobile en ville mettent en relief que ces stratégies sont la conséquence d'une représentation du paradoxe entre l'importance de l'automobile dans l'insertion sociale et la volonté de réduire ses usages urbains comme une contradiction indépassable dont les termes sont portés d'une façon très forte par des acteurs.

En Europe pourtant, quelques agglomérations urbaines font exception et contiennent l'utilisation de l'automobile grâce à la combinaison de différentes formes de restriction d'usage de l'automobile (gestion du stationnement, péages, détournement du transit, réaffectation de voiries au profit d'autres usages, etc.) et de politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire (urbanisme de proximité, formes urbaines de densités intermédiaires, amarrage de l'urbanisation aux gares, etc.). Ferrare, Karlsruhe ou Munster sont autant d'exemples emblématiques de ces politiques, tout comme les trois agglomérations helvétiques de Bâle, Berne et Zurich.

Cette situation est intéressante sur le plan scientifique : Les référentiels de l'action publique dans le domaine des transports urbains sont-ils différents dans ces villes ? La mobilité spatiale est une valeur positive incarnant la notion de « liberté », avec un glissement idéologique fréquent entre fluidité sociale et fluidité spatiale. L'automobile est la matérialisation de cette valeur, car c'est le principal vecteur de mobilité spatiale dans nos sociétés occidentales. Ce référentiel serait-il modulé par la structure spatiale ou la culture urbaine ?

C'est à ces questions que sera consacré cet article, qui traite du cas de Montréal. Si des villes apparaissent comme des « modèles » en matière de politiques de transports en Europe, nous nous attacherons à mettre en évidence dans quelle mesure Montréal peut être considérée à son tour comme un cas exemplaire dans ce domaine en Amérique du Nord. Montréal possède des caractéristiques territoriales et de transports très différentes de la plupart des autres aires urbaines du continent, à l'instar de Toronto, et se singularise par une utilisation des transports publics élevée et atypique pour le continent nord américain. Autre intérêt de Montréal, les débats et les stratégies urbaines actuels, construits notamment autour du transport en commun, se rapprochent sur certains points de ceux développés dans de nombreuses agglomérations européennes. En particulier, on y retrouve les trois stratégies précédemment évoquées pour limiter l'utilisation de l'automobile : le compromis territorial, l'usager éclairé et l'effet d'annonce.

1.2 Analyse cognitive des politiques urbaines et de transports : comprendre les référentiels de l'action collective

Nous proposons de lire les politiques publiques montréalaises en matière de transports et d'aménagement à l'aide d'une approche cognitive de l'action publique tirée de la théorie dite des référentiels des politiques publiques, développée notamment par B.Jobert et P.Muller (1987). Cette approche considère l'analyse des dimensions cognitives des politiques comme centrale pour la compréhension de l'action collective. Les référentiels sont un ensemble de cadres d'intelligibilité, produits par un nombre restreint d'acteurs, qui permet, d'une part, d'interpréter l'environnement dans lequel s'inscrit une politique publique et, d'autre part, d'élaborer un cadre symbolique, normatif et réglementaire pour orienter l'action et ce, en fonction de la position relative des acteurs et des enjeux du moment. Ainsi, nous opérons une lecture sur les cinquante dernières années de l'action publique locale, pour saisir les évolutions des référentiels alimentant les politiques urbaines montréalaises.

L'analyse cognitive des politiques urbaines montréalaises depuis les années 1950 permet de retracer la construction des politiques et la succession des référentiels sous-tendant le champ de l'action publique en aménagement et dans le domaine des transports. Elle révèle également les changements récents des acteurs en présence, le renouvellement du débat public et l'émergence de nouveaux référentiels de l'action collective. A travers cette analyse historique de la construction des politiques urbaines, nous tenterons de comprendre quels référentiels ont été mobilisés depuis plusieurs décennies ayant permis ces configurations territoriale et modale actuelles. Nous soulignerons également la relation ou le lien existant entre les stratégies d'aménagement urbain et les projets de transports dans les politiques urbaines montréalaises. Enfin, il s'agit de comprendre comment la structure spatiale et la culture urbaine ont influencé ou modulé les référentiels alimentant les politiques urbaines en aménagement et en transport.

1.3 Méthodologie

Ainsi, nous aborderons les conditions et les processus qui ont présidé aux configurations du territoire urbain montréalais ainsi que la portée des choix politiques débattus et la concrétisation de ces choix en termes d'infrastructures et de services au moyen d'une étude monographique retraçant l'histoire récente de l'aménagement à Montréal.

Ces investigations permettent d'interroger les référentiels de l'action publique dans le domaine des transports à Montréal et de définir les conditions d'une politique durable en matière de transports urbains. Cette étude de cas a été réalisée dans le cadre du programme de recherche du laboratoire de sociologie urbaine de l'École Polytechnique Fédérale de Lausanne. Elle s'est construite à partir d'une combinaison d'outils méthodologiques : (1) des entretiens auprès de chercheurs québécois spécialisés dans le champ des transports, de la mobilité et des politiques urbaines, d'une part, d'experts et techniciens des transports montréalais, d'autre part ; (2) une synthèse des travaux les plus récents (universitaires et techniques) sur les politiques de transports et de mobilité (Cf. sources en fin d'article) et (3) sur une analyse des débats publics de la Commission Nicolet (2003). La partie historique sur l'analyse des référentiels des politiques urbaines depuis 50 ans est tirée de la thèse de doctorat de F. Paulhiac (Paulhiac, 2002).

L'article présente une argumentation en quatre temps. Nous aborderons successivement les caractéristiques du territoire métropolitain montréalais, les référentiels de l'action publique mobilisés en matière de transports et de politiques d'urbanisme depuis 50 ans à Montréal, puis les grands enjeux soulevés dans le débat public pour déboucher sur une discussion conclusive.

2. Montréal, ville atypique en Amérique du Nord

La métropole montréalaise est décrite comme une métropole dont la morphologie et le paysage urbains la positionnent comme un cas à part dans le contexte urbain nord américain et notamment canadien. Son organisation plutôt monocentrique s'appuie sur des corridors de développement disposés plus ou moins en étoile, dont les branches se croisent ou convergent vers le centre de l'agglomération (Fischler, 2002, p.1). Selon R. Fischler, le centre de gravité de l'agglomération a ainsi très peu évolué depuis 50 ans. Il se présente comme un pôle d'activités et d'animation important, tant au niveau régional qu'international, en concentrant les activités économiques supérieures ainsi que des fonctions majeures telles que les universités, les administrations gouvernementales et régionales, les équipements culturels d'envergure, une gamme variée d'équipements commerciaux etc.

La métropole montréalaise présente également des « qualités urbaines » que d'autres agglomérations nord américaines aimeraient développer ou acquérir en termes de densités, de qualité de vie, d'environnement naturel, d'équipements et de niveaux de services publics (Lewis *et alii*, 2002). Le centre de l'agglomération est doté d'un très bon niveau d'équipements et d'espaces publics de qualité. Citons par exemple le réseau de places, de parcs et de jardins qui « irriguent » le centre (Laperrière et Paulhiac, 2000). Cette structure est donc relativement proche des structures urbaines européennes. S'appuyant sur ces constats positifs, certains auteurs affirment également que Montréal posséderait déjà des caractéristiques des « nouveaux » modèles de développement urbain tels que ceux développés par les tenants du *new urbanisme* ou du *smart growth*. A ce titre, ils évoquent même l'existence d'un possible « modèle montréalais » (Lewis *et alii*, 2002).

2.1 Une métropole dense

Montréal se caractérise par un territoire métropolitain décentralisé mais dense, qui constitue une exception en Amérique du Nord. La région métropolitaine de Montréal (RMM) couvre actuellement un territoire de 3900Km² découpé en 64 municipalités. Si l'on observe l'évolution de la forme urbaine de la région métropolitaine depuis 50 ans, il apparaît, a priori, que Montréal est une métropole nord américaine aux dynamiques « classiques ». Elle a subi des transformations territoriales bien connues aujourd'hui des urbanistes et des aménageurs nord américains. L'étalement urbain des dernières décennies présente des caractéristiques tout à fait communes aux grandes villes des Etats-Unis, et aux villes européennes également. Cependant, l'agglomération montréalaise présente une morphologie urbaine beaucoup plus proche de grandes villes européennes et se démarque ainsi de son propre contexte continental. Cette particularité concerne les dynamiques de décentralisation des activités et des personnes et les densités urbaines de l'agglomération.

Depuis l'après-guerre, le développement de l'agglomération s'est fait « en tache d'huile », sous l'impulsion de dynamiques de déconcentration ou de décentralisation des populations et des activités, du centre de l'agglomération vers ses périphéries. Une première conséquence de l'étalement urbain concerne la perte de population et d'emplois en centre de l'agglomération et l'apparition de nouvelles zones urbanisées en périphérie. Une autre série de conséquences de l'étalement urbain concerne la diminution des densités résidentielles et la transformation de la typologie résidentielle. D'un point de vue général, plus on s'éloigne du centre de l'agglomération, plus les densités résidentielles et de population diminuent. Cependant, Montréal se distingue des tendances moyennes nord américaines en restant en deçà de l'ampleur des phénomènes généralement constatés dans la plupart des villes du continent. En effet, les densités résidentielles et de population sont encore relativement élevées par rapport aux moyennes continentales et canadiennes.

En effet, Montréal reste une des agglomérations les plus denses d'Amérique du Nord. Certains auteurs constatent que les densités de certains secteurs de l'agglomération dépassent les densités recommandées par les approches en terme de *new urbanism* et de *T.O.D.* – Transit Oriented Development (Lewis *et alii*, 2002). L'agglomération montréalaise présente des densités de population relativement élevée par rapport à d'autres agglomérations nord américaines, comme l'indique le tableau ci-dessous. Ce sont les régions métropolitaines qui sont prises ici en compte.

INSERER

Tableau 1 - Superficies, populations, densités brutes des populations de diverses régions métropolitaines d'Amérique du Nord, 1996.

Le poids de la ville centre (Ville de Montréal) est encore de 52.1% de la population totale de l'agglomération (donnée du recensement 2001). Cette proportion est très élevée, supérieure au poids des villes centre des agglomérations européennes. En France par exemple, ce poids varie de 20 à 30% selon les villes. Le tableau suivant donne des éléments de comparaison intéressants.

INSERER

Tableau 2 – Poids relatif des villes centres dans les agglomérations françaises

Enfin, la déconcentration des emplois montréalais a également été relativement plus lente que celle de la population et que la moyenne générale nord américaine (Lewis *et alii*, 2002). Les emplois et les équipements commerciaux sont encore largement positionnés en partie centrale de l'agglomération. Généralement, les études sur la localisation des emplois dans les villes nord américaines avancent la répartition spatiale des emplois urbains suivante : 2/3 des emplois sont en périphérie et 1/3 en centre de l'agglomération. La situation montréalaise n'aurait pas encore atteint ces proportions (Fischler, 2004 ; Ewing, 2004 ; Lewis, 2004). Le fameux « déclin du centre ville » n'aurait donc pas eu lieu (Polèse et Chapain, 2000). Ainsi, la majorité des pôles d'emplois recensés se localisent sur l'île de Montréal (12 sur 17 au total), soit le cœur de la région métropolitaine. Sur l'île de Montréal, l'ensemble des secteurs économiques représente environ 106 Km², soit 21% de la superficie de l'île. Ces secteurs regroupent environ un million d'emplois, sur les 1.46 millions d'emplois de la région métropolitaine recensés en 1996, dont la moitié sont répartis au sein de quatre pôles majeurs. Le premier pôle est le centre ville de Montréal qui regroupe 14% des emplois de la région, ce qui en fait toujours le premier pôle d'emplois de la région (250 000 emplois).

Cette morphologie urbaine et la centralité relativement forte de l'agglomération sont des facteurs explicatifs du niveau encore élevé des parts modales des transports en commun montréalais.

2.2 Le Transport en Commun : un taux d'utilisation élevé en Amérique du Nord

Une particularité de Montréal est la part modale importante des transports en commun (TC) dans les déplacements quotidiens. Celle-ci est bien plus élevée que la part moyenne du transport en commun en Amérique du Nord. Elle représente 14.8% des déplacements tous modes et 17.4% des déplacements motorisés quotidiens. En période de pointe, cette part varie entre 16 et 21 % selon les secteurs de l'agglomération (AMT, 1998). Certes la part des TC dans les déplacements motorisés montréalais diminue depuis plusieurs décennies, comme dans la plupart de villes des pays industrialisés. Cependant dans le contexte nord américain, la situation montréalaise, proche des niveaux européens, est atypique.

Au début des années 1980, la part modale du TC à Montréal était de 37 % environ des déplacements motorisés et de 24% en 1987. Cette part a donc beaucoup régressé en 25 ans. Les causes de cette régression, sur la période 1987-1998, sont la forte croissance de la motorisation, la croissance de l'emploi, et notamment de l'emploi féminin, et l'urbanisation des périphéries où les TC sont moins développés. Ces facteurs sont favorables à l'utilisation de l'automobile (AMT, 1998). Pourtant, en 2002, l'agence métropolitaine des transports constate que l'utilisation du TC n'a jamais été aussi élevée (évaluée à partir des titres de transports émis) : 439 millions de déplacements en TC ont été effectués sur la région métropolitaine durant l'année (niveau inégalé depuis 20 ans). Cela signifie que les autres modes de transports (notamment automobile) ont crû beaucoup plus vite (AMT, 2003). Mais malgré tout, Montréal se situe au-dessus de la moyenne des parts modales occupées par les TC dans les autres villes nord américaines. Seules deux autres villes du continent présentent un niveau similaire : New York et Toronto.

En 1998, 8.1 millions de déplacements journaliers sont comptabilisés sur l'agglomération montréalaise. 87% de ces déplacements sont motorisés (soit 7 millions). Sur ces 7 millions de déplacements motorisés, 5.5 millions se font en voiture (soit 78.5 % des déplacements motorisés et 67.8% de l'ensemble des déplacements) et 1.2 millions en TC (soit 17.4% des déplacements motorisés et 14.81 % des déplacements totaux). En heure de pointe, on comptabilise environ 2 millions de déplacements dont 1.75 millions sont motorisés, soit 87% des déplacements totaux. 1.3 millions de déplacements sont assurés par la voiture, soit 63% des déplacements totaux et 72% des déplacements motorisés contre 350 000 déplacements assurés par les Transports Collectifs (ou TC), soit 17.5% des déplacements totaux et 20% des déplacements motorisés (AMT, 1998).

La situation montréalaise se distingue de celle des transports en commun en Amérique du Nord et aux USA d'une manière générale. La situation du transport en commun aux USA est particulièrement difficile. En comparaison, Montréal est effectivement une bonne élève des TC. Si l'on regarde l'utilisation des TC aux USA depuis 1984, trois périodes se succèdent. Entre 1984 et 1989, l'utilisation est stable bien que des investissements massifs soient réalisés pour augmenter les capacités. Entre 1989 et 1995, le déclin est supérieur à 13% en 5 ans. Les causes sont liées à la motorisation des ménages et aux processus de décentralisation des populations et des activités vers les périphéries des agglomérations. Depuis 1995, l'utilisation augmente de nouveau. Cependant, la part modale du TC, elle, ne cesse de diminuer depuis 1995. On estime qu'à la fin des années 1990-début des années 2000, elle serait d'environ 5.2% pour les déplacements liés au travail. Peu de villes ont une part modale des TC supérieure à 10% : New York, Boston, Chicago, Boston et Philadelphie (Bussière *et alii*, 2002, p.27-30).

Par rapport à d'autres villes canadiennes et québécoises, Montréal se distingue également. Par exemple, l'enquête origine-destination de 2001 sur l'agglomération de Québec révèle que, sur 24h00, les déplacements motorisés représentent 88.5% des déplacements dont 76.1% sont effectués en voiture et 6.7% en transports en commun (MTQ, 2005). Durant l'heure de pointe du matin, 68.5% des déplacements motorisés sont effectués en voiture et 9.4% en TC². Sur le territoire de la nouvelle ville fusionnée de Québec (partie centrale de la région métropolitaine), les déplacements en voiture sur 24h00 représentent 75.2% (et 68.5% en heure de pointe du matin) et ceux en TC représentent 8.15% sur 24h00 (et 11.4% en heure de pointe du matin). Sur la partie la plus centrale de la ville de Québec, la part modale des TC monte jusqu'à 11.4% en heure de pointe du matin.

Sur le territoire de la Région de la Capitale Nationale (comprenant les villes d'Ottawa et de Hull), les parts modales du TC sont plus élevées qu'à Québec mais n'atteignent pas les niveaux montréalais sur 24h00. Cependant, il est vrai qu'en heure de pointe les proportions se rapprochent. Sur 24h00, la part modale des TC représente 12% et à l'heure de pointe du matin atteint effectivement 17.7%. Sur le territoire de la région municipale Ottawa-Carleton (partie sud du territoire de l'enquête OD recouvrant la capitale canadienne et son territoire aggloméré), la part modale des TC peuvent atteindre par secteur les niveaux montréalais (approchant les 19% en heure de pointe). Sur 24h00, en revanche, les parts modales sont inférieures au niveau montréalais avec 14% des déplacements motorisés. Le tableau 3 propose une comparaison des parts modales des TC dans les déplacements domicile-travail au Canada. Montréal y arrive en première position concernant la part en TC la plus élevée (MTQ, 2005).

INSERER

TABLEAU 3- Part modale du transport en commun au Canada (année 2001)

² Les déplacements sont comptabilisés tous motifs confondus sans le retour (MTQ, 2005).

La situation montréalaise se rapproche donc plus de celle des villes européennes. A Lyon par exemple, la part modale des transports en commun représente 14.3% de l'ensemble des déplacements quotidiens (tous modes confondus) et 21,3% des déplacements motorisés (1995). A Marseille, la part des TC s'élève à 16% et celle de la voiture à 81% des déplacements motorisés quotidiens. Tous modes confondus, ces parts s'élèvent à 11% pour les TC et 55% pour l'automobile (1997). A Toulouse, la part des TC est de 13% et celle de l'automobile de 81 % des déplacements motorisés ; tous modes confondus, ces parts s'élèvent à 10% pour les TC et 63% voiture (1996). A Grenoble en 2002, part des TC représente 19% des déplacements motorisés et 13% des déplacements tous modes (CERTU, 2005).

2.3 Réseaux, part modale et centralité

A Montréal, les déplacements en transports en commun se font majoritairement dans la partie centrale de l'agglomération (Ile de Montréal), secteur dense où les réseaux de TC se sont historiquement implantés et à partir duquel ils se sont ramifiés. Plusieurs chiffres attestent de cette répartition. Tout d'abord, examinons le taux de motorisation. Il indique en fait la moindre dépendance automobile des populations de l'Ile (voir tableau suivant).

INSERER

Tableau 4 - Motorisation 1998 dans la Région métropolitaine de Montréal

Le taux de motorisation est directement proportionnel à la distance au centre ville. Plus on s'éloigne du centre, plus le taux de motorisation augmente. Le taux de motorisation des ménages en couronnes est bien plus élevé que dans l'Ile de Montréal. 56% des ménages des couronnes ont deux véhicules ou plus (AMT, 2002). Les déplacements de l'Ile de Montréal sont donc plus tributaires des réseaux de TC.

En outre, 63 % des ménages du centre des affaires (ou CBD) n'ont pas de voiture, selon l'enquête Origine/Destination de 1998. Ce secteur correspond à un secteur essentiellement occupé par des tours à bureaux, mais également à la partie ouest d'un quartier très pauvre où l'on retrouve une population défavorisée et une population étudiante importante. Ce taux est cependant très élevé, ce qui amoindrit le constat général qui veut que la dépendance automobile soit très forte en Amérique du Nord. Dans le centre de l'agglomération (qui comprend le CBD mais également un secteur alentours plus large), le taux de ménages sans voiture est encore assez élevé : 38.6%. Notons que ce secteur est encore relativement bien équipé en commerces et équipements de services, comme nous l'avons souligné précédemment. Dans le centre des affaires, et au-delà sur les secteurs avoisinants, l'armature commerciale et d'équipements de loisirs est très développée, ce qui permet une offre diversifiée et accessible en TC. De plus, il n'existe pas véritablement de secteurs d'habitat extrêmement dégradés sur les pourtours directs du CBD, comme dans d'autres villes américaines, Atlanta ou Chicago par exemple. Il n'y a donc pas de coupures urbaines entre les secteurs résidentiels de niveau moyen à élevé et le centre économique et commercial de l'agglomération.

Observons maintenant les modes de déplacement selon les sous-secteurs géographiques de la région métropolitaine de Montréal. Le tableau suivant détaille notamment les différentes parts modales sur l'ensemble de la métropole et dans quatre sous-secteurs, en 1998 (Fischler, 2002).

INSERER

Tableau 5 - Modes déplacements par sous région en 1998

Plus on s'éloigne du centre, plus l'automobile occupe une place importante dans les déplacements et, inversement, plus le transport en commun devient résiduel (ainsi que les autres modes de transports, non motorisés, d'ailleurs). Ce constat est à mettre en relation avec l'offre du réseau routier et celle du TC sur l'agglomération. Cette offre de TC est nettement plus importante sur le secteur central de l'agglomération. L'île de Montréal et le centre ville sont une des destinations principales de ces déplacements quotidiens. Le centre ville de Montréal accueille environ 300 000 emplois et de nombreux commerces ainsi que des équipements tertiaires importants (universités, musées, administrations gouvernementales et municipales). Ainsi, il « attire » environ 450 000 déplacements quotidiens.

3. La relation transport-urbanisme à travers l'histoire des politiques urbaines

L'action publique urbaine, sur la région métropolitaine de Montréal, se positionne, depuis le tournant des années 2000, largement en faveur d'un renouveau des politiques de transports en commun. Ce renouveau est alimenté par la vision d'une ville au développement mieux maîtrisé et par une image très positive des transports en commun et de leurs effets induits sur le territoire et les déplacements. La construction de ce référentiel est sous-tendue, à la fois, par les paradigmes « ambiants » qui alimentent la pensée urbaine et celle plus spécifiquement l'action collective sur les transports, mais aussi par une construction où se mêlent l'héritage territorial, celui des pratiques publiques et la culture urbaine locales. Une comparaison rapide avec les politiques publiques européennes montre que ce référentiel est très semblable à celui mobilisé dans les débats publics européens. Dans le cas montréalais, cependant, ce référentiel semble puiser dans toutes les images ou figures possibles du transport en commun et de ces vertus.

Le référentiel montréalais a des spécificités. Il est modulé tout d'abord par la structure spatiale de la ville. Cette structure est, en effet, largement favorable à l'implantation et au maintien de réseaux de transports en commun : la densité du noyau urbain, la forte centralité soutenue par une faible décentralisation des activités et des emplois et les infrastructures existantes tendant à favoriser le transport en commun à Montréal. La culture urbaine des élites politiques et technico-administratives est également un facteur de consolidation d'un tel référentiel. A ce titre, trois périodes, au moins, se sont succédées depuis les années 1950.

Des années 1950 aux années 1970, les impératifs de modernisation des territoires encouragent les politiques publiques « d'urban renewal » ou de renouveau urbain³. Les projets urbains de l'époque visent la modernisation de la ville. Les stratégies de planification sont alimentées par une vision fonctionnaliste de l'espace urbain, en rupture complète avec la ville traditionnelle. A partir des années 1980, le développement urbain se poursuit à un rythme moins soutenu. Les politiques urbaines réorientent leurs stratégies vers des principes de « réappropriation » de l'espace urbain. Ces deux figures successives de la ville et de l'action urbaine accordent des rôles différents aux transports (Paulhiac, 2002). Le tournant des années 2000 marque, à son tour, l'émergence d'un nouveau référentiel de l'action publique. En effet, plusieurs discours et documents d'orientation laissent penser que les acteurs de la ville, les acteurs publics notamment, promeuvent désormais une nouvelle vision de la ville et de son développement.

3.1 Le projet urbain moderniste et le référentiel techniciste

³ Au Canada et au Québec, les spécialistes traduiront plutôt l'expression anglo-saxonne par les termes « urbanisme de rattrapage » (Marsan, 1994).

La période des années 1950 au début des années 1970 est celle de l'urbanisme moderniste. La ville est perçue comme le creuset de la société moderne. Les politiques urbaines concourent puissamment à la transformation radicale du territoire hérité, celui de la ville traditionnelle, issue du 19^{ème} siècle. Le zonage fonctionnaliste de la ville sous-tend l'ensemble des stratégies et des interventions publiques. Dans ce contexte, les politiques de transport participent activement à la restructuration du territoire. Les voies rapides dédiées à l'automobile et le métro apparaissent comme les épines dorsales du développement urbain, dans les zones périurbaines et au centre de l'agglomération.

A Montréal, le projet urbain moderniste se décline tout d'abord autour la construction du centre des affaires à la façon des CBD (Central Business District) aux Etats-Unis. Le centre-ville se développe aussi sous terre avec la réalisation d'une vaste ville souterraine inaugurée en 1962. La réalisation du centre-ville s'appuie également sur la réorganisation du parcellaire et du tracé des rues. L'élargissement des rues et le percement de nouveaux boulevards ouvrent le centre à la circulation automobile. Les infrastructures de communication de grand gabarit apparaissent au cœur de Montréal. Elles sont considérées comme indispensables dans la mesure où elles permettent un accès rapide au lieu de travail et d'activité à l'échelle métropolitaine. Ainsi, les autoroutes et le métro participent au bon fonctionnement de la ville, dans cette nouvelle configuration urbaine. Les premières stations de métro du centre ville sont inaugurées en 1966 et en 1967, reliant quelque 22Km de ligne. Le métro est ensuite prolongé en 1976 et 1978 puis en 1986. Ce réseau est particulièrement dense dans le CBD puisque deux lignes parallèles l'irriguent d'est en ouest. Ce renouvellement urbain s'incarne également dans des opérations de rénovations urbaines dont les principes sont ceux de la tabula rasa et de la construction neuve, sur des secteurs jouxtant le nouveau centre.

Durant cette période, la croissance spatiale de Montréal est sous-tendue par une croissance démographique forte (alimentée par le baby boom et les flux de l'immigration internationale et inter-régionale). L'étalement urbain est encouragé par l'augmentation du taux de motorisation des ménages et par la mise en œuvre des politiques publiques fédérales et provinciales, mais aussi municipales, pour la réalisation d'équipements collectifs et d'infrastructures de communications de type réseaux autoroutiers. Les autoroutes irriguent la périphérie. L'accessibilité, la disponibilité et le faible coût de l'espace à bâtir, aux franges de la ville, ont permis aux ménages de réaliser leur « american dream ». Cette « ouverture » des espaces périphériques et leur accessibilité permettent également aux activités économiques de trouver des sites d'implantation pour suivre la main d'œuvre et la clientèle nouvellement délocalisées. Ainsi, les activités ont suivi progressivement les populations grâce aux infrastructures de communication, à la diffusion du camionnage et aux terrains vacants. Les taux d'urbanisation les plus élevés sont enregistrés entre 1960 et 1970.

L'analyse des politiques de transport de cette période montre comment les infrastructures autoroutières et le métro participent, à cette époque, à la réorganisation du territoire métropolitain. Les autoroutes jouent ce rôle à l'échelle de la région alors que le métro structure le territoire le plus central de l'île de Montréal. Les infrastructures autoroutières organisent et délimitent les espaces de l'agglomération, en assurant une liaison efficace vers le cœur de la ville. Le métro, quant à lui, dessert la partie centrale de l'île de Montréal et permet notamment d'articuler ville aérienne et ville souterraine, dans le centre des affaires. Mais le métro n'a eu vraiment un impact que dans le centre ville car la réalisation de l'un était couplé à la réalisation de l'autre. Les opportunités foncières et la réalisation du centre des affaires ont permis d'articuler l'urbanisme souterrain à l'urbanisme du CBD. En dehors de ce secteur, en revanche, il y a eu très peu d'investissements ou de programmes immobiliers spécifiques, intégrés ou couplés à la réalisation des stations de métro.

A l'époque, le transport en commun n'est pas perçu comme un élément alternatif à la voiture, puisque les autoroutes arrivent également au cœur de la ville. C'est, avant tout, un élément de consolidation du centre des affaires et d'organisation des liaisons entre les quartiers de la ville, à l'échelle métropolitaine, et le CBD. La croyance dans la fonction et le pouvoir structurant des transports est particulièrement forte. Le transport des personnes n'est pas considéré comme un élément stratégique d'action mais comme un secteur technique venant en appui aux stratégies de l'urbanisme moderniste. A ce titre, on attribue à ce secteur technique des vertus certaines. Les infrastructures de transport permettent de tramer le territoire en assurant sa bonne organisation et son bon fonctionnement, en termes de déplacements et de fluidité spatiale. Les réseaux de transports ne sont pas des moteurs de l'aménagement urbain mais permettent des articulations entre les espaces.

3.2 Le projet urbain de réappropriation et le développement du transport en commun

A la fin des années 1970, la crise économique et l'impasse financière dans laquelle se trouve l'État Providence obligent les gouvernements nord-américains à revoir leurs modalités de travail ainsi que leur interventions, notamment dans le champ de l'aménagement urbain. Au Québec, le moratoire sur la construction des autoroutes et le ralentissement de la croissance démographique font chuter les taux d'urbanisation, mais l'étalement urbain se poursuit. La planification technocratique ne répond plus aux besoins des usagers. Certains projets d'aménagement soulèvent des contestations populaires sans précédent et mobilisent des citoyens dans des luttes urbaines pour la préservation de leurs quartiers et de leur qualité de vie. Ces "Mouvements Urbains Sociaux" revendiquent des modalités de décisions publiques plus démocratiques et plus de justice sociale, de solidarité et d'équité dans leurs conditions de vie. Simultanément, les conceptions de l'action urbaine changent et une ère nouvelle s'ouvre : celle de la « réappropriation » de la ville (Marsan, 1994).

C'est une période durant laquelle les réflexions en aval des décisions d'aménagement tentent de définir la ville « souhaitée » par les usagers. Ainsi, les pouvoirs publics intègrent-ils, à des degrés variables, les pratiques de consultation et de participation des citoyens aux processus de décision publique, notamment dans le champ de l'aménagement urbain. A Montréal, une réforme d'ampleur introduit de façon quasiment systématique cette participation des citoyens à l'élaboration des politiques urbaines. En effet, en 1988, une Politique-Cadre municipale institutionnalise la consultation publique au sein du système décisionnel montréalais. Une expérience significative de ce réaménagement du pouvoir local est la production du premier Plan d'Urbanisme de Montréal entre 1987 et 1992, exemple pertinent de co-production d'une planification stratégique, associant décideurs locaux et citoyens (Paulhiac, 1997).

En substance, de nombreuses options d'aménagement reposent sur des principes de réhabilitation/reconversion, d'une part, et d'aménagement d'espaces publics, d'autre part. Certaines politiques publiques d'aménagement sont relativement innovantes en matière de lutte contre l'étalement urbain, du moins dans les textes. La loi sur le zonage agricole propose de mieux protéger les terres agricoles en périphérie de l'agglomération (1978). Dans les domaines des transports, quelques mesures tentent de répondre aux exigences d'un développement des infrastructures mieux adaptées aux nouveaux principes de l'action urbaine. Durant cette période, le rôle des politiques de transports dans le développement urbain change radicalement. Le transport en commun est désormais considéré comme le moyen de transport le mieux adapté aux exigences d'une ville de meilleure qualité. Il permet de limiter l'usage de l'automobile. Il devient donc concurrentiel à la voiture. L'offre de TC se diversifie en direction notamment des populations situées en proche périphérie de l'Île de Montréal. Le choix modal s'élargit avec la mise en place de nouvelles lignes de train de banlieue.

En effet, l'accent est mis sur la «renaissance» de ces trains dont le réseau initial date, pour certaines lignes, de 1859 et des années 1880 (rénovation des lignes et remise en service entre 1982 et 2001). Cette politique se poursuit jusqu'à récemment d'ailleurs. Les remises en service les plus récentes datent de 1997 et 2000/2001 et sont l'œuvre de l'Agence Métropolitaine des Transports. Concernant ce réseau, son impact sur le territoire urbain semble encore plus faible que celui du métro. Seul le centre ville est véritablement concerné. Les stations y sont devenues des «nœuds» de communication autour desquels des équipements ont complété l'infrastructure de transport. En dehors du secteur, il n'existe pas d'impact sur le territoire. Notons que le marché du train de banlieue est encore faiblement développé, certaines lignes sont trop récentes ou encore les espaces concernés présentent de faible potentiel pour le développement urbain (Lewis *et alii*, 2002). Le prolongement du métro que nous signalions précédemment (à la fin des années 1970 et durant les années 1980) participe désormais de cette logique d'élargissement de l'offre.

Cependant, le dysfonctionnement majeur réside dans l'absence de planification stratégique articulant les enjeux d'aménagement et ceux liés aux transports. Plusieurs schémas d'aménagement du territoire sont élaborés, au niveau des différentes intercommunalités, mais ils ne forment pas un tout cohérent et stratégique et, de plus, ils ne prennent que très peu en compte les problématiques de transport (Lewis *et alii*, 2002). Un point commun entre les politiques de transport et celles de la période précédente existe cependant. Il concerne le choix de miser essentiellement sur des politiques de construction d'infrastructures et non de gestion de l'existant. Cette caractéristique de l'action publique dans le domaine des transports est récurrente jusqu'à aujourd'hui. Ce choix est sous-tendu par une croyance toujours prégnante dans les vertus structurantes des transports en commun et des infrastructures « lourdes » de transport et de communication.

3.3 Vers une nouvelle logique d'articulation de l'aménagement et des transports ?

La fin des années 1990 et le tournant des années 2000 marquent une nouvelle transformation des cadres de l'action publique et des contenus des politiques dans le domaine des transports et de la planification territoriale. Plusieurs facteurs expliquent ces changements. Du point de vue des modalités de l'action publique, la réforme sur les fusions municipales et la création de nouvelles institutions métropolitaines, en charge de la planification territoriale et des transports notamment, transforment la donne montréalaise. Ces transformations institutionnelles majeures font de Montréal un terrain d'observation privilégié sur les questions de gouvernance urbaine et métropolitaine. Du point de vue de la planification, les avancées réalisées dans la période précédente, en matière de transports, sont jugées trop faibles. Les pouvoirs publics décident d'accentuer leur action pour limiter l'usage de l'automobile et les dynamiques d'étalement urbain. L'accent est mis beaucoup plus fortement sur l'importance du contrôle de l'expansion urbaine périphérique et les moyens liés aux transports collectifs. Cette période récente est celle des « grandes incantations » publiques en faveur d'une ville plus durable et de l'utilisation du transport en commun.

3.3.1 Un renouveau des institutions métropolitaines

D'un point de vue administratif, institutionnel et politique, de réelles innovations ont lieu au tournant des années 2000 au Québec. La réforme municipale (2001) a donné naissance à de nouvelles villes issues de la fusion de plusieurs municipalités. La Nouvelle Ville de Montréal est désormais constituée des 28 anciennes municipalités de l'Île de Montréal. Elle permet d'envisager des planifications à des échelles plus pertinentes et plus cohérentes d'action. Mais c'est surtout la création simultanée de la Communauté Métropolitaine de Montréal ou CMM (2001) qui laisse présager un potentiel intéressant pour la planification stratégique de la région montréalaise. Cette instance, couvrant 64 municipalités, a en charge la planification stratégique de la région dans divers domaines dont ceux du Transport et de l'Aménagement du territoire, mais aussi celui du développement économique, du développement des infrastructures etc. Elle doit proposer une vision commune, un plan de développement économique et un schéma d'aménagement et de développement pour coordonner le développement de la région. Elle devrait également assurer la cohérence, à cette échelle, des programmes et politiques gouvernementales ainsi que des organismes régionaux et leur intégration à la vision métropolitaine de développement retenue. Enfin, elle devrait doter la région métropolitaine de Montréal d'une fiscalité basée sur une diversification des sources de revenus.

Au titre de ses compétences, la CMM rédige une « Vision métropolitaine de transport » qui exposera les grandes orientations qui pourraient alimenter dans les années à venir la CMM en matière de transport métropolitain. En effet, elle s'est vue confier la planification du transport en commun et la coordination ainsi que le financement des aspects ayant un caractère métropolitain. Un des points notamment sur lequel la CMM s'est déjà exprimée et qui la préoccupe est celui du financement du transport en commun.

La création de l'Agence Métropolitaine des Transports (l'AMT) en 1995 est également une innovation majeure. C'est la première agence gouvernementale financée par le transport individuel automobile dédiée à la coordination, la promotion et au développement du transport en commun pour la région montréalaise (elle couvre également le territoire de 64 municipalités). Sa mission est d'améliorer l'efficacité des déplacements des personnes par ce moyen de déplacement notamment à partir d'une mission visant à favoriser l'intégration des différents réseaux de TC. Elle a également en charge le réseau des trains de banlieue ainsi que le transport des personnes handicapées sur la région. Elle a une vocation d'organisme de concertation pour planifier et coordonner le développement des différents services de transports en commun au niveau métropolitain. Ces dernières années, l'AMT a beaucoup œuvré par exemple pour le re-développement du réseau des trains de banlieues. Elle est également très active dans le domaine de la prospective des transports en commun, en réalisant des projets de transports collectifs innovants pour la région. Certains lui reprocheront d'ailleurs de prendre une position parfois un peu trop radicale dans le débat sur la place de la voiture dans la ville et, en contre partie, de développer une « idéologie » du transport en commun trop éloignée des enjeux actuels montréalais (Fischler, 2004). Cependant, cette institution est relativement bien perçue, et envisagée comme un point d'ancrage fondamental des futures politiques de transport dans le contexte de création des nouvelles institutions politico-administratives en 2001.

Cependant, ces réformes successives n'ont pas encore totalement abouti à une répartition claire et solides des compétences et des champs d'actions des différentes institutions en place. Par exemple, depuis la réforme des fusions municipales, un mouvement de « défusion » de certaines municipalités s'est engagé après le référendum de juin 2004, qui laisse encore planer un doute sérieux sur la nature exacte des futures relations et de la distribution des compétences entre ville fusionnée et villes « défusionnées ». Ces répartitions devront être clarifiées fin 2005-début 2006. De même, la planification et le rôle d'autorité organisatrice des transports assumés par l'AMT, organisme ministériel provincial, ne risquent-ils pas d'entrer en conflit ou en tension pour le moins avec les prérogatives de la CMM, organisme inter-municipal ? L'AMT a un rôle de coordination et de concertation au niveau régional alors même que la CMM doit approuver les budgets et les plans stratégiques ainsi que les programmes d'immobilisation et les programmes triennaux de l'AMT ; la CMM possède également un pouvoir de contestation des tarifs métropolitains décidés par l'AMT. Comment dans l'avenir se dérouleront les relations entre ces deux paliers gouvernementaux afin d'assurer la cohérence des décisions sur la région montréalaise ? La question de la clarification des compétences et des relations entre les acteurs publics reste à préciser. Dans ce contexte d'ajustement progressif, la planification telle qu'elle est produite révèle également l'enjeu de fondations institutionnelles fortes et l'enjeu de la mise en œuvre cohérente des stratégies portées par ces différents acteurs.

3.3.2 La planification de l'action collective en question

Plusieurs documents nouveaux de planification sur cette période ont retenu notre attention sur la question des transports urbains et de la l'articulation entre aménagement et transports. Ces documents proposent des stratégies d'action qui tentent de renouveler l'action collective dans ces domaines, tout en soulignant l'enjeu de la capacité des acteurs publics à coordonner effectivement leurs compétences et leurs actions.

Trois principes fondamentaux de l'action collective urbaine sont proposés par les pouvoirs publics des différents échelons gouvernementaux dans les nouveaux documents de planification. Tout d'abord, nous avons relevé le souci affiché par le gouvernement du Québec de favoriser « l'emboîtement des échelles » de l'action, afin d'assurer une plus grande cohérence et des coopérations facilitées entre acteurs publics. Le deuxième principe est celui de la planification stratégique. Le renouveau des documents de planification s'accompagne, en effet, d'une tentative constante de définir une « vision » et une stratégie claire des actions à mener. La planification doit permettre de favoriser le développement métropolitain le plus adapté à l'environnement actuel (économique, social, culturel, territorial), dont une des caractéristiques est sa rapidité à évoluer et son imprévisibilité. Le troisième principe est l'affirmation récurrente de la nécessité de lier, désormais plus systématiquement, les problématiques liées aux transports et celles liées à l'aménagement.

Un document intitulé « Cadre d'Aménagement et Orientations gouvernementales », publié en 2001, définit les grandes orientations pour élaborer une planification dite « intégrée » de la région métropolitaine de Montréal, sur un horizon de 20 ans. Il propose, à ce titre, une série d'orientations pour mener les politiques d'aménagement du territoire de la région métropolitaine montréalaise. Ce document est transmis aux collectivités locales, censées en tenir compte dans leurs politiques. Une référence forte est faite désormais à la Métropole « *solidaire, attrayante, compétitive et durable* ». Le principe du « développement durable » guide l'ensemble du propos. Le cadre d'aménagement s'inscrit dans une lutte contre l'extension périphérique de la ville et une consolidation de l'existant, en articulant le plus systématiquement possible les problématiques de transport et celles de l'aménagement du territoire. Il vise également l'augmentation de la part modale du transport en commun et le rapprochement des populations à proximité des réseaux de transport en commun. La densité est invoquée à ce titre comme un moyen d'atteindre cet objectif. Un autre objectif concerne l'organisation de l'action publique gouvernementale. Ce document doit, en effet, permettre à tous les ministères concernés par l'aménagement de la région de Montréal d'orienter dans le même sens et de rendre plus cohérent leurs interventions. Il doit également permettre de développer la coopération entre les acteurs locaux de l'aménagement.

En théorie, cette position sur l'action publique, pour un meilleur aménagement de la région métropolitaine de Montréal, est louable. Cependant, certains auteurs reprochent au document en question de faire reposer ces orientations sur des hypothèses de développement qui pourraient s'avérer utopiques ou peu adaptées à l'environnement urbain montréalais : par exemple, les densités envisagées sont déjà celles qui existent sur le territoire visé ; ou encore, le document suppose que les populations susceptibles de revenir s'installer en centre auront les mêmes comportements que les populations qui y résident actuellement (Lewis *et alii*, 2002). De plus, le manque réel de coopération entre acteurs publics ne disparaîtra certainement pas de lui-même, sur les simples recommandations ou incantations du gouvernement québécois, le document n'étant de toute façon pas opposable aux collectivités locales. Cette vision de la métropole montréalaise risque d'être porteuse de faibles effets induits sur les politiques urbaines des municipalités.

Le nouveau Plan d'Urbanisme de Montréal quant à lui pose le principe du développement durable comme moteur de la réflexion et des stratégies proposées. Une des stratégies principales est également la prise en compte de « l'existant » sur le territoire de la municipalité et de la « qualité des acquis ». Un des premiers secteurs d'intervention alors évoqué est celui des transports collectifs : « dans l'esprit du Protocole de Kyoto, le développement se fera de manière à accroître l'utilisation du transport collectif » (Ville de Montréal, 2004). Plusieurs orientations sont proposées dans cette optique. La première concerne la préservation et le maintien de la qualité des milieux de vie. La seconde porte sur les réseaux de transports. Ces réseaux doivent être « des réseaux de transport structurants, efficaces, et bien intégrés au tissu urbain ». Ils sont perçus et définis comme des principes organisateurs du territoire et de son développement. Une priorité est donnée aux transports collectifs, notamment sur le métro et les trains de banlieues (prolongations de lignes existantes). Mais dans le document n'aborde pas la question des moyens pour assurer la cohérence de l'action entre les différents territoires municipaux suite aux défusions.

Des similitudes existent par rapport à la période précédente, les années 1980-1990, du moins pouvons nous en poser l'hypothèse. L'action urbaine est toujours orientée vers une lutte contre l'étalement urbain, notamment aux moyens des transports collectifs. En revanche, le nouvel argument est celui du développement durable. Ces documents sont trop récents pour saisir, dans les faits, et évaluer les évolutions de l'action publique en aménagement et dans le domaine des transports. Des similitudes existent également avec la période des années 1960 et 1970. Ce qui est frappant dans ce cas précis, c'est la similitude des concepts employés dans les stratégies sous-tendant les politiques urbaines des années 1960 et celles d'aujourd'hui. On retrouve le même vocabulaire et la même façon d'envisager l'intervention sur le territoire. Les réseaux de transports sont perçus comme « structurants » et « organisateurs » du développement futur du territoire montréalais. De ce point de vue là, au moins, il y a peu d'innovation de la part des pouvoirs publics.

La période qui s'est ouverte depuis le tournant 2000 est certainement fondamentale pour l'avenir de la planification et du financement des transports, d'autant plus que certains enjeux sont désormais prioritaires pour l'intervention publique en matière de mobilité. Voyons maintenant comment sont formulés les enjeux de la mobilité urbaine montréalaise et les moyens envisagés pour les gérer.

4. Débats autour des enjeux de mobilité urbaine à Montréal

L'analyse des enjeux actuels de l'action publique dans le domaine des transports et de la mobilité urbaine montréalaise met en lumière cinq changements partiels des référentiels sous-tendant l'action urbaine. L'intérêt de cette analyse réside non seulement dans la compréhension de l'évolution des moteurs de l'action mais également dans les rapprochements à faire avec l'évolution des référentiels et le contenu des débats prenant place actuellement en Europe. Il existe en effet beaucoup de points de rapprochement entre les référentiels mobilisés par les acteurs urbains dans nombre de villes européennes et ceux des acteurs montréalais, comme nous le soulignerons tout au long de l'exposé ci-dessous. Cependant, l'analyse démontrera qu'il existe également des éléments de débats absents ou occupant une place beaucoup moins centrale sur la scène montréalaise alors même qu'ils sont au cœur des débats de l'autre côté de l'Atlantique, dans le contexte français notamment.

4.1 Le vieillissement de la population : une nouvelle donne pour le territoire

Le premier enjeu de l'action découle des évolutions démographiques de l'agglomération montréalaise. Vieillissement de la population et ralentissement de la croissance démographiques sont actuellement des facteurs importants d'évolution des choix politiques en matière de transports urbains. Ces deux tendances démographiques sont également présentes dans les pays européens, cependant elles sont particulièrement accentuées au Québec.

Le vieillissement de la population est un phénomène remarquable sur l'ensemble de l'agglomération. Actuellement, les populations les plus âgées (plus de 65 ans) sont plus nombreuses dans l'île de Montréal et, notamment, dans la partie la plus centrale de l'île que dans le reste de l'agglomération (14.9% contre 8.8 %). Sur ce secteur, les populations de plus de 65 ans sont passées de 10.8% en 1971 à 14.6% en 1991 et à 14.8% en 1996. Cependant dans ces secteurs centraux, cette population tend à se stabiliser alors que celles des 0 à 19 et de 35 à 49 ans augmentent. Si la croissance des populations les plus âgées tend à se poursuivre d'ici 2026, il semble que ce soit les territoires les plus récemment urbanisés qui soient touchés le plus fortement. Ce sont donc les banlieues de l'extérieur de l'île de Montréal, et notamment les couronnes, qui devraient vieillir le plus rapidement. Parallèlement à cette évolution, on constate également qu'entre 1991 et 1996 le nombre de ménages a continué à augmenter sur la région métropolitaine. Les prévisions soulignent la poursuite de cette tendance et une augmentation du nombre de ménages en périphérie de l'île de Montréal, notamment des ménages constitués d'une seule personne.

Depuis 1966, la croissance démographique ralentit dans l'agglomération montréalaise. La croissance naturelle de la population diminue légèrement. C'est donc principalement l'immigration qui alimente la croissance démographique. Ces populations nouvellement arrivées se localisent de préférence dans les quartiers les plus centraux de l'agglomération (d'où une croissance des populations jeunes dans ces secteurs). Cependant, Montréal a accueilli 4 fois moins de nouveaux arrivants que Toronto et 2 fois moins que celle de Vancouver entre 1994 et 1999. Les projections démographiques actuelles sont prévoient une croissance de la population montréalaise très faible, d'environ 400 000 personnes pour les 20 prochaines années. A titre comparatif, sur la même période, l'agglomération de Toronto verrait augmenter sa population de 2 millions d'habitants. Cette croissance montréalaise sera surtout favorable aux périphéries de l'agglomération (les couronnes) et non aux parties les plus centrales qui continueront à perdre de la population.

Vieillissement de la population et ralentissement de la croissance démographique soulèvent des questions quant à l'utilisation de l'espace et aux mobilités futures des populations.

Les populations qui vieillissent sont des populations qui vivent de plus en plus longtemps et en bonne santé ; les populations de plus de 65 ans ont un niveau de vie de plus en plus élevé (comparativement aux générations antérieures), des demandes de loisirs et de consommations différentes des populations actives; elles sont largement motorisées et utilisent de préférence la voiture (elles ont en effet une forte propension à délaisser le transport en commun) ; enfin, elles résident en périphérie et ne reviennent pas vers le centre une fois âgées ; elles concourent donc à entretenir voire à augmenter les déplacements dans l'agglomération, tout en changeant certainement les destinations. Le nombre de ménages augmentant et vieillissant en périphéries, on peut donc supposer que les déplacements se diversifient et se multiplient également. De plus, les femmes sont de plus en plus mobiles et leur taux de motorisation est également en croissance. Le recours à l'automobile devrait également augmenter. Le modèle prévisionnel du Ministère des Transports du Québec prévoit sur la période 1996-2021 une augmentation totale de 430 000 unités automobiles dont 315 000 dans les couronnes sud et nord de l'agglomération (MTQ, 2001).

Le ralentissement de la croissance démographique limite les possibilités d'envisager une restructuration en profondeur du territoire. Les 400 000 habitants supplémentaires attendus ne présentent pas un potentiel suffisant pour envisager des opérations d'urbanisme et d'aménagement ayant un impact sur la forme urbaine, ou une transformation des modes de déplacements (Fischler, 2004). On ne peut espérer fonder des stratégies d'aménagement sur la consolidation de certains pôles urbains par exemple ni la construction de nouvelles lignes de transport en commun ou de TCSP⁴. Par exemple, l'apport supplémentaire de population ne représenterait pas une utilisation suffisante pour rentabiliser par exemple de nouvelles lignes de transports en commun ni un bassin de résidents suffisant pour créer des pôles urbains plus denses.

4.2 Les «révélations » du débat public : pour une ville sans voiture

Les pratiques de débat public ou de consultation publique sont largement répandues au Québec et désormais historiquement ancrées dans la culture politique municipale et provinciale. A Montréal, la participation des citoyens aux décisions publiques locales a pris des formes variées depuis plusieurs décennies (Paulhiac, 2002). La réforme des fusions s'est également accompagnée de nouveaux dispositifs d'association des citoyens aux questions publiques. Nous intéresserons dans cette partie, aux débats publics qui ont lieu en 2001.

Une commission consultative dite « commission Nicolet » a été créée le 30 janvier 2001 par le gouvernement du Québec pour «déterminer l'opportunité d'un nouveau lien de transport entre Montréal et la rive sud, identifier le ou les corridors et les types de liens susceptibles d'améliorer la mobilité inter rives des personnes et des marchandises » (Commission Nicolet, 2003). Cette commission a donc eu pour mandat étudier l'opportunité d'interventions en matière de mobilité entre Montréal et la rive sud, en amont de toute analyse et de propositions de réalisation de projets spécifiques ; ainsi, elle a mené une étude des problématiques, tout secteur confondu, des contraintes et des solutions d'un éventuel programme d'interventions. Durant 2 ans, la commission a commandé une série d'études scientifiques mais aussi de sondages et a procédé à des consultations publiques d'ampleur. Le rapport et les divers documents alimentant les débats sont des révélateurs puissants des tendances actuelles qui animent les débats scientifiques, politiques et techniques autour de la question des déplacements et des transports à Montréal.

⁴ Le sigle TCSP signifie « transport en commun en site propre » .

Ce débat s'articule autour de la problématique de l'omniprésence de l'automobile et s'alimente de la récurrence des arguments contre la voiture en ville. Ces arguments se retrouvent également dans les débats publics français et européens relayés par les médias et une partie des experts des transports. Cette expérience a également permis la construction d'une expression « publique » et d'opinions spécifiques, alimentées par des acteurs très diversifiés⁵. Cette expression est passée par la rédaction et le dépôt de « mémoires » auprès des experts de la commission et par des audiences publiques thématiques, ouvertes à la société civile. A travers cette consultation publique, trois thèmes sont revenus de façon récurrente:

- Le rejet massif de l'automobile en ville
- La prise en compte de l'environnement incontournable dans les futurs projets
- La croyance dans les vertus du transport en commun et des Transports en Commun en Site Propre (ou TCSP)

Ces thèmes sont tout à fait semblables aux thèmes alimentant la plupart des débats publics européens sur la place de la voiture dans la ville. Citons par exemple les débats alimentant la production des Plans de déplacements urbains (PDU) dans les villes françaises. Mais, dans le cas montréalais, la différence réside peut être dans l'ancienneté, d'une part, du principe de participation des citoyens aux décisions touchant au cadre de vie au sens large (Paulhiac, 1997) et, d'autre part, du discours sur la nécessaire prise en compte des principes du développement durable par les arènes de débats et les milieux des techniciens et des politiques. En effet, le développement durable comme principe de réflexion et d'orientation de la décision publique semble anciennement ancré dans les postures et les discours des différents acteurs de l'action collective urbaine (Gariépy, 1995). Mais ce qui retiendra ici plus particulièrement notre attention, c'est l'ensemble de l'argumentaire développé autour des projets de transports en commun en site propre comme alternative à l'automobile en ville. Nous avons pu relever, à ce titre, une très forte influence des expériences françaises en la matière dans les milieux spécialisés et les administrations publiques en charge des transports collectifs à Montréal.

4.3 La pensée magique autour des transports publics en site propre

Dans les discours politiques et le débat public, la nécessité de maintenir et de développer l'offre de transports en commun apparaît de façon récurrente depuis quelques années à propos de l'aménagement du territoire, et parfois de façon incantatoire selon les moments ou les intervenants (Paulhiac, 2005). Cet enjeu correspond en grande partie à l'application du paradigme du choix modal. La démonstration repose sur la diversification de l'offre de TC : en offrant plus de choix à l'utilisateur, et notamment en proposant plus de TC, ce dernier sera amené à faire un choix plus « rationnel » et optera plutôt en faveur du TC que de la voiture. Le corollaire presque automatique de cette opinion était l'enthousiasme « général » exprimé autour des projets potentiels de transports en commun, notamment en site propre, de type Tramway ou Système léger sur rail, inspiré des expériences européennes. Ces stratégies alternatives et innovantes pour Montréal ont notamment été proposées par l'Agence Métropolitaine de Transports, qui s'est elle-même inspirée des cas français à travers des voyages d'études et l'échange d'expériences avec des collectivités locales françaises. Les projets envisagés au tournant des années 2000 proposent la réalisation de TCSP sur l'île de Montréal, notamment dans sa partie la plus centrale. Les argumentaires proposés reposent en grande partie sur la croyance dans les effets structurants et automatiques des nouveaux TCSP.

⁵ Pour une analyse plus détaillée des débats publics à l'occasion de la Commission Nicolet, le lecteur peut se référer au Cahier du LASUR n°6, rédigé par Florence PAUHLIAC et publié aux presses de l'École Polytechnique fédérale de Lausanne sous le titre « Mobilités urbaines à Montréal : du renouvellement de l'action publique à la pérennité du référentiel techniciste », en 2005.

Les démonstrations se limitent souvent à l'établissement de liens automatiques et positifs entre la mise en place d'un TCSP et la réduction de l'usage de la voiture, les effets induits sur l'environnement urbain immédiat etc. Les chercheurs opposent plusieurs arguments à ces idées :

- Du point de vue démographique, la faible croissance de la population prévue pour les années à venir ne justifie pas de nouvelles structures de TC (un utilisation trop faible n'est pas rentable).
- Du point de vue de la localisation des projets, ceux-ci sont systématiquement proposés dans la partie centrale de l'île or les problèmes de dépendance automobile concernent plutôt les périphéries et les flux de périphérie à périphérie.
- Un nouveau TCSP n'implique pas automatiquement la réduction de l'usage de la voiture ; il faudrait pouvoir prendre des mesures contraignantes pour encourager effectivement un report modal de la voiture vers le TCSP, or ces mesures ne dépendent généralement pas du palier municipal (exemple : l'augmentation du coût de l'essence) ou ne font pas l'objet de mesures précises et contraignantes. Nous pensons ici à l'augmentation du coût des places de stationnement ou la diminution du stationnement sur rue et souterrain. Le rapport coûts/bénéfices de l'utilisation de la voiture est très difficile à modifier. La question du stationnement qui est, en France de plus en plus largement évoquée et inscrite dans des actions visant à réduire l'automobile dans la ville, est à Montréal une question très peu débattue collectivement. Le dernier document montréalais concernant la gestion des transports dans la nouvelle ville le plan de transport qui vient de paraître évoque la question du stationnement sans trancher véritablement dans le sens d'une réduction du stationnement *intra muros*⁶.
- De plus, Montréal n'est pas encore dans une situation de crise (liée à la pollution ou au trafic) qui justifierait de mettre en œuvre une politique radicale ou contraignante visant la réduction de l'usage de l'automobile. D'où l'intérêt de travailler sur l'existant et sur les acquis du système de transport collectif montréalais. Cependant, les investissements à prévoir sont importants comme nous le verrons dans la dernière partie de l'article.

Pour définir la durabilité des politiques de transports urbains à Montréal, il nous est apparu indispensable d'évoquer les conditions de financement des transports en question.

4.4 Le financement non assuré des transports publics

⁶ Nous évoquons ici le Plan de Transport publié par la Ville de Montréal en mars 2005 et élaboré par le service des infrastructures, transports et environnement. Le document évoque l'idée d'une possible réduction de stationnement en centre ville pour limiter l'usage de la voiture tout en évoquant l'idée de faciliter le stationnement pour les commerces, ce qui est assez contradictoire.

Le dernier point que nous souhaitons aborder confirme le caractère incantatoire et les effets d'annonce des débats et des positions actuels autour de la mobilité à Montréal. Il confirme également le caractère difficilement durable des politiques aujourd'hui à l'œuvre ou envisagées par les pouvoirs publics montréalais. Cette dernière démonstration s'appuie sur une évaluation des ressources mobilisées pour mener à bien une ou plusieurs des stratégies évoquées précédemment. L'ampleur des déficits budgétaires dans les TC (lié au déficit d'exploitation) et le contexte de compressions budgétaires posent la question cruciale suivante : comment financer l'entretien, les services roulant et le renouvellement des TC ? Les infrastructures et les équipements de transports ont été construits ou mis en place dans les années 1960. Ils ont donc vieilli et il faut penser à changer la flotte de bus et moderniser les systèmes d'exploitation. Les investissements envisagés sont très importants. Concernant le réseau de bus, il faudrait environ un milliard de dollars pour changer les bus et 1.5 billions pour le système informatique de gestion (Haider, 2004). Les infrastructures routières devraient également être modernisées. Or il revient au gouvernement de financer cet investissement car le secteur privé n'intervient pas dans le financement du transport. Où trouver cet argent ?

Les budgets d'exploitation du transport en commun montréalais sont désormais structurellement déficitaires. Actuellement, les contributions financières au transport en commun proviennent de quatre sources : les usagers, le gouvernement provincial, les municipalités et les taxes prélevées auprès des automobilistes, reversées par le gouvernement fédéral aux autorités organisatrices. La répartition entre ces sources a fortement évolué depuis 1992, suite à la réforme de la participation financière du gouvernement du Québec. En effet, en 1992, la réforme du gouvernement libéral, dite « réforme Ryan », transforme radicalement la structure de financement du transport collectif. Le gouvernement supprime, à cette époque, l'ensemble des subventions directes à l'exploitation. C'est, entre autres, la fin des subventions à l'exploitation pour les trois sociétés de transport de la région montréalaise, la fin des subventions au conseil métropolitain de transport en commun, la fin des subventions à l'exploitation des trains de banlieues, la baisse du taux de subvention pour l'achat d'autobus.

En revanche, le gouvernement conserve un rôle majeur dans le financement des dépenses en immobilisation. Ainsi, la participation du gouvernement a chuté de 24.2 % entre 1992 et 2001 et représente aujourd'hui 16% du coût total du transport en commun. Dans ce contexte, la répartition des ressources s'est largement modifiée entre 1992 et 2001. Dans un premier temps, les municipalités ont considérablement augmenté leur propre participation, notamment entre 1991 et 1996 (+15%). Cette participation est alimentée par les revenus des taxes foncières locales. Sur la période suivante celle-ci s'est stabilisée pour finalement diminuer à son tour de 5% et couvrir finalement 36.5% du coût total du transport en commun en 2001. Aujourd'hui, la plus grosse part de ce coût est couvert par la participation des usagers qui s'élève à 40%. Depuis 1991, leur contribution a augmenté de 6.2%. Elle représente annuellement un montant d'environ 390 millions de dollars. Enfin, une innovation majeure a consisté à créer, en 1992, une taxe sur l'essence et sur les immatriculations de véhicules individuels, donc de faire supporter une partie du coût du transport en commun aux automobilistes. Ce montant prélevé représente 7.9% du coût du TC.

L'AMT envisage un manque à gagner croissant jusqu'à 160 millions de dollars d'ici 2010 (AMT, 2003). Or les ressources dédiées au transport en commun sont difficiles à augmenter. Le gouvernement québécois ne semble plus enclin à modifier sa position sur la participation qu'il pourrait de nouveaux accorder à ce secteur public, du fait des déficits publics. Les municipalités de la région se positionnent plutôt en faveur d'un allègement des taxes locales. Enfin, les taxes automobiles prélevées sur l'essence et dédiées au transport en commun n'ont pas vu leur montant modifié depuis leur création, en 1992. Au vu de ce constat, la société de transport de Montréal évoque une augmentation tarifaire du transport en commun comme ultime solution, tout en soulignant les limites flagrantes d'un tel choix (AMT, 2003). Il faudrait pouvoir augmenter le prix des cartes mensuelles de 10 à 30%. Or une augmentation de 10% entraînerait une diminution de l'utilisation de 2 à 5%, ce qui aurait pour conséquence de creuser le déficit d'exploitation à long terme.

S'il n'y a pas de nouvelles sources de revenus à moyen terme, il existe un risque fort de voir les services publics de transports être amputés ou coupés. Il y a déjà des réorganisations de services de bus (en termes de fréquence et d'itinéraire). Si des coupes plus marquées ont lieu, cela entraînera vraisemblablement une augmentation de l'utilisation de la voiture et défavorisera les plus pauvres. Cette situation peut être décrite actuellement comme un état de crise latent (Haider, 2004 ; Fischler, 2004). Face à ce constat, il apparaît d'autant plus étrange que le débat public fasse peu écho à cette situation. En effet, il existe peu de discussions ou de réflexions sur les mesures « payantes » (au sens propre du terme) pouvant alimenter les contributions financières des TC.

Par exemple, la question des aires de stationnement dont la surtaxation pourrait limiter l'expansion et créer un revenu à dédier aux transports collectifs ou encore le péage urbain comme à Londres sont des questions très peu débattues officiellement ou même médiatiquement à Montréal. De la même façon, les questions des partenariats public – privé dans le champ des transports urbains accusent un sérieux retard au Québec et au Canada en général, comparativement à la France (MTQ, 2004). À Montréal, les PPP (partenariat public-privé) concerne trois secteurs du transport urbain au sein de la Société des Transports de Montréal (STM) en charge des transports collectifs sur le territoire municipal. Tout d'abord un PPP existe dans le domaine de l'ingénierie pour l'entretien et le maintien du matériel roulant. Ensuite la STM a convenu d'un PPP commercial sur les espaces publicitaires du réseau. Enfin elle a convenu également d'un PPP commercial sur le mobilier du réseau de surface. Ces pratiques existent depuis les années 1990. Concernant le financement du service de TC, il n'existe pas de gestion déléguée ni de PPP. La problématique des PPP est évoquée avec beaucoup de précautions voire de circonspection par les pouvoirs publics ministériels au niveau provincial (MTQ, 2004).

5. Conclusions

L'examen de l'évolution des référentiels de l'action publique dans le domaine des transports à Montréal met en relief la succession des trois stratégies de conciliation pratiquée à grande échelle dans les agglomérations européennes.

La figure de l'utilisateur éclairé est très présente dans la pensée technicienne développée autour des effets des infrastructures de transport, qu'elles soient ferroviaires ou de TCSP. Dans le débat actuel, la mobilité individuelle est critiquée, définie désormais comme un obstacle au développement urbain. Génératrice de contraintes trop importantes, elle est devenue contre productive. Désormais, l'enjeu est donc de réduire cette mobilité individuelle et promouvoir un nouveau modèle de mobilité collective. Ce nouveau modèle s'appuie sur le transport collectif essentiellement. Mais les stratégies valorisées ne présentent pas de réelle innovation, demeurant dans la logique de stratégies proposées dans les années 1960-1970.

Actuellement, l'idée centrale est de miser sur les bienfaits et les effets structurants des infrastructures de transport. L'accent est mis sur l'offre quantitative de transports collectifs. Si l'idée de la mobilité a changé, les outils de sa gestion obéissent aux mêmes règles qu'il y a 40 ans. En ce sens, il y a bien pérennité du référentiel techniciste des politiques de transports. Plusieurs propositions s'inspirent clairement des expériences européennes et surtout françaises en matière de transport en commun. Les réalisations des tramways français ont notamment alimenté l'expertise et le point de vue de plusieurs participants. Les argumentaires proposés reposent en grande partie sur la croyance dans les effets structurants automatiques ou induits des nouveaux transports publics en site propre.

Le compromis territorial se retrouve à deux titres à Montréal : autour de la ville souterraine et dans la volonté de bannir l'automobile du centre-ville de Montréal. La ville souterraine, pensée à l'échelle du piéton et articulée au métro, peut être considérée comme relevant du compromis territorial : ne s'agit-il pas par essence d'une ville « sans » voiture ? Appuyée sur les sondages réalisés dans le cadre des travaux de la Commission Nicolet, travaux qui montrent que la population du centre de Montréal est favorable à la limitation de l'utilisation de l'automobile en ville, la volonté de réduire la place de l'automobile en centre-ville procède de la même logique de territorialisation. Notons que cette volonté reste largement incantatoire, tant il est vrai que ni la réduction du stationnement en centre-ville, ni la réduction des capacités routières ne sont pratiquement envisagées, excepté à travers la réalisation de transports en commun en site propre (TCSP).

Les grandes ambitions affichées actuellement en matière de mobilité durable et la crise financière parallèle font inévitablement penser aux effets d'annonce. L'action publique urbaine, sur la région métropolitaine de Montréal, se positionne, depuis le tournant des années 2000, largement en faveur d'un renouveau des politiques de transports en commun. Ce renouveau est alimenté par la vision d'une ville au développement mieux maîtrisé et par une image très positive des transports en commun et de leurs effets induits sur le territoire et les déplacements. Ces effets d'annonce et les débats qui les précèdent et les accompagnent ont cependant pour effet de forger l'opinion et de produire des référentiels.

Dans les agglomérations européennes, ces stratégies de conciliation ne permettent guère de favoriser l'utilisation d'autres moyens de transport que l'automobile, nous l'avons relevé en introduction. Or à Montréal, même si la part modale des transports publics tend à décroître, les résultats de notre analyse montrent que ces stratégies rencontrent un certain succès en termes d'utilisation d'autres moyens de transport que l'automobile, plus même que dans certaines agglomérations européennes de taille comparable. C'est d'autant plus le cas si l'on considère que les trois stratégies sont exercées avec une certaine timidité par rapport à de nombreuses agglomérations européennes les ayant pratiquées. Avec des services de transports publics qui restent qualitativement en deçà de ce que proposent la plupart des grandes villes européennes, une stratégie de compromis territorial se résumant à la ville souterraine et des débats animés débouchant sur la stigmatisation de l'automobile en ville, Montréal atteint des taux d'utilisation des transports publics parmi les plus élevés d'Amérique du Nord.

Au-delà de cette singularité, relevons que Montréal ne peut pas être considérée comme porteuse d'un modèle d'action public spécifique et pouvant être assimilé à une « bonne pratique ». D'une part, il ne se construit pas autour d'ingrédients singuliers, mais emprunte largement ses « recettes » à des agglomérations étrangères y compris en termes de référentiels ; d'autre part, il n'a pas permis d'embrayer une dynamique de croissance urbaine amarrée aux réseaux lourds de transports publics et se trouve actuellement fortement fragilisé par l'état des finances publiques et le mode de financement des transports en commun.

Ces observations amènent une série de discussions sur lesquelles nous proposons de conclure cet article.

Les effets d'une même politique des transports sur les comportements de déplacement seraient-ils différents suivant l'agglomération considérée ? La géographie des localisations, les densités urbaines et la démographie ont bien sûr un effet sur les comportements de déplacements qui peut expliquer des spécificités dans l'utilisation des moyens de transport, mais plus fondamentalement, on peut se demander, dans le cas de Montréal, si ces spécificités ne proviennent pas également de la résonance entre un référentiel et une culture locale.

Il apparaît en effet que l'identité urbaine de Montréal, construite en partie autour du modèle de la ville européenne, est sous-jacente au référentiel favorable aux transports publics que l'on y rencontre. Ce référentiel et les stratégies auxquels il donne lieu prennent dès lors une coloration particulière concernant l'utilisation des transports en commun : l'affirmation d'une différence et d'une culture urbaine spécifique à Montréal. Dès lors, les stratégies de réconciliation de la contradiction culturelle entre *l'automobile-indésirable* et *l'automobile-indispensable* prend une connotation inédite et ne se heurtent pas aux comportements de déplacements, mais à un autre obstacle : la culture politique de financement des services urbains. L'existence d'un référentiel favorable aux transports en commun et congruent avec les comportements ne suffit pas à garantir l'opérationnalité effective de ce référentiel. En effet, au-delà des valeurs et des images mobilisées, il faut donner un cadre normatif et des moyens opérationnels à ces références pour voir se matérialiser le référentiel d'une politique publique (Paulhiac, 2002). Or, à Montréal, la question centrale reste celle des moyens financiers des politiques de transports.

La réalisation des projets de construction de tramway, voire le maintien des acquis en matière de transports publics, sont rendus problématiques par les principes d'intervention des pouvoirs publics face à des services peu rentables. La situation est paradoxale : Montréal apparaît comme un modèle du point de vue des politiques de transport en commun en Amérique du Nord alors même qu'elle est sur le point de voir disparaître cet héritage faute de moyen. L'injonction à la rentabilité des services et la faiblesse des investissements entrent directement en conflit avec la volonté de susciter des reports modaux vers les transports publics. La contradiction culturelle se trouve donc localisée différemment et prend la forme d'un conflit de référentiel entre ce qui préside au développement des transports urbains et ce qui préside au financement des services urbains.

Au terme de l'analyse nous observons une contextualité des « bonnes pratiques » en matière de politiques de transports et d'aménagement qui dépasse la question des référentiels : une même politique prend une connotation différente suivant le contexte dans lequel elle s'inscrit, produisant du même coup des effets comportementaux spécifiques. En dernière analyse, la structure socio-spatiale d'une agglomération, la culture politique nationale et locale et l'identité urbaine sont des ingrédients complémentaires et indispensables à intégrer en tant que tels à l'analyse des politiques publiques comme vecteurs de solidification de la trajectoire d'une politique urbaine.

Bibliographie

BROG W., ERL E., 1996, « Réduire ou repenser la mobilité urbaine quotidienne ? », Table Ronde CEMT no 102, Conférence Européenne des Ministres de Transports, Paris.

CHAMPAGNE E., COLLIN J.-P. *et alii*, 2000, « Comparaison du profil institutionnel des régions métropolitaines comparables à Montréal, au Canada et aux Etats-Unis », rapport de recherche, INRS-Urbanisation, Montréal.

FABRIES-VERFAILLIE M., STRAGIOTTI P., JOUVE A., 2000, *La France des villes*, Paris, Boréal, 336p.

GARIEPY M., 1995, « Le développement durable en milieu urbain : des enjeux convergents avec ceux de l'évaluation environnementale » dans J.Theys (dir.), *Le développement durable urbain en débat : réflexions à partir de l'exemple canadien*, Techniques, Territoires et Sociétés, n°30 Paris, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, p.17-27.

KAUFMANN V., 2002, « Mobilité et modes de vie : les transports urbains au carrefour de nos contradictions », in : *Pouvoirs Locaux*, n°53, p.42-46.

KAUFMANN V., GUIDEZ J.-M., 1998, *Les citoyens face à l'automobilité*, éditions du CERTU, Lyon.

LAPERRIERE H., PAULHIAC F., 2000, « La relation Nature/Culture dans l'appropriation du territoire », dans J.-P. Augustin et C.Sorbets (dir), *Sites publics, Lieux communs*, MSHA, Bordeaux, pp.153-168

MARSAN, J.-C., 1994, *Montréal en évolution*, Edition du Méridien, Montréal, 515 p.

MULLER. P., JOBERT, B., 1987, *L'Etat en action, Politiques publiques et corporatismes*, PUF, Paris, 256 p.

PAULHIAC, F., 1997, « Aménager en temps de crise : principes d'une planification négociée et adaptative », dans J.-P. Augustin et D. Latouche (dir.), *Lieux Culturels et Contextes de Ville*, MSHA, Bordeaux, pp.137-152.

PAULHIAC, F., 2002, *Le rôle des références patrimoniales dans la construction des politiques urbaines à Bordeaux et Montréal*, Thèse de doctorat, Bordeaux, Université de Bordeaux III.

POLESE, M., CHAPAIN C., 2000, "Are central Business district really declining ? An analysis for US and Canadian urban areas", Collection Inédits, INRS-Urbanisation, Montréal, 15 p..

PUCHER J., LEFEVRE C., 1996, *The Urban Transport Crisis in Europe and North-America*, Macmillan, London.

Sources

AGENCE METROPOLITAINE DES TRANSPORTS, 2000, *Enquête Origine/Destination*, AMT, Montréal.

AGENCE METROPOLITAINE DES TRANSPORTS, 2003, *Portrait des Transports collectifs dans la région métropolitaine de Montréal*, A.M.T., Montréal, 75p.

CERTU, 2005, Les enquêtes ménages déplacement, site Internet : <http://www.certu.fr>

COMMISSION POUR L'AMÉLIORATION DE LA MOBILITÉ ENTRE MONTREAL ET LA RIVE SUD, 2003, *Mieux se déplacer entre Montréal et la Rive Sud*, Rapport final, Gouvernement du Québec, Québec, 237 p.

BUSSIERE Y., LEWIS P., VANDERSMISSEN M.-H, VILLENEUVE P.-Y., 2002, « Transport collectif et gestion de la demande : examen de l'impact sur la mobilité entre Montréal et la rive sud », étude pour le compte de la CAMMRS, 122 p.

EWING, G., 2004, Entretien du 13 avril 2004, School of Urban Planning, Université Mc Gill, Montréal.

FISCHLER, R., 2002, « Forme urbaine, Développement métropolitain et mobilité des personnes », étude pour le compte de la CAMMRS, 153 p.

FISCHLER, R., 2004, Entretien du 19 Avril 2004, School of Urban Planning, Université Mc Gill, Montréal.

HAIDER, M., 2004, Entretien du 20 Avril 2004, School of Urban Planning, Université Mc Gill, Montréal.

LEWIS, P., 2004, Entretien du 20 Avril 2004, Institut d'Aménagement, Université de Montréal, Montréal.

LEWIS, P., BARCELO, M., LARRIVEE, C., GILL, D., 2002, « Améliorer la mobilité en aménageant autrement, Examen du potentiel des mesures et stratégies pour améliorer la mobilité entre Montréal et la rive sud », étude pour le compte de la CAMMRS, Montréal, 126 p.

MINISTERE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES REGIONS, 2001, *Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales*, Gouvernement du Québec, Québec, 95 p.

MINISTERE DES TRANSPORTS DU QUEBEC, 2001, *Plan Stratégique du ministère des transports 2001-2004*, Gouvernement du Québec, Québec, 45 p.

MINISTERE DES TRANSPORTS DU QUEBEC, 2004, *Le financement du transport en commun, une approche intégrée*, Gouvernement du Québec, Québec, 53p.

MINISTERE DU TRANSPORT DU QUEBEC, 2005, *Les fiches des enquêtes origines-destination du Québec*, Gouvernement du Québec, Québec.

VILLE DE MONTREAL, 2004, *Nouveau Plan d'Urbanisme*, Ville de Montréal, Montréal.

VILLE DE MONTREAL, 2005, *Plan de transport*, Ville de Montréal, Montréal

Tableaux à insérer

Tableau 1 - Superficies, populations, densités brutes des populations de diverses régions métropolitaines d'Amérique du Nord, 1996.

	Superficie (Km2)	Population (estimée)	Densité (Pop/Km2)		Superficie (Km2)	Population (estimée)	Densité (Pop/Km2)
Montréal	4024	3 326 510	827	Boston	5 229	3 263 060	624
Toronto	5868	4 263 757	727	Atlanta	15 886	3 541 230	223
Vancouver	2821	1 831 665	649	Portland	13 023	1 758 937	135

Source : Champagne, E., Collin, J.-P. et alii, 2000

Tableau 2 – Poids relatif des villes centres dans les agglomérations françaises

	1954	1975	1990
Paris	44%	42%	23%
Lyon	73	39	33
Bordeaux	62	62	30

Source : Fabriès-Verfaillie, Stragiotti, Jouve, 2000.

TABLEAU 3- Part modale du transport en commun au Canada (année 2001)

Population	Part modale des déplacements Domicile-travail			
	Automobile	TC	a pied	Autres
plus de 1 million d'habitants				
Toronto	71,4%	22,4	4,6	1,6
Vancouver	79,2%	11,5	6,6	2,8
Montréal	70,4%	21,7	6,9	2
de 190 000 à 1million d'habitants				
Winnipeg	78,9%	13,2	6,1	2,3
Québec	81,2%	9,8	7	2
Hamilton	86,3%	8	6,1	1,6
Moins de 150 000 habitants				
Sudbury	87,0%	4,9	6,6	1,6
Sherbrooke	86,7%	6,6	7,2	1,6
Saint John	87,0%	4,3	6,9	1,8

Source : Statistique Canada, recensement 2001 repris dans le rapport du ministère du transport du Québec, Le financement du transport en commun, une approche intégrée, MTQ, 2004

Tableau 4 - Motorisation 1998 dans la Région métropolitaine de Montréal

	Auto/ménage	Auto/individu	Ménage sans voiture
Ile de Montréal	0.92	0.4	32.9%
☐ CBD	0.44	0.25	62.8
☐ Centre	0.79	0.36	38.6
☐ Est	1.06	0.42	24.7
☐ Ouest	1.23	0.48	18.6
Rive sud	1.29	0.50	13.6
Laval	1.43	0.53	9.6
Couronne sud	1.59	0.58	7.0
Couronne nord	1.6	0.57	6.8
Région	1.18	0.47	22.1

Source : AMT, 1998.

Tableau 5 - Modes déplacements par sous région en 1998

	Ile de Montréal Centre	Ile de Montréal Es/ouest	Laval Longueuil	Couronnes nord et sud	Région métropolitaine
Part des déplacements en auto	57%	73	80	86	72
Part des déplacements en TC	25	16	11	3	14

Sources : MTQ, 2001.

