

# MOBILITÉ URBAINE, EXCLUSION SOCIALE ET TRANSPORT PUBLIC ENSEIGNEMENTS DE L'EXPERIENCE BRÉSILIENNE

**Anísio BRASILEIRO**  
**Université Fédérale de Pernambuco, Brésil**

## RÉSUMÉ

On sait bien que la nature essentielle de la pauvreté urbaine réside dans l'incapacité de la majorité de la population à avoir accès à l'eau, l'électricité, l'assainissement, aux télécommunications, à la santé, l'habitat, l'éducation, au loisir et à l'emploi. Parmi ces services, le transport constitue un instrument de liberté ou de servitude pour la mobilité urbaine.

Le Brésil, pays de plus de 180 millions d'habitants, répartis en 27 états fédérés et 5900 villes, parmi lesquelles, les agglomérations de São Paulo (18 millions habitants), Rio de Janeiro (13 millions), Belo Horizonte (4 millions) et Recife (3,8 millions), passe par un moment de crise- transition, car en même temps que les problèmes urbains s'aggravent, des solutions innovatrices voient le jour dans les villes.

Parmi les grands problèmes de transports dans les villes, on peut citer ceux liés à la baisse de la demande de transports par autobus, exploités par des entreprises d'autobus capitalistes tendant vers le monopole et soumises de plus en plus à la concurrence des exploitants artisanaux. On peut citer également les embouteillages qui résultent de l'augmentation des taux de motorisation parmi certains individus de la classe à bas revenu ou des classes moyennes et supérieures (cette dernière catégorie est souvent détentrice d'une deuxième ou troisième automobile).

Ainsi, notre intervention vise à s'interroger sur la manière de relancer le transport public, dans un contexte d'urbanisation massive et d'exclusion sociale progressive. A partir des expériences concrètes des villes de São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife et Natal, nous analyserons la stratégie de réduction des inégalités, comme l'un des éléments principaux d'une politique de transport. Cette nouvelle politique est ici analysée selon quatre dimensions :

- i) Régulatoire - mise en pratique des règles compétitives pour le choix des opérateurs privés;
- ii) Institutionnelle et Organisationnelle – création d'un modèle de gestion métropolitaine, basé sur la négociation entre acteurs publics (aux échelons divers) et privés;
- iii) Technologique — on mettra l'accent sur des expériences de mise en pratique des réseaux de transports multimodaux, au niveau des périmètres urbains des agglomérations, basées sur les transports ferrés (tramway, VAL, métro et train), bien intégrés aux transports sur pneus (autobus et véhicules à faible capacité);
- iv) financement — mise en pratique d'un mécanisme de financement par la prise en charge directe par les employeurs des déplacements des travailleurs (le « bon transport »); et des modèles de financement basés sur le Partenariat Public Privé.

A travers ces échanges d'expériences, nous espérons pouvoir contribuer à l'action publique et privée engagée pour favoriser la pleine participation de tous à la vie urbaine.

## 1. BRÉSIL, UN PAYS URBAIN – MÉTROPOLITAIN

Le Brésil est une république fédérée, localisée dans l'Amérique du Sud et compte 27 états fédérés, répartis en cinq régions et Brasília, la capitale fédérale. En 30 années, le pays a presque doublé sa population. Il est passé de 93 millions d'habitants en 1970, à 182 millions en 2004. Il devrait atteindre 260 millions en 2050 (sixième dans le rang mondial). Le pays possède 5.560 municipalités. Dans la dernière décennie, 72,6 % des municipalités brésiliennes ont connu une augmentation de leur population et 27,2 % d'entre elles ont été marquées par une diminution de leur population. La croissance la plus accentuée a été observée dans les villes comptant de 20.000 à 50.000 habitants. L'espérance de vie des brésiliens qui était de 45,5 ans en 1940, a augmenté. Elle a été évaluée à 70

ans en 2000 et atteindra 81,3 ans en 2050, selon les projections de l'Institut brésilien de Géographie et statistique. Celle-ci résulte de l'amélioration des conditions de vie de la population.

Le Brésil est un pays essentiellement urbain. Plus de 110 millions d'habitants, soit 76% de la population totale (recensée en 1991), résident dans les villes. Les agglomérations de São Paulo et Rio de Janeiro regroupent 17 et 13 millions d'habitants et leurs capitales 11 et 6 millions, respectivement. Dans la deuxième moitié de la décennie 1970, dans un contexte d'urbanisation massive et de centralisation politique de l'État central, neuf agglomérations ont été créées (tableau 1). Si elles représentent une partie très petite du territoire brésilien (0,53% en 1991), elles hébergent 28,6 % de la population totale du pays et 35,2% du Brésil urbain.

Nous assistons donc à un double phénomène dans l'urbanisation brésilienne. On constate d'une part, la métropolisation du pays, avec une grande concentration des populations dans les Régions Métropolitaines (phénomène typique des années 1960 à 1980). Les grandes métropoles (douze villes ayant plus d'un million d'habitants) regroupent 26 % de la population urbaine. D'autre part, on observe une croissance plus rapide des villes moyennes (années 1990), soit environ 30 villes comptant plus de 300.000 habitants, et 150 villes avec une population supérieure à 100.000 habitants. Récemment, ce sont les villes de 20.000 à 50.000 habitants qui ont augmenté le plus rapidement leur population (années 2000). On arrive ainsi à une meilleure répartition de la population dans l'ensemble du pays.

Tableau 1: Participation des Régions Métropolitaines dans la Population Totale Urbaine du Brésil (2000)

RM <sub>s</sub>	Aire (1991)	Population (2000)	Population de la capitale (2004)
Belém	1.221	1.674.183	-
Fortaleza	3.473	2.832.297	2.332.657
Recife	2.226	3.263.176	1.486.869
Salvador	2.213	3.021.572	2.631.831
B. Horizonte	5.824	4.176.933	2.350.564
Rio de Janeiro	5.384	10.125.142	6.051.399
São Paulo	7.951	17.585.036	10.838.581
Curitiba	8.763	2.453.215	1.727.010
Porto Alegre	8.507	3.480.833	1.416.363
Total RMs	45.563	48.603.387	-
RM <sub>s</sub> /BR Urb	-	35,20%	
RM <sub>s</sub> /Brasil	0,53%	28,60%	

Source: IBGE

Dans ce contexte de croissance massive, les problèmes urbains à l'échelle métropolitain s'aggravent. C'est ce qu'on analysera par la suite.

## 2. SCÉNARIO DE CRISE-TRANSITION AU BRÉSIL

Dans les dernières décennies, le transport public au Brésil a occupé une place secondaire dans les politiques gouvernementales. Les politiques de transports publics urbains ont été plutôt subordonnées aux politiques macro économiques de stabilisation de la monnaie, de contrôle de l'inflation, de réformes fiscales. Cela s'est matérialisé par le désengagement de l'État central dans l'organisation et le financement du transport d'une part et d'autre part par la mise en œuvre par l'Etat de réformes dans les domaines de la régulation, des institutions et du financement des transports. Ainsi, on a mis en place des politiques de privatisation, de concessions des infrastructures au secteur privé, de création d'agences régulatrices, et des mécanismes de décentralisation ont vu également le jour.

Dans ce contexte, les transports publics urbains dans les villes brésiliennes connaissent un processus qu'on appelle crise-transition (Brasileiro et al, 2000), dont les éléments de base sont les suivants :

- i) réduction des déplacements en transports publics (autobus et train);
- ii) absence de priorité au transport public;
- iii) faiblesse des investissements en transports publics;
- iv) croissance de la motorisation à tous les niveaux de revenu;
- v) croissance des transporteurs artisanaux exploitant des véhicules à faible capacité (véhicules de 8 à 12 places);
- vi) changement des caractéristiques de mobilité;
- vii) introduction progressive de la télématique (innovation technologique);
- viii) redéfinition des relations contractuelles public privé;
- ix) métropolisation progressive des régions polarisées par les capitales, c'est qui nécessite de nouveaux arrangements institutionnels;
- x) faible articulation entre les politiques de transports et d'usage du sol.

Sur le plan régulateur, la crise se matérialise par : i) la désarticulation entre les régulations de la circulation et du transport de passagers; ii) la désarticulation entre les régulations des divers services de passagers; iii) la désarticulation des régulations des institutions; iv) la faiblesse du régulateur public (les autorités de tutelles); v) la force des entrepreneurs; vi) l'articulation politique des transporteurs artisanaux.

Sur le plan institutionnel, on observe un conflit d'attributions et de fonctions entre les divers niveaux de gouvernement – fédéral, des états fédérés et municipaux – dans un contexte de croissance urbaine des villes périphériques. Sur le plan technologique, on assiste à une forte compétition entre les modes de transports – individuel et collectif – qui se disputent l'exigu espace viaire (toujours en faveur du premier). On observe également une concurrence entre les transports publics – autobus, métro, train, modes semi collectifs. On manque également de pistes cyclables.

Trois éléments principaux de la crise peuvent être soulignés avec les données concrètes suivantes : i) la baisse de la demande par autobus et des kilomètres parcourus couplée avec augmentation des tarifs ; ii) un phénomène de motorisation croissante ; iii) la croissance des transports artisanaux (modes semi collectifs).

### **i) Baisse de la demande et des kilomètres parcourus et élévation des tarifs**

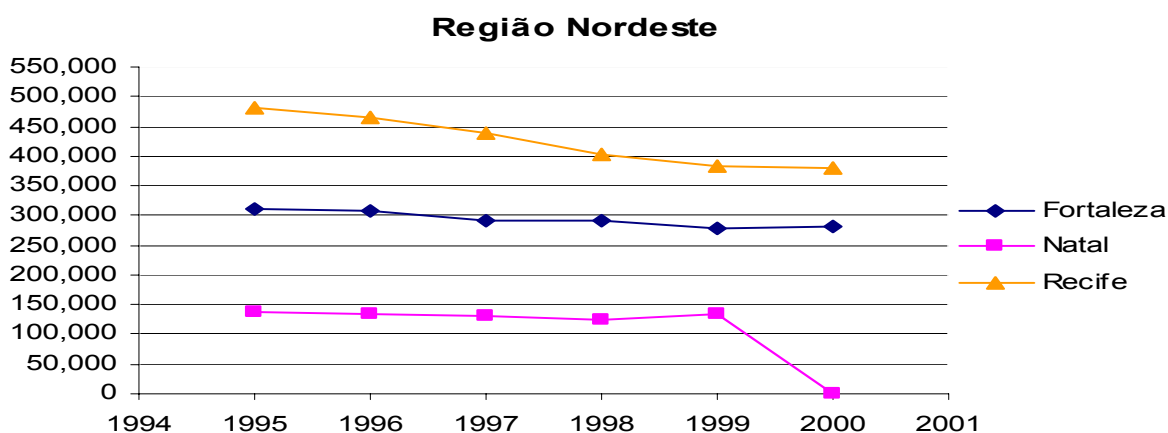
Après une certaine stabilité en 2002, la demande de transports par autobus a diminué. Entre 2002 et 2003, la demande a diminué de 13%. Les graphiques 1 et 2 montrent les tendances de chute de la demande observées depuis 1994. Plusieurs raisons peuvent être invoquées. Premièrement, la

diminution des niveaux de revenus des couches de populations à bas revenus. Deuxièmement, la concurrence entre les transports collectifs réglementés (autobus) et semi collectifs non réglementés, exploités par des transporteurs artisanaux privés. Troisièmement, l'augmentation des taux de motorisation.

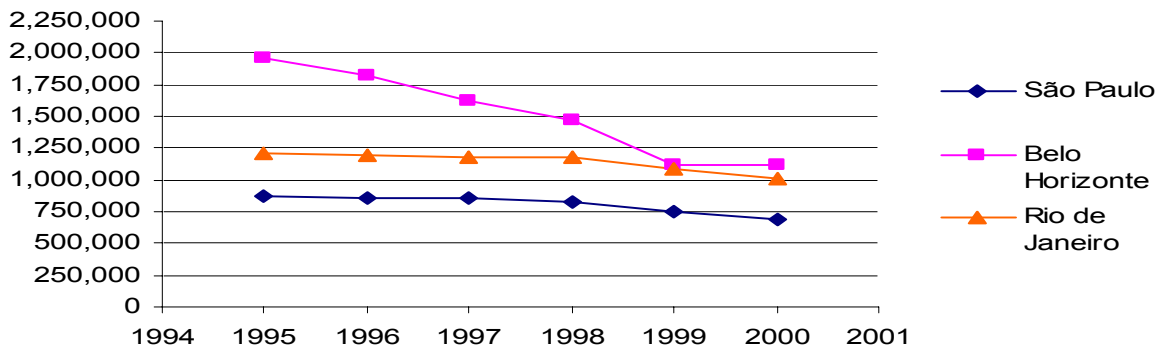
D'après le graphique 3, on observe une diminution du nombre de kilomètres parcourus dans les principales villes brésiliennes (São Paulo), avec une certaine stabilisation à Recife et une légère augmentation à Fortaleza et Porto Alegre. Par rapport au parc de véhicules, on a observé une augmentation entre 1995 et 1998 et une diminution dans les années suivantes (graphique 4). Des données de l'Association nationale des entreprises d'autobus montrent que le taux de passagers par kilomètres – IPK- est resté stable (1,6 passagers / km). Ce taux est inférieur d'environ 66% de celui observé dans la moitié de la dernière décennie. D'autre part, le nombre moyen de passagers transportés par autobus est tombé de 600 passagers par jour par véhicule (moitié des années 70) à 400 passagers par jour par véhicule aujourd'hui.

Or, si l'on déplace moins d'usagers dans le transport public, les coûts vont s'accroître et les tarifs augmenteront. Entre décembre 2002 et décembre 2003 le tarif mensuel moyen des transports publics dans les capitales brésiliennes a dépassé de 10,1 % le taux d'inflation. Dans cette même période, le revenu moyen mensuel des travailleurs occupés a diminué de 14,7% (NTU, 2004).

Graphiques 1 et 2 : Demande de transports par autobus dans les villes brésiliennes (NTU, 2004)

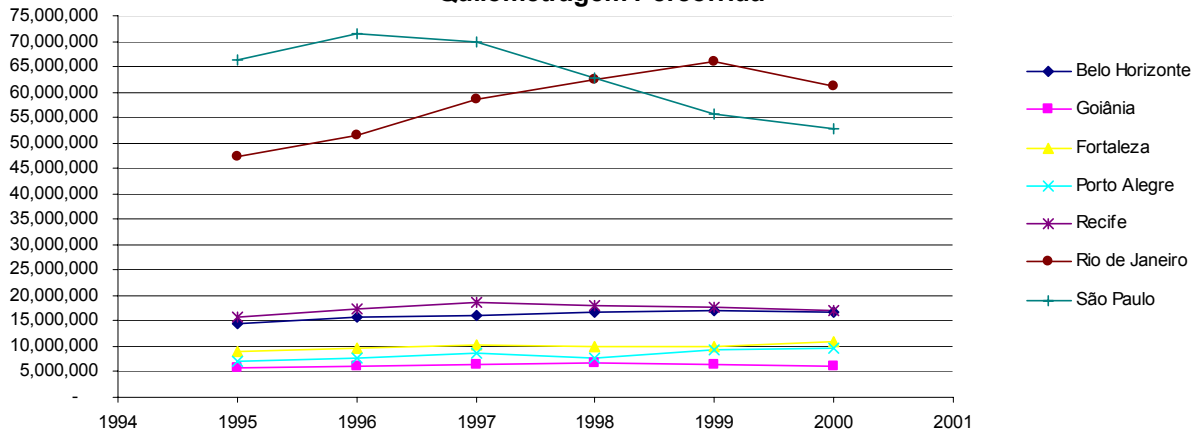


### Região Sudeste

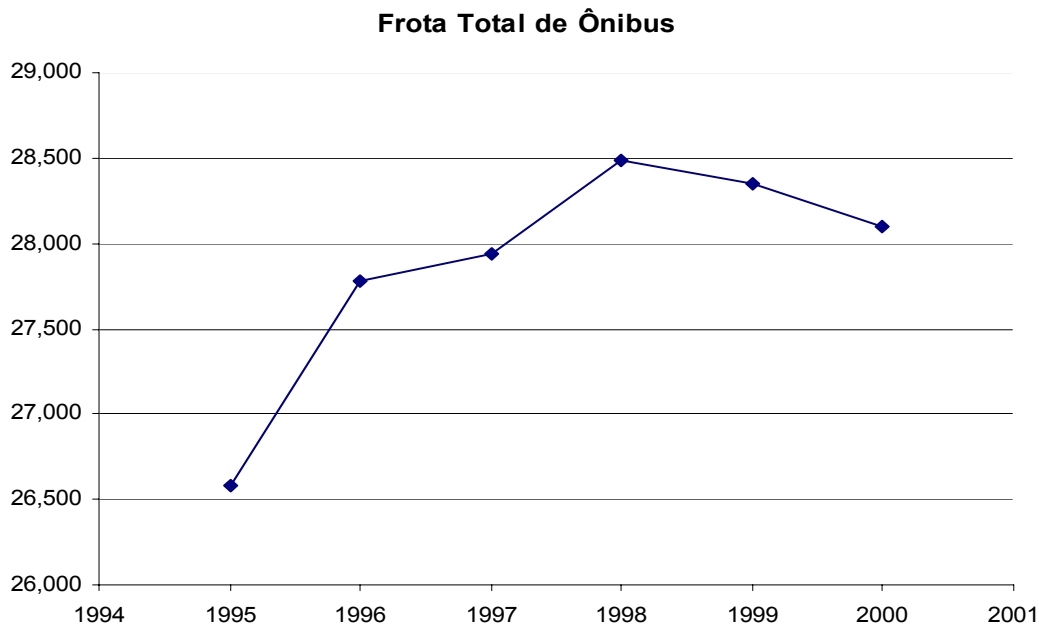


Graphique 3: Kilomètres parcourus (NTU, 2004)

### Quilometragem Percorrida



Graphique 4: Parc d'autobus dans les villes brésiliennes (NTU, 2004)



## ii) Des entreprises modernisantes et des transporteurs artisanaux privés

Au Brésil, les déplacements par autobus sont réalisés par le secteur privé. Selon Henry (1999), on comptait en 1998 quelque 2.800 entreprises se partageant le parc brésilien de transport majoritairement municipal, mais aussi intercommunal et de ramassage, globalement estimé à 143.000 véhicules. Ces entreprises exploitent les services à travers des contrats de permis à titre précaire passés avec les municipalités, qui exercent les tutelles sur l'activité. Malgré l'existence d'un cadre juridique qui exige la réalisation d'appels d'offre dans toutes les villes, on est encore loin de sa mise en pratique. Ainsi, le cadre réglementaire actuel n'est plus en mesure de répondre au défi actuel de recherche de gains de productivité et d'offre d'un service de qualité de la part des entreprises.

Dans un contexte d'offre de service de mauvaise qualité, de crise économique et de perte d'emplois, de changements des caractéristiques de la mobilité urbaine, on a observé depuis les années 1990, l'explosion des transports semi collectifs ou Kombis / Vans (huit à 12 places), qui ne tardent pas à dépasser leur rayon d'action local (dans les villes périphériques) et à concurrencer l'offre conventionnelle d'autobus. On compte aujourd'hui à Rio de Janeiro, environ 12.000 Vans non réglementés qui sont en concurrence avec les quelques 7.000 autobus réglementés (NTU, 2004). A Brasília, on enregistre environ 4.500 Vans et autobus « pirates ». Cette concurrence est l'une des causes d'une baisse de la demande de transports par autobus. Depuis l'année 2000, plusieurs réglementations ont été adoptées (Recife, Natal, São Paulo, Belo Horizonte). Il faut donc analyser leurs résultats car il semble qu'aujourd'hui un nouveau cycle informel, n'obéissant pas à des règles déterminées, voit le jour dans les villes brésiliennes.

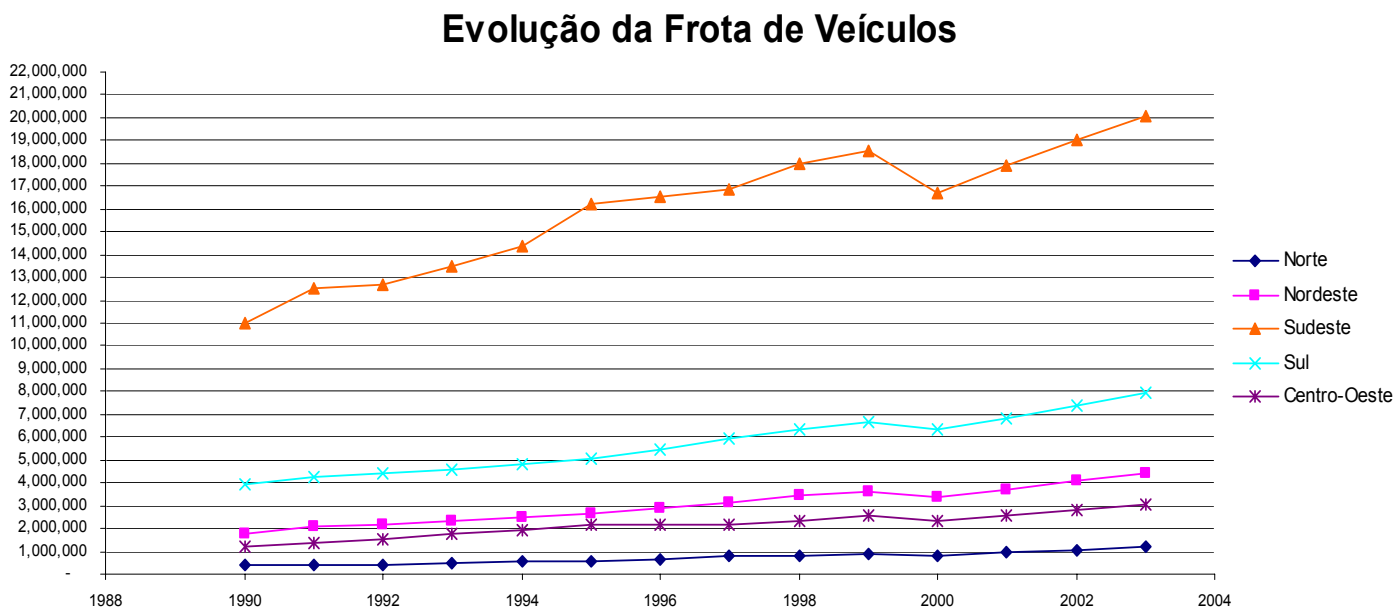
## iii) La croissance automobile

Du point de vue des politiques urbaines et de transports, le XXe siècle a été marqué par trois phénomènes qui ont une étroite relation : i) l'hégémonie de la politique routière ; ii) un processus d'urbanisation massive ; iii) l'émergence et la consolidation de l'automobile, mythe et objet de désir de millions des citoyens et symbole d'ascension sociale (voir Alfred Sauvy, Les quatre roues de la

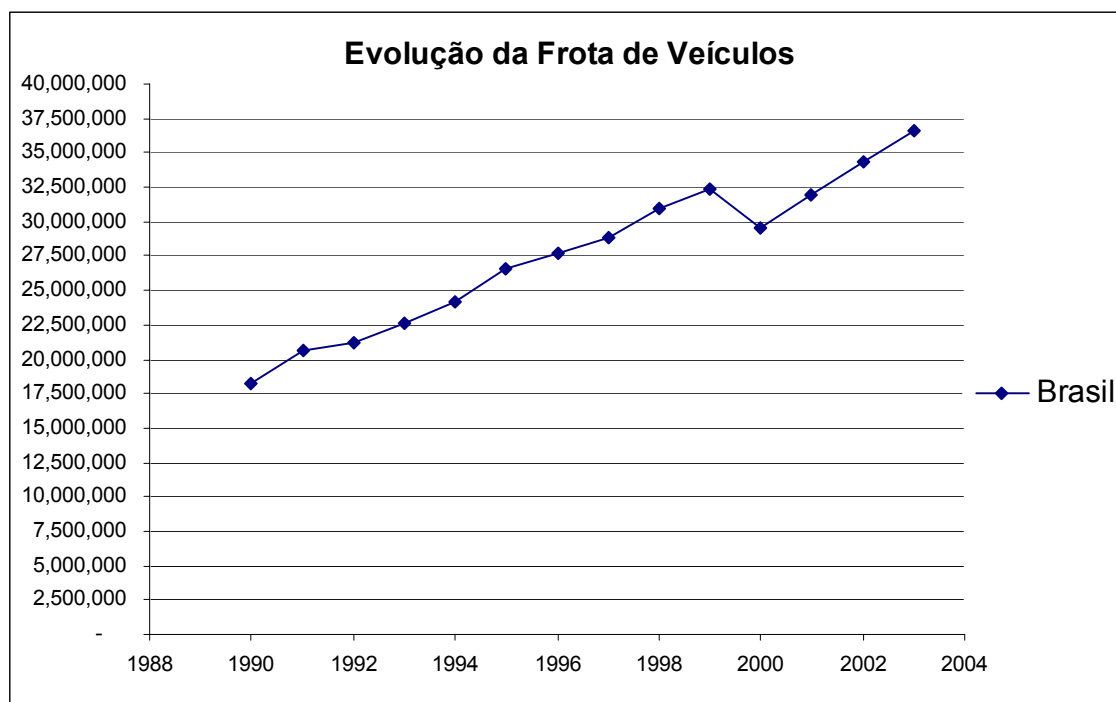
fortune, 1968). Au Brésil, en particulier, des enquêtes domiciliaires montrent le poids de l'automobile dans la répartition modale des grandes villes. A Recife, par exemple, sur l'ensemble des déplacements dans l'agglomération, 27% sont réalisés par l'automobile ; la marche à pied représente quant à elle 24% des déplacements, les taxis et modes semi collectifs 3% et les modes collectifs 46% (avec la répartition suivante : autobus urbain – 38%, métro et train – 2%, ramassage – 3%).

Cette répartition modale explique les embouteillages dans les villes et induit des durées de voyage élevées et une pollution atmosphérique. Le graphique 5 montre l'évolution de la croissance automobile dans les régions du pays, où on met en évidence le poids de la région Sud Est (São Paulo, Rio de Janeiro et Minas Gerais). Dans ce contexte que faut-il faire ? Est-il possible d'assurer une coexistence pacifique entre l'automobile et les transports publics ? La réponse est positive, dès qu'on met en place des politiques visant à prioriser les modes collectifs de transports (autobus, métros et trains) par la construction de réseaux multimodaux desservant l'ensemble des périmètres des agglomérations urbaines. Cette politique donnant une priorité au transport public doit être construite autour de quatre dimensions, dont nous développerons les idées clés dans la quatrième partie de l'article : régulation, institutionnelle et organisationnelle, technologique et financière.

Graphique 5 – Croissance automobile dans les régions du Brésil



Graphique 5 – Croissance automobile au Brésil



Source : NTU, 2004

Mais, il vrai que c'est justement dans les moments de crise qu'émergent des alternatives concrètes, basées sur des expériences pratiques nationales et locales. Ainsi, du point de vue institutionnel, des expériences innovantes sont mises en pratique dans les villes (Recife, Goiania). Un cadre juridique basé sur des lois incitant la réalisation d'appels d'offres et de concessions a servi de base à la mise en place de réformes de la régulation des transports par autobus et par véhicules à faible capacité (Belo Horizonte, São Paulo, Recife, Natal) ; et sur le plan multimodal on a accordé une priorité au transport public par des expériences de construction de réseaux de transport intégrés en site propre, en cohérence avec les options prises pour le développement économique et urbain (Curitiba).

### **3. LE DÉFI DE LA FORMULATION DES POLITIQUES DE TRANSPORTS URBAINS COMME INSTRUMENT DE COMBAT DE LA PAUVRETÉ**

D'après le rapport récemment publié par la Banque Mondiale, la nature essentielle de la pauvreté réside dans l'incapacité de la majorité de la population à avoir accès aux biens et services. La pauvreté se caractérise non seulement par les bas revenus, mais aussi par le manque d'accessibilité à l'emploi, à l'école, à la santé, à l'habitat, à la sécurité ainsi qu'aux infrastructures de base (assainissement, électricité, téléphone et transports).

On sait bien que les infrastructures et les services de transports constituent un formidable moteur de développement économique et social. D'après Gomide (2000), le transport urbain est le principal élément des dépenses des ménages en matière de services. 16 % du budget des ménages ayant deux salaires et habitant dans les régions métropolitaines est consacré aux dépenses en matière de services d'eau, d'égouts, d'énergie, de téléphone et de transport urbain (celui-ci est responsable de la moitié des dépenses).



En outre, le pays a connu dans ces décennies un formidable processus d'urbanisation, caractérisé par l'augmentation généralisée de la motorisation des ménages et par l'amélioration globale des conditions de vie. Ce qui devrait accroître considérablement le taux de mobilité – nombre moyen de voyages par jour par personne, pour tous les motifs et modes de transport confondus (la marche à pied y compris)-. Cependant, contrairement aux attentes à São Paulo par exemple, le niveau de mobilité a diminué (Strambi et van de Bilt, 2001). D'après les auteurs, le nombre moyen de voyages par jour et par personne a diminué légèrement entre 1977 et 1987 (de 2,08 en 1977, à 2,06 en 1987) et de façon significative en 1997 (il est passé à 1,87).

Dans cette période, la ville a connu des embouteillages croissants, compte tenu de l'augmentation du nombre de véhicules - 1.394.461 véhicules en 1977, 2.014.474 en 1987 et 3.076.812 en 1997 et des faibles niveaux d'investissements dans le réseau de voirie et de transports publics. Parmi les causes de ce phénomène, Strambi et van de Bilt (2001) citent tant les changements d'activités économiques et du modèle de développement urbain, que la composition socio-démographique de la population et les comportements des groupes relativement homogènes dans le temps.

Mais le phénomène touche de façon différente la population. Gomide (2000) affirme qu'à São Paulo, le nombre de voyages par jour des personnes ayant un revenu supérieur à 20 salaires minimums (taux de mobilité de 2,5 voyages par habitant) est supérieur de 125% à celui des personnes ayant un revenu inférieur à un salaire minimum (indice de 1,1). D'autre part, les personnes avec un revenu familial constitué de deux salaires minimums réalisent environ 60% des déplacements à pied, tandis que les personnes avec des revenus supérieurs à 20 salaires réalisent plus de 80% des déplacements par modes motorisés (individuel ou collectif). D'après Gomide (2000), les données de l'enquête domiciliaire de São Paulo montrent que le temps moyen de déplacement domicile travail par transport public et par catégorie de revenus ayant un salaire minimum peut durer 1 heure 25 minutes.

En termes concrets, il est essentiel de reconnaître que les politiques traditionnelles de transport adoptées historiquement, n'ont pas été efficaces pour diminuer les inégalités et par conséquent réduire les degrés croissants de pauvreté urbaine. Cela parce qu'elles adoptent traditionnellement la réduction des impacts sur le transport motorisé privé comme logique centrale. Les alternatives adoptées, en termes de politiques publiques résident à chercher un équilibre presque impossible entre la croissance du transport motorisé – voies, sécurité, stationnements – et l'équité sociale. Il existe aussi toute une culture d'individualisme qui rend difficile la prise en compte prioritaire des modes de transports collectifs.

Le défi consiste à inverser cette logique. Il faut reconnaître que le transport collectif urbain n'est pas seulement un moyen d'assistance quotidien aux pauvres. Il constitue surtout un grand instrument de développement économique et social global et de lutte contre les inégalités urbaines. Accorder un rôle essentiel au transport collectif dans le cadre de la politique sociale n'aura de sens que si l'on regarde le transport public comme l'un des principaux éléments d'une politique citoyenne (intégrant les politiques d'éducation, de santé, d'habitat, de participation sociale, de citoyenneté). Ceci, afin de permettre une plus grande mobilité et d'augmenter les opportunités d'accès aux biens et services pour l'ensemble de la société.

#### **4. OBJECTIFS DES POLITIQUES DE TRANSPORTS URBAINS**

Malgré les déficiences des politiques de transports, le Brésil a créé, avec la nouvelle Constitution Fédérale – CF – de 1988 des instruments juridiques permettant aux décideurs de formuler et

d'appliquer une nouvelle politique accordant une priorité au transport public, où l'automobile pourra être intégrée au réseau de transport de masse dans le périmètre urbain de l'agglomération.

Ainsi, l'article 175 de la CF affirme qu'il *est de la responsabilité du pouvoir public, dans l'esprit de la loi, de façon directe ou sous régime de concession ou permission, toujours à travers des appels d'offre, d'assurer la prestation de services publics*'. On a donc trois options d'intervention de l'État dans les activités économiques : la prestation directe des services (en cas exceptionnelle), l'intervention normative et de régulation, soit disant l'exercice des pouvoirs de police; et la gestion déléguée de services publics. C'est cette dernière option que l'Etat a choisie pour le transport de passagers.

Selon l'article 182 de la CF, les objectifs de la politique urbaine sont l'aménagement et le développement des fonctions sociales des villes et la garantie du bien être des citoyens. Ainsi, la politique de transport public doit prendre en compte les valeurs suivantes. Elle :

- Doit servir comme instrument d'une politique globale des transports urbains orientée vers des objectifs de protection de l'environnement et de structuration urbaine et sociale ;
- Doit faciliter les déplacements des populations à bas revenus, mais aussi attirer les usagers du transport individuel vers le public ;
- Doit se constituer en secteur économique capable de produire des emplois.

Sur le plan de la régulation, le cadre juridique basé sur la Loi 8987/95, prévoit les bases réglementaires de la gestion des services publics:

- Adéquation des services aux intérêts des usagers, de façon à satisfaire les conditions de régularité, continuité, efficacité, sécurité, actualité (modernisation des techniques, des équipements et des installations), courtoisie et modicité tarifaire;
- Garantie des droits des usagers;
- Garantie l'équilibre économique et financier des entreprises ;

Parmi les attributions des pouvoirs de tutelle, on peut citer la réglementation des services, la recherche permanente de paramètres de qualité, de productivité, de préservation de l'environnement et de compétitivité.

Sur le plan institutionnel et organisationnel (des organismes de tutelle), la CF établit selon l'article 25 que les municipalités ont le pouvoir de tutelle sur les transports publics. Mais dans les agglomérations (ville centre plus villes périphériques urbanisés), il est possible de créer des régions métropolitaines et des organismes métropolitains.

Dans ce contexte d'existence d'un cadre juridique favorable, la formulation d'une politique publique de transports urbains est à l'ordre du jour. Pour cela, il est indispensable que les transports publics fonctionnent selon des paramètres d'efficacité et d'efficacité. Il faut ainsi développer cette nouvelle politique de transports selon quatre dimensions : i) réglementaire; ii) institutionnelle et organisationnelle; iii) multimodale ; iv) financière.

## **5. PLANIFICATION RÉGLEMENTAIRE**

L'expérience internationale (Santos, 2000) montre que la compétition dans le transport public ne peut pas avoir lieu directement dans la rue. Il faut construire cette compétition par le droit d'exploiter les services, à travers la mise en pratique de procédures de « *competitive tendering* », ayant pour base des paramètres clés de l'économie (tarification, coûts unitaires, subsides mineurs, offre pécuniaire ou

économique majeure). L'expérience internationale montre également que les contrats qui résultent de ces processus auront des délais limités (cinq ans au maximum), pour que l'entreprise soit incitée à chercher le maximum de productivité, et pour permettre un transfert des résultats de son apprentissage à la société. Ainsi, dans le prochain appel d'offre, elle sera mieux placée que ses concurrents car elle connaîtra le marché le mieux possible.

Les contrats doivent posséder une certaine flexibilité opérationnelle, et donner aux pouvoirs publics la mission de définir les paramètres principaux des services (définition des itinéraires, fréquences, tarification, paramètres de productivité) et aux transporteurs privés la tâche d'exploiter les services. Ces missions seront plus simples dans la mesure où il existe un cadre juridique national comme celui qu'on a décrit plus haut. Les autorités de tutelle locaux devront prendre en compte dans ce contexte des spécificités locales dans la mise en pratique des nouvelles modalités réglementaires.

### **5.1 Principes d'une politique réglementaire pour les transports publics urbains**

Le Réseau de recherche RESET -Réseau de recherche d'Ingénierie et socioéconomie des transports qui regroupe plusieurs universités brésiliennes (Rio de Janeiro, Brasília, Recife, Natal)- dont nous faisons partie a développé un ensemble de principes d'une politique réglementaire pour les transports publics urbains.

Cette politique réglementaire suit les principes suivants (Aragão et all, 2000):

- Insertion dans une politique de durabilité environnementale des transports, permettant une accessibilité généralisée; et permettant en même temps d'attirer les usagers de voitures particulières vers le transport public;
- Articulation entre les régulations de circulation et des services : « coopération compétitive des services » ;
- Appui aux efforts des entreprises vers la qualité et la productivité des services;
- Construction de réseaux efficaces : économies de réseau, de densité;
- Priorisation des investissements publics en transports collectifs, tant par des investissements d'État qu'à travers des partenariats public / privé ;
- Adéquation de la régulation aux spécificités locales, avec une autonomie des pouvoirs locaux de tutelle;
- Développement d'une forte expertise dans les organismes publics et privés;
- Production d'effets macro-économiques positifs: exportation des technologies et développement de l'épargne nationale et populaire.

Pour la définition d'une politique régulatrice pour le Brésil, mais aussi pour d'autres pays en développement, on doit prendre en compte non seulement des modèles conceptuels – modèle français de service public concédé et droit régulateur anglo-saxon – qui continueront à être des sources d'inspiration-, mais aussi les réalités politiques, économiques et culturelles locales.

### **5.2 Le dessin régulateur**

Pour le futur, le rôle de l'initiative privée doit continuer à rester forte – voire hégémonique – mais, il faut renforcer également l'intervention des pouvoirs de tutelle. Le montage de la régulation publique doit, dans chaque cas, suivre une procédure systématique basée sur les étapes suivantes (Aragão et all, 2000):

- Analyse des conditions de base des marchés en partant des réalités concrètes;
- Définition des objectifs: insertion des objectifs d'efficacité et de qualité dans les politiques globales de développement urbain / régional, industriel et technologique ;
- Définition et plan de stratégies et d'instruments réglementaires (entrée et sortie des marchés, définition des services, tarifs, indicateurs de productivité et de qualité) ;
- Évaluation des bénéfices et des coûts
- Mise en oeuvre de politiques régulatrices et d'organisations institutionnelles nécessaires;
- Suivi du processus régulateur.

Il s'agit ainsi de traiter la question de la mise en oeuvre d'un nouveau mode de régulation en des bases scientifiques.

### **5.3 Éléments de base d'un nouveau modèle de réglementation**

Sur le plan opérationnel, ayant comme référence le cadre juridique exposé plus haut, le modèle doit permettre : i) la garantie de la quantité des services : le pouvoir public a la responsabilité et l'autonomie de planifier l'ensemble des services, en définissant les paramètres minimums de quantité ; ii) la garantie de la qualité des services.

Sur le plan économique, il faut assurer les efforts de réduction des coûts et l'augmentation de la productivité. Sur le plan politique, le modèle ne doit pas imposer des règles rigides aux autorités de tutelle et doit être suffisamment fort pour prendre en compte les spécificités locales. Trois options sont alors considérées : a) exploitation déléguée à des tiers ; b) possibilité de permanence des mécanismes de recettes tarifaires ; c) permanence des structures tarifaires.

### **5.4 Éléments stratégiques du nouveau modèle**

Les éléments suivants doivent être considérés:

- La préservation et capacité des pouvoirs de tutelle dans la mise en oeuvre de la réglementation et de la coordination des services et du développement du plan opérationnel ;
- La construction de la « contestabilité » des marchés à travers la compétition par le droit d'exploitation des services de transport;
- Garantie de la transparence et de l'équité ;
- La responsabilité des pouvoirs de tutelle avec l'équilibre économique et financier du contrat s'arrête avec la signature du contrat (elle revient au concessionnaire);
- Incorporation des gains de productivité à travers les appels d'offre (l'entreprise est incitée après les procédures d'appel d'offre à internaliser les gains et à répartir une partie de ces gains aux usagers par exemple par des tarifs moins élevés);
- Autonomie des entreprises dans la recherche d'un équilibre optimum des facteurs de production
- Choix par les autorités de tutelle par un système d'appel d'offre de l'entreprise la plus performante, en s'appuyant sur des critères financiers;
- Les pouvoirs publics ont la responsabilité du calcul des tarifs, de la planification et de la réglementation des paramètres de qualité et de quantité des services.

Ceux-ci sont, pourtant, les axes centraux que doivent suivre les pouvoirs publics, dans la construction d'un nouveau modèle de réglementation économique des services de transports urbains au Brésil. Sa mise au jour dépend d'un nouveau plan régulateur où le pouvoir public est fort et possède des instruments juridiques et organisationnels forts pour assurer la coordination métropolitaine des services de transports, comme on va le voir par la suite.

## **6. UN NOUVEAU TRAITEMENT DE LA QUESTION MÉTROPOLITAINE**

Dans un contexte d'urbanisation massive, les déplacements des transports dépassent largement le périmètre urbain de la ville centre. Il faut donc chercher des mécanismes institutionnels et organisationnels, permettant la gestion métropolitaine des réseaux intégrés. Cela veut dire qu'une large coopération entre les pouvoirs publics des divers échelons, aussi bien qu'entre les acteurs économiques et politiques est à l'ordre du jour. Une typologie est présentée ci-dessous (Brasileiro y Santos, 2003):

### **I. processus de négociation**

La formulation et la mise en pratique d'un nouveau modèle d'organisation et de gestion métropolitaine – qui regroupe la ville centre et les communes périphériques – nécessite un processus de négociation entre les acteurs. De même, les contextes politiques, institutionnels et urbanistiques doivent être pris en compte.

### **II. identification et clarification du rôle des acteurs économiques, politiques et sociaux**

Il est essentiel de reconnaître les intérêts, les objectifs des acteurs publics et privés, de façon à mettre en valeur les convergences plutôt que les différences. Mais, il faut savoir reconnaître aussi les différences et les besoins de chacun et savoir travailler avec eux sur la longue durée.

### **III. Clarification des compétences institutionnelles, de façon à éviter les superpositions**

Ces structures institutionnelles et organisationnelles doivent être les plus transparentes et logiques possibles, sans superposition des attributions et fonctions. Les nécessités de coopération doivent être négociées entre les acteurs.

### **IV. Usage des instruments de marketing du transport public**

Le traitement différencié des divers segments du marché de transport et l'application des principes techniques de marketing sont aujourd'hui reconnus nécessaires pour la définition et l'intégration de l'offre de transports. Le réseau métropolitain ne peut plus être conçu seulement comme une mesure rigide de planification publique. Il doit aussi être en rapport étroit avec l'espace métropolitain de façon à atteindre les besoins différenciés de déplacements.

### **V. formation d'une expertise publique en planification, économie et urbanisme**

Toutes les réformes – réglementaires, institutionnelles et de financement – ont besoin d'une expertise nationale (définition des grands lignes directrices, cadre juridique, choix technologiques) et locale (prise en compte des spécificités et cultures). Pour cela, la création de programmes de formation des ressources humaines par les organismes de tutelle, aussi bien que le développement de la recherche scientifique et technologique sont est nécessaires. Dans ces processus de formation du personnel, les universités jouent un rôle stratégique. Un agenda commun – entre les pouvoirs de tutelle et l'académie – et des thèmes prioritaires doivent être définis. Voici quelques exemples possibles : étude économiques des marchés de transports urbains, planification urbaine et des transports, innovations technologiques, durabilité environnementale des transports, modèles de financement.

## **VI. reconnaître le pouvoir municipal sur son territoire et les possibilités de gestion partagée**

Au Brésil, mais aussi dans plusieurs autres expériences internationales, la reconnaissance de la tutelle municipale et du rôle moteur de la ville centre (la capitale) est une condition de base pour la réussite de la gestion métropolitaine. Il faut que la ville centre reconnaisse la nécessité de partager la gestion de certains services, -dont les réseaux de transport et de voirie - avec les municipalités voisines. L'Etat central doit avoir un rôle prépondérant dans la formulation des grandes directives d'aménagement du territoire et des choix technologiques. Dans l'intérêt de la décentralisation, l'État peut aussi choisir des espaces pour développer de nouvelles infrastructures (voir le cas des Communautés urbaines et des villes nouvelles en France). Dans ce processus de concertation, les municipalités et d'autres acteurs, -dont les tutelles de niveaux supérieurs-, définiront leurs options de coopération institutionnelle. Celles-ci doivent être suffisamment souples mais aussi robustes pour prendre en compte les diversités locales et régionales (voir Encadré 1). Elles devront être l'objet de contrats et de procédures juridiques bien précis.

### **Encadré 1 – Recife et Curitiba – Succès métropolitain et municipal des transports**

Malgré leurs différences, les expériences de coordination de Recife et Curitiba présentent trois points communs :

- 1) L'entreprise métropolitaine des transports urbains – EMTU – de Recife est un point de référence dans l'histoire de l'organisation locale des transports; sa création a suscité la réorganisation et l'amélioration de l'offre de transports par autobus et incité les transporteurs à améliorer la gestion de leurs entreprises. De même en est-il à Curitiba, où l'Institut de planification urbaine – IPPUC – a modernisé les transports par une planification originale induisant des modifications profondes des règles d'exploitation du service.
- 2) Ces deux organismes techniques montrent une remarquable pérennité (21 ans pour l'EMTU et 34 ans pour l'IPPUC), -fait rare dans un pays où la vie des organismes et administrations est scandée par celle des mandats des gouverneurs ou par la simple alternance des ministres ;
- 3) Le processus de concertation entre les acteurs de transports au moment de la création des deux organismes est un troisième point commun : l'Emtu naît sous l'égide de l'État fédéral (EBTU/ Entreprise Brésilienne de Transports Urbains), de l'Etat de Pernambouc, de la municipalité de Recife et des exploitants privés d'autobus. Et dès son origine, l'IPPUC résulte du processus de concertation dirigé par la municipalité de Curitiba à propos du plan d'urbanisme. Cette symbiose entre les milieux techniques et les décideurs garantissant le succès de la planification urbaine de la ville.

Cependant, la coordination métropolitaine ne peut être considérée comme la solution miracle aux problèmes de transports collectifs. Ses chances de succès ou d'échec dépendent de la capacité des pouvoirs publics à surmonter le problème du financement des transports et de la prise de conscience par les élus locaux, de l'importance de la coopération intercommunale.

D'après : Anisio Brasileiro, Curitiba et Recife dans l'expérience brésilienne d'organisation des transports, Transport Transfert Développement, CODATU / INRETS, Paris, n. 7, 1994

## **7. RÉSEAUX MULTIMODAUX A L'ECHELLE MÉTROPOLITAINE**

L'offre de transports publics – sous rail et pneumatiques – dans les aires métropolitaines doit être conçue à travers le dessin d'un réseau intégré multimodal. C'est une condition indispensable pour que les transports publics puissent surmonter les concurrences émanant tant du transport individuel, que des transports non réglementés par la puissance publique. Cette concurrence est due à plusieurs facteurs : manque d'investissement public dans les infrastructures et services de transports; l'idée dépassée de la captivité des usagers au système ; changements des caractéristiques de la mobilité urbaine.

Il faut donc construire l'intégration physique et opérationnelle entre technologies de transports hiérarchisées à travers :

- dessin intégré du réseau face aux différentes technologies véhiculaires (des véhicules) - autobus et modes semi collectifs - et des différents modes d'exploitation (par des entreprises et des coopératives ou associations). Cela veut dire qu'à un système unique correspond un mode de régulation unique;
- dessin du réseau de façon à permettre l'intégration des technologies d'exploitation, mais avec une séparation des technologies des véhicules. Cela veut dire : unique système, mais différentes régulations des technologies) ;
- dessin du réseau de façon à fournir différents services par différentes technologies véhiculaires (des véhicules) et opérationnelles (services exploités par des entreprises ou par des coopératives de chauffeurs)

La construction des réseaux basés sur les technologies différenciées (multimodalité) dans les aires métropolitaines dépend, en tout cas, de notre manière de surmonter les problèmes de financement. Il faut donc trouver des mécanismes financiers publics – fonds publics – mais aussi privés à travers des partenariats publics - privés, aussi bien qu'à travers des mécanismes de taxation des bénéficiaires indirects des transports – commerçants, industriels - (exemple du « Versement Transport » en France et du « bon transport » au Brésil)

## **8 - CONCLUSIONS**

L'analyse réalisée ici confirme l'hypothèse de subordination des politiques de transports aux politiques macroéconomiques libérales. Dans un continent où les inégalités augmentent, il est urgent que les politiques publiques s'orientent vers la priorisation du transport public, dans une perspective de prise en compte du transport comme un élément d'inclusion sociale.

Ainsi, le premier défi réside dans notre capacité à établir des politiques de transports urbains comme instruments de combat de la pauvreté. Il faut donc surmonter les faiblesses des pouvoirs de tutelle qui durent déjà longtemps. Le second défi consiste à établir des directives de base pour une nouvelle politique de transport urbain des passagers par les autorités de tutelle (au niveau de l'État central, des états fédérés, des municipalités).

Ces axes ou principes sont les suivants : i)garantie d'accessibilité généralisée surtout pour les usagers dépendants des services mais aussi pour ceux qui sont dépendants de l'automobile; ii)élaboration d'un modèle de réglementation basé sur des mécanismes de « competitive tendering », permettant des gains de productivité de la part des entreprises mais aussi des réductions des coûts pour les usagers ainsi qu'une amélioration de l'offre de transport; iii)élaboration d'un modèle d'organisation et de gestion institutionnelle au niveau métropolitain basé sur des processus de concertation entre les acteurs; iv)développement de réseaux multimodaux intégrés de transports basés sur la hiérarchisation des technologies de transports et permettant la couverture de l'ensemble des territoires urbains / métropolitains ; v) priorité des investissements publics dans la construction des systèmes de transports de masses – métros et trains – vi)formation des ressources humaines en transports à partir des programmes qui articulent les recherches académiques et les pratiques professionnelles des organismes de tutelle et des exploitants ; vii)intégration des politiques de transports dans des programmes de préservation de l'environnement.

Au Brésil, à l'heure actuelle, on a des raisons d'être optimistes, car le gouvernement central, pour la première fois, insère la question sociale dans l'agenda de la société. Il faut donc construire des programmes d'inclusion sociale et les mettre en oeuvre. Et le transport a un rôle stratégique dans la diminution des inégalités et la construction de la citoyenneté pour tous.

## 9. Références Bibliographiques

Aragão, J. Santos E. M. Brasileiro A (2001) The urban public transport crisis in Brazil: Two regulatory reform strategies and some questions to the World Bank, in 7th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport (Thredbo 7). Cape Town.

Aragão J., Brasileiro A, Lima Neto O, Santos E, Orrico Filho R (2000): Construindo modelos de relações institucionais e regulatórias no transporte público urbano: algumas considerações metodológicas. In Aragão J., Santos E (2000) *Transporte em Tempos de Reforma. Ensaio sobre a Problemática*. Brasília: LGE.

Aragão J, Brasileiro A (1999): *The Brazilian Urban Bus Industry: Present Challenges and Future Perspectives*. 6<sup>th</sup> International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport (Thredbo 6). Cape Town.

Aragão J, Santos E (1999): *Sustainable Compounded Regulatory Systems for Urban Passenger Transport: In the search for a conceptual framework*. 6<sup>th</sup> International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport (Thredbo 6). Cape Town.

Brasileiro A.; Aragão, J. & Lima Neto, O. (2000) Regulatory reform of passenger public transport in Brazil: Public authorities or independent agencies? In Proceedings of the International Conference CODATU IX, Mexico City, April 11-14th, p. 603-8

Brasileiro, A. & Henry. E. (1999) Secretaria de Viação, fabricação e promoção do sistema ônibus brasileiro. In Brasileiro, A. & Henry, E. (eds) *Viação Ilimitada. Ônibus das Cidades Brasileiras*. Cultura Editores, São Paulo (Brasil), p. 48-114.

NTU – Associação Nacional de Empresas de Transportes (2004), Anuário (2003/2004).

Orrico Filho R Brasileiro A Santos E Aragão J (1996) *Ônibus Urbano — Regulamentação e Mercados*, Ed. L.G.E., Brasília, 1996, 304 p.

Santos, E. (2000) *Concentração em mercados de ônibus urbanos no Brasil: Uma análise do papel da regulamentação*, Tese de Doutorado, COPPE/UFRJ



Santos, E.; Ramos, R. & Orrico Filho, R. (2001) Public transport by vans: facts, meanings and perspectives of its presence in Brazilian cities. Paper presented to VII International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport (Thredbo 7). Norway, Molde, June 25-28th. Santos, E. Aragão J. (Ed.) (2000) Transporte em Tempos de Reforma. Ensaio sobre a Problemática. Brasília: LGE.

