

**Une analyse comparée du choix des modèles de gouvernance des mégaprojets  
d'électrification des transports publics lors de la mise à l'agenda du réseau électrique  
métropolitain à Montréal et du train léger à Ottawa.**

Mohammed Kamal Taki Imrani

Thèse soumise dans le cadre des exigences du programme de

Doctorat en administration publique

École d'Études Politiques

Faculté de Sciences Sociales

Université d'Ottawa

## TABLE DES MATIERES

<b>1</b>	<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
1.1	CONTEXTE ET OBJET D'ÉTUDE DE LA THÈSE	1
1.2	POSITIONNEMENT THÉORIQUE : LE MODÈLE DES FENÊTRES D'OPPORTUNITÉ DE KINGDON	2
1.3	LA GOUVERNANCE DES MÉGAPROJETS DE TRANSPORT PUBLIC URBAIN	3
1.4	POTITIONNEMENT MÉTHODOLOGIQUE	5
1.5	PLAN DE LA THÈSE	6
<b>2</b>	<b>REVUE DE LITTÉRATURE SUR LA GOUVERNANCE DES GRANDS PROJETS D'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS PUBLICS URBAINS PAR LE MODÈLE DES PPP</b>	<b>9</b>
2.1	DEFINITION DES CONCEPTS CLÉS	10
2.1.1	Distinction entre gouvernance des projets et gestion des mégaprojets	10
2.1.2	L'électrification des transports publics urbains	16
2.2	LES MODÈLES DE GOUVERNANCE DES MÉGAPROJETS	21
2.2.1	Les modèles de gouvernance des mégaprojets d'infrastructure et naissance des PPP	21
2.2.2	Les PPP comme modèle de gouvernance privilégié dans les grands projets de transport public urbain	27
2.2.3	Les dimensions de gouvernance des mégaprojets de transport public urbain en PPP	42
2.3	CONCLUSION DU PREMIER CHAPITRE	49
<b>3</b>	<b>CADRE THÉORIQUE</b>	<b>51</b>
3.1	LE PROCESSUS D'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE	52
3.2	LA MISE À L'AGENDA	56
3.2.1	L'agenda systémique et l'agenda institutionnel de Cobb et Elder	57
3.2.2	Les typologies de l'agenda : les modèles de Cobb, Ross et Ross (1976)	59
3.2.3	Le modèle des périodes de stabilité et de ponctuation de Baumgartner and Jones	61
3.2.4	Modèle des trajectoires de la mise à l'agenda de Garraud	63
3.2.5	Modèle de Kingdon : réponses aux limites d'autres théories de la mise à l'agenda	65
3.3	THÉORIE DE KINGDON SUR LA MISE À L'AGENDA	68
3.3.1	Le courant des problèmes	68
3.3.2	Le courant des solutions	70
3.3.3	Le courant politique	71
3.3.4	L'entrepreneur de politiques	74
3.3.5	Évolution et interaction des courants : vers la fenêtre d'opportunité	76
3.3.6	Le modèle de Kingdon dans un contexte local	78
3.4	CONCLUSION: RAISONS DU CHOIX DU MODÈLE DE KINGDON DANS UN CONTEXTE DE POLITIQUES URBAINES	86
<b>4</b>	<b>CADRE MÉTHODOLOGIQUE</b>	<b>89</b>
4.1	LA QUESTION DE RECHERCHE	90
4.2	LA MÉTHODE DE L'ÉTUDE DE CAS	92

4.2.1	Les raisons du choix des cas	94
4.2.2	L'analyse comparée	95
<b>4.3</b>	<b>COLLECTE ET ANALYSE DES DONNÉES</b>	<b>97</b>
4.3.1	L'analyse documentaire	98
4.3.2	Précisions du corpus analysé	102
4.3.3	Justification du choix méthodologique et Limites.	105
<b>5</b>	<b>PRÉSENTATION DES RÉSULTATS</b>	<b>108</b>
<b>5.1</b>	<b>PREMIER CAS : LE RÉSEAU ÉLECTRIQUE MÉTROPOLITAIN (REM)</b>	<b>109</b>
5.1.1	Les entrepreneurs du REM	109
5.1.1.1	La Caisse de dépôt et placement du Québec.	110
5.1.1.2	CDPQ Infra	112
5.1.1.3	Le premier ministre Philippe Couillard (2014-2018)	114
5.1.2	Facteurs déterminants du courant des problèmes de la mobilité à Montréal	120
5.1.2.1	Nature et typologie des problèmes	120
5.1.2.2	Indicateurs justifiant les problèmes d'achalandage et de congestion	122
5.1.2.3	Évaluation de l'état des transports et des réactions dans la région de Montréal.	125
5.1.3	Les facteurs déterminants du courant solution	128
5.1.3.1	La demande du gouvernement du Québec et la proposition des solutions	128
5.1.3.2	Le REM comme une solution disponible et défendable	131
5.1.3.3	Acceptabilité de la solution et faisabilité technique et budgétaire	136
5.1.3.4	Anticipation des contraintes futures	142
5.1.4	Les facteurs déterminants du courant contexte politique	144
5.1.4.1	Le contexte politique favorable	144
5.1.4.2	La pression des forces organisées	146
5.1.5	L'ouverture de la fenêtre d'opportunité	149
5.1.5.1	COP21 : un contexte international idéal pour l'annonce du REM	149
5.1.5.2	Couplage des courants	150
5.1.6	La gouvernance du REM	154
5.1.6.1	Le modèle de gouvernance du REM: un PPP déguisé	156
5.1.6.2	Un nouveau cadre de gouvernance des transports publics	164
5.1.6.3	Le modèle de gouvernance du REM et le nouveau cadre de gouvernance des transports publics dans la région de Montréal	168
<b>5.2</b>	<b>DEUXIÈME CAS : LA NOUVELLE LIGNE DE LA CONFÉDÉRATION TRAIN D'OTTAWA.</b>	<b>173</b>
5.2.1	Les facteurs déterminants du courant des problèmes de mobilité à Ottawa	174
5.2.1.1	La nature et typologie des problèmes	175
5.2.1.2	Le tracé nord-sud, un projet de train léger déployé entre 2001-2008	177
5.2.1.3	Le comité « Task force on transportation » pour insister sur les problèmes de congestion et de saturation du transport en commun	180
5.2.1.4	Le plan directeur de transport de la Ville d'Ottawa : l'outil principal d'évaluation de l'état des transports publics dans la région de la Capitale nationale	183
5.2.2	Les facteurs déterminants du train léger sur rail électrique comme solution	188
5.2.2.1	Les propositions du « Task force on transportation »	188
5.2.2.2	Disponibilité et acceptabilité du train léger sur rail comme meilleure solution	190
5.2.2.3	La ligne de la Confédération sur le tracé est-ouest	194
5.2.2.4	La faisabilité financière et technique de la ligne de la Confédération au cœur des élections de 2010	196
5.2.2.5	La ligne de la Confédération : une solution face à plusieurs contraintes futures	199

5.2.3	Les facteurs déterminants du courant politique _____	200
5.2.3.1	Les Ottavians pro-train sans consultation _____	201
5.2.3.2	O'train : un projet d'une décennie de tergiversations politiques _____	202
5.2.4	Les entrepreneurs de la ligne de la Confédération du O'train : Portrait des deux maires _____	205
5.2.5	L'échec d'une proposition est une fenêtre d'opportunité pour une autre. _____	209
5.2.5.1	La ligne de la Confédération : une fenêtre d'opportunité prévisible _____	210
5.2.5.2	La phase 1 de la ligne de la Confédération : une opportunité de la phase 2 _____	212
5.2.6	Le modèle de gouvernance du O'train _____	214
5.2.6.1	Le O'train d'Ottawa : mise à l'agenda concrétisée malgré les défaillances de gouvernance. _	214
5.2.6.2	Le PPP comme modèle de gouvernance pour la mise en œuvre du O'train choisi lors de la mise à l'agenda. 217	
<b>5.3</b>	<b>CONCLUSION DU CHAPITRE DES RÉSULTATS _____</b>	<b>221</b>
<b>6</b>	<b>CONCLUSION ET DISCUSSION _____</b>	<b>223</b>
<b>6.1</b>	<b>DISCUSSION DES RÉSULTATS DU MODÈLE DE KINGDON APPLIQUÉ DANS LES CAS DU REM ET DU O'TRAIN _____</b>	<b>225</b>
<b>6.2</b>	<b>DISCUSSION DES RÉSULTATS SUR LA GOUVERNANCE DES PROJETS: COMPARAISON DES FACTEURS INFLUANT LE CHOIX DES PPP _____</b>	<b>231</b>
6.2.1	L'investissement politique et institutionnel des entrepreneurs _____	232
6.2.2	Les facteurs de favoritisme _____	244
6.2.3	L'influence des idéologies politiques _____	256
6.2.4	L'opportunisme du privé durant le contexte des restrictions budgétaires _____	263
6.2.5	L'expertise techniques et technologiques _____	271
6.2.6	La comparaison avec d'autres modèles de gouvernance _____	276
6.2.7	Hiérarchisation des déterminants du choix du modèle de gouvernance _____	280
<b>6.3</b>	<b>DISCUSSION SUR L'AUTONOMIE DES VILLES DANS LA GOUVERNANCE MULTINIVEAU _____</b>	<b>285</b>
<b>6.4</b>	<b>RÉPONSE À LA QUESTION DE RECHERCHE _____</b>	<b>287</b>
<b>6.5</b>	<b>CONCLUSIONS, LIMITES ET CONTRIBUTIONS DE LA THÈSE DANS LE DOMAINE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE _____</b>	<b>290</b>
	<i>Bibliographie académique _____</i>	<i>294</i>
	<i>Littérature grise cas du REM _____</i>	<i>306</i>
	<i>Littérature grise cas du O'train _____</i>	<i>312</i>
	<b>ANNEXES _____</b>	<b>316</b>

### **LISTE DES TABLEAUX**

Tableau 2.2-1	: Les modèles de gouvernance et modes d'approvisionnement des infrastructures _____	21
Tableau 2.2-2	Arguments du choix du PPP et défis du Canada Line à Vancouver _____	36
Tableau 4.3-1	Liste non exhaustive des sources des données _____	100
Tableau 4.3-2	Méthode de collecte des données pour le REM et le O'train _____	104
Tableau 5.1-1	Répartitions des projets des transports en commun dans la région de Montréal 2010-2020 _____	118
Tableau 5.1-2	Les déplacements dans l'île de Montréal vers le centre-ville en différents modes _____	122
Tableau 5.1-3	: La congestion du réseau routier dans la région métropolitaine de _____	125

Tableau 5.1-4 Liste des scénarios possibles pour répondre aux défis de la mobilité de l'ouest de l'île	129
Tableau 5.1-5 les impacts positifs du REM anticipés par la CDPQ Infra	142
Tableau 5.1-6 Liste des acteurs et partenaires du REM	155
Tableau 5.1-7 Constats du BAPE sur le nouveau modèle de gouvernance du transport collectif	167
Tableau 5.2-1 échéancier proposé par TFT face aux problèmes de congestion à Ottawa	181
Tableau 5.2-2 l'évolution des déplacements dans la région d'Ottawa dans la période de pointe du matin entre 2005 et 2011	185
Tableau 5.2-3 : Parts modales et volumes de déplacements - personnes dans la période de pointe du matin en 2011 et projection 2031	186
Tableau 5.2-4 Les critères d'évaluation de choix des solutions de la TFOT	189
Tableau 5.2-5 : "short-List" des propositions par "Task force on transportation"	192
Tableau 5.2-6 Répartition des coûts et sources de financement de la ligne de la Confédération	198
Tableau 5.2-7 Portrait des acteurs et faits marquants de la gouvernance du O'train	215
Tableau 5.2-8 Les variables possibles favorisant le choix du PPP pour O'train d'Ottawa	219
Tableau 6.2-1 les comités de gouvernance du projet REM	239
Tableau 6.2-2 Hiérarchisation des facteurs impactant le modèle de gouvernance du REM	281
Tableau 6.2-3 Hiérarchisation des facteurs impactant le modèle de gouvernance du O'train	283

## **LISTE DES FIGURES**

Figure 2.1-1 Cadre de gouvernance et de gestion des projets	15
Figure 2.1-2 comparaison entre transports avec énergie fossile et transport électrique	18
Figure 2.2-1 Typologie des partenariats public-privé	30
Figure 2.2-2: Calcul de la valeur d'optimisation des ressources (Vfm)	35
Figure 3.1-1 Cycle d'une politique publique	55
Figure 3.4-1 Nombre de publications entre 2011 et 2015 sur l'analyse des transports dans le cycle des politiques	86
Figure 4.1-1 Récapitulatif du cadre d'analyse	91
Figure 5.1-1 Liste des principaux déposants du CDPQ en 2019	110
Figure 5.1-2 Évolutions des actifs de la CDPQ entre 2014 et 2019	112
Figure 5.1-3 Pourcentages des Investissements dans les infrastructures de la CDPQ en 2015	113
Figure 5.1-4 : Le modèle d'affaire de la CDPQ Infra	114
Figure 5.1-5 Les instances décisionnelles de la CMM	117
Figure 5.1-6 : Comparaison entre l'évolution du PIB du Québec et des coûts de la congestion dans la région de Montréal entre 1992 et 2010 (indice, 1993=100)	124
Figure 5.1-7 : Part des émissions GES de différents modes de transport à Montréal	127
Figure 5.1-8 la carte complète du REM intégré au réseau actuel	132
Figure 5.1-9 Comparaisons du temps de parcours et fréquence entre REM et modes de transports actuels	137
Figure 5.1-10 : Modèle de gouvernance des projets d'infrastructures par CDPQ Infra	156
Figure 5.1-11 Cadre financier du REM	161
Figure 5.1-12 nouveau modèle de gouvernance des transports en commun dans la région de Montréal	167
Figure 5.2-1 Projection de la croissance de la population et d'emploi dans la ville d'Ottawa	176
Figure 5.2-2 Carte de prévision de déplacements entre 2011 et 2031 dans la période de pointe du matin	185
Figure 5.2-3 Nombre d'usagers annuel de OC Transpo	187
Figure 5.2-4 La proposition du "Task force on transportation" du tracé Orléans-centre-ville	195
Figure 5.2-5 La ligne de la Confédération	196
Figure 6.2-1 Évolution des investissements en infrastructure du gouvernement du Québec en milliards de dollars	267
Figure 6.4-1 Récapitulatif du cadre d'analyse	289

### **Liste des abréviations**

AMT	Agence métropolitaine de transport
ARTM	Autorité régionale de transport métropolitain
CCN	Commission de la capitale nationale
CDPQ	Caisse de dépôt et de placement du Québec
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal
GES	Gaz à effet de serre
PPP	Partenariat public-privé
REM	Le Réseau électrique métropolitain (Réseau express métropolitain)
RTM	Régie des transports métropolitains
STM	Société de transport de Montréal
SLR	Système léger sur rail
TFT; TFOT	<i>Task force on transportation</i>
TLR	Train léger sur rail

Cette thèse respecte les normes de citations et de mise en page du style APA-7 édition 2019 consultées dans le guide de Debret (2020).

## Résumé

Dans le cadre de cette thèse, notre intérêt porte plus précisément sur les enjeux de mobilité, dont les mégaprojets d'électrification sont présentés comme une des ambitions pour répondre aux défis des transports publics urbains. Sur le plan empirique, nous nous intéressons à deux mégaprojets d'électrification des transports récents, soit celui du Réseau express métropolitain (REM) à Montréal et celui de la Ligne de la Confédération de l'O-Train à Ottawa. Ces mégaprojets impliquent eux-mêmes des défis de gouvernance significatifs. Notre question de recherche place la gouvernance des mégaprojets d'électrification des transports publics urbains au centre de notre objet d'étude : *Dans quelle mesure le choix du modèle de gouvernance influence-t-il la mise à l'agenda des grands projets d'électrification du REM et du OTrain ?*

En choisissant cette question de recherche, nous souhaitons comprendre deux aspects de la gouvernance : le premier vise à expliquer l'apparition et la formulation de politiques d'électrification des transports publics à Montréal et à Ottawa. Le deuxième aspect cherche à comprendre si le choix du modèle de gouvernance des deux projets fait partie de la solution au problème : un modèle de PPP « déguisé » en partenariat public-public de la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ) à Montréal et un modèle en partenariat public privé (PPP) piloté par la Ville à Ottawa. Dans le but de comprendre le degré d'influence de ces modèles de gouvernance nous utilisons le modèle d'analyse basé le concept des PPP et sur la mise à l'agenda des politiques inspiré du modèle de Kingdon. Cette approche fournit un cadre d'analyse de l'action publique ciblant la formulation des problèmes publics et l'explication des décisions prises par les acteurs publics en tenant compte de l'écosystème des acteurs pouvant influencer les décisions. La méthodologie utilisée s'appuie sur une étude de cas comparée entre les deux mégaprojets. Les données collectées et analysées sont de type qualitatif et s'inspirent d'une tradition archivistique historique.

Cette thèse tend à confirmer que le choix des modèles de gouvernance des mégaprojets d'électrification des transports est une variable déterminante dans la mise à l'agenda de ces projets. Nos analyses tendent aussi à démontrer que les fenêtres d'opportunités ne peuvent pas s'ouvrir sans un choix d'un modèle de gouvernance dans la phase de la mise à l'agenda et non après. L'originalité de cette thèse c'est qu'elle démontre que le modèle de gouvernance des mégaprojets s'ajoute aux facteurs influant la solution dans le modèle de Kingdon.

## Remerciements

Je tiens à remercier tous ceux qui ont contribué de près ou de loin à la réalisation de cette thèse. En m'inscrivant au doctorat, contrairement à ce que pensent plusieurs, j'étais conscient qu'une thèse n'est pas un accomplissement personnel fait d'une façon solitaire.

Certes, ce n'était pas toujours facile et durant mes cinq ans de doctorat j'ai pensé que j'ai été livré à moi-même. Mais, heureusement j'avais de la chance d'être bien entouré avec des personnes qui m'ont énormément appuyé.

Parmi ces personnes, je remercie d'abord mon directeur de thèse Pr. Eric Champagne pour son accompagnement et ses conseils solides. Eric a pu m'orienter à plusieurs reprises surtout aux moments où je me sentais perdu. Ces conseils, orientations et accompagnements étaient très précieux pour accomplir cette thèse. J'ai beaucoup appris de ses qualités personnelles et professionnelles tout au long de mon parcours doctoral.

Je remercie aussi tout le corps professoral et administratif de l'école d'études politiques de l'Université d'Ottawa. Notamment : Pr. Mévellec, Pr. Rouillard, Pr. Simard, Pr Paquette, Pr. Tellier et Mme Katherine Gignac. Votre encadrement, vos conseils et vos orientations durant mes études de doctorat ont été très précieux et m'ont énormément aidé dans la rédaction de cette thèse.

Je tiens à remercier aussi les membres du jury de cette thèse : Pr. Lavagnon de l'école de gestion Telfer (U.Ottawa) et Pr. Paulhiac de l'École des science de la gestion (UQAM) ainsi que mes professeurs Pr. Mévellec, Pr. Simard. Merci pour vos commentaires qui m'ont été très utiles et de votre accompagnement tout au long de la rédaction de cette thèse.

Je remercie finalement toute ma famille et mes amis. Je pense à mes parents, ma sœur et mon frère au Maroc seront fière de moi après l'achèvement de ce prestigieux diplôme. Ils m'ont beaucoup encouragé pour terminer mes études de doctorat et c'est fait! Un grand Merci à mon épouse qui m'a supporté au sens large du terme! Sans ses encouragements et son appui, la rédaction de cette thèse aurait pu prendre encore beaucoup plus de temps. Finalement merci à toute ma grande famille et tous mes amis que je peux les citer un par un, mais il me faut comme le nombre de pages de cette thèse!

## 1 INTRODUCTION

---

### 1.1 CONTEXTE ET OBJET D'ÉTUDE DE LA THÈSE

Les villes sont aujourd'hui confrontées à de nombreux défis, tant économiques que sociaux et environnementaux. Le déficit en infrastructures urbaines et la demande accrue sur les services fournis par ces infrastructures constituent l'un des défis plus importants pour les grandes villes canadiennes. Une étude de la Fédération canadienne des municipalités réalisée en 2007 a soulevé un retard important dans l'entretien et la mise à niveau des infrastructures nécessitant un investissement estimé à 123 milliards de dollars (Mirza, 2007, p. 5). Selon la FCM, ce déficit a triplé en quelques années pour atteindre 388 milliards de dollars en 2016, ce qui équivalait à environ 20% du PIB du Canada (Loxley & Loxley, 2020, p.4). Le déficit dans les infrastructures municipales des réseaux de transports en commun occupe une part considérable atteignant 20% du déficit global. Ces défis structurels et financiers autour des infrastructures du transport public urbain ont suscité notre intérêt afin de d'étudier les solutions proposées par les gouvernements afin de répondre à ses défis. Notre intérêt porte plus précisément sur les enjeux de mobilité, dont les mégaprojets d'électrification des transports urbains sont présentés comme une des réponses. Ces mégaprojets impliquent eux-mêmes des défis de gouvernance.

En effet, autour des acteurs gouvernementaux s'activent un grand nombre d'acteurs parapublics et non gouvernementaux, les groupes de pression, le secteur privé, les médias et bien entendu, les citoyens, qui sont au cœur de ces enjeux. C'est pour cette raison que le choix des modèles de gouvernance des grands projets d'infrastructures urbains font l'objet de certaines critiques liées principalement au coût élevé des investissements et des arrangements économiques avec le secteur privé et en même temps au manque de considération des besoins réels des

citoyens. C'est pourquoi nous croyons qu'il importe d'aborder cette question du point de vue de l'administration publique et sous l'angle de la gouvernance à travers la mise à l'agenda des mégaprojets d'électrification de transport public urbain afin d'éclairer le lecteur sur l'importance du choix du modèle de gouvernance dans les mégaprojets urbains. Ainsi, c'est la question de la gouvernance des grands projets d'électrification des transports publics urbains qui guide notre projet doctoral.

Notre question de recherche place la gouvernance au centre de notre objet d'étude : ***Dans quelle mesure le choix du modèle de gouvernance influence-t-il la mise à l'agenda des grands projets d'électrification du REM et du OTrain ?***

En choisissant cette question de recherche, nous souhaitons comprendre deux aspects de la gouvernance : le premier vise à expliquer l'apparition et la formulation de politiques d'électrification des transports publics à Montréal et à Ottawa. Le deuxième aspect cherche à comprendre si le choix du modèle de gouvernance des deux projets fait partie de la solution au problème : un modèle de la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ) à Montréal et un modèle en partenariat public privé (PPP) piloté par la ville à Ottawa.

Pour répondre à cette question de recherche, nous élaborons notre cadre d'analyse à partir du modèle de Kingdon ainsi que du concept des partenariats publics-privés.

## 1.2 POSITIONNEMENT THÉORIQUE : LE MODÈLE DES FENÊTRES D'OPPORTUNITÉ DE KINGDON

Nous avons choisi le modèle des fenêtres d'opportunité de Kingdon comme cadre théorique. Il se caractérise par sa simplicité (Greer, 2015) permettant d'accueillir d'autres théories et concepts, comme celui de la gouvernance dans notre cas. Ensuite, la force du modèle de Kingdon

est sa capacité d'analyse synthétique (Ravinet, 2004) qui regroupe à la fois les enjeux précédant une décision ainsi que le rôle des entrepreneurs d'une politique publique.

Ces enjeux sont considérés comme des courants dans le modèle de Kingdon (1984). Selon ce modèle, il existe trois courants : problème (*problem stream*), solution (*policy stream*) et politique (*political stream*). La particularité de ces courants est que chacun d'entre eux se développe indépendamment des autres, mais les entrepreneurs de la solution cherchent à les réunir afin d'assurer la mise à l'agenda d'une politique publique. Kingdon souligne dans le modèle la nécessité de couplage de ces courants pour parler d'une fenêtre d'opportunité.

Ce modèle permet donc d'observer les structures relationnelles entre les acteurs, la relativité de leurs perceptions et l'articulation temporelle pour la mise à l'agenda des solutions cherchant le moment opportun pour « s'accrocher » aux problèmes dans un contexte politique imprévisible. L'analyse des processus de mise à l'agenda va nous permettre de comprendre comment les entrepreneurs des mégaprojets, agissent dans les trois courants afin de favoriser une solution plutôt qu'une autre. Nous revenons en détail sur notre positionnement théorique dans le chapitre 2, particulièrement les raisons du choix du modèle de Kingdon par rapport à d'autres modèles théoriques sur la mise à l'agenda.

### 1.3 LA GOUVERNANCE DES MÉGAPROJETS DE TRANSPORT PUBLIC URBAIN

Pour ce qui est des grands projets urbains, la littérature conclut que les ressources financières des municipalités canadiennes pour investir dans les infrastructures sont limitées (Loxley & Loxley, 2020). Selon le Syndicat canadien de la fonction publique en 2019, les revenus fiscaux des municipalités ne dépassaient pas 12% de l'ensemble des revenus fiscaux du Canada alors que ces municipalités sont responsables de 60% des infrastructures publiques du Canada (SCFP, 2019).

Cela veut dire que les villes canadiennes dépendent d'autres sources de financement comme les emprunts et surtout dépendent des autres paliers du gouvernement (Loxley & Loxley, 2020, p.4).

Depuis le début des années 90, la gouvernance des grands projets d'infrastructures à travers le monde a connu un début de changement dans leurs planifications et réalisations. Ces changements sont caractérisés par un passage d'un modèle de gouvernance conventionnel, basé sur le contrôle de l'État, à un mode plutôt partenarial (Lareau & al., 2006). Selon ces auteurs la gouvernance des grands projets d'infrastructures publiques est une « mode d'organisation qui mise sur la collaboration et l'ouverture aux idées de sources multiples, pour développer des solutions appropriées » (Lareau & al., 2006, p. 1).

Par ailleurs, ce qui caractérise le modèle de gouvernance des grands projets de transport urbain au Canada s'inscrit dans la même optique des changements observés ailleurs. Depuis le début des années 2000, plusieurs grands projets d'infrastructures ont été largement caractérisés par des partenariats avec le secteur privé. La création dans les provinces et au fédéral des agences promouvant les PPP dans les grandes infrastructures en est un instrument de ce changement. Par exemple au Québec, tout projet d'infrastructure publique de 40 millions de dollars et plus, 100 millions en Ontario et en Colombie-Britannique, doit considérer le mode PPP (Loxley & Loxley, 2020, p. 7). Avec quelques années de décalage, les grands projets de transport public urbain commencent à avoir les mêmes orientations. Par exemple, depuis le *Skytrain* de Vancouver on observe un engouement envers les PPP dans les projets de tramway (Villeneuve, 2013). Les PPP sont « des contrats de plusieurs années, souvent de plusieurs décennies, en vertu desquels une société ou un consortium de sociétés assume la responsabilité d'activités autrefois entreprises par le secteur public – financement direct des infrastructures et gestion, exploitation, entretien et/ou propriété des installations » (Loxley & Loxley, 2020, p. 5).

Dans cette thèse, nous allons nous intéresser à ce modèle de gouvernance des PPP afin de comprendre les facteurs qui expliquent ce changement d'un modèle de gouvernance traditionnel à un mode gouvernance qui privilégie l'implication du privé dans les grands projets de transport public urbain. Cela va permettre de mieux clarifier les raisons qui motivent les acteurs gouvernementaux à continuer de recourir aux PPP malgré « les effets pervers » de ce modèle, soulevés par plusieurs études théoriques et empiriques (Rouillard, 2006; Rouillard & Hudon, 2007; Siemiatycki 2006)

#### 1.4 POTITIONNEMENT MÉTHODOLOGIQUE

Notre analyse qualitative retrace l'histoire pour comprendre comment les politiques d'électrification des transports publics sont apparues dans la gouvernance métropolitaine à Montréal et à Ottawa. Ce caractère historique ainsi que l'abondance de l'information sur les deux cas choisis nous ont convaincus de nous limiter principalement à l'analyse documentaire. Pour des raisons de budget et de temps limité et pour profiter de l'avantage de proximité, nous avons ciblé deux types d'initiatives de mobilité dans deux provinces canadiennes : la première initiative est celle du réseau électrique métropolitain de Montréal (REM), la seconde est celle du train de la ligne de la Confédération d'Ottawa (O'train).

Pour ce qui est du REM, il s'agit de l'un des plus importants projets de réseaux de transport automatisé au monde avec un coût de construction estimé à 6,3 milliards de dollars, 67 km de voies ferrées et 26 stations. Le projet prévoit des retombées économiques et écologiques prometteuses pour la région de Montréal et pour le Québec. Ce projet est très intéressant à étudier dans son volet de gouvernance puisqu'il s'agit d'une proposition de la Caisse de dépôt et du placement du Québec

(CDPQ) d'un modèle d'affaires, qui se veut innovant dans ses volets de financement, de réalisation et d'exploitation.

Quant à la ligne de la confédération, c'est le plus grand projet de transport de l'histoire de la ville d'Ottawa avec une ligne ferroviaire de 12,5 km, 13 nouvelles stations et un investissement de 2,1 milliards de dollars. Le financement est assuré conjointement entre la ville d'Ottawa le gouvernement de l'Ontario et le gouvernement du Canada dans le cadre d'un partenariat public privé (PPP).

D'ores et déjà, plusieurs similarités s'observent entre les deux projets comme la dimension du transport électrique sur rail et aussi la volonté des acteurs d'avoir des projets clés en main. Cependant, le volet gouvernance sera intéressant à étudier en raison des différences entre les deux projets. Ces différences touchent principalement *les porteurs initiaux des projets* (gouvernement du Québec pour le REM vs Ville d'Ottawa pour le O'train) ; *le montage opérationnel* des projets (CDPQ vs PPP) et *le montage financier des projets*. Nous nous sommes basés sur ces différences observées aux débuts de nos recherches documentaires afin de vérifier les particularités du modèle d'affaires proposé par la CDPQ par rapport à un PPP proposé par la ville d'Ottawa. Cela permettra de savoir si ce modèle est effectivement unique et novateur comme essayé de véhiculer la CDPQ et qui permet d'être un modèle alternatif à d'autres grands projets afin de dépasser les limites des PPP ou c'est juste du « marketing » au REM.

## 1.5 PLAN DE LA THÈSE

Pour répondre à notre question de recherche, nous partons de l'argumentaire selon lequel il existe, au sein des villes canadiennes, une adaptation des modèles de gouvernance pour faire face aux enjeux de la mobilité urbaine. *Plus particulièrement, nous considérons que dans les*

*mégaprojets d'électrification des transports, l'ouverture des fenêtres d'opportunité ne dépend pas juste des déterminants des trois courants, mais aussi du choix d'un modèle de gouvernance de ces projets.*

Pour vérifier cet argumentaire, notre thèse sera répartie en sept chapitres regroupant une analyse détaillée de l'ensemble des éléments clés permettant de répondre à notre question de recherche. À la suite de ce premier chapitre d'introduction, le deuxième chapitre présente une revue de littérature sur les concepts centraux de la thèse, particulièrement l'électrification des transports publics urbain et les PPP comme modèle de gouvernance privilégié pour les grands projets pour ce genre d'infrastructure publique. Cela va nous permettre de comprendre les facteurs influençant le choix d'un modèle de gouvernance propice aux projets des systèmes de train léger sur rail (SLR).

Le troisième chapitre est consacré au cadre théorique de la thèse qui permet de positionner la théorie de Kingdon comme un modèle adapté à notre analyse par rapport à d'autres théories. À travers le modèle de Kingdon, nous allons relater les déterminants de chaque courant ayant permis l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité et en même temps d'observer le rôle des acteurs clés dans la convergence des courants.

Nous présentons dans le quatrième chapitre explique la méthodologie suivie dans le choix des études de cas et la méthode de collecte des données qui seront mobilisées dans l'analyse des cas. Nous exposons aussi notre cadre d'analyse, sous un format de schémas visuels afin de faciliter la compréhension et l'opérationnalisation des éléments centraux qui constituent cette thèse.

Le cinquième chapitre présente les résultats des deux études de cas, notamment les déterminants des trois courants du modèle de Kingdon ayant permis l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité et la mise à l'agenda du REM et du O'train. Les déterminants sont issus du cadre

théorique du Kingdon et permettent de comprendre comment les décideurs ont été convaincus de mettre à l'agenda une politique d'électrification de transport comme une solution aux problèmes de mobilité dans les deux villes. Le modèle de Kingdon sera complété par une présentation des modèles de gouvernance choisis pour concrétiser ces mégaprojets de transport. Cela va nous permettre de vérifier les facteurs qui ont influencé le choix des modèles de gouvernance des projets et, par extension, vérifier si ces modèles ont influencé l'ouverture des fenêtres d'opportunité. Pour ce faire, nous allons exploiter notre revue de littérature sur les facteurs influençant le choix des PPP dans des projets similaires à nos cas ainsi que les facteurs observés dans les résultats des deux études de cas.

La conclusion de cette thèse propose dans le dernier chapitre une discussion des résultats théoriques et empiriques de la recherche. Une comparaison des résultats des deux études de cas est effectuée afin de répondre à notre question de recherche et vérifier notre argumentaire.

## **2 REVUE DE LITTÉRATURE SUR LA GOUVERNANCE DES GRANDS PROJETS D'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS PUBLICS URBAINS PAR LE MODÈLE DES PPP**

---

Cette première partie présente l'ensemble des thèmes centraux de cette thèse. La revue de littérature va permettre d'éclaircir plusieurs concepts clés qui sont mobilisés tout au long de cette recherche. Afin de faciliter la compréhension et dans le but de rester cohérents, nous adoptons la méthode de l'entonnoir qui permet d'aller du concept plus général au concept central qui constitue l'objet de notre étude. Pour ce faire, nous présentons d'abord dans ce premier chapitre le concept des partenariats publics privés (PPP) comme un modèle de gouvernance privilégiée dans les grands projets de transport public urbain. Ensuite, le deuxième chapitre s'attarde aux bases théoriques de la thèse. C'est à partir de la littérature sur la théorie de Kingdon portant sur la mise à l'agenda et le concept des PPP qu'est construit le cadre d'analyse. Nous nous inspirons de ces deux modèles pour développer notre cadre d'analyse concernant les déterminants de la gouvernance des grands projets d'électrification des transports public urbain influençant la mise à l'agenda des projets du REM à Montréal et du O'train à Ottawa.

## 2.1 DEFINITION DES CONCEPTS CLÉS

### 2.1.1 Distinction entre gouvernance des projets et gestion des mégaprojets

Avant d'aller plus loin dans cette thèse, il serait utile de préciser quelques concepts clés mobilisés tout au long de ce travail. D'abord, nous rappelons que la gouvernance des mégaprojets du REM de Montréal et d'OTrain d'Ottawa est le principal objet d'étude de cette thèse. Cependant, plusieurs concepts gravitent autour de cet objet d'étude tout au long de ce travail et qui nécessitent des éclaircissements afin d'éviter toute confusion. En effet, des concepts clés comme la gouvernance des politiques publiques, la gouvernance des projets et la gestion des projets peuvent être perçus par le lecteur comme des synonymes alors que ce n'est pas le cas.

Notre revue de littérature nous a permis de comprendre que dans le cadre des mégaprojets d'infrastructures, les concepts de politiques publiques, de gouvernance et de gestion sont plutôt des concepts complémentaires que des synonymes. Avant de détailler les relations entre les trois concepts, nous souhaitons d'abord apporter quelques précisions sur la définition des mégaprojets d'infrastructures. La définition la plus répandue dans la littérature sur les mégaprojets est celle de Flyvbjerg. Un mégaprojet d'infrastructure est: "large-scale, complex ventures that typically cost US\$1 billion or more, take many years to develop and build, involve multiple public and private stakeholders, are transformational, and impact millions of people" (Flyvbjerg, 2014, p. 6). Le budget d'investissement et la durée de réalisation des projets sont au cœur des mégaprojets d'infrastructure, même si le 1 milliard de dollars US comme valeur seuil reste arbitraire. Certains auteurs proposent que ce seuil puisse varier dépendamment du contexte dans lequel les projets sont développés (Biesenthal et al., 2018 ; Siemiatycki, 2017) ou même lorsque l'investissement exigé est compris entre 0,01 % et 0,02 % du produit intérieur brut (PIB) d'un gouvernement (Hu, Chan, Le et Jin, 2015).

Cependant, dans les mégaprojets d'infrastructure le niveau de complexité sera aussi important du fait qu'il est proportionnel non seulement aux budgets et à la durée de réalisation, mais aussi au nombre et à la diversité des acteurs impliqués. Ces acteurs sont issus de différents horizons et défendent des intérêts dans un contexte entouré par plusieurs enjeux politiques, socioéconomiques, environnementaux et technologiques. La complexité des mégaprojets d'infrastructure positionne donc la gouvernance et la gestion des mégaprojets au cœur de ces enjeux. Par exemple, Lehtonen et al. (2016) parlent de la gouvernance comme un modèle de partenariat visant à répondre aux défis d'incertitude qui caractérisent les mégaprojets d'infrastructure. Les auteurs définissent les mégaprojets: "large-scale, complex infrastructure projects usually commissioned by governments and delivered through partnerships between public and private organisations, with multiple partners, high uncertainties, and considerable political stakes". (Lehtonen et al., 2016, p.1)

Cette définition nous incite à nous poser la question du rôle de la gouvernance dans le domaine de la gestion des projets. En fait, dans la littérature récente sur les mégaprojets, on ne parle plus juste de gestion, mais d'une relation de complémentarité entre les deux concepts c'est-à-dire que les mégaprojets doivent être gouvernés et gérés (Brunet, 2021). Müller (2016) fait la distinction entre les deux concepts en considérant que la gestion est une activité orientée vers des objectifs, et la gouvernance définit le cadre et les limites dans lesquels la gestion est exécutée. Dans les mégaprojets d'infrastructures publics, ce cadre de gouvernance se rejoint avec des politiques publiques lancées par les différents paliers gouvernementaux (Brunet, 2021). Les grands projets deviennent donc possibles par le biais d'un cadre de gouvernance, constitué de modèles et de mécanismes, qui assure l'atteinte des objectifs des politiques publiques. Brunet et Aubry (2016) suggèrent que les gouvernements adoptent des cadres de gouvernance pour les mégaprojets afin

d'atteindre trois objectifs principaux : D'abord pour une meilleure efficacité des projets, notamment une productivité maximale avec un minimum de gaspillage des fonds publics, ensuite, une plus grande acceptabilité des projets et légitimités des lois qui les accompagnent, et finalement afin d'assurer la reddition de compte à travers des institutions et des procédures par lesquels les fonctionnaires peuvent être tenus responsables de leurs actions.

La gouvernance de projet n'est que récemment devenue un problème dans la communauté de gestion de projet et la littérature (Miller & Hobbs, 2005). Too & Weaver (2014) trouvent que les publications traitant de la gouvernance dans les contextes des projets peuvent être classées en deux groupes principaux. Premièrement, la recherche et la publication dans le domaine de la gouvernance de projet se sont concentrées principalement sur le secteur public et les grands projets (Crawford & Helm, 2009 ; Du & Yin, 2010 ; Klakegg & al., 2008 ; Miller & Hobbs, 2005 ; Williams & al., 2010). Parmi ces publications, beaucoup considèrent la gouvernance de projet pour les grands projets multi-entreprises comme des organisations contractuelles (Miller et Hobbs, 2005 ; Sanderson, 2012). D'autres voient la gouvernance de projet comme un ensemble de traités impliquant plusieurs acteurs interconnectés via des relations et un réseau inter-organisationnel (Henisz & al., 2012 ; Klijn, 2008). Le deuxième groupe examine les modèles de gouvernance reliant différents niveaux liés au projet. Cela peut regrouper par exemple : la gestion de projet, la gestion de programme et la gestion de portefeuille au sein d'une organisation (Muller, 2017). Ce cadre de gestion est souvent décrit comme une gestion de projet « d'entreprise » ou « stratégique ». Plus récemment, plusieurs normes et guides ont été développés pour approfondir les modèles de gouvernance de projet dans la gestion de projet d'entreprise (Too & Weaver, 2014). Dans le cadre de notre thèse, nous allons davantage nous aligner avec le premier groupe qui s'intéresse aux relations du secteur public avec les différentes institutions dans les mégaprojets. À travers le

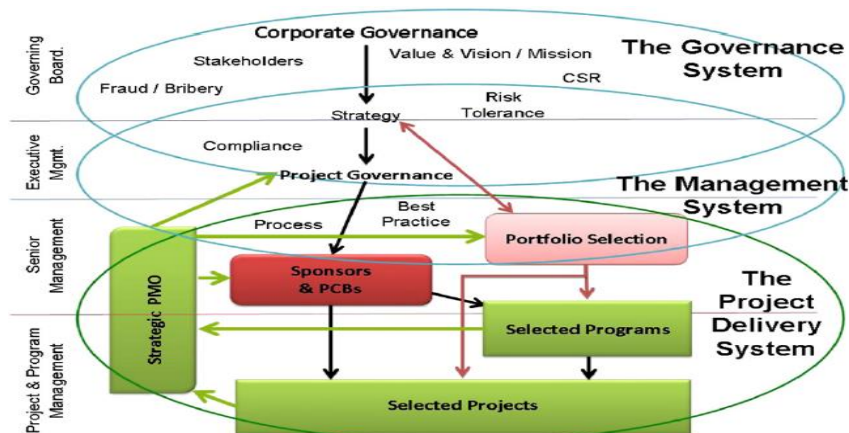
modèle de Kingdon nous allons démontrer que les risques et la complexité qui caractérisent les mégaprojets d'infrastructures de transports ainsi que les intérêts économiques et politiques des entrepreneurs influencent considérablement le cadre de gouvernance qui accompagne ses projets.

Le Project Management Institute définit la gouvernance de projet d'une manière similaire, comme une fonction de surveillance qui est alignée sur le modèle de gouvernance de l'organisation et qui englobe le cycle de vie du projet en fournissant une méthode complète et cohérente de contrôle le projet et assurer son succès en définissant, documentant et communiquant des pratiques de projet fiables et reproductibles. Cependant, cette notion de contrôle qui est assez répandue dans la littérature comme une fonction principale de la gouvernance (Muller, 2017, Too & Weaver, 2014) est discutable lors d'un contexte de multi-projets grands et complexes. La gouvernance dans les organisations sera donc différente de la gouvernance des mégaprojets sur ce point de contrôle et de surveillance. Comme indique la figure ci-après, dans un contexte de projets, le grand défi d'un cadre de gouvernance réfère à des modèles et des mécanismes de gouvernance entre les différents intervenants. Un problème clé de gouvernance du projet est que les intérêts de parties associées l'exécution ne seront pas nécessairement alignés avec ceux des bailleurs de fonds ou des propriétaires du projet. Théoriquement, la gouvernance du projet vise à garantir qu'un agent d'exécution, dans ce cas représenté par le gestionnaire de projet, agira en conformité avec les intérêts des propriétaires (Rey & Tirole, 2001). Néanmoins, cela devient nuancable lorsque les intérêts des parties prenantes divergent. Par exemple, si on se fie à la littérature sur les entreprises publiques, ces dernières n'ont pas un seul mandat, mais sont plutôt prises dans des objectifs parfois contradictoires (Simard et al., 2006) comme desservir la population, mais en même temps être rentables pour le gouvernement. Ensuite, le cadre de gouvernance des projets de Tool et Weaver nous enseigne que la communication entre le niveau gouvernance et les niveaux managériaux se

fait par le biais d'un nombre de stratégies et de procédures afin d'assurer le respect de la mission et vision des acteurs qui composent le système de gouvernance. Cependant, il ne faut pas négliger l'aspect non procédural qui comporte des facteurs pas ou peu contrôlables comme les orientations politiques, les relations entre acteurs et les facteurs d'influences externes.

Dans ce sens, sur la base des travaux de Foucault, Müller & al. (2014) ont introduit le terme de « gouvernementalité » dans la littérature sur la gestion de projet. La « gouvernementalité » est une combinaison de « gouvernance » et de « mentalité » et aborde l'aspect humain de la gouvernance : l'attitude que les gouverneurs ont envers ceux qu'ils gouvernent. La gouvernance est imposée par des règles strictes ou par des valeurs souples que les membres d'un groupe partagent. De même, Klakegg & Meistad (2014) divisent la gouvernance selon la structure et les relations. Le premier intègre des éléments tels que les processus d'approbation par étape, les rôles et responsabilités et l'assurance qualité ; alors que la gouvernance basée sur les relations comprend généralement des éléments non hiérarchiques tels que le leadership, la motivation et les incitations, l'allocation des ressources, la confiance et l'éthique, les alliances et l'implication des parties prenantes, les relations informelles et la communication. Ce sont ces derniers aspects qui nous intéressent dans le cadre de cette thèse, parce que d'abord, comme rappellent Miller & Hobbs (2005), les grands projets complexes nécessiteront un système de gouvernance flexible qui n'est pas statique et hiérarchique, comme c'est couramment utilisé pour les petits projets. Ensuite, c'est ce volet de gouvernance qui s'arrime avec notre cadre théorique de Kingdon, qui permet d'étudier et expliquer la dynamique de certains acteurs moins rationnels en quête d'opportunités afin de mettre à l'agenda des mégaprojets dans un contexte caractérisé par plusieurs aléas.

Figure 2.1-1 Cadre de gouvernance et de gestion des projets



Source : Too et Weaver, 2014, p. 1389

La gouvernance et la gestion des projets ne sont pas des synonymes. Cependant, comme le démontre le cadre de gouvernance dans la figure 2.1.1, il existe une interrelation directe entre les deux concepts. Il y a surtout un aspect « dynamique » de la gouvernance qui influence la gestion des projets (Brunet, 2021). Söderlund & Sydow (2019) expliquent que les projets et les institutions s'influencent mutuellement dans un processus dynamique. Un mégaprojet peut influencer la manière dont le cadre de gouvernance est appliqué, tout comme le cadre de gouvernance façonne la manière dont le mégaprojet est réalisé et géré par les acteurs du projet.

En sommes, nous trouvons que c'est essentiel de s'intéresser aux facteurs qui déterminent le choix des modèles de gouvernance dans les mégaprojets d'infrastructures. Denicol & al. (2020) rappellent qu'une attention insuffisante aux structures de gouvernance, à leurs mécanismes et à leur évolution dans le temps est l'une des principales causes de la mauvaise performance des mégaprojets. Aussi, Winch & Cha (2020) soutiennent que les arrangements de gouvernance sont un défi majeur pour les entrepreneurs des grands projets, se manifestant par des problèmes d'accessibilité financière, de rapports d'avancement transparents et d'établissement de rôles, de redevabilité et de responsabilités clairs pour la prise de décision. Enfin, Flyvbjerg & al. (2003)

discutent des critères qui devraient sous-tendre les régimes de gouvernance des mégaprojets de transport. Sur la base d'un grand nombre de données empiriques, ils ont constaté que le principal problème des grands projets publics est que les parties prenantes ont un intérêt personnel dans leur mise en œuvre (soit financier ou politique). Ces derniers sous-estiment le risque et ne sont pas tenus responsables devant le gouvernement central qui adopte une perspective plus globale de maximisation des avantages publics. Nous concentrons donc notre recherche sur la gouvernance des mégaprojets plutôt que sur la gestion des mégaprojets. La raison c'est que d'abord nous considérons et défendons que le choix d'un cadre de gouvernance se fait durant la mise à l'agenda des mégaprojets et non durant la mise en œuvre. Ensuite, en raison des relations que nous avons expliquées et qui lient les deux concepts, gouvernance et gestion, nous trouvons qu'il est important d'étudier le choix des modèles de gouvernance lors de la mise à l'agenda qui influenceront la gestion du REM et du O'train lors de la formulation des deux solutions. L'électrification des transports publics urbains

### 2.1.2 L'électrification des transports publics urbains

La mobilité électrique est désormais une réalité et les services basés sur les véhicules électriques, comme l'autopartage électrique et les bus électriques, font désormais partie de la mobilité urbaine (Scarinci et al., 2019). Ainsi, les villes sont désormais appelées à moderniser leurs parcs de transport afin d'avoir un positionnement dans l'avenir du transport. Chen (2010) considère même que l'électrification des transports est une composante essentielle de la ville intelligente. Selon Chen, un des objectifs de la ville intelligente est l'exploitation des capacités de communication et de capteurs installés aux infrastructures des villes pour optimiser l'électrification de transport, améliorant ainsi la qualité de vie de chacun.

Dans notre revue de la littérature portant sur le transport électrique plusieurs articles récents couvrant le côté technique sont apparus. Par ailleurs, rares sont les articles qui abordent l'électrification des transports dans ses aspects politiques publique et gouvernance. En effet, la conception et l'optimisation du fonctionnement des véhicules électriques sont largement étudiées, tant pour les services privés que publics (Silvas et al., 2017). Pour le transport privé, la littérature se consacre à l'évolution croissante de la demande des voitures électriques ainsi qu'à l'infrastructure qui suit cette évolution, notamment l'intérêt des villes à installer des bornes de recharges pour assurer l'approvisionnement. Au Canada, la ville de Vancouver est un exemple concret de l'évolution de l'électrification du transport privé. Vancouver dispose déjà de 300 bornes électriques et 3000 voitures rechargeables<sup>1</sup>, et la vente de ce type de voitures ne cesse d'augmenter après l'adoption de la stratégie sur l'écosystème des véhicules électriques (City of Vancouver, 2020). Elle a été approuvée le 16 novembre 2016 et vise à créer des options flexibles pour la recharge des véhicules, avec l'objectif de rendre le transport à Vancouver entièrement renouvelable avant 2050.

Pour ce qui est de l'électrification du transport public qui sera notre volet d'analyse lors des études de cas, cette dimension concerne les moyens des transports en commun comme les autobus électriques ou hybrides, les tramways ainsi que les métros et les trains électriques.

Dans la littérature sur les transports publics, plusieurs initiatives d'électrification surgissent un peu partout dans le monde en guise de solution à plusieurs problèmes de circulation urbaine. Plusieurs raisons justifiant l'électrification des transports publics sont annoncées dans des études réalisées par les scientifiques (Durand et al., 2014 ; Scarinci et al., 2019), les professionnels du secteur (Drouin cité dans Delorme, 2011) ou même les médias. Les principales raisons recensées

---

<sup>1</sup> <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1390962/vehicules-electriques-zero-emission-cb-ventes>

sont ainsi la réduction de la pollution sonore et atmosphérique, la décongestion des rues du trafic automobile, l'économie de l'énergie par rapport à l'énergie fossile, la réduction de la dépendance au pétrole et garantir une durée de vie plus longue des infrastructures. À travers ces raisons, la plupart des auteurs acclament les efforts des gouvernements dans l'électrification des transports urbains et les encouragent à continuer dans ce sens. Cependant, il faut rappeler que certaines critiques (Delorme, 2011, p. 27) nuancent ces politiques, notamment en ce qui concerne le coût élevé de l'investissement initial, les possibilités d'amélioration, l'augmentation de la flotte existante et les divergences politiques sur les autres priorités économiques et sociales par rapport à l'électrification des transports.

Cependant, certaines études, notamment celles qui proviennent des entreprises évoluant dans le secteur des transports, souhaitent montrer qu'à long terme l'électrification est aussi bénéfique économiquement. Cela s'explique par la durée de vie plus longue du matériel roulant ainsi par les coûts d'exploitation qui peuvent être répartis sur plusieurs dizaines d'années (Delorme, 2011, p. 27). Le tableau ci-dessous réalisé par Bombardier résume les avantages économiques et techniques des transports publics électrifiés par rapport au transport à moteur au carburant.

*Figure 2.1-2 comparaison entre transports avec énergie fossile et transport électrique*

	Fossile		Électrique	
	Infrastructure	Matériel roulant	Infrastructure	Matériel roulant
Coûts initiaux	Moins cher	Moins cher	Plus cher	Plus cher
Coûts opération	—	Plus cher	—	Moins cher
Coûts entretien	Moins cher	Plus cher	Plus cher	Moins cher
Récupération énergie	Non	Non	Oui	Oui
Efficacité énergétique	—	Non	Oui	Oui
Conduite automatique	—	Non	—	Oui
Conduite en mode économie	—	Non	—	Oui

*Source : Delorme, 2011, p. 27*

Cependant, il est utile de rappeler que le but de cette section et même de cette thèse n'est pas de défendre ou critiquer les politiques d'électrification de transport. Le fait d'évaluer ces initiatives demande une ou plusieurs études empiriques plutôt que des constats basés sur des débats théoriques. Par ailleurs, même si plusieurs initiatives d'électrification de transport public, comme les métros et tramways, sont déjà en place depuis plusieurs années, plusieurs problèmes de mobilité urbaine persistent. Au Canada comme ailleurs dans le monde, les gens ne sont pas encore totalement convaincus par l'usage des transports publics. Trois causes sont principalement soulevées par la littérature (Banister, 2008 ; Dijk, 2014 ; Delorme, 2011) : premièrement, l'attachement à la possession d'une voiture pour des raisons d'autonomie dans les déplacements ; deuxièmement, la qualité des infrastructures et du service jugée par les usagers comme insatisfaisante ; et troisièmement, la perception sur les défis écologiques qui n'est pas la même pour tous.

Devant ces obstacles d'accès et d'usages des transports en commun, les nouvelles technologies d'électrification des transports proposent des solutions prometteuses (Durand et al., 2014). On parle alors dans la littérature d'une tendance vers une électrification des transports publics pour avoir un système de transport intelligent. Ce concept est défini par la société des systèmes de transport intelligents du Canada par « L'application des technologies avancées et émergentes (ordinateurs, capteurs, commandes, communications, et dispositifs électroniques) dans le transport pour sauver des vies, du temps, de l'argent, de l'énergie et l'environnement »<sup>2</sup>. Les transports publics électriques ont été parmi les moyens de transport qui ont bénéficié de ces nouvelles technologies de pointe. En effet, pour répondre aux contraintes d'efficacité et au manque de dynamisme (perte de temps) dans les transports publics, plusieurs travaux d'ingénierie ont été

---

<sup>2</sup><https://www.itscanada.ca/fr/about/sommaire/index/index.html>

réalisés à propos des différentes perspectives de transports. Ces travaux (Durand et al., 2014) sont en faveur des transports publics électriques intelligents, d'abord parce que l'électricité est le moyen de transmission d'énergie le plus efficace (Drouin dans Delorme, 2011, p. 27), ensuite parce que les transports électriques sont plus aptes à recevoir des applications et capteurs intelligents que les transports roulant au carburant. Les transports électriques intelligents permettront ainsi d'augmenter la capacité d'exploitation technologique ainsi que d'augmenter la vitesse tout en assurant le confort des passagers et l'économie d'énergie.

En somme, l'électrification des transports publics promet des alternatives prometteuses pour la mobilité urbaine. Cependant, la réussite de cette politique ne dépend pas seulement des prouesses technologiques, mais aussi d'une transition sociotechnique (Dijk, 2014). Cela signifie jumeler les innovations technologiques, les représentations culturelles (transport individuel), les valeurs (penser plus à l'environnement) avec « l'évolution dans les modes d'organisation du transport, ce qui peut mener à un changement de paradigme. Ce nouveau paradigme en transport, plus électrifié, plus intégré, peut aussi induire de nouveaux rapports sociaux, plus conviviaux, moins individualistes » (Durand et al., 2014, p. 33). Le rôle des villes sera crucial dans ce changement paradigmatique de la mobilité urbaine, puisque cela va nécessiter des formes d'arrangement innovantes réunissant une diversité d'acteurs interdépendants, venant de secteurs ou de niveaux territoriaux variés, qui permettent de prendre des décisions. C'est ce dont nous traiterons dans la section qui suit sur la gouvernance urbaine intelligente.

## 2.2 LES MODÈLES DE GOUVERNANCE DES MÉGAPROJETS

### 2.2.1 Les modèles de gouvernance des mégaprojets d'infrastructure et naissance des PPP

Afin de mieux comprendre plus tard l'analyse des modèles de gouvernance ayant permis au REM et au O'train de voir le jour, nous trouvons utile de présenter l'éventail possible des modèles de gouvernance des mégaprojets d'infrastructure. En effet, notre revue de littérature nous a permis d'observer une panoplie de modèles et une évolution rapide du modèle partenarial entre le public et le privé. Le tableau-ci après présente l'ensemble des modèles de gouvernance existants ainsi que des exemples de modes d'approvisionnement des infrastructures liés à chaque modèle.

Tableau 2.2-1 : Les modèles de gouvernance et modes d'approvisionnement des infrastructures

Les modèles traditionnels	Les partenariats publics-privés	Réalisation d'actifs réglementée
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Investissement purement public</li> <li>● Contrats de prestation de services.</li> <li>● Externalisation/sous-traitance.</li> <li>● Construction uniquement.</li> <li>● Conception et construction (D&amp;C).</li> <li>● Concevoir, soumissionner, construire (DBB).</li> <li>● Concevoir, construire, entretenir (DCM).</li> <li>● Exploiter et entretenir (O&amp;M).</li> <li>● Exploiter, entretenir et gérer (OM&amp;M).</li> <li>● Gérer l'entrepreneur.</li> <li>● Contrats d'alliance.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Construire, transférer, exploiter (BTO).</li> <li>● Construire, exploiter, transférer (BOT).</li> <li>● Construire, louer, transférer (BLT).</li> <li>● Construire, louer, transférer, entretenir (BLTM).</li> <li>● Construire, posséder, exploiter, supprimer (BOOR).</li> <li>● Construire, posséder, exploiter, transférer (BOOT).</li> <li>● Bail, rénovation, exploitation, cession (LROT).</li> <li>● Concevoir, construire, exploiter, maintenir (DBOM).</li> <li>● Concevoir, construire, financer, exploiter (DBFO).</li> <li>● Concevoir, construire, entretenir, financer (DCMF).</li> <li>● Concevoir, construire, financer, entretenir (DBFM).</li> <li>● Concevoir, construire, financer, exploiter, entretenir (DBFOM).</li> <li>● Construire, posséder, exploiter (BOO).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Bail.</li> <li>● Franchise.</li> <li>● Concession.</li> <li>● Joint-venture (JV).</li> <li>● Modèle RAB pour des actifs distincts.</li> <li>● La corporation.</li> <li>● Privatisation pure et simple.</li> </ul>

Source : adapté et traduit de Grimsey & Lewis, 2017

Le tableau ci-haut présente trois modèles de gouvernance qui permettent de concrétiser différentes infrastructures. À part les investissements purement publics, qui sont plutôt rares aujourd'hui, où le gouvernement se charge complètement de l'infrastructure dans ses aspects de

financement, de construction, de gestion et de maintenance, les autres mécanismes d'approvisionnement exigent des partenariats et des collaborations avec le privé. Notre revue de littérature sur les infrastructures a démontré un recours de plus en plus dominant des modèles des PPP ou celles de la Réalisation d'actifs réglementée -en anglais Regulatory Asset Base (RAB). Certes, des mécanismes d'approvoisements traditionnels sont toujours mobilisés, mais surtout pour des projets de moindre envergure. Par exemple Infrastructure Ontario utilise des contrats Conception-soumission-construction (CSC) dans le cadre d'entretien et de modernisation des bâtiments et de diverses installations du portefeuille immobilier général (IO, 2021, p. 2)<sup>3</sup>. La CSC est une approche traditionnelle où le gouvernement assume la responsabilité de concevoir et de maintenir le projet, mais la construction est accordée à une entreprise privée qui doit se conformer à la conception à la suite d'un appel d'offre. De son côté, la Ville de Québec a privilégié le modèle des PPP au détriment du CSC pour le projet du tramway Québec et Levis. Un rapport produit par des firmes de conseils en 2013 défavorise l'approche traditionnelle CSC pour plusieurs raisons comme : la réalisation du projet s'étale généralement sur une plus longue période, car la construction ne peut commencer avant que la conception soit complétée à 100% et que le projet soit en appel d'offres. Le propriétaire est responsable des détails de conception durant la construction et donc financièrement responsable des erreurs ou omissions de conception. En plus des risques de relations conflictuelles entre le propriétaire de l'infrastructure (organisme public), les professionnels et les entrepreneurs, en raison des problèmes potentiels découlant du manque de clarté ou de la mauvaise interprétation des documents contractuels Enfin, il n'y a pas d'incitatif pour l'entrepreneur de minimiser les coûts des changements (Groupe MMM, 2013, p. 2-17)<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> [https://www.infrastructureontario.ca/uploadedFiles/\\_CONTENT/What\\_We\\_Do/Major\\_Projects/Processus-de-s%C3%A9lection-du%20-mod%C3%A8le-d%E2%80%99approvisionnement-et-de-r%C3%A9alisation-sept-2021.pdf](https://www.infrastructureontario.ca/uploadedFiles/_CONTENT/What_We_Do/Major_Projects/Processus-de-s%C3%A9lection-du%20-mod%C3%A8le-d%E2%80%99approvisionnement-et-de-r%C3%A9alisation-sept-2021.pdf)

<sup>4</sup> [https://cdn.rtcquebec.ca/RTC/Lot%202/Rapport%20Final%20Lot%202%20RTC%20P-12-600-04\\_V01%205%20juillet%202013.pdf](https://cdn.rtcquebec.ca/RTC/Lot%202/Rapport%20Final%20Lot%202%20RTC%20P-12-600-04_V01%205%20juillet%202013.pdf)

Aussi, le CSC, exige assez souvent un seul constructeur (soumission en un seul lot) et ce afin de faciliter au propriétaire du projet le suivi et s'assurer la conformité avec le devis de conception. Ce mode est donc difficilement applicable dans les mégaprojets d'infrastructures de transport en site propre (TCSP) en raison des différents domaines d'expertise exigés dans ce genre de projet et qui ne sont pas nécessairement dans les compétences d'une seule entreprise. Comme alternative il y a des contrats de sous-traitance ou de conception-construction appelés aussi le mode gérance. Il s'agit d'un contrat réparti sur plusieurs lots de concepteurs et de constructeurs chapeautés par un gérant de la construction. Ce mode traditionnel a déjà été utilisé dans les projets de TCSP comme Metrolinx à Toronto et la ligne du train Montréal-Est. Le propriétaire du projet est le secteur public avec un maître d'ouvrage qui sera responsable du financement, de l'exploitation et de l'entretien de l'actif une fois la construction terminée. L'avantage de ce mode est qu'il permet de minimiser les conflits d'intérêts puisque le gérant de la construction doit fournir au maître d'ouvrage des conseils objectifs et impartiaux qui l'aident à obtenir la meilleure valeur globale aux phases de la conception et de la construction (Groupe MMM, 2013). Cependant, ce mode présente des inconvénients pour le maître d'ouvrage qui doit assumer l'ensemble des risques de conception, de construction et de décalage entre les différents lots ainsi que la non-maîtrise des coûts qui ne seront connus qu'à la fin de la construction.

Ces limites du mode de gouvernance traditionnel ont été la base de réflexion des contrats du PPP. En effet, la naissance des PPP a commencé juste après la crise économique des années 1970 qui obligea les gouvernements, un peu partout en Occident, à recourir aux entreprises privées afin de les aider à fournir plus de services publics. Ensuite, durant les années 1980, les privatisations entamées par des politiques menées par les gouvernements conservateurs, comme

ceux de Margaret Thatcher au Royaume-Uni et Ronald Reagan aux États-Unis d'Amérique ont ouvert le débat pour la recherche de nouveaux modes d'approvisionnement de biens publics.

La montée des idées du néolibéralisme dans ces pays, promu à travers le monde par les institutions financières internationales, est basée sur la réduction de l'État providence et de l'interventionnisme de secteur public au profit du privé. Plusieurs raisons sont évoquées par ces réformistes, mais celles qui sont particulièrement liés à l'encouragement d'un nouveau modèle partenarial sont : la fragilité des finances publiques, la frustration grandissante de l'opinion publique à l'endroit de la qualité des services publics, la montée en puissance d'une rhétorique d'inspiration néolibérale qui fait la part belle au recours à des mécanismes de marché pour la fourniture de services publics, et la propension des gouvernements à imiter, en les adaptant, des expériences étrangères jugées positives (Belhocine et Mazouz. ,2005; Pongsiri, 2002; Savas, 2000).

Ces raisons avancées par les réformistes de l'administration publique ont non seulement abouti à poser les bases des nouvelles formes de collaboration entre le public et le privé dans les années 1990, mais continuent d'argumenter le recours aux PPP (Mazouz, 2009). Par exemple, les Private Finance Initiative (PFI) lancées par le gouvernement conservateur au Royaume-Unis en 1992 et paradoxalement -en raison de leurs idéologies socialistes- développé par les travaillistes entre 1997 et 2010. Le PFI a défini les principes de financement, de développement et d'exploitation des biens publics par des consortiums privés via des contrats de partenariats entre le public et le privé. Cette initiative englobait aussi un ensemble de changements dans le mode de la gouvernance des projets gouvernementaux en les adaptant à celui du privé comme le processus TUPE qui stipule un transfert de contrats d'employés du public au secteur privé. Ce changement de philosophie du secteur public dans les façons de faire et dans la gestion des projets

d'investissements, explique peut-être qu'une bonne partie de la littérature sur les PPP qui les « assimile plus ou moins systématiquement au non moins controversé nouveau management public » (Mazouz, 2009, p. 5).

En effet, l'article de Hood (1995) considère les sept dimensions du nouveau management public comme suit : (1) une évolution vers une plus grande désagrégation des organisations publiques en unités corporatistes gérées séparément ; (2) une évolution vers une plus grande concurrence à la fois entre les organisations du secteur public et entre les organisations du secteur public et le secteur privé ; (3) une évolution vers une plus grande utilisation dans le secteur public des pratiques de gestion du secteur privé ; (4) une recherche active pour trouver des moyens alternatifs et moins coûteux de fournir des services publics ; (5) une évolution vers plus de gestion axée sur les résultats ; (6) une évolution vers des normes plus explicites et mesurables des performances ; et (7) une tentative de contrôler les organisations publiques selon des mesures de rendement prédéfinies. À partir de ces concepts, on peut conclure que non seulement, la privatisation, l'externalisation et la réduction des activités du secteur public peuvent être considérées comme des conséquences du nouveau management public. Mais aussi, toutes les formes de PPP, car ils permettent aux services publics d'être fournis par des entités des secteurs public et privé travaillant en partenariat.

Dans la littérature sur la gouvernance des mégaprojets d'infrastructure, plusieurs auteurs se sont basés sur les principes du nouveau management public pour justifier le mécontentement des citoyens à l'égard des méthodes traditionnelles de passation des marchés publics d'infrastructures. Nous pouvons citer ici surtout les travaux de Hodgson (1995) et de Grimsey & Lewis (2005) qui avancent que les méthodes traditionnelles de passation des marchés publics ont généralement abouti à l'attribution de contrats de conception et/ou de construction. Cependant,

comme l'a soutenu Hodgson, « le bilan du secteur public dans la conception et la construction de projets d'investissement est médiocre. Les dépassements de temps et de coûts sont fréquents. Une partie de la raison réside dans les attitudes et la culture du secteur public. Dans le secteur de la construction, cela se traduit souvent par des conceptions conservatrices ou surdimensionnées » (Traduction libre de Hodgson, 1995, p. 68). Grimsey & Lewis (2005) trouvent que les méthodes traditionnelles laissent également le gouvernement avec un certain nombre de risques, y compris celui de la propriété des actifs, le risque que la valeur économique de l'actif pendant ou à la fin de la durée du contrat puisse différer de la valeur sur laquelle s'est basée la structure financière du projet. Finalement Flyvbjerg et al. (2002) se sont penchés sur les processus de gouvernance dans la passation des marchés publics et ont proposé quatre axes d'amélioration. Le premier était une transparence et une participation du public accrues. Deuxièmement, l'utilisation de spécifications de performance, substituant une approche axée sur les objectifs basée sur les résultats à la place des procédures conventionnelles axées sur la technique qui se concentrent sur les moyens plutôt que sur les fins. Troisièmement, il a été constaté qu'il y avait la nécessité de formuler un ensemble clair de règles régissant le développement, la construction et l'exploitation du projet. Le quatrième était l'inclusion de capital-risque privé dans l'infrastructure publique, afin que les projets soient soumis au test du marché.

En somme, il existe une littérature plus ou moins récente qui présente les PPP comme un modèle de gouvernance qui propose des solutions aux défaillances des méthodes traditionnelles pour fournir des infrastructures publiques. Par exemple plusieurs travaux de Grimsey & Lewis (2004, 2005, 2017) proposent que l'agenda des PPP se concentre sur la définition claire des résultats qui s'articule autour d'une analyse de rentabilisation détaillée et d'une phase de développement de projet. Ses auteurs concluent que le modèle des PPP met en place des plans de

gestion de projet et de contrat et implique des tests de marché à plusieurs niveaux. Selon Lewis, « une structure PPP milite également contre la « propriété » du système d'évaluation par un groupe et devrait prévoir l'examen public à un certain nombre de points. Les PPP ajoutent en fait un cinquième élément aux quatre remèdes suggérés par Flyvbjerg et al., et il s'agit d'un processus d'appel d'offres concurrentiel rigoureux et robuste » (Lewis, 2021, p. 38).

En revanche, il existe une autre littérature très critique envers les PPP en raison de plusieurs défaillances d'imputabilité, de gestion des coûts et des transferts de risque observés dans plusieurs projets d'infrastructures. Avant de discuter plus tard de ces défaillances et les arguments des auteurs, nous allons d'abord présenter les dimensions de gouvernance des PPP. Cette analyse comparative entre les modèles de gouvernance va nous permettre de conclure si les modèles privilégiés pour le REM et le O'train permettent de dépasser les problèmes évoqués dans les modèles traditionnels ou bien s'agit-il encore d'ouvrir la voie à d'autres dysfonctionnements similaires ou plus graves.

### 2.2.2 Les PPP comme modèle de gouvernance privilégié dans les grands projets de transport public urbain

Le modèle de gouvernance par les partenariats public-privé (PPP) est un concept important pour notre étude puisque les deux études de cas de cette thèse se sont basées sur des partenariats publics privés pour concrétiser les projets. La littérature qui discute de ce modèle de gouvernance définit les PPP comme « une entente contractuelle, complexe, à long terme, pour la réalisation par le secteur privé de projets fournissant un service ou une infrastructure publique » (Cohn, 2004 ; Hodge, 2004 ; Phang, 2007 ; Rouillard, 2006).

Les PPP n'est pas un nouvel instrument dans la réalisation des infrastructures. Ainsi le Canada comprend déjà plusieurs projets d'infrastructures réalisés en PPP comme des méga-hôpitaux ou des autoroutes (Cohn, 2004). Cependant, ce qui est nouveau c'est le recours durant cette dernière décennie à ce modèle de gouvernance dans les infrastructures de transport public urbain. Les modèles de gouvernance des grands projets d'électrification des transports publics connaissent un changement au Canada. En effet, les années 1980 ont été marquées par l'inauguration de plusieurs projets de transport public (Villeneuve, 2013) comme le tramway d'Edmonton, la ligne 509 *Harbourfront* lancée en 1989 et 510 *Spadina* construit en 1997 à Toronto. Ce qui caractérise ces projets c'est leur modèle de gouvernance complètement pris en charge par le secteur public. Cependant, le projet du tramway de Vancouver a donné lieu à une nouvelle tendance concernant le choix des modèles de gouvernance des projets des transports sur rail. Le Canada Line du Skytrain de Vancouver a été réalisé en mode PPP afin d'accueillir les Jeux Olympiques d'hiver de Vancouver (Siemiatycki, 2006). Depuis l'inauguration de ce projet, un enthousiasme envers les PPP caractérise la gouvernance des nouveaux projets de transport sur rail au Canada. On peut alors constater ce changement dans différentes provinces comme la nouvelle ligne du tramway d'Edmonton Valley Line en Alberta ou les nouveaux projets des lignes de train léger à Ottawa et à Toronto en Ontario (Eglinton Crosstown LRT et Finch West LRT) ou plus récemment le REM de Montréal et le tramway de la ville de Québec dans la province du Québec. Ces projets ont été développés ou sont sur le point d'être développés sous un modèle PPP.

Plusieurs adeptes du modèle de PPP, notamment les institutions internationales comme la Banque Mondiale ou les Nations Unies, considèrent que le PPP offre plus d'efficacité par rapport au modèle traditionnel basé sur conception-soumission-construction. Selon la Banque Mondiale,

le modèle d'approvisionnement traditionnel est hautement désagrégé et séquentiel dans la manière dont les interdépendances inter-organisationnelles sont gérées (Athias, 2009, p.1013).

En effet, l'appel d'offre publique est généralement lancé suite à un besoin d'infrastructure sans études de besoins approfondies. Ces appels d'offres, parfois peu transparents, font souvent le choix de l'entreprise qui va construire le projet sur la base de l'offre la moins coûteuse pour le gouvernement (Mazouz, 2009). Le gouvernement réceptionne l'infrastructure sans transfert de connaissances de la part du constructeur, ce qui pose des défis de maintenance et des risques liés à durabilité de l'infrastructure (Osborne, 2000). Rajoutons, à cela la question de la rentabilité financière des infrastructures qui est remise en cause dans le modèle traditionnel. En effet, la construction est financée directement par le gouvernement au moyen de la dette publique ou d'obligations, et l'installation est gérée par des employés du secteur public qu'il faut recruter et rémunérer (Siemiatycki, 2006). Sur les projets de transport en commun, le remboursement de certains emprunts publics pour les coûts en capital peut provenir des tarifs de transport en commun, mais la majeure partie est généralement financée par les recettes fiscales générales (Angles, 2012).

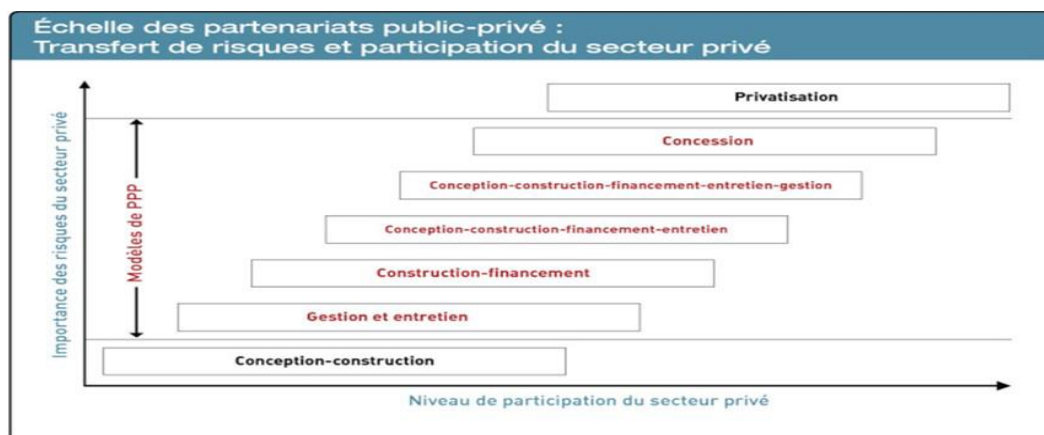
Le fardeau budgétaire et le risque financier élevé engendré par la construction des grands projets d'infrastructures reviennent dans la littérature comme l'une des principales raisons qui expliquent le changement d'un modèle de gouvernance traditionnel vers les PPP pour concrétiser des infrastructures de transport public urbain. Cohn observe que les transports collectifs sont généralement déficitaires et demandent de grandes subventions de la part des gouvernements (Cohn, 2006, p. 14). Aussi, dans son analyse sur la tendance néolibérale, basée sur le libre marché dans la réalisation des mégaprojets de transport urbain au Canada, Siemiatycki constate que les compressions budgétaires aux niveaux fédéral et provincial ont eu un impact particulièrement aigu sur les villes canadiennes (Siemiatycki, 2005). Les résultats de sa recherche stipulent que les

gouvernements fédéraux transfèrent de plus en plus la responsabilité de la prestation des services urbains nécessaires aux municipalités sans augmenter proportionnellement les capacités de production de revenus (Siemiatycki, 2005, p70).

Face à cette situation, la pression est élevée sur les gouvernements provinciaux et municipaux pour trouver des solutions face aux enjeux des transports collectifs dans les grandes villes canadiennes. Plusieurs partisans d'un modèle néolibéral trouvent qu'il existe un potentiel pour de nouvelles relations gagnant-gagnant par la création de nouveaux emplois, le développement économique dérivé et la présentation d'un climat commercial local dynamique (Miraftab, 2004). En ce sens, le partenariat public-privé est devenu une proposition séduisante pour des élus à la recherche de solutions pragmatiques à leurs déficits budgétaires (Siemiatycki, 2005, p. 71).

Le modèle de gouvernance par PPP est devenu alors plus populaire dans la réalisation des grands projets de transport public urbain et plusieurs mécanismes de PPP se sont alors développés. Ces mécanismes sont catégorisés dépendamment de la responsabilité du secteur public et privé dans les projets d'infrastructures, mais aussi du niveau du transfert du risque. La figure ci-après récapitule les différents mécanismes de PPP qui peuvent être mobilisés dans les infrastructures.

Figure 2.2-1 Typologie des partenariats public-privé



© Le Conseil canadien pour les partenariats public-privé

Source : Le Conseil canadien des partenariats public-privé

Dans la littérature, nous observons que pour les grands projets de transports publics urbains, les modes les plus répandus sont : conception- construction-financement- entretien (connu dans la littérature en anglais par *Design construct manage finance DCMF*) où les actifs de l'infrastructure restent la propriété du secteur public. Il y a aussi le style de conception- construction-financement- entretien- gestion qui est utilisée, quel que soit le sort des actifs financés en fin de contrat (World Bank, 2017).

En théorie, les gouvernements justifient le recours à ces deux mécanismes de PPP dans les grands projets de transports par plusieurs avantages. Siemiatycki rappelle que les décideurs favorables aux PPP espèrent rendre la prise de décision plus responsable, contribuer à une plus grande innovation technologique et réduire le potentiel d'escalade des coûts de construction qui ont constamment affecté les projets de transport (Siemiatycki, 2006, p. 137). Cependant, les études empiriques démontrent que plusieurs défaillances sont constatées dans la gouvernance des projets de transport par les PPP. Le manque de reddition de comptes, la remise en question du contrôle des coûts et la réalité des transferts des risques reviennent assez souvent dans la littérature afin de nuancer les raisons qui justifient le recours aux PPP dans les grands projets d'infrastructure.

Plusieurs critiquent l'usage des PPP dans la gouvernance des infrastructures en général, mais surtout pour la réalisation de grands projets de transport en particulier. Des travaux ont largement critiqué les différents arguments favorables aux PPP en les considérant comme un instrument qui peut affaiblir l'imputabilité des différentes parties prenantes remettant ainsi en cause le processus démocratique dans le choix de ce mode gouvernance (Flinders, 2005 ; Hodge, 2004, Rouillard, 2006 ; Rouillard & Hudon, 2007). Ce manque d'imputabilité est justifié par ces auteurs par le nombre élevé d'acteurs et d'intermédiaires gouvernementaux et non gouvernementaux qui rentrent dans le processus contractuel déjà complexe des PPP.

Aussi, Rouillard (2006) considère comme un « mythe » l'argument qui consiste à dire que les PPP favorisent la concurrence et le libre marché. Pour l'auteur, le choix des PPP se fait dans un contexte politique où les contraintes budgétaires des gouvernements sont déterminantes, le choix final se fait souvent en ne tenant compte que d'une seule entreprise (ou consortium) pour réaliser le projet qui va même jusqu'à définir les caractéristiques du projet en question. Finalement, l'efficience dans la gestion des coûts, de la qualité et des délais de réalisations ainsi que le transfert des risques lié à ces variables sont remis en question par plusieurs auteurs (Cohn, 2008 ; Flinders, 2005 ; Rouillard & Hudon, 2007 ; Siemiatycki, 2006). Il serait naïf de penser que les grandes entreprises privées qui participeront aux PPP acceptent de prendre tous les risques financiers sans études préalables. Effectivement, les auteurs nous enseignent que les coûts sont généralement calculés avant d'accepter le contrat et exigent une marge de manœuvre et d'autonomie plus grande dans la réalisation des grandes infrastructures en raison des risques et complexités élevés dans leurs réalisations (Rouillard, 2006, Rouillard & Hudon, 2007). Dans les faits, il arrive souvent que seul l'État doive rendre des comptes et assumer de payer les pots cassés en cas de défaillance ou de faillite des acteurs privés partenaires (Hodge, 2004, Rouillard, 2006).

La littérature portant sur les grands projets de transport confirme une grande partie de ces critiques (Finn et al. 2007 ; Phang, 2007 ; Siemiatycki, 2006, 2007 ; Soomro & Zhang, 2011). En Europe le consortium privé dans PPP *Metronet* du métro de Londres n'a pas assuré ses responsabilités de maintenance et d'entretien des installations, un manquement qui a causé des accidents de déraillements (Finn et al. 2007, p. 11). En plus, le consortium a fait faillite après cinq années de service à la suite de difficultés financières, une faillite qui a non seulement obligé le gouvernement à récupérer et à prendre charge la gestion du projet, mais aussi a coûté au

contribuables l'équivalent de 710 millions de dollars<sup>5</sup>. En Asie, une situation semblable s'est produite avec le tramway de la capitale malaisienne où deux consortiums privés chargés du projet ont fait faillite à cause de la crise financière asiatique en 1997, et où l'État était obligé de rembourser les dettes laisser par le privé (Phang, 2007).

Ces limites démontrent que des recherches s'imposent plus que jamais afin de comprendre la décision des entrepreneurs des grands projets de transports publics urbains dans le choix du PPP comme mode gouvernance de plus en plus privilégié pour ce type de projets. En effet, une question nous a intrigué durant cette revue de littérature sur les PPP. Malgré les critiques et les grands défis constatés dans plusieurs PPP dans des métro et tramway, pourquoi les gouvernements recourent-ils néanmoins de plus en plus à ce modèle de gouvernance pour réaliser les grands projets de transport public urbain ? Une question qui nous incite à chercher sur les déterminants qui motivent les décideurs à faire un choix de modèle de gouvernance en particulier pour ce genre de projets urbains.

Au Canada la littérature sur les facteurs influant le choix des PPP comme modèle de gouvernance des systèmes léger sur rail (SLR) est assez limité. En effet, à part le cas de Vancouver documenté par les travaux de Siemiatycki (2005, 2006, 2007) ainsi que les études de Cohn (2004, 2006, 2008), la gouvernance des autres grands projets des villes canadiennes a rarement fait l'objet d'étude. Cependant, à partir de certains travaux universitaires multidisciplinaires analysant le cas de la ligne 5 Eglinton de Toronto, nous retenons certains facteurs qui peuvent nous aider dans notre analyse.

En effet, le **cas de Toronto** peut être intéressant à évoquer dans cette revue de littérature dans la mesure où il y a plusieurs ressemblances ou points communs avec les cas à l'étude dans

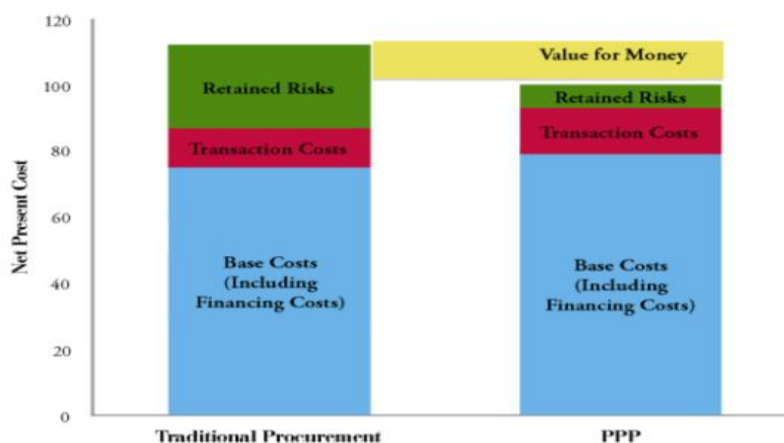
---

<sup>5</sup><https://web.archive.org/web/20090615204123/http://www.contractjournal.com/Articles/2009/06/05/68403/metrone-failure-cost-taxpayer-upto-410m.html>

cette thèse. La ligne 5 Eglinton est un grand projet de SLR en cours de construction à Toronto. C'est un projet réalisé en PPP, mais sa particularité réside dans le rôle central du gouvernement de l'Ontario dans ce projet et d'autres projets du même genre comme la future Ligne 6 Finch West. Le gouvernement d'Ontario est le détenteur des projets via son agence Metrolinx et c'est cette dernière qui négocie toutes les particularités du projet avec la Ville, y compris les tracés et les responsabilités de chaque acteur (Villeneuve, 2013). La Ville n'est présente qu'à travers son agence de transport, Toronto Transportation Commission (TTC) pour l'opération du SLR puisque son entretien et la maintenance du matériel est accordé au privé. Un changement assez important dans la gouvernance des transports métropolitains de Toronto puisque depuis sa création c'est la TTC qui s'occupe de l'ensemble des activités des différents modes de transports de la ville. Ce cas de Toronto démontre un choix coercitif du PPP et une ingérence des autorités gouvernementales provinciales dans les affaires municipales (Villeneuve, 2013).

Par ailleurs, Infrastructure Ontario, qui est le ministère chargé de promouvoir des projets en mode PPP (Tohill, 2016), justifie le choix de ce modèle de gouvernance par la prise en considération de plusieurs principes comme : la transparence, la responsabilité, l'optimisation des ressources, la propriété publique et le contrôle public, et l'intérêt public. Le calcul de l'optimisation des ressources (VfM), qui est effectué tout au long du processus. Ce dernier principe est crucial dans le choix du PPP comme modèle de gouvernance pour Infrastructure Ontario, si, après avoir effectué le calcul de VfM pour un projet, il est déterminé qu'un PPP entraînerait des économies de coûts pour le secteur public. C'est en grande partie ce qui a justifié l'adoption du mode PPP pour ce projet.

Figure 2.2-2: Calcul de la valeur d'optimisation des ressources (Vfm)



Source : Siemiatycki & Farooqi (2012, p. 288)

À **Vancouver**, Le Canada Line a été réalisé en PPP pour assurer le transport des milliers de visiteurs lors des Jeux olympiques (JO) d'hiver de 2010. Le projet a coûté 2.1 milliards de dollars avec dépassement des coûts par rapport au budget initial 1.7 milliards. Plus que la moitié du financement a été supporté principalement par le gouvernement de la Colombie-Britannique et le gouvernement fédéral. L'autre partie de financement a été supportée par un consortium privé InTransitBC qui compte notamment la Caisse de dépôt et de placement du Québec (CDPQ), le propriétaire de REM qui est un de nos cas à l'étude dans cette thèse.

Les JO d'hiver de Vancouver ont été un très grand événement sportif à l'échelle mondiale dont l'ampleur a certes imposé un échéancier très strict. Mais le projet a été livré quinze semaines avant la date prévue pour le 30 novembre 2009 et donc plusieurs mois avant les JO d'hiver. Le respect de l'échéancier du projet était donc déterminant. Ainsi, le cas de Vancouver est devenu un cas de référence servant de comparaison et permettant aux promoteurs des projets d'évoquer l'efficacité des PPP et de justifier ainsi un choix volontaire des décideurs (Villeneuve, 2013). En effet, les promoteurs des nouveaux projets de tramway, comme celui de Toronto et celui

d'Edmonton, justifient le choix du PPP comme un modèle qui permet de livrer les projets dans les délais.

Cependant, Siemiatycki a démontré que le projet du Canada Line n'a pas donné tous les résultats souhaités en choisissant le PPP comme modèle de gouvernance. Plusieurs défaillances ont été constatées dans ce cas qui permettent de nuancer les avantages identifiés par ceux qui sont favorables au choix du PPP pour ce projet, notamment les consultants privés (Cohn, 2006). Des défaillances que nous présentons dans le tableau ci-après.

*Tableau 2.2-2 Arguments du choix du PPP et défis du Canada Line à Vancouver*

Argumentaire autour du choix du PPP	Défaillances constatées au cours du projet
<p><b>Concurrence et performance:</b> Concevoir un ensemble de spécifications de performance, puis établir un processus concurrentiel qui invite les entreprises privées à concevoir un système qui répond aux normes le plus efficacement et le plus rentablement possible</p> <p><b>Interférences politiques :</b> afin d'éviter les ingérences politiques dans le choix de l'itinéraire et de la technologie, il faut impliquer un seul concessionnaire dans la construction et l'exploitation du projet pendant une période de temps déterminée</p>	<p>Les spécifications de performance ont été conçues pour répondre aux divers intérêts de chaque partenaire de financement et ont laissé peu de place à l'innovation du secteur privé. Le tracé et la technologie retenus pour la ligne avaient été proposés et étudiés depuis plus d'une décennie.</p>
<p><b>Transferts de risques :</b> Transférer le risque du secteur public au secteur privé par le biais d'un investissement privé de capital-risque et de paiements de performance pendant la phase d'exploitation du projet</p>	<p>Le secteur public a assumé la majorité du risque d'achalandage et une partie du risque du secteur privé pour la construction a été transférée à des segments du secteur public en s'associant à des fonds de pension du secteur public.</p>
<p><b>Gestion des coûts :</b> Contrats stricts avec le secteur privé, ce qui rend plus difficile de proposer des changements de portée une fois que le développement du projet est en cours</p>	<p>Malgré des contrats stricts, le prix final de la ligne a augmenté de 22% pendant le processus de planification. Une partie de la hausse des prix était due à des changements de portée tardive, notamment l'ajout d'une nouvelle gare et d'une piste cyclable.</p>
<p><b>Transparence et imputabilité :</b> Rendre les documents de planification de projet largement accessibles aux politiciens et au public et créer</p>	<p>Les planificateurs du projet ont publié plus de données techniques que pour les projets Skytrain antérieurs. Cependant, le besoin de confidentialité pour maintenir</p>

différents forums pour favoriser la contribution du public et le débat politique sur les mérites relatifs du projet	l'intégrité du processus d'appel d'offres signifiait que les principales informations financières n'étaient pas communiquées au public (et à certains politiciens) pendant le processus de planification. Cela limitait la mesure dans laquelle une discussion éclairée sur les mérites du projet pouvait être engagée.
<b>Équilibre budgétaire :</b> Inviter le secteur privé à financer partiellement ou entièrement les investissements dans les infrastructures, les coûts étant récupérés sur la durée d'un contrat d'exploitation	Le développement de la ligne coûte encore 1,25 milliard de dollars en finances publiques. Le taux d'emprunt du secteur privé peut être plus cher que l'accès du secteur public au capital.

*Source : adapté de Siemiatycki, 2006, p149*

Le cas du Canada Line du Skytrain de Vancouver démontre que le modèle de gouvernance par PPP présente encore des défis malgré plusieurs actions prises en considération afin de dépasser les problèmes observés dans les PPP des autres lignes du Skytrain. En somme, ces arguments et ces actions présentent le PPP comme un modèle de gouvernance flexible où le gouvernement de la Colombie-Britannique a fait le choix du PPP d'une façon volontaire.

Cependant, la volonté des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral de favoriser les PPP comme modèle de gouvernance peut être un choix coercitif pour d'autres institutions plus particulièrement municipales. Le cas de Vancouver est cité comme exemple où il n'y avait pas eu une unanimité autour du choix du PPP comme modèle de gouvernance du Canada Line. Une étude du Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) en 2016 a évoqué que le Canada Line est un « PPP imposé » (SCFP, 2016, p. 2). Translink qui est un organisme public créé en 1999 par le gouvernement provincial, constitué de douze élus municipaux et trois provinciaux, pour gérer les transports dans la métropole. Les élus municipaux ont été majoritairement contre le mode PPP pour le Canada Line, et favorisaient plutôt le mode conventionnel de passation des marchés publics. Cependant, Translink a finalement accepté le mode PPP sous la pression du gouvernement de la Colombie-Britannique. Le ministre des Transports de l'époque a menacé de

retirer son financement et son appui à d'autres projets de transports impactant les revenus de l'organisme (SCFP, 2016, p. 4). En plus, pour faire des économies, Translink a dû choisir, pour le Canada Line, une technologie de train électrique plus ancienne en raison de son coût plus bas. Cependant, ces économies initiales seront perdues dans l'entretien et le remplacement du matériel roulant au cours des 35 ans du contrat avec le privé, puisqu'il s'est avéré que la technologie choisie n'est pas compatible avec les autres tronçons du Skytrain utilisant une technologie différente.

L'étude de la SCFP rajoute que le choix du PPP pour projet du Canada Line présente un grand problème d'imputabilité. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a décidé de faire un réarrangement dans le processus décisionnel de Translink où les maires des municipalités de Vancouver ont vu leurs rôles réduits. Sous prétexte d'avoir retardé la décision du choix du mode PPP dans le Canada Line, le conseil d'administration sera constitué des candidats non élus choisis par un comité de sélection où le privé est majoritaire (SCFP, 2016, p. 4). Dans ce même sens, Siemiatycki (2005), rappelle que malgré les demandes répétées des responsables locaux d'examiner un mécanisme de prestation publique plus traditionnel lors de la phase d'analyse et d'appel d'offres du processus de planification, le gouvernement provincial n'a pas cédé à sa demande d'un partenariat privé-public. Aussi l'étude empirique de Cohn révèle que: "according to interviewees, [the Canada line LRT was] undertaken as P3s at least in part due to doubts as to their affordability without private contributions and/or pressure from the provincial government" (Cohn, 2006, p. 4). Pour l'auteur cette pression est motivée par le programme idéologique du gouvernement provincial. Une hypothèse que l'auteur confirme par un constat sur la succession des projets en mode PPP dans la province durant cette époque et aussi par une entrevue avec un haut cadre du secteur privé. Ce dernier lui confirme que "although they should not do so,

governments seem to turn to P3s when there is no other way to create what they want to build, while respecting the budgetary limits that they have set for themselves.” (Cohn, 2006, p. 5).

Les cas de Toronto et de Vancouver démontrent que l’optimisation des ressources financières des gouvernements dans l’investissement est un point crucial. L’impératif financier est souvent cité en premier dans la littérature comme un facteur central dans le choix des PPP dans les grands projets d’infrastructures (Bulmer & Padgett, 2005 ; Hudon & Zaato, 2015 ; Siemiatycki & Farooqi, 2012 ; Vining & Boardman, 2008). La raison, c’est que les gouvernements considèrent le PPP comme un moyen qui devrait garantir les objectifs économiques et financiers de minimiser les dépenses budgétaires des gouvernements pour les services publics et les infrastructures (Hudon & Zaato, 2015).

Ces contraintes budgétaires mettent de la pression sur les gouvernements provinciaux, mais surtout sur les municipalités, censées fournir des services publics, mais qui se trouvent incapables d’autofinancer des grands projets en raison de l’ampleur budgétaire de ces projets. En effet, comme le démontre le cas de Vancouver, les facteurs de coercition sont assez présents dans le choix des PPP dans les grands projets d’infrastructures. Pour certains auteurs, les municipalités cèdent à la pression des gouvernements supérieurs en raison de l’incapacité financière des Villes. Le principal problème des municipalités alors est le financement des infrastructures (Hamel, 2007 ; Loxley & Loxley, 2020). Deux causes expliquent les contraintes de financement des municipalités : la non-exploitation de toutes les sources de financement possible et les revenus municipaux restreints à long terme. D’abord, Hamel (2007) explique que les municipalités peuvent accéder à d’autres sources de financement sur le marché financier en émettant des obligations par exemple et peuvent tenir compte ainsi des fonds disponibles et des coûts des emprunts. En étudiant les options offertes, le financement municipal classique s’avère pour l’auteur plus simple et surtout bon marché par

rapport au financement du privé (Hamel, 2007). L'auteur, conclut que les PPP est « une mauvaise solution pour un problème inexistant », mais une solution qui satisfait les intérêts du privé puisqu'elle offre une meilleure rentabilité que les obligations municipales qui, en principe, peuvent financer les mêmes projets (Hamel, 2007, p. 4). Ensuite, les municipalités ont des ressources financières assez maigres qui doivent les répartir sur l'ensemble des services municipaux. Elles ont donc beaucoup de difficultés à établir des états de revenus prévisionnels (cash-flow) qui vont assurer les charges opérationnelles des infrastructures comme le remboursement de l'emprunt, l'entretien des installations et la réhabilitation des infrastructures existantes (Hamel, 2007). L'auteur affirme que les politiciens évoquent donc une raison assez controversée en finance publique en raison du fait que pour maintenir les infrastructures plus longtemps il faut payer plus d'impôts. En raison de la longue durée des PPP, les politiciens trouvent donc moins difficile de convaincre le contribuable de payer pour un nouveau projet en répartissant l'augmentation des impôts sur 30 ans que de payer plus d'impôt tout de suite pour entretenir une ancienne infrastructure.

En somme, une grande partie de la littérature explique que la motivation de la part des gouvernements à l'égard des PPP s'explique en grande partie par un intérêt de création d'un dynamisme économique. Ce qui a attiré notre attention dans ce constat de Hamel, observé dans son étude en 2007, c'est le fait d'insister sur l'objectif des gouvernements de mobiliser les fonds des pensions des retraites dans des contrats PPP. Cela est intéressant à évoquer pour l'analyse dans notre thèse puisque justement c'est la CDPQ, garant de fructifier l'argent des épargnes des fonds de retraites, qui est le propriétaire et promoteur du REM de Montréal.

En faisant la promotion des PPP, un des objectifs mis de l'avant par nos gouvernements est d'ouvrir de nouvelles occasions d'affaires aux investisseurs ;

plus précisément, on insiste sur le fait que nos fonds de pension (qui sont responsables de faire fructifier nos épargnes) en sont réduits à chercher ailleurs des occasions d'investir dans l'eau ou dans les transports en commun. Hamel, 2007, p. 4

Loxley & Loxley (2020) rappellent que les municipalités reçoivent d'énormes pressions pour recourir au mode PPP dans la réalisation des infrastructures. Une pression qui ne provient pas seulement de la part des gouvernements provinciaux qui cherchent l'équilibre budgétaire, mais aussi de la part du gouvernement fédéral. En 2008 le gouvernement fédéral a créé une société d'État nommé PPP Canada avec un fond initial de 1.2 milliard de dollars pour promouvoir le modèle de gouvernance PPP pour les grands projets municipaux. En 2017 la Banque d'Infrastructure Canada (BIC) remplace PPP Canada avec cette fois un budget de 35 milliards de dollars sur 11 ans, une augmentation significative qui démontre l'intérêt du gouvernement fédéral pour les PPP. La BIC est une société d'État, mais avec indépendance de gestion, d'où sa mission d'attirer des investisseurs privés pour co-développeur des infrastructures d'intérêt général, mais générateurs de revenus. Cette mission a été critiquée par des auteurs, considérant la BIC comme une « banque de privatisation » qui agit pour commercialiser des infrastructures publiques (Loxley & Loxley, 2020).

En somme, cette revue de littérature nous a permis de dresser un ensemble de facteurs qui peuvent être déterminants dans le choix du PPP comme un modèle de gouvernance privilégié dans les grands projets de transport public urbain, particulièrement celles des systèmes légers sur rail. Le tableau ci-après est un récapitulatif des facteurs rencontrés dans notre revue de littérature. Ces facteurs seront mobilisés dans notre cadre d'analyse et peuvent nous fournir des explications et nous aider à répondre à notre question de recherche.

### 2.2.3 Les dimensions de gouvernance des mégaprojets de transport public urbain en PPP

Les PPP sont des modèles de gouvernance non seulement par l'implication des acteurs publics et privés afin de fournir des mégaprojets d'infrastructure, mais aussi par la divergence des intérêts, des stratégies et des visions divergentes des acteurs impliqués. Ces divergences dans les PPP exigent elles-mêmes un cadrage par des mécanismes de gouvernance. Pour Skelcher (2010), la gouvernance des PPP est particulièrement importante, car elle agit non seulement comme moyen permettant au secteur privé de réaliser ses bénéfices, mais aussi comme instrument de protection de l'intérêt public. La littérature sur les dimensions de gouvernance des PPP s'intéresse aux mécanismes permettant d'influencer, positivement ou négativement, la performance des mégaprojets d'infrastructure. Nous avons recensé cinq mécanismes de gouvernance des PPP, classés selon la classification de Klakegg & Meistad (2014) du cadre de gouvernance structurel et non structurel que nous avons annoncé précédemment.

Les trois premiers mécanismes de gouvernance impliquent des dimensions structurelles ou de contrôle (Müller, 2017) à savoir : 1) la responsabilité et imputabilité ; 2) la transparence ; 3) l'allocation des risques. Les deux derniers s'agit-il de mécanismes de gouvernance avec des dimensions non structurel, assez souvent irrationnel et peu hiérarchisé, ce sont : 4) les relations formelles et informelles entre les parties prenantes ; 5) l'influence politique.

1. **La responsabilité et l'imputabilité** : L'imputabilité est la mesure dans laquelle les acteurs politiques sont responsables envers la société de ce qu'ils disent et font. Dans les mégaprojets d'infrastructure complexes fournis par des PPP sur plusieurs années, un cadre réglementaire qui définit les processus de reddition de compte devient un instrument de gouvernance. La littérature qui s'intéresse au cadre de gouvernance des PPP de différentes infrastructures dans le monde, incite sur la nécessité de renforcement des procédures et mécanismes d'imputabilité

(Brunet, 2021 ; Fombad, 2015 ; Hodge & Coghill, 2007 ; Siemiatycki, 2006, 2007). Par exemple dans une étude sur le projet Gautrain Rapid Rail Link réalisé en PPP en Afrique-de-Sud, Fombad (2015) propose un ensemble de mécanismes permettant de renforcer la responsabilité durant la planification et la réalisation du projet. Des mécanismes qui se concrétisent par des structures formelles de responsabilité contractuelle qui correspondent aux spécifications de service standard, avec le rendement du service, des indicateurs de performance, des normes de qualité et des pénalités expressément inclus et impliquant un processus de participation communautaire. Pour Fombad (2015), une autre façon d'améliorer la responsabilité dans les PPP est de se concentrer sur la création de PPP centrés et dirigés sur les personnes, caractérisés par l'équité, la qualité, la responsabilité et un code d'éthique solide.

Par exemple, les usagers des transports en commun devraient être en mesure d'évaluer les services et de fournir un retour d'information au gouvernement sur leurs efficacités. En l'absence d'une réglementation claire sur la responsabilité et la définition des rôles, le public perd invariablement l'occasion de se plaindre du service fourni (Hodge & Coghill, 2007). Dans ce sens les députés sont les premiers à rendre des comptes aux citoyens, ils doivent donc avoir le temps et les ressources nécessaires afin d'examiner la création et le développement des contrats PPP loin de toute partisanerie ou de conflit d'intérêts. Les commissions et enquêtes parlementaires permettent de questionner toute irrégularité notable, afin de s'assurer que le processus est conforme aux dispositions du contrat. Les conclusions de la commission parlementaire devraient être déposées au parlement et mises à la disposition du public. (Fombad, 2015, p. 1207). Les députés et le gouvernement ne sont pas les seuls à rendre des comptes. Burga & Rezanja (2017) rappellent que la responsabilité du projet est un processus dynamique qui implique des interactions sociales entre de nombreuses parties prenantes qui font partie des équipes de projet, assument diverses

responsabilités et, en fin de compte, assument une certaine responsabilité pour la réussite du projet. En revanche, Hood (2011) trouve que la responsabilité de livrer un projet dans les délais et dans les limites de la portée et du budget devrait impliquer toutes les principales parties prenantes, mais cela peut s'avérer difficile, car les acteurs ont tendance à limiter leur responsabilité et changent assez souvent au cours d'un mégaprojet de plusieurs années. Par ailleurs, Ke et al. (2017) ont observé dans les PPP de transport urbain sur rail que lorsqu'il y avait une réglementation excessive telle que la prescription du rendement attendu, le secteur privé serait découragé de participer.

2. **La transparence** : Dans le même ordre d'idée, la transparence est une dimension de gouvernance des PPP intimement liés à la responsabilité et l'imputabilité. Le recours à des informations fiable et pertinente est essentiel pour évaluer la pertinence du processus de planification et de mise en œuvre des PPP. Siemiatycki (2007) rappelle que lorsque la réglementation concernant la transparence est limitée, le public est incapable de comprendre le processus de prise de décision d'un projet. Comme l'imputabilité, plusieurs auteurs appellent à renforcer la transparence dans les PPP est surtout à implémenter un cadre juridique et réglementaire comme instrument essentiel (Brunet, 2021; Rouhani et al., 2015; Siemiatycki, 2007). Cependant, une littérature récente se pose la question de la pertinence des mesures prises par les gouvernements à la suite des critiques envers la disponibilité et l'accès à l'information dans les projets en PPP. Au-delà de simplement se demander à renforcer la transparence dans les mégaprojets, Dannin (2011) souligne qu'il est important de comprendre comment et quand les documents sont rendus visibles pour les parties prenantes ou les citoyens. Par exemple, en étudiant des infrastructures en PPP aux États-Unis, Dannin trouve que si le processus d'appel d'offres et les négociations contractuelles subséquentes sont tenus secrets jusqu'à la fin, les élus pourraient ne pas se rendre compte des conséquences de clauses telles que celles qui empêchent

les municipalités d'améliorer des infrastructures par le biais de clauses de la non-concurrence (Dannin, 2011, p. 58). Parallèlement, en étudiant des PPP en Ontario et en Colombie-Britannique, Valverde & Moore (2019) constatent que les informations rendues publiques ne responsabilisent pas réellement le public concerné. Les auteurs concluent que “projects are presented out of context, devoid of historical or comparative context and without reference to any broader regional or other plan, and when ‘real’ documents are made public, neither the content nor their framing enables effective openness, thus hindering accountability” Valverde & Moore, 2019, p. 689).

- 3. La répartition des risques :** L'une des principales motivations des gouvernements pour acquérir et réaliser des projets d'infrastructure via des modèles PPP est l'hypothèse que les PPP offrent un meilleur rapport qualité-prix -value for money-(VFM) que les méthodes de livraison conventionnelles (Bing & al., 2005 ; Hovy, 2015, Love et al. 2017, Tohill, 2016). La Banque européenne d'investissement considère que “PPP project yields value for money if it results in a net positive gain to society which is greater than that which could be achieved through any alternative procurement route” (European Investment Bank, 2015)<sup>6</sup>. Ces gains sont généralement quantifiables comme les économies de coûts, grâce à des coûts de construction, d'exploitation et/ou d'entretien inférieurs ; les gains de temps, grâce à un achèvement anticipé du projet ; et des améliorations de la qualité, grâce à une prestation de services améliorée. Les gouvernements sont généralement motivés par le transfert des risques commerciaux, liés à l'offre et la demande, au privé afin d'assurer une optimisation des différents éléments de la VFM. Cependant, ils négligent assez souvent les risques liés à la gouvernance comme l'incertitude aux changements politiques et juridiques et même climatiques (Love & al. 2017),

---

<sup>6</sup> <https://www.eib.org/epcc/g2g/i-project-identification/12/124/>

les risques d'acceptabilité du projet par les usagers et les risques de confusion dans l'interprétation des clauses contrats (Hodge, 2014). À cette fin, Hovy (2015) recommande que les risques soient alloués à la partie la mieux positionnée pour gérer ces risques au moindre coût. De plus, Hovy (2015) suggère qu'il faut tenir compte de la mesure dans laquelle les parties peuvent influencer l'impact total du risque et aussi faire la distinction entre la répartition du risque et l'impact de ce risque (Bing & al. 2005 ; Hovy, 2015). Par exemple, le gouvernement est peut-être mieux placé pour contrôler le risque de vandalisme dans les trains en assurant la sécurité. Le secteur privé peut cependant être en mesure de gérer l'impact du risque en concevant les wagons avec des matériaux résistants au vandalisme (Hovy 2015, p. 3).

4. **Les relations entre parties prenantes** : Dans les mégaprojets de transport urbain, l'établissement de relations entre le secteur public et privé a fait l'objet d'un débat considérable. Parfois ils ont tendance à nuire à la compétitivité du processus d'appel d'offres (Sturup, 2017). D'autres fois ils peuvent améliorer la confiance mutuelle et améliorer la performance des PPP (Gordon & al., 2013). Sturup (2017) parle de « relations profondes et durables » qui se développent dans les mégaprojets en PPP, en analysant les relations entre le public et le privé dans les PPP du métro de Copenhague et du réseau routier City Link à Melbourne. Cet article considère que le projet du métro le partenariat s'est fait malgré le contrat, plutôt qu'à cause de lui. Le partenariat est produit parce que les deux parties ont besoin du résultat du partenariat qui est le métro. Ainsi, avec une interprétation des risques et des bénéfices différents, un accord s'est développé entre les parties selon lesquelles elles doivent se soucier de l'autre dans leurs relations. Agir dans l'intérêt de l'autre est devenu la base de la relation, ce qui défavorise la compétitivité dans les appels d'offres en raison de l'étroitesse des relations qui se développe entre le gouvernement et certains groupes privés (Sturup, 2017, p. 298). En revanche, en

étudiant les contrats dans des projets de transport public en Australie, Gordon et al. (2013) suggèrent que les meilleurs contrats auront une relation étroite entre les objectifs des organismes contractantes et les mécanismes d'incitation à la performance (fiabilité, qualité et incitations à la clientèle). Pour ces auteurs, cela nécessite un environnement contractuel où règne la confiance et le dialogue entre les parties ainsi qu'une précision des responsabilités pour que l'intégration et la coordination aboutissent au succès du projet (Gordon & al., 2013, p. 83). Une confiance qui ne peut être établie sans la réduction de l'asymétrie de l'information afin d'établir des contrats clairs basés sur une relation gagnant-gagnant entre le public et le privé. La confiance est devenue un nouveau concept qui commence à intéresser les recherches sur les mégaprojets. Cerić & al. (2021) considèrent la confiance comme un mécanisme de gouvernance important dans les mégaprojets. Pour ces auteurs, elle renforce la coopération, qui devient moins lourde, une fois que l'incitation de contrôle sur les autres parties diminue. La confiance est considérée comme un mécanisme de contrôle informel qui influence le succès du mégaprojet et réduit ainsi les coûts inhérents aux différents modes de livraison des projets (Cerić & al. ,2021 ; Wang et al., 2019). Enfin, Von Danwitz (2018) affirme que la confiance entre les acteurs pourrait influencer la conception de la gouvernance d'un projet. Pour l'auteur, cette confiance s'établit à travers la compréhension des variables contextuelles des partenaires comme la structure des risques et de récompenses, le nombre des partenaires, l'homogénéité ou l'hétérogénéité de ces derniers et leur historique de collaboration (Von, 2018, p. 149).

5. **L'influence politique** : cette dimension de gouvernance des PPP constitue une variable qui peut lier plusieurs dimensions discutées précédemment. En effet, des études ont démontré que la politique peut influencer le processus décisionnel des mégaprojets tout au long de leur cycle de vie. Carpintero et Petersen (2014) trouvent que l'opportunisme politique plutôt que la

performance a été identifié comme la principale raison de la construction des projets de transports publics urbains à l'aide d'un PPP. En outre, le niveau d'acceptabilité publique et politique de ce type de projets peut influencer l'efficacité de leur planification et de leur conception comme l'influence politique sur la sélection des itinéraires, l'intégration du réseau de bus et l'accessibilité des rues piétonnes (Carpintero & Siemiatycki, 2016). En étudiant le tramway de Barcelone, Daniel & al. (2019) concluent que le projet était soumis à toute forme de favoritisme politique, tant au niveau de l'administration municipale qu'à celui des entreprises concernées. Le conseil municipal de Barcelone considérait le projet comme une étape importante dans son mandat de mobilité urbaine, tandis que l'entreprise privée y voyait une opportunité d'étendre son réseau et son activité sans avoir à prendre de risque significatif (Daniel & al., 2019, p. 163). Un favoritisme qui est causé généralement, par le lobbying des groupes privés et des conflits d'intérêt illustrés par l'occupation du top management par d'anciens hauts cadres de la fonction publique dans ces entreprises. Ces enjeux d'opportunisme et de favoritisme politique impactent négativement la planification et les performances du projet. Daniel & al. (2019) qualifient ce type de projets, comme celui du tramway de Barcelone, « d'éléphant blanc » où ni la performance financière des projets est positive ni les objectifs opérationnels et sociaux du projet sont atteints. Enfin, Grimsey & Lewis (2017) trouvent que les gouvernements des pays développés ne sont pas rationnés en termes de recherche des financements pour de grands projets et peuvent généralement lever les fonds nécessaires, mais sont souvent réticents à le faire en raison du risque de dégradation de leur cote de crédit et de devoir payer des taux d'intérêt plus élevés. On peut conclure donc que le plus grand risque pour les gouvernements est le risque de réputation politique d'être perçus comme de mauvais gestionnaires budgétaires, ce qui menace leurs chances de réélection.

## 2.3 CONCLUSION DU PREMIER CHAPITRE

À travers cette revue de littérature, nous avons compris que la gouvernance des grands projets de transport public urbain au Canada est largement dominée par le modèle des partenariats publics privé malgré les différentes limites de ce dernier. Ainsi, nous avons pu à travers cette revue de littérature présenter le concept central qui guide cette thèse qui est celui de la gouvernance des grands projets de transport public urbain. Cela nous a aidé à soulever les facteurs qui influencent le choix des PPP comme modèle de gouvernance privilégié dans les grands projets d'infrastructures. Cependant, ces facteurs restent des arguments théoriques de la part des différents auteurs qui les ont évoqués. Notre intérêt est de combler le manque d'études empiriques se penchant sur ces facteurs. Afin de comprendre l'impact du choix de ces modèles de gouvernances de sur la mise à l'agenda du Réseau électrique de Montréal (REM) et du O'train d'Ottawa, nous allons nous baser sur ces facteurs précités et sur d'autres facteurs qui seront potentiellement observés dans les études de cas.

En somme, plusieurs auteurs appellent à renforcer les mécanismes de gouvernance dans les mégaprojets de transport en commun réalisés en PPP. Une grande partie de la littérature qui s'intéresse à ces mécanismes analyse surtout les mécanismes qualifiés par Müller de formels ou structurels, comme les liens entre les appels d'offres et la performance ou le retour sur les aspects juridiques et commerciaux des contrats. Cependant, peu de littérature s'intéresse aux dimensions de gouvernance non formelles ou relationnelles. Nous allons profiter de notre cadre théorique basé sur le modèle de Kingdon, qui offre cette flexibilité d'imbriquer d'autres cadres d'analyse, afin d'analyser ces dimensions de gouvernance non structurelles. Nous allons nous intéresser plus particulièrement dans cette thèse aux PPP afin de comprendre les facteurs permettant la transformation et l'innovation en matière de réseaux de gouvernance pour formuler des

mégaprojets de transports publics urbains, de même qu'au contexte dans lequel ces politiques ont vu le jour. Par la suite, nous pouvons conclure à travers les cas que nous allons étudier dans cette thèse l'impact des facteurs déterminants en ce qui concerne le choix des modèles de gouvernance ayant participé à la mise à l'agenda des politiques de mobilité électriques à Montréal et à Ottawa.

### 3 CADRE THÉORIQUE

---

En plus du concept des partenariats publics privés, cette thèse prend comme assise théorique et conceptuelle plusieurs éléments qui proviennent de la discipline des politiques publiques. Nous allons présenter dans ce deuxième chapitre, à partir du processus d'élaboration d'une politique publique, une revue de littérature sur les théories autour de la mise à l'agenda. Ensuite, nous allons présenter le modèle de Kingdon qui servira comme cadre d'analyse théorique pour comprendre les déterminants des modèles de gouvernance des grands projets de transport public urbain à Montréal et à Ottawa.

### 3.1 LE PROCESSUS D'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE

Plusieurs définitions se présentent dans une large littérature qui s'intéresse à l'analyse des politiques publiques. La plus récurrente est paradoxalement celle de Dye, non seulement parce qu'elle est ancienne, mais aussi la plus simple. Pour Dye, une politique publique est « tout ce qu'un gouvernement décide de faire ou de ne pas faire » (Dye, 1992) -traduction libre-. Bien que cette définition soit critiquée pour sa présentation très simpliste des politiques publiques, elle nous permet de nous poser des questions à propos de la manière dont une telle politique a vu le jour, c'est-à-dire pourquoi le gouvernement a décidé de mettre à l'agenda une telle politique au lieu d'une autre. Plusieurs définitions des politiques publiques dans les travaux comme Knoepfel et al. (2015) et Anderson (2014) insistent, comme Kingdon sur l'importance, du problème, de ses caractéristiques et du contexte dont il émerge. Cependant, ces auteurs donnent une définition assez rationnelle des politiques publiques, ce qui ne correspond pas à la manière dont Kingdon envisage le processus de politique publique. Cela dit nous retenons de cette littérature une caractéristique importante pour notre recherche et qui nous aidera à développer l'explication de notre cadre théorique, à savoir : « la reconnaissance d'un problème, c'est-à-dire une situation d'insatisfaction sociale dont la résolution est soumise à l'action du secteur public » (Knoepfel et al., 2015, p. 44). La notion de l'émergence du problème sera au cœur de l'analyse de la mise à l'agenda puisque c'est par la prise de conscience d'une situation problématique pour la société qu'une politique publique peut être mise à l'agenda. Dans la littérature sur la définition du problème, des auteurs (Knoepfel et al., 2015 ; Anderson, 2014 ; Kingdon, 1995) mettent l'accent sur l'interprétation du problème, qui diffère selon le contexte où ce dernier est perçu, mais aussi selon l'objectif de la solution qui va s'y attacher. Pour ces auteurs, un problème n'attire l'attention des décideurs que si une solution est déjà attachée. Parfois, pour des raisons politiques ou économiques, des politiques

publiques se présentent comme des solutions existantes qui vont chercher des problèmes, où les « entrepreneurs » de ces solutions vont saisir l'occasion pour créer un problème inexistant (Mény & Thoenig, 1989).

En fin de compte, l'interprétation du problème et de ses causes est désignée par Knoepfel et al. (2015) comme une « construction ou reconstruction sociale » de ce problème, sachant que plusieurs problèmes restent en « veille » sans passer au stade de son traitement politique. Cette interprétation de ce problème va donc connaître une médiatisation plus ou moins en fonction des objectifs de ceux qui veulent présenter ce problème, mais aussi selon l'intervention dans cette médiatisation de plusieurs acteurs, par exemple des lobbyistes, la presse, les scientifiques, etc., généralement affectés par la solution qui s'attache à ce problème.

Les politiques publiques connaissent des changements dans un monde caractérisé par la complexité des interdépendances. Dans cette recherche, nous allons nous intéresser de plus en plus à ces interdépendances des différents éléments de cette définition, notamment des facteurs qui influencent la proposition d'une politique comme solution à des problèmes définis dans des contextes différents. Par ailleurs, la principale limite que l'on pourrait reprocher à la définition de Knoepfel, Larrue et Varone est justement le fait qu'ils omettent de considérer l'élaboration des politiques publiques comme un processus.

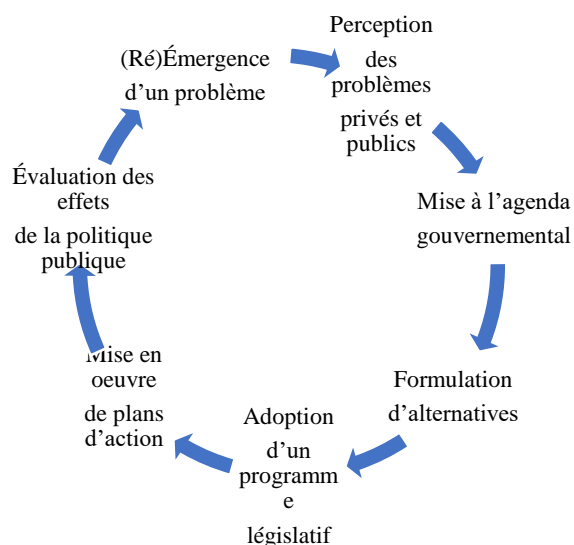
Parmi les méthodes d'analyse qui ont abordé le processus de la production des politiques publiques se trouve celle de l'approche séquentielle. Développée par Jones (1970) comme une grille chronologique de la production d'une politique publique, c'est-à-dire l'identification du problème et la mise à agenda, la formulation des méthodes et solutions possibles, la décision d'une solution et la mise en œuvre qui est l'interprétation par les fonctionnaires des directives gouvernementales et l'application de la décision par l'ensemble des parties concernées par la

politique, ce type de grille permet d’embrasser de manière particulièrement cohérente les multiples facettes de l’action publique (Muller, 2018, p. 13). Or, cette approche n’est pas systématique, une ou plusieurs étapes pouvant être dépassées ou interchangeables. La mise en œuvre dans ce cas peut être initiée avant même la formulation et la prise d’une décision.

L’approche séquentielle présente par exemple la décision comme une étape à part entière où les acteurs vont faire un choix pertinent entre plusieurs alternatives qui se présentent à eux ; ainsi, elle ne dévoile pas les négociations et les jeux du pouvoir des groupes de pression. Alors que la décision dans plusieurs cas est prise bien avant l’annonce formelle, l’étape de la décision devient dans ce cas juste une formalité administrative et juridique. Il en est de même pour la mise en œuvre qui n’est pas systématiquement une application textuelle de ce qui a été formulé et décidé. La réalité organisationnelle (Howlett et al., 2009) démontre des contraintes culturelles et opérationnelles qui nuisent à la mise en œuvre telle que décidée dans la politique.

Cependant, l’utilisation du modèle séquentiel reste très populaire dans l’analyse des processus des politiques publiques, et ce, pour plusieurs raisons. D’abord, comme le présente la figure (2.3.4.1), ce modèle est assez simple et permet facilement de schématiser le monde complexe des politiques publiques en quelques étapes. Cet avantage constitue aussi sa principale limite. Ensuite, ce modèle nous permet de suivre le cycle de vie des politiques qui seront étudiées. C’est à partir de ce modèle que les analystes peuvent se focaliser sur une étape ou une autre pour comprendre ses activités et ses résultats.

Figure 3.1-1 Cycle d'une politique publique



Source : Knoepfel et al. (2015, p. 50)

Dans ce travail, nous allons nous focaliser dans cette approche séquentielle sur la genèse des politiques d'électrification des transports publics urbains, c'est-à-dire de l'émergence du problème jusqu'à la mise à l'agenda. Pour ce faire, nous allons concentrer notre analyse sur les trois premières étapes de la mise à l'agenda du cycle, à savoir : l'émergence du problème, la perception du problème et la mise à l'agenda gouvernemental. Contrairement à d'autres analyses qui traitent la phase de la mise à l'agenda en un seul bloc, nous avons choisi d'analyser la phase de la mise à l'agenda sous plusieurs angles pour avoir une compréhension globale. La mise à l'agenda gouvernementale n'est qu'une formalité administrative qui résulte d'un processus de « filtrage » du problème ou de l'objectif de la politique (Knoepfel et al., 2015).

### 3.2 LA MISE À L'AGENDA

La revue de littérature sur la mise à l'agenda a montré que plusieurs domaines en sciences humaines s'intéressent à l'agenda des politiques publiques. Dearing & Rogers (1996) catégorisent la mise à l'agenda en trois catégories à savoir : D'abord, la mise à l'agenda médiatique et la mise à l'agenda public analysées par les chercheurs dans le domaine des communications et des affaires publiques qui s'intéressent à comprendre les enjeux des politiques publiques dans les médias et l'opinion publique. Ensuite, La mise à l'agenda politique, qui nous intéresse davantage dans le cadre de cette thèse, étudie la dynamique des acteurs pour attirer l'attention sur un problème plutôt qu'un autre (Kingdon, 1995).

L'étude sur la mise à l'agenda politique est importante dans le domaine des politiques publiques. Elle permet de comprendre comment se fait la construction des problèmes sociaux et surtout comprendre comment certains problèmes arrivent à attirer l'attention des décideurs et engager un processus d'actions permettant de répondre à ce problème. L'étude sur la mise à l'agenda politique a commencé depuis le début des années 1970 et depuis, trois courants se sont distingués (Birkland, 1997). Le premier courant s'intéresse aux dimensions opérationnelles du problème (Knoepfel et al., 2001), notamment l'urgence du problème, sa nature, ses caractéristiques et son intensité. Le deuxième courant s'intéresse au cadrage du problème c'est-à-dire la capacité du problème à capter l'attention qui dépend de la façon dont il est présenté, de son histoire, du langage et symbole utilisés et de son association à des valeurs, croyances ou émotions capables de toucher les gens. (Neveu, 1999). Le troisième courant étudie les interactions entre les acteurs et les institutions, leurs caractéristiques et les procédés qui expliquent ses interactions (Kingdon, 1995). Cette thèse s'inscrit dans les préoccupations de ce dernier courant en étudiant les modèles de gouvernance ayant permis aux grands projets de transport public urbain de voir le jour à Montréal et à Ottawa.

Quatre modèles de mise à l'agenda caractérisent la littérature du troisième courant à savoir : le modèle de Cobb et Elder (1992) et Cobb et Elder (1976), le modèle de Garraud (1990), le modèle des équilibres ponctués de Baumgartner et Jones (2009) et le modèle qui constitue le cadre théorique de cette thèse qui est celui de Kingdon. Ce qui distingue ces quatre modèles c'est surtout la rationalité des acteurs et leurs comportements dans leur choix décisionnel et pré-décisionnel. Dans cette section, nous allons discuter de ces modèles afin de soulever la portée et les limites du modèle de Kingdon ainsi que sa contribution dans les travaux sur les politiques urbaines.

### 3.2.1 L'agenda systémique et l'agenda institutionnel de Cobb et Elder

Avant d'avancer dans notre analyse sur les phases et la programmation de la mise à l'agenda, il est impératif de définir les termes que comporte ce concept. De cette façon, nous pouvons rendre les différences subtiles plus distinctes et explicites lorsque nous passons en revue les approches théoriques de la mise à l'agenda. Le terme « agenda » n'apparaissait pas dans la littérature en sciences politiques jusqu'à ce que Roger Cobb et Charles D. Elder (1971) publient un article, dans lequel ils abordent les principaux points de leur livre, « *Participation in Politique américaine (1972)* » (Zahariadis, 2016).

Ils définissent le terme « agenda » via deux typologies : d'abord celle systémique considérée comme « un ensemble de questions qui sont généralement perçues par les membres de la communauté politique comme méritant l'attention du public et comme impliquant des questions relevant de la compétence légitime de l'autorité gouvernementale existante. » -traduction libre- (Cobb et Elder, 1971, p. 905). Ensuite, ils conceptualisent un agenda institutionnel « pour désigner un ensemble de points concrets devant être examinés activement et sérieusement par un organe décisionnel institutionnel particulier » traduction libre- (Cobb et Elder, 1971, p. 906). Ils procèdent

ensuite à une explication de comment et pourquoi les problèmes passent d'un agenda systémique à un agenda institutionnel.

Ce qui est intéressant dans les travaux de Cobb et Elder (1971), c'est qu'ils ont commencé à instaurer les niveaux de l'agenda « *levels of the agenda* » dont plusieurs auteurs se sont inspirés pour rajouter d'autres éléments dans le processus de la mise à l'agenda. Ces niveaux sont répartis en quatre étapes : l'émergence du problème au niveau de l'agenda systémique, la proposition d'une solution, l'acceptation de l'enjeu par la société et les groupes d'acteurs autour de l'enjeu et enfin l'adoption formelle du problème pour établir une politique publique concernant la mise à l'agenda intentionnel.

Pour Cobb et Elder (1971), l'agenda systémique sera toujours plus abstrait, plus général et de portée et de domaine plus larges que tout agenda institutionnel donné. De plus, les priorités de cet agenda systémique ne correspondront pas nécessairement aux priorités des agendas institutionnels. Il peut y avoir, en fait, un écart considérable entre eux. Ils émettent l'hypothèse générale que plus la disparité entre les deux types d'agendas est grande, plus l'intensité et la fréquence des conflits au sein du système politique sont grandes, créant ainsi un « décalage » entre les deux agendas. Pour les auteurs, l'ampleur de ce décalage entre agenda systémique et agenda institutionnel sera amplifiée dans les périodes de discontinuités graves du système telles que la dépression, la guerre et les changements technologiques. (1971, p. 906).

C'est ici qu'ils démontrent le rôle important des acteurs autour de la politique consistant à garder une harmonie entre les deux agendas pour éviter toute résistance politique ou sociale. De ce fait, si les porteurs gouvernementaux d'un enjeu de société souhaitent que cet enjeu soit gardé dans la mise en agenda institutionnelle, ils doivent maintenir l'ampleur du décalage dans des limites tolérables. Autrement, plusieurs acteurs autour de l'enjeu perdront confiance dans le

système et donc la légitimité du gouvernement dont parlent Cobb et Elder dans leurs définitions de l'agenda sera remise en cause par la société.

### 3.2.2 Les typologies de l'agenda : les modèles de Cobb, Ross et Ross (1976)

Dans un autre article intitulé « *Agenda building as a comparative political process* » considéré aussi comme une référence sur la définition de la mise en agenda, Cobb, Ross et Ross (1976) ont explicité les étapes de « construction » de la mise à l'agenda à travers cet article. Ces auteurs ont souhaité répondre à une question qui nous intéresse particulièrement dans cette thèse, c'est-à-dire comment un enjeu public est adopté par les décideurs. Pour répondre à cette question, les auteurs ont étudié la mise à l'agenda dans plusieurs régimes politiques tout en modélisant cette dernière. Cobb, Ross et Ross (1976) ont établi ainsi trois types de modèles qui placent les acteurs autour de l'enjeu au cœur de la mise à l'agenda pour expliquer son établissement.

Le premier modèle est le « *outside initiation model* » (1976, p. 128) : ce modèle examine le processus dans lequel les problèmes surgissent dans les organisations non gouvernementales, puis sont élargis pour atteindre l'agenda officiel. L'ordre des événements commence par une augmentation d'intérêt soutenue par des groupes non gouvernementaux, puis une pression sur les décideurs. Il s'agit du processus par lequel les problèmes surgissent dans les groupes non gouvernementaux dans l'agenda systémique et sont ensuite suffisamment développés pour atteindre l'agenda institutionnel.

Le second modèle, le « *mobilization model* », adopte une façon de promouvoir l'enjeu d'une façon inverse, c'est-à-dire qu'il est axé sur les questions d'agenda politique qui sont initiées au sein du gouvernement et atteignent par la suite l'agenda systémique pour avoir le consentement de la population. Il se concentre sur le mécanisme interne et sur la façon dont les politiciens

travaillent pour que les idées soient formalisées. Cependant, le succès de la mise en œuvre nécessite surtout le soutien du public dans le cadre de ce modèle.

Le dernier modèle de la mise à l'agenda de Cobb, Ross et Ross (1976) est le « *inside initiation model* » observé dans les régimes corporatistes, où l'enjeu qui sera mis à l'agenda est initié en interne aussi comme le modèle de mobilisation, mais ne sera pas divulgué au public pour consentement. L'agenda systémique sera donc absent de ce modèle et les partisans de l'enjeu vont se baser sur leurs propres moyens pour faire pression sur le gouvernement pour mettre à l'agenda l'enjeu souhaité.

En somme, les publications de Cobb et Elder (1971) ainsi que de Cobb, Ross et Ross (1976) représentent à l'époque un nouveau domaine d'étude des processus de « pré-décision » (Zahariadis, 2016, p. 10). Leurs contributions majeures concernent leur préoccupation pour les problèmes de pouvoir politique et de théorie démocratique, c'est-à-dire pourquoi certains enjeux de société gagnent du terrain alors que d'autres non.

Pour les auteurs Cobb et Elder (1971), la possibilité de mettre un problème à l'agenda résulte d'un conflit entre deux groupes (Birkland, 2017) : un groupe qui s'oppose au changement et qui essaye de bloquer l'avancement du problème vers l'agenda institutionnel et un autre groupe qui est pour le changement et qui pousse le problème vers l'agenda institutionnel pour attirer l'attention des décideurs. De plus, pour Cobb et Elder, la mise à l'agenda dépend de la nature du problème et de la manière de diffuser ce problème, ainsi les médias peuvent jouer un rôle très important. En effet, plus un problème est ambigu, moins technique, plus important sur le plan social et pertinent à long terme, plus il y a possibilité d'attirer l'attention. Les problèmes qui utilisent des symboles plus urgents, crédibles et puissants sont plus susceptibles d'avoir accès aux décideurs. Enfin, plus un problème est durable et plus le public est large, c'est-à-dire que plus le

problème touche directement un plus grand nombre de personnes, plus il est probable qu'il aura accès à l'agenda institutionnel.

Cependant, même si ces modèles constituent les prémisses de la définition de la « construction <sup>7</sup> » de l'agenda d'une politique, les modèles que nous avons présentés restent concentrés sur l'élargissement de l'attention autour d'un problème et ne mettent pas trop l'accent sur les facteurs contextuels et temporels. Pour cette raison, en plus de l'agenda systémique et institutionnel, Kingdon ajoute un troisième type d'agenda, l'agenda de décision, qui fait référence à une sélection restreinte des enjeux selon certains acteurs et le contexte. Nous revenons en détail sur les principales contributions de Kingdon ultérieurement.

### 3.2.3 Le modèle des périodes de stabilité et de ponctuation de Baumgartner and Jones

Pour dépasser des limites des travaux de Cobb et Elder, Baumgartner et Jones (2010) ont réalisé une étude sur l'instabilité dans les agendas des politiques américaines. Ils ont ainsi emprunté de Kingdon l'importance des entrepreneurs politiques, la perception du problème et de Cobb et Elder l'accent mis sur les médias, le pouvoir des groupes pour élargir l'intérêt autour du problème. Cependant, les principales différences sont la dimension supplémentaire du pouvoir institutionnel. Selon les approches incrémentales dans les changements des politiques, la plupart des politiques peuvent rester stables pour de longues périodes. Dans leur ouvrage intitulé *Agendas and Instability in American politics*, la théorie de l'équilibre ponctué de Baumgartner et Jones a tenté d'expliquer ces longues périodes de stabilité politique et de politique continues, interrompues par des périodes d'instabilité et de changement courtes, mais intenses.

---

<sup>7</sup>Traduction libre à partir des travaux de Cobb, Ross et Ross qui parlent d'Agenda Building

Les auteurs considèrent que l'agenda d'une politique arrive à se concrétiser grâce à un arrangement institutionnel par des sous-systèmes constitués par le Sénat, le congrès, les villes, les États, les agences fédérales, le système juridique, etc. Pour Baumgartner et Jones (2010), ces institutions vont créer des monopoles politiques « *policy monopolies* » pour se mettre d'accord sur la nécessité de s'attaquer à un problème. Ce sont ces arrangements institutionnels qui vont créer une même vision du problème, ce qui explique la stabilité de l'agenda. Ainsi, la stabilité de la politique va s'expliquer par l'accès limité des personnes considérées comme n'étant pas concernées par l'enjeu, mais aussi de certaines personnes qui « ne seront pas nécessairement en accord avec l'agenda en question » (Baumgartner & Jones, 2010, p. 16).

Les auteurs ont présenté des mesures prises par les entrepreneurs des politiques pour introduire à l'agenda les problèmes souhaités. D'abord, à l'instar de ce que propose Kingdon, les entrepreneurs vont se mobiliser pour élargir le débat autour d'un problème en redéfinissant ce problème par exemple. Ensuite, ces entrepreneurs vont trouver ou même créer des institutions « *policy venues* » qui seront en faveur de l'image conçue, c'est ce que les auteurs nomment « *venue shopping* ». Ce choix des institutions constitue une stratégie des entrepreneurs de la politique pour garantir un agenda stable, même lorsque des changements ponctuels viennent « perturber » le cheminement de la politique et peuvent la détruire complètement.

Baumgartner et Jones (2010) donnent dans leurs livres l'exemple de la perception positive du nucléaire aux États-Unis qui a connu un revirement négatif dans entre les années 1960 et 1970. Des mouvements environnementalistes et plusieurs médias publics ont signalé le danger du nucléaire sur la santé publique. Cela a constitué un moment d'opportunité pour la création d'institutions fédérales et des comités au Congrès qui se sont chargés d'éliminer le monopole

politique sur l'énergie nucléaire, par le secteur privé, et de donner une nouvelle interprétation du problème. Une nouvelle image négative est devenue dominante alors pendant des années, surtout après l'accident nucléaire de Three Mile Island en 1979, et la politique d'expansion des centrales électriques a été remplacée par une réglementation accrue.

#### 3.2.4 Modèle des trajectoires de la mise à l'agenda de Garraud

Le modèle de Garraud dans son article intitulé Politiques nationales: élaboration de l'agenda, est largement inspiré du modèle de Kingdon et du modèle de la poubelle de Cohen et al. (1972). Pour Garraud, l'agenda politique est le résultat d'une anarchie organisée reflétant plusieurs configurations possibles. Pour l'auteur, la mise à l'agenda se produit à la suite d'un dynamisme de plusieurs composantes particulièrement : le problème, la solution, les acteurs, le contexte et les alternatives. Cinq types de trajectoires de mise à l'agenda sont possibles et dépendent de certaines variables et des acteurs.

Le premier type est celui de « la mobilisation », c'est-à-dire les groupes organisés et les mouvements sociaux qui se mobilisent pour défendre leurs idées et intérêts socioprofessionnels auprès des gouvernements (Garraud, 1990, p. 32). Ce modèle stipule que des groupes sociaux peuvent atteindre l'agenda politique à travers l'élargissement des conflits sociaux entre les groupes sociaux et le gouvernement. La mobilisation se manifeste à travers des revendications, des grèves par exemple et une grande mobilisation de l'opinion publique afin de faire pression sur les décideurs.

Le second type de la trajectoire vers la mise à l'agenda politique est celui de « l'offre politique » (Garraud, 1990, p. 33). À l'inverse de la mobilisation sociale, ce modèle est plutôt une compétition restreinte entre les partis politiques, la mise à l'agenda ici répond à des fins électorales.

Les médias jouent un rôle important dans ce type d'agenda. Ces médias ne sont pas juste un outil ou une voix des politiciens et des groupes sociaux pour élargir l'audience autour d'un problème comme dans le modèle de Cobb et al. (1976). « La médiatisation » pour Garraud est un type de trajectoire vers une mise à l'agenda. L'auteur défend que les médias soient autonomes dans leurs objectifs animés par leurs propres intérêts et ils se caractérisent par la rapidité de mettre un problème à l'agenda politique (Garraud, 1990, p. 35). Garraud qualifie ces trois premières trajectoires par des approches « bruyantes », c'est-à-dire qu'ils visent à attirer le maximum d'attention du public et des décideurs (Garraud, 1990, p. 36).

Les deux autres approches restantes dans la typologie de Garraud ne visent pas l'attention d'une large audience dans la mise à l'agenda mais plutôt une audience spécifique. Il s'agit de « l'anticipation » qui signifie que le gouvernement anticipe la diffusion du problème et s'appuie sur les capacités et les expertises de ses fonctionnaires dans les ministères (Garraud, 1990, p. 37). C'est une mise à l'agenda donc qui se base sur une initiative interne au gouvernement et le problème ne suscite pas beaucoup de controverses pour que ça soit récupéré à l'agenda. Le dernier type dans les trajectoires de Garraud est « l'action corporatiste silencieuse » qui réfère aux groupes de pression et d'intérêts ayant un accès privilégié aux sphères décisionnelles. Ces lobbys cherchent à attirer l'attention du gouvernement sur un problème qui va leur permettre d'obtenir des avantages économiques ou symboliques si ce problème est mis à l'agenda (Garraud, 1990, p. 38). Afin de minimiser les confrontations, l'action de ces groupes se fait avec des contacts directs avec le gouvernement, d'une façon discrète en général, et sans passer par des revendications sociales.

Garraud et Kindon ont tissé leurs modèles à partir du modèle de la poubelle. Leurs analyses se différencient en ce qui a trait à la rationalité. Même si les cinq trajectoires pour la mise à l'agenda de Garraud sont analysées d'une façon indépendante théoriquement, ce dernier conclut qu'en

réalité les trajectoires peuvent être combinées pour accéder à l'agenda politique (Garraud, 1990, p. 39). Le modèle de Garraud est plutôt un modèle rationnel qui dépend d'un comportement rationnel des acteurs qui établissent des stratégies pour répondre à ces objectifs. Comme nous allons le détailler par la suite, même si Kingdon inclut cette notion de la rationalité des entrepreneurs des politiques dans la mobilisation du maximum des ressources pour atteindre des résultats, Garraud se distingue de Kingdon en rajoutant le contexte et les aléas. Pour Kingdon, les origines d'une idée qui arrive à être mise à l'agenda sont souvent variées et variables, dépendamment du contexte et du moment où elles évoluent.

### 3.2.5 Modèle de Kingdon : réponses aux limites d'autres théories de la mise à l'agenda

D'abord, Kingdon s'est basé sur le modèle du « *garbage can* » (Cohen, March, and Olsen, 1972) pour conceptualiser un système basé sur le tri temporel : les problèmes qui arrivent à la phase finale de l'agenda dépendent en grande partie de ce qui se passe dans le système et de qui pousse l'enjeu en question et le moment idéal pour le faire. Pour Kingdon, la mise à l'agenda d'une politique publique se crée dans des systèmes gouvernementaux caractérisés par l'ambiguïté, c'est-à-dire « des États où il existe de nombreuses façons peu claires et inconciliables d'interpréter les problèmes » -traduction libre- (Zahariadis, 2016, p. 11).

Pour Kingdon, ces systèmes sont constitués de deux dynamiques distinctes (Zahariadis, 2016). La première dynamique fait référence à trois courants de problèmes, de solutions<sup>8</sup> et de la politique. Chaque courant comporte des éléments et des idées supposés être indépendants de l'autre. Ainsi, chaque courant obéit à ses propres règles structurelles et détermine quels problèmes et solutions vont arriver à se distinguer et lesquels ne le feront pas.

---

<sup>8</sup>Le terme solution est utilisé dans la littérature en français comme le second des courants de Kingdon pour traduire le terme original « policies », et ce, pour le distinguer du troisième courant qui est le politique.

La deuxième dynamique du système qui a rendu le processus des courants opérationnels est celle de la manière et du moment où les courants interagissent. Kingdon a ajouté alors deux autres éléments clés pour la compréhension de sa théorie, à savoir : les fenêtres d'opportunités et les entrepreneurs de politiques. À l'opposé de Cobb et Cobb et Elder (1971, 1972) ainsi que Cobb, Ross et Ross (1976) qui expliquent la mise à l'agenda des politiques seulement par des facteurs exogènes, Kingdon (1984) a soutenu qu'il existe une relation entre le mouvement à l'intérieur du système gouvernemental et son environnement externe, c'est-à-dire que le gouvernement va observer l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité pour ramener un problème à l'agenda d'une politique publique. Le contexte est donc essentiel pour comprendre ce processus, car les problèmes ont plus de poids que d'autres à certains moments. Cet argument a permis à Kingdon (1984) de théoriser l'importance du timing dans l'élaboration des politiques. Une fenêtre de la solution, qui va être proposée à l'agenda, va s'ouvrir lorsque le courant des problèmes ou le contexte politique seront favorables à la proposition.

Ensuite, la seconde grande contribution de Kingdon dans les théories de la mise à l'agenda est celle du concept de l'entrepreneur politique considéré comme la contribution la plus importante de Kingdon (Zahariadis, 2016), car il propose un agencement des modèles qui avaient auparavant une orientation plus structurelle. Les éléments occuperont une place importante dans le programme gouvernemental pendant que les fenêtres d'opportunités sont ouvertes, lorsque des acteurs clés arrivent à joindre deux courants ou plus. La probabilité qu'un problème passe à l'agenda décisionnel augmente lorsque les trois courants sont combinés. Pour Kingdon, cette combinaison ne suit pas nécessairement l'ordre logique du problème, la solution et puis la politique, mais plutôt des solutions prêtes qui seront « collées » et adaptées à des problèmes pour mettre à l'agenda la politique souhaitée.

Enfin, une troisième contribution de Kingdon (1984) que nous avons recensée dans la littérature concerne les changements dans les politiques publiques. Kingdon présente la production des politiques publiques comme « un ensemble d'acteurs plus ou moins identifiables qui vont se joindre au cours d'une ou plusieurs périodes pour apporter des changements dans une politique qui concerne leurs domaines » (Kingdon, 1984, 1995). Le modèle de Kingdon a souhaité dépasser les limites de l'approche séquentielle de Jones (1970) des politiques publiques caractérisées par son statisme pour dire qu'il peut y avoir des changements dans l'une ou l'autre des phases. Ces changements peuvent bouleverser carrément la politique initiale qui n'aboutira jamais à ses objectifs. Il propose ainsi un modèle dynamique où, pour décider d'une politique publique, les séquences connaissent des mouvements en continu plutôt que hiérarchisés dans l'analyse des politiques. Il met en phase alors l'attention donnée à la nature des enjeux sociaux, au contexte politique et au rôle à des entrepreneurs pour promouvoir ces enjeux. Le changement des politiques va être entamé par les acteurs intéressés par la politique lorsqu'il y a couplage des trois courants, c'est une fenêtre d'opportunité aussi qui s'ouvre alors au changement. Si ce n'est pas le cas pour le couplage ou le contexte politique ne le permet pas ou le moment ne se caractérise pas par une crise les entrepreneurs vont chercher à convaincre l'opinion publique de porter plus d'attention sur une situation problématique (Birkland, 2017, p. 73) à travers, par exemple des indicateurs statistiques, des résultats d'études scientifiques ou d'un revirement majeur dans une industrie.

### 3.3 THÉORIE DE KINGDON SUR LA MISE À L'AGENDA

Après avoir passé en revue la littérature qui traite des théories de mise à l'agenda, nous allons dans ce qui suit présenter en détail les contributions de Kingdon. Contrairement à la perspective de Cobb et Elder sur la gestion des conflits de groupe pour mettre l'accent sur un problème, John Kingdon (1984) s'est intéressé aux processus de décisions à l'intérieur même de l'agenda institutionnel. Kingdon est ainsi l'auteur du livre le plus fréquemment cité sur la mise à l'agenda (Zahariadis, 2016), en adoptant des idées tirées de la théorie organisationnelle. Nous relatons dans les paragraphes qui suivent les principales contributions de Kingdon sous trois formes de dynamisme, à savoir : les trois courants constituant l'agenda décisionnel, les entrepreneurs des politiques et enfin les fenêtres d'opportunités. Nous terminons cette section par une conclusion qui explique notre choix du modèle de Kingdon dans un contexte de politiques urbaines.

#### 3.3.1 Le courant des problèmes

Pour Kingdon (1984), la construction d'un problème se fait d'une façon « bruyante » comme le caractérise Garraud (1990, p. 36) pour attirer l'attention d'un grand nombre d'acteurs. Contrairement aux autres théories qui mettent l'emphase sur la pression du groupe pour « faire » émerger un problème, Kingdon propose trois facteurs déterminants.

Le premier est celui des indicateurs marquant notamment des statistiques et des faits mesurables quantitativement qui vont attirer l'attention des autorités publiques. Par ailleurs, un indicateur ne peut se transformer en problème que par l'interprétation des entrepreneurs (que nous présentons en détail dans une prochaine section). Ces entrepreneurs, à cette étape, sont

généralement des scientifiques ou des experts qui vont « faire parler » des chiffres pour démontrer l'état actuel d'un enjeu et qu'il faut s'y intéresser pour l'améliorer.

Le deuxième mécanisme proposé par Kingdon pour expliquer l'émergence d'un problème est celui des faits marquants. Ces événements sont assez souvent imprévisibles et causent des dégâts importants qui suscitent l'indignation des autorités publiques et des citoyens. Pour Kingdon, les médias vont intensifier la couverture de l'enjeu, d'une façon momentanée, mais dramatique selon l'ampleur des dégâts causés. Tout cela est suffisant pour attirer l'attention des décideurs et des citoyens qui demandent même d'intervenir en urgence pour trouver une solution et donc régler un problème.

Le troisième facteur de Kingdon poussant l'émergence d'un problème est celui de la rétroaction d'une politique publique. C'est l'évaluation continue d'un programme public par les administrateurs qui le mettent en œuvre et par les réclamations des citoyens. C'est ce que Kingdon nomme des « *Feedbacks* » (1995, p. 102) : ce sont donc des échecs dans l'aboutissement des objectifs ou des situations de manque de performance soulevé. Ces défaillances constatées dans une politique publique poussent les décideurs à affirmer qu'il existe un problème qu'il faut traiter.

En somme, Kingdon mentionne que tous les problèmes ne reçoivent pas la même priorité, cela va dépendre des éléments interprétatifs et perceptifs que peut mobiliser un problème. Un problème est prioritaire lorsqu'il dispose de certaines caractéristiques comme « un nouveau problème ou une réorientation d'une politique insatisfaisante; ayant de fortes conséquences négatives sur la société; touchant un grand nombre de personnes ou des couches fortement mobilisées politiquement et qui nécessitent une intervention rapide ou urgente » (Knoepfel et al., 2015). Plus un enjeu est interprété et présenté par les entrepreneurs de politiques comme un enjeu regroupant ces caractéristiques, plus il attire l'attention des citoyens et des décideurs. Par

conséquent, cet enjeu a de fortes chances d'être proposé comme problème prioritaire dans un agenda.

### 3.3.2 Le courant des solutions

Ce courant nommé « policy stream » par Kingdon (1995, p. 117) identifie les alternatives et les solutions qui peuvent régler un problème. Kingdon propose une approche inverse de la logique consistant à trouver une solution à un problème; ce sont plutôt des solutions existantes qui cherchent à « s'attacher » à des problèmes. Ces solutions sont généralement préétablies par des experts gouvernementaux, des groupes d'intérêts, des scientifiques, etc. Comme ce que nous avons expliqué sur l'attention accordée aux problèmes, des solutions se distinguent plus que d'autres. À cette étape, Kingdon parle de « politiques primitives » puisque certaines idées sont jumelées avec d'autres, alors que plusieurs restent « flottantes » (Kingdon, 1995, p. 117) en attendant d'attirer l'attention, sinon d'autres disparaissent. Encore une fois, Kingdon propose trois facteurs permettant à une solution d'attirer l'attention des décideurs plus que d'autres.

Le premier facteur concerne la faisabilité technique des idées proposées, c'est-à-dire une solution qui sera considérée comme efficace — permettant d'atteindre l'objectif fixé —, pas trop coûteuse et réalisable dans les délais qui seront déterminés dans l'agenda de la politique en question. Kingdon insiste sur l'importance du budget des solutions parce que c'est un point crucial sur le plan des instances décisionnelles et législatives, que ce soit pour le choix de la solution et par la suite pour l'évaluation de la politique.

Le second facteur proposé par Kingdon est celui des valeurs, c'est-à-dire qu'une solution doit être compatible avec les idéologies des spécialistes et acteurs intéressés par la politique qui sera élaborée. Pour Kingdon, les solutions doivent aussi s'arrimer avec les partis politiques en

pouvoir et ses partisans dans l'exécutif, sinon la mise en œuvre de la politique sera un grand défi. Une évaluation des coûts/bénéfices et des consensus<sup>9</sup> avec des acteurs peuvent être entamés avant même l'application de l'idée, c'est ce qui assure la continuité de la solution choisie.

Kingdon combine les deux facteurs précédents pour en ajouter un troisième, notamment la capacité d'une idée à anticiper les contraintes à venir (Kingdon, 1995, p. 137). En somme, si le coût d'un programme ou l'acceptation du public à l'idée fait défaut, les votes pour un projet de loi pour survivre au processus législatif formel ne seront probablement pas là non plus (1995, p. 139).

### 3.3.3 Le courant politique

Le troisième volet du modèle des courants de Kingdon sur la mise à l'agenda des politiques publiques est le courant politique « *politic stream* » (Kingdon, 1995, p. 145). Le courant politique est décrit comme indépendamment des courants de problèmes et de politiques et étant composé de plusieurs éléments, tels que l'opinion publique, les forces politiques organisées, les changements dans le pouvoir exécutif et la négociation collective. Kingdon décrit la « politique » comme des « facteurs électoraux, partisans ou de groupes de pression spécifiques » -traduction libre-(1995, p. 145). L'idée centrale du courant politique est d'inclure la dynamique des facteurs politiques dans le processus de la mise à l'agenda plutôt que d'avoir uniquement les courants de solutions et de problèmes se joignant aux politiques publiques comme résultat final (1995, p. 146).

Le premier facteur des éléments du courant politique identifié par Kingdon est le « *National Mood* » (1995, p. 146). Il s'agit de l'ambiance politique qui caractérise le pays dans une époque donnée, « le climat politique dans le pays, les changements d'opinion publique ou de larges mouvements sociaux » (Kingdon, 1995, p. 146). L'importance de l'ambiance politique nationale

---

<sup>9</sup> Kingdon parle d'un « consensus émergent » d'un résultat de la communication et du partage d'idées entre les spécialistes des politiques.

réside dans son pouvoir de façonner « les programmes et résultats politiques » (Kingdon, 1995, p. 146). L'opinion publique exerce alors une influence sur les agendas politiques en faisant partie du « terrain fertile » pour la croissance des idées (Kingdon, 1995, p. 147). Cela suggère que ces opinions peuvent promouvoir certaines idées associées à un « statut supérieur de l'agenda », mais elles peuvent également maintenir certaines idées supprimées, voire exclues de l'agenda (Kingdon, 1995, p. 147). Le fonctionnement de l'ambiance nationale est plus complexe que son nom, comme l'indique Kingdon (1995, pp. 148-149). Premièrement, l'opinion publique ne réside pas nécessairement dans le public de masse, mais plutôt dans les voix des forces organisées qui représentent prétendument un plus grand public. L'ambiance est ressentie par la nature du travail des acteurs concernés par une politique publique, ils recherchent alors des informations qui leur disent ce que les autres pensent. Dans le cas des élus, ils cherchent des informations sur ce que pensent leurs électeurs par des sondages, interprètent leurs « humeurs » et les transmettent aux publics. Dans le cas des fonctionnaires non élus, ils ont tendance à ressentir l'ambiance nationale des politiciens élus. Bien que l'ambiance politique nationale soit difficilement vérifiable empiriquement, Kingdon a constaté son poids important. Les gens au sein du gouvernement « croient assez fermement que l'ambiance nationale a des conséquences politiques importantes, en ayant un impact sur les élections, les plateformes des partis et la réceptivité des idées par les décideurs » (1995, p. 149).

Le deuxième facteur du courant politique est l'équilibre avec des forces politiques organisées. Cet élément se concentre sur la pression des groupes d'intérêt, la mobilisation des électeurs et les actions des élites politiques (Kingdon, 1995, p.150). Le courant politique permet de poser des questions et de répondre sur « la manière dont les personnes au sein et autour du gouvernement perçoivent et réagissent aux diverses activités organisées » (Kingdon, 1995, p. 150).

Le fait est que les groupes organisés, composés essentiellement de partis politiques et de lobbyistes, vont souvent chercher un point d'équilibre entre le soutien et l'opposition d'une proposition gouvernementale selon leurs idéologies et surtout leurs intérêts. Pour Kingdon, le gouvernement va réagir, d'avance dans un agenda ou non, selon les « coûts de la confrontation » (1995, p. 151). Cependant, là encore, Kingdon n'identifie pas de critères pour évaluer cet élément au-delà des sentiments des participants et des observations générales telles que « si trop de gens se mettent en colère, cela n'en vaut pas la peine » -traduction libre- (Kingdon, 1995, p. 151).

Le troisième facteur politique qui peut influencer la mise à l'agenda d'un problème est celui des changements dans le pouvoir exécutif. Selon Kingdon (1995), les acteurs clés du gouvernement provoquent un changement de programme de deux manières : soit par des élections de nouveaux élus qui inscrivent de nouveaux éléments à l'agenda politique du gouvernement, soit par des remplacements de gestionnaires clés par de nouveaux fonctionnaires qui poussent un ensemble d'enjeux dans l'agenda qui n'étaient pas nécessairement prioritaires auparavant. Ensuite, les juridictions entre les acteurs (agences, départements, succursales ou individus clés) peuvent provoquer un changement d'agenda par divers moyens, que ce soit par le changement dans les lois et les statuts ou par le changement des mandats d'un ministère ou d'un haut fonctionnaire à l'intérieur du gouvernement. Pour Kingdon, ces situations peuvent avoir des modifications dans le traitement du problème ou de la solution d'un agenda.

Le quatrième et dernier point des facteurs du courant de la politique est celui de la négociation collective. Il s'agit d'un processus de consensus auquel plusieurs acteurs vont participer lorsque le contexte politique le permet. Cette notion de consensus est différente de celle que nous avons évoquée dans les facteurs de négociation des acteurs autour de la politique pour la persuasion des idées de solutions. Cette fois, Kingdon parle d'un consensus qui se caractérise par

« les concessions en échange d'un soutien et la crainte de l'exclusion des avantages » (1995, pp. 160-161). Ces consensus représentent ainsi des fenêtres d'opportunité qui incitent plusieurs acteurs à collaborer pour tirer avantage de l'aboutissement ou non d'une mise à l'agenda. Dans ce cadre de négociation, même les opposants à une idée soumettront des propositions pour façonner les résultats ou compromettre leur position lorsque « le coût de l'adhésion à une position originale est trop élevé » (1995, p. 162).

En somme, le courant politique est très important dans le modèle de Kingdon. Nous avons détaillé les facteurs du courant politique puisque le contexte politique, le pouvoir politique et les groupes de pression qui gravitent autour de ce pouvoir vont avoir un impact considérable sur l'agenda décisionnel du problème et de la solution. Il sera intéressant d'observer les interactions des acteurs dans cette phase lors de notre analyse des aspects de gouvernance.

#### 3.3.4 L'entrepreneur de politiques

Les entrepreneurs sont des défenseurs des politiques « qui sont prêts à investir leurs ressources — temps, énergie, réputation, argent — pour promouvoir une position en échange de gains futurs anticipés sous forme d'avantages matériels, intentionnels ou solidaires » (Kingdon, 1995, p. 179). Bien que les gains futurs puissent motiver les entrepreneurs politiques, ce sont leurs activités de préparation qui les rendent indispensables pour le modèle des courants de la politique. Les entrepreneurs jouent un rôle central dans le modèle de Kingdon qui suppose que pour aboutir à la mise à l'agenda d'une politique publique, un couplage des trois courants que nous avons présentés s'avère essentiel. Ce sont donc les entrepreneurs qui travaillent pour lier les trois courants, et ce, en se mobilisant dans toutes les phases pour attirer plus l'attention sur un problème, pour promouvoir une solution dans un contexte politique favorable.

Trois raisons évoquées par Kingdon motivent les entrepreneurs de politiques à se mobiliser dans ce processus complexe. D'abord, pour des raisons d'intérêts personnels comme les gains politiques pour des élections, la protection, la fructification de certains avantages financiers ou même pour des avancements de carrière. Ensuite, il y a des raisons idéologiques comme la promotion de certaines valeurs que les entrepreneurs veulent instaurer dans les politiques publiques. Enfin, Kingdon parle de groupes politiques « *policygroupes* » qui sont tout simplement passionnés par le jeu politique et sont intéressés par la participation.

Pour Kingdon, ces entrepreneurs disposent de qualités personnelles et professionnelles qui distinguent un entrepreneur de politiques des autres participants à la politique. Ces qualités comprennent la capacité à rejoindre une partie importante de la population et surtout la capacité à se faire entendre par la communauté politique, la connectivité politique, la capacité de négociation et la persévérance (Kingdon, 1995, pp. 180-181). Pour se faire entendre, les entrepreneurs sont soit en position de représentants de la voix de beaucoup d'autres, soit des décideurs dans le processus politique. La connectivité politique englobe ceux qui ne sont pas dans ces positions, mais qui sont étroitement liés à ceux qui le font et leurs contributions sont sérieusement prises en compte par leurs affiliés politiques. Cependant, Kingdon fait valoir que la persévérance est la qualité la plus importante d'un entrepreneur politique prospère (Kingdon, 1995, p. 181). Pour assurer le couplage, Kingdon ajoute une quatrième qualité à celles ci-dessus comme caractéristique d'un entrepreneur politique : la préparation. Sans le développement préalable d'idées, la définition des problèmes et « l'assouplissement » des politiciens, une fenêtre d'opportunité s'ouvrira et se fermera avant que des mesures puissent être prises (1995, p. 181).

Les entrepreneurs s'impliquent activement dans le processus de la mise à l'agenda; ainsi, des stratégies se développent pour assurer le couplage des courants. Si un entrepreneur associe une

proposition à un changement dans le courant politique, par exemple, un problème pour lequel la proposition est une solution est également trouvé, reliant ainsi le problème, la solution et la politique. En revanche, si une solution est attachée à un problème majeur, l'entrepreneur tente également de recruter des alliés politiques, rejoignant à nouveau les trois courants. Sans la présence d'un entrepreneur, la liaison des courants peut ne pas avoir lieu. Une fenêtre d'opportunité peut s'ouvrir et se fermer rapidement sans que les bonnes idées soient exploitées faute de persuasion. Les problèmes ne sont pas résolus étant donné l'absence de solutions. Les événements politiques ne sont pas capitalisés faute de propositions inventives et développées. (1995, p. 182)

### 3.3.5 Évolution et interaction des courants : vers la fenêtre d'opportunité

Selon le modèle de Kingdon, la mise à l'agenda a plus de chances de se concrétiser lorsque les trois courants présentés convergent. Particulièrement lorsque le problème attire une grande attention qui nécessite une intervention, la solution est disponible et acceptée ainsi que le contexte politique qui est favorable. Ce couplage, comme le nomme Kingdon, permet de créer une occasion pour les entrepreneurs afin de propulser la solution ou la politique qu'ils appuient. Cette occasion est ce que Kingdon présente dans son modèle comme « une fenêtre d'opportunité », qui s'ouvre pour une courte période généralement, permet à un problème et sa solution de passer de l'agenda systémique à l'agenda décisionnel.

Deux types de fenêtres d'opportunités sont distingués par Kingdon (1995, pp. 188-190) : des fenêtres prévisibles et des fenêtres imprévisibles. Premièrement, il y a les fenêtres prévisibles qui se produisent en raison de la programmation d'événements sur le calendrier gouvernemental. Dans certains cas, une politique est réexaminée à intervalles réguliers<sup>10</sup>, dans d'autres cas, des

---

<sup>10</sup> Les cycles de réformes et les cycles budgétaires sont des exemples que Kingdon utilise dans ses analyses des opportunités prévues.

événements politiques spéciaux ouvrent des fenêtres de politique prévisibles. Pour Kingdon, dans le cas des fenêtres prévisibles, les changements se faisant progressivement dans la politique existante ne créent pas de changements majeurs.

Deuxièmement, il y a les fenêtres imprévisibles où, même si le modèle des courants n'est pas constitué de simples coups de chance, pour Kingdon (1995), les aléas font bien les choses en faveur de la mise à l'agenda d'une politique (p. 190). Plusieurs facteurs contribuent à la création de fenêtres d'opportunité imprévisibles.

D'abord, des événements marquants et inattendus peuvent survenir. L'exemple récent est celui de la crise de la COVID-19 où des gouvernements ont saisi l'occasion pour se permettre d'accéder à des données personnelles des citoyens sans consentement ni consultation citoyenne. Certes, le but annoncé est de géolocaliser et retracer les déplacements des personnes pour limiter la propagation du virus, mais cela n'aurait pas été possible avant cette crise surtout avec ce que ce processus, peu démocratique<sup>11</sup>, a provoqué comme controverses sur la protection de la vie privée des gens.

Ensuite, ces opportunités dépendent des changements dans les courants comme l'intensité du problème « *problem window* ». Par exemple, en 2018, le premier ministre du Canada J. Trudeau a annoncé sa volonté de légaliser la consommation du cannabis à la suite de la publication d'une nouvelle annonçant un nombre de 5 millions (Agence QMI & AFP, 2018) de consommateurs illégaux. Cela a créé un moment plus propice pour accorder une attention accrue au problème de consommation du cannabis sur le marché noir. Plus l'intensité de l'événement est élevée — dans ce cas, le nombre élevé de consommateurs —, plus il est probable que le problème ait accès à l'agenda institutionnel.

---

<sup>11</sup>Par exemple, à cause l'état d'urgence au Québec, les travaux de l'Assemblée nationale ont été suspendus entre le 17 mars et le 5 mai 2020. Une « démocratie en pause » comme mentionné par La Presse du 19 avril 2020.

De même, les changements dans le courant politique « *political window* » permettent aussi l'ouverture des fenêtres d'opportunités. Par exemple, l'élection au Québec du nouveau gouvernement Coalition avenir Québec à tendance nationaliste était une occasion pour fermer 18 000 dossiers de demandes d'immigration non traités (La Presse, septembre 2019), chose qu'un gouvernement libéral hésiterait à faire.

Certes, ces fenêtres imprévisibles peuvent offrir une grande opportunité de changement ou création de politiques. Or, les résultats peuvent être imprévisibles en raison du manque de contrôle sur l'ensemble des conséquences des événements. Il y a aussi une grande chance que ces fenêtres d'opportunité soient fermées très rapidement pour plusieurs raisons. Par exemple, les entrepreneurs de la politique ne peuvent pas être tenus en haute estime politique, donc ils s'avèrent incapables de générer un consensus par la négociation, ce qui fait en sorte que les problèmes ne sont plus d'actualité ou la solution et ses moyens d'application ne sont plus disponibles.

### 3.3.6 Le modèle de Kingdon dans un contexte local

Le modèle de Kingdon et ses trois courants a été mobilisé dans plusieurs recherches traitant des politiques publiques nationales. Des chercheurs ont affiné et étendu les concepts théoriques de Kingdon et l'ont appliqué à divers domaines politiques. Par exemple, le cadre des courants (connu dans la littérature en anglais par *framework Multiple Streams*) a été utilisé pour examiner et expliquer les décisions de privatisation en Grande-Bretagne et en Allemagne (Zahariadis et Allen, 1995), le changement de politique à la suite de catastrophes majeures aux États-Unis (Birkland, 1997), le développement de l'assurance maladie nationale au Canada et aux États-Unis (Blankenau, 2001) et la formulation d'un accord historique entre le gouvernement fédéral et les organismes du secteur bénévole au Canada (Phillips, 2003). Bien que les travaux de Kingdon et la plupart des

applications ultérieures traitent de l'élaboration des politiques au niveau national, quelques travaux se sont intéressés aux relations des gouvernements avec les municipalités afin d'analyser certains choix politiques.

Dans un article qui recense les écrits sur la mise à l'agenda au niveau local, Eissler & al. (2016) observent que les racines historiques et intellectuelles des études de définition de l'agenda local remontent aux études américaines sur le pouvoir communautaire menées des années 1950 aux années 1970. Cependant, les auteurs ont identifié deux courants de recherche différents sur l'établissement des politiques de gouvernement local qui se sont développés depuis les années 1990. Le premier étudie les théories des études urbaines, le second courant s'inspire par les développements au niveau national dans la recherche sur la mise à l'agenda, en particulier les travaux de John Kingdon (1984) et Baumgartner et Jones (1993). C'est à partir des années 2000 que Eissler & al. (2016) ont identifié la plupart des travaux qui ont mobilisé le modèle de mise à l'agenda de Kingdon. Si une grande partie de la littérature qui mobilise le cadre de Kingdon dans un contexte national insiste sur le rôle central de l'attention autour du problème dans la mise à l'agenda d'une politique, les analyses récentes dans un contexte urbain ont évoqué d'autres variables importantes (Eissler & al., 2016). Par exemple, Steinacker (2001) a mobilisé le cadre de Kingdon pour comprendre comment certains problèmes n'arrivent pas à compléter le processus de la mise à l'agenda même avec un niveau d'attention élevé et des entrepreneurs de la politique motivés. Steinacker (2001) conclut dans une étude de cas sur le gouvernement local de Miami que l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité n'est pas systématique. Dans ce cas il a trouvé que des facteurs peuvent bloquer la mise à l'agenda d'une politique urbaine comme la corruption, la crise financière et la récession et l'apparition de nouvelles solutions alternatives. Ces facteurs ont provoqué un changement du climat politique métropolitain causé par le retrait des entrepreneurs

de la solution et donc l'ouverture d'une nouvelle fenêtre face aux opposants de la politique en question (Steinacker, 2001).

Liu & al. (2010) ont réalisé une étude empirique basée sur 271 entrevues dans différentes zones municipales dans l'Ouest américain en mobilisant le modèle de Kingdon pour comprendre les facteurs qui influencent la mise à l'agenda des politiques municipales. Les résultats de recherche de Liu & al. (2010) ont démontré que les acteurs gouvernementaux et divers groupes d'intérêt ont relativement plus d'influence dans l'élaboration des agendas locaux que le grand public, les experts et les acteurs liés aux élections, alors que les médias de masse ont peu de pouvoir dans la mise à l'agenda au niveau local. Ensuite, entre les trois éléments qui attirent<sup>12</sup> l'attention sur un problème, dans le modèle de Kingdon, seul le feedback de l'information reçu par les responsables municipaux, collecté à l'interne ou à l'externe, est une variable davantage considérée dans le courant problème. Cependant, se sont surtout « les contraintes budgétaires » des municipalités qui reviennent comme un facteur important de détermination du problème dans l'élaboration de l'agenda (Liu & al., 2010, p. 85). Aussi, les auteurs ont nuancé les éléments qui influencent le choix de la solution dans le modèle de Kingdon, notamment la faisabilité technique ; l'acceptabilité des valeurs et anticipation des contraintes futures. Les résultats de Liu & al. (2010) dans ce courant, favorisent plutôt « la compatibilité des solutions » avec les autres politiques et réglementations déjà existantes. Enfin, une autre nuance dans le courant du contexte politique, les conclusions de l'étude confirment que « les consensus et les coalitions » (Liu & al. 2010, p. 83) influencent largement la mise à l'agenda dans un contexte local plutôt que le « national mood » et les changements de gouvernements comme stipule le modèle de Kingdon. L'étude de Liu & al. confirme la portée du modèle de Kingdon comme en ce qui est de son utilité générale et continue

---

<sup>12</sup> Nature du problème, indicateurs objectifs du problème, feedback sur l'état actuel ou évaluation d'autres programmes.

en tant que dispositif d'organisation et d'explication permettant d'évaluer le processus de mise à l'agenda de politique publique. Aussi, le modèle a confirmé la rationalité limitée au niveau municipal puisque la définition de l'agenda par Kingdon met en évidence le fait que les gouvernements municipaux, comme toute autre organisation, sont contrariés par leur capacité limitée d'attention à un grand nombre de problèmes urbains et leur capacité limitée de traitement de l'information (Liu & al., 2010, p. 86). La méthodologie suivie démontre la flexibilité du modèle de Kingdon qui permet d'étendre l'analyse au niveau local et donc de mieux comprendre quels facteurs facilitent l'attraction de l'attention et quels attributs améliorent la survie et la sélection d'une alternative politique. Cependant, l'application du modèle de Kingdon dans cette étude suggère des questions qui confirment des limites concernant la capacité explicative incomplète sur certains éléments de gouvernance. Particulièrement, dans le courant du contexte politique où les consensus et coalitions se sont avérés déterminants dans le processus de la mise à l'agenda au niveau municipal. Même si Kingdon, suggère que les consensus résultent des négociations et des échanges entre les entrepreneurs de la politique et les autres parties prenantes, mais n'expliquent pas s'il y a d'autres mécanismes pour arriver aux consensus. Aussi, il ne fournit pas d'explications sur la façon dont les coalitions et consensus peuvent être formés dans les gouvernements municipaux. Et enfin, Liu & al. (2010) confirment qu'on ne connaît pas la façon dont le consensus et la création d'une coalition favorisent-ils ou inhibent-ils spécifiquement le statut des problèmes et la sélection de solutions dans les gouvernements locaux.

Le modèle de Kingdon a dépassé les études qui analysent les gouvernements locaux aux États-Unis. Au Canada, le modèle des trois courants a été mobilisé par Henstra (2010) dans une recherche sur la gestion des urgences dans Sarnia, une municipalité située en Ontario. Henstra s'est aussi intéressé à l'attention autour du problème, comme la grande partie des travaux qui ont

mobilisé le cadre de Kingdon. Henstra (2010) conclut que face à un public, des politiciens et des entreprises désintéressés et face à de nombreux autres problèmes concurrents, les défenseurs doivent être prêts à profiter des petites fenêtres d'opportunité qui se présentent pour promouvoir des solutions. Dans le cas de Sarnia, Henstra confirme que la fenêtre d'opportunité est ouverte à cause de facteurs exogènes comme les catastrophes<sup>13</sup> semblent être le principal moyen par lequel l'attention se concentre sur la gestion des urgences. L'étude de Henstra affirme que le modèle « *Multiple Streams* » de Kingdon fournit un bon cadre pour analyser la reconnaissance et la définition des problèmes, la mise à l'agenda, la formulation des politiques et la prise de décision (Henstra, 2010, p. 256). Il offre donc une explication logique et convaincante des choix des politiques au niveau municipal. Il confirme aussi l'applicabilité du modèle hors États-Unis. Ces derniers constats nous motivent et justifient l'utilisation du cadre de Kingdon pour analyser les politiques d'électrification du transport public urbain à Montréal et Ottawa.

Une autre caractéristique du modèle de Kingdon est la possibilité de décortiquer les éléments qui le compose. En effet, si les auteurs que nous avons présentés dans les paragraphes précédents se sont intéressés aux différents courants, notamment l'attention autour du problème et aux éléments influents l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité, d'autres auteurs ont focalisé la recherche sur les entrepreneurs et les acteurs de la politique en question. Par exemple, Silver et al. (2002) se sont appuyés sur le cadre de Kingdon (1984) dans une étude de cas empirique analysant le domaine de la santé urbaine dans huit municipalités américaines. Les auteurs ont cherché à comprendre comment les experts et le public contribuent à différents problèmes et solutions. Ils ont constaté qu'au sein des huit communautés, les décideurs municipaux définissaient finalement leurs politiques en fonction de l'environnement politique et des normes et institutions préexistantes

---

<sup>13</sup> Notamment les déversements chimiques, 150 000L de produit pétrolier en 2004 dans la rivière Sainte-Claire au sud de la ville (radio Canada, 2004) <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/151126/sarnia-deversement>

qui soutenaient cette culture politique, plutôt qu'en se tournant exclusivement vers le public ou les experts en politiques (Silver et al., 2002).

Les entrepreneurs restent un des éléments importants dans le modèle de Kingdon, plus particulièrement un accent est mis sur les objectifs de ses entrepreneurs et les stratégies qui facilitent la convergence des courants pour la mise à l'agenda. Dans une étude mobilisant les travaux de Kingdon, Schneider & Teske (1992) se sont intéressés aux stratégies des entrepreneurs politiques et les conditions de leurs existences dans une politique locale. Selon ces auteurs, la probabilité est plus élevée que les entrepreneurs d'une politique apparaissent lorsque les actions collectives des gouvernements locaux n'arrivent pas à surmonter un problème et aussi lorsque les municipalités font face à des difficultés budgétaires pour résoudre un problème municipal. Schneider & Teske (1992) suggèrent qu'il ne faut pas dissocier les théories des sciences politiques et les théories économiques. Ils utilisent ainsi les termes « d'entrepreneuriat politique » et « les politiciens entrepreneuriaux » qui sont eux aussi comme les entrepreneurs privés, intéressés par des intérêts. Cependant, selon Schneider & Teske (1992) les entrepreneurs privés recourent à des stratégies pour protéger des intérêts comme la détention de l'information privée et les barrières d'accès. Dans le cas du secteur public, les entrepreneurs ont besoin des votes et de l'appui du public, ainsi sont tenus à rendre des comptes, ils doivent ainsi divulguer plus d'informations que dans le secteur privé. Schneider & Teske (1992) suggèrent qu'afin d'encadrer cette information, les entrepreneurs des politiques publiques au niveau municipal recourent à la création et au maintien d'une coalition politique qui sont essentiels au succès d'un entrepreneur politique, et la révélation d'informations et d'idées est au cœur de ce processus de coalition. Les auteurs concluent que: *«Indeed, ambitious local entrepreneurs may seek to have their innovations imitated elsewhere, to develop a broader reputation and to increase the rewards of their entrepreneurial*

*activities.*” (Schneider & Teske, 1992, p. 740). Aussi, pour Schneider & Teske les entrepreneurs politiques mobilisent des outils comme barrières d'accès aux sphères décisionnelles afin de protéger l'exclusivité de certains avantages informationnels et d'influence. Selon ces auteurs, les entrepreneurs politiques, dans tous les paliers gouvernementaux, cherchent à promouvoir les intérêts de leurs électeurs en manipulant les services bureaucratiques et en contrôlant le flux de la législation et aussi en utilisant des contacts personnels comme forme de publicité politique (Schneider & Teske, 1992, p. 740).

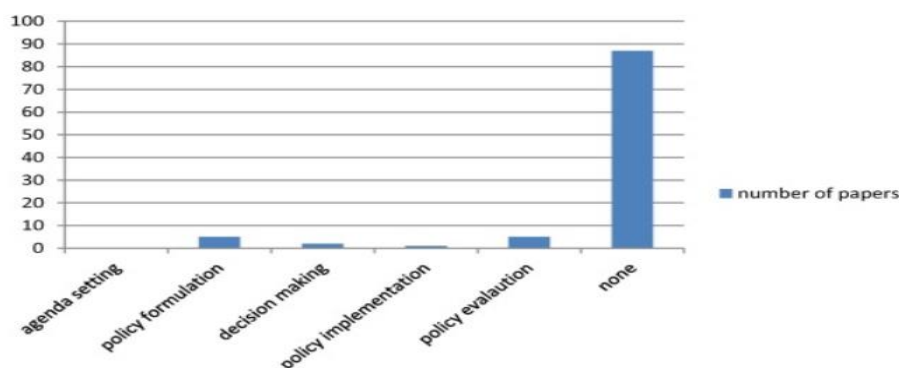
Enfin, en dehors des États-Unis et notamment au Canada, le rôle des entrepreneurs dans la mise à l'agenda commence à susciter l'intérêt des chercheurs. Nous nous sommes intéressés plus particulièrement à un article récent de Belley et al. (2019), qui mobilisent Kingdon et plusieurs propos des auteurs discutés dans les paragraphes précédents. Cet article est aussi intéressant à étudier dans le cadre de cette thèse puisqu'il mobilise le cas du transport urbain au Québec pour discuter du rôle des acteurs politiques dans la mise à l'agenda de nouveaux projets de transport. Comme le propose Kingdon, Belley et al. trouvent que les politiques publiques sont loin d'être un processus décisionnel rationnel. Elle est plutôt résultante de la conjoncture économique et politique du moment ainsi que de la capacité argumentaire et persuasive des acteurs à défendre des idées (Belley et al., 2019, p. 625). En effet, afin de réussir à mettre à l'agenda une politique publique, cette dernière suit une « carrière » (Mévellec & Bernier, 2019) qui se caractérise par une compétition entre des acteurs pour définir le problème, argumenter la solution et convaincre les gouvernements supérieurs et l'opinion publique. Belley et al. (2019) observent, dans le cas du transport urbain au Québec, que pour attirer l'attention sur les problèmes de transport dans la ville, le maire actuel Régis Labeaume a créé le Groupe de travail sur la mobilité durable durant son premier mandat. Ce groupe avait pour objectif, dans un processus compétitif avec

d'autres problèmes, de démontrer l'importance du problème de la congestion et que la solution existe. Cette solution doit être cohérente avec les enjeux d'autres politiques. Cependant, le cas du transport urbain au Québec démontre que les acteurs ne prennent pas en considération tous les défis sectoriels (aménagement territorial, sécurité publique, développement, etc.) liés au transport dans leur choix de la solution (Belley et al., 2019). Les entrepreneurs de la solution utilisent des discours, des connaissances et des idées afin de « mettre en valeur leur option préférée, à ignorer ou encore intégrer, totalement ou partiellement, des solutions concurrentes » (Belley et al., 2019, p. 624). Afin d'accompagner les modalités discursives et cognitives dans la définition du problème et la présentation de la solution, les acteurs ont besoin de ressources. Belley et al. (2019) ont recensé quatre types de ressources dans le cas de la production des politiques de transport urbain au Québec à savoir (Belley et al., 2019, pp. 622-623) : le temps en l'occurrence les changements des différents gouvernements ouvrant une fenêtre politique, l'assurance du financement des gouvernements supérieurs, la disponibilité de l'expertise scientifique et technique nécessaire pour les grands projets de transport, et l'habileté de l'entrepreneur à rassembler un soutien politique et populaire autour de la solution.

### 3.4 CONCLUSION: RAISONS DU CHOIX DU MODÈLE DE KINGDON DANS UN CONTEXTE DE POLITIQUES URBAINES

Marsden et Reardon (2017) ont analysé 100 articles échantillonnés entre 2011 et 2015 dans les deux principales revues contenant la littérature sur les politiques de transports *Transport Policy* et *Transportation Research Part A : Policy and Practice*. Les auteurs constatent que seulement 13 % des articles considèrent des aspects spécifiques du cycle de politique publique (2017, p. 238). Aucun article n'a été recensé sur la mise à l'agenda des politiques de transports.

Figure 3.4-1 Nombre de publications entre 2011 et 2015 sur l'analyse des transports dans le cycle des politiques



Source : Marsden & Reardon (2017, p. 244)

De plus, les auteurs affirment qu'il existe des questions importantes de gouvernance, telles que le contexte décisionnel, le pouvoir des acteurs, les ressources et la légitimité des décisions, qui sont largement ignorés dans la littérature actuelle (Marsden et Reardon, 2017, p. 238). Les articles qui se sont penchés sur des exemples réels n'ont pas examiné tous les niveaux de gouvernance, mais se sont plutôt « concentrés sur un seul niveau de gouvernance, et sur un schéma, un projet ou un outil (que ce soit dans le contexte européen, national, régional ou municipal) plutôt que sur le contexte de gouvernance plus large dans lequel il opérait » -traduction libre - (2017, p. 243).

Nous souhaitons alors explorer cette piste de recherche manquante dans la littérature, puisque plusieurs facteurs peuvent influencer le choix des modèles de gouvernance lors de la mise à l'agenda. Nous espérons avoir participé à combler ce manque et amélioré la compréhension de l'influence du choix des modèles de gouvernance sur la mise à l'agenda des politiques d'électrifications des transports publics urbains.

Afin de comprendre la dynamique des acteurs et leurs rôles dans la mise à l'agenda des grands projets de transport public urbain, le modèle de Kingdon s'avère pertinent. Dans le cadre de cette thèse, nous nous intéressons à l'exploitation du modèle de Kingdon dans un contexte urbain, d'où notre intérêt pour une revue de littérature qui est assez limitée dans ce volet. Cela va nous permettre de mieux comprendre et discuter par la suite les forces et les limites du modèle, ainsi que leur importance relative dans l'établissement de l'agenda des projets de transport public urbain. En effet, la revue de littérature sur le modèle Kingdon appliqué dans un contexte local permet de conclure qu'il s'agit d'un modèle flexible et évolutif. Flexible puisqu'il est applicable dans plusieurs contextes à l'échelle national ou local, et même en dehors des EU. Il est aussi évolutif parce qu'il permet d'être « revisité » pour rajouter d'autres variables déterminantes de la mise à l'agenda autres que celles proposées par Kingdon.

Par ailleurs, d'autres théories dans la littérature sur la mise à l'agenda des politiques urbaines s'articulent sur la théorie des régimes (stocker, 1995; Harding, 2005; Stone, 2006). La théorie des régimes urbains se concentre seulement sur le pouvoir politique des élus et leurs interactions avec les entreprises privées, et permet de comprendre l'origine et la nature des politiques urbaines contemporaines. Un aspect de mise à l'agenda est traité dans la littérature sur la théorie des régimes, notamment l'importance accordée à la formation des coalitions d'acteurs

dans le gouvernement des villes dans les années quatre-vingt-dix (Dormois, 2008). Cependant, cette théorie se limite à la hiérarchisation des acteurs d'une coalition, selon leur rôle dans la dynamique de formation collective. Elle néglige ainsi plusieurs variables cruciales dans la mise à l'agenda des politiques urbaines. Nous faisons ici référence à des variables comme les raisons pour lesquelles les coalitions se forment, le contexte et les impératifs qui engagent les acteurs dans un changement d'une politique urbaine et surtout, comment et à quel moment un projet urbain est mis à l'agenda comparativement à d'autres.

Le modèle de Kingdon permet de dépasser ces limites. En choisissant ce modèle théorique comme cadre d'analyse dans notre thèse, nous souhaitons comprendre les mécanismes de gouvernance des projets de mobilité électrique en analysant leurs processus de mise à l'agenda dans son ensemble. D'abord, le modèle des fenêtres d'opportunité se caractérise par sa simplicité (Greer, 2015) permettant d'accueillir d'autres théories et concepts, comme le concept de gouvernance dans notre cas. Ensuite, la force du modèle de Kingdon est sa capacité d'analyse synthétique (Ravinet, 2004) qui regroupe à la fois les enjeux précédant une décision ainsi que le rôle des entrepreneurs d'une politique publique.

## 4 CADRE MÉTHODOLOGIQUE

---

Cette recherche a soulevé plusieurs défis sur le plan méthodologique. En effet, l'étude de la gouvernance des grands projets d'infrastructures publiques par la mise à l'agenda des politiques de transport électriques nécessite une recherche documentaire exhaustive regroupant différentes sources.

Le présent chapitre est consacré à la stratégie de recherche privilégiée pour répondre à ces défis. Nous présentons d'abord la question de recherche et le cadre d'analyse qui guideront cette thèse. Ensuite, nous discutons de la méthode de l'étude de cas tout en précisant les avantages et les limites de cette méthode. Nous allons exposer aussi le recours à l'approche comparative dans les études de cas en administration publique, tout en précisant les raisons de choix des cas qui feront l'objet de notre étude empirique. Enfin, nous allons synthétiser la façon par laquelle nous allons procéder aux collectes des données afin d'aboutir à une analyse comparée cohérente permettant de fournir des explications appuyées par des données probantes.

#### 4.1 LA QUESTION DE RECHERCHE

Notre question de recherche pour cette thèse est la suivante : : ***Dans quelle mesure le choix du modèle de gouvernance influence-t-il la mise à l'agenda des grands projets d'électrification du REM et du OTrain ?***

En choisissant cette question de recherche, nous souhaitons comprendre deux aspects de la gouvernance : le premier concerne vise à expliquer l'apparition et la formulation de politiques d'électrification des transports publics à Montréal et à Ottawa. Le deuxième aspect cherche à comprendre si le choix du modèle de gouvernance des deux projets fait partie de la solution au problème : un modèle de la Caisse de dépôt et de placement du Québec (CDPQ) à Montréal et un modèle en partenariat public privé (PPP) piloté par la ville à Ottawa

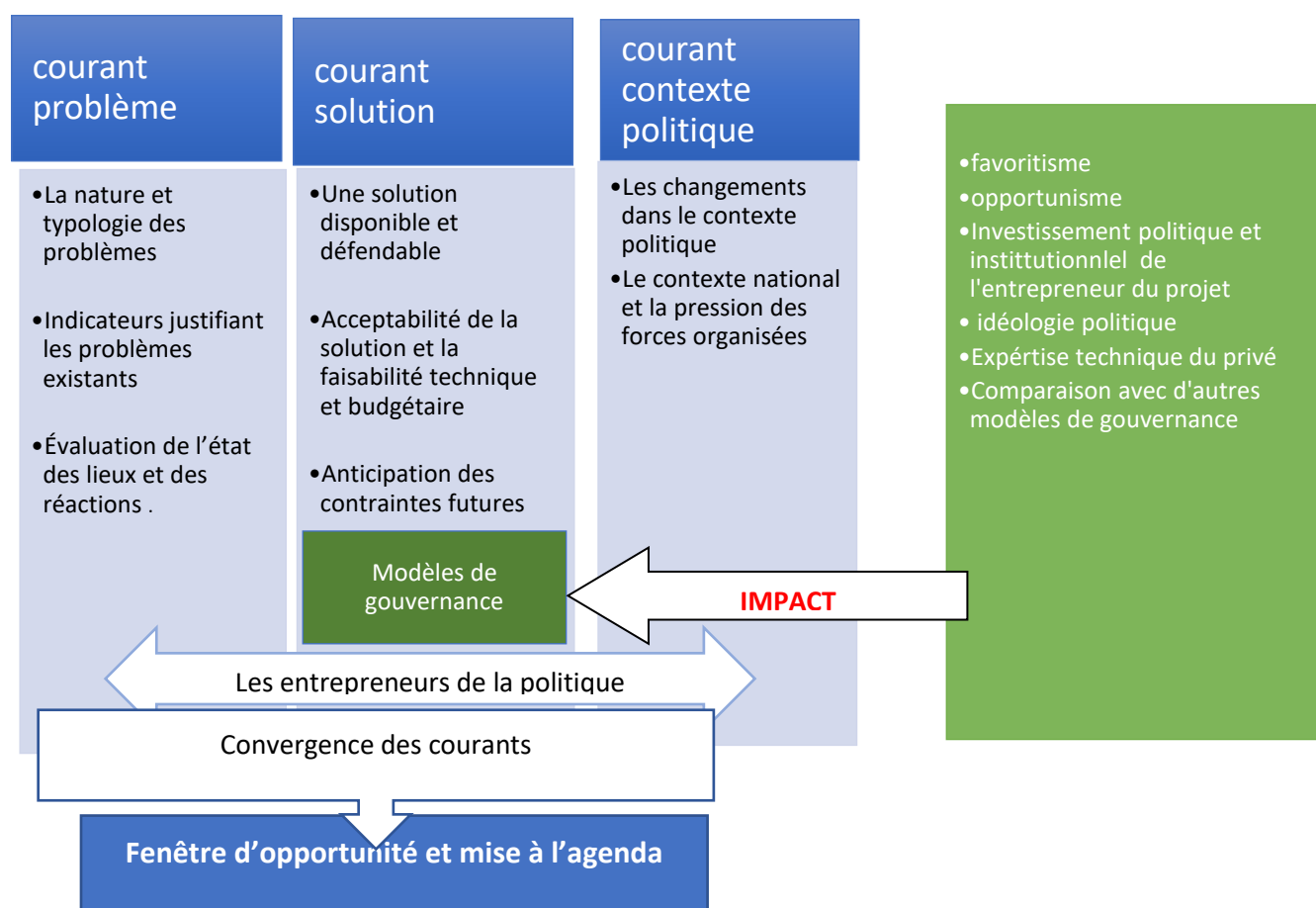
Plusieurs questions découlent de notre question de recherche et peuvent nous aider à comprendre l'influence du choix des modèles de gouvernance des grands projets d'électrification des transports publics urbains sur la mise à l'agenda du REM et du O'train :

- En plus des facteurs déterminants pour ce qui est de la convergence des trois courants du modèle de Kingdon, y a-t-il d'autres variables qui ont permis l'ouverture des fenêtres d'opportunité ?
- Comment s'est fait le choix des modèles de gouvernance dans les politiques de transport électriques ?
- Pourquoi les entrepreneurs des projets ont-elles privilégié des modèles de gouvernances en particulier afin de concrétiser le REM et le O'train ?
- Quels sont les entrepreneurs de ces projets et quels sont leurs intérêts ?

Pour répondre à cette question de recherche, nous élaborons notre cadre d'analyse à partir du modèle de Kingdon ainsi que du concept des partenariats public-privé (PPP). Nous allons nous

baser sur le modèle de Kingdon afin de comprendre les facteurs déterminants de la convergence des trois courants aboutissant à l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité. Ensuite, en nous basant sur notre revue de littérature, nous allons vérifier l'impact du choix des modèles de gouvernance des grands projets d'électrification des transports publics urbains sur la mise à l'agenda. Afin d'opérationnaliser notre argumentaire, nous présentons dans ce qui suit un schéma récapitulatif de l'ensemble des éléments qui seront analysés dans cette thèse.

Figure 4.1-1 Récapitulatif du cadre d'analyse



## 4.2 LA MÉTHODE DE L'ÉTUDE DE CAS

Ce projet de recherche s'inspire de la méthode par étude de cas (Yin, 1994 ; Hamel, 1997 ; Gagnon, 2005). Yin définit la recherche d'études de cas comme « une enquête empirique qui étudie un phénomène contemporain dans son contexte réel, en particulier lorsque les frontières entre le phénomène et le contexte ne sont pas clairement évidentes » — traduction libre — (Yin, 1994, p. 13). Selon cette définition, la méthode des études de cas est parfaitement adaptée à cette thèse, car la frontière entre le phénomène — le choix des modèles de gouvernance— et le contexte — le processus de la mise à l'agenda des politiques — n'est pas clairement définie.

L'administration publique est une discipline complexe qui a nécessité le recours aux méthodes des études de cas pour étudier des phénomènes spécifiques. Dans ce sens, la technique des études de cas s'est imposée comme méthodologie à part entière (Liebersohn, 1991) malgré les ambiguïtés et limites évoquées par certains auteurs (Gerring & McDermott, 2007). Des limites qu'on peut résumer dans la subjectivité du chercheur au moment de l'interprétation des données et dont les résultats peuvent ne pas être standardisés, sachant que cette méthode fait appel à la multidisciplinarité et s'ancre dans la pratique (Yin, 1981). Ensuite, comme le démontrent la plupart des textes, les études de cas s'intéressent à un seul phénomène pour limiter l'investissement en temps, en accès aux données et à la validation de la véracité de ces données. De ce fait, l'utilisation de cette méthode dans les recherches de grande ampleur devient inabordable pour le chercheur. Le grand défi de cette méthode donc reste de la théorisation des résultats obtenus et les critiques parlent de théorie idiosyncrasique, c'est-à-dire appliquée pour un seul phénomène ou l'une de ses variables. Cependant, la méthode des études de cas comporte des avantages considérables qui ont participé à mieux comprendre les sciences sociales et à renforcer le rôle important de l'approche qualitative (Burke, 1997).

La méthode d'étude de cas permet de dégager une vision holistique des cas étudiés. Cela donne la possibilité aux chercheurs de décrire, de comparer et d'interpréter afin de répondre au quoi, au comment et au pourquoi de la problématique de recherche (MacNealy, 1997, p. 184). Ensuite, la flexibilité dans l'utilisation des différents concepts aidant le chercheur à expliquer ses observations plutôt que de prévoir le résultat avant l'expérimentation constitue aussi un avantage. Il y a également la flexibilité dans l'utilisation des données dans l'évolution historique du cas étudié, au lieu de devoir se limiter à ce qu'exige la théorie du domaine en question. Enfin, il y a la possibilité de valider les sources d'informations et des données et ainsi de s'assurer de leur véracité par le chercheur lui-même. Cela s'explique par l'accès direct aux méthodes de collectes des données (principalement la recherche documentaire et les entrevues) et à la population représentative (l'échantillonnage). En somme, malgré les critiques envers les méthodes d'analyse de cas, nous soutenons qu'un design complet qui assure la pertinence du choix de la méthode et la rigueur de la démarche peut combiner la construction d'une nouvelle théorie mesurable et/ou la validation des théories déjà testées (Gagnon, 2011).

Stake (2000, pp. 437-438) propose trois types d'études de cas qui dépendent de ce qu'apportent les cas étudiés dans la recherche. Premièrement, il y a les études de cas intrinsèque qui permettent une analyse complète d'un cas particulier en lien avec le centre d'intérêt du chercheur. Deuxièmement, les études de cas instrumentales sont mobilisées pour des généralisations ou pour valider une théorie. Troisièmement, il y a les études de cas collectifs, où le chercheur examine simultanément deux ou plusieurs cas typiques, présentant des similarités et des différences dans le but d'étudier et comprendre un phénomène dans son ensemble. Cette thèse s'appuie sur ce dernier type en étudiant deux politiques de mobilité électrique afin d'étudier le phénomène de la gouvernance des grands projets de transport public urbain. Notre approche

méthodologique repose sur l'analyse d'initiatives technologiques basée sur un échantillon de deux mégaprojets d'électrification des transports publics urbains.

#### 4.2.1 Les raisons du choix des cas

Sachant qu'il existe une panoplie de cas et d'initiatives d'électrification des transports à étudier, nous nous limitons à l'usage des technologies dans les transports publics urbains, plus précisément mégaprojets de trains légers sur rail. D'abord, cela nous permettra de cerner notre analyse comparative pour trouver des réponses à notre question de recherche. Ensuite, très peu de recherches ont été réalisées spécifiquement sur la mise à l'agenda dans les politiques publiques urbaines. Enfin, très peu de recherches ont mobilisé des modèles de mise à l'agenda pour expliquer des modèles de gouvernance. Il y a donc présentement un manque d'études comparatives permettant d'évaluer les efforts déployés par les villes canadiennes pour les transports publics en tenant compte des enjeux de la mobilité. C'est en outre dans le but de combler partiellement cette carence que cette recherche a été conçue. Nous avons trouvé deux mégaprojets de trains légers sur rail pertinents tout en tâchant de maintenir un échantillon représentatif tant géographiquement que sur le plan de la diversité des acteurs autour de ces projets.

Au Québec, nous souhaitons étudier le choix des modèles de gouvernance pour le projet du Réseau électrique métropolitain (REM) en cours de construction dans les régions de Montréal. Ce projet est très intéressant à étudier dans son volet de gouvernance puisqu'il s'agit d'un projet urbain mais qui est concrétisé par un partenariat entre le gouvernement du Québec et la Caisse de dépôt et de placement du Québec (CDPQ) où la Ville de Montréal est pratiquement absente. CDPQ Infra, une filiale de la CDPQ créée en 2015 pour assurer la réalisation des grands projets au Québec, est le principal acteur du REM. De plus, le REM se présente, comme le qualifie

Michael Sabia, l'ex-PDG de la CDPQ, le premier projet de partenariat « public-public »<sup>14</sup> au Québec dans ses volets de planification, de financement, d'intégration et d'exploitation. Nous allons discuter cet aspect afin de vérifier s'il s'agit effectivement d'un partenariat qui vise l'intérêt public, celui de l'encouragement de l'usage des transports en commun, ou c'est juste un argument pour vendre le projet. Le privé va être présent durant la période de construction et après le déploiement à travers deux consortiums qui se chargeront des travaux d'infrastructures, d'offrir le matériel de mobilité et d'assurer la maintenance. Deux contrats de service sont déjà établis et on y trouve de grands acteurs dans les domaines du génie et de transport tels que SNC-Lavalin et Alstom.

En Ontario, nous étudions la nouvelle ligne de la Confédération, approuvée par le conseil municipal le 19 décembre 2012 et considérée comme une continuité de la ligne Trillium ouverte en 2001. Sur le plan de la gouvernance, plusieurs acteurs ont été associés à ce projet. C'est un partenariat public privé entre la ville d'Ottawa et un consortium d'entreprises privées qui s'occupent de la construction et de l'entretien de cette infrastructure jusqu'en 2038. Ce consortium nommé Groupe de transport Rideau (RTG) est composé de grandes entreprises canadiennes et internationales dans les domaines du génie et de construction ferroviaire.

#### 4.2.2 L'analyse comparée

Afin d'obtenir des résultats pertinents en appliquant le type des études de cas collectifs (Stake, 2005), nous privilégions l'approche comparative. Les chercheurs en administration publique ont recours de plus en plus à l'approche comparative, que ce soit en politique ou en gestion publique. Cela est peut-être dû à la disponibilité de l'information à la main des décideurs

---

<sup>14</sup>[https://www.cdpqinfra.com/fr/reseau\\_electrique\\_metropolitain](https://www.cdpqinfra.com/fr/reseau_electrique_metropolitain)

de politique publique, mais aussi à l'intérêt des chercheurs à trouver un consensus conceptuel basé sur la comparaison des politiques et la ressemblance de leurs effets. L'analyse comparative des politiques a connu un grand élan au cours des années 1970 et au début des années 1980 (DeLeon & Resnick, 1998). Ces analyses ont permis la naissance d'un sous-domaine à part entière qui est l'administration publique comparée (APC). C'est une méthode d'apprentissage et de découverte qui fait appel à l'analyse comparative dans le but de faire progresser les connaissances administratives (Jreisat, 2005). Au-delà des critiques liées au manque de rigueur scientifique, à la non-appropriation et l'inadaptabilité, certains auteurs estiment que les approches comparatives aident à améliorer la fiabilité et l'applicabilité des connaissances en matière d'administration publique (Jreisat, 2010). Hanterais définit la recherche comparative par « un terme largement utilisé pour décrire les études des sociétés, des pays, des cultures, des systèmes, des institutions, des structures sociales et des changements dans le temps et l'espace lorsqu'elles sont effectuées avec l'intention d'utiliser les mêmes outils de recherche pour comparer systématiquement les manifestations des phénomènes dans plus d'un cadre socioculturel temporel ou spatial » — traduction libre — (Jreisat, 2010, p. 2). Cette définition s'applique à notre stratégie de recherche en choisissant de comparer les facteurs déterminant les modèles de gouvernance des mégaprojets (les manifestations des phénomènes) à travers la mise à l'agenda des politiques de mobilité électriques en mobilisant la théorie de Kingdon (mêmes outils de recherche) dans deux villes différentes (plus d'un cadre spatial et temporel). Le but de ce type d'analyse est de créer un effet d'apprentissage à travers l'interprétation des similitudes et les différences entre les deux cas.

Cependant, avec l'effet de l'apprentissage auquel certains auteurs font référence, une étude contextuelle s'impose si nous souhaitons parler de comparaisons fructueuses. Ainsi, des objectifs clairs, une application raffinée des perspectives théoriques et des instruments de recherche valide,

fiable et actualisée offrent à l'approche comparative une meilleure chance de contribuer à l'enrichissement de l'administration publique. Pour Durand & Blais (2016), la validité des données correspond à la qualité de la traduction du concept en mesure représentative de ce concept alors que la fidélité correspond à la qualité de la mesure elle-même<sup>15</sup>. Nous présentons donc dans ce qui suit notre stratégie de collecte de données permettant de réaliser une analyse comparée valide et fidèle.

#### 4.3 COLLECTE ET ANALYSE DES DONNÉES

Deux stratégies de collecte et d'analyse des données caractérisent la recherche dans les sciences sociales, à savoir : qualitatives et quantitatives. Les méthodes qualitatives se basent sur des enquêtes terrain et sur une déduction des résultats à partir de ces recherches. Miller et Fredericks (2003) nous rappellent que le chercheur ne doit pas tomber dans le piège de l'acceptabilité rapide à ces formes d'enquête pouvant constituer une négligence traditionnelle découlant d'un manque de sensibilisation ou d'un type d'obscurcissement subtil. Il est donc nécessaire d'insister sur ce qu'il appelle « la preuve qualitative ».

L'analyse quantitative quant à elle paraît plus simple à utiliser par un chercheur, car elle permet selon Little (1991) d'observer la découverte d'une régularité statistique parmi un nombre de variables et qui constitue plutôt une description empirique des phénomènes sociaux. L'auteur démontre à travers des exemples que cette découverte exige elle-même une explication, de sorte que les résultats statistiques eux-mêmes ne permettent pas de conclure à ce que les relations explicatives soient obtenues parmi les variables.

Par ailleurs, Bradley et al. (2004) démontrent les faiblesses potentielles dans la recherche quantitative publiée dans le domaine de l'administration publique. À travers des exemples, ils nous

---

<sup>15</sup> Dans la littérature anglophone, on parle de la « transparency »

expliquent des défaillances dans la fiabilité et à la validité des mesures utilisées dans la recherche. Pour les auteurs, ces défaillances sont constatées soit parce que le chercheur ne développe et ne teste pas les mesures d'une manière adéquate, soit parce qu'il n'explique pas le processus de choix des mesures lors de sa publication. Enfin, Gorard (2002) propose une combinaison entre les méthodes qualitatives et quantitatives et que celles-ci soient des outils accessibles à différentes phases de la recherche et répondent au but de cette dernière.

Afin de mener une analyse descriptive, interprétative et comparative, nous allons nous baser sur l'analyse documentaire. En effet, cette thèse se basera essentiellement sur des données qualitatives qui serviront à expliquer les concepts à l'étude. Les données quantitatives seront mobilisées seulement pour des raisons descriptives. Enfin, au besoin, des consultations seront sollicitées, sous forme d'entrevues informelles et de demandes d'informations par courriels, afin de compléter les informations et données recueillies par l'analyse documentaire.

#### 4.3.1 L'analyse documentaire

Cette thèse se basera principalement sur l'analyse documentaire comme source d'information principale afin de répondre à notre question de recherche. Il s'agit en premier lieu des archives documentaires qui représentent des sources d'informations assez importantes dans l'ère de la technologie. Justement, ce que nous avons retenu, c'est qu'il ne faut pas se laisser porter par la facilité de l'accès à l'information sans valider sa fiabilité. L'abondance de l'information, c'est aussi de l'information démesurée. Ward (2004) le démontre bien par exemple dans son texte où une information non vérifiable engendre des erreurs dans l'interprétation, et peut avoir des effets non désirables. Le chercheur a recours à la recherche documentaire archivée, certes, parce qu'il ne souhaite pas démarrer sa recherche de rien, il faut s'assurer que l'information recueillie

puisse être utilisée comme preuve (Platt, 1981). Dans ce cas, la confrontation avec d'autres documents et d'autres ressources par l'analyse des hypothèses et le test des informations demeurent nécessaires.

En effet, pour comprendre comment se sont formulés les modèles de gouvernance des deux politiques de mobilité électrique, nous proposons de répartir les sources d'informations écrites en deux catégories : primaire et secondaire.

Les sources d'informations primaires sont des œuvres et des livrables qui sont originaux et produits par les initiateurs et concepteurs des politiques publiques en question. Ces documents sont soit des productions internes publiées par les villes— par exemple des plans stratégiques ; des rapports officiels ; des correspondances ; des études et analyses, et même des discours ; etc. —, soit des documents de presse. Pour ce qui est des sources d'informations secondaires, ce sont des documents complémentaires à la compréhension des sources primaires. Il s'agit des articles évalués par les pairs, des travaux de recherches, des publications d'organismes nationaux et internationaux reconnus, ainsi que des analyses qui interprètent des données de sources primaires.

Le tableau ci-dessous récapitule le sommaire des sources d'informations primaires et secondaires qui seront mobilisées pour l'analyse comparative de cette thèse. Il s'agit ici de présenter un exemple des principales sources à des fins d'éclaircissement, cependant d'autres données seront consultées au fur et à mesure que nous avancerons dans notre analyse.

Tableau 4.3-1 Liste non exhaustive des sources des données

Types de sources	Type de document	Exemples de documents pour étudier le REM DE MONTRÉAL	Exemples de documents pour O'TRAIN OTTAWA
<b>Primaires</b>	Documents officiels du gouvernement	Plan d'action en électrification des transports 2015-2020 du gouvernement du Québec.  Rapport 331 du BAPE, 2016	Lignes directrices en matière d'aménagement axé sur les transports en commun. Ministère des Transports 2012
	Documents officiels de la Ville	La stratégie d'électrification des transports de la Ville de Montréal 2016-2020	Les avantages du train léger. Ville d'Ottawa 2012
	Études, analyses et rapports	Portail de la CDPQ Infra section documentation. L'ensemble des documents qui concernent le REM sont répartis en 4 types : environnement, études et analyses, fiches techniques, juridiques.	Conception, construction, financement et entretien du projet de train léger sur rail d'Ottawa. Rapport soumis au conseil de la Ville le 04/12/2012
	Revue de presse	Articles de quotidiens francophones et anglophones ayant couvert le projet et connus pour la qualité et la fiabilité de leurs informations : Radio-Canada, La Presse, Le Devoir, JDM, etc.	Articles de quotidiens ayant couvert le projet et connus pour la qualité et la fiabilité de leurs informations : Radio-Canada, La Presse, Le Devoir Ottawa Citizen, etc.
	Discours	Les discours entre 2013 et 2017 de Denis Coderre, ex-maire de Montréal, de Couillard, ex-PM du QC et l'un des initiateurs du REM et des dirigeants de la CDPQ	Les discours de Larry O'Brien, maire d'Ottawa entre 2006-2010 qui était contre plusieurs éléments du projet. Et de Jim Watson, maire actuel de la ville d'Ottawa.
<b>Secondaire</b>	Analyses scientifiques	Articles ou revues spécialisées évalués par les pairs	Articles ou revues spécialisées évalués par les pairs
	Monographies	Livres ou chapitres de livres, thèses de doctorat, mémoire de maîtrise	Livres ou chapitres de livres, thèses de doctorat, mémoire de maîtrise
	Analyse du secteur privé	Les rapports des entreprises participantes dans les différentes phases du projet	Les rapports des entreprises participantes dans les différentes phases du projet.

Notre stratégie de collecte des données se base sur la validité interne et externe des données ainsi que sur l'atteinte de la saturation des données. Pour ce qui est de la validité interne, nous souhaitons assurer la fiabilité des instruments informatifs mobilisés. Nous commençons par la recension des articles de la presse francophone et anglophone reconnue, ayant couvert avec professionnalisme les deux projets. En général, ces articles de presse sont riches en informations et on y trouve des enquêtes terrain des journalistes, des données recueillies directement des rapports ou de discours, et des entrevues avec des acteurs clés. Les informations recensées dans ces articles seront confrontées avec d'autres sources primaires, comme les rapports des villes et autres documents officiels, pour assurer la fiabilité de l'information.

En ce qui est de la validité externe, nous cherchons à travers la comparaison de deux cas à contribuer à la généralisation des résultats à l'échelle du Canada. La comparaison de deux cas de mobilité électrique dans deux grandes villes canadiennes situées dans deux provinces différentes permettra de déterminer les convergences et les divergences en matière des processus décisionnels. Les conclusions de cette approche comparative peuvent servir de modèle pour d'autres études empiriques concernant les modèles de gouvernance d'autres mégaprojets d'infrastructures urbaines. D'autre part, les résultats de cette thèse peuvent être considérés par des praticiens et politiciens d'autres villes canadiennes qui visent à mettre à l'agenda des politiques de mobilité électrique comme le projet de tramway de la ville de Québec (2022-2026) qui connaît plusieurs défis de gouvernance<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1093013/maire-labeaume-recherche-perle-renes-projet-tramway-gouvernance>

#### 4.3.2 Précisions du corpus analysé

Afin d'opérationnaliser le cadre d'analyse de cette thèse, nous mobilisons plusieurs outils de recherche. Nous retraçons les facteurs influant le choix des modèles de gouvernance des deux projets dans les différentes sources primaires et secondaires. La période qui sera couverte par notre recherche est différente d'un projet à l'autre.

Pour le REM, nos recherches documentaires de la littérature grise couvrent la période de 2008 à 2018. Le choix de cette période se justifie par les discussions qui se sont accentuées durant cette période, sur la nécessité d'intervenir pour régler les problèmes de la congestion routière et l'augmentation de la demande sur les transports en commun à Montréal. Plus particulièrement après l'apparition de deux rapports du gouvernement du Québec en 2008 et 2013, faisant l'état des lieux des déplacements dans la métropole. L'agence métropolitaine de transports (AMT) a aussi présenté au gouvernement du Québec en 2011 des pistes de solution pour les problèmes de mobilités de l'ouest de l'île et de la Rive-Sud. Cette période permet d'analyser les enjeux autour du projet lors de sa mise à l'agenda et jusqu'à 2016, date du choix du REM comme une solution.

La revue médiatique a révélé une majorité d'articles de presse couvrant la période entre 2014 à 2018. C'est durant cette période que la solution du REM a été proposée, confirmée et mise en exécution. Cette période est marquée aussi par le mandat de Philippe Couillard à la tête du gouvernement du Québec. Nous nous intéressons particulièrement à cette période dans notre revue médiatique afin de nous assurer de couvrir l'ensemble des articles qui analysent la période de la mise à l'agenda. Lors de nos recherches médiatiques, nous avons aussi constaté que la grande majorité des articles de presse après 2018, date de début des constructions, discutent davantage des aspects de mise en œuvre. L'intérêt pour le REM s'est accentué récemment notamment après décembre 2021, moment où la CDPQ Infra a confirmé son projet d'extension du REM vers l'est

de Montréal entre 2023 et 2029 avec un coût estimé à 10 milliards dollars. Cette phase 2 est prévue d'être concrétisée aussi en PPP, nous n'allons pas se concentrer sur cette phase mais quelques articles de presse récents peuvent être mobilisés dans le chapitre de discussion afin de confirmer ou nuancer nos résultats de la phase 1.

Pour ce qui est du O'train, l'analyse couvre la période allant de 2001 à 2012. Puisque le cas du O'train se caractérise par plusieurs phases dans sa concrétisation, nous nous intéressons à la phase 1, la ligne de la Confédération, qui est la plus déterminante pour la mise à l'agenda de tout le projet. Cependant, nous remontons dans notre analyse au début des années 2000, caractérisées par des négociations difficiles entre plusieurs acteurs qui se sont impliqués dans le choix du tracé du futur O'train. Les événements politiques durant cette période ont beaucoup impacté le long processus de la mise à l'agenda de la phase 1 du O'train en 2012. La phase 2 du O'train, en cours de réalisation, ne sera pas analysée en détail et sera discutée juste pour confirmer ou nuancer les résultats de la phase 1. La principale raison de ce choix, c'est que d'abord nous nous intéressons à la mise à l'agenda du projet et non à la mise en œuvre de ses différentes étapes de réalisation. Ensuite, comme nous allons l'expliquer plus tard, nous considérons que la phase 2 est plutôt une continuité de la phase 1 et non une nouvelle mise à l'agenda. Afin de s'assurer d'avoir l'ensemble des informations pertinentes à notre analyse, la revue médiatique couvre la période allant de 2001, date du lancement du premier projet pilote du O'train, jusqu'à 2012 date d'acceptation du projet de la ligne de la Confédération par le Conseil de la Ville.

D'abord, des moteurs de recherches et bases de données sont utilisés dans le cadre de la revue de la littérature, plus particulièrement Google scholar et la bibliothèque de l'université d'Ottawa à travers différentes bases de données mais principalement *Scholars Portal*, *ProQuest* et *ScienceDirect*

Ensuite, pour chacun des projets étudiés, afin de retracer les articles de presse pertinents nous avons utilisé Google Actualités et Eureka, la base de données de la bibliothèque et archive nationale du Québec. Pour chacun des deux cas, nous avons retenu les journaux locaux et nationaux ayant couvert les projets d'une façon fréquente avec une bonne qualité d'analyse et ayant fait des entrevues avec différentes parties prenantes dans les deux projets. Aussi, nous avons diversifié les quotidiens afin d'avoir différents avis et nous assurer d'avoir le maximum d'informations objectives. Les recherches ont révélé pour le cas du REM plus d'articles de presse en français que celui du cas d'O'train traité par la presse francophone et anglophone de la ville d'Ottawa. Nous n'avons pas retenu les courriers des lecteurs puisque nous considérons que les articles de presse réalisés par des journalistes spécialisés fournissent normalement des informations factuelles et vérifiées qui sont plus pertinentes à notre analyse que celle de l'opinion du public.

Enfin, une consultation des portails des deux Villes et des site web des différentes parties prenantes concernées permet d'avoir accès à plusieurs documents officiels, procès-verbaux, plans stratégiques, études, rapports annuels. Le tableau ci-après récapitule la façon avec laquelle nous avons procédé dans notre collecte des données pour les deux projets.

Tableau 4.3-2 Méthode de collecte des données pour le REM et le O'train

	<b>REM</b>	<b>O'TRAIN</b>
Mots clés	« REM Montréal »; « REM » & « gouvernance »; « REM » & « PPP » ; « REM » & « Ville de Montréal »; « REM » & « Philippe Couillard »; « REM » & « gouvernement du Québec » & « gouvernement fédéral »; « REM » & « CDPQ INFRA », « REM » & « AMT », « REM » & « gouvernance du transport à Montréal »;	« <i>Confederation line LRT</i> »; « Train léger sur rail + ligne de la Confédération » ; « confédération line LRT+ PPP »; « O'train + O'brien »; « O'train + Jim Watson »; « O'train +Trillium line + Confederation line LRT »

Nombre d'articles de presse total	<b>Entre 2014 et 2018 : Eureka et Google Actualités : 250 articles</b>	<b>Entre 2001 et 2012 : Eureka et Google Actualités 290 articles</b>
Journaux	367	404
Périodes	5 ans	3 ans
Nombre d'articles retenus	<p><b>Retenir 50 articles les plus pertinents selon les critères d'élimination ci-bas.</b></p> <p>-Presque dans la totalité des résultats de recherche figurent deux mots clés : « REM &amp; CDPQ » et « REM &amp; Couillard »</p> <p><b>Les journaux les plus mobilisés : <i>Le Devoir, Radio-Canada, LaPresse, Les Affaires, Journal de Montréal.</i></b></p> <p><b>Revue périodiques : <i>Relations, Esquisses</i></b></p> <p><b>Critères d'élimination :</b> répétitions de l'article ou de l'information ou de l'entrevue; aucune référence aux modèles de gouvernance ou aux aspects de la mise à l'agenda, articles apparus après 2018 et qui ne traitent pas la période de la mise à l'agenda.</p>	<p><b>Retenir 50 articles les plus pertinents selon les critères d'élimination ci-bas</b></p> <p><b>Les journaux les plus mobilisés : <i>Ottawa Citizen, LeDroit, Radio-Canada, CTV news, CBC.ca</i></b></p> <p><b>Revue périodiques : <i>Ottawamagazine</i></b></p> <p><b>Critères d'élimination :</b> répétitions de l'article ou de l'information ou de l'entrevue; aucune référence aux modèles de gouvernance ou aux aspects de la mise à l'agenda, articles apparus après 2012 et qui ne traitent pas la période de la mise à l'agenda.</p>

#### 4.3.3 Justification du choix méthodologique et Limites.

Nous avons privilégié l'analyse documentaire pour répondre à notre question de recherche pour plusieurs raisons. D'abord, nous considérons que cette approche méthodologique est appropriée au cadre d'analyse de cette thèse. Nous mobilisons le modèle de Kingdon pour expliquer la mise à l'agenda des deux politiques de mobilité. Ce modèle permet de retracer l'évolution historique des deux projets et donc exige de creuser dans la documentation existante

pour rassembler le maximum d'informations détaillées. Pour ce faire, nous nous sommes inspirés de plusieurs thèses pertinentes déposées à l'Université d'Ottawa (Gaudreault, 2019 ; Choinière, 2018) et qui se sont basées sur l'analyse documentaire pour analyser l'évolution historique d'un phénomène. Le grand avantage de notre méthodologie réside dans la disponibilité de l'information sur les cas puisque nous consacrons notre étude à la phase de la mise à l'agenda. La collecte d'information peut être effectuée en ligne via les portails web et aussi par courriels avec des personnes-ressources dans les deux villes pour solliciter une documentation supplémentaire en cas de besoin. Cela va nous permettre d'accéder à une panoplie d'informations à distance sans avoir besoin de réaliser une étude de terrain qui nécessite plus de temps et de budget.

Par ailleurs, il convient de présenter quelques limites méthodologiques concernant la méthode et la stratégie d'analyse suivie. La principale limite méthodologique de cette thèse concerne l'absence d'interaction directe avec les intervenants des deux mégaprojets. En effet, nous avons pris la décision de ne pas réaliser d'entrevues comme prévu à l'origine. La première raison de cette décision concerne la nature de la question de recherche. Cette thèse retrace le parcours évolutif et historique des processus décisionnels pour la mise à l'agenda du REM et du O'train ainsi que les facteurs de gouvernance qui ont influencé cette mise à l'agenda. Dès les premières recherches documentaires pour collectes des données, nous avons constaté la disponibilité d'informations pertinentes qui permettront de répondre à notre question de recherche. La seconde raison est la pandémie de COVID-19, le contexte et les contraintes budgétaires lors de la rédaction de cette thèse ayant affecté notre décision méthodologique. En effet, la rédaction de cette thèse s'est déroulée durant la propagation de la pandémie de COVID-19 et les diverses mesures de confinement qui accompagnent cette pandémie. Considérant les ressources financières limitées durant cette période, ce contexte a eu un impact non seulement sur mes déplacements pour des

actions terrains, mais aussi un impact budgétaire pour assurer le financement de mes études doctorales.

En somme, afin de dépasser les limites du contexte de la pandémie nous avons planifié de procéder à une analyse documentaire et confirmer notre analyse par des entrevues à distance. Cependant, la qualité et l'abondance des sources primaires et secondaires ont largement compensé le manque d'une méthode de collecte de données sur le terrain, y compris des consultations informelles. En effet, les rapports officiels et les articles de presse recensés à travers la collecte des données fournissent des informations reçues à travers des entrevues et des contacts directs avec des décideurs dans les projets. Chose que nous ne sommes pas en mesure de réaliser en raison de la difficulté d'entretenir avec de hauts dirigeants, comme des maires des premiers ministres ou des directeurs généraux, qui peuvent fournir des informations pertinentes pour notre thèse. Nous avons conclu donc que la littérature grise est suffisante pour répondre à la question de recherche. En somme, malgré ces contraintes, nous assumons que les fondations méthodologiques sont solides et que nous avons pris les moyens pour que les résultats soient suffisamment valides et fiables.

## 5 PRÉSENTATION DES RÉSULTATS

---

Après avoir exposé les concepts théoriques et méthodologiques de notre thèse, nous présentons dans ce chapitre les résultats empiriques en nous inspirant du cadre d'analyse. Nous entamons la réponse à notre question de recherche. Nous nous basons sur un cadre d'analyse inspiré de la théorie de Kingdon et le cadre conceptuel sur les facteurs expliquant le recours à des PPP dans les projets d'infrastructures publiques pour approfondir la compréhension sur les déterminants du choix des modèles de gouvernance des grands projets lors de la mise à l'agenda du REM et du O'train.

Nous commençons par le premier cas du réseau électrique métropolitain (REM) qui s'avère intéressant à étudier vu l'importance des effets sur les transports publics dans la région métropolitaine de Montréal. Il est également intéressant d'étudier le modèle de gouvernance proposé par la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ), le promoteur du REM. Il s'agit en effet d'un modèle présenté comme le premier partenariat « public-public » au Québec. Ensuite, nous continuons notre analyse par la présentation d'un deuxième cas du O'train d'Ottawa qui est aussi intéressant à étudier. La mise à l'agenda de ce mégaprojet a été caractérisée par une gouvernance marquée par la multitude d'acteurs avec des intérêts et finalités différentes, choses qui ont rendu sa concrétisation très complexe.

Nous allons dans ce qui suit décortiquer le processus décisionnel de la mise à l'agenda du REM et du O'train en analysant les déterminants permettant à cette politique de voir le jour. Plus particulièrement, nous allons chercher le rôle des entrepreneurs de la politique, la façon et le moment où il y a eu la convergence et couplage des trois courants : problèmes, solution et contexte politique ayant permis l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité. Enfin, nous allons analyser la gouvernance des mégaprojets afin de comprendre leur impact sur la mise à l'agenda.

## 5.1 PREMIER CAS : LE RÉSEAU ÉLECTRIQUE MÉTROPOLITAIN (REM)

Les projets de modernisation du transport sont parmi les plans d'action importants de la Ville de Montréal et du gouvernement du Québec. Nous souhaitons étudier les transformations des politiques de mobilité et les modèles de gouvernance présentement en cours dans la région de Montréal. Nous allons plus particulièrement examiner la mise sur pied de l'ambitieux projet du réseau électrique métropolitain (REM) proposé par la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ). Ce projet s'articule avec d'autres stratégies gouvernementales comme la stratégie d'électrification des transports 2016-2020 de la Ville de Montréal et le plan d'électrification des transports 2015-2020 du gouvernement Couillard.

Afin de mieux comprendre ce projet du REM et son modèle de gouvernance proposé par CDPQ Infra, nous allons analyser le processus pré-décisionnel qui a permis la mise à l'agenda de cette politique. Nous allons ainsi, dans les prochaines sections, mobiliser notre cadre d'analyse de Kingdon déjà présenté dans les chapitres précédents.

### 5.1.1 Les entrepreneurs du REM

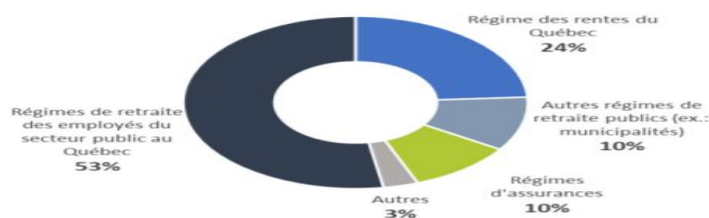
Selon Kingdon (1995), lorsque l'attention du public est distraite sur un enjeu et lorsque le contexte politique n'est pas en faveur d'une proposition d'une politique publique, il est nécessaire que des personnes intéressées par une fenêtre d'opportunité agissent pour la convergence des trois courants. Kingdon rappelle que ces personnes sont les entrepreneurs de la politique ou de la solution tout en avançant qu'aucun type de participants dans une politique ne « dominant » comme entrepreneurs de politiques. Cette situation est un peu différente dans le cas du REM. Il est évident que la CDPQ infra et le premier ministre du Gouvernement du Québec, à l'époque Philippe Couillard, occupent une place importante dans la politique du REM de Montréal. Alors que cette

politique concerne principalement les Montréalais, il est étonnant d’observer que le poids de la Ville de Montréal soit autant limité.

#### 5.1.1.1 *La Caisse de dépôt et placement du Québec.*

Par son implication dans les différentes phases du projet, la CDPQ est un entrepreneur principal qui a proposé le REM comme une solution aux problèmes de mobilité dans la région de Montréal. Comme présenté dans la figure ci-dessous, il s’agit d’un investisseur institutionnel public s’occupant depuis 1965 principalement de la gestion des fonds de retraites et d’assurances de plusieurs organismes publics, parapublics et privés au Québec.

Figure 5.1-1 Liste des principaux déposants du CDPQ en 2019



Source : CDPQ, 2019, p. 4

Le fonds d’amortissement des régimes de retraite<sup>17</sup> est alors le plus important déposant de la Caisse, représentant total de 93 milliards de dollars net (CDPQ, 2019, p. 28). Ce fond regroupe cinq fonds de retraite sous la tutelle du ministère des Finances du Québec. Cependant, avant d’aller plus loin dans l’analyse, il est important de comprendre le cadre juridique et de gouvernance de la Caisse. En effet, cela va nous permettre de comprendre la dynamique et les relations entre la Caisse et ses partenaires, y compris le gouvernement.

<sup>17</sup> Fonds permettant au gouvernement du Québec de capitaliser la part de l’employeur des prestations de retraite des employés des secteurs public et parapublic.

La Caisse relève du gouvernement du Québec, mais avec un certain degré d'indépendance dans son fonctionnement et décisions. La « loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec » considère la Caisse et ses filiales comme des « mandataires de l'État » et non des sociétés de l'État. Le mandat de la Caisse est d'assurer une double mission : « rechercher un rendement optimal du capital des épargnants tout en contribuant au développement économique du Québec » (CDPQ, 2015, p. 134). Par ailleurs, la gouvernance de la CDPQ se caractérise par son indépendance et elle la présente dans ses lois et règlements ainsi que dans ses rapports destinés aux investisseurs :

Le gouvernement du Québec n'intervient dans aucun aspect des décisions d'investissement, des opérations ou des finances de la CDPQ et ne garantit pas la dette de la CDPQ ... au moins les deux tiers des membres du conseil d'administration, y compris le président, doivent être indépendants. (CDPQ, 2019, p. 5)

Selon le dernier rapport annuel, en dix ans, la CDPQ a presque triplé son actif net pour atteindre 340 milliards de dollars en 2019. Cette performance financière n'est pas le fruit du hasard, mais plutôt d'une grande restructuration survenue après la crise financière de 2008. Durant cette crise, la Caisse a perdu 40 milliards de dollars (Fortin, 2014), soit 25 % de ses actifs à l'époque. Cette plus grande perte de l'histoire de la CDPQ était due à des investissements dans des produits financiers et boursiers risqués et visant un rendement sur la liquidité à court terme.

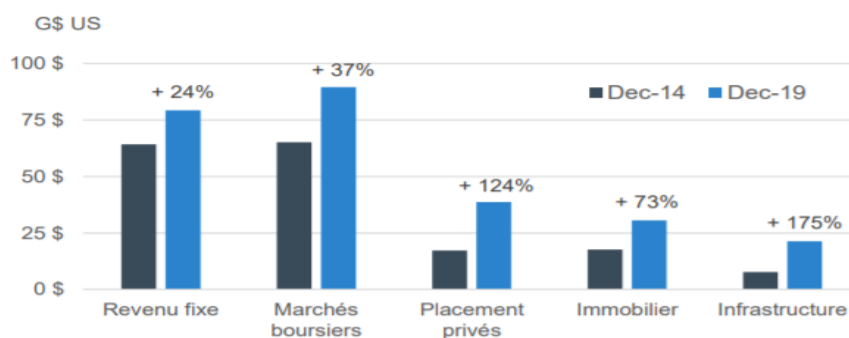
Depuis, la Caisse a changé de stratégie d'investissement en se focalisant sur l'investissement dans des capitaux moins risqués et dans des obligations à revenu fixe. Enfin, tel que présenté dans la figure 5-1-4-2, le but de la nouvelle stratégie d'investissement de la CDPQ est d'investir dans des actifs afin d'assurer un rendement sur le long terme tout en s'impliquant

dans la croissance économique du Québec, ce qui comprend des investissements dans des projets d'infrastructure.

#### 5.1.1.2 CDPQ Infra

Une année avant l'annonce du REM comme une solution aux problèmes de transport dans la région métropolitaine, la Caisse a créé en 2015 la CDPQ infra, une filiale dédiée au développement et à l'exploitation d'infrastructures au Québec et dans le monde.

Figure 5.1-2 Évolutions des actifs de la CDPQ entre 2014 et 2019

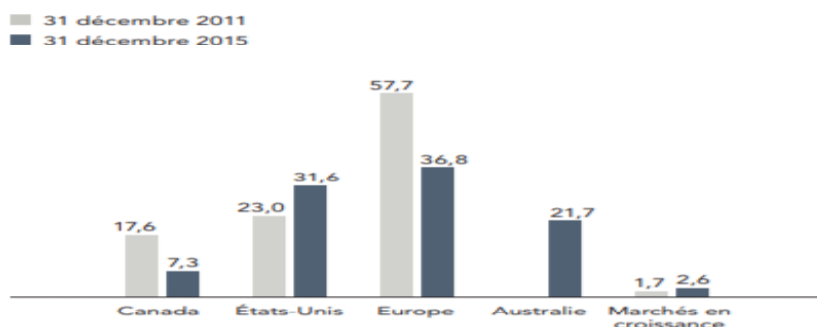


Source : CDPQ, 2019, p. 12

Certes, la Caisse est le premier propriétaire d'immeubles au Québec, à travers sa filiale Ivanhoé Cambridge<sup>18</sup>, cependant une consultation du rapport annuel de la Caisse en 2015 démontre que les investissements dans les infrastructures au Québec n'étaient pas présents à l'époque. Comme présenté dans la figure ci-dessous, les investissements en infrastructures de la CDPQ n'étaient pas présents au Québec et demeurent peu présents au Canada avec 7,3 % du total des actifs d'infrastructures.

<sup>18</sup> <https://www.ivanhoecambridge.com/a-propos/>

Figure 5.1-3 Pourcentages des Investissements dans les infrastructures de la CDPQ en 2015

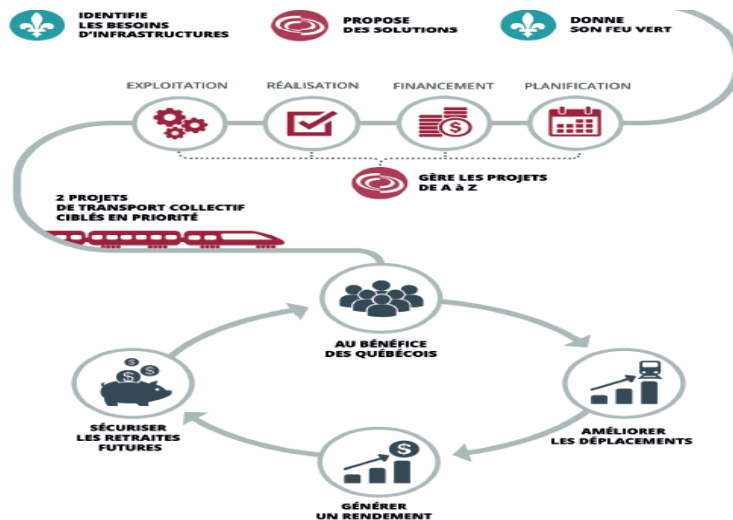


Source : CDPQ, 2015, p. 43

Pour rattraper ce retard, la Caisse a annoncé la création d'un « modèle d'affaires novateur, CDPQ infra, afin de générer davantage de valeur de la mise en œuvre de projets d'infrastructures ainsi que par leur exploitation. » (2015, p. 23). Le modèle d'affaires qui est proposé par CDPQ Infra se veut novateur, car il se distingue des PPP par l'intervention de cette entité dans les phases de conception et de développement. La CDPQ Infra souhaite réunir la capacité financière et l'expertise technique dans le but de rester le maître d'ouvrage principal dans les grands projets d'infrastructure. La CDPQ envisage d'appliquer ce modèle dans les futurs mégaprojets d'infrastructures dont elle sera responsable au Québec, y compris ceux dans le domaine des transports publics. Sa responsabilité sera d'assumer l'ensemble du cycle d'un projet : la planification, le financement, la réalisation et de l'exploitation.

Ce modèle, présenté dans la figure ci-dessous, est constitué de sept étapes : tout d'abord, le gouvernement annonce un besoin d'infrastructure, c'est à ce moment là où se fait la mise à l'agenda du projet. CDPQ Infra propose alors une solution qui devra être approuvée par le gouvernement. Une fois cette autorisation reçue, CDPQ Infra devient responsable de l'ensemble de la planification, du financement, de la réalisation et de l'exploitation du projet.

Figure 5.1-4 : Le modèle d'affaire de la CDPQ Infra



Source : CDPQ Infra, 2016, p. 8

Une étape cruciale présentée dans le modèle est celle de la rentabilité. La mission de la CDPQ Infra ne peut être différente de son actionnaire principal la CDPQ, à savoir : la fructification de l'argent des épargnants via des projets rentables. Cette situation nous renvoie à une réalité plus complexe, celle d'une institution parapublique qui cherche à exploiter des infrastructures offrant un service public avec la philosophie d'une entreprise privée. Alors, quel modèle de gouvernance sera privilégié dans le cas du REM afin de mener ce modèle d'affaires au succès ? Et quelle sera la position du gouvernement dans cette situation ? C'est ce que nous tâchons de comprendre plus tard dans notre analyse.

#### 5.1.1.3 Le premier ministre Philippe Couillard (2014-2018)

En rappelant les propos de Kingdon (1995) sur les qualités associées aux entrepreneurs comme la persévérance, le niveau de connectivité avec les autres acteurs, la capacité de convaincre, etc., certaines de ces qualités peuvent être attribuées à Philippe Couillard. Elles peuvent expliquer

en même temps sa proposition de régler les problèmes de transport à Montréal et sa capacité d'avoir plus d'attention autour de cette proposition.

À la base, Philippe Couillard est un médecin neurochirurgien et membre du Parti libéral du Québec. Depuis sa nomination comme chef du Parti libéral en 2013 où il a succédé à Jean Charest, Philippe Couillard était considéré comme plus rationnel. Un des collègues de M. Couillard, le Dr Lamontagne, ex-président du Collège des médecins, annonce : « en général, les neurochirurgiens, c'est du monde spécial ». « Ils ont une espèce d'attitude différente des autres, constate-t-il. Un peu l'air hautain, un peu distant. C'est des gens super rationnels. » (Boivin, 2012). Philippe Couillard, qui a commencé la pratique de la neurochirurgie à l'âge de 28 ans, est aussi connu pour son intelligence et son aisance à établir une bonne connectivité avec les autres. « Ceux qui le côtoient vantent invariablement son intelligence. Ça en est redondant. L'ex-ministre David Whissell souligne son habileté politique, sa capacité à bien s'entourer et son souci d'attacher toutes les ficelles pour faire avancer ses dossiers. » (Boivin, 2012)

Le Dr Lamontagne affirme que Philippe Couillard :

Ferait un bon premier ministre, encense-t-il. Il a l'air d'un chef d'État. Il est complètement bilingue, anglais-français, et il parle arabe en plus. Envoyez ce gars-là n'importe où, il ne nous fera jamais honte. C'est un gentleman, capable d'écouter, d'avoir des idées et qui n'a pas peur de défoncer les portes. Il a des qualités qui pourraient être très utiles au Québec. (Boivin, 2012)

Le premier ministre Philippe Couillard a choisi son message inaugural devant l'Assemblée nationale du Québec, le 21 mai 2014 pour annoncer des mesures concrètes face aux enjeux des transports publics à Montréal. M. Couillard est même allé droit au but en annonçant que le vrai

problème des transports publics à Montréal est bien celui de la gouvernance. En procédant ainsi, le premier ministre a souhaité attirer l'attention sur un problème que les autres gouvernements n'ont pas évoqué. Il a choisi son inauguration, un évènement largement médiatisé et attendu par la population, pour provoquer l'ouverture d'un nouveau « *problem window* » qui est celui de la gouvernance des transports publics dans la grande région de Montréal.

Afin d'orienter le courant des problèmes vers l'interaction avec les autres courants, la dynamique des acteurs tend vers la préparation du terrain pour la proposition de la solution. Dans le cas du REM, le gouvernement du Couillard en était le principal mobilisateur durant cette période. Une mobilisation concrétisée à travers des stratégies et des plans d'action ainsi qu'une coordination avec la communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Depuis l'élection du Parti libéral en 2014, le gouvernement du Québec s'est penché sur la gouvernance des transports publics dans la région du Grand Montréal jugée comme situation problématique. Une gouvernance caractérisée par un nombre élevé d'intervenants et des difficultés de planification d'un service et de prix adaptés aux besoins des usagers. Nous présentons ainsi les principaux intervenants dans les transports publics dans la région de Montréal afin de comprendre l'évolution du modèle de gouvernance qui encadre ce service public et sa relation avec le REM qui sera présentée dans la section sur la gouvernance du REM.

- **La communauté métropolitaine de Montréal (CMM)**

Créée en 2001, la CMM est une organisation constituée des élus municipaux qui représente 82 municipalités de la grande région de Montréal. Sa mission est de « Planifier, coordonner et financer les compétences stratégiques qui façonnent le territoire et le développement de la région. » (CMM, 2018, p. 8) La CMM est dirigée par un conseil composé de 28 élus et présidé par le maire de Montréal, ainsi qu'un comité exécutif composé de 8 membres représentatifs des territoires de

la région. Ce comité aussi présidé par le maire de Montréal veille sur l'application des règlements et l'attribution des contrats. Le conseil nomme aussi les membres des 6 commissions consultatives des différents domaines de compétences de la CMM.

Figure 5.1-5 Les instances décisionnelles de la CMM



Source : CMM, 2018, p. 10

Le transport en commun représente l'un des domaines de compétence de la CMM et suit les orientations du gouvernement du Québec dans le but d'atteindre les objectifs de développement de la région. En effet, l'instrument de gouvernance clé qui encadre les orientations du gouvernement en matière de développement des transports est celui du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD). Il s'agit de l'outil clé des orientations, plans et pratiques de l'aménagement et développement territorial dans la région de Montréal. Le PMAD a été lancé en 2011 pour définir les orientations jusqu'à 2031 de trois axes centraux : des milieux de vie durable, des réseaux de transport performants et structurants et un environnement protégé et mis en valeur. Pour ce qui est du transport, à la suite de la demande du Ministère des Affaires municipales, Régions et Occupation du territoire (MAMROT) au CMM, il a désormais visé à « favoriser un aménagement du territoire encourageant l'utilisation du transport en commun et des modes non motorisés plutôt que l'automobile...et inciter l'utilisation de ces infrastructures comme leviers principaux du développement urbain métropolitain et local. » (BAPE, 2016, p. 47)

La première étape de l'élaboration du PMAD est l'adoption d'un projet de plan par la CMM. Le gouvernement ainsi que les villes et municipalités concernées transmettent au CMM un avis et une consultation publique a été tenue. Un règlement édictant le PMAD devait être adopté par la CMM. Le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire devait ensuite donner son avis sur la conformité du PMAD aux orientations gouvernementales pour qu'il entre en vigueur (CMM, 2012, p. 5).

Les mécanismes de gouvernance instaurés pour produire le PMAD confirment la position centrale du gouvernement du Québec de mettre la lumière sur les problèmes de mobilité. En effet, l'axe de transport dans la région métropolitaine occupe alors une place centrale dans le PMAD et envisage des investissements de 23G\$ entre 2010 et 2020.

Tableau 5.1-1 Répartitions des projets des transports en commun dans la région de Montréal 2010-2020

Immobilisations envisagées pour la période 2010-2020	
<b>PROJETS MAINTIEN ET AMÉLIORATION DES ACTIFS</b>	
RÉSEAU DU MÉTRO Ex.: remplacement des MR-63 et MR-73 + programmes Réno	6,5 G\$
RÉSEAU DES TRAINS DE BANLIEUE Ex.: remplacement du matériel roulant + centres d'entretien et garages	1,0 G\$
RÉSEAU D'AUTOBUS Ex.: entretien des infrastructures et renouvellement des parcs d'autobus	2,3 G\$
AUTRES PROJETS Ex.: projets administratifs et service clientèle tous réseaux	0,5 G\$
<b>TOTAL MAINTIEN ET AMÉLIORATIONS DES ACTIFS</b>	<b>10,3 G\$</b>
<b>PROJETS DE DÉVELOPPEMENT</b>	
RÉSEAU DU MÉTRO Ex.: prolongements du métro et matériel roulant additionnel	6,5 G\$
RÉSEAU DES TRAINS DE BANLIEUE Ex.: train de l'Est + planification de l'AMT	2,1 G\$
RÉSEAU TRAMWAY ET SLR Ex.: réseau initial tramway Montréal et SLR A-10	2,5 G\$
RÉSEAU D'AUTOBUS Ex.: voies réservées Pie-IX et mesures préférentielles + acquisition autobus	1,5 G\$
<b>TOTAL DÉVELOPPEMENT</b>	<b>12,6 G\$</b>
<b>TOTAL — ENSEMBLE DES PROJETS</b>	<b>22,9 G\$</b>

Source : CMM, 2012, p136

- [L'agence métropolitaine de transport \(AMT\) et les conseils intermunicipaux de transport \(CIT\)](#)

L'agence métropolitaine de transport (AMT) « était » un acteur important durant la phase de détermination des problèmes de transport dans la région de Montréal. Nous utilisons l'imparfait puisque l'AMT n'existe plus, elle a été abolie et remplacée par d'autres entités depuis juin 2017 : le Réseau des transports métropolitains (RTM) et l'autorité régionale de transport métropolitain

(ARTM). En effet, la gouvernance du transport métropolitain de la grande région de Montréal a connu un changement important en regroupant un ensemble intervenant pour passer de 16 à 5 organismes.

L'AMT était une agence créée en 1996 sous la tutelle du ministère des Transports du Québec avec un objectif de développer le transport en commun dans la région métropolitaine<sup>19</sup>, notamment les trains et les bus des banlieues de Montréal. Le service de transport des municipalités non couvertes par l'AMT était géré par ce qui était appelé les Conseils intermunicipaux de transport (CIT) et Organismes municipaux et intermunicipaux de transport (OMIT). La loi 60<sup>20</sup> qui régleme ces organismes permettait de planifier des services de transport, mais l'exploitation et l'entretien se faisaient par le privé sous forme de PPP. Ces CIT et OMIT étaient constitués au total de 12 organismes répartis entre la couronne nord et couronne sud de la région métropolitaine.

En somme, à travers la présentation de ces organismes et leurs instruments de gouvernance, nous constatons que le Gouvernement du Québec occupe un rôle central dans le processus décisionnel des transports publics dans la région de Montréal. Le PM Couillard a saisi ce rôle afin d'annoncer, dès sa nomination en 2014, des changements importants sur le plan de la gouvernance du transport public métropolitain. Avec le lancement du REM, ces changements peuvent avoir un impact sur l'avenir du transport public dans toute la région de Montréal, que nous analyserons dans la section sur la gouvernance du REM. Enfin, cette annonce de ces changements a provoqué l'ouverture d'une fenêtre problème qui a attiré plus l'attention sur les enjeux des transports publics dans la grande région de Montréal.

---

<sup>19</sup> Elle regroupait un territoire de 83 municipalités.

<sup>20</sup> <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showDoc/cs/C-60.1?&digest=>

### 5.1.2 Facteurs déterminants du courant des problèmes de la mobilité à Montréal

Comme nous l'avons déjà expliqué, nous nous basons sur le modèle des courants de Kingdon durant notre analyse du processus décisionnel du cas du REM. Le premier courant est celui de la phase problème, qui va nous permettre de définir les problèmes et les contraintes de la mobilité urbaine qui ont justifié la proposition du REM comme une solution. Nous commençons par l'analyse de la nature et des types de problèmes, ensuite nous présenterons les indicateurs et les symboles qui ont été mobilisés pour convaincre les décideurs et enfin nous étudierons les rétroactions des citoyens et l'évaluation des politiques de transports existantes dans la région de Montréal.

Pour ce faire, nous allons limiter notre analyse du courant du problème sur la période allant de 2008 à 2016. Le choix de cette période est justifié par l'intensité du problème, c'est-à-dire la période où les études du gouvernement, les rapports d'autres organismes et les articles de presse ont attiré l'attention sur les problèmes de mobilité dans la région de Montréal.

#### 5.1.2.1 *Nature et typologie des problèmes*

La grande région métropolitaine de Montréal est la plus importante en matière de population dans la province du Québec avec plus de 4 millions d'habitants selon Statistique Canada<sup>21</sup>. Cependant, une grande partie des déplacements se fait vers le centre-ville de l'île de Montréal pour le travail, ce qui crée des flux de déplacement énorme dans les heures de pointe. Le principal problème qui revient dans les rapports annuels de gestion du ministère de Transport de Québec, avant la proposition du REM, est celui de la croissance continue de l'achalandage sur les

---

<sup>21</sup> <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=F&Geo1=CMACA&Code1=462&Geo2=PR&Code2=01&SearchText=montreal&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=Population&TABID=1&type=0>

routes et dans les transports collectifs. Cela provoque une grande congestion des réseaux de transports (BAPE, 2016).

Plusieurs raisons de ces congestions sont avancées (ARTM, 2013, p. 5). On trouve notamment la croissance démographique dans les périphéries de la ville de Montréal et la concentration d'un grand nombre de bureaux au centre-ville de Montréal, ce qui a provoqué une augmentation du trafic provenant de l'extérieur de Montréal dans les heures de pointe du matin.

Pour ce qui est de l'augmentation du nombre de déplacements vers le centre-ville, le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (MTMDET) s'est basé sur les enquêtes « origine-destination<sup>22</sup> ». Ce sont des enquêtes téléphoniques menées auprès d'un échantillon de ménages d'une zone urbaine, réalisées conjointement entre le ministère et des partenaires de mobilité tous les cinq ans depuis 1970. Sur son portail, le ministère considère que ces enquêtes permettent de « mesurer la mobilité des personnes et son évolution; analyser le comportement et les choix des modes de transport des usagers; réaliser des prévisions de la demande en transport; et alimenter des modèles de simulation des déplacements sur les réseaux ». <sup>32</sup>

L'enquête sur Montréal qui précède la mise à l'agenda du REM a été réalisée en 2013. Elle s'est accomplie sur la base d'une collaboration entre le ministère des Transports (MTQ), l'Agence métropolitaine de transport (AMT), l'Association québécoise du transport intermunicipal et municipal (AQTIM), la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), le Réseau de transport de Longueuil (RTL), le Secrétariat à la région métropolitaine (SRM), la Société de transport de Laval (STL) et la Société de transport de Montréal (STM). Cette enquête a été menée sur un

---

<sup>22</sup> <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/Planification-transports/enquetes-origine-destination/Pages/enquetes-origine-destination.aspx>

territoire comprenant 158 municipalités de la grande région métropolitaine<sup>23</sup>, sous forme d'un sondage téléphonique auprès d'un échantillon de 5 % de cette population.

Les résultats de cette enquête démontrent que 83 % de la croissance de la population du territoire couvert par l'enquête provient de l'extérieur de l'île de Montréal (ARTM, 2013, p. 14). À l'automne 2013, 2 464 000 déplacements sont effectués chaque matin entre 5h et 9h dans la région de Montréal et la moitié de ces déplacements sont pour le motif du travail (ARTM, 2013, p. 25). Selon le même rapport, le centre-ville de Montréal continue d'être le principal pôle d'emploi de la région avec 21 % de concentration des lieux de travail. Le tableau ci-dessous représente les variations entre 1998 et 2013 en matière de déplacement vers le centre-ville de Montréal en utilisant différents modes de transports. À l'intérieur de l'île de Montréal, on constate une tendance haussière significative pour les transports collectifs et actifs<sup>24</sup>, ce qui peut expliquer l'achalandage élevé dans les transports en commun durant les heures de pointe.

*Tableau 5.1-2 Les déplacements dans l'île de Montréal vers le centre-ville en différents modes*

	Période de pointe du matin			24 heures		
	1998	2013	Variation	1998	2013	Variation
Automobile	120 825	131 209	+ 9 %	278 876	245 935	- 12 %
Transport collectif	120 382	203 717	+ 69 %	227 474	338 609	+ 49 %
Transport actif	12 589	24 261	+ 93 %	100 649	124 775	+ 24 %
<b>Total</b>	<b>253 796</b>	<b>359 187</b>	<b>+ 42 %</b>	<b>606 999</b>	<b>709 313</b>	<b>+ 17 %</b>

*Source : BAPE, 2016, p. 40*

#### 5.1.2.2 Indicateurs justifiant les problèmes d'achalandage et de congestion

Afin de justifier le problème de la croissance de l'achalandage dans les transports en commun et la congestion sur les routes, le gouvernement a publié plusieurs rapports contenant des statistiques et avis d'experts. En effet, le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de

<sup>23</sup> La carte du territoire couvert par l'enquête en annexe

<sup>24</sup> Selon le Gouvernement du Canada, le transport actif consiste à utiliser sa propre énergie pour se rendre d'un endroit à un autre comme à pied et à vélo.

l'Électrification des transports du Québec a publié en 2014 — seulement une année avant la création de la CDPQ Infra — une évaluation des coûts socio-économiques dus à la congestion routière dans la région de Montréal. L'enquête se réalise tous les cinq ans depuis 1993, et le rapport de 2014 prend l'année 2008 comme référence. Le rapport trouve que la congestion causée<sup>25</sup> par la surcapacité du réseau routier coûte 1.85G\$ CA (Ministère des Transports du Québec<sup>26</sup>, 2014, p. 1). Selon la même étude, 88 % de ce coût est causé par les retards des personnes dans les embouteillages, engendrant des pertes de temps productif dans l'emploi, les études ou le commerce. D'autres coûts associés au trafic routier y sont considérés dans cette perte comme les coûts additionnels de l'utilisation des véhicules, de l'utilisation de carburant et de l'émission de contaminants atmosphériques et de gaz à effet de serre (Ministère des Transports du Québec, 2014, p. 2).

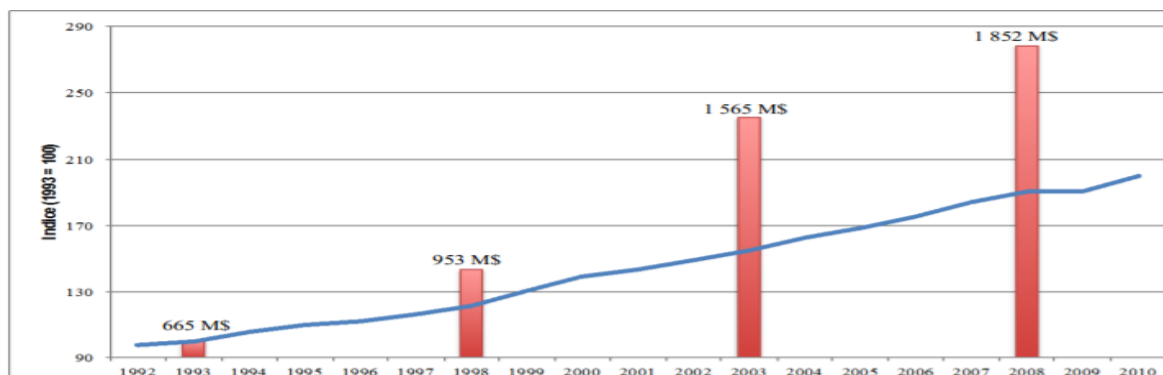
Pour attirer l'attention au sujet de l'intensité des répercussions économiques de la congestion sur l'économie québécoise, le rapport a établi une comparaison entre l'évolution du produit intérieur brut (PIB) du Québec et l'évolution des coûts économiques de la congestion routière. Comme présenté dans la figure, les auteurs de cette comparaison ont pris l'indice 100 pour illustrer le PIB en 1993.

---

<sup>25</sup> Cela ne tient pas compte des situations occasionnelles comme les accidents ou les travaux de construction. Le coût ne comprend pas aussi les impacts sur la productivité des entreprises ou les impacts sur la santé.

<sup>26</sup> Le rapport est réalisé par des experts économistes du cabinet « Les Conseillers ADEC » au nom du ministère.

Figure 5.1-6 : Comparaison entre l'évolution du PIB du Québec et des coûts de la congestion dans la région de Montréal entre 1992 et 2010 (indice, 1993=100)



Source : rapport ADEC, 2014, p. 51

Cependant, la congestion dans les réseaux routiers de la région de Montréal reste un vrai défi pour le gouvernement du Québec et la ville de Montréal. Selon l'enquête 2013 « d'Origine-Destination », 70 % de l'ensemble des déplacements dans les heures de pointe dans la région de Montréal se font en voiture (ARTM, 2013, p. 22), avec une augmentation du parc automobile de 11 % en 2013 par rapport à 2008 pour atteindre 2 458 000 voitures à la disposition des ménages de la région métropolitaine (ARTM, 2013, p. 17). Pour le rapport de cette enquête, alors que l'usage de l'automobile a connu une croissance de 15 % en 2013 par rapport à 2008, la part du marché des transports publics est restée stable avec 23 % des déplacements motorisés durant la période de pointe du matin pour le territoire métropolitain et 35 % pour la seule ville de Montréal (ARTM, 2013, p. 24).

Cette situation provoque des temps et des parcours d'embouteillage énormes, plus particulièrement à l'intérieur de l'île. Comme présenté dans le tableau suivant, les Montréalais passent presque la moitié du parcours en congestion pour aller travailler le matin. Par conséquent, les transports en commun sont aussi touchés par ce problème de congestion. Selon les chiffres du Ministère du Transport, « 40 % des distances parcourues par les autobus sont en congestion

pendant la période de pointe du matin et que les retards associés correspondent à 32 % des temps de parcours » (BAPE, 2016, p. 42).

Tableau 5.1-3 : La congestion du réseau routier dans la région métropolitaine de

	Montréal	Laval	Rive-Sud	Couronne Nord	Couronne Sud	Total du réseau
% du réseau en congestion	42	29	21	13	8	23
% de la distance parcourue en congestion	46	39	28	17	14	30

Source : BAPE, 2016, p. 42

En somme, comme nous l'avons présenté dans le modèle de Kingdon, les statistiques et les graphes représentent des symboles intéressants pour les entrepreneurs de la politique pour démontrer l'intensité du problème. En effet les éléments discutés dans cette section ont démontré que le ministère du Transport a mobilisé plusieurs experts pour démontrer qu'il y a un vrai problème de mobilité à Montréal. à travers des statistiques et des analyses

### 5.1.2.3 Évaluation de l'état des transports et des réactions dans la région de Montréal.

Pour proposer une nouvelle politique, Kingdon insiste sur le rôle important des réactions prévenantes de la part des parties prenantes et des citoyens, à la suite de l'interprétation des statistiques et la démonstration des effets néfastes futurs, si le problème persiste. Dans le cas de l'état des transports à Montréal, plusieurs études et rapports de différents organismes publics et privés, ainsi que de la part de la société civile, ont fait part de la dégradation de la situation.

Ces réactions concernent soit l'état de saturation des transports publics et des routes, soit l'impact de cette situation sur les usagers. Pour ce qui est de l'évaluation des transports publics, la Ville de Montréal, directement concernée, a déclaré dans un rapport sur le réaménagement du centre-ville que « l'intervention de la Ville, appuyée par les gouvernements supérieurs, devient

essentielle [...] sur le transport » (Ville de Montréal, 2016, p. 7). En plus de la congestion des artères vers le centre-ville, la cause de cet appel d'intervention est la saturation de la plupart des transports en commun en direction du centre-ville.

La Ville de Montréal a affirmé dans ce rapport que plusieurs lignes de métro et de bus atteignent la capacité maximale dans les heures de pointe<sup>27</sup>. La Ville indique que 1800 bus traversent le pont Champlain en provenance de la Rive-Sud vers le centre-ville de Montréal, provoquant ainsi une saturation de la voie réservée aux bus et une congestion chronique autour du terminus central au centre-ville de Montréal (Ville de Montréal, p. 33). En plus de la surcharge des trains de banlieue de Deux-Montagnes durant les heures de pointe, la Ville de Montréal a annoncé des travaux majeurs dans plusieurs artères régionales menant au centre-ville dans les quinze années suivant la publication du rapport. Le rapport du BAPE souligne que dans ces conditions, « il est plausible que la situation se soit détériorée » (BAPE, 2016, p. 43). Cet état de situation met alors une grande pression sur le gouvernement pour agir.

Le second type d'évaluation concerne l'impact de ces congestions sur les usagers et sur l'environnement. Les congestions et travaux routiers ont des répercussions psychologiques et organisationnelles sur les travailleurs. C'est ce que confirme une enquête réalisée en 2016 par l'Ordre des conseillers en ressources humaines agréées du Québec (CRHA) avec la firme CROP. Cette enquête<sup>28</sup> a choisi un échantillon de 541 travailleurs, pour constater que les employés de la région de Montréal sont les plus touchés par les répercussions liées aux travaux routiers et à la congestion : stress à 57 %, irritabilité à 68 % et fatigue à 60 %. Aussi, 915 conseillers en ressources

---

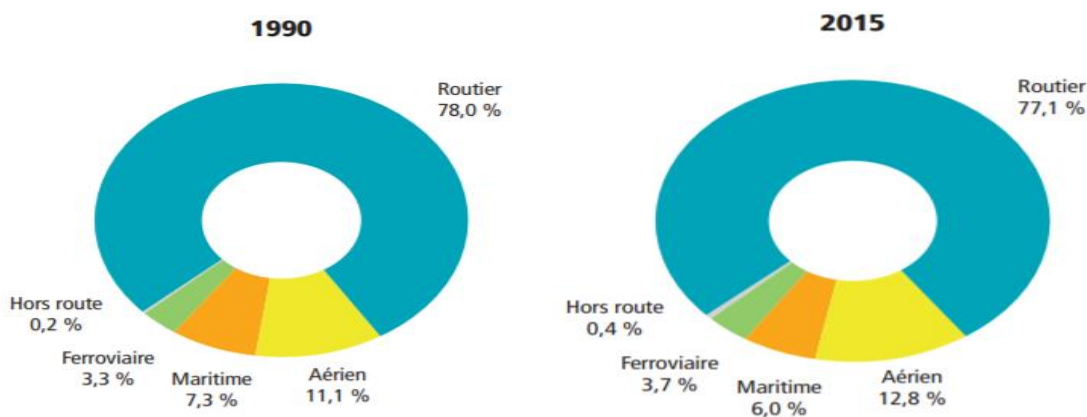
<sup>27</sup> La carte du centre-ville de Montréal en annexe démontre la saturation et vulnérabilité des réseaux de transport en période de pointe.

<sup>28</sup> <https://ordrecrha.org/salle-de-presse/communiqués-de-presse/2016/un-sondage-cropcrha-confirme-que-les-travaux-routiers-et-la-congestion-entraînent-des-repercussions>

humaines ont été consultés et 82 %<sup>25</sup> constatent un absentéisme et surtout des retards de plus en plus élevés en raison de ces conditions routières.

En ce qui concerne l'impact sur l'environnement, à Montréal, les émissions du gaz à effet de serre des transports sont les plus polluantes avec 40 % de toute autre activité (Ville de Montréal, 2015, p. 6). Ce constat relève du rapport de la Ville de Montréal en 2015 qui présente un inventaire des émissions de gaz à effet de serre dans la ville. Comme présenté dans le graphe ci-dessous, le transport routier consacre la part la plus élevée des émissions équivalentes en CO<sub>2</sub> avec 3 477kt en 2015. Cela représente trois fois les émissions des GES des industries manufacturières et de la construction.

Figure 5.1-7 : Part des émissions GES de différents modes de transport à Montréal



Source : Ville de Montréal, 2015, p. 21

Ce qui est marquant, c'est que les émissions des transports routiers sont restées stables depuis 1990, et ce, malgré les plans de plusieurs gouvernements depuis 2006 pour la réduction des GES. Certes, le plan d'action 2006-2012 du gouvernement du Québec a atteint son objectif de réduire les émissions de 6 % par rapport à 1990, mais pas les émissions des transports routiers à Montréal.

### 5.1.3 Les facteurs déterminants du courant solution

Cette section est une continuité de notre analyse du processus décisionnel du REM pour comprendre les facteurs déterminants de la mise à l'agenda d'un mégaprojet de train léger sur rail dans la région de Montréal. Nous allons présenter la politique de mobilité privilégiée comme une solution aux problèmes de mobilités présentés dans la section précédente. En appliquant le modèle de Kingdon, nous présentons d'abord la « *short-list* » des solutions aux problèmes de congestion proposées pour comprendre le choix de la solution finale. Ensuite, nous analyserons la solution finale qui est celle du REM à travers les cinq aspects proposés par Kingdon, à savoir une solution : connue et défendable, faisable techniquement et financièrement, acceptable par la société et enfin anticipe les contraintes futures. Cette analyse va nous permettre de déterminer la dynamique des entrepreneurs de la politique du REM ainsi que le modèle de gouvernance qui accompagne cette dynamique.

#### 5.1.3.1 La demande du gouvernement du Québec et la proposition des solutions

La piste des solutions remonte à 2011 lorsque l'AMT a amorcé plusieurs études d'ingénierie pour trouver une solution aux problèmes de mobilité dans la région de Montréal. Deux parties de la région ont été déterminées comme primordiales afin de soulever les défis de mobilité que nous avons déjà présentés dans la section précédente, à savoir l'Ouest-de-l'Île de Montréal et la Rive-Sud de la ville. Des conclusions de ces études ont fait appel à la nécessité d'adapter l'offre du transport en commun en provenance de ces régions d'ici 2031 pour éviter des répercussions majeures sur la mobilité des personnes (BAPE, 2016, p. 68).

En 2014, quatre scénarios se sont proposés par l'AMT à la suite à ces études dans un cadre de plan de développement de la mobilité de l'Ouest (Bisson, 2014) : un système léger sur rail (SLR) reliant le centre-ville de Montréal au centre commercial Fairview à Pointe-Claire, en passant

par Lachine, Dorval, la cour Turcot et relié à l'aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau de Montréal (aéroport de Montréal). Un second scénario propose également un système léger sur rail avec le même parcours, mais s'arrêtant à l'aéroport. Un troisième favorise une bonification du service de train de banlieue sur la ligne existante Vaudreuil-Hudson. Un quatrième propose le développement du service par autobus dans l'ouest de Montréal, complété par une amélioration des services sur la ligne Vaudreuil-Hudson.

Chacune des quatre solutions du plan de mobilité de l'Ouest-de-l'Île présente des avantages et des limites que nous présentons dans le tableau suivant :

*Tableau 5.1-4 Liste des scénarios possibles pour répondre aux défis de la mobilité de l'ouest de l'île*

Scénarios	Avantages annoncés par l'AMT	Limites annoncées	Coût d'implantation prévu
<b>SLR du centre-ville de Montréal à Fairview</b>	-Couverture plus vaste de l'ouest  -Taux de réponse aux besoins de mobilité plus élevé : 84 % -sans émission CO <sub>2</sub>	-Option la plus coûteuse.  -Selon « la Coalition train de l'ouest », le SLR va demander un cycle d'études interminables engendrant plus de coûts qui s'ajoutent aux 22 millions déjà dépensés depuis 2011.	3,9 \$ milliards
<b>SLR de l'aéroport au centre-ville</b>	-Rayonnement de l'aéroport et participation aux structurations et développement économique de la ville -Taux de réponse aux besoins de mobilité : 77 % -sans émission CO <sub>2</sub>		3,5 \$ milliards
<b>Bonification du service de train de banlieue</b>	-Exploitation de l'infrastructure existante -moins coûteuse	Polluant puisque les trains roulent en diesel.	2,5 \$ milliards
<b>Développement du service par autobus dans l'ouest de Montréal</b>	-l'option la moins coûteuse.	Taux de réponse limité aux besoins de mobilité : 62 %	1,8 \$ milliards

Source : adapté à partir de La Presse du 31 mai 2014

Pour les quatre scénarios, l'AMT a indiqué qu'il s'agit de pronostics et que les coûts sont calculés d'une façon très sommaire avec une probabilité d'erreur « considérable pouvant varier de 20 % à 100 % » (Bisson, 2014). En réponse à une question du BAPE, l'AMT a précisé que ces scénarios « devaient faire l'objet d'un dossier d'opportunité pour déterminer la meilleure option. Elle ajoute toutefois que la démarche n'a pas abouti, les études n'ont pas été réalisées et le dossier d'opportunité n'a pas été produit ».

Par ailleurs, en 2015, l'AMT et le ministère des Transports de Québec ont réalisé une deuxième étude des besoins concernant cette fois un second plan cherchant des solutions pour les défis de mobilités sur le pont Champlain liant la Rive-Sud de Montréal au centre-ville. Cette étude a conclu « qu'il est nécessaire d'intervenir afin d'améliorer le transport collectif pour permettre d'accueillir la croissance anticipée des déplacements entre la Rive-Sud et Montréal » (AMT&MTQ, 2015, p. 91). Le rapport indique que trois modes de transport peuvent être envisageables pour déterminer la meilleure solution, soit le métro léger, le tram-train et le système rapide par autobus. Cependant, l'étude précise que :

Ces systèmes doivent être développés et analysés afin de valider leur capacité à répondre aux besoins identifiés, puis d'évaluer leur performance au regard des objectifs et des résultats recherchés. Ces solutions potentielles devront faire l'objet de livrables distincts. Les prochaines étapes du projet associées à la faisabilité des solutions susceptibles de répondre à la demande anticipée seront documentées de façon à faire ressortir les caractéristiques techniques et opérationnelles des différents modes de transport performants. (AMT&MTQ, 2015, p. 91)

En sommes, les deux projets : le plan de mobilité de l'Ouest-de-l'Île et le plan des transports collectifs de la Rive-Sud de Montréal constituent les deux plans qui visent à « résoudre »

les problèmes de mobilité de la région de Montréal. Les scénarios que nous avons présentés pour les deux plans peuvent être considérés comme la « *short list of ideas* » que Kingdon présente comme les alternatives à la solution finale non seulement pour des fins de comparaison, mais aussi pour convaincre l'opinion publique de l'efficacité de la solution choisie.

#### 5.1.3.2 *Le REM comme une solution disponible et défendable*

Selon le modèle de Kingdon, pour adopter une politique publique, les entrepreneurs de la solution doivent souvent justifier sa disponibilité et défendre son impact positif pour les citoyens.

En avril 2016, la CDPQ infra, une filiale de la Caisse de dépôt du Québec (CDPQ), a proposé le Réseau électrique métropolitaine (REM) comme une solution intégrante. L'entrepreneur de la solution a assuré qu'il respecterait la loi sur les transports qui oblige la CDPQ à trouver des modes d'intégration du REM au réseau du transport actuel, en lançant des discussions avec les acteurs clés de transport de la région. Nous revenons plus en détail sur les caractéristiques de la CDPQ et CDPQ infra plus tard dans l'analyse des entrepreneurs de la politique.

Selon la CDPQ<sup>29</sup>, le réseau du REM sera intégré au réseau du transport existant par des connexions avec des trains de banlieue et avec trois stations du métro des lignes bleues, vertes et orange. Ainsi pour assurer l'intermodalité et la multimodalité, l'entrepreneur de la solution propose l'exploitation de l'antenne Deux-Montagnes et la création de trois nouvelles antennes : antenne Rive-Sud, antenne Sainte-Anne-de-Bellevue, antenne de l'aéroport. Avec la collaboration des sociétés de transport de la région de Montréal, les services de bus seront adaptés et plusieurs correspondances avec les nouvelles stations du REM seront assurées. En outre, pour assurer la

---

<sup>29</sup> Afin d'alléger le texte et ne pas répéter la même source, l'ensemble des données sur le REM sont disponible sur le portail du REM <https://rem.info/fr/reseau-express-metropolitain>

durabilité dans les déplacements des voyageurs, des ententes d'aménagement de places de stationnements à côté des stations REM ont été conclues avec BIXI, Communauto, Car2go.

Figure 5.1-8 la carte complète du REM intégré au réseau actuel



Source : portail du REM

Le REM est présenté par la CDPQ Infra comme l'un des plus importants projets de réseaux de transport automatisé au monde avec un coût de construction estimé à 6,3 milliards de dollars, 67 km et 26 stations. Le projet prévoit la création de 35 000 emplois durant et après la construction et compte générer autour de 4 milliards de dollars de revenu et une économie sur les pertes de congestion routière de 1,9 milliard de dollars. De plus, les études environnementales prévoient qu'après sa mise en service, le REM va contribuer à une économie de 680 000 tonnes des gaz à effet de serre sur 25 ans.

Une autre technique utilisée par l'entrepreneur du REM afin de convaincre le gouvernement et l'opinion publique est la présentation des avantages de la solution en comparant avec la situation actuelle. Par exemple, la Caisse présente sur le portail du REM sa nouveauté, qui est de desservir plusieurs zones urbaines de la grande région de Montréal exclues du réseau du métro, en liant la Rive-Sud aux banlieues de la Rive-Nord et de l'ouest tout en passant par le centre-ville. Une extension est également prévue pour l'aéroport international Montréal Trudeau, considéré comme l'un des aéroports les plus achalandés du Canada, mais peu desservi par le transport public avec une seule ligne de bus direct. Ainsi la fréquence des trains est prévue toutes les 2min30 au centre-ville et tous les 10min vers l'aéroport avec un temps de parcours de 24min entre la station McGill et l'aéroport, au lieu de 55min par le service de transport public actuel. Pour ce qui est de l'infrastructure, le réseau est construit sur des surfaces terrestres, souterraines et aériennes. Enfin, la nouveauté sur les quais sera l'installation des portes palières qui vont s'ouvrir uniquement avec les portes du train. Cette technologie largement utilisée en Asie sera une première en Amérique du Nord vise le maximum de sécurité et permet d'éviter des retards des trains puisqu'il s'agira d'un obstacle protecteur des voies contre les objets échappés.

- **Le BAPE critique et la CDPQ Infra défend :** Le BAPE a critiqué plusieurs points jugés importants dans un rapport détaillé présenté en décembre 2016 au ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Les critiques concernent des aspects dans la planification et l'implantation du projet du REM. Nous résumons ces critiques.

*Encadré 5.1.6 : critiques du BAPE envers le projet du REM*

- La commission d'enquête constate que le promoteur n'a pas diffusé d'analyse comparative détaillée entre un métro léger sur rail en site propre protégé, un tram-train et un système rapide par autobus, dans l'axe de l'autoroute 10, entre la Rive-Sud et le centre-ville de Montréal, une étape pourtant jugée nécessaire dans l'étude des besoins réalisée en 2015.
- La commission d'enquête constate que CDPQ Infra inc. n'a pas démontré qu'il avait réalisé une évaluation comparative entre le projet proposé et les différentes options qui avaient été envisagées pour desservir l'Ouest-de-l'Île de Montréal, autant en ce qui concerne la détermination des secteurs à desservir que le mode de transport à préconiser.
- La commission d'enquête constate que tout au long de son mandat, elle disposait d'une information incomplète sur les données d'achalandage et sur la planification de l'offre de service du projet du Réseau électrique métropolitain.

*Source : BAPE, 2016*

Dans un communiqué de presse de deux pages publiées en janvier 2017, la CDPQ Infra a considéré le rapport du BAPE comme contenant de « nombreuses erreurs et incompréhensions ». Pour sa part, le BAPE a défendu son rapport en précisant que la CDPQ Infra « a déposé d'importants documents seulement à la mi-décembre, alors que le BAPE venait d'achever son rapport remis au ministre de l'Environnement le 22 décembre » (Normandin, 2017).

Ce qui est notable dans la solution proposée par la CDPQ Infra concerne les rajouts et les modifications dans la réalisation du projet. La CDPQ Infra a proposé de convertir en métro léger 31 km des 67 km de la ligne des trains des banlieues, sous la responsabilité de l'AMT, entre Deux-Montagnes à l'Ouest-de-l'Île et le centre-ville. Cette conversion représente 46 % de la longueur du REM, cela veut dire que le REM va bénéficier de l'installation ferroviaire existante et la CDPQ Infra va donc économiser une bonne somme considérable dans la phase de construction. En somme, la CDPQ Infra a souhaité défendre son projet comme une meilleure solution pour l'ouest de l'île en mentionnant que :

La réalité des citoyens de l'Ouest-de-l'Île, qui demandent depuis des décennies une optimisation du transport collectif dans leur secteur. Les carences du transport collectif dans l'Ouest-de-l'Île ont été documentées dans plusieurs rapports du gouvernement et des municipalités du secteur. La commission omet aussi de mentionner que Montréal est une des seules grandes villes du monde dont l'aéroport n'est pas relié au centre-ville par un lien ferroviaire moderne, une situation que le REM viendra corriger grâce à l'antenne ouest. (CDPQ Infra, 2017, p. 2)

Concernant la ligne du Deux-Montagnes, le BAPE s'est interrogé sur la valeur ajoutée du REM et souligne dans son rapport que ce dernier ne va pas offrir le confort requis pour les passagers. Cette critique du BAPE est justifiée par le nombre inférieur des places assises dans le REM en comparaison aux trains de la banlieue.

Actuellement, durant l'heure de pointe, les trains de la ligne Deux-Montagnes sont utilisés bien au-delà de leur capacité. Jusqu'à 8 450 personnes s'entassent dans les 5 trains de l'heure de pointe qui ont une capacité théorique de 6 500 personnes. Durant cette période, le nombre de passagers debout s'élève à 790 par train, soit le double de la quantité recommandée. Le nombre de places assises dans le REM serait inférieur à celui des trains de banlieue et se situerait entre 20 % et 25 % de la capacité des rames. Or, l'amélioration du confort serait la principale attente des usagers de la ligne Deux-Montagnes selon un sondage réalisé par l'AMT. (BAPE, 2016, p. xi)

La CDPQ Infra réplique en invoquant la négligence du BAPE d'une information importante, c'est-à-dire qu' « avec 30 départs en heure de pointe en direction Montréal (plutôt que 5, comme aujourd'hui), et 120 départs pour le reste de la journée (contrairement à 17, comme aujourd'hui), le REM permettra de multiplier par six la fréquence de la ligne Deux-Montagnes. » (CDPQ Infra, 2017) Il est vrai que le BAPE affirme que durant l'heure de pointe, les trains de la ligne Deux-Montagnes sont utilisés bien au-delà de leur capacité. Jusqu'à 8 450 personnes s'entassent dans les 5 trains de l'heure de pointe qui ont une capacité théorique de 6 500 personnes (BAPE, 2016).

Cependant, la CDPQ Infra n'a pas justifié les raisons pour lesquelles « la conversion de la ligne de train de banlieue de Deux-Montagnes ne faisait pas partie du mandat original donné à

CDPQ Infra par le gouvernement, alors qu'elle représente, à elle seule, 46 % de la longueur de réseau électrique métropolitain et 50 % des stations. Le promoteur n'a pas réalisé d'évaluation comparative des différentes options permettant l'amélioration de l'offre de service sur la ligne de trains de banlieue de Deux-Montagnes. » (BAPE, 2016, p. 8)

Par ailleurs, la CDPQ Infra a utilisé les raisons écologiques et la congestion pour défendre l'implantation du REM sur le pont Champlain comme alternative au développement des services par autobus. Pour la Caisse, « les services d'autobus en voie réservée sont actuellement saturés et n'ont pas la capacité d'accommoder la demande future, notamment en raison de la congestion importante qu'ils créent autour du terminus Centre-ville à Montréal. La mise en place d'un service de métro léger automatisé et électrique permettra de régler ce problème, tout en éliminant les émissions de GES des autobus actuels selon la CDPQ Infra.

Enfin, en guise de réponse aux critiques du BAPE, le premier ministre de l'époque Philippe Couillard a affirmé que le REM va se concrétiser.

M. Couillard, qui n'avait pas lu le rapport en détail, a indiqué qu'il pourrait y avoir des « ajustements », mais il a rappelé que le BAPE était un organisme consultatif et que la décision appartenait au gouvernement. Le BAPE pourrait avoir outrepassé ses compétences, a avancé M. Couillard : « Les analyses économiques, ce type d'étude là, je ne suis pas certain que c'est dans leur mandat précis de faire ça. » (Corriveau & Shields, 2017)

#### *5.1.3.3 Acceptabilité de la solution et faisabilité technique et budgétaire*

Selon le modèle de Kingdon, la solution doit être adéquate avec les valeurs des décideurs et acceptable pour la société. Le défi de la CDPQ Infra ici est donc de convaincre les automobilistes à laisser leurs voitures à la faveur du REM (Corriveau et Shields, 2017). Ce point est crucial et

constitue l'essence même du REM puisqu'il est présenté comme la solution aux problèmes de congestion dus au fort usage des voitures pour les déplacements dans la région de Montréal. Selon le rapport du BAPE, « la prévision de la demande liée au transfert modal de l'automobile vers le réseau électrique métropolitain, pour les quatre antennes, représenterait seulement 10 % de la demande totale du réseau en période de pointe du matin. La majeure partie de sa clientèle proviendrait des usagers actuels du transport en commun. » (BAPE, 2016, p. 85). Pour ce faire, en plus des réponses aux critiques du BAPE présentées dans la section précédente, la CDPQ Infra présente sur son portail les qualités éventuelles du REM.

La CDPQ Infra table sur les avantages que peut fournir le REM en matière de temps de parcours et de fréquence des trains pour convaincre les automobilistes. Le tableau suivant résume les gains de temps anticipés par le REM par rapport aux autres moyens de transport.

Figure 5.1-9 Comparaisons du temps de parcours et fréquence entre REM et modes de transports actuels

	Temps de parcours			Fréquence	
	EN VOITURE ACTUELLEMENT	TRANSPORT COLLECTIF ACTUELLEMENT	REM	TRANSPORT COLLECTIF ACTUELLEMENT	REM
<b>De la Rive-Sud au centre-ville</b>	40 à 50 min. en moyenne	20 à 25 min. en moyenne de Chevrier	15 à 20 min. de l'échangeur A10/A30	aux 15 min.	aux 3 à 6 min.*
<b>De l'aéroport au centre-ville</b>	30 à 45 min. en moyenne	45 à 60 min. en moyenne	25 à 30 min.	aux 8 min.	aux 6 à 12 min.*
<b>De l'Ouest au centre-ville</b>	50 min. en moyenne	45 à 50 min. de Sainte-Anne-de-Bellevue en moyenne	35 à 40 min. de Sainte-Anne-de-Bellevue	aux 20 min. en moyenne	aux 6 à 12 min.*
<b>De Deux-Montagnes au centre-ville</b>	Plus d'une heure	40 à 45 min. en moyenne	35 à 40 min.	aux 30 min. en moyenne	aux 6 à 12 min.*

\* Selon l'évolution de l'achalandage

Source : CDPQ Infra, 2016, p16

Sur le plan technique, l'entrepreneur de la solution a défendu son choix d'un système de transport sur un site propre protégé plutôt qu'un système de site propre partagé. Selon la définition de l'étude de l'AMT et le MTQ (2015), le site propre partagé est séparé physiquement des autres

infrastructures, mais il peut être accessible ou franchissable par les autres modes de transport à des carrefours. Le site propre partagé apporte des contraintes d'exploitation. La vitesse d'exploitation y est plafonnée, ce qui limite sa capacité. De plus, comme le véhicule partage la chaussée avec d'autres modes, des perturbations de sa circulation peuvent survenir (AMT et MTQ, 2015, p 87). Un site propre protégé désigne une infrastructure totalement inaccessible et infranchissable aux autres types de véhicules et usagers, et dont l'usage est strictement réservé aux véhicules des transports collectifs pour lesquels il est conçu. Le site propre protégé permet une vitesse d'exploitation plus élevée, une meilleure disponibilité du système et une capacité de transport supérieure (AMT et MTQ, 2015, p 87).

C'est justement la raison que la CDPQ Infra avance en réponse aux questions du BAPE et d'autres acteurs sur le choix du REM sur un site protégé plutôt que de choisir un système partagé de type tram-train ou un tramway. Comme, nous l'avons présenté dans l'encadré sur les critiques du BAPE, ce dernier accuse la CDPQ infra de ne pas déposer une étude comparative technique entre le REM et les autres modes de transports. En réponse à cette critique, en plus de rappeler la saturation des systèmes des bus entre la Rive-Sud et le centre-ville et l'impossibilité technique d'augmenter le service en raison de la congestion et la saturation sur le pont Champlain lors des heures de pointe. L'entrepreneur affirme que :

CDPQ Infra a effectué des analyses de diverses technologies avant d'arrêter son choix sur un système de métro léger. L'option du tramway a été considérée. Les analyses démontrent toutefois qu'un tramway ne s'adapterait pas facilement à une hausse de l'achalandage, qu'il augmenterait la congestion routière en utilisant les voies routières existantes, en plus d'être plus cher à exploiter qu'un métro automatisé. Finalement, les déplacements en tramway sont beaucoup plus lents

qu'en métro léger, rendant le tramway peu attrayant comme mode de transport efficace pour répondre aux besoins des usagers du Grand Montréal. La vitesse commerciale moyenne d'un tramway est de 20 km/h, alors qu'elle sera de 60 km/h pour le REM. Un trajet de l'aéroport au centre-ville prendra entre 18 et 26 minutes en REM, alors qu'il pourrait prendre plus d'une heure en tramway. (CDPQ Infra, 2017)

Pour ce qui est des caractéristiques technologiques, le projet du REM propose le modèle du métro léger type Alstom Metropolis comme matériel roulant. Les moteurs du train utilisent l'électricité pour rouler et l'alimentation du réseau se fera par caténaire<sup>30</sup>. Il s'agit aussi d'un métro à conduite automatisée sans l'existence d'un conducteur à bord et l'ensemble du réseau sera piloté d'un centre de contrôle. 128 trains Metropolis seront mis en circulation sur le REM, ainsi les 4 voitures de chaque rame sont équipées de 128 sièges et pourront accueillir jusqu'à 780 passagers. La longueur du train sera de 76m20 et dans les heures de pointe, il sera aussi 17 % plus large que le métro Azur actuellement en circulation.

Sur le plan de la faisabilité budgétaire, le financement total des 6,3 milliards de dollars prévus pour le projet sera réparti comme suit<sup>31</sup> : le CDPQ Infra financera 3,18 milliards du projet; le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada financeront 1,3 milliard chacun; l'autorité régionale de transport métropolitain financera 512 millions et Hydro-Québec financera 295 millions.

---

<sup>30</sup>« Système d'alimentation électrique de véhicules, constitué de câbles porteurs et de fils de contact suspendus à distance constante au-dessus des voies et servant à la transmission du courant aux véhicules munis d'un appareil (pantographe) articulé situé sur le toit du train et qui capte le courant électrique par frottement sur une ligne aérienne de contact. » (Office québécois de la langue française)

<sup>31</sup><https://www.cdpqinfra.com/fr/projets/rem/planification>

Tout indique que la CDPQ n'a pas éprouvé de difficulté pour convaincre le gouvernement à adhérer et accepter le projet du REM. En effet, en plus du coussin financier confortable dont dispose la CDPQ que nous avons présenté précédemment, le gouvernement a accordé à la Caisse la possibilité d'appliquer son nouveau modèle d'affaire d'infrastructure et de s'occuper du projet de A à Z, selon la rentabilité de l'investissement. On observe que les études approfondies pour des solutions alternatives n'ont pas été réalisées par le gouvernement et plusieurs pistes de solutions sont restées en suspens. C'est ainsi que le gouvernement du Québec a demandé en septembre 2015 à CDPQ Infra, la nouvelle filiale de la Caisse de dépôt et placement du Québec, de commencer la planification de deux projets de transport collectif. Le document de cette demande qui contient de grandes orientations n'est pas rendu public, selon le BAPE (BAPE, 2016, p. 67).

Pour faire référence à cette demande, le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (MTMDET) propose de consulter le plan québécois des infrastructures 2015-2025. Ce plan annonce les projets qui pourraient « éventuellement être pris en charge par la Caisse, soit la mise en place d'un système de transport collectif sur le nouveau pont Champlain et l'implantation du Train de l'ouest de Montréal, incluant la desserte de l'aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau de Montréal » (gouvernement du Québec, 2015, p. 15). L'année d'après, le plan 2016-2026 a annoncé que ces projets sont du ressort de la CDPQ Infra.

En fait, dans ce Plan québécois des infrastructures, le gouvernement précise qu'il a privilégié la CDPQ comme partenaire pour les trois raisons suivantes :

- « Permettre aux citoyens de bénéficier de l'expertise de la Caisse en matière de grands projets d'infrastructures et à cette dernière de faire fructifier les épargnes de ses déposants dans des projets d'infrastructures québécois ». (Gouvernement du Québec, 2015, p. 13)

- « Le gouvernement a privilégié, comme partenaire, la Caisse de dépôt et placement du Québec, une institution publique déjà impliquée ailleurs dans le monde dans des projets d'infrastructures de grande envergure ». (Gouvernement du Québec, 2015, p. 15)
- « Les limites budgétaires auxquelles le gouvernement est confronté, de nouveaux modèles d'affaires et de financement ont été examinés pour renouveler ou développer des infrastructures essentielles ... permettant ainsi au gouvernement de préserver une marge de manœuvre budgétaire pour la réalisation d'autres projets pour le Québec. »  
(Gouvernement du Québec, 2015, p. 15).

Nous constatons à travers les raisons invoquées par le gouvernement dans le choix de la CDPQ Infra comme partenaire privilégié que les contraintes budgétaires et de financements publics sont centrales. Par ailleurs, le gouvernement a transmis à la CDPQ Infra les études réalisées à titre indicatif et a laissé à la Caisse « la responsabilité d'établir les priorités quant au choix du mode de transport collectif à implanter et aux territoires précis de desserte » (BAPE, 2016, p. 70).

En somme, afin de défendre sa proposition, l'entrepreneur de la solution a promis dès la phase de planification un ensemble d'impacts positifs sur différentes composantes. Le tableau ci-dessous résume ces impacts. Cependant, des précisions manquent quant à l'impact résiduel et l'étude a seulement utilisé le terme « significatif » pour l'ensemble des composantes.

Tableau 5.1-5 les impacts positifs du REM anticipés par la CDPQ Infra

COMPOSANTES TOUCHÉES	SECTEUR TOUCHÉ	DESCRIPTION DE L'IMPACT	IMPACT RÉSIDUEL
Qualité de l'air et climat	Toutes les antennes	Réduction des émissions de GES et polluants atmosphériques par transfert de l'automobile/autobus au REM	Significatif
Habitat du poisson (ruisseau Bertrand)	Antenne aéroport	Le remplacement des ponceaux améliorera l'habitat du poisson	Significatif
Retombées économiques	Toutes les antennes	Investissements et création d'emplois Réduction des coûts liés à la congestion routière Gain de temps et augmentation de la productivité	Significatif
Transport collectif	Toutes les antennes	Mise en service d'un service de transport en commun complémentaire rapide et fiable Amélioration de l'intégration aux réseaux de transport collectif existants	Significatif
Circulation routière	Toutes	Réduction de la congestion routière par transfert de l'automobile au REM Réduction de la congestion routière aux abords du TCV	Significatif
Activités récréotouristiques	Toutes les antennes	Accès facilité à l'aéroport et à divers pôles d'activités récréatives du Grand Montréal	Significatif
Climat sonore	Centre-ville de Montréal Antenne Deux-Montagnes	Réduction du bruit de la circulation des automobiles et autobus près du TCV et remplacement des trains par un métro léger moins bruyant sur ligne Deux-Montagnes	Significatif
Sécurité routière	Antenne Deux-Montagnes	Suppression des passages à niveau sur la ligne Deux-Montagnes	Significatif

Source : CDPQ Infra, 2016, p. 30

#### 5.1.3.4 Anticipation des contraintes futures

En suivant la même logique, la CDPQ Infra assure que son choix du REM comme solution considère à la fois les aspects opérationnels, économiques, techniques et écologiques afin d'anticiper les contraintes futures. Par exemple la Caisse confirme qu'elle s'est basée sur des études qui anticipent une forte évolution de la population dans l'Ouest-de-l'Île et sur la Rive-Sud d'ici 2031. Pour la Caisse, le REM va accompagner cette évolution et offrira un service adapté aux besoins de la population, en augmentant par exemple dans les heures de pointe la capacité d'accueil des métros et en assurant des départs supplémentaires.

Il en est de même pour l'anticipation des contraintes techniques en choisissant par exemple de construire un nouveau tracé sur le corridor de l'autoroute 40 au lieu de partager la voie ferroviaire avec le CN. Cela va permettre :

En raison des nombreux tunnels requis, la construction de voies dédiées au REM le long de l'autoroute 20 engendrerait des coûts d'immobilisation de 3,5 G\$ et 3,9 G\$, soit 1 G\$ de plus que le tracé suivant l'axe de la 40; Finalement, dans l'éventualité où l'axe de l'autoroute 20 était privilégié, les travaux de reconstruction de l'échangeur Turcot rallongeraient l'échéancier de construction du REM de quatre ou cinq ans. La mise en service du REM serait reportée, alors même que les réseaux de transport actuels sont déjà saturés. (CDPQ, 2017)

D'autre part, afin d'anticiper les critiques envers le manque d'accessibilité à plusieurs stations de métro actuel, l'entrepreneur du REM fait la promotion d'un projet avec une accessibilité universelle, que ce soit dans les stations qui seront toutes équipées d'ascenseurs transversants<sup>32</sup> ou à l'intérieur des trains avec des espaces aménagés pour les personnes à mobilité réduite et des couleurs adaptées aux malvoyants<sup>33</sup>. L'ensemble des stations prendront en considération les difficultés des personnes ayant un handicap visuel. Les façades seront construites en verre transparent pour bénéficier de la lumière naturelle et les changements contrastes de la lumière intérieure seront réglés par une lumière suffisante, mais non éblouissante. Enfin, toute information écrite sera offerte en braille aussi et les annonces seront diffusées en mode sonore. Il y aura un changement de texture au sol à l'endroit où se trouvent les portes des trains sur les quais des stations et aux aires d'attente des autobus.

---

<sup>32</sup> Ce sont des ascenseurs de type « *pass through* » avec deux portes pour faciliter aux personnes à mobilité réduite l'accès à l'entrée et la sortie de l'ascenseur.

<sup>33</sup> La délimitation des portes avec du vert foncé et les barres d'appui en jaune fluo.

#### 5.1.4 Les facteurs déterminants du courant contexte politique

Toujours en appliquant le modèle de Kingdon, nous poursuivons dans cette section notre analyse des facteurs influençant le processus décisionnel pour la mise à l'agenda du REM et qui influencent par conséquent le choix de son modèle de gouvernance. En plus des facteurs dans le courant problème et dans le courant de la solution, le contexte politique constitue un facteur tout aussi influent. Comme le démontre Kingdon dans son analyse, le contexte politique comporte les déterminants suivants : les changements dans l'opinion publique et dans les positions du gouvernement ainsi que la pression des forces organisées. Nous présentons alors dans ce qui suit ces facteurs déterminants pour comprendre les impacts du contexte politique sur la mise à l'agenda du REM. Cette analyse va nous permettre de déterminer la dynamique des acteurs dans cette période et leur influence sur le modèle de gouvernance du REM.

##### 5.1.4.1 *Le contexte politique favorable*

Selon la théorie de Kingdon, on étudie les changements dans les positions du gouvernement qui expliquent les impacts sur les décisions lors de la mise à l'agenda d'une politique. Dans le cas du REM, certes nous n'avons pas constaté un changement de positions ou d'opinions à l'intérieur des gouvernements municipal et provincial, cependant le grand changement était l'arrivée du gouvernement libéral en 2014. Ce changement a constitué, selon nos constats, le début d'une fenêtre d'opportunité politique et cela a accéléré la mise à l'agenda du REM.

En effet, au moment de la proposition et la mise à l'agenda du REM comme solution aux problèmes de transports à Montréal, le maire de l'époque Denis Coderre était maire de la ville de Montréal depuis 2013. Malgré les critiques du BAPE, l'ancien ministre au sein du cabinet de plusieurs cabinets du Parti libéral du Canada a soutenu publiquement et a facilité la mise à l'agenda du REM.

Il a annoncé lors de la tenue d'un conseil municipal débattant les critiques du BAPE envers le REM pour Montréal :

Les vrais enjeux c'est : est-ce que vous voulez, oui ou non, que le Réseau électrique métropolitain se fasse ? On peut trouver toutes sortes de bibittes. On peut jouer toutes sortes de cartes, mais la réalité c'est ça : êtes-vous pour ou contre un projet visionnaire qui est le plus important depuis les 50 dernières années ? (Coderre cité dans Chapdelaine, 2017)

De plus, plusieurs plans ainsi que plusieurs discours du maire Coderre affirment son soutien au REM et son engagement envers le gouvernement Couillard pour l'électrification des transports. Par exemple, la « *stratégie d'électrification des transports* » de la Ville de Montréal, annoncée par Coderre, s'engage pour une collaboration active avec la CDPQ Infra pour réussir le projet du REM. Elle se donne même un échéancier de concrétisation semblable à celui du REM, c'est-à-dire entre 2016 et 2020. Cette stratégie considère le REM non seulement comme une opportunité d'amélioration de la desserte des zones concernées, mais aussi comme une occasion pour « le développement immobilier aux bords des 24 stations du REM » (Ville de Montréal, 2016, p. 21).

Il en est de même pour « la stratégie centre-ville » que nous avons présenté précédemment. Dans une présentation de son bilan devant la chambre de commerce de Montréal, le maire Coderre a annoncé que :

La stratégie centre-ville permettra d'accueillir 50 000 nouveaux résidents, notamment des familles avec enfants. Elle mise sur le développement du Réseau électrique métropolitain, sur l'accès aux rives, et sur la transformation des grands

ensembles institutionnels aux pieds du mont Royal, pour nous doter d'un centre-ville plus accessible, plus mixte, très dense, de qualité, qui rayonnera partout dans le monde. (Archive de Montréal, 2017, p. 57)

Par ailleurs, le changement dans le gouvernement provincial était d'un impact considérable dans la mise à l'agenda du REM. En effet, dès l'élection du Parti libéral du Québec et l'arrivée de Philippe Couillard à la tête du gouvernement québécois, plusieurs plans et annonces décisives ont été faits. Par exemple, lors du message de son discours d'investiture devant l'Assemblée nationale, le premier ministre Philippe Couillard a insisté sur l'importance de poursuivre les investissements dans les politiques d'électrification des transports. Un message bien reçu par l'opposition, notamment par le chef du Parti québécois qui a salué cette volonté du premier ministre (Bellerose, 2014). Il s'agissait alors d'un point de ralliement entre l'opposition et le parti au pouvoir et d'une continuité de la politique de mobilité du gouvernement précédent. En effet, en 2013, par exemple, l'ex-première ministre et chef des péquistes à l'époque a annoncé « la stratégie d'électrification des transports avec un budget prévu de 516 millions de dollars » (Radio-Canada, 2013).

#### *5.1.4.2 La pression des forces organisées*

Dans le cas du REM, il y a eu un consensus entre la majorité et l'opposition politique ainsi qu'un appui de la société civile et des groupes sociaux pour des solutions innovantes face aux enjeux de la mobilité à Montréal. Comme présenté dans la section précédente, le REM se veut une solution qui respecte un ensemble d'exigences économiques, sociales et environnementales.

Cependant, le rapport du BAPE a laissé entendre qu'il y a un manque d'informations précises sur l'impact environnemental, notamment en ce qui concerne l'impact du REM sur la réduction des émissions CO<sub>2</sub> dans la région de Montréal ainsi qu'un point polémique qui concerne le choix des terres agricoles pour implanter l'antenne de la Rive-Sud (BAPE, 2016).

Au sujet des émissions de GES, le BAPE a souhaité faire pression sur l'entrepreneur sur sa façon d'évaluer les émissions.

L'estimation ne comprend pas, pour le moment, une quantification totale des émissions sur le réseau routier actuel du Grand Montréal. De plus, selon les données disponibles, il est également impossible de déterminer les effets indirects qu'aura l'exploitation du REM tels qu'une diminution du trafic routier qui pourrait mener à des taux d'émissions de GES inférieurs sur les grands axes en périphérie du tracé. (BAPE, 2016, p. 128)

Une évaluation qui estime une réduction annuelle de « 16 800 t éq. CO<sub>2</sub>/an. Cette diminution correspondrait à 0,15 % du bilan total du transport routier de la Communauté métropolitaine de Montréal. » (BAPE, 2016, p. 128) Même si le CDPQ Infra a riposté pour répondre à cette limite pour dire que : « Ce chiffre correspond à l'estimé préliminaire, loin du chiffre révisé de 35 000 t. éq.CO<sub>2</sub> en 2021 » (CDPQ, 2017). Même avec ce chiffre, la diminution des GES dans la région métropolitaine ne serait que de 0,31 % du total des émissions routières.

Comme nous l'avons présenté, les émissions des transports sont les plus élevées de toutes les activités de la région (40 %) et la réduction des GES est utilisée comme une des principales raisons du REM. Avec 0,31 % de réduction des émissions CO<sub>2</sub> annuel, on est bien loin de l'objectif de 30 % annoncé par le maire Coderre. Ce dernier chiffre amène à s'interroger sur l'utilité environnementale de ce mégaprojet qui coûtera des milliards de dollars. On peut se poser des questions telles que : est-ce plutôt une forme de « marketing écologique » pour convaincre l'opinion publique de l'utilité du projet ?

Pour ce qui est de l'exploitation des terres agricoles sur la Rive-Sud pour construire la nouvelle antenne sur Brossard, « 36,3 hectares de terres agricoles sont menacés de disparaître » (Corriveau, 2016). La commission de protection des territoires agricoles (CPTAQ) a essayé de faire pression sur le gouvernement pour trouver des alternatives à la construction du REM dans des zones autres que celles choisies par la CDPQ Infra. Il s'agit d'un organisme gouvernemental ayant pour mandat de fournir des autorisations pour exploiter des terres agricoles à des fins autres que l'agriculture.

Cependant, sa requête a été déclinée et la CDPQ Infra a insisté sur le fait que le terrain choisi est le seul qui dispose de la superficie nécessaire pour aménager les équipements de la station terminale. Elle défend son choix par le fait que :

La relocalisation de la station Rive-Sud dans le quadrant est de l'intersection des autoroutes 10 et 30 ajouterait des centaines de millions de dollars aux coûts du projet...et a pris l'engagement de déposer un plan de compensation complet, incluant la conversion d'une superficie équivalente de terres blanches en terres agricoles, à la satisfaction des parties prenantes. (CDPQ Infra, 2017)

Encore une fois, c'est une question de rentabilisation du projet qui prime. En somme, malgré les controverses, les pressions du gouvernement et de la Chambre de Commerce de Montréal qui représente le milieu d'affaires ont permis de préserver le projet tel que conçu dans ses grandes lignes.

### 5.1.5 L'ouverture de la fenêtre d'opportunité

Dans cette section, nous achevons notre analyse du processus décisionnel basé sur le modèle de Kingdon. En effet, comme stipule ce modèle, nous allons déterminer le moment opportun où il y a eu interaction entre les courants ont permis l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité qui a abouti à la mise à l'agenda du REM.

#### 5.1.5.1 COP21 : un contexte international idéal pour l'annonce du REM

La proposition du REM intervient aussi dans la foulée de la conférence des Nations Unies pour le climat (COP21) tenue à Paris en décembre 2015. Le Québec était représenté par le premier ministre Philippe Couillard et son ministre de l'Environnement ainsi que le maire de Montréal. La présence du maire Coderre à la COP21 n'était pas un hasard. Il était présent surtout pour faire la promotion de sa stratégie d'électrification des transports. Coderre présentait alors Montréal comme « la future capitale des transports électriques, en réduisant les gaz à effet de serre (GES) à 30 % en 2020 par rapport à 1990 ». Cette position allait dans le même sens que celle du PM Couillard qui a présenté les objectifs et les plans d'actions du Québec pour faire face aux changements climatiques. Bien entendu, les réductions des GES par de nouvelles politiques de mobilité étaient au cœur des thèmes de la conférence, puisque le transport émet 25 % des émissions de CO<sub>2</sub> à l'échelle planétaire (Marsan, 2015). En présentant ses futurs plans et nouvelles politiques, y compris celle de la mobilité, le PM Couillard a précisé après la conférence :

Ce que je rapporte au Québec, c'est la fierté d'être Québécois que j'ai ressentie ici, quand je me fais dire par tout le monde, les chefs d'État, le secrétaire général des Nations unies, par l'OCDE, (...) à quel point notre action est importante et déterminante. Moi, je suis fier du Québec. (Philippe Couillard cité dans Bergeron, 2015)

Kingdon parle du « *national mood* », et nous ajoutons dans notre analyse la notion du « *urban mood* », c'est-à-dire que le contexte international, national et urbain est favorable à la proposition d'une politique urbaine. Dans le cas du REM, le contexte était très favorable à la suite de la Cop21. Les décideurs dans les deux paliers du gouvernement ont véhiculé un message positif des futures actions tout en assurant qu'elles seraient en faveur de l'environnement.

#### 5.1.5.2 *Couplage des courants*

Comme nous l'avons présenté précédemment dans notre cadre théorique de Kingdon, les fenêtres d'opportunité peuvent être prévisibles et imprévisibles. Dans le cas du REM, après avoir analysé les trois courants, nous avons conclu que la fenêtre d'opportunité était prévisible puisque les problèmes de congestion routière et de l'achalandage élevé étaient bien connus. Comme nous l'avons présenté dans la section précédente, un cycle de réformes de transports publics dans la région de Montréal était déjà entamé par le gouvernement Marois.

Dans le cas du REM, l'ouverture de trois fenêtres est survenue après l'interaction et la convergence des trois courants. D'abord, dans le courant problème, le premier ministre a attiré l'attention sur les problèmes des transports publics dans la région de Montréal et sur la nécessité d'intervenir sur le volet de la gouvernance afin de résoudre ces problèmes. En procédant ainsi, il a provoqué l'ouverture de la fenêtre problème et pour s'assurer qu'elle reste ouverte, il a promis une grande restructuration de l'AMT et de la gouvernance des transports dans la région de Montréal. Dans le même discours inaugural, Couillard annonce que son gouvernement sera le gouvernement de « la rigueur et l'équilibre budgétaire » (Bellerose, 2014), des termes politiquement corrects pour ne pas dire « austérité ». En effet, « [l]e gouvernement Couillard doit aller chercher des compressions de 3,7 milliards \$ uniquement pour atteindre le déficit de 1,75 milliard \$ déjà prévu pour l'exercice 2014-2015. » (Bellerose, 2014)

Ensuite, dans le cas du REM, on peut observer ce que Kingdon appelle dans son modèle « *political window* », c'est-à-dire une fenêtre politique qui s'ouvre à la suite d'un événement politique. Cette fenêtre politique était ouverte lorsque le gouvernement Couillard a adopté la stratégie du gouvernement Marois et a profité du soutien de la majorité et même de l'opposition pour entamer de grands projets d'électrification des transports. Il ainsi établi un plan d'action pour concrétiser les promesses des gouvernements précédents. Comme le plan d'électrification des transports de Montréal, ce plan provincial nommé « Propulser le Québec par l'électricité » a déterminé comme échéance de mise en œuvre 2015 à 2020, qui est aussi l'échéance prévue pour l'implantation du REM ! Dans ce plan, le gouvernement a annoncé qu'il :

Maintient ses efforts dans l'essor du transport collectif et 83 millions de dollars sont prévus au Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) pour la réalisation d'études reliées aux projets suivants : le système de transport collectif sur le nouveau pont Champlain; le prolongement du réseau de métro de Montréal; le train de l'Ouest-de-Montréal (Ministère des Transports du Québec, 2015, p. 23).

Le gouvernement en a profité pour souligner la façon dont il allait financer ces projets. « En vertu de l'entente de nature commerciale qui lie le gouvernement du Québec et la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ), deux de ces projets feront l'objet d'une analyse permettant de statuer sur la gouvernance du projet » (MTQ, 2015, p. 23).

En effet, il y a donc dans ce cas une interaction entre les trois courants problèmes, solution et contexte politique, c'est-à-dire qu'il y a des problèmes de transport en commun et de gouvernance nécessitant de grands investissements financiers et des réformes. En même temps, le nouveau gouvernement Couillard ne pouvait pas creuser davantage son déficit budgétaire.

Enfin, la CDPQ a considéré le plan d'austérité du gouvernement Couillard comme une opportunité d'investissement pour faire fructifier l'argent de ses déposants, elle a ainsi proposé sa solution du REM. Par conséquent, la fenêtre d'opportunité pour la mise à l'agenda du REM a été ouverte en avril 2016 lorsque les trois courants ont convergé et les intérêts d'un grand nombre des parties prenantes étaient satisfaits :

- Le gouvernement, en évitant d'aggraver le déficit budgétaire par l'investissement dans de mégaprojets de transport très coûteux;
- La CDPQ, par la proposition d'une solution qui répond à ses objectifs de rentabilité;
- La Ville de Montréal, qui va bénéficier d'un système de mobilité électrique qui répond à ses objectifs stratégiques en matière d'électrification des transports;
- Un contexte politique national et urbain était opportun avec un consensus, après la Cop21, de l'opposition et de la majorité gouvernementale pour trouver des solutions innovantes aux problèmes des transports publics.

En somme, dans ce cas-ci, l'hypothèse de Kingdon se confirme, c'est-à-dire que la logique de chercher une meilleure solution pour un problème n'est pas toujours respectée dans les politiques publiques. Le gouvernement n'a pas suivi le processus logique consistant à faire une analyse comparative bien fondée entre les différentes solutions possibles. Il a plutôt choisi directement et sans appel d'offre une intuition publique nouvellement créée pour s'occuper du financement et la gestion des infrastructures et des mégaprojets au Québec. De plus, le REM est proposé comme solution par la CDPQ infra seulement six mois après la demande du gouvernement, ce qui apparaît comme une durée très courte pour un mégaprojet d'infrastructure de cette ampleur.

Enfin, la solution telle que proposée par la CDPQ infra ne répond pas à la demande initiale du gouvernement et a été bonifiée par d'autres éléments suscitant « la surprise de plusieurs

acteurs » (BAPE, 2016, p. 69). En effet, l'attitude du gouvernement montre qu'il souhaite changer les paradigmes de financement des mégaprojets au Québec. Le cas du REM confirme ce nouveau paradigme en acceptant la proposition de la CDPQ Infra telle qu'elle est alors que « les modifications à la ligne de train de banlieue de Deux-Montagnes ne faisaient pas partie du mandat initial confié à CDPQ Infra inc. par le gouvernement » (BAPE, 2016, p. 70).

En outre, une enquête de satisfaction réalisée par l'AMT auprès de ses clients confirme que « 83,5 % des répondants se sont néanmoins dit satisfaits ou très satisfaits du service sur la ligne Deux-Montagnes » (BAPE, 2016, p. 89). On est peut-être alors face à un nouveau modèle de gouvernance qui n'est pas forcément basé sur la satisfaction des usagers, mais plutôt sur les intérêts budgétaires du gouvernement et la rentabilité de Caisse. Si c'est le cas, puisqu'on ne veut pas investir plus pour rien, pourquoi accorder la ligne de train de Deux-Montagnes, qui est presque la moitié du trajet du REM, à un nouvel organisme dont les décisions sont basées sur la rentabilité et abolir un autre, l'AMT qui était sous la tutelle du gouvernement ? Enfin, pourquoi ne pas approfondir la proposition de l'AMT de développer les trains de banlieue ?

Pour essayer à comprendre, nous allons continuer notre analyse et nous tâcherons d'étudier les acteurs et modèles de gouvernance qui ont permis la concrétisation du REM.

### 5.1.6 La gouvernance du REM

Comme nous l'avons mentionné précédemment, ce cas est intéressant à étudier dans le volet gouvernance, car le REM représente le premier projet de partenariat « public public »<sup>34</sup> au Québec dans ses volets de planification, de financement, d'intégration et d'exploitation. L'intégration<sup>35</sup> et la mise en œuvre du projet nécessitent la participation de treize acteurs municipaux qui s'étalent sur la grande région de Montréal, comme la Ville de Montréal, la Ville de Longueuil, la Ville de Laval et d'autres municipalités de la région métropolitaine, de même que neuf partenaires de mobilité représentant différents paliers du gouvernement participent à l'intégration du projet, comme Infrastructure Canada; le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports du Québec (MTMDET); société de transport de Montréal (STM); etc. ...

Le privé est présent durant la période de construction et après le déploiement à travers deux consortiums qui se chargeront des travaux d'infrastructures, d'offrir le matériel de mobilité et d'assurer la maintenance. Deux contrats de service sont déjà établis et on y trouve de grands acteurs dans les domaines du génie et de transport tels que SNC-Lavalin et Alstom.

Pour des fins de compréhension du rôle des principaux acteurs du REM, nous présentons le tableau ci-dessous :

---

<sup>34</sup>[https://www.cdpqinfra.com/fr/reseau\\_electrique\\_metropolitain](https://www.cdpqinfra.com/fr/reseau_electrique_metropolitain)

<sup>35</sup><https://rem.info/fr/principaux-partenaires>

Tableau 5.1-6 Liste des acteurs et partenaires du REM

TYPE D'ACTEURS	INTERVENANTS ET PARTENAIRES DU PROJET	RÔLE DANS LE PROJET
Entreprises publiques et parapubliques	-La Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ) -CDPQ Infra	- Planification; -Financement; -Réalisation -Exploitation.
	-Hydro-Québec	- Financement - Électrification
Entreprises privées	-Groupe NouvLR	-Contrat d'ingénierie, d'approvisionnement et de construction des infrastructures
	-Groupe PMM	-Contrat de fourniture du matériel roulant, de systèmes et de services d'exploitation et de maintenance
Gouvernement	-Gouvernement du Québec -Gouvernement du Canada	-Financement
Municipalités	Agglomération de Longueuil; Communauté métropolitaine de Montréal (CMM); Ville de Brossard; Ville de Deux-Montagnes; Ville de Dollard-des-Ormeaux; Cité de Dorval; Ville de Laval; Ville de Montréal et ses arrondissements; Ville de Mont-Royal; Ville de Pointe-Claire; Ville de Sainte-Anne-de-Bellevue; Ville de Saint-Eustache; Ville de Kirkland.	-Intégration du projet
Partenaires de mobilité	Aéroport Montréal-Trudeau; Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM); Infrastructure Canada; ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (MTMDET); Mobilité Montréal; Réseau de transport de Longueuil (RTL); Réseau de transport métropolitain (RTM); Société de transport de Montréal (STM); Société de transport de Laval (STL)	-Intégration du projet

Source : à partir du portail du REM.

### 5.1.6.1 Le modèle de gouvernance du REM: un PPP déguisé

Afin de concrétiser le modèle d'affaires présenté précédemment, la CDPQ Infra propose un modèle de gouvernance considéré par Michael Sabia, l'ancien PDG de la CDPQ, le premier projet de partenariat « public-public ». Il fait référence ici au partenariat entre le gouvernement du Québec et la CDPQ considéré comme une institution parapublique mandataire de l'État, et au caractère public de la Caisse qui réfère à la gestion des épargnants du secteurs public.

Figure 5.1-10 : Modèle de gouvernance des projets d'infrastructures par CDPQ Infra

	MODÈLE TRADITIONNEL	MODÈLE PPP	MODÈLE CDPQ INFRA
<b>PLANIFICATION + FINANCEMENT</b>			
Responsabilité de planification	Gouvernement	Gouvernement	<b>CDPQ Infra + gouvernement</b>
Sources de financement	Nouvelle dette publique	Consortium privé Subventions publiques couvrant une partie des coûts (variable)	<b>CDPQ Infra + partenaires</b> Participation des instances publiques
<b>RÉALISATION</b>			
Responsabilité de construction	Gouvernement	Consortium privé	<b>CDPQ Infra + partenaires</b>
<b>EXPLOITATION</b>			
Exploitation des projets	Gouvernement	Consortium privé	<b>CDPQ Infra + partenaires</b>
Actionnaire de contrôle	Gouvernement	Consortium privé	<b>CDPQ Infra</b>
Actifs au bilan du gouvernement	Oui	Oui	Non
Propriété des actifs	Gouvernement	Consortium privé (35 ans) et ensuite gouvernement	<b>CDPQ Infra + partenaires</b>

Source : Portail du CDPQ Infra

Le tableau ci-dessus représente le modèle de gouvernance qui est proposé par la CDPQ Infra pour ses investissements en infrastructures. La Caisse présente ce modèle comme une forme qui se distingue du modèle traditionnel où le gouvernement est le seul responsable des projets dans l'ensemble des volets. Elle le « commercialise » comme un modèle différent aussi des PPP surtout sur le plan de l'exploitation. En effet, ce qui attire l'attention dans ce modèle, c'est le pouvoir élevé dont disposera la CDPQ Infra sur les projets d'infrastructure durant la période d'exploitation. Un pouvoir élevé parce qu'au moins dans le modèle des PPP classique, les actifs reviennent au gouvernement, même si cette formule est assez souvent avantageuse pour le privé. Ce n'est pas le cas pour le modèle de la CDPQ Infra où les infrastructures ne seront pas la propriété du

gouvernement, mais plutôt celle de la Caisse et du partenaire qui a demandé la réalisation de l'infrastructure. Ainsi, ces actifs seront inscrits au bilan de la Caisse et non pas au bilan du gouvernement. Cela veut dire que la Caisse peut gérer, exploiter et même revendre ces actifs.

Cependant, dans la littérature la plupart des experts (Hackney & Arnoldi, 2018; Loxley & Loxley, 2020; Schepper, 2017; Vick, 2016) considèrent la forme de gouvernance du REM comme un PPP, voir même une forme avancée des PPP qui tend vers la privatisation complète. Schepper (2017) considère que même si la CDPQ a un caractère public, son objectif et sa philosophie est similaire de celle du privé. La création de la CDPQ Infra ayant comme premier objectif la rentabilité de ses investissements en infrastructure en est la preuve, on ne s'éloigne donc pas des entreprises du secteur privé ayant pour objectif le profit et l'enrichissement des actionnaires. De sa part, Vick considère que le REM s'est fait en mode PPP et ce malgré des échecs répétés des grands projets réalisés en PPP à Montréal comme « le projet immobilier l'îlot Voyageur à Montréal, les fraudes colossales liées à la réalisation du Centre universitaire de santé McGill, et le coût plus élevé du Centre hospitalier de l'Université de Montréal en raison de sa réalisation en PPP » (Vick, 2016, p. 20). L'auteur explique que les raisons principales du recours au PPP dans ce genre d'infrastructures sont « L'emprise qu'ont sur le gouvernement l'idéologie néolibérale et les grandes entreprises est évidemment en cause, de même que la dynamique induite par les traités de libre-échange (avec l'Union européenne) actuellement négociés par le Canada » (Vick, 2016, p. 21). L'auteur fait allusion ici à la pression qu'exercent les grandes entreprises privées sur les gouvernements dans la négociation des contrats afin de garantir un certain seuil de profit. Pour Vick, la CDPQ fait partie de ces entreprises ayant cette philosophie néolibérale et a pratiqué cette pression sur le gouvernement du Québec dans la négociation des contrats du REM en contrepartie de prendre en charge le projet. Nous discutons cette conclusion de Vick (2016) lors du prochain

chapitre afin de nous assurer de ces propos et de soulever les déterminants ayant conduit à cette façon de faire.

Par ailleurs, non seulement la littérature sur le REM qui considère la gouvernance de ce grand projet comme un nouveau type de PPP, mais d'autres intervenants aussi. C'est le cas notamment du BAPE, qui, en se basant sur l'échelle des modèles de partenariat public-privé du CCPPP présenté dans le chapitre précédant, conclut que « le modèle retenu pour le REM se situe à la frontière entre le partenariat et la privatisation complète du service » (BAPE, 2016, p. 136). En effet le modèle de gouvernance proposé pour le REM offre plus d'avantages et de pouvoir à la Caisse que la concession, le dernier type des contrats PPP sur l'échelle du CCPPP. Le type de la concession « porte sur l'exécution de travaux et/ ou l'exploitation des infrastructures de service public pour une durée généralement de 20 à 30 ans, et parfois jusqu'à 50 ans. Le concessionnaire exploite le service public, à ses risques et périls avec le droit de percevoir des redevances sur les usagers »<sup>36</sup>. Ce n'est pas le cas pour le REM puisque l'entente commerciale entre le gouvernement du Québec et la Caisse permet à la CDPQ Infra l'exploitation du REM pour 99 ans et la Caisse peut revendre le projet, et non le transférer au gouvernement, à la fin de cette période, après 5 ans si le projet n'est pas rentable ou après 50 ans. Le modèle de concession a été appliqué dans le projet du Canada line à Vancouver, où TransLink, la société publique provinciale, avait plus de pouvoir dans la gestion du projet. Ce n'est pas le cas pour le REM, le pouvoir décisionnel est en faveur de la Caisse durant la période d'exploitation. C'est ce qu'a confirmé Jean-Marc Arbaud, ancien directeur adjoint et PDG actuel de la CDPQ Infra lors de son intervention dans une séance publique du BAPE :

---

<sup>36</sup> <https://ppiaf.org/documents/5564/download>

C'est un lien contractuel, c'est une concession, la décision tarifaire appartient entièrement à l'autorité. S'ils décident d'augmenter ou pas les tarifs, et cetera, ça appartient à l'autorité. Mais la décision contractuelle [entre TransLink et Canada Line) est un peu plus forte, par exemple, la volonté d'augmenter le service, ça appartient à l'autorité. S'ils demandaient d'augmenter le service, en disant : « Rajoutez vingt (20) trains », c'est eux qui prendraient la décision. La différence dans le modèle qu'on propose, ce serait notre décision, notre volonté. (BAPE, 2016, p. 136).

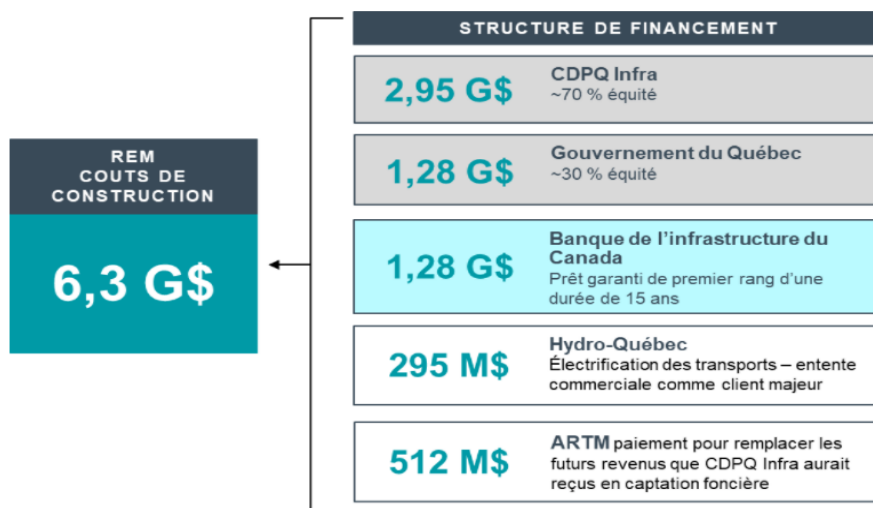
Justement, le choix décisionnel et stratégique de la Caisse dans ce projet est un autre point qui prouve que le REM est plus un PPP qu'un modèle de partenariat « public-public », qui normalement doit privilégier des objectifs d'intérêt public comme desservir des zones lointaines peu desservies en transport en commun ou rendre ce dernier accessible pour tous. Ce n'est pas ce qui est annoncé par la Caisse, puisque l'entente avec le gouvernement stipule que le montage du projet doit répondre d'abord aux objectifs de la rentabilité de la Caisse en ce qui est du choix des tracés ou le fonctionnement opérationnel des services. La détermination des prix des billets du voyage sera aussi la responsabilité de la Caisse puisqu'elle n'est pas dépendante de l'agence régionale des transports métropolitains (ARTM) qui est à la charge de cette tâche pour les transports en commun de la région de Montréal. La Caisse sera donc totalement indépendante dans sa gestion du projet et le déterminant principal sera le rendement des activités. Cela veut dire que le gouvernement ne peut pas intervenir si la Caisse décide de ne plus desservir un tracé si elle juge que ce tracé n'est plus rentable. C'est ce qu'a confirmé Jean-Marc Arbaud :

Une fois le projet approuvé, c'est aussi la Caisse qui détermine le niveau de service qu'elle offre, par l'entremise de l'infrastructure, selon ses intérêts et dans le respect de l'entente spécifique qu'elle aura négociée avec le gouvernement à propos de l'infrastructure. (BAPE, 2016, p. 137).

Enfin, le dernier point qui attire notre attention dans le modèle de gouvernance du REM est celui du montage financier du projet qui démontre qu'on est face à un changement dans les paradigmes de financement des grandes infrastructures de transport en commun au Québec. En effet, si le financement des réseaux des transports publics actuel est financé principalement par l'État québécois (MTQ, 2015), ce n'est pas le cas pour le REM qui est soumis à des exigences de rendements financiers. À peine neuf mois après l'élection du gouvernement de Philippe Couillard et au moment de la mise à l'agenda du projet, c'est-à-dire le moment où le gouvernement a exprimé ses besoins de réaliser un projet d'infrastructure pour régler les problèmes de mobilité dans la région de Montréal, une entente commerciale a été conclue le 13 janvier 2015. Cette entente pose les jalons du projet du REM, « Elle est conçue de manière à permettre au gouvernement d'atteindre ses objectifs en matière de développement de services à la population tout en minimisant l'impact sur les finances publiques » (BAPE, 2016, p. 138), mais en même temps le PDG de la CDPQ Infra de l'époque a confirmé que « Quelle que soit la nature du projet réalisé dans le cadre de cette Entente, la CDPQ conserverait son obligation de générer un rendement pour ses déposants » (BAPE, 2016, p. 138) . Pour ce faire, un mode de financement tripartite a été proposé par la Caisse avec possibilité d'inclure du financement intermédiaire durant la construction. La Caisse a proposé que la participation des gouvernements du Québec et du gouvernement du Canada soit sous forme de participation à l'actionnariat, « equity » en anglais,

qui signifie l'apport financier d'un investisseur dans le capital d'une entreprise ou à sa propriété. Dans le projet du REM, la part de participation dans cette option est inscrite au moment de l'entente sous forme de promesse, mais les sommes ne seront versées par le gouvernement qu'après la fin des travaux de construction du projet. Entre temps, la Caisse doit recourir à des financements intérimaires, particulièrement des banques, afin de combler cet écart (la part du gouvernement) durant la période de construction (BAPE, 2016, p. 141). Le gouvernement du Québec a accepté cette option quant au gouvernement du Canada offert des promesses de participations au moment de l'entente-cadre, mais finalement a choisi de financer le projet par un prêt via Banque de l'infrastructure du Canada. La figure ci-après représente un récapitulatif du cadre financier finalement choisi pour le REM :

Figure 5.1-11 Cadre financier du REM



Source : Banque d'infrastructure du Canada

Dans notre recherche documentaire, nous n'avons pas trouvé une explication explicite de la part du gouvernement du Canada pour son choix de financement. Cependant, en creusant la recherche, nous pouvons avancer deux raisons. D'abord, parce que le gouvernement du Canada a

justement créé cette Banque avec un budget de 35G\$ afin « attirer et co-investir avec des investisseurs privés et institutionnels dans de nouveaux projets d'infrastructure qui permettront de générer des revenus et qui seront dans l'intérêt du public. » (Portail BIC) <sup>37</sup>. Ensuite, la seconde raison est, peut-être, que le gouvernement du Canada trouve que la méthode proposée par la Caisse pour calculer le taux de rendement que va recevoir chaque participant dans le projet n'est pas assez rentable par rapport au rendement d'un prêt. Étant maître d'ouvrage et maître d'œuvre du REM, c'est la Caisse qui assume les risques de revenus (d'achalandage) et de construction du projet (BAPE, 2016, p. 139).

En effet, cette méthode de calcul a été largement critiquée par certains journalistes et par le BAPE. Ils considéraient qu'en acceptant cette formule, les gouvernements du Québec et du Canada, « renonceraient à une portion potentiellement importante du rendement qu'ils pourraient obtenir en retour de leur participation à la propriété du réseau électrique métropolitain, et ce, même si l'entente précise que cette participation poursuit un but d'investissement. » (BAPE, 2016, p. 144). Ladite méthode proposée par la Caisse fixe un seuil de rendement optimal préétabli qui est calculé selon les risques et les revenus prévisionnels. Cela veut dire que si les gouvernements acceptent la participation en équité, ils ne peuvent espérer un retour sur leurs investissements qu'à partir de ce seuil optimal. Macky Tall a expliqué que les calculs prévisionnels prennent en compte les « rendements optimaux eu égard aux risques, lesquels devront être comparables aux opérations d'infrastructures similaires ailleurs dans le monde » (BAP, 2016, p. 139).

Dans une audience publique au BAPE du 28 septembre 2016, la CDPQ a déposé un document avec un seuil optimal envisagé pour le REM de 8%, mais qui peut atteindre 11%.

---

<sup>37</sup> <https://cib-bic.ca/fr/la-banque-de-linfrastructure-du-canada-investit-dans-le-reseau-express-metropolitain-par-un-pret-de-128-g-sur-15-ans/>

CDPQ Infra a mentionné que la détermination du rendement seuil se baserait, entre autres, sur le rendement obtenu depuis cinq ans pour des projets ferroviaires de transport collectif urbain et interurbain. Globalement, ce rendement se situe entre 10 et 11 % et varie d'un investissement à l'autre en fonction de leur niveau de risque spécifique. (BAPE, 2016, p. 143)

Au moment de la mise à l'agenda, le projet était évalué à 5.5 milliards de dollars avec une promesse de participation à l'actionnariat (part d'équité) de 55% pour la Caisse, 22.5% pour le gouvernement du Québec et 22.5% pour le gouvernement du Canada. L'exemple suivant, présenté lors d'une séance d'information pour le BAPE démontre que le seuil optimal espéré par la Caisse était de 11%.

- Pour CDPQ Infra, 100 % du premier 8 % et 55 % (3 G\$ / 5,5 G\$) du 3 % excédentaire, soit 9,65 % ;
- Pour le gouvernement du Québec, 0 % du premier 8 % et 22,5 % (1,25 G\$ / 5,5 G\$) du 3 % excédentaire, soit 0,68 % ;
- Pour le gouvernement du Canada, 0 % du premier 8 % et 22,5 % (1,25 G\$ / 5,5 G\$) du 3 % excédentaire, soit 0,68 %

L'exemple précédent démontre que le calcul du seuil optimal est largement en faveur de la Caisse. Cette méthode considère que 8% du rendement espéré doit revenir à la Caisse en tenant pour acquis qu'elle assume 100% des risques des projets en plus de récupérer sa proportion de participation dans les 3% du rendement espéré. Le total qui revient à la Caisse est donc de 9.65% versus 0.68% pour les gouvernements du Québec et du Canada, ce qui représente une différence significative. En plus, ces derniers ne vont pas bénéficier de leurs parts de retour sur investissement si par exemple pendant une année le seuil optimal n'est pas atteint. Finalement, en 2017 lors des renégociations des parts de participation, le seuil optimal pour la Caisse a été fixé entre 8% et 9% et un rendement sur l'équité de 3,7% pour le gouvernement du Québec (Bergeron, 2017).

C'est pour ces raisons donc que nous pensons que le gouvernement fédéral a préféré convertir sa promesse de participation à un prêt garanti au premier rang sur 15 ans plutôt que de spéculer sur le seuil optimal de la Caisse tout au long du projet. En plus ce qui peut confirmer notre hypothèse c'est que quelques mois avant la conclusion de l'entente de financement entre la Banque d'investissement du Canada et la CDPQ, le 22 août 2018, une enquête sur la rentabilité du projet a été réalisée par une firme mandatée par le gouvernement fédéral. Cependant, le rapport de ladite enquête est resté confidentiel, malgré qu'il s'agisse d'un investissement public. Même avec la loi de l'accès à l'information, un porte-parole du gouvernement fédéral à l'époque a confié à la presse que « La publication de ce rapport porterait atteinte à la position concurrentielle du gouvernement et pourrait entraver les négociations » (Bergeron, 2017). En somme, cette section a clairement démontré qu'on est face à un nouveau modèle de gouvernance des mégaprojets de transport public urbain. Par sa philosophie néolibérale qui place les objectifs de profit et de rendement au premier plan, son montage financier et ses caractères opérationnels proches du management privé, nous concluons que nous sommes face à un modèle de PPP favorable aux objectifs de la CDPQ plutôt qu'un modèle de partenariat « public-public » favorable à maintenir l'intérêt des usagers du transport public.

#### *5.1.6.2 Un nouveau cadre de gouvernance des transports publics*

Le problème de complexité de coordination et de planification (Lord, 2017) entre ce grand nombre d'intervenants dans le transport de la région de Montréal est la raison annoncée pour justifier la création de l'autorité régionale de transport métropolitain l'ARTM le 20 mai 2016. Son directeur général Paul Côté a annoncé dans un entretien avec le journal *Les Affaires* qu'il est nécessaire de revoir le modèle de gouvernance des transports dans la région métropolitaine. Il a ainsi insisté que la solution des problèmes de transport est d'instaurer « un modèle de gouvernance

de transport intégrée en fonction des besoins des utilisateurs plutôt qu'un mode fragmenté entre divers acteurs » (Côté dans Lord, 2017, p. 1).

En effet, la gouvernance des transports publics dans la région de Montréal est souvent critiquée concernant la planification, le financement et l'organisation des transports pendant deux décennies (Bisson, 2017). Par exemple, le rôle de l'AMT était remis en question par plusieurs acteurs clés (Cormier, 2014) comme le premier ministre du Québec, Philippe Couillard, dans son discours inaugural en 2014 et Denis Coderre, maire de Montréal à l'époque. Ce dernier se demandait pourquoi l'AMT ne fusionnait pas les opérateurs des (CIT) et a même ajouté que « [la] planification des transports doit se faire par les élus, pas par l'AMT » (Coderre cité dans Cormier, 2014). Cependant, l'AMT ne sera pas fusionnée avec les autres opérateurs, mais plutôt abolie avec une raison principale annoncée : l'image entachée de l'entreprise. L'unité permanente anticorruption (UPAC) a réalisé une perquisition de l'AMT en novembre 2013 et en mai 2014 en relation avec un contrat d'acquisition en 2006 du train de l'est évalué à 300 millions de dollars, mais acheté à 700 millions (Gentile, 2015). À cette époque, l'AMT était dirigée par l'ex-directeur du parti libéral Joël Gauthier, ce qui rendait sans doute l'organisation vulnérable à la politisation dans ses décisions. Par ailleurs, le Directeur de l'ARTM, Paul Côté a avancé que le but d'intégrer les services de transports sous une seule organisation permettra de simplifier la tarification et la planification :

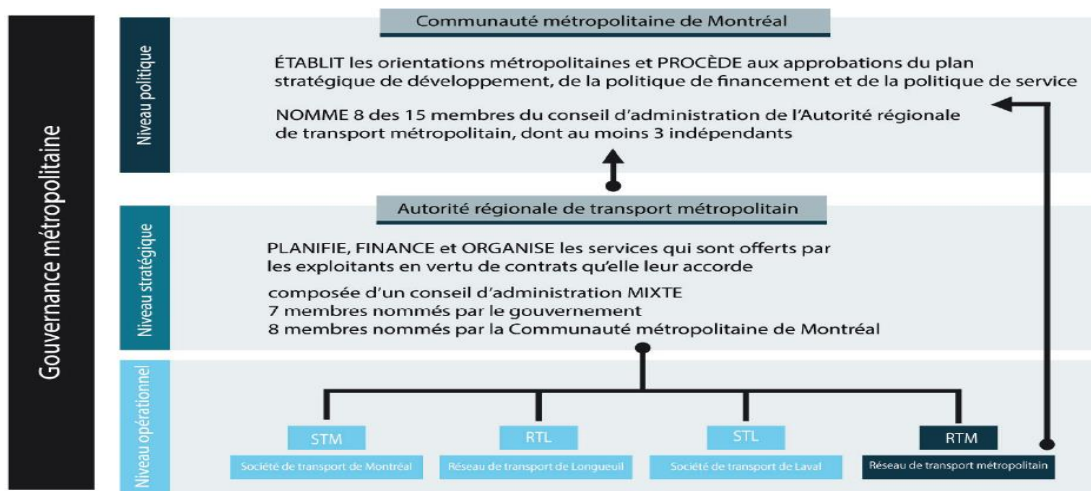
Plutôt que d'offrir 700 titres, la nouvelle autorité aimerait proposer une tarification intégrée sur l'ensemble du territoire... Une telle intégration permettrait aussi de mieux coordonner les horaires des différents modes de transport, de faciliter l'utilisation du transport collectif et ainsi d'améliorer la qualité du service. Des

améliorations qui pourraient sans doute inciter la population à utiliser davantage les transports en commun. (Côté cité dans Gentile, 2015)

Cependant, comme le présente le schéma ci-dessous, la création de l'ARTM vise davantage la redistribution des fonctions, voire des pouvoirs. Depuis juin 2017, la gestion du transport public est répartie sur trois niveaux : un niveau politique attribué au CMM qui établit les orientations des politiques de la mobilité dans la grande région de Montréal et valide les plans stratégiques et financiers réalisés par ARTM. Cette dernière s'occupe du niveau stratégique, c'est-à-dire la planification, le financement et la coordination des services offerts par les opérateurs du transport public dans la région métropolitaine. Le dernier niveau est l'opérationnel, composé des sociétés de transport des villes de Montréal, Laval et Longueuil ainsi que la nouvelle entité du réseau de transport métropolitain (RTM) qui a remplacé AMT pour gérer les trains et bus des banlieues (couronne nord et sud).

En somme, la CMM a ainsi élargi sa présence dans la sphère décisionnelle du transport public dans la région métropolitaine, accordant donc plus de pouvoir aux villes. C'est la CMM, présidée par le maire de Montréal, qui procède à la nomination de 8 membres dont 5 élus municipaux et 3 indépendants des 15 membres du conseil d'administration de l'ARTM, lorsque le gouvernement du Québec nomme 7 membres indépendants. La CMM est présente aussi dans les décisions stratégiques des opérateurs de transports publics, pour approuver « le plan stratégique organisationnel de chacun des quatre exploitants ainsi que le programme des immobilisations du RTM et de la STM pour la partie afférente au réseau du métro. Enfin, elle approuve les emprunts de plus de cinq ans décrétés par la STM pour le réseau du métro. » (CMM, 2018, p. 30).

Figure 5.1-12 nouveau modèle de gouvernance des transports en commun dans la région de Montréal



Source : CMM, 2018, p. 31

Ce que nous constatons dans ce nouveau modèle de gouvernance, c'est l'absence du REM au niveau opérationnel. Cela nous incite à chercher davantage dans la section de l'analyse de la gouvernance, sur la relation de cette refonte avec le projet du REM et le rôle de l'ARTM dans ce projet.

Tableau 5.1-7 Constats du BAPE sur le nouveau modèle de gouvernance du transport collectif

■ La commission d'enquête constate que le nouveau cadre de gouvernance instauré par la Loi modifiant principalement l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal a pour objectif de simplifier la planification et l'organisation du transport collectif dans la région de Montréal. Il vise à favoriser une perspective intégrée, à réduire le nombre d'intervenants et à clarifier les responsabilités politiques assumées par la Communauté métropolitaine de Montréal et le gouvernement, le rôle stratégique assumé par la nouvelle Autorité régionale de transport métropolitain, et les fonctions opérationnelles des sociétés de transport visées.

■ La commission d'enquête constate que le réseau électrique métropolitain est proposé alors que le nouveau cadre de gouvernance instauré par la Loi modifiant principalement l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal n'est pas encore mis en œuvre.

Source : BAPE, 2016, p. 60

*5.1.6.3 Le modèle de gouvernance du REM et le nouveau cadre de gouvernance des transports publics dans la région de Montréal*

Comme nous l'avons présenté précédemment, le nouveau cadre de gouvernance des transports collectifs de la région de Montréal ne prend pas en considération le REM. En effet, nous avons compris qu'une modification importante a été apportée à la loi sur les transports pour que ce projet puisse voir le jour. Même si la CDPQ Infra fournira un service de transport en commun via le REM, la CDPQ sera traitée différemment par la loi. Elle « ne serait pas considérée comme un organisme public de transport et ne serait pas assujettie au régime de gouvernance instauré par la Loi modifiant principalement l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal. » (BAPE, 2016, p. 223) C'est-à-dire qu'en appliquant le principe de la subsidiarité, la CDPQ Infra ne sera pas sous la tutelle de l'ARTM et donc le REM ne le sera pas puisque ce dernier « appartient » à la Caisse. Un autre constat remarquable, c'est que les tarifs des titres de transport dans le REM seront déterminés par la CDPQ Infra puis intégrés dans la grille tarifaire de l'ARTM et non l'inverse.

Cette situation est paradoxale parce que le nouveau cadre de gouvernance est considéré justement comme une réforme de cohérence et d'intégration des transports collectifs. La CDPQ Infra sera donc totalement indépendante dans sa gestion du REM et sa relation avec l'ARTM et avec le gouvernement se limite à une entente commerciale. Cela signifie que la Caisse peut négocier et conclure des accords qui lui permettront de contribuer à ses objectifs de rentabilité. Pour plusieurs intervenants (BAPE, 2016), notamment les opérateurs de transports actuels, cette indépendance du REM est susceptible de fragiliser l'atteinte des objectifs du nouveau cadre de gouvernance des transports publics. La raison peut être la différence dans la position et les orientations des acteurs. Par exemple, la philosophie et la mission de l'ARTM et de la Caisse diffèrent. L'ARTM a pour objectif de couvrir la desserte de toute la région, la Caisse peut offrir

ce service à travers le REM, mais elle risque de viser la rentabilité avant la desserte. Reste donc à voir si le profit et la qualité du service seront conflictuels lors de l'exploitation du projet. On peut également anticiper que la CDPQ Infra sera favorisée dans les négociations avec l'ARTM en raison du pouvoir accordé par le gouvernement à la Caisse par la loi visant à permettre la réalisation des projets infrastructures par la CDPQ :

Elle prévoit que la Caisse a pleine autorité sur chaque projet faisant l'objet d'une telle entente, qu'elle peut fixer des tarifs pour l'utilisation de l'infrastructure de transport collectif concernée et que le cadre tarifaire applicable doit être rendu public au moment de la signature de l'entente. Elle précise que les modalités et conditions relatives à l'exploitation de l'infrastructure de transport collectif stipulées dans l'entente lient tout acquéreur subséquent.

(Assemblée Nationale, 2015a, p. 2)

En effet, puisqu'il s'agit d'une « entente commerciale » telle que stipulée par la loi, chacune des deux parties peut « se retirer de l'entente advenant l'impossibilité de conclure un accord » (BAPE, 2016, p. 62). La dernière phrase de ce paragraphe de la loi 38 ouvre la voie à toutes sortes de questions sur le sort des transports publics au Québec parce qu'on parle bien d'un « acquéreur subséquent », c'est-à-dire que le REM par exemple peut potentiellement et légitimement être vendu (Hackney & Arnoldi, 2018).

En somme, le modèle de gouvernance du REM et le nouveau modèle de gouvernance des transports collectifs sont dissociés et non intégrés. Bien au contraire, en raison des avantages et des pouvoirs accordés à la CDPQ, le nouveau modèle de gouvernance des transports collectifs est davantage favorable au REM que les autres acteurs de transports publics.

Plusieurs raisons peuvent citer comme argument sur ce favoritisme potentiel. D'abord, la CDPQ Infra a peut-être exploité en sa faveur l'article 4 de la « loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec » qui stipule que :

Les biens en la possession de la Caisse sont la propriété de l'État, mais l'exécution des obligations de la Caisse peut être poursuivie sur ces biens. La Caisse peut s'obliger de quelque façon que ce soit, notamment emprunter, cautionner et grever lesdits biens comme s'ils n'étaient pas la propriété de l'État.  
(Éditeur officiel du Québec, 2015, p. 2)

Plus encore, une modification importante a été apportée à la loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec dans le projet de loi 38 visant à permettre la réalisation d'infrastructures par la Caisse. Comme pour la Caisse, cette modification donne aussi plus d'indépendance à sa filiale d'infrastructure. Il a été ajouté dans le même article 4 la phrase suivante : « Elle agit en toute indépendance conformément aux dispositions de la présente loi. ».

Ensuite, le choix des antennes et stations sera déterminé en fonction du développement immobilier qui sera effectué autour de ses stations REM et les autres opérateurs de transports collectifs devront adapter leurs services avec ces nouvelles antennes et stations. Il faut se rappeler ainsi que la CDPQ est aussi le plus important promoteur immobilier au Québec comme nous l'avons présenté. À travers le parcours du REM, le Directeur de la CDPQ Infra estime un retour sur investissement de 5 milliards de dollars (Hackney & Arnoldi, 2018) généré par le développement immobilier prévu sur le trajet du REM.

De plus, comme les autres transports collectifs, le REM va bénéficier de la subvention du gouvernement pour les titres de transport. On parle d'une subvention de la part du gouvernement du Québec des billets allant jusqu'à 75 % du prix déterminé par la CDPQ Infra (Pelletier, 2020).

Ce qui est remarquable dans ce volet de prix des billets du REM, c'est que les bénéfices des ventes seront encaissés par la Caisse, mais la gestion et la logistique seront accordées à l'ARTM. Cela signifie que c'est l'ARTM qui va assumer les coûts de gestion et les charges d'installations. Par exemple, c'est l'ARTM qui va déboursier 51 millions de dollars (Pelletier, 2020)<sup>57</sup> pour déployer et exploiter les valideuses de prix dans les 26 stations du REM.

Enfin, le REM va bénéficier des avantages fiscaux que la loi sur la fiscalité municipale a accordés à la Caisse. L'article 204 de loi sur la fiscalité municipale stipule que :

Sont exempts de toute taxe foncière, municipale... un immeuble qui fait l'objet d'une entente conclue en vertu de l'article 88.10 de la Loi sur les transports (chapitre T-12) et qui est compris dans une unité d'évaluation inscrite au nom de la Caisse de dépôt et placement du Québec ou au nom de l'une de ses filiales visées à l'article 88.15 de cette loi. (Éditeur officiel du Québec, 2020, p. 56)

Mieux encore, la Caisse a négocié avec le gouvernement pour apporter une modification importante à cette loi sur les transports. Après avoir exploité sans payer de taxes les infrastructures de l'État, comme le tunnel Mont-Royal, les installations appartenant à l'ex-AMT à l'Ouest-de-l'Île et les terrains de la Rive-Sud, la Caisse peut désormais les revendre. La modification de loi de transport stipule dans l'article 88.12 que : « La Caisse de dépôt et placement du Québec ne peut céder en tout ou en partie ses droits, titres et intérêts dans les terrains constituant l'assiette d'une infrastructure de transport collectif visée à l'article 88.10 avant la fin des travaux de construction. »

De ce fait, l'entente commerciale entre le gouvernement et la Caisse pour l'exploitation du REM est d'une durée de 99 ans (ministère du Transport et al., 2018). Cette entente prévoit que, si après cinq ans (date prévue pour la fin des travaux) la Caisse décide de cesser l'exploitation d'une antenne, le gouvernement a l'option d'achat de tout le projet REM à sa juste valeur du marché. Par

cette entente, le gouvernement du Québec peut décider d'acheter le projet au 50<sup>e</sup> anniversaire de sa mise en service. Par exemple si la Caisse décide de ne plus exploiter l'antenne de Deux-Montagnes, le gouvernement peut l'acheter. Donc, dans cette situation le gouvernement achèterait au prix du marché une infrastructure qui lui appartenait la base.

Dans un communiqué de presse, le premier vice-président aux infrastructures et dirigeant de CDPQ Infra, Macky Tall, a déclaré : « C'est un mécanisme que nous n'avons aucunement l'intention d'exercer parce que nous allons faire un investissement de plus de 3 milliards de dollars dans le projet » (Radio-Canada, 2018).

Bref, tous ces éléments avantageux en faveur de la Caisse remettent en question la finalité même d'un nouveau modèle de gouvernance des transports collectifs de la région de Montréal. Certes, il va faciliter la coordination, mais davantage avec la CDPQ Infra pour s'adapter aux services du REM. Bref, coordonner avec quatre opérateurs de transports sous la tutelle d'une seule autorité qui est l'ARTM est plus favorable pour la Caisse de devoir coordonner avec seize intervenants. C'est ce qui peut expliquer l'abolition de l'AMT et des autres organismes voués aux transports.

En somme, c'est ce modèle qui est appliqué dans le premier projet d'infrastructure de la CDPQ Infra qui est le REM. Plusieurs critiques et controverses (Paulhiac, 2018) envers ce projet ont été enregistrées par le BAPE, par des analystes et par des journalistes, comme nous l'avons présenté dans l'ensemble des sections précédentes. D'autres sont allés plus loin, en considérant que le REM « [n'est ni un] partenariat public-privé (PPP), ni [un] projet de transport public efficace, mais bien d'une brèche ouvrant la porte à la privatisation du transport en commun au Québec » (Schepper, 2017, p1).

## 5.2 DEUXIÈME CAS : LA NOUVELLE LIGNE DE LA CONFÉDÉRATION TRAIN D'OTTAWA.

La nouvelle ligne de la Confédération de l'O'train d'Ottawa est notre deuxième étude de cas dans le cadre de cette thèse. Il s'agit d'un mégaprojet de transport public urbain intéressant à étudier sur le plan de la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique en raison du processus mouvementé de sa mise à l'agenda. La ligne de la Confédération est un projet de réseau de train léger sur rail adopté en décembre 2012 pour assurer les déplacements entre l'est et l'ouest de la ville d'Ottawa et s'ajoute à la ligne Trillium déjà en place depuis 2001 qui assure une partie des déplacements entre le nord et le sud de la ville. La différence entre les deux projets réside dans le fait que les trains de la ligne Trillium roulent au diesel alors que la nouvelle ligne de la Confédération est complètement électrique, d'où notre choix de se focaliser sur cette dernière qui s'inscrit dans les politiques d'électrification des transports publics. La ligne de Confédération a fait couler beaucoup d'encre dans la presse qui s'intéresse aux politiques urbaines de la Capitale nationale en raison d'un processus décisionnel affecté par des enjeux politiques, de gouvernance multiniveaux et de coopération avec le secteur privé dans le cadre d'un partenariat public privé (PPP).

Nous suivons le même cadre d'analyse appliqué au cas du REM, c'est-à-dire le modèle de Kingdon qui permettra d'analyser le processus décisionnel. Nous analysons ainsi les déterminants ayant permis la convergence des trois courants problème, solution et contexte politique, provoquant ainsi l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité. Ensuite nous présentons le modèle de gouvernance choisi pour O'train qui a impacté la mise à l'agenda de ce mégaprojet de mobilité électrique.

### 5.2.1 Les facteurs déterminants du courant des problèmes de mobilité à Ottawa

À l'instar des autres grandes villes, Ottawa fait face à de grands défis de transports, comme la congestion routière et la nécessité de réduire les gaz à effet de serre pour faire face aux changements climatiques. Ottawa est considérée comme un chef de file mondial du transport en commun rapide par autobus (BRT), et avant le projet du O'train, la ville s'est basée principalement sur son système de bus rapide (Carr, 2011). Cependant, à la suite d'une forte croissance de la population et de l'emploi ainsi que des limites du transport par autobus, plusieurs acteurs sont intervenus pour répondre à ces besoins croissants de transport public.

Afin de mener à bien notre réflexion sur le courant de problèmes, nous allons nous baser essentiellement sur les plans de transport de la ville, sur la revue de presse et les études indépendantes d'autres organismes. Les plans directeurs de transport de la ville d'Ottawa constituent par exemple d'excellentes sources d'informations regroupant l'état de situation du transport en commun et la vision pour les années futures. Les plans directeurs de transport de 2008 et 2013 sont les plus adaptés pour notre analyse puisqu'ils offrent des informations pour la période avant-projet du train de la Confédération. Dans les prochaines sous-sections, nous allons détailler les défis ayant permis l'introduction des problèmes de transport de la ville d'Ottawa dans les sphères décisionnelles. Comme nous l'avons déjà fait dans le cas du REM, notre analyse se basera sur le modèle de la mise à l'agenda de Kingdon. Le courant de problèmes sera analysé et détaillé afin de déterminer les éléments problématiques cruciaux qui ont attiré l'attention des décideurs pour proposer un nouveau projet d'électrification des transports en commun comme une solution à ces problèmes. À partir du courant problèmes et à travers les courants de Kingdon, nous allons analyser la dynamique des acteurs pour montrer qu'un problème peut être redéfini dépendamment des intérêts d'acteurs et de l'acceptabilité de la solution.

### 5.2.1.1 *La nature et typologie des problèmes*

La ville d'Ottawa est la capitale du Canada et la quatrième ville la plus peuplée du pays avec 923 000 habitants en 2011<sup>38</sup> (Ville d'Ottawa, 2013, p. 16). Ottawa est une ville avec un statut particulier au Canada dû à sa situation géographique. C'est une ville située dans la région de la capitale nationale (RCN) qui est d'une superficie de 4700 km<sup>2</sup> répartie entre Ottawa dans la province de l'Ontario et Gatineau dans la province du Québec. Ces acteurs sont bien entendu issus de différents paliers de gouvernements qui s'impliquent dans le processus décisionnel des projets territoriaux. Durant notre analyse de cette étude de cas, nous allons revenir en détail sur les défis de gouvernance qui ont entouré la mise à l'agenda de ce projet.

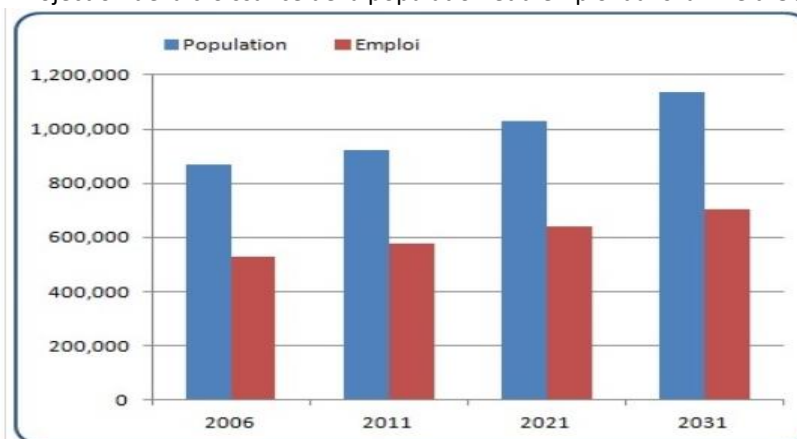
Cependant, la nature du courant problème que nous avons soulevée dans notre revue documentaire n'est pas seulement décisionnelle, mais aussi structurelle. À l'image des autres grandes villes canadiennes, l'évolution de la population et la congestion routière (Ville d'Ottawa, 2008, 2013) constituent les principaux défis du transport urbain avancés dans les rapports de la Ville d'Ottawa. Afin de décrire l'évolution rapide de la population à l'intérieur et aux périphéries, la Ville d'Ottawa a réalisé plusieurs études et a annoncé plusieurs plans stratégiques pour accompagner cette évolution. Le recensement de 2011 de la région de la Capitale-Nationale (Ottawa-Gatineau) affiche une population totale de 1 236 325 habitants, la ville d'Ottawa représentant 70 % du total.

Le graphe ci-dessous représente la projection de l'évolution de la population à Ottawa entre 2006 et 2031 avec une croissance de la population et d'emploi de 30 % et 32 % respectivement.

---

<sup>38</sup> C'est-à-dire une année avant l'annonce du train de la confédération.

Figure 5.2-1 Projection de la croissance de la population et d'emploi dans la ville d'Ottawa



Source : Portail de la Ville d'Ottawa, 2020

Selon les études de la Ville d'Ottawa, la croissance du nombre de nouveaux arrivants qui s'installent dans la ville est une des principales raisons (portail de la Ville d'Ottawa, 2020) de cette augmentation exponentielle de la population. Plusieurs s'installent dans les périphéries, plus particulièrement à l'extérieur de la « ceinture verte » au sud de la ville avec 68 % de croissance prévue d'ici 2031 dans cette zone (Ville d'Ottawa, 2013). La majeure partie de la ceinture de verdure est gérée par la Commission de la capitale nationale (CCN) qui a été créée en 1950 pour protéger les terres rurales bordant la capitale de l'étalement urbain. Selon les données de la CCN, la ceinture de verdure comprend 20 000 hectares d'espaces verts, y compris des fermes, des forêts et des zones humides. Elle est depuis devenue la plus grande ceinture de verdure publique au monde.

Une seconde raison pour expliquer l'évolution démographique rapide de la région est celle de la fusion municipale de 2001. En effet, douze municipalités ont été fusionnées sous une seule ville qui est la Ville d'Ottawa à la suite d'une initiative du gouvernement de l'Ontario visant la

réduction des coûts dans les budgets de fonctionnement des municipalités. Cet événement est considéré comme une occasion pour la Ville d'Ottawa de penser au sort de la mobilité dans la ville du fait que la fusion nécessitera un système de transport s'arrimant avec l'augmentation des déplacements prévue (Carr, 2001; Benali et Bernier, 2014).

Par ailleurs, dans ce contexte géographique et démographique marqué par une croissance rapide, il était logique de s'attendre à des routes congestionnées menant au centre-ville. Le centre-ville d'Ottawa regroupe plusieurs emplacements cruciaux pour la ville comme l'Université d'Ottawa, les sièges du gouvernement fédéral, le parlement du Canada et des entreprises privées. Ces endroits accueillent chaque jour des milliers d'automobilistes et d'usagers du transport en commun. Cela a engendré un encombrement quotidien dans le centre-ville d'Ottawa caractérisé par sa petite taille et qui atteint sa capacité d'accueil maximale des bus dans les périodes des pointes (Carr, 2011).

Pour faire face à ces défis, la Ville d'Ottawa a commencé la recherche de solutions depuis 2001 en proposant un projet pilote de train léger. Cela veut dire que le projet de ligne de la Confédération qui fait l'objet de notre étude de cas trouve ses racines dans un projet précédent qui a connu plusieurs épisodes entre 2001 et 2008. Nous retournons sur cette phase initiale du projet afin de comprendre la suite des événements et pour chercher l'impact de cette dernière sur la ligne de la Confédération.

#### *5.2.1.2 Le tracé nord-sud, un projet de train léger déployé entre 2001-2008*

La ligne Trillium a été lancée le 15 octobre 2001 à titre de projet pilote visant à offrir une solution de rechange au *Transitway*, un service de transport en commun rapide par autobus dont Ottawa dépendait exclusivement. La ligne à voie unique fonctionnait avec cinq stations sur 8 km, reliant Bayview au nord à Greenboro au sud de la ville. À titre de projet pilote, le réseau Trillium

Line a été construit au coût de 26,4 millions de dollars canadiens (Egan, 2010). Ce coût d'investissement est considéré comme relativement bas comparé à d'autres projets de construction d'une nouvelle ligne de transport en commun. Cela s'explique par son fonctionnement sur une voie existante du chemin de fer du Canadien Pacifique, c'est-à-dire que la totalité de l'investissement de construction été allouée à la construction des stations et des passages pour les piétons.

Cependant, comme tout projet pilote, cette première phase du O'train a connu quelques critiques. D'abord, le train circulait principalement sur des axes périphériques en raison de l'usage de la voie CN, et donc ne répondait pas nécessairement aux besoins de déplacements à l'intérieur de la ville. Ensuite, les bus en direction du centre-ville connaissaient encore une surcapacité durant les heures de pointe. Ce sont plus les étudiants et les employés de l'Université Carleton qui ont bénéficié de ce projet pilote avec une station limitrophe qui a créé un dynamisme autour de l'université (Egan, 2010).

Pour dépasser ces critiques, le maire de l'époque Robert Chiarelli a annoncé que l'extension du O'train vers le centre-ville serait la priorité de son mandat, avec un appui du gouvernement fédéral de 200 millions de dollars (Benali et Bernier, 2014). Cependant, lorsque le premier plan du train léger a été annoncé par la Ville, plusieurs députés fédéraux se sont montrés réticents en raison du tracé proposé. En effet, ce dernier prévoyait le prolongement nord-sud, une autre extension est-ouest avec un budget total de plus de 3 milliards de dollars sans pour autant intégrer la société de transport de l'Outaouais de Gatineau. En 2006, même si le projet a été revu à 1 milliard de dollars en éliminant le tunnel du tracé du centre-ville, en pleines élections municipales le gouvernement fédéral a décidé de retirer les 200 millions de dollars d'appui au projet. C'est le président du Conseil de Trésor de l'époque John Baird qui a remis en question la

fiabilité du budget prévu. Cette position a pris une tournure hautement politique en ouvrant la porte à des critiques provenant de toute part.

Le projet du O'train s'est alors inscrit au cœur des élections municipales à Ottawa de 2006. Ainsi, le candidat O'Brien est devenu le favori de ces élections en promettant une révision profonde du projet du O'train. O'Brien est sorti gagnant comme nouveau maire d'Ottawa et le conseil municipal a approuvé, sans unanimité et dans une certaine controverse, un nouveau tracé nord-sud qui éliminait le tunnel prévu au centre-ville pour économiser 100 millions de dollars à la Ville (Benali et Bernier, 2014). Cette décision n'était pas appréciée non plus par les deux autres paliers gouvernementaux (provincial et fédéral), puisqu'elle ne réglait pas le problème de congestion dans la région. Cela a entraîné l'annulation de leurs contributions, soit 200 millions de dollars pour le gouvernement d'Ontario et 400 millions de dollars du fédéral (idem).

Devant cette situation contraignante, le conseil municipal et le maire ont abandonné définitivement le plan d'expansion nord-sud le 13 décembre 2006. En proposant l'annulation du projet, cela a provoqué une déception des Ottaviens, compte tenu des années d'études et de planification du projet qui avaient coûté des millions de dollars aux contribuables. Pour sa part, le Groupe Siemens, chargé de la réalisation du projet, a entamé des poursuites judiciaires contre la Ville, exigeant un dédommagement de 175 millions de dollars (Carr, 2011).

5.2.1.3 *Le comité « Task force on transportation » pour insister sur les problèmes de congestion et de saturation du transport en commun*

Quelques semaines après la circulation des informations sur l'annulation de l'expansion telle qu'elle était proposée, le maire O'Brien a recouru à une dernière tentative. Au risque d'enterrer définitivement le projet d'une nouvelle ligne du O'train, le maire a créé un comité d'experts : « *Ottawa mayor's task force on transportation* » (Moving Ottawa report, 2007). Ce comité était un organe consultatif externe qui relevait du maire et se composait de sept membres<sup>39</sup>. Son mandat consistait à fournir un rapport de recommandations à court et à long terme au maire O'Brien pour répondre aux défis du transport à Ottawa. Kingdon explique le recours aux experts dans la phase de détermination des problèmes par la légitimité que les entrepreneurs de la politique veulent donner au problème.

En effet, en créant ce comité, le maire a souhaité attirer plus d'attention sur les problèmes de transport en commun dans la ville et démontrer qu'il fallait intervenir pour régler la situation. Cela se voit dans le rapport publié par le comité « *Task force on transportation* » en un temps record de six mois, c'est-à-dire que le comité n'a fait qu'exploiter les données et les études déjà produites par la Ville concernant le développement du transport à Ottawa.

Un des principaux mandats de la « *Task force on transportation* » est le suivant :

*Make recommendations (short, medium and long term) for development of an integrated rapid transportation plan that alleviates existing east-west pressures, is scalable to account for immediate and growing pressures in the south end and provides options to reduce congestion through the downtown corridor. (Moving Ottawa report, 2007, p. 13)*

Ce point s'est articulé principalement sur le projet du O'train et a confirmé ce qui a été prévu dans le plan initial proposé par le maire O'Brien. En d'autres termes, ce rapport a préparé le terrain pour une relance du projet et cela se confirme dans les recommandations présentées au maire. Le tableau ci-dessous donne un aperçu et un échéancier des tâches à suivre. La plupart de ces tâches mettent de l'avant le train léger comme une solution ainsi que le trajet qu'il doit suivre.

Tableau 5.2-1 échéancier proposé par TFT face aux problèmes de congestion à Ottawa

	IMMEDIATE	SHORT TERM	MEDIUM TERM	LONG TERM
TASK	6-12 MONTHS	BY 2010	BY 2017	BY 2037
Establish a new transit authority responsible for OC Transpo	✓			
Start or update EAs on all proposed rail corridors	✓			
Begin negotiations with potential partners	✓			
Extend the BRT west		✓		
Strandherd-Armstrong Bridge		✓		
Ottawa River Bridge (east of downtown)			✓	
Downtown tunnel			✓ (2012-14)	
Spur to Airport			✓ (2012-14)	
Southern Line		✓ ( 2009: Earl Armstrong-Bayview)	✓ (Mitch Owens-VIA)	
Interprovincial-Airport Line			✓ (Casino-Airport)	✓ (Airport-Wakefield/Masson)

Source: *Moving Ottawa report, 2007, p. 22*

<sup>39</sup> <https://www.cbc.ca/news/canada/ottawa/7-named-to-ottawa-mayor-s-transportation-task-force-1.679056>

Le rapport du comité du *Task force* a insisté sur la nécessité d'intervenir urgemment dans l'axe est-ouest pour réduire la congestion et la pression sur les autobus en direction du centre-ville. Le centre-ville d'Ottawa est un point décisif dans la mise à l'agenda du projet en raison de plusieurs enjeux financiers et structurels. Par exemple, c'est en grande partie à cause de l'élimination du tunnel au centre-ville du plan initial par le maire O'Brien que plusieurs parties prenantes se sont désistées du projet, comme nous l'avons expliqué précédemment. Dans ce tableau ci-dessus, le tunnel apparaît encore une fois comme solution à moyen terme proposée par le « *Task force on transportation* » face aux congestions des bus au centre-ville. Nous allons voir dans la section du courant solution si cette recommandation a pesé dans la mise à l'agenda du projet.

Une autre recommandation du comité qui retient l'attention dans le rapport et qui fait apparaître un autre acteur dans le courant problème est celle consistant à revoir la gouvernance de l'OC Transpo. L'OCT est l'opérateur de transport public de la Ville d'Ottawa qui relève du conseil municipal par l'intermédiaire du directeur municipal. L'OCT est alors une organisation municipale, selon le rapport du « *Task force on transportation* », ce type de gouvernance est la cause des retards de développement du transport en commun dans la ville. Le comité propose alors la création d'une autorité indépendante du conseil municipal pour gérer, coordonner et planifier le transport en commun de la ville.

*OC Transpo staff and management complain that bureaucratic obstacles, caused by the fragmentation of management and operational functions, reduce their ability to serve the interest of citizens. An independent governance model incorporating OC Transpo would help ameliorate current problems associated with cumbersome decision-making, cost control, supply of services, union relations and operational decisions relating to route planning. (Moving Ottawa report, 2007, p. 14)*

Cette recommandation a été présentée en premier dans le rapport comme une solution clé et devait être réalisée immédiatement afin d'atteindre les objectifs de développement du transport à Ottawa. Le comité ne s'est pas basé sur des études concrètes pour justifier la lourdeur décisionnelle dans la gestion et la planification entre OCT et le conseil municipal. Il ne s'est pas non plus basé sur des études solides sur l'impact de la solution proposée, à part la comparaison avec d'autres villes comme Toronto ou Vancouver qui ont créé des entités de gestion de transport public indépendantes des conseils municipaux. Cependant, cette recommandation peut être liée à la décision inattendue du conseil municipal d'injecter 145 millions de dollars dans le développement des bus de l'OC Transpo une journée après la création par le maire O'Brien du « *Task force on transportation* ».

Cette décision a retardé encore une fois la mise à l'agenda du projet. On justifie ce mécontentement des conseillers municipaux par « l'atteinte à leur rôle décisionnel » (Benali et Bernier, 2014, p. 12) puisque le *Task force* ne comptait aucun conseiller municipal (CBC, 2007). En plus des enjeux de financement avec les autres paliers du gouvernement et juridiques avec Siemens, cette décision du conseil a démontré l'existence de grands défis de gouvernance dans la mise à l'agenda de ce mégaprojet.

#### 5.2.1.4 *Le plan directeur de transport de la Ville d'Ottawa : l'outil principal d'évaluation de l'état des transports publics dans la région de la Capitale nationale*

Le plan directeur de transport (PDT) de la Ville d'Ottawa est un document stratégique préparé par le département des services de transports de la Ville et approuvé par le conseil municipal. Ce plan est considéré comme le plan officiel de la Ville d'Ottawa qui dresse la situation actuelle et les prévisions futures des transports dans la ville. C'est un plan quinquennal, mais pour des fins de notre étude de cas, nous allons explorer les données du plan directeur de

2013 puisqu'il récapitule les données de la congestion et l'état des transports en commun des années avant la mise à l'agenda du projet. L'analyse de ce plan va nous aider à comprendre les facteurs du courant problème ayant déterminé la mise à l'agenda du O'train.

Comme tout plan stratégique d'une ville, le PDT 2013 de la Ville d'Ottawa se veut visionnaire et « représente le schéma détaillé de la Ville en matière de planification, de conception et d'exploitation de ses réseaux de transport en commun pour les deux prochaines décennies (Ville d'Ottawa, 2013, p. 1). La mobilisation de ce type d'outils est assez connue dans le modèle de Kingdon, car il permet à l'entrepreneur de la politique de mieux exposer le problème et d'attirer l'attention des parties prenantes. En d'autres mots, ce type de plans est souvent exploité par l'entrepreneur de la politique pour préparer les usagers à la proposition de la solution qui est le train léger électrique dans notre cas. Avant d'arriver à cette étape d'exploration du projet du O'train comme solution, nous allons nous attarder à l'état des lieux de la congestion et des transports publics à Ottawa avant le lancement du projet.

En somme, en se basant sur la théorie de Kingdon dans ce cas d'Ottawa, la solution est déjà connue : c'est le train léger sur rail. Il fallait juste convaincre les acteurs clés sur l'efficacité de cette solution face aux problèmes. Comme nous l'avons présenté dans les sections précédentes, la possibilité de désistement des parties prenantes de la politique est assez présente dans ce projet. Le fait de convaincre l'ensemble des acteurs clés de la solution dans le courant des problèmes est crucial dans la réussite de la mise à l'agenda. Convaincre les deux autres paliers du gouvernement est essentiel pour assurer leurs parts de financement. Il en va de même pour les élus municipaux afin d'assurer la majorité dans le processus décisionnel. L'entrepreneur de la politique qui est ici le maire de la ville doit se baser sur des études et données probantes pour éviter toute perte de conviction de la part des autres parties.

Un exemple de ces données mobilisable par le maire d'Ottawa est celui des nombres et taux de déplacements à l'intérieur et vers la ville. La carte et le tableau ci-dessous représentent le schéma de déplacement dans les périodes de pointes du matin allant de 6h30 à 9h30.

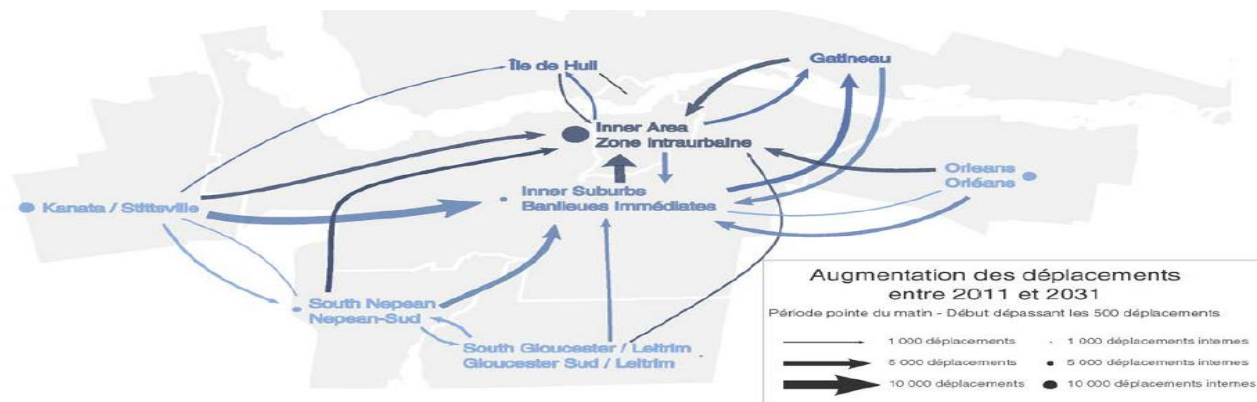
Tableau 5.2-2 l'évolution des déplacements dans la région d'Ottawa dans la période de pointe du matin entre 2005 et 2011

Collectivité	Déplacements internes		Déplacements vers l'extérieur		Déplacement vers l'intérieur	
	2005	2011	2005	2011	2005	2011
Kanata/Stittsville	36 %	42 %	37 %	36 %	28 %	22 %
Nepean-Sud	25 %	36 %	61 %	51 %	14 %	13 %
Riverside-Sud/Leitrim	5 %	26 %	68 %	52 %	27 %	22 %
Orléans	36 %	41 %	50 %	48 %	14 %	12 %

Source : Ville d'Ottawa, 2013, p. 20

Il restait à confirmer les données du tableau ci-dessus sur les provenances de l'achalandage afin de justifier le tracé de la ligne. La carte ci-après a été produite par le département des transports de la ville et publiée dans le PDT à la suite de simulations de l'évolution prévisionnelles des déplacements dans les périodes de pointes du matin entre 2011 et 2031. La lecture du PDT ainsi que cette projection vont permettre non seulement de confirmer les données sur les grands flux de déplacements est-ouest, mais aussi de préparer l'ensemble des acteurs pour d'éventuels prolongements ou d'une nouvelle ligne nord-sud.

Figure 5.2-2 Carte de prévision de déplacements entre 2011 et 2031 dans la période de pointe du matin



Source : Ville d'Ottawa, 2013, p31

En 2011, 508 000 véhicules circulaient à Ottawa alors qu'ils étaient 482 000 véhicules en 2005, soit une évolution de 5 %, ce qui confirme la culture nord-américaine de privilégier la voiture dans les déplacements, alors que l'un des principaux objectifs de la Ville est « d'assurer la durabilité sociale, environnementale et économique en réduisant la dépendance à l'automobile » (Ville d'Ottawa, 2013, p. 9). L'usage de l'automobile revient encore une fois ici comme principale source de la congestion routière. En effet, ce point peut être utilisé par l'entrepreneur de la politique pour convaincre les autres acteurs de la nécessité d'agir pour encourager la population à favoriser le transport en commun.

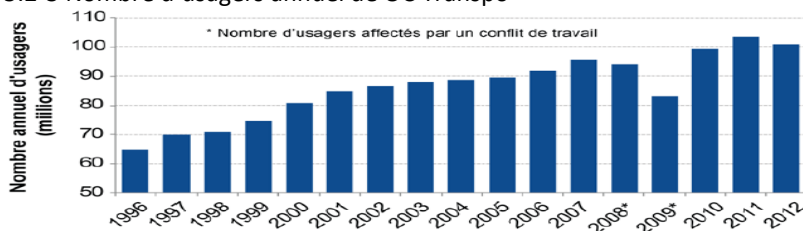
Tableau 5.2-3 : Parts modales et volumes de déplacements - personnes dans la période de pointe du matin en 2011 et projection 2031

Mode de transport	Part modale		Déplacements-personnes		
	2011	2031	2011	2031	Croissance
Marche	9,5 %	10,0 %	43 200	60 100	39 %
Vélo	2,7 %	5,0 %	12 300	30 100	145 %
Transport en commun	22,4 %	26,0 %	101 900	156 300	53 %
Automobile, passager	10,7 %	9,0 %	48 700	54 100	11 %
Automobile, conducteur	54,6 %	50,0 %	248 400	300 500	21 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>455 000</b>	<b>601 000</b>	<b>32 %</b>

Source : Ville d'Ottawa, 2013, p. 32

Comme présenté dans ce tableau, les parts modales étaient, en 2001, en faveur de l'automobile avec conducteur seul représentant ainsi plus que la moitié de l'ensemble des parts modales. Cette situation qui perdure depuis des années dans la région de la capitale nationale a fait en sorte que la Ville d'Ottawa se donne comme objectif de réduire l'usage de l'automobile en faveur des autres modes, particulièrement les transports en commun. De plus, le tableau démontre une forte croissance de demande des transports en commun prévue d'ici 2030. Une croissance qui est constante depuis la fin des années 1990 comme présenté dans le graphe ci-dessous.

Figure 5.2-3 Nombre d'usagers annuel de OC Transpo



Source : Ville d'Ottawa, 2013, p. 23

En effet, les rapports de la Ville d'Ottawa laissent savoir que la demande sur les transports en commun à Ottawa connaîtra une forte croissance alors que ces derniers sont déjà saturés dans les périodes de pointe. Comme le démontre la figure, à part les années 2008 et 2009 caractérisées par des conflits de travail, les autres années ont connu une augmentation significative du nombre d'usagers pour atteindre les 1 million, avec « une moyenne annuelle d'environ 110 déplacements par habitant, la plus élevée pour toute ville de taille comparable en Amérique du Nord » (Ville d'Ottawa, 2013, p. 23). Le centre-ville est la destination la plus importante des usagers des transports publics en raison de la concentration de plusieurs services et lieux d'emplois. Ainsi, 50 % des déplacements vers le centre-ville sont assurés par des transports en commun (Ville d'Ottawa, 2013, p. 22), ce qui explique le taux de congestion élevé provoqué par la succession des bus.

En conclusion, plusieurs déterminants sont mobilisés dans le courant problème pour attirer l'attention des décideurs. Dans le cas du O'train, l'appel à des experts comme le *Task force* ou la réalisation des études comme le plan directeur de transport a eu un grand impact sur l'émergence des enjeux actuels et futurs de la mobilité à Ottawa. Les résultats de ces rapports et études qui présentent un portrait des déplacements à Ottawa, illustrés par des chiffres, confirment les propos de Kingdon. Ils ont pour objectif de convaincre les acteurs décisionnels sur la nécessité d'accorder une plus grande attention aux problèmes liés aux transports en commun à Ottawa. Une attention qui va déclencher un long processus de formulation de la solution du train léger sur rail électrique.

## 5.2.2 Les facteurs déterminants du train léger sur rail électrique comme solution

Après avoir analysé les composantes du courant problème et les facteurs ayant permis de mettre l'accent sur les enjeux de congestion en direction du centre-ville d'Ottawa et la forte demande sur les transports publics, nous allons poursuivre notre analyse du processus décisionnel du O'train en appliquant le modèle de Kingdon. Nous allons nous attarder dans les prochaines sections à la suite des événements, notamment la proposition d'un train complètement électrique. La proposition de cette solution ne s'est pas faite sans controverses, notamment sur le plan de la gouvernance. À l'image du courant problèmes, plusieurs acteurs issus de différents horizons seront présents dans le courant solution, ce qui va soulever des défis de gouvernance, particulièrement lors d'une proposition de prolongement du tracé de l'ouest.

### 5.2.2.1 Les propositions du «*Task force on transportation*»

Après quelques mois de répit, le maire O'Brien fait un virage à 180 degrés pour concrétiser le projet du O'train, en s'appuyant sur les analyses du plan directeur de transport et recommandations du *Task force*. Deux raisons peuvent être avancées sur ce virage malgré les défis financiers et les défis de gouvernance autour de ce projet. La première est que les problèmes soulevés dans le plan directeur de transport de 2008 ne sont pas encore réglés et risquent d'affecter l'image du maire envers les électeurs. La seconde raison peut être le démarquage du maire O'Brien sur le plan politique afin d'achever ce qui a été entamé et dépasser les échecs du premier plan avorté du tracé nord-sud. Pour ce faire, le maire O'Brien va mettre l'accent sur les recommandations du «*Task force on transportation*» qu'il a créé. Plusieurs recommandations de ce comité concordent avec les plans directeurs de transport et d'autres plans stratégiques adoptés par le conseil municipal de la Ville auparavant. Ces points de concordance ont joué en faveur du

mairie puisque ni les conseillers municipaux, ni les deux autres paliers du gouvernement, ni la population ne peuvent aller à l'encontre de ces points.

En effet, onze critères de décision ont été mobilisés par le « *Task force on transportation* » pour proposer des solutions adaptées aux besoins de la ville en matière de transport public. Ces critères ont été basés sur les données des rapports stratégiques de la ville, mais aussi sur des consultations publiques (Moving Ottawa, 2007, p. 65). Nous présentons ces critères décisionnels ayant servi à évaluer les solutions possibles sous forme de tableau ainsi que leurs significations.

Tableau 5.2-4 Les critères d'évaluation de choix des solutions de la TFOT

Critères de choix	Objectifs
1. Fiabilité du service	Le système de transit doit être fiable et prévisible. Les voyages ne doivent pas arriver plus tard que trois minutes de l'horaire dans 95 % du temps.
2. Survivabilité	Le système de transport en commun devrait être conçu de manière à réduire au minimum la possibilité de perturbation majeure du service.
3. Attirer de nouveaux usagers	La solution doit encourager les automobilistes à favoriser le transport en commun
4. Desservir les zones mal desservies	Les résidents de la ville doivent sentir que le transport en commun est une option viable dans leur quartier.
5. Potentiel de croissance	La solution doit avoir une capacité suffisante maintenant et à long terme.
6. Vitesse de transit	Le système doit être plus rapide que l'automobile privée sur des itinéraires comparables.
7. Confort	Un niveau raisonnable est nécessaire pour retenir les usagers.
8. Coûts du système	Prendre en compte les coûts d'infrastructure et de construction, mais également les coûts d'exploitation et du cycle de vie.
9. Intégration du réseau	La solution doit s'intégrer aux autres modes de transports existants et être interreliée à celles-ci
10. Améliorer les paysages.	La solution doit créer un meilleur environnement urbain.
11. Impact environnemental	La solution doit lutter contre le changement climatique, réduire le bruit et réduire la pollution atmosphérique.

Source : adapté de Moving Ottawa report, 2007, p. 6-7

### 5.2.2.2 Disponibilité et acceptabilité du train léger sur rail comme meilleure solution

Après avoir dressé une liste de critères qui guideront le choix de la solution face aux problèmes de transport dans la ville d'Ottawa, le « *Task force on transportation* » s'est penché sur l'étude des solutions possibles. Les propositions des solutions se sont réparties sur trois sections, à savoir : les solutions pour le mode de transport adéquat, les solutions pour l'itinéraire et les solutions possibles pour les problèmes de congestions au centre-ville. Il est utile de rappeler ici que cette technique de limiter le choix entre quelques propositions de solutions est appelée la « *short-list* » dans le modèle de Kingdon. La « *short-list* » permet à l'entrepreneur de la solution de démontrer l'efficacité de sa solution par rapport à d'autres solutions étudiées, ce qui va légitimer la solution et la rendre plus acceptable. Évidemment, la solution doit correspondre aux valeurs de la société, mais aussi aux intérêts des acteurs clés.

Étant donné que les critères de sélection définis par le « *Task force on transportation* » correspondent largement aux attentes des Ottavians puisqu'ils capitalisent un ensemble d'études et consultations, la solution souhaitée par le maire ne va que confirmer ces critères. Autrement dit, ces critères de décisions ne vont servir qu'à confirmer l'efficacité d'une solution déjà préétablie. La preuve, c'est que le rapport recommande le train léger sur rail électrique comme le mode de transport en commun optimum sans faire de comparaison avec les autres modes. Il est vrai qu'Ottawa a déjà testé le système d'autobus rapide « *Transitway* » qui comprend une série de routes et voies réservées aux autobus de la ville. Cela garantit que les autobus sur le *Transitway* se croisent rarement directement avec le trafic régulier, ce qui leur permet de continuer à pleine vitesse, même aux heures de pointe.

Cependant, les autobus doivent absolument circuler au sein du centre-ville et le privilège de circuler dans des voies réservées s'élimine rapidement, ce qui crée des congestions énormes. En 2005, dans le plan initial du tracé nord-sud, un tunnel réservé au passage d'autobus était prévu au centre-ville, mais a été considéré comme trop cher et n'a pas été bien étudié (Benali et Bernier, 2014, p. 10). Il y avait aussi des idées de convertir la partie du centre-ville en tramway tout en conservant les autobus, mais l'idée n'a pas abouti en raison de l'objection des commerçants du centre-ville. Ces derniers considéraient que la solution du tramway affecterait leurs activités commerciales à cause de la congestion en conséquence (Benali et Bernier, 2014).

Le centre-ville s'est donc inscrit au cœur des solutions à proposer et pouvait donc être le point qui ferait tomber la solution à l'eau comme c'était arrivé dans la première proposition nord-sud. Consciente de cette donnée, le « *Task force on transportation* » a accordé une grande importance à la proposition des solutions et a refait l'exercice de la comparaison pour le centre-ville. Quatre solutions ont été comparées pour cette partie en appliquant les critères de sélection des solutions déjà présentées. Nous résumons les quatre propositions dans le tableau suivant afin de faciliter l'analyse et la compréhension du choix.

Tableau 5.2-5 : " short-List" des propositions par "Task force on transportation"

Propositions	Avantages	Limites
1. Transit de bus sur les rues	-Coûts d'infrastructure relativement mineurs	<p>-Peu de croissance potentielle de la capacité, et les facteurs qui rendent difficile la fiabilité du service continueront et s'aggraveront avec la congestion.</p> <p>-Diminuera la vitesse de transport dans le centre-ville et n'apportera aucune amélioration par rapport au niveau actuel de confort de service.</p> <p>-Tarifs peuvent augmenter dans le futur à cause des coûts d'exploitation</p> <p>-Effet négatif sur l'environnement urbain à cause de la pollution atmosphérique et sonore</p>
2. Transit de bus sous-terrain	<p>-Répond aux critères à court et moyen terme en ce qui concerne le potentiel de croissance, la fiabilité du service et la vitesse de transport en commun</p> <p>-Avec la gestion des gaz d'échappement des tunnels d'autobus, cette alternative répond aux critères d'amélioration de l'environnement du centre-ville</p>	<p>-Un tunnel de bus du centre-ville n'offre aucune amélioration pour le confort par rapport au système existant.</p> <p>-Le coût de gestion des gaz d'échappement, d'entretien et d'exploitation est très élevé.</p>
3. Tramway	<p>-Améliorations dans la vitesse de transit, le confort et les coûts d'exploitation.</p> <p>-Le potentiel de croissance semblerait suffisant à court et moyen terme et la fiabilité du service serait satisfaisante</p> <p>-Amélioration significative de l'environnement de la rue avec le retrait des autobus des rues Albert et Slater</p>	<p>-La survie du système est une préoccupation sérieuse, en raison des accidents, des travaux d'entretien et des pannes de véhicules.</p> <p>-L'intégration aux réseaux actuels des bus relève des défis</p>
4. Train léger sous terrain	-La solution répond à l'ensemble des critères de sélection.	-Coûts de construction élevés

Source : adapté de Moving Ottawa report, 2007

Quelques mois après la finalisation du rapport du *Task force*, la Ville d'Ottawa a présenté un ensemble d'impacts et de retombées économiques et écologiques pour la ville. Sur le plan économique, en choisissant le train léger sur rail électrique, la Ville envisage des retombées économiques de 3,2 milliards de dollars et des économies d'exploitations pour OC Transpo de 100 millions de dollars dès la première année d'exploitation (Dufault, 2010a). La solution du train consiste à dynamiser le marché d'emploi durant les cinq années de construction de son trajet par la création de 3200 emplois durant la construction et 700 emplois techniques qualifiés en gestion des systèmes de transport en commun et en communication (Portail de OC Transpo, 2020).

Sur le plan écologique, le choix du train électrique permettrait de rouler avec zéro émission et avec l'anticipation d'une réduction de 38 000 tonnes d'émission de CO<sub>2</sub> (Dufault, 2010a). Sur le plan du confort, la Ville promet des transformations importantes dans les prestations des services du transport en commun. La solution du train « remplacera les circuits d'autobus qui desservent les tronçons du Transitway situés entre les stations Blair et Tunney's Pasture. Aux heures de pointe, il y a de 9 500 à 10 000 usagers qui voyagent dans chaque direction sur le réseau de transport en commun au centre-ville d'Ottawa » (Portail de OC Transpo). La solution du train léger permettra une capacité limite de « 10 700 passagers par heure dans chaque direction ; cette capacité pourrait augmenter à plus de 18 000 passagers par heure dans chaque direction d'ici 2031 » (Portail de OC Transpo, 2020).

Certes le « *Task force on transportation* » a focalisé la comparaison des quatre alternatives sur le centre-ville et non sur l'ensemble de la ville, parce que le problème de congestion est plus intense au centre-ville. Toutefois, ce peut-être n'est pas la seule raison, il y a ici un effet d'apprentissage étant donné que le comité n'avait que six mois pour produire le rapport et il a profité des échecs antérieurs des propositions similaires. En somme, le choix du train léger sur rail

est proposé comme meilleure solution pour le centre-ville et sera proposé systématiquement comme meilleure solution pour le reste du tracé. Cette décision sera facilement défendable en raison de sa facilité d'intégration au réseau. En fait, à travers les onze critères, la solution du train léger sur rail électrique répond aux attentes des usagers, mais s'arrime aussi bien avec le plan directeur de transport de la ville. Bref, les critères du « *Task force on transportation* » ont permis à la solution du train léger de s'imposer comme la meilleure solution. Cela peut être considéré comme un façonnement de critères sur mesure au profit de la solution du train.

### 5.2.2.3 *La ligne de la Confédération sur le tracé est-ouest*

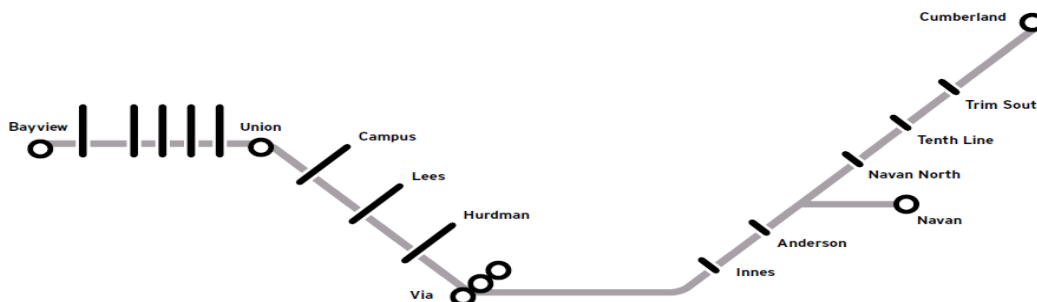
Le choix du tracé a ainsi été déterminé à la suite des recommandations du « *Task force on transportation* ». Mais il faut aussi rappeler que le choix du tracé est-ouest était attendu comme une suite logique des événements. En effet, même si le tracé nord-sud a été recommandé par le comité, il est considéré comme une solution qui répond aux besoins futurs de la ville (Benali et Bernier, 2014). Quant au tracé est-ouest, il répond aux besoins immédiats de transport public de la ville. Rappelons aussi que le premier plan du tracé nord-sud a connu plusieurs défis et controverses que l'entrepreneur de la solution semble éviter de faire ressortir.

Cependant, le tracé pour une ligne de train léger nord-sud sera toujours dans les stratégies d'expansions de la Ville, mais doit attendre l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité pour le mettre à l'agenda. En mai 2008, le conseil municipal votera pour l'option prévoyant, dans un premier temps, un corridor est-ouest, reliant les stations Blair et Pré Tunney, avec la construction d'un tunnel au centre-ville et, dans un second temps, la conversion du O-Train en train léger sur rail électrique, passant par les plaines Lebreton jusqu'à Bowesville au sud de l'aéroport (La Hay, 2008, cité dans Benali et Bernier, 2014, p. 14).

Le choix des stations et des terminus provisoires du tracé est-ouest est largement inspiré des recommandations du « *Task force on transportation* ». Ce dernier s'est basé particulièrement sur un sondage mené à l'automne 2005 par Origine-Destination. Au total, 23 912 entretiens téléphoniques ont été réalisés, représentant 5,1 pour cent de tous les ménages des districts urbains et ruraux de la zone d'enquête (Moving Ottawa report, 2007, p. 41). L'enquête donne un aperçu des déplacements dans la région et des raisons et modes de transports privilégiés. Les résultats de l'enquête<sup>40</sup> sont aussi utilisés dans les plans directeurs de transport que nous avons présentés dans les sections précédentes.

Selon l'enquête Origine destination, Orléans est le quartier de la ville qui utilise le plus de transports en commun (Moving Ottawa report, 2007, p. 54). Le comité a donc proposé une ligne de train léger sur rail le long de la limite sud du district pour compléter l'utilisation intensive des bus existants et encourager le développement axé sur le transport en commun. L'enquête a aussi soulevé que 34 % des habitants d'Orléans (Moving Ottawa report, 2007, p. 54) se dirigent vers le centre-ville dans les périodes de pointes du matin, ce qui crée une surcharge sur les routes de cette destination et une demande accrue pour les bus.

Figure 5.2-4 La proposition du "Task force on transportation" du tracé Orléans-centre-ville



Source : Ville d'Ottawa, 2007, p. 54

<sup>40</sup> Voir annexe pour la carte récapitulative de l'enquête

Cette proposition qui répond aux besoins immédiats de la ville a été pratiquement mise en exécution par le vote final dans le conseil municipal en novembre 2008 en nommant la première phase du tronçon est-ouest « Ligne de la Confédération ».

Figure 5.2-5 La ligne de la Confédération



Source : Portail de OC Transpo

Le maire O'Brien qui est l'entrepreneur principal de cette solution n'a pas hésité à proclamer une première victoire (La Haye, 2008, cité dans Benali et Bernier, 2014). Une victoire qui ne sera pas savourée longtemps parce qu'en 2010, l'utilité du projet resurgit dans les débats des élections municipales. Le candidat Jim Watson, ancien ministre des Affaires municipales de l'Ontario et député régional, critique la viabilité financière du projet.

#### 5.2.2.4 La faisabilité financière et technique de la ligne de la Confédération au cœur des élections de 2010

Selon le modèle de Kingdon, la solution doit être faisable financièrement et techniquement afin d'assurer son acceptabilité. Dans le cas de la ligne de la Confédération, malgré son acceptabilité par le conseil municipal, les aspects financiers et techniques ont ralenti sa mise à l'agenda. Durant les débats électoraux de 2010, des candidats ont remis en question la valeur de l'investissement estimé à 2,1 milliards de dollars. M. Haydon, l'un des quatre candidats à la mairie, a annoncé que « la facture finale d'un train léger s'approcherait davantage de 4 milliards \$ que des

2,1 milliards \$ annoncés. » (Dufault, 2010b). Jim Watson, candidat favori pour remporter ces élections, réitère son intérêt de continuer le projet de la ligne de la Confédération en cas de victoire tout en « appelant à la prudence » (Dufault, 2010b).

Finalement, c'est le candidat Jim Watson qui remporte les élections et apaise les craintes en assurant l'opinion publique de ne pas dépasser les 2,1 milliards de dollars. Dans une entrevue avec le journal *Le Droit*, le maire Watson « n'a pas exclu la possibilité de « changer les plans » du projet si le tronçon de Blair à Pré-Tunney devait coûter plus cher que 2,1 milliards \$. »<sup>41</sup> Chose qui est effectivement survenue en adaptant la profondeur du tunnel pour réaliser des économies (Ville d'Ottawa, 2012, p. 25).

Ce n'est finalement que le 19 décembre 2012 que le projet de la ligne de la Confédération sera accepté par le conseil municipal. Le budget de l'investissement arrêté à 2,1 milliards de dollars promis est le plus important investissement dans l'histoire de la Ville. Son financement a été réparti entre les gouvernements fédéral et provincial avec 600 millions de dollars chacun et 900 millions assurés par la Ville d'Ottawa via les taxes.

Le privé sera présent dans ce projet via un modèle d'approvisionnement en PPP exigé par la Ville qui est « conception-construction-financement-entretien » (Ville d'Ottawa, 2012, p. 64). L'entreprise privée responsable du projet doit chercher un financement de 300 millions de dollars à long terme. « Pour amasser cette somme, le candidat devra conclure un mécanisme de financement à long terme avec des prêteurs à long terme et des investisseurs. La Ville remboursera alors cet investissement en immobilisations sur la période d'entretien et de service de 30 ans. » (Idem) Après cette date, c'est la Ville qui s'occupera du service d'entretien du réseau. Finalement,

---

<sup>41</sup> <https://www.ledroit.com/actualites/ottawa/dautres-projets-sont-lies-a-la-facture-du-train-leger-se-defend-la-ville-364d137fee714a1128614fda8b235081>

c'est le consortium nommé Rideau Transit Group (RTG) composé de plusieurs compagnies d'ingénierie spécialisées dans la construction et l'entretien de mégaprojets qui a obtenu le contrat.

Tableau 5.2-6 Répartition des coûts et sources de financement de la ligne de la Confédération

Coût du projet	Encaisse/dette	Total	2011/2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019-2048
		M \$	M \$	M \$	M \$	M \$	M \$	M \$	M \$	M \$
Paielements d'étapes	encaisse	(1,295)	-	(262)	(208)	(124)	(506)	(151)	(44)	-
Paielement à la livraison du réseau opérationnel	encaisse	(228)	-	-	-	-	-	-	(228)	-
Charges du Bureau de mise en œuvre	encaisse	(275)	(145)	(55)	(17)	(10)	(23)	(13)	(13)	-
Paielement services de disp. Immobilisations*	dette	(300)	-	-	-	-	-	-	(8)	(292)
TVH non remboursable	encaisse	(32)	-	(5)	(4)	(2)	(9)	(3)	(5)	(5)
<b>Total</b>		<b>(2,130)</b>	<b>(145)</b>	<b>(321)</b>	<b>(228)</b>	<b>(136)</b>	<b>(538)</b>	<b>(167)</b>	<b>(298)</b>	<b>(297)</b>
Sources de financement	Encaisse/dette	Total	2011/2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019-2048
Subventions fédérale et provinciale	encaisse	1,200	89	238	180	107	423	42	120	-
Taxe provinciale sur l'essence	encaisse	287	-	-	6	14	14	14	14	223
Taxe fédérale sur l'essence	encaisse	129	-	5	22	13	36	16	36	-
Taxes pour le transport en commun	encaisse	156	-	-	2	-	12	69	73	-
Taxe provinciale sur l'essence	dette	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Taxe fédérale sur l'essence	dette	33	-	-	-	-	-	-	33	-
Redevances d'aménagement	encaisse et dette	291	56	44	18	1	52	25	21	74
Taxes pour le transport en commun	dette	34	-	34	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>		<b>2,130</b>	<b>145</b>	<b>321</b>	<b>228</b>	<b>136</b>	<b>538</b>	<b>167</b>	<b>298</b>	<b>297</b>

Millions de dollars canadiens

\* Comprend les immobilisations à long terme provenant du fournisseur PPP.

Source : Ville d'Ottawa, 2012, p. 66

Sur le plan technique, le train léger roule sur un site qui lui est propre tout en étant complètement électrique avec un système de suspension caténaire<sup>42</sup>. 34 véhicules Citadis d'Alstom ont été achetés par la Ville, ces trains circulent dans 40 villes à travers le monde et sont reconnus pour leur avancée technologique. Ils sont en principe conçus pour circuler dans des conditions hivernales difficiles, par exemple ils doivent fonctionner avec l'accumulation de neige et supportent la formation de glace sur le toit (Ville d'Ottawa, 2012, p. 30). Les véhicules du train respectent aussi les normes d'accessibilité provinciales. Ils disposent des portes d'une largeur de 1,3m de chaque côté et « l'habitacle, qui comporte une aire de passagers à plancher bas intégral et des sièges disposés longitudinalement et transversalement de façon à assurer une accessibilité totale » (Ville d'Ottawa, 2012, p. 31).

<sup>42</sup> Même technologie que le REM, voir note de bas de page 26.

#### 5.2.2.5 *La ligne de la Confédération : une solution face à plusieurs contraintes futures*

Plusieurs contraintes futures ont été évoquées lors de la mise à l'agenda de la ligne de la Confédération. Des contraintes d'ordre structurel particulièrement les défis de construction du tunnel du centre-ville, ainsi que les défis d'exploitation et les frais de dépassements potentiels. Comme mentionné dans le modèle de Kingdon, la solution proposée devrait anticiper des contraintes futures et fournir des réponses pour être mise à l'agenda.

Pour dépasser les contraintes de construction, la Ville a chargé le consortium privé RTG d'accomplir les travaux dans le cadre d'un PPP. Le grand défi de construction était le tunnel du centre-ville, notamment l'excavation de 95 % des roches qui devaient être recyclées (Ville d'Ottawa, 2012, p. 40). La proposition du RTG a assuré sa capacité à relever le défi. Le groupe a proposé pour la ville des méthodes d'excavation souterraine sans laisser des tranchées ouvertes sur le sol. La Ville a assuré dans son rapport lors du vote de la solution par le conseil municipal que :

Les méthodes de construction proposées préserveront l'accès des véhicules et des piétons aux bâtiments de la rue. Les techniques de fouille séquentielle employées permettent de contrôler le bruit et les vibrations pendant les travaux. La vie quotidienne se poursuivra normalement en surface, sans changements notables. (Ville d'Ottawa, 2012, p. 36).

Cette promesse a été tenue par les entreprises de construction désignées, mais avec de grands défis techniques. Ailleurs que dans le tunnel, la Ville a prévu de fermer plusieurs rues, ce qui allait provoquer des congestions dans toute la ville. Pour atténuer l'impact de cette situation, la Ville a annoncé que les travaux des six années de la construction de la ligne seraient modifiés pour éviter les chevauchements et limiter leurs répercussions sur la circulation (Ville d'Ottawa, 2012, p. 38). De plus, la ville a appliqué le principe de « transfert de risques » (Ville d'Ottawa,

2012, p. 55) durant et après la construction. Pour respecter le budget établi, la Ville assure l'acquisition des biens immobiliers, mais le groupe RTG chargé de la construction assumera les dépassements des coûts durant la construction. L'exploitation de la ligne sera assurée par la Ville via son opérateur de transport public OC Transpo, cependant l'entretien des installations et service sera assuré par RTG pendant 30 ans (Ville d'Ottawa, 2012, p. 56).

En conclusion, le choix de l'électrification des transports publics dans le courant solution nous permet de confirmer notre argumentaire sur l'adaptation des villes pour concrétiser des mégaprojets d'infrastructure. Comme stipule le modèle de Kingdon, la mobilisation des experts, comme le *task force*, et le recours à divers instruments informationnels, comme l'actualisation des plans directeurs de transport, confèrent plus de crédibilité à la solution proposée. La ligne de la Confédération a été adoptée comme solution finale; cependant, celle-ci a pris plusieurs années de négociations, en raison des défis de gouvernance autour de cette solution. Ce cas démontre alors qu'une solution de mobilité urbaine, même si elle est défendable par son efficacité technologique et environnementale, ne peut être concrétisée sans un contexte politique en faveur de cette solution.

### 5.2.3 Les facteurs déterminants du courant politique

Après avoir discuté des facteurs ayant permis l'émergence des problèmes de transport public à Ottawa et de la solution qui a été proposée pour y faire face, nous continuerons notre analyse du processus décisionnel basée sur le modèle de Kingdon par le développement du contexte politique qui a marqué la mise à l'agenda du O'train. Nous nous pencherons dans les sections qui suivent sur le « mood » de l'opinion publique à l'époque et les changements politiques qui ont influencé les décisions.

### 5.2.3.1 *Les Ottaviens pro-train sans consultation*

Le rapport du comité « *Task force on transportation* » a soulevé des faiblesses dans les consultations publiques de la Ville d'Ottawa sur les questions de transport. Bien que la Ville dispose d'une politique de consultation publique avec une mission bien définie, la mise en œuvre de cette mission de consultation publique a souvent fait défaut d'après le comité.

*The City of Ottawa is committed to informing and actively involving citizens, community organizations and Advisory Committees on issues that affect them, to the greatest extent possible. The City of Ottawa recognizes that decisions can be enhanced by engaging citizens and is committed to a Public Participation process that is inclusive and authentic, meaningful and accountable, and that is an integrated part of the Corporate decision-making process. (Moving Ottawa report, 2007, p. 66)*

Le comité « *Task force on transportation* » a largement critiqué la façon dont le conseil municipal prend les décisions en matière de transport public. Pour ce comité, les décisions du Conseil en matière de transport ne suivent pas un processus de démocratie participative. Les décisions sont fondées essentiellement sur les rapports et les recommandations du personnel de la Ville qui, à son tour, a été chargé de solliciter l'avis du public. Cependant, dans la pratique, les consultations publiques dirigées par la Ville se limitent à des journées portes ouvertes où les décisions importantes ont déjà été prises à un niveau supérieur dans le processus de planification des transports. (Moving Ottawa report, 2007) Le rapport conclut qu'une telle situation provoque une déconnexion entre les attentes réelles de la population et ce qui a été décidé.

*Extensive consultations on the cancelled LRT were conducted by the City at the environmental assessment phase; however, the citizens were not consulted on:* • *Should LRT be deployed only for new communities, and the bus transit used to address existing demand?* • *What was the impact on the Transportation Master Plan, Infrastructure Master Plan, and Official Plan? What was the cross impact on the City's financials, both short term and long term? Did this change the public's view on how best to proceed?* (Moving Ottawa report, 2007, p. 64)

En effet, avec ce manque de consultation de la population et après l'annulation du projet du train léger nord-sud, un vent de désespoir envers le conseil municipal s'est répandu dans la Ville. Dans une note envoyée au conseil, la conseillère Harder a exprimé ce désespoir des Ottavians : « Les gens en ont assez de l'attitude du conseil sur ce sujet de haute importance. Pouvons-nous faire preuve de leadership s'il vous plaît » (La Haye, 2008) ? Quant à la concrétisation du tronçon de l'est-ouest, devenue une promesse électorale en 2010, le maire sortant O'Brien a affirmé dans un débat télévisé que « [n]ous devons-nous défaire de cette image de la ville qui n'accomplit jamais rien » (Dufault, 2010b). La même tendance a été partagée par le nouveau maire Watson en ce qui concerne l'accomplissement du projet du O'train. Il a déclaré en réponse à la frustration de certains membres du conseil causée par des retards dans les décisions : « C'est un projet dont on parle depuis des années et des années. Autant les élus que le public veulent le voir aller de l'avant » (Dufault, 2011).

#### 5.2.3.2 *O'train : un projet d'une décennie de tergiversations politiques*

Ce qui marque le projet du O'train, c'est la longueur de sa mise à l'agenda, la multitude des plans et la succession des maires pour concrétiser cette politique de transport en commun. En effet, plus d'une dizaine d'années ont été allouées à la genèse du projet du O'train avec une

quinzaine de propositions (Benali et Bernier, 2014) analysées par trois différents conseils municipaux. Le contexte politique a été marqué par l'ambiguïté depuis le lancement en 2001 de l'idée d'un éventuel mégaprojet de train léger pour répondre aux besoins futurs de transport en commun de la ville. Selon des chercheurs comme Champagne (2011), Hilton et Stoney (2007), les défaillances de l'aménagement urbain durant cette époque dans la ville d'Ottawa sont principalement dues aux attitudes des politiciens ainsi qu'à la complexité des structures de la gouvernance régionale. C'est une culture marquée par « l'opportunisme politique, les règlements de compte et le primat des intérêts personnels sur l'intérêt général » (Benali et Bernier, 2014, p. 13).

La première phase du projet O'train nord-sud a connu une ingérence politique flagrante en raison d'un lobbying prononcé entre les différents acteurs. Parmi les faits politiques marquants des divergences de positions, il y a celle du gouvernement fédéral. Ce dernier n'a pas limité son rôle dans la participation au financement du projet, mais a été accusé par des conseillers municipaux de vouloir se mêler de la gestion municipale. Le gouvernement fédéral s'est montré hésitant tout au long de la première phase du projet pour différentes raisons : budget du projet trop élevé, intégration ou non au réseau de transport de l'Outaouais, tunnel du centre-ville. Le maire de l'époque Chiarelli a critiqué l'attitude du gouvernement fédéral : « Depuis le début, ces députés n'ont pas été d'une grande aide malgré les consultations que nous avons menées. Aucun n'a participé aux discussions. Il existe un consensus sur le train léger au sein de la population. Si les députés s'opposent au projet, ils choisissent d'être en désaccord avec ceux qu'ils représentent » (Benali et Bernier, 2014, p. 9).

La pression s'est accentuée lors des élections de 2006 avec les critiques continues du président du conseil de trésor fédéral, à l'époque John Baird, envers le projet du O'train. Cette

attitude de Baird a été considérée par la presse local comme du lobbying politique favorisant la partisanerie au détriment de l'intérêt général. « *In short, the then Treasury Board president was trying to destroy the mayoral campaign of his arch-political enemy, Bob Chiarelli. He succeeded at that admirably, even getting his political ally Larry O'Brien into the mayor's chair* ». (Gray 2007)

La deuxième phase de propositions du O'train sous le mandat du maire O'Brien a été marquée aussi par un manque de consensus et de leadership politique. Cependant, cette fois, c'est au niveau interne que des divergences ont freiné le processus décisionnel. En effet, les décisions du maire O'Brien sont loin de faire l'unanimité du conseil municipal tout au long de son mandat. Par exemple, le fait d'injecter 145 millions de dollars du budget du transport dans le développement des bus au lieu de l'allouer au projet du O'train a été considéré par des journalistes comme un sabotage politique. *Rather than wait a few months for O'Brien's task force to report on the big picture, councillors decided (on January 24) to spend \$145 million as soon as possible on buses and Transitway improvements. Aren't these the same people who have spent the last few years telling us rail is our choice for the future?* (Denley, 2007)

Un sabotage expliqué par le non-respect du processus démocratique par le maire en nommant un comité d'experts en transport externe qui, au contraire des conseillers municipaux, ne sont pas obligés de rendre des comptes à la population.

*We elected the councillors and the mayor to make decisions. No task force can do that, because its members won't be accountable to the voters in four years. It's the councillors who will take the credit or the blame. So it's no surprise that the councillors are being a little cautious about ceding power to the mayor's task force.*

(Ottawa Citizen, 2007)

Par ailleurs, le projet du O'train a connu sous le nouveau conseil municipal une forte mobilisation des conseillers municipaux pour la concrétisation du projet. Cette pression a commencé après un constat des retards dans la mise à l'agenda du tracé est-ouest prévu pour la ligne de la Confédération. En mars 2011, le comité municipal des finances et du développement économique a demandé au bureau d'implantation du train léger de fournir plutôt un échéancier clair (Dufault, 2011). Alors que l'une des promesses électorales de Jim Watson était de concrétiser le plus vite le plan est-ouest du O'train, six mois après les élections, la conseillère Jan Harder a exprimé la frustration des conseillers : « Je ne comprends pas pourquoi ça n'avance pas plus vite » (Dufault, 2011). La pression des conseillers a abouti à ses fins, le maire Watson a alors demandé la présentation de l'échéancier et du budget en mai 2011. Les retards ont été justifiés par la réflexion sur les scénarios possibles face aux craintes de dépassement des coûts liés aux difficultés géotechniques dans la construction du tunnel. Il s'est avéré après que les réflexions sur les dépassements des coûts ont aussi été accompagnées d'une proposition sur une expansion vers l'ouest. Une proposition avec plusieurs scénarios de tracés largement controversés (Benali et Bernier, 2014). Ces controverses sur l'expansion du tracé initial vers l'ouest de la ville ouvriront un nouvel épisode de conflits et défis de gouvernance qui ont marqué la mise à l'agenda du O'train. Nous revenons sur cet épisode dans les prochaines sections puisqu'il révèle d'intéressantes conclusions.

#### 5.2.4 Les entrepreneurs de la ligne de la Confédération du O'train : Portrait des deux maires

La ligne de la Confédération comme solution a connu deux entrepreneurs principaux, à savoir les deux maires : O'Brien et Watson. Dans cette section, nous allons présenter un portrait des deux maires tout en nous inspirant des caractéristiques qui distinguent un entrepreneur d'une

politique dans le modèle de Kingdon. Nous allons présenter ce portrait sous forme d'une comparaison entre les deux maires, ce qui va nous permettre de comprendre pourquoi la mise à l'agenda du O'train s'est concrétisée à l'époque de Watson plutôt qu'à l'époque de O'Brien.

Comme discuté dans l'analyse du modèle de Kingdon, quatre raisons motivent les entrepreneurs d'une politique à participer à la mise à l'agenda. Des raisons qui s'articulent autour des intérêts personnels comme les gains politiques pour des élections, la protection ou la fructification de certains avantages financiers ou même des avancements de carrière. Ensuite, il y a des raisons idéologiques comme la promotion de certaines valeurs que les entrepreneurs veulent instaurer dans les politiques publiques. Enfin, Kingdon parle de groupes de politiques « *policygroups* » qui sont tout simplement passionnés par le jeu politique et intéressés par la participation. Pour Kingdon, ces entrepreneurs disposent de qualités personnelles et professionnelles qui distinguent un entrepreneur de politiques des autres participants à la politique. Il s'agit de qualités comme la capacité de se faire entendre par la communauté politique, la capacité de négociation et la persistance.

Le cas d'O'train permet de confirmer les raisons et les caractéristiques qui expliquent les motivations des deux maires. En effet, l'analyse des trois courants permet de comprendre que l'intérêt politique est la principale motivation des entrepreneurs de la solution proposée. Nous avons démontré dans plusieurs sections que le projet du O'train représentait un point crucial dans les deux élections municipales en 2006 et en 2010. Le maire O'Brien a non seulement cherché à décrédibiliser son prédécesseur en mettant l'accent sur les défaillances de la proposition du premier tracé nord-sud, mais il a essayé aussi d'éviter d'être « blâmé » (Weaver, 1986) en ayant recours au *task force*. Cependant, c'est l'inverse qui s'est produit, O'Brien se faisant reprocher, par des éditorialistes, son manque de leadership à cause du non-respect de ses promesses électorales

concernant le projet du O'train, ainsi que sa négligence des conseillers municipaux dans la formation du task force, ce qui était considéré comme un geste non démocratique.

Ottawa a besoin d'une telle vision, a besoin que ses leaders municipaux l'articulent correctement à la fois devant les partenaires — le gouvernement fédéral et de l'Ontario, notamment, qui contribueront chacun à hauteur de 200 millions de dollars — et la population. Bob Chiarelli n'avait pas réussi à bâtir une telle coalition. L'énorme enjeu électoral que représentait le train léger aurait dû suffire à convaincre Larry O'Brien de l'importance d'une vision claire, d'une coalition solide. Après quelques jours dans le fauteuil de maire, voilà que la vision s'estompe, que le brouillard s'installe et que la confusion reprend. Les contribuables ont raison d'être doublement frustrés : leur vote aura été mal compris, et ils seront coincés à payer la note, en fin de compte. (Jury, 2006)

Le maire Watson qui a succédé à O'Brien a bénéficié de cette diminution de la popularité politique de O'Brien à l'échelle du conseil municipal et de la population. Il a aussi mis à l'avant son expérience dans le monde politique, que ce soit provincial ou municipal, ce qui a joué en sa faveur dans les élections de 2010. En effet, les caractéristiques et les parcours professionnels des deux maires diffèrent et peuvent être considérés dans l'explication de certaines décisions. O'Brien est plutôt un homme d'affaires à la base, il a travaillé pour plusieurs entreprises de la technologie jusqu'à son élection en 2006 où il a quitté l'entreprise Calian comme PDG. Une entreprise qui offre des services de consultations et d'ingénierie en technologie, créée par O'Brien en 1982 et dont il est resté administrateur jusqu'à 2012 (Symons, 2012). Le manque d'expériences en politique d'O'Brien peut expliquer les divergences internes avec le conseil municipal de la Ville d'Ottawa. En effet, en plus de l'affaire du *task force*, O'Brien a eu des relations tendues avec les

conseillers dès le début de son mandat. Par exemple, la Ville d'Ottawa a indiqué qu'elle pourrait faire face à un manque à gagner de 105 millions de dollars sur le budget de 2007, ce qui équivalait à une augmentation d'impôt de 11 % (CBC Ottawa, 2006). Pendant la campagne du maire d'Ottawa, O'Brien avait promis une politique de non-hausse d'impôt; cependant, en raison d'un manque à gagner plus important que prévu, il a dit qu'il ne pouvait garantir aucune augmentation d'impôt. Après plusieurs réunions budgétaires, O'Brien a reproché à plusieurs conseillers de soutenir une augmentation des taxes dans le cadre du taux d'inflation et de ne pas prendre les procédures au sérieux. Les conseillers ont répondu plus tard que les commentaires d'O'Brien n'amélioreraient pas les relations entre le maire et le conseil municipal (CBC Ottawa, 2006).

La tension entre O'Brien et le conseil municipal n'était pas la seule raison qui a favorisé l'élection de Jim Watson en 2010, mais aussi son expérience en politique. Une expérience qui lui a permis de faire ce que Kingdon qualifie de la capacité à faire des connectivités avec la sphère décisionnelle. En effet, Watson est le plus jeune maire de l'histoire d'Ottawa puisqu'il était déjà élu maire avec 83 % des votes entre 2007 et 2010 à l'âge de 36 ans (portail de Jim Watson, 2020). Après ce premier mandat à la tête de la Ville d'Ottawa, le maire Watson a pu établir des relations et a cumulé des expériences au niveau fédéral et provincial. Entre 2000 et 2010, il était président de la commission canadienne du tourisme (fédéral) et puis ministre de plusieurs ministères provinciaux, notamment ministre des Affaires municipales ontariennes. À travers son passage dans les divers ministères du gouvernement de l'Ontario, Jim Watson a fait preuve de leadership en lançant plusieurs programmes importants comme celui de l'accord en 2008 entre les gouvernements fédéral et provincial, avec 3,8 millions de dollars pour la construction de logements abordables<sup>43</sup>. Kingdon parle aussi de la persévérance comme une qualité essentielle pour un

---

<sup>43</sup> <https://archive.is/20120724082137/http://www.cmhc.ca/en/corp/nero/nere/2009/2009-04-24-1400.cfm>

entrepreneur d'une politique. Le maire Watson a démontré qu'il disposait de cette qualité à travers ces décisions dès son investiture à la tête de la Ville. Watson a promis lors de sa campagne électorale de revoir la gestion des ressources financières et humaines de la Ville d'Ottawa. Jim Watson a effectivement concrétisé ses promesses en commençant par geler son propre salaire et réduit son budget de bureau de 10 % (Ville d'Ottawa, 2011). Il a également adopté un ensemble de mesures d'intégrité et de transparence, y compris l'embauche d'un commissaire à l'intégrité, le lancement d'un registre des lobbyistes et l'obligation de publier en ligne les dépenses de bureau des élus (Willing, 2012).

En somme, l'ensemble de ses qualités et décisions ont peut-être alloué au maire Watson plus de crédibilité auprès de la population et plus de leadership auprès des conseillers municipaux. Ce sont ainsi des éléments importants qui peuvent expliquer la réussite de la mise à l'agenda du O'train par le maire Watson et qui s'ajoutent au contexte marqué par les défaillances des maires précédents dans ce dossier.

#### 5.2.5 L'échec d'une proposition est une fenêtre d'opportunité pour une autre.

Après avoir présenté les trois courants : problèmes, solution et contexte politique, nous concluons, à travers le modèle de Kingdon, notre analyse du processus décisionnel du O'train d'Ottawa. Comme nous l'avons présenté dans le cadre d'analyse, les fenêtres d'opportunité se distinguent dans le modèle de Kingdon entre fenêtres prévisible et imprévisible, selon la temporalité et les événements entourant la politique en question.

Dans ce cas du O'train, nous allons démontrer dans les prochaines sections qu'il s'agit bien d'une fenêtre d'opportunité prévisible. Nous allons revenir par la suite sur l'importance de la

temporalité et plus particulièrement le moment qui a été propice à la mise à l'agenda de la ligne de la Confédération.

#### *5.2.5.1 La ligne de la Confédération : une fenêtre d'opportunité prévisible*

Pour Kingdon, une fenêtre d'opportunité est prévisible lorsque les acteurs et parties prenantes s'attendent à la mise à l'agenda de la politique. Assez souvent, les réformes sont citées comme exemples de fenêtres d'opportunité prévisibles. Dans le cas du O'train, il s'agit bien d'une fenêtre d'opportunité prévisible ; or celle-ci découle dans ce cas non pas d'un processus de réformes incrémentales, mais plutôt de conflits et échecs cumulés tout au long du processus décisionnel. Pour plusieurs chercheurs comme Tsiomis (2007), Pinson (2009), et Benali et Bernier (2014), la temporalité est importante dans la concrétisation des projets et des politiques urbaines.

La cohérence d'un projet ne peut être atteinte qu'après une certaine période de (re)équilibrage et d'arrangement entre les forces en présence. Les conflits qui peuvent intervenir dans les projets ne débouchent pas nécessairement sur des situations de paralysie : ils peuvent constituer des phases d'ajustement nécessaires pour assurer le succès d'une opération. (Benali et Bernier, 2014, p. 22)

En effet, le cas de la mise à l'agenda de la ligne de la Confédération peut être inscrit dans cette théorie puisqu'elle s'est concrétisée après une dizaine d'années de propositions de financement, de changement de plans et de tracés. Pour plusieurs, le moment déclencheur en faveur d'une proposition d'un mégaprojet de transport en commun était la fusion municipale de 2001 (Benali et Bernier, 2014). Cependant, cette opportunité n'a pas été exploitée en raison des différences sur les tracés et sur les budgets. Une situation qui a provoqué la fermeture de cette fenêtre d'opportunité, laissant place à de longues années d'essais de solutions face aux défis de transport dans toute la région de la capitale nationale.

Les déceptions des Ottaviens, des conseillers municipaux et des autres paliers gouvernementaux cumulés tout au long de ces années ont mené à une mise à l'agenda. Une déception justifiée, comme nous l'avons démontré précédemment par des conflits politiques et des ingérences notamment dans le tracé du nord-sud. Un tracé qui, rappelons-le, a démontré plusieurs défaillances dans la gouvernance municipale de la Ville d'Ottawa.

*In renegeing on the project, city council was overturning 55 prior votes, and the decision cost taxpayers \$1.6 million in legal fees, \$800,000 for experts, and \$36.7 million to settle with a lawsuit Siemens, the company who had won the bid to build and maintain the project. These expenses were on top of the \$73 million dollars in sunk costs already incurred through land acquisitions, engineering and planning. Furthermore, the controversial decision resulted in division and tension in city council. (Carr, 2011, p. 101)*

Personne parmi les parties prenantes n'a donc souhaité revivre ce cauchemar de l'annulation du tracé nord-sud et repayer les pots cassés encore une fois, particulièrement les citoyens qui voyaient dans l'élection du maire O'Brien promettant une refonte complète du projet O'train un avenir plus positif pour les transports en commun à Ottawa. Cependant, la déception était encore plus grande en raison des conflits internes du maire avec le conseil municipal.

À partir de 2010 et après l'élection de Jim Watson comme nouveau maire, l'interaction des trois courants : problèmes, solution et contexte politique, était favorable à la mise à l'agenda du O'train. En effet, le nouveau maire n'a fait donc que profiter des échecs des propositions précédentes et des déceptions de la population et des conseillers municipaux. Il a capitalisé en sa faveur l'ensemble des facteurs provoquant l'ouverture de la fenêtre d'opportunité :

- 1- Les problèmes de transport en commun immédiats et futurs sont encore présents et persistent et attirent de plus en plus l'attention des sphères décisionnelles;
- 2- La solution d'un train léger sur rail électrique sur un tracé est-ouest est le fruit de plusieurs années d'études et d'acceptabilité sociale;
- 3- Et le contexte politique est propice, marqué par une volonté de concrétisation du maire, des conseillers, des autres paliers du gouvernement et des Ottaviens.

#### *5.2.5.2 La phase 1 de la ligne de la Confédération : une opportunité de la phase 2*

Pour Kingdon, une fenêtre d'opportunité s'ouvre et se ferme aussi rapidement si les entrepreneurs de la solution ne profitent pas de cette ouverture. Conscient de cette réalité, le maire Watson n'a pas souhaité prendre le risque et revivre l'expérience des ratés de la fenêtre d'opportunité de la fusion municipale de 2001 fermée en raison du manque de consensus. Le maire Watson a donc profité du consensus, après plusieurs années, sur le tracé et son mode de construction entre l'ensemble des acteurs pour mettre à l'agenda le O'train. Le risque de fermeture de cette fenêtre d'opportunité était bien présent étant donné les controverses avec la commission de la capitale nationale (CCN). Le CCN est une agence fédérale responsable du développement, de la planification urbaine et de la conservation dans la région de la capitale nationale. Sa particularité réside dans le fait qu'elle gère des terrains et des bâtiments appartenant au gouvernement du Canada dans une région répartie sur deux provinces (Ontario et Québec).

En effet, la CCN a donné son feu vert à la Ville pour la construction de cinq stations, se situant sur des terrains fédéraux, parmi les treize stations projetées pour la ligne de la Confédération (Gaboury, 2012). Cependant, les controverses ont commencé avec la Ville d'Ottawa lorsque le maire Watson a proposé une expansion plus à l'ouest de la ville que celle prévue dans le tracé initial est-ouest. La ville a proposé quatre corridors de prolongement dont l'un

qui utiliserait la promenade des Outaouais, propriété de la CCN et rebaptisée Sir John A. Macdonald. Une proposition systématiquement rejetée par la CCN. Cette dernière considère le choix non pertinent puisque la région est déjà bien desservie par les autobus et en raison du fait que ce tracé se situe en dehors des zones à haute densité. En plus, la CCN accuse la Ville d'un manque de communication. Sa directrice Marie Lemay annonce :

Nous avons toujours été clairs au sujet de l'utilisation de la promenade des Outaouais. Nous avons toujours demandé à la Ville d'étudier d'autres corridors. Nous n'en avons pas entendu parler pendant près d'un an. Ce n'est qu'il y a deux semaines, environ, que nous avons appris (que la promenade) fait partie des quatre corridors préférés. (Citée dans Dufault, 2012)

Après cette réaction de la CCN, le maire Watson a décidé de reporter la décision sur le corridor du prolongement vers l'ouest en proposant 15 scénarios à l'étude et en justifiant ce report par l'attente d'achèvement par la CCN de son plan directeur des terrains de la capitale (Dufault, 2012). Après l'année de prolongation, étonnamment la Ville a annoncé sa décision de prolongement via un 16<sup>e</sup> plan lors d'une séance d'information aux élus et aux médias et sans consulter encore une fois la CNN, ce qui a semblé déplaire à cette dernière (Dufault, 2013). Ce n'est pas la première fois qu'un malentendu survient entre la Ville et la CCN. À travers sa directrice, le conseil de la CNN s'est montré déçu face à une décision unilatérale de la Ville de déplacer une station à côté du Centre national des arts, accordé par l'agence fédérale vers le centre Rideau (Gaboury, 2012). Ce n'est qu'en 2015 que la Ville et la CCN sont arrivées à l'accord de faire passer le trajet de prolongement en question sous les promenades du Sir John A. Macdonald via un tunnel d'environ 1 km pour respecter la dimension environnementale du projet exigé par la

CCN. Un consensus qui coûtera entre 980 millions et 1,7 milliard de dollars au lieu de 900 millions par rapport à la proposition initiale de la Ville.

#### 5.2.6 Le modèle de gouvernance du O'train

Après avoir présenté les facteurs déterminants de la mise à l'agenda du O'train comme une politique urbaine visant à dépasser les défis du transport en commun dans la ville d'Ottawa, nous analyserons dans ce qui suit l'impact de ces facteurs sur le choix du modèle de gouvernance. Comme nous l'avons discuté dans les sections précédentes, le cas du O'train a montré plusieurs défaillances de gouvernance urbaine dans la région de la capitale nationale. Nous revenons dans les sections qui suivent sur le rôle des acteurs composant cette région dans la procrastination liée au fait de régler ces défaillances. Ainsi, nous discuterons du choix du PPP comme un modèle qui s'est imposé malgré ces défaillances.

##### *5.2.6.1 Le O'train d'Ottawa : mise à l'agenda concrétisée malgré les défaillances de gouvernance.*

Ce qui a marqué le projet du O'train c'est non seulement la multitude des acteurs qui défendent différents intérêts, mais aussi l'insistance de différents entrepreneurs sur la solution du O'train. En effet, plusieurs maires se sont chargés de concrétiser le projet du O'train malgré les contraintes de mise à l'agenda dues principalement à des défaillances dans la gouvernance dans la région de la capitale nationale. Nous résumons dans le tableau qui suit l'ensemble des acteurs qui ont participé dans la mise à l'agenda du O'train avec un aperçu de leurs rôles et des principaux mécanismes de gouvernance.

Tableau 5.2-7 Portrait des acteurs et faits marquants de la gouvernance du O'train

Acteurs	Rôle dans le projet	Défis de gouvernance dans la mise à l'agenda du O'train
Bob Chiarelli	<b>-Maire d'Ottawa (2001-2006).</b> Premier plan d'extension nord-sud visant le développement d'une nouvelle communauté urbaine au sud d'Ottawa.	Aucune fenêtre d'opportunité ou la fenêtre d'opportunité s'est fermée rapidement à cause d'un manque de consultation publique (solution non acceptable et non défendable); résultat retrait du financement des gouvernements d'Ontario et du fédéral et échec de la mise à l'agenda.
Robert O'Brien	<b>-Maire d'Ottawa (2006-2010).</b> Entrepreneur du tracé est-ouest avec un tunnel au centre-ville.	Mise à l'agenda non complétée à cause de plusieurs défaillances de gouvernance comme l'annulation du tracé nord-sud et la perte des millions de dollars; problèmes juridiques avec Siemens; manque de coopération et de consultation avec les conseillers municipaux; et réticences de concrétisation pour risques de dépassement des coûts.
Jim Watson	<b>-Maire d'Ottawa (depuis 2010).</b> Mise à l'agenda du tracé est-ouest comme phase 1 et 2 de la ligne de la Confédération	Ouverture d'une fenêtre d'opportunité : profiter des échecs des entrepreneurs précédents, de la longue temporalité de décisions, conclusion d'un PPP avec conditions); longues négociations avec CCN pour le tracé de phase 2, obtention des promesses de financement du fédéral et du provincial pour la phase 2.
Gouvernements fédéral et de l'Ontario	<b>-Financement</b>	Ingérence et partisanerie politique du fédéral lors du 1 <sup>er</sup> tracé nord-sud. Appui de financement de ligne de la Confédération phase 1 et 2, mais la CCN agence fédérale demande à la Ville d'Ottawa d'être plus consultée sur les tracés du train.
Entreprises privées	<b>Conception, financement, construction, entretien</b>	PPP avec le consortium RTG pour la ligne de la Confédération, il assume les surcoûts de construction et assure l'entretien pour 30 ans; PPP avec SNC-Lavalin pour construction d'expansion de la ligne Trillium d'ici 2022.
Oc Transpo	<b>L'opérateur de transport de la ville d'Ottawa</b>	Exploitant le O'train et dirigé par le directeur général de la Direction générale des transports de la Ville d'Ottawa.

Source : nous-mêmes

Plusieurs acteurs ont été impliqués dans le projet du O'train d'Ottawa depuis son plan d'expansion initial du nord-sud, ce qui a complexifié sa gouvernance. En effet, comme pour tout mégaprojet, les entrepreneurs de ce dernier s'attendent à ce qu'il y ait des difficultés dans la coordination et la coopération entre différents acteurs qui représentent différents horizons et qui défendent différents intérêts. Le cas du O'train d'Ottawa ne fait pas exception à ces défis de gouvernance des mégaprojets et particulièrement ceux des transports en commun. Cependant, à la base, la Ville d'Ottawa a été pointée du doigt pour la défaillance de sa gouvernance territoriale par

plusieurs chercheurs. Roy-Baillargeon & Gauthier (2012) renvoient la cause de ces défaillances à des conflits entre les acteurs en raison de leurs intérêts divergents ainsi qu'en raison du chevauchement de plusieurs organes décisionnels :

Conflits entre élus ou avec les fonctionnaires, société civile parfois laissée à l'écart du processus décisionnel, dispositifs participatifs inadéquats [...]. Le manque de concertation des acteurs publics et privés [...] Les divergences d'intérêts politiques, économiques et sociaux de ces acteurs, ce qui constitue le principal obstacle à la planification intégrée de l'aménagement du territoire à l'échelle métropolitaine. [...] De plus, on constate un important chevauchement d'instances responsables des différents dossiers en matière de planification et d'aménagement du territoire. (2012, pp. 180-184)

Champagne (2011), Hilton et Stoney (2007) parlent d'une défaillance de la gouvernance urbaine et territoriale de la capitale nationale caractérisée par la multitude des acteurs, le nombre important de niveaux décisionnels impliqués dans chaque politique urbaine. Par conséquent, ces auteurs relèvent que les échecs des premiers plans du train léger à un manque de communication, de coordination et d'ambiguïté des compétences dans le projet du O'train. En somme, malgré toutes ces défaillances de gouvernance, la mise à l'agenda et la mise en œuvre du O'train ont été concrétisées. Cette réalité nous pousse à nous poser la question sur le leadership et la persévérance de Jim Watson, des qualités essentielles d'un leader et négociateur pour réussir la mise à l'agenda d'une politique selon le modèle de Kingdon.

*5.2.6.2 Le PPP comme modèle de gouvernance pour la mise en œuvre du O'train choisi lors de la mise à l'agenda.*

Comme nous l'avons mentionné précédemment le projet du O'train s'est concrétisé grâce à un partenariat public-privé. La phase 1 de ligne de la confédération a été réalisée en partenariat avec le consortium Rideau Transit Group (RTG) regroupant : ACS Infrastructure Canada Inc., Ellis Don Corporation, Dragados Canada Inc., SNC-Lavalin Capital, SNC-Lavalin Constructors (Pacific) Inc., Veolia Transportation Services Inc.

Le consortium a été choisi à la suite d'un concours d'offre publique appelé « processus d'approvisionnement et évaluation » (Ville d'Ottawa, 2012) établi par la Ville d'Ottawa, Infrastructure Ontario et un groupe de consultants privés indépendant experts en ingénierie et en finance. Quatre critères ont été établis pour l'évaluation (Ville d'Ottawa, 2012, p. 16) : l'intégrité et exactitude des données et des informations fournies par les candidats, conformité aux exigences de la demande de proposition et aux stipulations relatives aux extrants, évaluation technique et évaluation financière. Après une évaluation individuelle et collective des évaluateurs, et

Après l'attribution des notes techniques et financières et l'approbation des recommandations par le Comité de direction du TLRO, le candidat ayant obtenu la note la plus élevée a été invité à amorcer les négociations avec le Bureau de mise en œuvre du train et Infrastructure Ontario. (Ville d'Ottawa, 2012 p. 16)

Notre analyse documentaire nous a permis de constater que l'impératif financier revient comme déterminant principal dans le choix du PPP comme modèle de gouvernance pour la mise en œuvre du O'train. L'impératif financier est exprimé par plusieurs acteurs clés dans ce projet durant la phase de la mise à l'agenda pour privilégier un PPP. Par exemple, le retrait du financement du gouvernement fédéral et de l'Ontario pour le tracé-nord-sud était la cause

systématique de l'annulation du projet. Chose qui a fait pression sur les autres entrepreneurs du projet pour chercher d'autres sources de financements. Le maire O'Brien, par exemple, a exprimé son intérêt pour les PPP avant même la présentation du projet devant le conseil :

*the city might consider a form of a public-private partnership, or 'P3' to get the project moving [...] perhaps it's time to get out of the box on funding [...] private firm might be interested in investing in the project in return for part of the revenues the system generates. (Rupert, 2008b)*

La même chose pour Jim Watson qui a commencé à s'impliquer dans la partie financière du projet alors qu'il était encore ministre des Affaires municipales de l'Ontario. Il s'est exprimé plusieurs fois sur la façon dont la Ville pouvait supporter les surcoûts. Une fois à la tête de la mairie d'Ottawa Watson maintient le projet en diminuant les coûts liés à l'excavation du tunnel, ce qui a permis de ne pas dépasser les 2,1 milliards de dollars prévus initialement. Le maire Watson s'est montré rassurant en ce qui concerne les coûts du projet : « Nous voulons nous assurer que nous avons les estimations précises sur des choses comme le tunnel. Nous ne voudrions pas nous retrouver, dans quelques années, dans une situation où le tunnel coûte de deux à trois fois plus cher. Alors, prenons notre temps pour bien réaliser ce projet » (citée dans Lafortune, 2009). Watson a favorisé aussi le modèle PPP en transférant les risques des surcoûts de construction au consortium RTG qui participera dans le projet par un financement de 300 millions de dollars et en assurant l'entretien des équipements et le maintien du service en fonction durant 30 ans (Ville d'Ottawa, 2012, p. 17). Stephen Blais, président de la Commission du transport en commun d'Ottawa, s'est réjoui de ce partenariat : « On a vraiment diminué les risques pour les résidents d'Ottawa parce que s'il y a un dépassement de coûts ou un problème de construction, tous les risques financiers reposent sur les entreprises qui construisent le système » (Bergeron, 2017).

Par ailleurs, dans une thèse de maîtrise à l'Université d'Ottawa, Villeneuve (2013) a réalisé une étude comparative sur les raisons de la prédominance des PPP dans les tramways au Canada. En se basant sur une analyse documentaire, Villeneuve a rassemblé certaines variables possibles qui ont pu favoriser le choix du PPP pour le O'train d'Ottawa que nous présentons dans le tableau ci-dessous.

Tableau 5.2-8 Les variables possibles favorisant le choix du PPP pour O'train d'Ottawa

Variables	Indicateurs
Projet clé en main proposé par le privé	La presse locale ou les documents officiels mentionnent l'existence de propositions de projets PPP « clé en main » par le secteur privé.
Aspect axiologique (choix idéologique, de valeur, couleur politique)	Présence de justifications idéologiques normatives dans le discours des élus locaux pour justifier le mode PPP. Par exemple, ouverture au marché, gouvernance améliorée, couleur politique du projet.
Dé légitimation d'instruments traditionnels, rupture avec le passé	Utilisation d'arguments qui dé légitiment le mode traditionnel (public) pour la construction des tramways en légitimant le PPP. Présence de justifications portant sur la rupture avec le passé.
Qualités internes du PPP : Projet terminé plus rapidement	Présence de justifications portant sur la rapidité d'exécution et l'évitement des retards par le privé dans le discours des élus locaux pour justifier le mode PPP.
Qualités internes du PPP : Financement privé	Présence de justifications portant sur l'apport de financement privé et la réduction de l'endettement public pour justifier le mode PPP.
Qualités internes du PPP : Moins dispendieux, plus efficient	Présence de justifications portant sur les économies réalisées en comparaison avec un projet public traditionnel dans le discours des élus locaux pour justifier le mode PPP.
Qualités internes du PPP : Transfert de risques, coûts fixes	Présence de justifications portant le partage de risques, la possibilité de coûts fixes en comparaison avec un projet public traditionnel dans le discours des élus locaux pour justifier le mode PPP.
Expertise du privé	« En mai 2011, le Conseil a demandé au personnel de devancer d'un an la mise en œuvre du projet et d'élaborer un modèle d'approvisionnement qui inclurait le secteur privé dès les débuts du projet, soit à l'étape du processus de conception, afin de tirer parti de l'innovation et l'expertise de ces entreprises dans le but d'offrir la meilleure valeur possible à la Ville » ( <i>Ville d'Ottawa, 2012, p. 6</i> )

Source : adapté de Villeneuve, 2013, p. 121

En plus des raisons financières qui reviennent dans trois variables sur huit dans cette grille, les autres variables sont aussi intéressantes. Certes, ces indicateurs peuvent être avancés par les acteurs favorisant le choix du PPP comme modèle de gouvernance du O'train, lors de la mise à l'agenda, mais la réalité après la mise en œuvre de la phase 1 nous révèle des contradictions. Cela confirme les limites avancées par plusieurs auteurs sur des PPP que nous avons présentées dans notre revue de littérature, nous revenons sur ce débat dans notre prochain chapitre afin de confirmer les propos des auteurs dans le cas du O'train. En effet, la ligne de la Confédération a fait couler beaucoup d'encre, que ce soit durant la construction ou après livraison de la phase 1. Plusieurs problèmes techniques et logistiques ont été soulevés par des journalistes, des élus et des usagers en attribuant la responsabilité directe au consortium privé.

En somme, encore une fois, l'aspect financier revient en force dans les critères des choix dans les modèles de gouvernance PPP. En somme, le partage du fardeau financier est très décisif dans la gouvernance des mégaprojets urbains, que ce soit par le levier du financement des autres paliers du gouvernement ou par la délégation des coûts d'entretiens au privé. Des arguments qui n'ont pas fait leurs preuves dans le cas du O'train d'Ottawa caractérisé par une gouvernance complexe lors de sa mise à l'agenda et sa mise en œuvre. Ces éléments nous amènent à ouvrir la discussion sur le modèle des PPP dans le prochain chapitre.

### 5.3 CONCLUSION DU CHAPITRE DES RÉSULTATS

Dans ce chapitre, nous avons compris comment des fenêtres d'opportunités peuvent être ouvertes pour mettre à l'agenda des politiques d'électrification des transports publics à Montréal et à Ottawa. En se basant sur le modèle de Kingdon, nous avons démontré les facteurs déterminants des trois courants : problèmes, solution et contexte politique dans les cas du REM et du O'train. Nous avons aussi compris que la théorie des fenêtres d'opportunité est aussi applicable à un contexte urbain. L'analyse des deux cas a démontré que ces fenêtres d'opportunité dans les mégaprojets d'électrification des transports publics urbains ne dépendent pas seulement de la convergence des trois courants, mais aussi des choix des modèles de gouvernance. Nous revenons en détail sur la comparaison des déterminants des modèles de gouvernance qui ont affecté l'ouverture des fenêtres d'opportunités des deux projets dans le prochain chapitre.

Dans ce chapitre nous avons démontré que les entrepreneurs de la politique peuvent provoquer l'ouverture d'opportunité et justifieront cette ouverture. C'est le cas du premier ministre du Québec Philippe Couillard qui a insisté sur le fait que les problèmes de congestion dans les routes et l'achalandage élevé dans les transports en commun dans la région métropolitaine de Montréal étaient dus principalement à un problème de gouvernance des transports. Il a ainsi ouvert « *un problem window* » en convainquant l'opinion publique et acteurs clés que l'AMT, chargé des trains de banlieue, n'était plus utile. La CDPQ a saisi l'occasion du déficit budgétaire du gouvernement de M. Couillard et a compris son incapacité d'investir dans des mégaprojets qui coûteraient des milliards de dollars. Dans un contexte politique national et urbain, post-Cop21, marqué par l'appui de l'ensemble des parties prenantes pour des solutions plus écologiques des transports publics, c'est ainsi qu'une « *political window* » s'ouvre pour la CDPQ Infra pour

proposer le REM comme une solution, permettant donc le couplage avec des trois courants et la mise à l'agenda de la politique du REM.

Pour le cas du O'train, lorsque l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité n'était pas bien exploitée par les entrepreneurs de la solution, la mise à l'agenda s'est étalée sur plusieurs années et pouvait être défendue par plusieurs entrepreneurs. Cela veut dire qu'une solution peut demeurer même si les entrepreneurs de cette solution changent. La solution n'est donc pas toujours liée à son entrepreneur initial. Certes, chaque entrepreneur peut apporter des changements à la solution pour chercher des consensus et chercher l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité, mais la politique finale demeure fidèle à son principe de base. Le O'train a connu trois différents maires qui sont les principaux entrepreneurs de la politique du O'train. Ils ont eu différentes visions provoquant une « guerre de tracés » (Troin, 1995). Une guerre causée par des enjeux du financement et des intérêts divergents des acteurs impliqués dans ce mégaprojet.

## 6 CONCLUSION ET DISCUSSION

---

La thèse défendue ici a pour objet d'étudier l'impact de la gouvernance des grands projets d'infrastructures publiques sur l'émergence des politiques de transport électrique urbain. Elle invite le lecteur à comprendre ce concept à travers l'histoire de la mise à l'agenda des politiques d'électrification des transports publics à Montréal et Ottawa. Cette incursion historique permet de mieux comprendre l'impact du choix des modèles de gouvernance des grands projets de transport public urbain sur l'ouverture des fenêtres d'opportunité lors de la mise à l'agenda des deux mégaprojets d'électrification de transport public voués à répondre aux enjeux de la mobilité à Montréal et à Ottawa.

Plusieurs questions nous ont encouragés à amorcer cette thèse doctorale : En plus des facteurs déterminants pour la convergence des trois courants du modèle de Kingdon, y a-t-il d'autres variables qui ont permis l'ouverture des fenêtres d'opportunité ? Comment s'est fait le choix des modèles de gouvernance dans les politiques de transport électriques ? Pourquoi les entrepreneurs des projets ont-elles privilégié des modèles de gouvernances en particulier afin de concrétiser le REM et le O'train ? Quels sont les entrepreneurs de ces projets et quels sont leurs intérêts ? Quels sont le rôle et la dynamique de ces entrepreneurs des solutions dans le couplage des courants ?

Ces interrogations ont abouti à mener une analyse qualitative sur l'histoire des politiques d'électrification de transport public urbain. En raison de la multitude d'acteurs et de la complexité des mégaprojets initiés, cette analyse permet d'ores et déjà de constater que ces politiques dévoilent plusieurs enjeux de gouvernance. Cette thèse révèle que certains enjeux de gouvernance exercent une forte influence dès le départ, c'est-à-dire au moment de la mise à l'agenda des

politiques d'électrification des transports publics urbains proposées comme une solution aux problèmes de mobilité dans les villes de Montréal et Ottawa. À partir de ces réflexions apparaît la question principale de recherche de cette thèse : *Dans quelle mesure le choix du modèle de gouvernance influence-t-il la mise à l'agenda des grands projets d'électrification du REM et du OTrain ?*

La présente conclusion propose une réponse à cette question de recherche tout en proposant un retour sur la littérature sur la mise à l'agenda afin de comparer ce que nous avons recensé avec nos résultats. Ensuite, nous présentons une comparaison entre les deux cas afin de déceler les similitudes et les différences qui peuvent répondre à notre question de recherche et synthétiser nos conclusions. Enfin, nous concluons par les limites méthodologiques de cette thèse ainsi que sa contribution dans le domaine de l'administration publique.

## 6.1 DISCUSSION DES RÉSULTATS DU MODÈLE DE KINGDON APPLIQUÉ DANS LES CAS DU REM ET DU O'TRAIN

Les cas étudiés nous ont permis de confirmer, mais aussi de nuancer certains postulats présentés dans littérature qui mobilisent le cadre de Kingdon pour étudier la mise à l'agenda dans un contexte local. D'abord pour ce qui est de la portée du modèle, les cas montrent bien que pour aller de l'avant, les projets doivent coupler à la fois un ou des problèmes clairement identifiés, une solution politiquement, financièrement et techniquement acceptable, opérationnellement réalisable, ainsi qu'un contexte politique favorable. Cela confirme que le modèle de Kingdon, originellement construit pour analyser des politiques nationales et fédérales, peut être adapté au contexte urbain.

Ensuite, les cas confirment ce qui a été annoncé dans la littérature concernant l'importance d'attirer l'attention des acteurs et de l'opinion publique sur le problème dans un contexte local (Henstra, 2010). Dans les deux cas du REM et du O'train les entrepreneurs de la politique ont cherché à attirer l'attention sur les problèmes de la congestion routière et sur la forte demande en matière de transports en commun. Les facteurs attirant l'attention autour de ces problèmes annoncés par Kingdon et la majorité des travaux qui mobilisent son modèle s'appliquent sur nos cas. Que ce soit pour le REM ou pour le O'train, le gouvernement du Québec ou le maire d'Ottawa O'Brien, ont tous les deux cherché l'ouverture d'une « problem window » à travers des indicateurs et statistiques, des opinions d'experts et des publications de rapports présentant la mobilité dans les deux villes comme un problème urbain important qui nécessite une intervention. Même si le modèle de Kingdon considère que l'attention autour du problème est la clé de la mise à l'agenda (Eissler & al., 2016), cependant les deux cas étudiés confirment les conclusions de Steinacker (2001) que ce n'est pas systématique. En effet, dans le cas du O'train, même avec un problème

bien identifié et connu par la plupart des parties prenantes, comme notamment la congestion au centre-ville d'Ottawa et une demande accrue pour les transports en commun, plusieurs facteurs ont bloqué la mise à l'agenda du projet pour plusieurs années. Comme nous l'avons démontré, les efforts du précédent maire d'Ottawa O'Brien n'ont pas abouti à cause de plusieurs obstacles comme les divergences politiques, le « sabotage » interne des conseillers municipaux et la dépendance au financement des gouvernements supérieurs.

Situation similaire pour le cas du REM, les problèmes de congestion de la rive sud et de l'ouest de l'île de Montréal étaient déjà connus par les gouvernements précédents. Avant le REM et pendant des années, comme nous l'avons présenté dans le courant problème, plusieurs rapports et enquêtes du ministère de Transports du Québec, de l'AMT et de la Ville de Montréal ont fait l'état des lieux des problèmes de la mobilité dans la métropole et reconnaissaient la nécessité d'investir dans les transports en commun comme solution. Cependant, même avec cette attention et ce degré d'importance autour du problème et l'étude de l'AMT explorant plusieurs pistes de solutions, la mise à l'agenda du projet n'a pas abouti. La mise à l'agenda du projet s'est concrétisée lorsque le gouvernement de Philippe Couillard a décidé d'impliquer la CDPQ Infra, après son annonce des mesures budgétaires serrées. La CDPQ Infra qui a proposé le REM comme solution avec son modèle d'affaires qui lui permet de devenir propriétaire du projet a contribué à rendre le projet plus acceptable politiquement, techniquement et financièrement.

Cela confirme les hypothèses de Schneider & Teske (1992) sur la probabilité élevée que les entrepreneurs d'une politique apparaissent lorsque les actions collectives des gouvernements locaux n'arrivent pas à surmonter un problème et aussi lorsque les municipalités font face à des difficultés budgétaires pour résoudre un problème municipal. Dans ce cas, l'apparition de la CDPQ comme entrepreneur de solution est due non seulement à l'incapacité des municipalités de la région

métropolitaine de Montréal à prendre en charge les problèmes de mobilité, mais aussi l'incapacité du gouvernement du Québec à prendre en charge le projet sans recourir à une tierce partie. Cela démontre aussi que le choix du modèle de gouvernance pour le projet fait partie de la solution du problème, c'est-à-dire que sans l'implication de la CDPQ, la mise à l'agenda aurait pu être ne jamais voir le jour.

Aussi, la nouveauté que nous avons observée dans les résultats des deux cas étudiés réside dans la diversité des entrepreneurs des projets dans chaque courant. Dans la littérature qui mobilise Kingdon, comme le modèle de Garraud (1990), les entrepreneurs d'une politique publique mettent des stratégies et tissent des relations avec des acteurs proches des sphères décisionnelles comme des fonctionnaires gouvernementaux, des experts et des médias afin d'assurer la trajectoire de la mise à l'agenda. Les cas du REM et O'train ont démontré que cette trajectoire peut être répartie entre plusieurs entrepreneurs qui prendront les relais d'une phase à l'autre.

Par exemple, pour le REM, nous n'avons pas observé la présence CDPQ Infra, qui est l'entrepreneur de la solution, dans les courants du problème ni dans le courant politique. Cela n'exclut pas la possibilité de ce que Garraud (1990) qualifie « d'action corporatiste silencieuse », c'est-à-dire des contacts directs en coulisse entre le gouvernement et la Caisse afin de préparer la mise à l'agenda. À travers notre analyse nous avons conclu que le gouvernement de Philippe Couillard a fait tout le travail en amont pour assurer l'ouverture d'une « *problem window* » et en aval pour assurer un contexte politique favorable (« *political window* »). Dans ce cas, la CDPQ est devenue l'entrepreneur principal puisque c'est elle qui a proposé et choisi la solution sans concurrence d'autres alternatives et sans appel d'offres de la part du gouvernement. Aussi, elle est devenue la porte-parole de la politique, au lieu du gouvernement, pour défendre son projet. Face à une contribution -la plus importante dans le projet- de planification, de financement, d'exploitation

et d'appropriation de la Caisse, le cas du REM a démontré un rôle décisionnel secondaire des deux paliers gouvernementaux concernés, que ce soit le gouvernement du Québec ou la Ville de Montréal. Une situation intéressante à observer où le gouvernement facilite l'implantation d'un projet de service public pour un organisme ayant pour premier objectif la rentabilité de ses investissements, ce qui remet en question le rôle de la gouvernance multiniveau dans ce cas, chose que nous discuterons dans la prochaine section sur le choix des modes gouvernance.

Situation similaire dans le cas d'O'train, le relais de la mise à l'agenda du projet s'est transmis entre trois maires de la Ville d'Ottawa. À l'inverse de ce qu'a observé Steinacker (2001) dans son analyse, même s'il y a eu un changement de contexte politique et changement d'acteurs et d'entrepreneurs, l'objectif du grand projet de train léger sur rail est resté le même. C'est vrai que la fenêtre d'opportunité se ferme aussi rapidement si elle n'est pas exploitée au moment du couplage des trois courants comme le stipule Kingdon, mais ici chaque maire a cherché de la rouvrir. Nos résultats ont démontré que la « guerre des itinéraires des trains » et l'urgence des problèmes de congestion causés par les autobus au centre-ville d'Ottawa ont largement favorisé la mise à l'agenda de la ligne de la Confédération. En effet, Watson, le maire actuel, a profité des échecs de ses prédécesseurs pour prendre le relais et ouvrir une fenêtre d'opportunité bien à lui. La grande partie du travail dans la trajectoire de la mise à l'agenda a été faite d'abord par le maire Chiarelli qui n'a pas réussi à convaincre les parties prenantes du tracé nord-sud, et ensuite par les efforts déployés par le maire O'Brien pour attirer l'attention sur les problèmes autour du tracé est-ouest, mais qui n'a pas abouti à cause d'un manque de leadership.

En somme, à travers les deux cas, la solution s'avère aussi importante que le problème et nuance donc les critiques de certains auteurs pour le modèle de Kingdon pour son accent mis sur la contingence et le « hasard, et pour avoir trop insisté sur l'importance de la construction du

problème à l'étape de la mise à l'agenda » (Howlett et al., 2015, p3). Que ce soit pour le REM ou pour le O'train, ce ne sont pas les courants problèmes qui ont le plus demandé d'efforts de la part des entrepreneurs, mais plutôt les solutions. Nos analyses ont démontré qu'il y a eu un consensus des acteurs et de l'opinion publique sur l'importance des problèmes de congestion dans les deux métropoles et sur la nécessité d'encourager davantage les transports en commun. C'est autour des solutions qu'il y a eu le plus de polémique et le plus d'efforts de la part des entrepreneurs. Par exemple, le O'train a nécessité la création du « *Task force on transportation* » par l'ex-maire d'Ottawa O'Brien afin de convaincre les conseillers municipaux et les gouvernements supérieurs de l'utilité d'un système de transport léger sur rail reliant l'ouest à l'est de la ville.

Pour sa part, la CDPQ a, par exemple, créé un site web dédié au REM et documenté par les avantages du projet. Elle a aussi fait sortir des communiqués de presse où elle a défendu sa solution face aux différentes critiques émises par le BAPE et d'autres experts sur les défis d'intégration du REM aux réseaux de transport actuels (Paulhiac, 2018). Cela confirme les conclusions de Belley et al. (2019) à propos du tramway de Québec, et d'autres travaux mobilisant Kingdon, sur le manque de rationalité dans le choix des solutions et sur l'importance du contexte, de ressources et du discours autour de celles-ci. Afin de proposer le REM, la CDPQ a, par exemple, profité de ses ressources financières importantes, du contexte économique au Québec à cette époque caractérisé par l'austérité et l'appui des gouvernements supérieurs pour des PPP dans les grands projets. À travers sa participation dans le financement de plusieurs projets d'infrastructure dans différents domaines partout dans le monde (voir annexe)<sup>44</sup>, la Caisse est plutôt un fonds d'investissement qu'un spécialiste des grands projets de transports. Elle a donc souhaité changer cette étiquette d'institution de gestion des épargnes publiques en créant CDPQ Infra qui sera

---

<sup>44</sup> <https://www.cdpq.com/fr/investissements/infrastructures>

spécialisé dans le financement, mais aussi la planification et l'exploitation des grands projets d'infrastructures.

Même si le REM constitue le premier projet de la Caisse avec son nouveau modèle d'affaires, tous les facteurs favorables à la solution du REM ont été accompagnés d'un discours qui se veut rassurant en présentant, sur son portail web et dans la presse, son expérience dans le financement des infrastructures comme sa participation avec un consortium privé dans le financement et l'exploitation du *Canada Line Skytrain* de Vancouver pour démontrer sa compétence. Finalement, les mots utilisés comme argumentaire pour présenter le projet sont choisis de manière stratégique par le gouvernement du Québec. Plusieurs observateurs, journalistes et experts en mobilité considèrent que le discours dans les médias autour du REM, comme l'argumentaire du partenariat « public-public » ou le fait d'insister sur le caractère public de la CDPQ, a pour objectif de « berner » l'opinion publique face à une grande opération de privatisation des transports en commun dans la région de Montréal. (Loxley et Loxley, 2020 ; Schepper, 2017 ; Vick, 2016).

## 6.2 DISCUSSION DES RÉSULTATS SUR LA GOUVERNANCE DES PROJETS: COMPARAISON DES FACTEURS INFLUANT LE CHOIX DES PPP

Dans cette section, nous revenons sur le cadre d'analyse de cette thèse afin de comprendre les déterminants qui influencent le choix des modèles de gouvernance des projets à travers les facteurs recensés dans la revue de littérature et dans les résultats des deux cas étudiés. Nous allons analyser et discuter les déterminants du choix des PPP comme modèles de gouvernance du REM et du O'train. Trois raisons nous incitent à effectuer cette analyse factorielle. D'abord, étant donné le manque d'études empiriques, l'analyse de ces facteurs va nous permettre de contribuer à développer la validité hypothétique des facteurs évoqués dans la section présentant la revue de la littérature. Ensuite, cette analyse va nous permettre de vérifier si d'autres facteurs qui influencent le choix des modèles de gouvernance peuvent être proposés à travers cette recherche. Enfin, cet exercice permet, par ricochet, de comprendre l'impact de ces facteurs déterminants le choix des PPP comme modèles de gouvernance privilégiés pour le REM et le O'train sur la mise à l'agenda des grands projets d'électrification des transports publics au Québec et en Ontario.

En nous basant sur notre revue de la littérature sur les PPP, nous discutons dans ce qui suit de trois catégories de facteurs influant le choix des PPP comme modèle de gouvernance pour le REM et le O'train lors de la mise à l'agenda, à savoir : l'investissement politique et institutionnel des entrepreneurs, les facteurs d'opportunisme du privé, l'influence des idéologies politiques, les facteurs de favoritisme politique pour recours au financement, l'expertise technique du privé et finalement, les facteur de comparaison avec d'autres modèles de gouvernance. Voici un rappel des facteurs impactant le choix des PPP dans les systèmes de trains de léger sur rail (SLR) que nous avons présenté dans notre revue de littérature.

### 6.2.1 L'investissement politique et institutionnel des entrepreneurs

Malgré l'ensemble d'avantages que nous avons cités du modèle de Kingdon dans notre revue de littérature dans le premier chapitre ainsi que dans la discussion sur ce modèle dans le chapitre six, le modèle de Kingdon a des limites. Ces limites sont plus d'ordre analytique rendant incomplet la portée explicative de certaines variables de nos objets d'études. Par exemple, le modèle de Kingdon n'analyse pas les structures de gouvernance multiniveau ni la densité des connexions dans les coalitions et les réseaux (Brunner, 2008). Plusieurs auteurs ont soulevé un désintérêt du modèle pour les institutions (Ackrill & al., 2013 ; Béland, 2016 ; Zohlnhöfer & al., 2016). Bocquet rappelle que c'est notamment pour cette raison qu'il sous-estime le rôle joué par le politique et qu'il néglige les logiques institutionnelles (Bocquet, 2020, p. 85). De leurs part Béland et Howlett (2014) ont critiqué le modèle de Kingdon pour son insistance sur la contingence et la « chance », et pour avoir trop insisté sur l'importance de la construction de problèmes à l'étape de l'agenda, malgré le fait que le « problème » puisse être recadré ou même abandonné à long terme.

Dans nos études de cas, nous avons constaté aussi des limites analytiques du modèle surtout dans le cas du REM en raison de la présence d'une structure de gouvernance multiniveau complexe avec des mécanismes et des relations discrètes. Initialement le modèle le Kingdon a servi à analyser les politiques du Sénat américain qui ne comprend qu'un seul niveau de gouvernance. C'est le cas du O'train d'Ottawa avec une focalisation sur le porteur du projet qui est la Ville d'Ottawa et par ricochet sur l'entrepreneur principal de la mise à l'agenda qui est le maire O'Brien. Cela peut expliquer que nous avons pu arriver à des conclusions sur la densité d'intérêt politique importante dans les relations entre les parties prenantes durant tout le processus de la mise à l'agenda. Un processus caractérisé par les divergences politiques provoquant une guerre autour des tracés du

train qui ont pris une place importante dans chaque campagne électorale dans la Ville d'Ottawa à l'époque du maire O'Brien. Ce processus se caractérise aussi par l'absence de confiance entre le conseil municipal et le maire O'Brien, à cause de son manque de concertation et le recours à la création d'un comité de Transit task force qui sont plus des alliés politiques du maire que des experts en transport urbain. Cette situation met en cause l'utilité du rôle joué par un maire ou un premier ministre en tant qu'entrepreneur. Normalement, dans la littérature institutionnelle, ce type d'entrepreneur est censé remplir le rôle d'un arbitre de l'appareil décisionnel interne (dépendamment du palier du gouvernement) afin d'assurer une stabilité consensuelle entre les parties prenantes et faciliter l'acceptation interne de la mise à l'agenda (Bocquet, 2020; Zohlnhöfer et al., 2016). Ce n'était pas le cas pour le O'train où la confiance était brisée à l'interne provoquant un sabotage politique de la part des conseillers municipaux normalement fidèles au maire O'Brien. On constate aussi une rupture de confiance avec la population en raison des déficits informationnels sur les contrats d'ingénierie avec Siemens, le manque de transparence et de consultation publique ce qui explique les tensions entre parties prenantes, les pertes des financières et la dégradation de l'image politique du maire.

Pour le REM, il s'agit d'un contexte différent où le modèle de Kingdon nécessite de faire appel à un complément analytique afin de compléter le portrait de nos conclusions. Le contexte du REM est caractérisé par une situation mal prise en compte par le modèle, il s'agit d'une structure de gouvernance multiniveau avec deux entrepreneurs extraterritoriaux d'un projet urbain. Dans ce contexte d'un projet complexe évoluant d'une structure de gouvernance caractérisée par des relations obscures entre les différentes parties prenantes, nous proposons de faire appel aux dimensions de gouvernance non structurelles des mégaprojets de transport public urbain réalisés en PPP que nous avons discuté dans notre revue de littérature.

Notre revue de la littérature confirme que, le dynamisme politique des entrepreneurs de la solution est l'un des facteurs les impactant de la gouvernance de mégaprojets en PPP. En considérant le modèle de gouvernance choisi comme un élément du courant de la solution, par ricochet la mise à l'agenda sera elle-même dépendante de ce dynamisme. Certes, Kingdon insiste sur l'importance du contexte politique pour l'ouverture de la fenêtre d'opportunité et même du rôle important des entrepreneurs pour orienter le courant politique vers le couplage avec les autres courants, soit les problèmes et solutions. Cependant, le cadre de Kingdon n'explique pas les liens, les objectifs et la densité des connexions avec les autres acteurs politiques. L'investissement politique est en fait souvent justifié par des intérêts comme nous l'avons soulevé dans la revue de littérature.

Dans le cas du REM, nous avons compris que ce volet est caractérisé par l'opacité. Ce n'était pas évident de trouver dans des documents officiels les intérêts politiques et les connexions entre les acteurs politiques et la CDPQ. Cependant, à partir de notre revue de presse, nous avons tâché de soulever quelques liens qui, à notre avis, sont intéressants dans l'explication du choix par le gouvernement de Phillippe Couillard du modèle de gouvernance de la Caisse.

En effet, ce qui nous a marqué durant le processus de la mise à l'agenda ce sont les événements qui ont caractérisé l'abolition de l'agence métropolitaine de transport (l'AMT). Nous rappelons que cette agence s'occupait de la gestion des trains des banlieues, remplacée par l'ARTM que nous avons présentée dans la section sur le nouveau cadre de gouvernance des transports dans la région de Montréal. Nous rappelons aussi que 31km des 67km, soit 47%, du réseau REM était sous la direction de l'AMT, mais le REM ne sera plus sous la tutelle ou la réglementation de la nouvelle ARTM, mais plutôt de la CDPQ Infra. Revenons à la chronologie

des évènements de l'AMT afin de comprendre l'influence politique des entrepreneurs dans la gouvernance et la mise à l'agenda du REM.

Juste un mois avant que le gouvernement de Philippe Couillard fasse la demande en septembre 2015 à la Caisse de proposer une solution aux problèmes de congestion, le directeur de l'AMT Nicolas Girard a été congédié un an avant la fin de son mandat (Ouellet et Bergeron, 2015).

« De tensions entre M. Poëti et le p.-d.g. de l'AMT couraient depuis plusieurs mois. Devant les médias, le ministre a indiqué qu'il ne s'entendait pas avec M. Girard sur les orientations à donner « à la nouvelle direction » de l'AMT. « J'avais une vision différente de la nouvelle gouvernance du transport collectif », a-t-il avoué. » (Ouellet et Bergeron, 2015, p. 1).

Le journal LeDevoir a évoqué que « Des questions d'éthique constitueraient le nœud du malentendu entre eux » (Bélair-Cirino, 2015). Comme nous l'avons évoqué, afin d'ouvrir une fenêtre problème (« problem policy »), déjà dans son discours d'investiture en mai 2014, le premier ministre Philippe Couillard avait annoncé qu'il entendait réviser le rôle de l'AMT et revoir la gouvernance de la région métropolitaine de Montréal. Pourtant, dès son arrivée à la tête de l'AMT le directeur Nicolas Girard a démontré son intention de réformer l'agence.

« Un an après être entré en poste à l'AMT, Nicolas Girard a alerté les forces policières de « quelques irrégularités dans les activités de son prédécesseur » et ex-directeur général du Parti libéral du Québec Joël Gauthier, entraînant une perquisition de l'Unité permanente anticorruption (UPAC). ... Il a « renforcé » le code d'éthique des employés de l'AMT, interdisant à qui que ce soit d'accepter des cadeaux de fournisseurs, et ce, peu importe leur valeur...l'AMT a accru en deux ans le service de transport grâce aux nouveaux départs sur les lignes de trains Saint-Jérôme et Mascouche tout en réduisant de 10 % ses effectifs ». (Bélair-Cirino, 2015, p. 2)

Nicolas Girard est ancien député du parti québécois qui était à l'opposition durant tous les mandats de Philippe Couillard et « il avait mené plusieurs charges contre le gouvernement de Jean Charest » (Gentile, 2015, p.3).

Ce cas démontre la politisation des institutions de transport dans la région de Montréal. L'AMT est une agence gouvernementale certes, mais la succession de directeurs issus du parti politique au pouvoir laisse la place à la partisanerie et au favoritisme politique au détriment de la performance. Le rôle de Philippe Couillard dans cet interventionnisme politique dans l'AMT et dans le nouveau visage de gouvernance des transports dans la région de Montréal était clairement annoncé dès son investiture. L'ex-premier ministre Philippe Couillard peut être qualifié, dans la typologie de Damien Larrouqué, d'entrepreneur factotum ou d'homme à tout faire qui « se charge non seulement de convaincre les élites politiques du bien-fondé de la mesure qu'il veut faire appliquer, mais qu'il s'engage également à la mettre en œuvre par le truchement de ses relais institutionnels, voire grâce à sa mainmise directe sur certains organismes publics ou parapublics (agences, directions décentralisées, institutions infranationales, etc.) ». (Larrouqué, 2020, p. 241)

Pour ce qui est de l'investissement politique de la CDPQ dans les affaires de l'AMT, nous n'avons pas trouvé, à proprement parler, d'activités de lobbyismes ou de pression dans nos recherches. Cependant, le REM a non seulement profité des infrastructures des trains de l'ouest, mais aussi des études et documentation de l'AMT comme nous l'avons signalé auparavant. Le CDPQ infra a prétendu acheter le tunnel Mont-Royal à sa juste valeur du marché de 585 M\$, alors que sa valeur réelle a été estimée par Projet Montréal à 1 G\$ (Schepper, 2017, p. 8-9). Aussi, la RTM, qui a remplacé l'AMT, a vu son rôle amoindri. Son rôle est désormais limité à la planification et à la gestion des réseaux de bus au détriment du REM de l'ouest de l'île à travers une nouvelle agence appelée Exo. La construction des stations REM dans l'ouest et l'adaptation

du réseau vers la station de Deux-Montagnes a provoqué l'arrêt du service de cette partie, la plus achalandée des trains de banlieue. Le directeur d'Exo rappelle à la presse que :

« On n'est plus l'AMT, dit M. Yelle, en référence à la défunte Agence métropolitaine de transport, dont exo a repris les opérations. Les gens ne le réalisent pas encore, mais on est une entreprise de bus, maintenant. Nous avons 600 bus (en circulation), on réalise plus de déplacements en autobus qu'en train de banlieue. Et cela fait aussi partie du "switch" qu'on doit faire, en se repositionnant en conséquence. » (Bisson, 2019).

En somme, on est plutôt face à une mise à l'agenda avec une « action corporatiste silencieuse » selon les modèles de Garraud (1990) que nous avons déjà présentés. La CDPQ n'est pas apparue dans l'échiquier politique de l'époque afin d'éviter toute ingérence politique de la part d'un mandataire de l'État qui a pour but principal de faire fructifier l'argent des retraités et épargnants y compris ceux du gouvernement du Québec. Tout en sachant que la Caisse ne va pas embarquer dans des investissements non ou peu rentables, en raison de sa vision de rentabiliser au maximum ses investissements. La chronologie des événements et la rapidité des décisions du gouvernement et de la Caisse durant tout le processus de la mise à l'agenda dans un mégaprojet complexe comme le REM peuvent confirmer l'éventualité d'une possibilité de relations entre le gouvernement et la Caisse avant le processus officiel annoncé. En plus, même la demande initiale faite par le gouvernement à la Caisse et les demandes subséquentes n'ont pas été rendues publiques. Lorsque le BAPE a fait la demande d'accès à cette demande, le ministère des Transports a référé la commission au Plan québécois des infrastructures 2015-2025 du gouvernement du Québec, publié en mars 2015 (BAPE, 2016, p. 67). Selon Garraud (1990), ce type d'action est

souvent discret et mobilisé surtout par des corporations qui profiteront financièrement de la mise à l'agenda d'une solution en contrepartie de gains économiques pour le gouvernement.

#### Impact des relations entre les parties prenantes

Nous avons compris, dans notre revue de littérature sur les mécanismes de gouvernance dans les mégaprojets, que la confiance doit être mutuelle, basée sur la transparence et le partage d'information ainsi que sur une meilleure gestion des risques afin d'aboutir à des projets performants en termes de rentabilité, mais surtout de qualité des services fournis. Ces relations gagnant-gagnant, où chaque partie se soucie des intérêts de l'autre partenaire, nous ne les avons pas observées lors de la mise à l'agenda du REM. Nous avons plutôt constaté qu'il s'agit plutôt d'une confiance à sens unique du gouvernement de Québec envers la Caisse. Cela appuie notre argument concernant la transparence, le partage d'information et le partage de risque du projet. D'abord, la transparence et le partage d'information ont fait défaut tout au long du processus de la mise à l'agenda et même après. Par exemple, le rapport du BAPE a mentionné qu'il n'a pas eu accès à des informations essentielles qui peuvent avoir un impact considérable sur le déplacement des citoyens comme les informations sur l'achalandage prévisionnel. Aussi, la CDPQ Infra n'a pas évalué les répercussions du projet sur les autres sociétés de transport ni même comment les activités de leurs réseaux allaient s'adapter au réseau du REM.

Le promoteur a manqué à ses obligations de transparence en ne rendant pas publiques, dans un délai raisonnable, les prévisions d'achalandage des trois antennes de l'ouest, qui font partie intégrante du projet de REM soumis à l'analyse de la commission. Ces informations sont pourtant fondamentales à la compréhension des enjeux que soulève le projet et la commission, tout comme les citoyens participants à ces travaux, aurait dû avoir accès à ces études. (BAPE, 2016, p.216)

Ensuite, nous avons constaté que le gouvernement joue un rôle secondaire dans les mécanismes de concertation mis en place lors de la mise à l'agenda. Par exemple, le tableau 2 démontre la présence de la CDPQ Infra dans l'ensemble des instances de gouvernance du projet. Cependant, en réponse aux questions du BAPE, la CDPQ Infra a confirmé que les comités sont plus consultatifs que décisionnels ce qui veut dire que le partage d'information profite plus à la Caisse pour prendre des décisions qui s'alignent avec ses orientations et ses stratégies.

Les comités mis en place par CDPQ Infra sont tous des comités consultatifs qui n'ont pas de portée décisionnelle. Ils ont pour objectif d'assurer un partage d'information et une collaboration étroite avec les parties prenantes. La décision finale sur les fonctionnalités du projet revient à CDPQ Infra qui est le promoteur du projet. (BAPE, 2016, p.210).

*Tableau 6.2-1 les comités de gouvernance du projet REM*

Comité	Composition	Mandat
<b>Gouvernance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministère du Conseil exécutif</li> <li>• Ministère des Finances du Québec</li> <li>• Société québécoise des infrastructures</li> <li>• Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports</li> <li>• CDPQ Infra</li> </ul>	En lien avec le comité exécutif, il coordonne les activités sous la responsabilité du gouvernement du Québec et s'assure du respect diligent de ses obligations et de la cohérence des solutions retenues en fonction des grandes orientations. Ce comité analyse, commente et soumet au Conseil des ministres pour choix, décision et approbation la proposition de solutions de CDPQ Infra.
<b>Exécutif</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CDPQ Infra</li> <li>• Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports</li> <li>• Société québécoise des infrastructures</li> </ul>	Ce comité définit et transmet à CDPQ Infra les grandes orientations des projets, révisé le cahier des charges préalables du projet en vue d'en recommander la validation au comité de gouvernance et fait état de l'avancement des projets au comité de gouvernance.
<b>Opérationnel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CDPQ Infra</li> <li>• Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports</li> <li>• Société québécoise des infrastructures</li> </ul>	Ce comité valide les hypothèses de dimensionnement et les choix technologiques, met les intrants relevant du gouvernement du Québec à la disposition de la Direction du programme (CDPQ Infra), coordonne les sous-comités et s'assure du respect de l'échéancier.

*Source : BAPE, 2016, p. 209*

Ces pratiques caractérisées par le manque de transparence, de partage d'informations et de concertation de la Caisse dans ses relations avec différentes parties prenantes ont été reconnues par Philippe Couillard lui-même. Par exemple, la Presse canadienne a évoqué qu'un projet d'entente confidentielle a garanti de vastes zones de monopole au REM, autant sur la Rive-Sud,

sur la Rive-Nord qu'au centre-ville de Montréal, « ce qui pourrait mettre en péril plusieurs services de transport en commun existants ou projetés. Le document prévoit aussi de grands territoires de rabattement, où les autobus devront amener la clientèle vers les gares du REM les plus proches ». (La Presse canadienne, 2018). Pour le premier ministre, tout en reconnaissant que la Caisse doit faire preuve de plus de transparence, il défend néanmoins ce monopole en le justifiant par l'ampleur de l'investissement :

« Oui, ils peuvent l'expliquer sur cet aspect-là, parce que franchement, c'est normal : vous ne pouvez pas faire un projet de 6 milliards de dollars et faire en sorte que des projets similaires se fassent sur les mêmes trajets. Ça ne marche pas, il n'y a pas une ville au monde qui fait ça. » (La Presse canadienne, 2018).

En plus, cette entente n'a jamais été validée par les Villes de Laval et de Longueuil dans la réunion de la signature de l'entente avec l'ARTM. Malgré cela elle a été mise en œuvre avec un appui du premier ministre. Le premier ministre Couillard a annoncé pour la Presse que « Je l[a] remarque [cette opposition], cela ne change absolument rien » (La Presse canadienne, 2018). Cette situation remet en question les auteurs qui encouragent l'établissement des mécanismes de confiance entre les parties prenantes dans les mégaprojets. On a plutôt affaire ici à une confiance sélective qui s'établit entre les acteurs dépendamment de celui qui a le plus d'impacts financiers (contribution à l'investissement) et politiques (influence sur les décisions politiques du gouvernement).

Cela nous renvoi à un autre point dans les relations entre les parties prenantes qui est celui de la consultation des citoyens supposés être un mécanisme de gouvernance déterminant dans les choix des solutions et du modèle de gouvernance. Dans la littérature sur la gouvernance des projets de transport, la voix des usagers devrait tenir une place importante dans les décisions de l'avant-

projet puisque ce sont ces usagers qui vont bénéficier des nouvelles offres de transport ou subir directement les défaillances de la qualité des services (Brunet, 2021). Cependant, le processus de consultation a fait défaut autant de la part du gouvernement du Québec que de la part de la Caisse. Par exemple, les démarches de consultation et de concertation de la Caisse avec les autres parties prenantes comme les municipalités ou le grand public étaient plutôt informatives que participatives. En effet, bien que l'entente entre le gouvernement et la Caisse stipule l'instauration par cette dernière d'un processus de consultation lors de la phase de planification. Les instruments mis en place visaient davantage à recueillir des commentaires ou à partager des décisions déjà prises plutôt que pour une « perspective de co-construction du projet » (BAPE, 2016, p. 213). La portée de ses consultations est alors limitée en raison du peu de prise en considération des besoins et des enjeux réels des usagers et autres parties prenantes. La Caisse a plutôt prédéfini les étapes du projet dépendamment de sa propre vision et de ses propres intérêts. Le promoteur aurait pu davantage bénéficier des expertises et des connaissances détenues par les acteurs du transport collectif et la population pour concevoir un projet optimal en regard des besoins et de l'avenir de la métropole. (BAPE, 2016, p. 214).

Il en est de même pour ce qui est du partage des risques. En effet, tout au long de notre analyse nous avons observé un désengagement du gouvernement de Philippe Couillard pour ce qui concerne le projet du REM. Cela est vrai dans le processus de planification où la Caisse a eu carte blanche de proposer la solution qui convient plus à ses stratégies de rentabilité, mais aussi dans les discours officiels du gouvernement qui renvoi toute question des journalistes à la Caisse. Durant notre analyse nous avons soulevé une focalisation des parties prenantes sur les risques commerciaux qui protègent plus les intérêts de la CDPQ et cela confirme que c'est la Caisse qui orientait les négociations et non le gouvernement. D'autres risques qui concernent les usagers ont

été négligés pour déterminer la partie la plus apte à mieux gérer ce risque. Par exemple, après le lancement des travaux sur la ligne de Deux-Montagnes la plus achalandée de l'ouest de l'île est en arrêt total depuis janvier 2020 et jusqu'à 2024 afin de construire une antenne adaptée au REM. Les milliers d'usagers devraient se débrouiller à trouver des alternatives comme les bus qui n'assureraient pas la même qualité de service que les trains en raison de la longue distance avec le centre-ville de Montréal. En plus, la ligne de Deux-Montagnes était la seule qui était électrifiée dans tout le réseau d'Exo et c'est cette dernière qui va courir le risque et assumer les coûts pour entreposer les wagons et chercher des acheteurs potentiels (Pelletier, 2021).

En somme, le cas du REM a démontré qu'on est bien loin des théories sur l'amélioration des mécanismes de gouvernance dans les mégaprojets pour plus d'imputabilité (Brunet, 2021; Cerić & al., 2021; Danwitz, 2018). La plupart des mécanismes de gouvernance instaurés par les entrepreneurs du REM ont été peu ou pas imputables en raison du manque d'implication et de participation de l'ensemble des parties qui seront affectées par ce projet. La mobilisation d'un cadre de mécanismes de gouvernance dans les mégaprojets nous a permis de conclure que ce cas confirme les résultats d'autres auteurs. Le cas du REM indique que la non prise en considération de ses mécanismes de gouvernance dans les relations entre les parties prenantes et dans la gestion des risques de gouvernance (Hodge, 2004) tend à privilégier le favoritisme et l'opportunisme politique au détriment des besoins réels des citoyens. (Daniel & al. (2019; Carpintero & Petersen, 2014).

Finalement, avec la seule application du modèle de Kingdon, nous avons constaté que le REM dispose de deux entrepreneurs : un à l'interne, l'autre à l'externe. Dans la sphère décisionnelle du gouvernement provincial, le premier ministre Philippe Couillard joue le rôle d'entrepreneur interne. À l'externe la CDPQ assume le rôle d'entrepreneur externe. Cependant,

après avoir fait notre analyse du modèle à travers les mécanismes de gouvernance relationnelle nous concluons que le premier ministre Couillard a davantage joué le rôle de stabilisateur politique pour assurer le consensus autour de la solution et pour préparer le terrain de la mise à l'agenda. Avec ses actions pour l'ouverture d'une fenêtre de problème de la gouvernance des transports dans la région métropolitaine de Montréal, avec sa décision d'abolir l'AMT et avec le renforcement de la présence décisionnelle du gouvernement provincial dans les instances municipales (CMM et ARTM)<sup>45</sup>, le premier ministre joue plutôt un rôle de médiateur ou de « courtier politique » (Muller, 2009). En plus, cette ingérence du premier ministre dans les affaires municipales s'est affirmée à travers le projet de loi 3 sur les retraites municipales, juste deux mois après l'élection du nouveau gouvernement libéral et quelque mois avant la mise à l'agenda du REM. Cette loi, très défendue par Philippe Couillard et très controversée par les fonctionnaires municipaux, consiste à un remboursement égal (50% travailleurs-50% employeurs) du déficit des 170 régimes de la retraite, publics et parapublics du Québec (La presse canadienne, 2014). M. Couillard a annoncé à la presse en réponse aux manifestations des syndicats des employés municipaux : « Si l'attente est que nous modifions les objectifs de notre projet et ses principes fondamentaux [...] ils vont être déçus » (La presse canadienne, 2014)

Ce qui nous a marqué dans cette affaire, c'est que ces régimes sont les principaux déposants de la CDPQ, comme nous l'avons présenté précédemment. Dans ce dossier, il est clair que le premier ministre en a profité pour défendre les intérêts plus généraux de la Caisse. En effet, l'absorption des déficits des régimes de retraite des fonctionnaires municipaux correspond à la réduction des déficits de la Caisse cumulée lors de la crise financière de 2008. En plus, un autre constat qui a attiré notre attention est celui du chiffre du déficit que M. Couillard était très

---

<sup>45</sup> Voir figure sur le nouveau cadre de gouvernance des transports en commun dans la région de Montréal

déterminé à récupérer pour la Caisse, Ce montant significatif est de l'ordre de 3,9 milliards de dollars ce qui est très proche du montant d'investissement de la Caisse dans le REM soit 3,2 milliards de dollars. Nous n'avons trouvé aucune discussion ou entente entre le premier ministre et la Caisse à propos de ce sujet, ni dans les documents officiels ni dans La Presse. Mais cela est peu probable que ça ne soit qu'une coïncidence à quelques mois de la mise à l'agenda du REM. Encore une fois l'agenda silencieux de Garraud (1990) se confirme à travers cette affaire.

Dans la littérature, le rôle du « problem Broker » ou du courtier politique est de tisser des liens entre les acteurs, de bâtir des réseaux et d'établir en somme un environnement institutionnel propice à la résolution de problèmes publics et à l'acceptation politique de la solution (Christopoulos, D., & Ingold, 2015). C'est exactement ce qu'a fait M. Couillard qui a préparé la mise à l'agenda d'une solution de la Caisse préétablie qui s'aligne avec sa stratégie d'investissement dans des actifs moins risqués notamment des infrastructures de transports, après une perte historique de 40 milliards de dollars lors de la crise financière de 2008.

### 6.2.2 Les facteurs de favoritisme

Dans notre revue de littérature sur le choix des PPP comme modèle de gouvernance privilégié dans les grands projets de transports électriques urbains, nous avons conclu à l'existence de deux typologies de facteur qui influencent ce choix à savoir : des facteurs de favoritisme de certains acteurs dans les mégaprojets et des facteurs volontariste de la part des entrepreneurs. Nous allons discuter de la présence de ces facteurs ou non lors de la mise à l'agenda du REM et du O'train. Pour ce qui est des facteurs motivant un choix volontaire du gouvernement pour les PPP comme modèle de gouvernance, un argumentaire positif autour des PPP est assez souvent mis en

avant par les acteurs gouvernementaux afin de légitimer le choix (Siemiatycki, 2006 ; Villeneuve, 2013). Pour le choix coercitif, il est observé dans les cas qui présentent des facteurs de coercition comme les pressions faites par les institutions financières nationales ou internationales, les grandes entreprises et les groupes d'intérêt sur des acteurs publics. Une pression assez souvent liée à des conditions de financement (Bulmer & Padgett, 2005, p. 105). Dolowitz & Marsh (1996), expliquent que des politiques peuvent aussi être imposées par un gouvernement supérieur sur un autre palier de gouvernement d'une façon directe ou indirecte.

### **Cas du REM**

Pour le cas du REM notre analyse documentaire a soulevé plusieurs facteurs de favoritisme envers le modèle de gouvernance du REM proposé par la CDPQ. En effet, l'argumentaire du gouvernement de Phillippe Couillard était plus concentré sur les attentes et les justificatifs du projet plutôt qu'un argumentaire autour du modèle de gouvernance avec la Caisse.

Une des raisons principales est le manque d'études qui permettront au gouvernement Liberal du Québec de prouver les raisons du choix de ce modèle de gouvernance La preuve c'est que la mise à l'agenda et même la mise en œuvre du REM ont été faites d'une façon extrêmement rapide pour un mégaprojet comme celui-ci. Certes, le problème est déjà connu de la congestion routière en provenance de la Rive-Sud et l'augmentation de la demande sur les transports en commun dans l'ouest de l'île, mais la chronologie des événements confirme l'hypothèse de Kingdon sur la disponibilité de la solution avant la mise à l'agenda du problème. Faisons un récapitulatif de l'enchaînement de ces événements afin de confirmer ces deux propos. D'abord, Philippe Couillard est nommé premier ministre du Québec en avril 2014, en ce moment l'AMT fait sortir une enquête où elle propose quatre scénarios coûtant plusieurs milliards de dollars, que nous avons présenté dans le chapitre précédent, pour le développement des transports en commun

dans l'ouest de l'île. Juste neuf mois plus tard, le 13 janvier 2015 le gouvernement du Québec conclut l'entente commerciale avec la Caisse sans appel d'offre et sans attendre les résultats de la seconde étude du ministère du Transport et l'AMT sur les solutions possibles pour la Rive-Sud.

Le 18 mars 2015, le ministre des Finances du Québec a déposé à l'Assemblée nationale un projet de loi à cet effet, qui a été adopté et sanctionné lors de la séance du 12 juin 2015 de l'Assemblée nationale du Québec. De plus, suite à l'annonce de l'éventuel transfert du projet vers la CDPQ, l'AMT a reçu une directive du MTQ qui « confirme la poursuite du projet et le maintien du bureau afin de finaliser les études en cours d'ici l'automne 2015, et ce sans consultation des parties prenantes. » (AMT & MTQ, 2015, p. 3)

Le modèle de partenariat a été accepté par l'Assemblée Nationale lors de l'adoption de la Loi visant à permettre la réalisation d'infrastructures par la Caisse de dépôt et placement du Québec en juin 2015 et directement après que la CDPQ Infra a été créée en juillet 2015 qui a signé l'entente commerciale proposée en janvier avec le gouvernement du Québec. La mise en œuvre du projet du REM a été lancée en avril 2016. C'est très rapide comme processus décisionnel pour un projet qui coûte 6,3 milliards de dollars et qui désigne un nouveau visage du transport public dans la région de Montréal !

À part les deux arguments qui sont toujours revenus dans les discours et les rapports de gouvernement à savoir : bénéficiaire d'un projet clés en main proposé par la Caisse et maintenir le contrôle de la dette publique. Le gouvernement du Québec ne disposait pas d'argumentaire

solide pour défendre le modèle de gouvernance proposé pour le REM. Les études de l'AMT et du ministère du Transport réalisées en 2014 et 2015 sur les secteurs visés par les enquêtes ne fournissaient pas d'information pertinente sur le modèle de gouvernance à recommander pour les solutions proposées. En plus, il s'agit d'un mégaprojet d'infrastructure qui nécessite plusieurs années d'études sur tous les aspects y compris ceux de la gouvernance. Ces éléments discutés ici, notamment la rapidité du processus du choix de la solution confirme les propos de Kingdon où les politiques publiques sont le résultat de solutions déjà préétablies qui cherchent à s'accrocher à des problèmes. Par ricochet, cela sera aussi vrai pour le modèle de gouvernance qui va concrétiser cette solution. Aussi la trajectoire rapide et discrète de la mise à l'agenda du REM, confirme que ce projet peut être inscrit dans la typologie de « l'action corporatiste silencieuse » de Garraud (1990). L'entente commerciale a été conclue par le gouvernement du Québec directement avec la CDPQ sans appel d'offre et sans consultation citoyenne et même bien avant les résultats du rapport du BAPE sur ce projet. Bref, nos résultats ont démontré que durant la mise à l'agenda du REM, la Caisse était en position de force avec un rôle affaibli du gouvernement du Québec dans les décisions dans le projet puisque la majorité des initiatives, propositions et action venait de la Caisse et en faveur de celle-ci et non. En somme, tous ces éléments discutés jusqu'ici démontrent que le choix du modèle de gouvernance du REM était un choix relativement de favoritisme à la Caisse et ne dépendait pas directement de la volonté du gouvernement.

Un autre facteur que nous avons trouvé dans notre analyse et qui démontre l'aspect de favoritisme dans la gouvernance du REM est celui de l'acceptation du modèle de la Caisse malgré des effets pervers connus des PPP. Les résultats de l'analyse confirment les limites des PPP, présentées dans la revue de littérature, pour le gouvernement du Québec. Par exemple, la phase de la mise à l'agenda a montré un manque de transparence et la reddition de compte dans ce projet

confirmant ainsi les propos de Rouillard & Hudon (2007) et de Siemiatycki (2006) sur les défaillances démocratiques dans le choix des PPP. En effet, des journalistes ont largement critiqué le fait d'accorder à la Caisse, sans appel d'offres ni consultation citoyenne, la planification, le financement, l'appropriation des infrastructures publiques comme le tunnel de Mont-Royal et la gestion de l'un des plus importants projets de transport public dans l'histoire du Québec. Aussi, le BAPE a constaté un manque de diffusion de certaines informations essentielles qui ne sont pas rendues publiques par la Caisse.

De plus, le montage financier dans le modèle de gouvernance proposé par la Caisse est un autre exemple qui confirme les conclusions de Siemiatycki sur le fait qu'en bout de ligne, le modèle de gouvernance en PPP dans les grands projets de transport n'est pas rentable pour le gouvernement. Le cas du REM a démontré clairement que la méthode de calcul du seuil optimal du rendement proposé par la Caisse est largement favorable en sa faveur puisque le gouvernement du Québec a accepté de renoncer à sa part du retour sur investissement si ce seuil n'est pas atteint. Ensuite, nous avons observé que la Caisse a recouru à des financements intérimaires afin de combler l'écart de la part de financement du gouvernement du Québec qui ne sera reçu qu'après la fin des constructions du projet. Comme l'a indiqué Siemiatycki (2006, p. 146), le recours à des institutions intérimaires entre le moment des promesses de participation du gouvernement et la confirmation du montant finale génère des intérêts plus élevés. Les travaux de construction du REM ont commencé en avril 2016, mais la confirmation de la part de participation du gouvernement n'est survenue qu'en mars 2018 (CDPQ, 2018). Cela risque d'engendrer un taux d'intérêt plus élevé en raison de l'incertitude des prêteurs sur le montant exact de la participation du gouvernement et par ricochet cela augmentera les coûts du projet.

Un autre élément de favoritisme du gouvernement du Québec envers la Caisse est celui d'accepter de récupérer le projet s'il n'est pas rentable aux yeux de la Caisse. Cela confirme les propos de Rouillard (2006) sur l'impossibilité de transférer tous les risques. L'entente exige sur le gouvernement du Québec de décider entre trois scénarios si après 5 ans la Caisse juge qu'une ligne du REM n'est pas rentable (Orfali, 2018): acheter l'ensemble du REM « à sa juste valeur marchande » ; indemniser la Caisse pour que celle-ci poursuive l'exploitation de la ligne jugée trop peu achalandée ; accepter que le REM cesse d'exploiter la ligne ne générant pas les retombées espérées. Par ailleurs, après 50 ans, le gouvernement aura l'option d'acheter le REM au complet pour en devenir l'exploitant ou le confier à un autre exploitant.

Le dernier point qui confirme le caractère coercitif du choix du modèle de gouvernance du REM est celui du discours. Notre analyse du cas du REM a démontré l'évitement, du gouvernement et de la Caisse, d'utiliser le terme PPP dans les discours sur le modèle de gouvernance de ce projet et de le présenter plutôt comme un modèle unique et novateur au Québec de partenariat « public-public », alors que nos analyses ont bien démontré qu'il s'agit bien d'un PPP. Ce facteur confirme les résultats de l'analyse de Belley et al. (2019) dans le cas du tramway de la ville du Québec sur l'importance du discours bien ficelé des entrepreneurs de la solution afin de convaincre l'opinion publique que les décisions sont prises d'une façon rationnelle alors que ce n'est pas toujours le cas dans la réalité.

La mise à l'agenda du REM a été faite en début de mandat du nouveau gouvernement libéral et le fait d'utiliser le terme PPP dans les discours du gouvernement autour d'un grand projet d'infrastructure peut soulever des inquiétudes et critiques de la part de l'opposition, des experts et des médias. Cela peut retarder le processus de la mise à l'agenda et peut créer des controverses dans la population montréalaise autour du choix du PPP comme modèle de gouvernance , surtout

après les polémiques et les échecs de plusieurs PPP antérieurs comme nous l'avons présenté dans le chapitre précédent (Vick, 2016). Afin d'éviter ces risques de polémiques, le gouvernement et la Caisse ont utilisé le mot partenariat « public-public » pour faire du « marketing » du projet comme le premier partenariat de ce genre pour une grande infrastructure au Québec.

Finalement, même la raison avancée par les dirigeants de la Caisse sur le caractère public qui réfère à « fructifier l'argent des retraités québécois » peut être nuancée. D'abord, il s'agit justement d'une partie des Québécois, ceux qui ont cotisé dans des régimes de retraite gérés par la Caisse qui vont profiter des retombés financiers de ce REM. Alors, qu'en principe, les profits d'un projet réalisé par le public et qui fournit un service public doivent revenir à tous les Québécois, sans ségrégation. C'est le cas par exemple de la Société des alcools du Québec et d'Hydro-Québec, où une bonne partie de leurs profits sont réinjectés dans des services et programmes publics (Vick, 2016).

### **Cas du O'train**

Pour le O'train, les résultats de l'analyse démontrent que le modèle de gouvernance choisi est a été largement impacté par des facteurs de favoritisme envers les PPP.

Certains éléments de favoritisme sont apparus au début du projet lors du lancement du projet pilote Trillium Line. Lors de la présentation des aspects du financement du projet, le maire Robert Chiarelli a précisé que le nouveau programme du gouvernement fédéral pour le financement des infrastructures favorisera les PPP (Wake & O'Neil, 2001). Cette politique d'encouragement des PPP s'est justement traduite par la création en 2009 de PPP Canada (remplacée par Banque d'infrastructure du Canada en 2017), une société d'État fédérale lancée sous l'ex-premier ministre Stephan Harper afin de souligner l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard des infrastructures en PPP. Aussi, le retrait de financement des gouvernements

fédéral et provincial pour la proposition des traces nord-sud et qui a provoqué l'annulation du projet démontre l'aspect coercitif du partenariat avec les gouvernements supérieurs. Cela confirme les propos de Bulmer & Padgett (2005) et de Vining & Boardman (2008) sur la mobilisation de la carte du financement par les gouvernements supérieurs, en Europe et en Amérique du Nord, pour faire pression sur la Ville. Enfin, dans un rapport destiné aux élus, la Ville d'Ottawa encourage les PPP et les considèrent comme un avantage « lorsqu'il s'agit de convaincre les ordres supérieurs de gouvernement de financer le projet » (Ottawa, 2006, p. 90).

Afin de créer un consensus autour du choix du PPP pour le O'train, un argumentaire sur les avantages des PPP a été mobilisé par la Ville D'Ottawa. En procédant ainsi, la Ville d'Ottawa a assumé d'appliquer les objectifs des gouvernements supérieurs pour encourager les PPP sans étudier d'autres possibilités. C'est peut-être parce que la Ville d'Ottawa a déjà réalisé huit projets en mode PPP (Villeneuve, 2013) et donc tient pour acquis que les PPP présentent plusieurs avantages, surtout pour la Ville, tels qu'affiché sur son portail officiel.

La Ville confirme dans ses rapports officiels qu'il va encourager le modèle de gouvernance par PPP dans l'ensemble de ses investissements d'infrastructures. Le rapport du Conseil municipal du 26 juin 2002 en est un exemple :

Que le Conseil :

1. appuie le concept de l'utilisation accrue des partenariats entre le secteur public et le secteur privé (P3) en tant qu'outil mis à la disposition de la Ville pour la détermination, l'analyse et la mise en œuvre de moyens innovateurs d'élaboration de projets d'immobilisation;
2. appuie l'établissement, au bureau du Directeur général, d'une unité spéciale chargée de coordonner les efforts de la Ville en ce qui concerne les partenariats entre le secteur public et le secteur privé (P3), qui appuiera les centres d'expertise actuels et travaillera de concert avec les

intervenants de l'extérieur pour examiner les possibilités d'initiatives P3;

3. appuie le cadre défini dans le présent rapport pour ce qui concerne la façon de traiter les propositions P3 que la Ville reçoit.

(Ville d'Ottawa, 2002, p.1)

Le principal argument qui a été mis en avant par les entrepreneurs du projet d'O'train est le transfert des risques financiers. L'entente reconnaît que les dépassements des coûts de construction seront assumés par le privé. Sous la direction du maire Robert Chiarelli, l'équipe de la Ville chargée d'étudier le projet a confirmé que sa réalisation en mode PPP permettra à la Ville de faire des économies par rapport à un financement traditionnel assumé complètement par la Ville.

*In March 2005, City Council approved the use of a public-private partnership approach for the construction, design and maintenance of Council's priority North-South LRT, in order to take advantage of external expertise in Light Rail, to guarantee best value for the investment (an average savings of 10-15% was identified over the base cost determined through analysis of a public sector comparator. (Ville d'Ottawa, 2006, p. 71)*

Comme nous l'avons expliqué dans notre présentation des résultats, les trois maires d'Ottawa et d'autres fonctionnaires de la Ville d'Ottawa se sont montrés rassurants et soulagés de partager les risques de dépassements des coûts. C'est surtout lors de la conclusion du PPP avec le consortium GTR que le maire Watson s'est réjoui par exemple d'avoir des informations précises sur la construction du tunnel qui permet à la Ville de contrôler les coûts du projet (Lafortune, 2009). Nous avons aussi évoqué les déclarations du président de la commission du transport en

commun sur sa certitude de faire gagner beaucoup d'argent aux contribuables ottaviens en transférant les risques de construction au privé. Pourtant, ces attitudes positives et rassurantes pour la population sont généralement un discours commun des défenseurs du mode de PPP, mais cela ne garantit pas des dépassements des coûts en réalité.

En effet, les difficultés géotechniques et climatiques ont provoqué par exemple plusieurs retards durant la construction de la ligne de la confédération. En juin 2019, une enquête estimait des pertes pour la Ville de 34,4 millions de dollars<sup>46</sup> en raison des retards d'une année (Radio-Canada, 2016). Le maire Jim Watson a confirmé que ces coûts seront supportés par le GTR et déduits lors du dernier paiement, Cependant, « rien ne garantit que le GTR acceptera d'assumer la facture. Il est donc possible que les deux parties se retrouvent devant un tribunal afin de régler ce potentiel litige » (Radio-Canada, 2016). En plus, à part les surpassements des coûts de construction, les entrepreneurs du projet n'évoquent pas les autres types de risques qui peuvent engendrer des dépenses considérables et qui seront assumés par la Ville. Cela inclut les frais d'assurances et les frais administratifs estimés à 4,5 millions de dollars par année pendant la durée de l'entretien et des services (Ville d'Ottawa, 2012, p. 69). Il y a aussi les frais d'aménagements des réseaux routiers et de frais de transition d'un système basé complètement sur les autobus à un système hybride avec le système du train léger sur rail ou même les frais de résiliation d'un contrat avec le consortium privé. Ces frais peuvent varier dépendamment de plusieurs aléas et sont estimés à des millions de dollars.

Enfin de compte, même si les entrepreneurs du projet d'Otrain insistent sur l'aspect d'un choix volontaire du PPP comme modèle de gouvernance en raison de ses avantages, la réalité démontre le contraire. Les éléments que nous discutons ici confirment donc les propos de

---

<sup>46</sup> <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1193715/transport-train-leger-cout-ottawa>

Siemiatycki (2006) ; de Rouillard (2006) et de Rouillard & Hudon (2007) sur les limites des PPP dans la réalisation des grands projets. Par exemple, l'avantage avancé par les trois maires d'Ottawa qui se sont succédé durant la mise à l'agenda du projet, concernant la rapidité dans la livraison et l'expertise du privé, doit être remise en question dans le cas de la phase 1 du O'train. La ligne de la Confédération a été livrée avec un retard de 1 an et 4 mois à cause de plusieurs défauts techniques et structurels remettant en cause l'expertise du groupe privé chargé du projet. Par exemple, à l'été 2016, un grand trou sur la rue Rideau s'est ouvert à cause de l'excavation du tunnel (Jury, 2019). Les trains Alstom présentés comme des véhicules à la fine pointe de la technologie ne roulaient pas non plus correctement. Ils ne passaient pas les tests en raison de problèmes de fermeture de portes et des dysfonctionnements dans le système des freinages. Tout cela a demandé plusieurs mois pour le changement des pièces défectueuses (Jury,2019). En plus d'un manque de précision sur l'exactitude de l'échéancier et un cumul de 2 millions de dollars en pénalité, RTG a provoqué des frustrations au niveau municipal, y compris chez le maire Watson. Il déclare : « Nous en avons assez des excuses, a dit le maire. Le système ne fonctionne pas et nous n'accepterons pas un produit de deuxième qualité. » (Jury, 2019)

Ces inquiétudes se sont accentuées même après la mise en service des trains en septembre 2019. Récemment, des élus et des chercheurs ont critiqué le modèle de gouvernance du PPP qui n'a pas rempli toutes ses clauses. En effet, le groupe privé chargé des maintenances RTM n'était pas pressé pour assurer le service de maintenance aux problèmes techniques récurrents. Des élus municipaux ont demandé à la Ville de résilier le contrat avec ce groupe pour les bris répétitifs dans le O'train (Paquette, 2020a). Selon Pierre-André Hudon, le directeur du Centre de recherche sur les projets en contexte public (CERPRO) à l'Université Laval, le groupe RTM ne s'est pas empressé pour régler les problèmes du système lié au modèle d'affaire du PPP du O'train (idem).

Le chercheur évoque le manque d'expertise du groupe RTM dans la maintenance des nouveaux systèmes technologiques qui caractérisent le O'train, mais aussi la longue durée du contrat qui caractérise le PPP.

« Les partenariats public-privé, lorsqu'ils marchent bien, c'est généralement dans du low-tech, donc quelque chose où il n'y a pas vraiment d'innovation, soutien M. Hudon. Les contrats sont tellement à long terme et il y a tellement d'incertitudes qu'on est bien mieux d'avoir des technologies éprouvées. Des technologies, je ne dirais pas dépassées, mais presque. [...] Les entreprises, généralement, aiment les contrats de longue durée parce que les premières années ou même les premières décennies, ils vont rouler soit à perte ou avec des profits relativement minimales » (Paquette, 2020a)

Le paradoxe que nous soulevons ici, c'est que malgré ces défaillances du privé dans la phase 1 de la ligne de la Confédération ainsi que les critiques sévères adressées envers le modèle de gouvernance du PPP, la phase 2 sera néanmoins réalisée en PPP ! Par exemple, SNC-Lavalin qui participe à 40 % dans RTG responsable de la construction de la phase 1 a réussi à décrocher un contrat de 660 millions de dollars. SNC-Lavalin, via « sa filiale, TransitNEXT, concevra, construira et entretiendra 16 km de voies supplémentaires le long de la ligne Trillium. » (La Presse, 2019) Une enquête de CBC Ottawa en mars 2019 a indiqué que la soumission du groupe SNC-Lavalin n'avait pas atteint le seuil technique exigé par la Ville pour la phase 2, mais a réussi à gagner le contrat (Paquette, 2020b).

Le Comité directeur a jugé qu'il était dans l'intérêt de la Ville et des contribuables que les trois soumissions évaluées — incluant celle de SNC-Lavalin — passent à la prochaine étape du

processus d'approvisionnement. À l'étape suivante, d'autres critères entrent dans l'évaluation globale des soumissions qui se voient notamment attribuer une note sur l'aspect financier de leur proposition. Celle de la filiale de SNC-Lavalin, TransitNEXT, avait le score technique le plus faible, mais avait tout de même le score global le plus élevé. (Paquette, 2020b)

En somme, que ce soit le cas du REM ou du O'train, le choix du modèle de gouvernance se fasse d'une façon contraignante ou volontaire, il existe toujours un discours positif des entrepreneurs politiques autour de ce choix qui va accompagner la mise à l'agenda les projets. Mais pourquoi alors les gouvernements insistent dans leurs discours sur les avantages des PPP pour ce type de grands projets même si ce modèle de gouvernance n'a pas toujours été efficace et efficient ? Et qu'est-ce qui impose aux gouvernements d'accepter des choix coercitifs ? D'autres facteurs seront discutés dans ce qui suit pour mieux comprendre les déterminants du choix des modèles de gouvernance.

### 6.2.3 L'influence des idéologies politiques

À travers l'analyse du courant contexte politique des deux cas, nous avons démontré que la dynamique politique contribue fortement à l'ouverture des fenêtres d'opportunités, mais aussi au choix des modèles de gouvernance. Cependant nous souhaitons ici apporter quelques précisions. D'abord, la littérature qui discute de l'influence politique dans la gouvernance des grands projets s'intéresse à deux volets : le premier est celui des aspects d'axiologie politique, c'est-à-dire les idéologies, les couleurs et valeurs politiques des partis au pouvoir (Villeneuve, 2013), le second est celui des intérêts politiques derrière les choix et décisions dans les grands projets (Siemiatycki, 2005 ; 2006).

### **Cas du REM**

Pour Marcil (2016), lorsque Philippe Couillard a annoncé les mesures d'austérité en 2014 afin de redresser les finances de l'État, ce n'était pas une mesure conjecturale comme le stipule les théories économiques, mais plutôt un « leurre idéologique » d'une politique néolibérale (p. 17). Selon l'auteur, cette décision vise à instaurer un projet à long terme pour le désengagement de l'État du service public et du financement des nouveaux programmes. Il rajoute que plusieurs prétextes sont avancés comme les réformes, la modernisation et l'augmentation de l'efficacité de l'appareil de l'État dans le but de commencer la reconfiguration majeure d'institutions publiques et la privatisation des services publics sous différentes formes. L'auteur considère les PPP comme une des formes de cette privatisation qui la qualifie de « privatisation sournoise » (Marcil, 2016, p. 18). Ce qui est intéressant dans les observations de l'auteur c'est que depuis 1980, le Canada et le Québec connaissent une succession de ce type de décisions inspirées du nouveau management public, peu importe le gouvernement au pouvoir de gauche ou de droite.

L'histoire des partis politiques qui se sont succédé à la tête du gouvernement du Québec avec les PPP n'est pas très ancienne. Les PPP ont connu leurs lancements et aussi leurs apogées avec le gouvernement libéral de Jean Charest, durant ses trois mandats entre 2003 et 2012. Dès son arrivée au pouvoir, Charest a démontré son intérêt pour impliquer le privé dans les infrastructures publiques et cela par la création en 2004 de l'Agence des partenariats publics-privés. Cette entité a été remplacée en 2009 par Infrastructure Québec en raison des controverses autour de plusieurs projets réalisés en PPP avec cette agence. Plus particulièrement le projet de « super-hôpitaux » à Montréal qui a vu son coût initial quadruplé au fil des ans (Legault, 2015). La vice-première ministre de l'époque Monique Gagnon-Tremblay annonce alors : « l'Agence des

PPP était devenue une étiquette trop lourde à porter en raison des « critiques et de la résistance » suscitées par ce mode de réalisation » (Radio-Canada, 2009). Les PPP ont continué d'être favorisés par la nouvelle entité dans plusieurs grands projets de transport qui dépassent 40 millions de dollars comme les autoroutes A30, A25 et le nouveau réseau d'aires de service.

Cependant, les PPP ont connu un moment de répit avec le gouvernement du parti québécois qui a succédé aux libéraux. Le ministre de la Santé de l'époque, Réjean Hébert, a confié pour la presse : « Pour nous, il n'est pas question d'aller dans d'autres PPP » (journal *Métro* (a), 2013). Cela confirmait l'idéologie du parti québécois envers les PPP puisque son chef de parti Pauline Marois a déjà fait sa part de son rejet des PPP comme mode de financement des infrastructures publiques avant même d'être premier ministre du Québec en 2012. Marois écartait l'idée de réaliser des projets de transport collectif en PPP dans la région de Montréal et affirmait à la presse que : « Les partenariats public-privé ont « un effet pervers », ce sont des firmes étrangères qui tirent le plus de profits des PPP » (Chouinard, 2008). Après cela, l'époque de Philippe Couillard a connu le retour des PPP et cela se confirme par ses propos avant de devenir premier ministre. En 2013 avec un regroupement de gens d'affaires, il annonce :

Les PPP, il n'y a rien de magique là-dedans, c'est un outil. Un outil qui peut être utilisé ou pas. Mais ne pas se donner la liberté d'étudier l'outil, c'est une très mauvaise décision. Le Centre de recherche du CHUM vient d'être livré dans les temps et dans les budgets. Il y a quand même quelque chose à dire là-dessus (journal *Métro* (b), 2013).

Ce qui a marqué le mandat de Philippe Couillard comme premier ministre, c'est le retour de Monique Jérôme-Forget comme ministre des Finances et présidente du Conseil du Trésor, celle qui était au gouvernement Charest, celle qui a introduit et défendu l'usage des PPP dans les

investissements publics. Et justement elle a réussi à convaincre Philippe Couillard de lancer un appel d'offres pour la construction du nouveau centre hospitalier universitaire de Montréal (CHUM) en mode PPP. Un PPP qui a fait couler beaucoup d'encre en raison entre autres des dépassements des coûts de construction, à cause de la vente du contrat du consortium privé à une autre entreprise chargée du contrat parce que le premier était au bord de la faillite (Begley, 2017).

Cette analyse démontre un impact idéologique dans le choix des PPP au sein des partis politiques qui gouvernent le Québec depuis 2003. À l'opposé du parti québécois, le parti libéral a montré son appui au PPP comme un modèle de gouvernance favori pour les infrastructures publiques. Cette conclusion n'est valable, cependant, que pour le gouvernement du Québec et on ne peut pas la généraliser aux autres paliers du gouvernement. La preuve, c'est le contexte fédéral favorable au PPP en raison de l'encouragement des différents gouvernements au fédéral pour ce modèle de gouvernance que ce soit sous la direction de Stéphane Harper, parti conservateur, avec la création de PPP Canada ou sous Justin Trudeau, parti libéral, avec la création de la Banque d'infrastructure du Canada avec un budget de 35 milliards de dollars. Aussi, Villeneuve (2013) trouve dans son étude que les facteurs axiologiques dans les villes de Toronto et de Vancouver n'expliquaient pas le choix des PPP dans les projets de tramways dans ces villes.

En plus, le modèle de gouvernance du REM peut être inscrit dans la liste des décisions appuyant les propos de Marcil (2016) sur les réformes des institutions publiques visant de rétrécir les dépenses du gouvernement. En effet, une fenêtre politique a été ouverte lors du consensus entre le Parti libéral québécois au pouvoir à l'époque, les partis d'opposition provinciaux et la Ville de Montréal sur la nécessité d'encourager les politiques d'électrification des transports publics urbains. Le premier ministre Couillard a saisi ainsi cette occasion pour ouvrir une fenêtre problème

sur la nécessité de réformer significativement la gouvernance des transports publics dans le Grand Montréal. Ces réformes ont été concrétisées par l'abolition de l'AMT et de plusieurs fournisseurs de transport, qui sont remplacés par l'ARTM qui va recevoir aussi une partie du financement de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). En comparaison avec l'ancienne agence provinciale AMT, l'ARTM permet donc moins de fournisseurs de transport et l'implication d'autres acteurs privés dans le financement. Cela signifie moins de dépenses, moins d'engagement et d'implication pour le gouvernement du Québec dans les affaires de transports dans la région du grand Montréal.

### **Cas du O'train**

Le cas du O'train d'Ottawa est assez différent du REM concernant les facteurs d'idéologies politiques sur le choix des PPP comme modèle de gouvernance. Les trois maires d'Ottawa qui se sont succédé durant la mise à l'agenda du projet ont fait le choix des PPP comme modèle de gouvernance privilégié pour les différentes phases du projet d'O'train. Les maires Bob Chiarelli et Jim Watson, tous les deux des libéraux, ont avancé des arguments en faveur des PPP pour le projet. Aussi, l'ancien maire, l'homme d'affaires conservateur O'Brien, a clairement affirmé plusieurs fois son orientation favorable à l'ouverture sur le privé et plus particulièrement pour les PPP dans les investissements de la Ville.

*« [i]t's time for the city to look at more 'commercialized' P3s in which private partners are given more responsibility, potential profit-making ability, and more risk. [...] I want to see the city leveraging its largest assets, land, in order to get things done and create revenues for the city » (Rupert , 2008a)*

Par ailleurs, le cas d'O'train confirme aussi l'existence de certains intérêts électoraux (Schneider & Teske, 1992) ou de divergences personnelles entre politiciens qui ont impacté le processus du choix du modèle de gouvernance. À travers notre analyse du courant politique, nous avons démontré que le choix d'un modèle de gouvernance pour l'O'train a été largement affecté par des retards, des annulations et des ajournements du projet causés principalement par des intérêts politiques. Cependant, l'implication d'un grand nombre d'acteurs et les positionnements différents de ceux-ci envers le projet ont davantage influencé la gouvernance du O'train que celle du REM.

L'analyse de la mise à l'agenda par le modèle de Kingdon a fait apparaître des divergences dans la dynamique des acteurs caractérisée par les intérêts personnels particuliers que l'intérêt public. À plusieurs reprises, le modèle de gouvernance du PPP choisi pour concrétiser le O'train était affecté par ces intérêts. L'annulation du gouvernement fédéral de sa part de participation dans le financement du tracé nord-sud a provoqué l'annulation du PPP et par ricochet de tout le projet. Comme nous l'avons présenté (section 6.2.3), cette annulation était considérée comme du lobbying politique pratiqué par le président du Conseil du Trésor fédéral, à l'époque John Baird (Gray, 2007). De plus, nous avons démontré, dans la section sur le courant politique du modèle de Kingdon, que l'époque du maire O'Brien était marquée par ce qui était considéré comme du « sabotage politique ». Les conseillers municipaux n'ont pas apprécié la création par le maire d'un comité « *task force* » sans qu'ils aient été consultés. Ils ont alors mobilisé rapidement une somme de 145 millions de dollars dans l'amélioration du Transitway. Un budget assez important qui est à la base censée être incluse dans le projet du O'train. Une situation qui a encore une fois freiné la participation financière de la Ville dans le projet et par conséquent reporté l'apparition de la ligne de la Confédération. Enfin, nous avons observé que l'échec politique du maire O'Brien était

principalement dû à son manque de leadership dans la mise à l'agenda du O'train. En effet, la réussite de cette mise à l'agenda dépend principalement de l'atténuation des défaillances de la gouvernance de la Ville d'Ottawa et de l'atteinte du consensus entre plusieurs acteurs. Une équation bien saisie par le maire Jim Watson qui a su exploiter les erreurs de ses prédécesseurs et a pu rétablir des stratégies de communication. D'abord des stratégies de communication avec les acteurs internes à la Ville, comme rétablir la confiance avec les conseillers municipaux ainsi qu'avec les acteurs externes comme son implication dans les négociations avec la CCN.

En somme, les deux cas démontrent un point de différence pour ce qui est de l'impact des facteurs politiques sur les modèles de gouvernance. Il s'agit de l'engouement envers les PPP comme modèle de gouvernance privilégié pour les grandes infrastructures, et ce en toute indépendance des partis politiques au pouvoir, de gauche ou de droite, pour la ville d'Ottawa et pour le gouvernement fédéral. Certes il y a une différence entre les deux cas en ce qui concerne les porteurs initiaux des projets, le gouvernement du Québec pour le REM et la Ville d'Ottawa pour le O'train, mais cette hypothèse de l'unanimité des idéologies politiques en faveur des PPP ne s'est pas validée dans le cas du REM où le gouvernement péquiste a fait exception en s'opposant complètement à réaliser de grands projets d'infrastructures en PPP.

Par ailleurs le cas d'Ottawa confirme les résultats de Liu & al. (2010) sur le fait que les consensus politiques sont déterminants dans la mise à l'agenda des politiques urbaine, mais aussi dans le processus du choix de modèle de gouvernance. Justement, la particularité du O'train consiste à ce que les divergences entre les acteurs politiques ont impacté le processus du montage des PPP (les retards, les annulations du financement et les litiges juridiques avec Siemens) plutôt qu'impacté le choix du PPP comme modèle de gouvernance pour le projet.

#### 6.2.4 L'opportunité du privé durant le contexte des restrictions budgétaires

À travers notre analyse du processus décisionnel du REM et du O'train, nous avons observé que les facteurs de financement et les facteurs budgétaires occupent une place centrale dans la gouvernance et la mise à l'agenda des deux projets.

##### **Cas du REM**

Les résultats de l'analyse du cas du REM ont démontré que les restrictions budgétaires du gouvernement Couillard étaient déterminantes dans le choix du modèle de gouvernance de partenariat entre le gouvernement du Québec et la CDPQ. En effet, avec un coût d'investissement estimé à 6,3 milliards de dollars, le REM est l'un des investissements les plus importants dans les infrastructures des transports publics du Québec. Certes, le gouvernement Couillard a démontré sa volonté de mettre à l'agenda une importante politique pour atténuer les problèmes de transports publics à Montréal, mais le coût d'investissement a représenté un fardeau financier important. Le gouvernement Couillard, qui a entamé son mandat avec un déficit budgétaire et a annoncé des mesures d'austérité, dans les services sociaux en particulier, afin de diminuer le déficit. Le gouvernement Couillard a choisi comme objectif de son mandat la compression de ce déficit de 3,7 milliards de dollars (Bellerose, 2014).

Cela s'est manifesté dans le choix du modèle de gouvernance du REM puisque le partenariat avec la CDPQ était motivé principalement par un financement par la Caisse de 3,18 milliards de dollars, ce qui représente la moitié du coût total du projet. Certes ce financement a permis au gouvernement Couillard de réaliser d'importantes économies budgétaires. Mais ces économies sont à court terme. Le modèle financier proposé par la Caisse permet au gouvernement de ne pas inscrire les actifs dans son bilan, ce qui veut dire que la somme de la dette n'apparaît pas dans les livres comptable du gouvernement au moment de l'investissement.

Loxley & Loxley (2020) trouvent que certains PPP ont pu garder les obligations de la dette hors de leurs livres grâce à différentes manœuvres financières, cela a motivé en 2015 le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public à mettre un cadre comptable pour les PPP. La première ébauche des orientations a été présentée <sup>47</sup>en février 2020 et une des orientations principales est la suivante :

Les infrastructures en PPP doivent être inscrites dans les livres comptables d'un gouvernement comme un passif lorsqu'elles ne sont pas contrôlées par le secteur public[...] le passif du secteur public doit refléter les coûts de financement transférés à l'entité publique dans le cadre de l'accord de partenariat public privé.

Pour les auteurs, cela permet le resserrement des pratiques comptables laxistes appliquées aux PPP par le passé et une reconnaissance des frais exorbitants que le secteur public est contraint de payer sur les longs contrats de PPP qui se fondent sur un financement privé plus coûteux (Loxley & Loxley, 2020, p. 12).

En effet, sur le long terme, le REM s'avère plus coûteux avec ce modèle d'affaires. Le gouvernement du Québec et les municipalités impliquées dans le projet paieront des redevances de 8 milliards de dollars à la Caisse sur 20 ans et 3 milliards de dollars par les usagers du REM (collectés par l'ARTM et versés à la Caisse) pour un total de 11 milliards de dollars (La presse canadienne, 2018). Cela confirme les propos des auteurs qui considèrent les PPP comme un outil pour politiciens qui ont des objectifs électoraux et cherchent donc des financements du privé pour réaliser de grands projets d'infrastructures dans le court terme alors que le contribuable doit rembourser le prêt et les redevances sur le long terme (Hamel, 2007).

---

<sup>47</sup> Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (2019). Exposé-sondage – Partenariats public-privé. [www.frascanada.ca/fr/secteur-public/documents/partenariats-public-prive-2019](http://www.frascanada.ca/fr/secteur-public/documents/partenariats-public-prive-2019)

Dans ce cas, le facteur de financement est déterminant. Un financement que la Caisse conditionne par plusieurs avantages et promesses de la part du gouvernement du Québec. Plusieurs auteurs expliquent que lorsque le gouvernement n'a pas négocié pour longtemps avec la Caisse et a accepté des propositions largement en faveur de la CDPQ et de ses objectifs de rendement, cela justifie un désengagement du rôle de l'État dans les transports publics urbains et un début de privatisation de ce service dans la région de Montréal (Marcil, 2016 ; Hackney & Arnoldi, 2018 ; Schepper, 2017 ; Vick, 2016). Un des principaux arguments autour de cette hypothèse est celui de la vente du tunnel Mont-Royal qui lie le centre-ville de Montréal au nord de la ville. Ce tunnel était la propriété de l'AMT et donc la Caisse devrait verser une somme de 150 millions de dollars pour avoir l'exclusivité d'exploitation, « alors que ce droit était évalué à environ 1 milliard de dollars ». (Schepper, 2018).

Aussi, les clauses de rentabilité exigées par la Caisse et qui reviennent tout au long de l'entente de partenariat avec le gouvernement du Québec, les facteurs coercitifs que nous avons présentés, ainsi que les modifications de la loi sur la fiscalité municipale permettant une exemption des transports en commun et les terrains qui constituent leurs assiettes des taxes municipales et scolaires sont des preuves annoncées par les auteurs. En somme, tout cela confirme notre argumentaire, qui est aussi celui du BAPE d'ailleurs, sur ce modèle de gouvernance du REM qui est plus un PPP qui tend vers la privatisation qu'un partenariat « public-public ».

Par ailleurs, le gouvernement a annoncé, tout au long de la mise à l'agenda du projet, aux médias et dans les rapports officiels que le gouvernement du Québec a choisi cette forme de partenariat avec la CDPQ pour des raisons économiques. Par exemple le gouvernement considère que l'entente cadre conclue avec la CDPQ « a été structurée afin que les investissements faits par la Caisse en cette matière soient réalisés de manière efficace, tout en minimisant leur impact sur

le bilan du gouvernement » (gouvernement du Québec, 2015). Aussi, le gouvernement a lié les justificatifs de ce partenariat avec la Caisse aux justificatifs des retombés économiques prévues à 6,04 milliards de dollars.

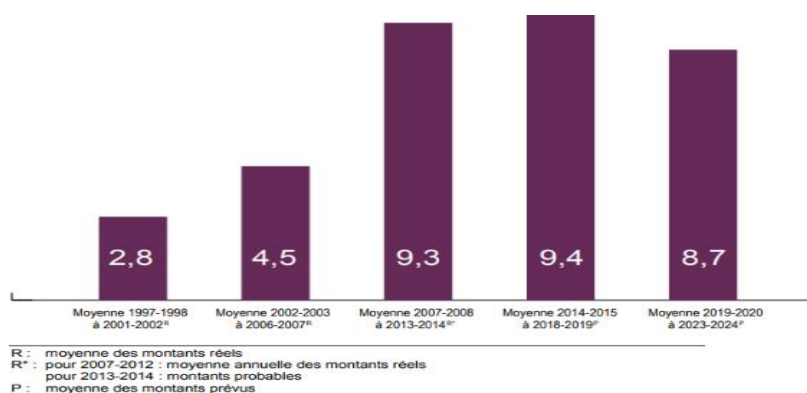
En plus, le gouvernement du Québec a clairement reconnu que l'une des raisons principales du choix du modèle de partenariat avec la CDPQ est sa capacité de financement limitée pour le REM.

Les limites budgétaires auxquelles le gouvernement est confronté, de nouveaux modèles d'affaires et de financement ont été examinés pour renouveler ou développer des infrastructures essentielles ... permettant ainsi au gouvernement de préserver une marge de manœuvre budgétaire pour la réalisation d'autres projets pour le Québec. (Gouvernement du Québec, 2015, p. 15)

Puisque le REM est un projet qui fournit un service public crucial pour la grande région de Montréal, et que le gouvernement encourage fortement le développement des transports en commun, la question qui se pose ici est pourquoi préserver le budget pour « d'autres projets pour le Québec » ? En principe, le REM doit être un de ces projets. À notre avis, il existe deux pistes de réponse possibles : soit que le coût colossal d'investissement dans le REM est plus élevé que le budget du gouvernement consacré aux grands projets d'infrastructures de transport et donc le gouvernement du Québec sera incapable d'autofinancer ce projet, soit que le gouvernement dispose du budget nécessaire, mais, comme avancent plusieurs économistes et journalistes, souhaite se désengager de l'investissement et de la gestion du transport public urbain puisqu'il s'agit d'un secteur déficitaire pour le gouvernement.

Le graphique ci-après démontre que le plan québécois des infrastructures de juin 2014, quelques mois après l'élection du parti libéral, consacre un budget de 90,3 milliards de dollars pour les investissements dans les infrastructures publics entre 2014 et 2024. Dans ce budget un montant de 7,6 milliards de dollars est affecté aux investissements en transport en commun durant cette période, cela contient le maintien des infrastructures existantes et les nouveaux investissements. Ce budget d'investissement alloué aux transports collectifs n'a pas été bonifié dans les plans annuels des années suivantes, bien au contraire il a été ajusté à 7 milliards de dollars, soit 700 millions de dollars par année sur les dix ans.

Figure 6.2-1 Évolution des investissements en infrastructure du gouvernement du Québec en milliards de dollars



Source : Plan québécois des infrastructures 2014-2024, p. 19

Cela confirme que le gouvernement ne prévoyait pas l'option d'autofinancer le REM qui va coûter 6,3 milliards de dollars. Même si l'exercice s'avère intéressant, mais dans cette analyse on ne peut pas confirmer que le gouvernement avait les moyens budgétaires d'aller chercher plus de fonds pour bonifier la rubrique des investissements de transport en commun lui permettant un autre choix que celui du partenariat avec la Caisse. Cela nécessite une étude financière et budgétaire approfondie, basée sur les informations du marché financier de l'époque pour arriver à cette conclusion.

Cependant, Marcil (2016) trouve que l'argument de l'équilibre budgétaire est un prétexte qui n'est pas solide et que la politique du gouvernement de Philippe Couillard tend à instaurer une philosophie néolibérale basée les principes du profit. L'auteur insiste sur le fait que le déficit annoncé est n'est pas juste et que :

Le déficit brut était alors de 2,35 milliards de dollars. Or, si on exclut le versement de 1,3 milliard de dollars au « Fonds des générations », destiné à éponger la dette publique, le déficit réel n'était que d'un peu plus d'un milliard de dollars. Cela représentait à peine plus de 1% du budget total de l'État. (Marcil, 2016, p. 17).

Comme l'observe Cohn (2006), le secteur des transports en commun est généralement déficitaire en Amérique du Nord et constitue un fardeau pour les gouvernements et des subventions importantes sont alors versées par celles-ci pour combler les déficits. Cohen et Siemiatycki observent, notamment dans le cas des transports en commun à Vancouver, une tendance de décisions économiques néolibérales qui sont basées sur la réduction des investissements par le secteur public et une forte implication du privé. Vick (2016) s'aligne avec les propos de tous ces

auteurs et s'inscrit dans cette vision néolibéraliste pour conclure que le partenariat du gouvernement avec la CDPQ est largement animé par des intérêts économiques des deux parties.

Finalement, le partenariat du gouvernement du Québec et de la Caisse, le REM, s'est aussi conclu durant un climat économique national propice aux PPP. Notamment lors des négociations des accords de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne. Ces accords sont aussi en faveur des PPP comme modèle de gouvernance dans les grands projets d'infrastructure de transport urbain. L'intérêt des multinationales européennes était important, dans l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne, pour les contrats publics provinciaux et municipaux, qui sont pour la première fois inclus dans l'accord. Les PPP permettent à ces entreprises européennes spécialisées dans le transport ferroviaire d'investir au Canada, un nouveau marché à fort potentiel, sans à se soucier de déplacer tout l'arsenal industriel au Canada puisque les négociations du libre-échange ont permis une réduction au Québec du taux de production locale du matériel roulant (trains) pour les transports en commun passant de 60% à 25% (Vick, 2016).

### **Cas du O'train**

L'importance des facteurs budgétaires et financiers est similaire pour le cas du O'train, même si le modèle du PPP choisi diffère un peu du modèle financier et comptable du REM. Si le REM n'est pas un actif du gouvernement, le O'train reste une propriété de la Ville d'Ottawa. Les résultats de l'analyse nous font comprendre qu'à la différence du REM où c'est la CDPQ qui domine et dicte les règles du modèle d'affaires, le O'train est financé par un PPP où la Ville d'Ottawa a essayé de négocier les termes et les risques financiers. Les facteurs financiers et budgétaires confirment que la Ville d'Ottawa a cherché à concrétiser un mégaprojet de transport

public clés en main. Les intervenants dans toutes les phases du projet d'O'train ont confirmé que les PPP restent la solution de l'incapacité de financement de la ville pour cette grande infrastructure. Par exemple, pour la proposition du tracé nord-sud, le directeur de la planification municipale a confié à la presse que :

*The long-range financial plan says that if there is no solution to this funding issue, one of the things the city should actually consider is not growing [...] One option for getting over the funding hurdle is to consider public-private partnerships, he says, and the city is looking at the possibility of having the private sector design, build, operate and maintain the rail system (Fekete, 2003).*

Pour sa part le maire O'Brien confirme la continuité de cet obstacle de financement pour la Ville surtout et qu'il ne peut compter sur du financement provincial et fédéral, les PPP pour lui seront une bonne alternative. Le maire O'Brien:

*relying on the provincial and federal governments for funding will be an issue, and [I'm] willing to look at 'alternatives' [...] the city might consider a form of a public-private partnership, or 'P3' to get the project moving. A private firm might be interested in investing in the project in return for part of the revenues the system generates (Rupert, 2008b).*

Sachant que la construction du tunnel au centre-ville est une mission complexe, la Ville d'Ottawa a placé le transfert de risque des dépassements des coûts au centre du choix du consortium privé. Elle a ainsi transféré les services d'entretiens des réseaux et des équipements pour 30 ans après la livraison du projet, et ce, afin d'éviter les charges d'exploitations souvent

élevées notamment avec l'amortissement des installations en raison de l'usure et des conditions hivernales rudes à Ottawa. Par ailleurs, notre analyse a démontré que le financement du projet du O'train a représenté souvent un handicap pour le choix du modèle de gouvernance lors de la mise à l'agenda du projet. Ce handicap de financement s'est manifesté par l'annulation des parts de participation des gouvernements fédéral et provincial ou par « le sabotage financier » des conseillers municipaux. Enfin, l'implication des gouvernements fédéral et provincial dans le financement du projet démontre l'incapacité financière des deux villes, Montréal et Ottawa, à s'autofinancer pour assurer la mise à l'agenda des politiques d'électrification des transports publics urbains. Cela confirme les propos de Loxley & Loxley (2020) qui considèrent les gouvernements supérieurs utilisent la carte du financement pour faire pression sur les Villes à privilégier les PPP dans les investissements en infrastructure s'elles souhaitent bénéficier d'un appui financier.

#### 6.2.5 L'expertise techniques et technologiques

L'analyse du processus décisionnel de Kingdon a démontré un impact important des variables techniques sur le choix des trains électriques comme une solution aux enjeux de mobilité à Montréal et à Ottawa. Cet impact concerne non seulement le choix de la solution, mais aussi le choix des modèles de gouvernance du REM et du O'train.

Les deux cas, REM et O'train, sont similaires en ce qui concerne l'importance des facteurs techniques et technologiques liés à la gouvernance des deux mégaprojets et à leur mise à l'agenda. Les résultats de l'analyse du courant solution dans le modèle de Kingdon ont démontré que le choix du train électrique s'est fait pour répondre à plusieurs objectifs, particulièrement aux objectifs environnementaux et d'efficacité énergétique.

Nous avons présenté dans la section courant solution comment les entrepreneurs des solutions ont défendu les trains d'Alstom qui circuleront sur les réseaux du REM et du O'train. Des trains qui sont présentés comme des exemples des dernières prouesses technologiques en matière d'électrification des transports publics. Comme nous l'avons présenté, les trains roulent avec zéro émission de CO<sub>2</sub> et utilisent la technologie de récupération qui permet des économies énergétiques et financières importantes. De plus, ces trains roulent sur leurs sites propres protégés, c'est-à-dire des trajets isolés physiquement et non partagés avec les automobilistes. Des caractéristiques qui contribueront selon la CDPQ par exemple à réduire les émissions du CO<sub>2</sub>, à réduire la congestion routière et à améliorer l'expérience-voyage des usagers en matière de rapidité, de confort et de sécurité. Afin d'atteindre ces objectifs, une mobilisation importante de l'expertise technique et technologique en matière de construction et d'implantation des modes de transports électriques s'avère nécessaire.

Les cas du REM et du O'train ont démontré que les intervenants publics ne détiennent pas l'expertise nécessaire en génie civil pour la construction des tracés ferrés et ne détiennent pas les compétences technologiques pour l'implantation des trains sur ces tracés. Cela confirme les propos de Siemiatycki (2006) où les gouvernements justifient le recours au mode de PPP, comme le *Skytrain* de Vancouver, par l'exploitation de l'expertise et l'innovation du privé. Dans le cas du REM par exemple, le gouvernement du Québec a officiellement justifié le partenariat avec la CDPQ par ses expériences antécédentes dans des mégaprojets. « Permettre aux citoyens de bénéficier de l'expertise de la Caisse en matière de grands projets d'infrastructures et à cette dernière de faire fructifier les épargnes de ses déposants dans des projets d'infrastructures québécois ». (Gouvernement du Québec, 2015, p. 13).

En ce qui concerne le cas du O'train, la Ville d'Ottawa considère que dans le modèle du PPP, l'expertise du privé est un facteur clé dans la conception du projet.

En mai 2011, le Conseil a demandé au personnel de devancer d'un an la mise en œuvre du projet et d'élaborer un modèle d'approvisionnement qui inclurait le secteur privé dès les débuts du projet, soit à l'étape du processus de conception, afin de tirer parti de l'innovation et l'expertise de ces entreprises dans le but d'offrir la meilleure valeur possible à la Ville. (Ville d'Ottawa, 2012, p. 8)

Dans notre analyse du REM, nous n'avons observé à aucun moment de la mise à l'agenda la volonté et la capacité des acteurs gouvernementaux à prendre en charge le projet sans recourir à des acteurs non gouvernementaux. Même chose pour le O'train, la Ville d'Ottawa n'a pas démontré sa capacité de s'occuper du projet de « A à Z ». Cela n'est pas un exclusif au REM et O'train, plusieurs projets récents de train léger sur rail électrique dans différentes provinces, notamment les tramways d'Edmonton, de Toronto et de Vancouver ont été réalisés en PPP avec une dominance technique du privé (Villeneuve, 2013). Cela démontre une déficience et incapacité des Villes canadiennes pour développer une expertise dans ce domaine. Par conséquent, le choix de collaborer avec le privé était évident pour les entrepreneurs publics des deux projets. Ils considèrent que le modèle de gouvernance choisi va permettre aux gouvernements d'avoir au bout du compte des projets techniquement clés en main et d'assurer leur durabilité par la suite.

D'abord, des projets techniquement clés en main puisque le secteur privé s'occupe de rassembler les compétences et les expertises techniques et technologiques nécessaires pour le projet. Dans les cas du REM et du O'train, nous avons observé que les facteurs techniques ont

favorisé eux-mêmes des sous-traitances<sup>48</sup> avec d'autres entreprises privées. Des modèles basés sur des collaborations et coopérations entre des entreprises privées sous forme de consortiums et des groupements d'entreprises créés pour que chaque entreprise participe dans le projet avec son champ d'expertise. L'exemple des caractéristiques techniques des tracés de la ligne de la Confédération sont devenus des facteurs centraux dans la gouvernance et la mise à l'agenda du O'train. Par exemple, les difficultés géotechniques pour creuser un tunnel au centre-ville d'Ottawa étaient l'une des causes principales des changements des plans des tracés. Comme nous l'avons expliqué dans les résultats de l'analyse, ces changements ont provoqué des mécontentements de plusieurs intervenants, ce qui a causé des retards et même des annulations du projet.

Ensuite, afin d'assurer la durabilité des projets du REM et du O'train, les modèles de gouvernance avec le privé permettent un suivi technique et des entretiens durant plusieurs années après la livraison. Cet argument est assez souvent annoncé par les gouvernements pour justifier le choix des PPP.

Cependant, cela reste des attentes des entrepreneurs publics lors de la conclusion des PPP, mais comme nous avons discuté précédemment les problèmes techniques lors de la mise en œuvre du O'train par exemple remettent en question cet argumentaire de l'expertise et l'innovation du privé et confirme les propos de Siemiatycki (2006, 2007) sur la pertinence des choix technologiques du privé dans les transports en commun. La durabilité est aussi discutable, parce que le cas du O'train<sup>49</sup> a démontré l'inverse puisque la Ville d'Ottawa est restée dépendante des interventions des entreprises privées pour régler les problèmes fréquents sur la ligne de la

---

<sup>48</sup> « la sous-traitance est définie comme l'opération par laquelle un entrepreneur confie par un sous-traité, et sous sa responsabilité, à une autre personne appelée sous-traitant, tout ou partie de l'exécution du contrat d'entreprise ou du marché public conclut avec le maître de l'ouvrage » source : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1670>

<sup>49</sup> Dans cet argumentaire sur la durabilité, nous nous limitons à donner l'exemple du O'train puisqu'au moment d'écrire cette thèse le REM n'est pas encore livré.

Confédération. Cela démontre que la Ville d'Ottawa n'a pas les compétences techniques pour assurer l'entretien du réseau électrique et du matériel roulant. Cela peut s'expliquer par la non-participation du secteur public dès le départ dans la construction et la conception des projets, donc évidemment il ne peut maîtriser les caractéristiques techniques du matériel, surtout qu'il s'agit d'une industrie lourde connue pour la protection de ses secrets industriels. Raison pour laquelle le Québec et l'Ontario ont exigé un pourcentage de 25% de production locale des trains, non seulement pour la création d'emploi local, mais aussi pour former une main-d'œuvre qualifiée à faire des maintenances futures dans les usines de ces grandes entreprises fabricantes des trains.

En plus, les deux cas ont démontré, dans les modèles de gouvernance, la dominance de l'expertise technique et technologique d'acteurs privés. En outre, l'analyse des deux cas nous a enseigné que nous sommes face à des mégaprojets techniquement complexes qui nécessitent des partenariats avec des entreprises privées de grandes tailles. Les projets du REM et du O'train ont révélé que l'industrie de l'électrification des transports publics est détenue par quelques grandes entreprises. On fait référence ici par exemple aux deux géants canadiens<sup>50</sup> SNC-Lavalin et WSP Global dans le volet du génie civil ainsi que les Français Alstom, les Allemands Siemens et les Canadiens Bombardier dans le volet des technologies d'électrification des trains.

En somme, le manque d'expertise des gouvernements dans le domaine des grands projets d'électrification de transport urbain peut provoquer des effets négatifs sur le projet dont les acteurs publics doivent assumer les coûts. Par exemple, le choix de la technologie du *Skytrain* dans certains tronçons du REM n'est pas efficient selon des auteurs, car il coûte beaucoup plus cher que les options terrestres en raison de l'investissement élevé en béton pour les fondations du *Skytrain*. Vick (2016), argumente cette décision par le fait que la Caisse a souhaité par ce choix, « fructifier

---

<sup>50</sup> [https://images.tcm mediasaffaires.com/LAF/lacom2019/JLAF1918\\_tableau\\_grands\\_ingenierie.PDF](https://images.tcm mediasaffaires.com/LAF/lacom2019/JLAF1918_tableau_grands_ingenierie.PDF)

ces investissements dans Bombardier qui fabrique ce type de train et dans la cimenterie de Port-Daniel » (2016, p. 20). Finalement le choix a été fait pour les trains de l'entreprise Alstom. À la demande de la Caisse, la fabrication des 212 wagons d'Alstom pour le REM a été construite en Inde et ce, pour faire des économies lors de la fabrication. Comme quoi la rentabilité du projet revient à chaque fois comme un déterminant principal dans le modèle d'affaires proposé par la Caisse. Cela confirme encore une fois les propos des auteurs sur l'impossibilité pour le gouvernement de transférer tous les risques et contrôler mieux les coûts par le mode des PPP (Rouillard & Hudon, 2007).

#### 6.2.6 La comparaison avec d'autres modèles de gouvernance

La comparaison avec la gouvernance d'autres projets similaires a été assez présente dans les deux cas du REM et du O'train. Dans une optique de transfert<sup>51</sup> de politique volontaire, Villeneuve (2013), conclut que la majorité des « élus locaux mentionnent d'autres cas de tramway en PPP dans la justification du mode PPP, rappellent les expériences positives d'autres projets de tramway en PPP, pratiques d'excellence » (Villeneuve, 2013, p. 103).

Cependant, Villeneuve (2013) ne trouve pas de résultats sur la comparaison entre les types de PPP ou la comparaison des instruments financiers, techniques et opérationnels qui composent les PPP comme modèle de gouvernance privilégié pour ce type de projets. Or, nos résultats ont démontré que le choix du modèle de gouvernance dans les deux cas étudiés a été guidé aussi par des comparaisons avec d'autres villes afin de justifier le choix d'un modèle financier ou d'une technologie particulière.

---

<sup>51</sup> Un transfert volontaire est défini « policies implemented elsewhere were examined by rational political actors for their potential utilization within another political system ». Dolowitz et Marsh (1996, p. 345)

Par exemple pour le cas du REM, la CDPQ a évoqué le PPP du Canada Line de Vancouver à plusieurs reprises. En plus de préciser que le REM n'est pas une concession comme le Skytrain de Vancouver, l'ancien vice-président de la CDPQ Infra a annoncé quand même certaines similarités.

Oui, effectivement, c'est un modèle différent, mais avec beaucoup de points similaires, au sens où les relations avec l'autorité, qui correspond en fait à l'ARTM, plus ou moins, TransLink, parce qu'elle s'occupe de la planification, la réalisation, l'opération des réseaux d'autobus et des autres réseaux. C'est une relation contractuelle où l'ensemble de la tarification, vente des billets, et cetera, est fait par TransLink, et les responsabilités de Canada Line, c'est de construire, opérer, toutes les responsabilités de sécurité, etc. liées au projet. (BAPE, 2016, p. 63)

Par cette déclaration Jean-Marc Arbaud reconnaît prendre le cas de Canada Line comme base comparative afin d'instaurer le modèle de gouvernance avec le gouvernement du Québec. Cependant, comme nous l'avons mentionné la grande différence reste la non-implication du REM dans le nouveau cadre de gouvernance de transport. L'ARTM n'a aucun pouvoir sur le REM, elle sera présente juste dans le volet opérationnel, plus précisément, la vente des billets de transport et la collecte des revenus de celles-ci pour la Caisse.

Aussi pour l'aspect financier du modèle de gouvernance proposé par la Caisse pour le REM, la CDPQ Infra a fait une comparaison entre plusieurs projets ferroviaires de transport collectif urbain et interurbain sur les cinq dernières années. Dans les audiences publiques du BAPE, « CDPQ Infra stipule que ce genre de partage des rendements se pratique couramment pour ce type de projet » (BAPE, 2016, 143). LA CDPQ Infra a considéré à travers cette comparaison

que le modèle proposé sera équitable en partageant la rentabilité tout en bénéficiant d'un seuil de rentabilité préétablie considérant le risque encouru. Cependant, la Caisse tient pour acquis que dans ce genre de modèle de gouvernance, elle assumera tous les risques, mais sans documenter cet aspect et en arrivant à cette conclusion juste par des pronostics basés sur des comparaisons.

Le gouvernement du Québec a annoncé qu'elle a « privilégié, comme partenaire, la Caisse de dépôt et placement du Québec, une institution publique déjà impliquée ailleurs dans le monde dans des projets d'infrastructures de grande envergure ». (Gouvernement du Québec, 2015, p. 15). Cela démontre que le gouvernement justifie le modèle de gouvernance du REM, entre autres, à travers la comparaison avec d'autres PPP ailleurs dans le monde où la Caisse est impliquée (annexe 4) comme celui de Skytrain de Vancouver.

Pour le O'train les acteurs municipaux ont aussi justifié le choix du PPP à travers des comparaisons avec d'autres modèles de gouvernance dans les projets de tramways.

Par exemple, lors de la préparation du projet annulé du tracé nord-sud, les fonctionnaires municipaux ont fait référence à l'usage des PPP comme modèle de gouvernance en faisant une comparaison avec des tramways réalisés en Grande-Bretagne (Villeneuve, 2013, p. 104).

Aussi, afin d'encourager le recours aux PPP pour ce tracé, le maire Bob Chiarelli a critiqué le modèle de gouvernance traditionnel, où le secteur public prend en charge l'ensemble du projet. Le maire a mis en valeur le modèle de gouvernance par PPP dans les projets des tramways en évoquant les exemples de Calgary et Edmonton. Il a ainsi annoncé à la presse que « Calgary and Edmonton did not use public- private partnership and it took a lot longer and the project was more stretched out » (Singer, 2004). Même si le tracé nord-sud n'a pas abouti, ce n'était pas la dernière fois que Bob Chiarelli utilise ce genre de comparaison afin de favoriser les PPP comme modèle de gouvernance dans les projets de tramways. Lorsqu'il est devenu ministre d'Infrastructure de

l'Ontario, il a présenté l'exemple du PPP du O'train afin de convaincre les élus municipaux de Toronto dans la réalisation du nouveau tramway (Villeneuve, 2013, p. 105).

Finalemment, dans le rapport de la « directrice municipale adjointe, Planning et Infrastructure », présenté au conseil municipal pour voter le modèle de gouvernance du O'train, contient plusieurs comparaisons mettant en avant des PPP dans d'autres projets. Par exemple, afin de démontrer l'expérience du groupe privé RTG chargé de la conception, construction, financement et entretien du O'train, le rapport souligne que :

Les principaux membres de l'équipe de RTG ont exécuté plus de 80 projets de transport d'envergure en mode PPP et ont obtenu pour une valeur de plus de treize milliards de dollars de contrats en Amérique du Nord au cours des trois dernières années. Les membres de l'équipe de RTG ont réalisé avec succès des projets de transport collectif comportant plus de 1 360 km de tunnel et 2 500 km de rails.

(Ville d'Ottawa, 2012, p. 17)

En somme, afin d'argumenter le choix des modèles de gouvernance privilégiés pour le REM et le O'train, les entrepreneurs des projets utilisent des comparaisons avec d'autres projets. Cela confirme les propos de Belley et al. (2019) sur l'importance du choix de l'argumentaire dans le discours des entrepreneurs des projets afin de convaincre d'autres acteurs sur la pertinence de la solution. En effet, la technique de l'argumentaire à travers des comparaisons a fait partie du discours des entrepreneurs du REM et du O'train afin de légitimer le recours au PPP comme modèle de gouvernance pertinent pour les deux projets.

### 6.2.7 Hiérarchisation des déterminants du choix du modèle de gouvernance

Nous avons compris à travers notre analyse que la plupart des mécanismes d'une bonne gouvernance n'ont pas été respectés. En effet, dans les deux cas, des mécanismes comme la transparence, la concertation, une meilleure gestion de l'information et des risques ainsi que l'instauration d'une relation gagnant-gagnant ne guidaient pas les partenariats entre les parties prenantes. Si ce n'est pas l'amélioration des mécanismes de gouvernance et l'instauration d'une bonne structure de gouvernances des mégaprojets qui a motivé les acteurs publics à recourir à des partenariats, quelles sont les autres raisons possibles? En d'autres termes, pourquoi tous ces privilèges octroyés à la CDPQ dans le cas du REM?

Nous avons essayé de trouver des facteurs ayant impacté le choix des modèles de gouvernance dans les deux mégaprojets, ces facteurs sont une conséquence directe des défaillances dans les mécanismes de gouvernances précités. Nous avons déjà présenté cinq facteurs déterminants le choix des modèles de gouvernance avec une densité d'impact différente et nous souhaitons donc les hiérarchiser afin de comprendre lesquels seraient plus importants dans chaque cas.

Tableau 6.2-2 Hiérarchisation des facteurs impactant le modèle de gouvernance du REM

Facteurs de gouvernance impactant la mise à l'agenda du REM	Degré d'importance du facteur	Raisons	Défaillances dans les mécanismes de gouvernance possibles
Favoritisme de la CDPQ	Important	La Caisse répond aux intérêts non annoncés du gouvernement. Son modèle a permis au gouvernement de masquer l'augmentation de la dette des comptes publics causée par l'investissement puisque l'investissement ne sera pas inscrit au bilan du gouvernement.	-Aucun appel d'offres; - Manque de concertation avec les acteurs du transport -Manque de transparence et de partage d'informations.
Économiques : Opportunisme économique du gouvernement et de la CDPQ	Important	<p>-Désengagement du gouvernement du domaine du transport public urbain dans la région de Montréal en raison des coûts très élevés des d'investissements et d'exploitation.</p> <p>-La création de la CDPQ Infra concrétise ce désengagement. Son statut juridique est « société par actions »<sup>52</sup> c'est-à-dire officiellement une entreprise privée.</p> <p>-La mission principale de la CDPQ Infra est rentabilisée par l'argent de ses actionnaires à travers l'investissement dans des infrastructures rentables.</p> <p>-Après l'annonce par M. Couillard de plusieurs mesures d'austérités, ce PPP est une occasion pour profiter de financements alternatifs. Un investissement de 6G\$ serait difficile à justifier si le gouvernement faisait cavalier seul.</p> <p>-Une opportunité d'affaires pour la Caisse, actionnaire principal dans SNC Lavalin qui gère les deux consortiums privés de construction (NouvLR) et d'exploitation (PMM) du REM.</p>	-Absence de véritables consultations citoyennes et mauvaise gestion des risques provoquant plusieurs pertes. Exemples : le REM va amputer une partie du train de l'Est qui a coûté 700M\$ <sup>53</sup> ; le corridor pour train Turcot a coûté 136M\$, <sup>54</sup> mais ne sera pas exploité par le REM qui a choisi un autre tracé.

<sup>52</sup>[https://www.registreentreprises.gouv.qc.ca/RQAnonymeGR/GR/GR03/GR03A2\\_19A\\_PIU\\_RechEnt\\_PC/PageEtatRens.aspx?T1.JetonStatic=26f362bf-ea5d-4ae4-8523-1aff6d3346b9&T1.CodeService=S00436](https://www.registreentreprises.gouv.qc.ca/RQAnonymeGR/GR/GR03/GR03A2_19A_PIU_RechEnt_PC/PageEtatRens.aspx?T1.JetonStatic=26f362bf-ea5d-4ae4-8523-1aff6d3346b9&T1.CodeService=S00436)

<sup>53</sup>[www.lapresse.ca/actualites/montreal/201502/09/01-4842736-train-de-lest-quebecprendra-a-sa-charge-la-totalite-des-couts.php](http://www.lapresse.ca/actualites/montreal/201502/09/01-4842736-train-de-lest-quebecprendra-a-sa-charge-la-totalite-des-couts.php).

<sup>54</sup>[ici.radio-canada.ca/nouvelle/783901/turcot-corridor-passagers-sous-echangeurs136-millions](http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/783901/turcot-corridor-passagers-sous-echangeurs136-millions)

Investissement politique et institutionnel de Philippe Couillard	Important	<p>-ouverture de « <i>problem window</i> » sur la gouvernance des transports publics dans le grand Montréal dès l'investiture à l'Assemblée Nationale.</p> <p>-ingérence dans les affaires municipales juste après son élection : réforme des transports publics, réforme des retraites</p> <p>-investissement institutionnel avant la mise à l'agenda du REM: abolition de l'AMT, renforcement de la position décisionnelle du gouvernement dans l'ARTM et la CMM.</p>	<p>-Intérêt politique au lieu des intérêts des usagers;</p> <p>-création d'une rivalité entre le REM et les autres opérateurs. Ce sont ces derniers qui devaient s'adapter au REM et non l'inverse.</p> <p>-Gouvernance multiniveau ne prend pas en compte l'avis des Villes et municipalités.</p>
Idéologie politique	Important	<p>Orientations du parti libéral qui affirme l'encouragement des PPP depuis le gouvernement de Jean Charest. Ce n'était pas le cas du parti québécois après ses fortes critiques des PPP des hôpitaux CHUM de Montréal et de l'autoroute 25. Pauline Marois, chef du PQ en opposition à l'époque a affirmé qu'il n'y aura pas un projet de transport en PPP à Montréal. Elle est restée sur ces promesses une fois première ministre (2012-2014) alors qu'elle faisait face aux mêmes problèmes de transports qui ont déclenché la mise à l'agenda du REM.</p>	<p>Conflits d'intérêt et possibilité d'appuyer un parti en particulier en raison des interactions entre les objectifs du privé (plus d'investissements) qui permettent aux politiciens des <i>credit-claiming</i> peu importe le prix</p>
Expertise technique du privé	Peu important	<p>Puisque l'argument de profiter de l'expertise de la CDPQ Infra dans le transport urbain sur rail n'est pas fondé. La Ville de Montréal dispose d'un réseau de métro depuis 55 ans et a cumulé via la STM une expertise considérable de planification et gestion des transports urbains. La CDPQ est un investisseur institutionnel plutôt qu'un acteur de transport.</p>	<p>Modèle clé en main avec plusieurs consortiums et sous-traitants privés, ne permet pas le partage des connaissances et nuit à l'imputabilité. En cas de problème technique les usagers ne connaissent pas à qui s'adresser et qui est responsable.</p>
Comparaison avec d'autres modèles de gouvernance	Peu important	<p>En raison d'un mimétisme incomplet ne tenant pas compte du contexte et d'autres variables des modèles de gouvernance d'autres projets de transport urbain sur rail à réaliser.</p>	<p>Le gouvernement est tombé dans le piège de se comparer avec des projets, Skytrain de Vancouver en particulier, au lieu de comparer des modèles de gouvernance</p>

Tableau 6.2-3 Hiérarchisation des facteurs impactant le modèle de gouvernance du O'train

Facteurs de gouvernance impactant la mise à l'agenda du O'train	Degré d'importance du facteur	Raisons	Défaillances dans les mécanismes de gouvernance possibles
Relation fondée sur l'opportunisme du secteur privé (profit au détriment de la performance et de la qualité des services)	Important	<p>Dans ce PPP de 30 ans, le privé, sans clarifier les mécanismes d'exécution en cas de défaut, a :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Profité de la motivation infondée des entrepreneurs d'avoir un projet clés en main</li> <li>-Promet d'assurer les risques de dépassement des coûts pour le privé.</li> <li>-Promet la rapidité de livraison</li> </ul>	Défaillance dans la confiance. Le public sort perdant dans ce PPP puisque les avantages annoncés par les entrepreneurs ne se sont pas concrétisés : ligne 1 livrée avec un retard de 1 an et 4 mois, manque de précision sur l'exactitude de l'échéancier et un cumul de 2 millions de dollars en pénalité de maintenance non réalisée.
Favoritisme politique pour recours au financement	Important	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La rivalité politique entre des fonctionnaires fédéraux et les maires d'Ottawa a créé une sorte de critères officieux afin de bénéficier du financement du gouvernement fédéral.</li> <li>-Les avantages des PPP annoncés par les entrepreneurs sont davantage un prétexte pour recourir à d'autre source de financement (provinciale, fédérale, entreprises privées).</li> </ul>	Ingérence du fédéral dans les affaires de la Ville a causé une guerre des tracés et une politisation de ce PPP.
Investissement politique et institutionnel du maire O'Brien, initiateur de la mise à l'agenda du O'train est-ouest	Important	<ul style="list-style-type: none"> <li>-il a critiqué le PPP réalisé avec Siemens par son prédécesseur en raison du projet nord-sud non concrétisé laissant des pertes financières et des litiges judiciaires considérables. Mais c'est davantage pour des raisons électorales et pour obtenir l'appui du fédéral dans les promesses électorales. O'Brien était aussi favorable à un PPP.</li> <li>-La nomination d'O'Brien du comité <i>Transit Task force</i> est une tentative non réussie de "technisation" des relations. Le comité n'a aucune expertise dans la planification des transports et aucun conseiller municipal n'a été sollicité.</li> </ul>	-Le manque de concertation interne avec le conseil municipal explique une volonté de l'entrepreneur d'avoir le monopole décisionnel dans le PPP. Impact néfaste sur l'imputabilité puisqu'il y a eu bris de confiance avec le conseil y compris avec les alliés du maire O'Brien. Le PPP est devenu encore largement politisé en raison de son blocage par le conseil jusqu'à l'arrivée du maire Watson.

Idéologie politique	Peu important	La succession des trois maires n'a rien changé des différentes couleurs politiques, tous pour les PPP en raison, entre autres, des encouragements financiers et politiques du fédéral, partis conservateurs et libéraux, pour privilégier le mode PPP !	-Pour une meilleure performance du projet et des relations, une évaluation comparative entre les modèles de gouvernance est nécessaire, peu importe l'idéologie politique.
Expertise technique du privé	Peu important	Parce que la Ville n'a pas démontré son incapacité à déplacer l'enjeu des difficultés géotechniques dans l'excavations du tunnel du centre-ville répété tout au long du processus de la mise à l'agenda et de la décision qui a retardé le projet à plusieurs reprises en raison des divergences des parties prenantes et des coûts associés. L'exclusivité de l'expertise du privé est encore un argument non fondé sur des études techniques concrètes de la part de la Ville.	La multitude des problèmes techniques du projet (construction et exploitation) remet en question l'efficacité de promesse du projet clé en main. Elle peut créer une paresse de la Ville pour des évaluations techniques rigoureuses qui doivent permettre à la Ville d'établir des clauses de contrats plus précises et des appels d'offres mieux ciblés.
Comparaison avec d'autres modèles de gouvernance	Peu important	Parce que la Ville a comparé la réussite du consortium RTG dans la réalisation d'autres projets similaires et non la réussite du PPP.	La Ville est tombée dans le piège de comparer des projets au lieu de comparer des modèles de gouvernance

### 6.3 Discussion sur l'autonomie des villes dans la gouvernance multiniveau

Ruhlandt (2018) explique que le degré d'autonomie de la Ville renvoie à sa position dans le processus décisionnel, plus particulièrement dans un contexte de gouvernance multiniveau avec les autres paliers gouvernementaux provincial et fédéral. Dans le cas du REM, notre analyse de la fenêtre d'opportunité via le modèle de Kingdon a montré le rôle secondaire de la Ville de Montréal dans le processus décisionnel pour la mise à l'agenda du REM. Certes, la Ville de Montréal a annoncé des plans et des stratégies comme la « stratégie d'électrification des transports 2016-2020 », mais ces stratégies ne sont qu'une adaptation aux politiques du Gouvernement du Québec. Comme nous l'avons démontré dans la section sur les entrepreneurs de la politique du REM, ce sont la CDPQ et le premier ministre Philippe Couillard qui ont joué un rôle central dans la politique du REM. De plus, les annonces du maire de l'époque Denis Coderre à propos du REM représentaient une sorte de « marketing pour Montréal » et ne faisaient que confirmer les positions du gouvernement Couillard afin de préparer le terrain à la proposition du REM (chapitre 6). Enfin, le modèle d'affaires proposé par la CDPQ démontre une relation directe avec le Gouvernement du Québec avec un rôle restreint pour la Ville de Montréal dans ce modèle. Comme nous l'avons présenté dans la section du courant solution, c'est le gouvernement du Québec et non pas la Ville de Montréal qui a demandé des propositions aux solutions des problèmes de transport dans la métropole. Bref, le degré d'autonomie de la Ville de Montréal dans le processus décisionnel du REM était plutôt faible et se limitait à une plateforme d'intégration du projet. Une des raisons principales que nous avons soulevé durant notre analyse du rôle des acteurs est celle de la contribution financière dans le projet. Nous avons démontré que l'impératif financier était décisif dans la gouvernance du REM, alors que la Ville de Montréal ne participait pas directement à la réalisation du projet sur le plan financier.

Pour ce qui est du O'train, la situation est presque similaire pour ce qui est du degré d'autonomie de la Ville d'Ottawa. L'analyse du modèle de Kingdon a démontré que la Ville d'Ottawa était quand même présente dans le processus décisionnel du O'train, cependant plusieurs décisions clés dans la concrétisation du projet dépendaient d'autres acteurs. Ainsi, nous avons observé que l'O'train était un projet, comme plusieurs autres, victime des défaillances de la gouvernance de la région d'Ottawa. Nous avons démontré comment le processus de la mise à l'agenda a pris plusieurs années à se concrétiser en raison du manque d'autonomie de la Ville. Par exemple, dans plusieurs phases du projet, la Ville d'Ottawa dépendait des décisions du gouvernement fédéral pour contribuer financièrement au projet. Elle dépendait aussi de l'avis de plusieurs acteurs en ce qui concerne l'élaboration des tracés du train. Nous faisons ici référence spécialement au mécontentement des deux paliers gouvernementaux provincial et fédéral concernant l'annulation du tunnel au centre-ville d'Ottawa, provoquant ainsi une annulation provisoire du projet avec une perte de plusieurs années d'études du projet qui ont coûté des millions de dollars aux contribuables ottaviens, ou encore aux blocages répétitifs pour l'initiation de la première et la deuxième phase de la ligne de la Confédération en raison de la divergence sur des tracés du train entre la Ville d'Ottawa et la CCN concernant des terrains gérés et protégés par celle-ci. En somme, le choix du PPP pour le O'train et le partenariat du Gouvernement du Québec avec la CDPQ pour le REM démontrent une faible autonomie des villes d'Ottawa et de Montréal. Comme nous l'avons expliqué ici, la multitude des intervenants et l'incapacité des villes à assumer le fardeau financier pour des investissements dans des mégaprojets qui coûtent des milliards de dollars constituent des raisons de cette faiblesse d'autonomie décisionnelle. Par ailleurs, l'analyse de la mise à l'agenda par le modèle de Kingdon a démontré qu'il y a aussi d'autres facteurs qui interviennent dans le choix du modèle de gouvernance.

## 6.4 RÉPONSE À LA QUESTION DE RECHERCHE

À l'introduction, nous avons annoncé comme argumentaire que dans les mégaprojets d'électrification des transports, l'ouverture des fenêtres d'opportunité ne dépend pas juste des déterminants des trois courants, mais aussi du choix d'un modèle de gouvernance de ces projets. À travers deux études de cas, le REM et le O'train, nous avons vérifié cet argumentaire en mobilisant le modèle décisionnel de Kingdon et les facteurs influençant les modèles de gouvernance des grands projets de transport public urbain. Nous pouvons conclure que l'analyse des facteurs influençant les modèles de gouvernance des grands projets de transport public urbain démontre que ces facteurs affectent intrinsèquement la mise à l'agenda. En d'autres termes, les fenêtres d'opportunité ne dépendent pas juste du couplage des trois courants et de la dynamique des entrepreneurs des politiques pour faire converger ces courants, mais aussi du choix du modèle de gouvernance qui concrétisera ces politiques. En guise de réponse à notre question de recherche, les deux cas ont démontré que sans le choix d'un modèle de gouvernance lors du processus pré-décisionnel, la mise à l'agenda des politiques d'électrification des transports publics urbains aurait été beaucoup plus difficile à se concrétiser. En somme, le choix des modèles de gouvernance des mégaprojets du REM et du O'train constitue aussi une variable déterminante dans la mise à l'agenda. Les fenêtres d'opportunités ne peuvent pas s'ouvrir sans un consensus sur un modèle de gouvernance non seulement entre les entrepreneurs de la politique, mais aussi entre plusieurs acteurs intervenants dans cette politique.

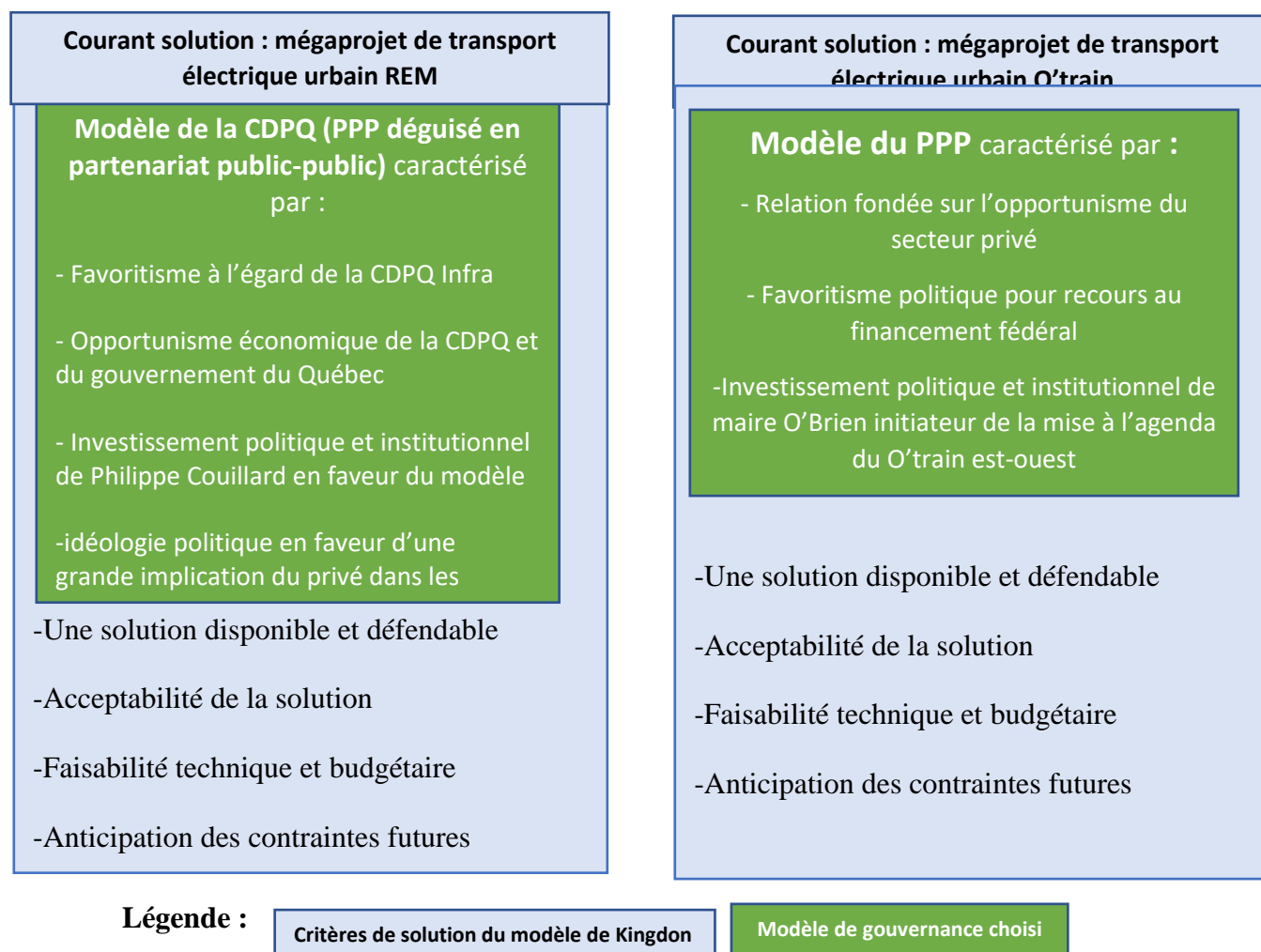
À travers nos analyses nous confirmons notre argumentaire : D'abord l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité (concrétisation des mégaprojets) du REM et du O'train débute par un choix privilégiant un modèle de gouvernance (le PPP) dans la phase de la mise à l'agenda.

Ensuite, à travers l'arrimage du cadre théorique de Kingdon et du cadre analytique sur la gouvernance des mégaprojets, nous avons montré que la solution « mégaprojet » comporte des dimensions de gouvernance. Cela permet de répondre à notre question de recherche : « *Dans quelle mesure le choix du mode de gouvernance influence-t-il la mise à l'agenda des grands projets d'électrification du REM et du OTrain ?* » En guise d'une réponse récapitulative : nous concluons que, dans les deux cas étudiés, le choix d'un modèle de gouvernance a largement influencé la mise à l'agenda des mégaprojets en faisant partie du courant solution. Cette influence se fait donc à travers la convergence du modèle de gouvernance choisi avec le courant solution pour joindre les deux autres courants problème et contexte politique permettant ainsi d'ouvrir une fenêtre d'opportunité. De ce fait, si la solution est acceptée pour la mise à l'agenda c'est que le modèle de gouvernance proposé est aussi accepté. On parle bien ici de l'acceptation par la sphère décisionnelle dans le même ordre de raisonnement du modèle théorique de Kingdon. C'est-à-dire que la solution est adoptée, *même si en réalité elle sera différente*, si les entrepreneurs arrivent à convaincre les décideurs et les parties prenantes que la solution proposée est disponible et défendable, acceptable socialement et politiquement, faisable techniquement et financièrement et anticipe les contraintes futures.

Pour arriver au modèle de gouvernance proposé, les entrepreneurs ont bel et bien développé un argumentaire autour des mécanismes de gouvernance du modèle proposé comme la transparence, la consultation citoyenne, la confiance et une meilleure de gestion de risque. Cela reste aussi un discours officiel autour de ces modèles de gouvernance afin de convaincre la sphère décisionnelle, les parties prenantes et les citoyens du choix de ce modèle. Les cas du REM et du O'train ont démontré que l'objectif derrière le choix de ces modèles n'était pas de renforcer les mécanismes de gouvernance précités, d'autres facteurs caractérisent les modèles de gouvernance

choisis afin de concrétiser ces deux mégaprojets. Ces facteurs que nous avons trouvés et hiérarchisés nuancent une littérature qui défend le recours aux PPP comme un modèle efficace de contrôle et de renforcement des mécanismes de la bonne gouvernance. Nous récapitulons ainsi nos résultats avec notre cadre théorique et analytique dans le schéma suivant:

Figure 6.4-1 Récapitulatif du cadre d'analyse



## 6.5 CONCLUSIONS, LIMITES ET CONTRIBUTIONS DE LA THÈSE DANS LE DOMAINE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Cette thèse a pour principale valeur ajoutée de consolider les facteurs influençant la gouvernance des grands projets d'électrification des transports publics urbains lors de la mise à l'agenda de ces projets à travers le modèle de Kingdon. Nous avons conclu à travers cette thèse que l'ouverture des fenêtres d'opportunité ne dépend pas seulement des déterminants du processus pré-décisionnel dans les trois courants de Kingdon, mais aussi du choix des modèles de gouvernance pour les grands projets d'infrastructure urbaine. Le choix du modèle de gouvernance fait partie de la solution, nous la considérons même comme une variable cruciale dans le courant solution des Kingdon. Nous avons aussi aidé à comprendre que le choix du modèle de gouvernance dans les mégaprojets d'infrastructure urbaine se fait durant la phase de la mise à l'agenda et non comme un outil choisi lors de la mise en œuvre tel que véhiculé dans certains travaux (Rey-Valette et al., 2011). Par ailleurs, à travers notre revue de littérature, nous avons constaté que la plupart des travaux considèrent la dynamique des acteurs dans la gouvernance des projets à travers des processus, composés de mécanismes de gouvernance, du processus de décision et des outils de mise en œuvre (Ruhlandt, 2018, p. 6). Cependant, ces processus n'étudient pas la relation entre le choix des modèles de gouvernance des projets et le cycle de vie de la politique urbaine en question.

Les limites de cette thèse sont plutôt méthodologiques en raison d'absence d'interactions directes avec les acteurs. En raison des limites de temps et de budget ainsi qu'en raison de la difficulté de s'entretenir avec des hauts dirigeants impliqués dans les projets, nous avons privilégié une méthode d'analyse documentaire. La qualité et l'abondance des informations et entretiens collectés à travers notre littérature grise ont pu atténuer cette limite méthodologique.

Pour ce qui est de la contribution de cette thèse à l'avancement des connaissances en administration publique, nous espérons contribuer à remplir un manque considérable dans les recherches sur le concept de gouvernance des grands projets d'infrastructures urbaines et sur la mise à l'agenda des politiques de transport public urbain au Canada. Ainsi, les cas du REM et du O'train nous ont enseigné que la théorie de Kingdon qui stipule que des entrepreneurs d'une politique agissent pour favoriser l'interaction des trois courants est aussi valable dans les politiques urbaines. Cela constitue une valeur ajoutée importante de notre thèse, puisque depuis les travaux théoriques de Schneider & Teske (1992), nous sommes les premiers à tester cette hypothèse dans un contexte urbain. Nous avons démontré que les entrepreneurs de la politique peuvent provoquer l'ouverture d'opportunité et justifier cette ouverture.

Ensuite, l'originalité analytique de cette thèse tient dans les faits qu'elle mobilise le modèle de Kingdon dans le contexte des politiques urbaines. Ce modèle est conçu à la base pour analyser le niveau de priorité donnée par le processus décisionnel fédéral américain. Cette thèse a permis de conclure que ce modèle de Kingdon est valable aussi pour étudier la mise à l'agenda des mégaprojets de transports publics urbains. À travers la comparaison de deux grandes villes canadiennes situées dans deux provinces différentes, cela contribue à combler un déficit dans la littérature sur la mise à l'agenda des politiques publiques à l'échelle des villes canadiennes.

Enfin, à travers cette thèse nous avons pu confirmer, mais aussi nuancer, à travers les deux cas étudiés, certains déterminants du choix des modèles de gouvernance des grands projets de transport public urbain. Nous avons confirmé que le facteur de financement est une carte de pression des gouvernements supérieurs sur les villes pour privilégier des PPP dans les grands projets d'infrastructures. Nous avons trouvé que même si de plus en plus d'auteurs critiquent le recours à des PPP en raison de leurs effets négatifs en pratique, les grands projets de transport

public continuent d'être réalisés en PPP. Nous avons conclu que cela est expliqué plus par des facteurs coercitifs qu'un choix volontaire, ce dernier reste juste un discours des politiciens pour légitimer ce choix devant l'opinion publique. Aussi, la nouveauté dans ces déterminants c'est que nous avons nuancé l'impact de l'idéologie politique que certains auteurs minimisent son impact sur le choix des PPP, quelle que soit la couleur politique du gouvernement au pouvoir (Villeneuve, 2013; Marcil, 2016). Alors que les problèmes de congestions et de transport public à Montréal étaient bien présents et connus avant le gouvernement de Philippe Couillard, le cas du REM a démontré que sa mise à l'agenda a été faite d'une façon extrême rapide juste après la défaite du gouvernement du parti québécois qui a écarté tout recours aux PPP dans les infrastructures publiques. Finalement, le cas du REM a démontré qu'on est face à une nouvelle ère de la gouvernance multiniveau, puisque non seulement la Ville de Montréal n'avait aucun rôle dans la mise à l'agenda du projet, mais même le gouvernement du Québec qui a pris l'initiative de décider dans une politique urbaine s'est vu son rôle affaibli dans ce projet. C'est CDPQ qui s'est approprié complètement du projet dans le cadre d'un nouveau cadre de gouvernance qui dans la limite entre un PPP de concession et une privatisation complète. On peut être face à un début de changement paradigmatique dans les transports publics urbains au Québec qui favorise la rentabilité financière au détriment les objectifs des transports collectifs.

Le mot de la fin de cette thèse sera une question qui ouvrira la porte à plusieurs questionnements et pronostics. Dans un contexte d'incertitude lié à la COVID-19, les gouvernements incitent les organismes publics et privés à s'adonner au télétravail pour diminuer les risques de propagation dus aux contacts physiques. Des mesures qui ont provoqué une régression des flux des usagers dans les transports privés et publics. Sachant que REM et le O'train se sont réalisés pour répondre à des problèmes d'achalandages dans les transports publics et de la

congestion routière, quel sera l'avenir de la mise à l'agenda des politiques dans l'électrification des transports publics, actuelles et futures, si les mesures du télétravail persistent ? Une question qui nous encourage à nous intéresser à la gouvernance à travers la notion de la résilience urbaine dans nos prochaines recherches.

## Bibliographie académique

---

- Ackrill, R., Kay, A., & Zahariadis, N. (2013). Ambiguity, multiple streams, and EU policy. *Journal of European public policy*, 20(6), 871-887.
- Anderson, J. E. (2014). *Public Policymaking*. Nelson Education.
- Angles, B. (2012). Les partenariats public-privé: l'avenir du financement des infrastructures. *Revue d'économie financière*, (4), 221-230.
- Athias, L. (2009). Responsabilité politique et design contractuel des Partenariats Public Privé. *Revue économique*, 60(4), 1011-1021.
- Banister, D. (2008). The sustainable mobility paradigm. *Transport policy*, 15(2), 73-80.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2010). *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press.
- Béland, D. (2016). Kingdon reconsidered: ideas, interests and institutions in comparative policy analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3), 228-242.
- Béland, D., & Howlett, M. (2016). The role and impact of the multiple-streams approach in comparative policy analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3), 221-227.
- Belhocine, N., & Mazouz, B. (2005). Les partenariats public-privé.
- Belley, S., Tremblay-Racicot, F., & Quesnel, L. (2019). Le rôle des acteurs politiques dans la mise en sens de l'action publique: le cas du transport urbain à Québec. *Recherches sociographiques*, 60(3), 607-631.
- Benali, K., & Bernier, E. (2014). Le train léger sur rails d'Ottawa: les rebonds d'un projet de transport durable conflictuel. *Revue Gouvernance*, 11(1).
- Biesenthal, C., Clegg, S., Mahalingam, A., & Sankaran, S. (2018). Applying institutional theories to managing megaprojects. *International Journal of Project Management*, 36(1), 43-54.
- Bing, L., Akintoye, A., Edwards, P. J., & Hardcastle, C. (2005). The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK. *International Journal of project management*, 23(1), 25-35.
- Birkland, T. A. (1997). *After disaster: Agenda setting, public policy, and focusing events*. Georgetown University Press.

- Birkland, T. A. (2017). Agenda setting in public policy. In *Handbook of public policy analysis* (pp. 89-104). Routledge.
- Blankenau, J. (2001). The fate of national health insurance in Canada and the United States: A multiple streams explanation. *Policy Studies Journal*, 29(1), 38-55.
- Bocquet, N. (2020). Théorie des courants multiples et systèmes politiques consensuels. L'adoption de solutions techniques en Région bruxelloise. *Gouvernement et action publique*, 9(3).
- Bourdages, J., & Champagne, E. (2012). Penser la mobilité durable au-delà de la planification traditionnelle du transport. *VertigO-la revue électronique en sciences de l'environnement*, (Hors-série 11).
- Brunner, S. (2008). Understanding policy change: Multiple streams and emissions trading in Germany. *Global Environmental Change*, 18(3), 501-507.
- Brunet, M. (2021). Making sense of a governance framework for megaprojects: The challenge of finding equilibrium. *International Journal of Project Management*, 39(4), 406-416.
- Brunet, M., & Aubry, M. (2016). The three dimensions of a governance framework for major public projects. *International Journal of Project Management*, 34(8), 1596-1607.
- Bulmer, S., & Padgett, S. (2005). Policy transfer in the European Union: an institutionalist perspective. *British journal of political science*, 103-126.
- Carpintero, S., & Siemiatycki, M. (2016). The politics of delivering light rail transit projects through public-private partnerships in Spain: A case study approach. *Transport Policy*, 49, 159-167.
- Carpintero, S., & Petersen, O. H. (2014). PPP projects in transport: evidence from light rail projects in Spain. *Public Money & Management*, 34(1), 43-50.
- Carr, A. (2011). Getting Ottawa on Track: An Analysis of Two Light-Rail Proposals. *Queen's Policy Review*, 2(2), 100-120.
- Champagne, E. (2011). Transportation failure in the federal capital region. *The Unimagined Canadian Capital: Challenges for the Federal Capital Region*, edited by Rupak Chattopadhyay and Gilles Paquet, 43-52.
- Champagne, E., & Negron-Poblete, P. (2012). La mobilité urbaine durable: du concept à la réalité. Avant-Propos. *VertigO-la revue électronique en sciences de l'environnement*, (Hors-série 11).

- Champagne, E. (2013). Les programmes d'infrastructures municipales du gouvernement fédéral: une analyse de la gouvernance multiniveau au Canada. *Télescope: Revue d'analyse comparée en administration publique*, 19(1), 43-61.
- Champagne, E. (2015). Une introduction au concept de gouvernance, *Urbanité: la revue de l'ordre des urbanistes du Québec*, Volume: Été 2015, 20-22
- Champagne, É., & Choinière, O. (2016). Le financement des infrastructures municipales et les défis du fédéralisme fiscal canadien. *Gestion et management public*, 4(1), 25-36.
- Cerić, A., Vukomanović, M., Ivić, I., & Kolarić, S. (2021). Trust in megaprojects: A comprehensive literature review of research trends. *International Journal of Project Management*, 39(4), 325-338.
- Chen, T. M. (2010). Smart grids, smart cities need better networks [Editor's Note]. *IEEE Network*, 24(2), 2-3.
- Choinière, O. (2019). L'évolution des initiatives de discipline financière au Royaume-Uni: une histoire d'idées, de valeurs et de normes... (Doctoral dissertation, Université d'Ottawa/University of Ottawa).
- Christopoulos, D., & Ingold, K. (2015). Exceptional or just well connected? Political entrepreneurs and brokers in policy making. *European political science review*, 7(3), 475-498.
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1971). The politics of agenda-building: An alternative perspective for modern democratic theory. *The Journal of Politics*, 33(4), 892-915.
- Cobb, R., Ross, J. K., & Ross, M. H. (1976). Agenda building as a comparative political process. *American political science review*, 70(1), 126-138.
- Cohn, D. (2004). The public-private-partnership "fetish": moving beyond the rhetoric. *Revue gouvernance*, 1(2).
- Cohn, D. (2006). Transformative change and measuring success: Public-private partnerships in British Columbia, 2001-2005. *Revue Gouvernance*, 3(2).
- Cohn, D. (2008). British Columbia's Capital Asset Management Framework: Moving from transactional to transformative leadership on public-private partnerships, or a "railroad job"? *Canadian Public Administration*, 51(1), 71-97.
- Crawford, L. H., & Helm, J. (2009). Government and governance: The value of project management in the public sector. *Project management journal*, 40(1), 73-87.
- Daniel, A., Germà, B., & Albert, G. (2019). Politics, risk, and white elephants in infrastructure PPPs. *Utilities Policy*, 58, 158-165.

- Dannin, E. (2011). Crumbling infrastructure, crumbling democracy: Infrastructure privatization contracts and their effects on state and local governance. *Nw. JL & Soc. Pol'y*, 6, 47.
- Dearing, J. W., Rogers, E. M., & Rogers, E. (1996). *Agenda-setting* (Vol. 6). Sage.
- De Gayffier, A. (2004). Joël Lebreton, Francis Beaucire, Transports publics et gouvernance urbaine. *Revue des politiques sociales et familiales*, 75(1), 112-114.
- Delorme, P. (2011). *L'électrification des transports au Québec*. PUQ.
- Deleon, P., & Resnick-Terry, P. (1998). Comparative policy analysis: Déjà vu all over again?. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 1(1), 9-22.
- Denicol, J., Davies, A., & Krystallis, I. (2020). What are the causes and cures of poor megaproject performance? A systematic literature review and research agenda. *Project Management Journal*, 51(3), 328-345.
- Dijk, M. (2014). A socio-technical perspective on the electrification of the automobile: niche and regime interaction. *International Journal of Automotive Technology and Management* 21, 14(2), 158-171.
- Dimou, M., & Schaffar, A. (2011). Les théories de la croissance urbaine. *Revue d'économie politique*, 121(2), 179-207.
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political studies*, 44(2), 343-357.
- Dormois, R. (2008). Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post-keynésiennes. Discussion à partir de la comparaison des politiques de régénération urbaine menées dans trois villes européennes en reconversion. *Métropoles*, (4).
- Douay, N., & Henriot, C. (2016). La Chine à l'heure des villes intelligentes. *L'Information géographique*, 80(3), 89-102.
- Debret, J. (2020). Les normes APA françaises : Guide officiel de Scribbr basé sur la septième édition (2019) des normes APA. Scribbr.
- Du, Y., & Yin, Y. (2010). Governance-management-performance (GMP) framework: A fundamental thinking for improving the management performance of public projects. *IBusiness*, 2(03), 282.
- Durand, C., & Blais, A. (2016). Le sondage. *Recherche sociale de la problématique à la collecte des données*, 6, 455-501.
- Durand, A., Lavigne-Lefebvre, N., Rougès, J. F., Carrier, M., Gagné, C., Mercier, J., & Montreuil, B. (2014). *L'électrification des transports: une perspective québécoise*. Université Laval, Rapport du groupe de travail.

- Dye, T. R. (1992). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Eissler, R., Mortensen, P. B., & Russell, A. (2016). Local government agenda setting. In *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Edward Elgar Publishing.
- Finn, R., Huang, A., Roth, K., Thiele, A., & Levinson, D. (2007). *Down the Tubes: London Underground and the Public-Private Partnership*. Metronet, London, 3.
- Flinders, M. (2005). The politics of public–private partnerships. *The British Journal of Politics and International Relations*, 7(2), 215-239.
- Fombad, M. C. (2015). Governance in public–private partnerships in South Africa: Some lessons from the Gautrain. *Journal of Southern African Studies*, 41(6), 1199-1217.
- Flyvbjerg, B., Skamris Holm, M. K., & Buhl, S. L. (2003). How common and how large are cost overruns in transport infrastructure projects?. *Transport reviews*, 23(1), 71-88.
- Flyvbjerg, B., Holm, M. S., & Buhl, S. (2002). Underestimating costs in public works projects: Error or lie? *Journal of the American planning association*, 68(3), 279-295.
- Flyvbjerg, B. (2014). What you should know about megaprojects and why: An overview. *Project management journal*, 45(2), 6-19.
- Gagnon, Y. C. (2005). *L'étude de cas comme méthode de recherche: guide de réalisation*. PUQ.
- Garraud, P. (1990). Politiques nationales: élaboration de l'agenda. *L'Année sociologique (1940/1948-)*, 40, 17-41.
- Gaudreault, F. (2019). *Chasing the “East Asian Miracle” in Africa?: A case study analysis of the Rwandan governance reform process since 2000* (Doctoral dissertation, Université d'Ottawa/University of Ottawa).
- Gerring, J., & McDermott, R. (2007). An experimental template for case study research. *American Journal of Political Science*, 51(3), 688-701.
- Goldman, T., & Gorham, R. (2006). Sustainable urban transport: Four innovative directions. *Technology in society*, 28(1-2), 261-273.
- Gorard, S. (2002). Can we overcome the methodological schism? Four models for combining qualitative and quantitative evidence. *Research Papers in Education Policy and Practice*, 17(4), 345-361.

- Gordon, C., Mulley, C., Stevens, N., & Daniels, R. (2013). Public-private contracting and incentives for public transport: Can anything be learned from the Sydney Metro experience? *Transport Policy*, 27, 73-84.
- Greer, S. (2015). John W. Kingdon, Agendas, alternatives, and public policies. In *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*.
- Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2017). *Global Developments in Public Infrastructure Procurement: Evaluating Public-Private Partnerships and Other Procurement Options*. Edward Elgar Publishing.
- Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2005). *The economics of public private partnerships*. Edward Elgar Publishing.
- Hamel, J. (1997). *Étude de cas et sciences sociales*. Harmattan.
- Hamel, P. J. (2007). Les partenariats public-privé (PPP) et les municipalités: au-delà des principes, un bref survol des pratiques.
- Harding, A. (2005). Governance and socio-economic change in cities. *Changing cities: rethinking urban competitiveness, cohesion and governance*, 62-77. Marsden, G., & Reardon, L. (2017). Questions of governance: Rethinking the study of transportation policy. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 101, 238-251.
- Henstra, D. (2010). Explaining local policy choices: a multiple streams analysis of municipal emergency management. *Canadian Public Administration*, 53(2), 241-258.
- Henisz, W. J., Levitt, R. E., & Scott, W. R. (2012). Toward a unified theory of project governance: economic, sociological and psychological supports for relational contracting. *Engineering project organization journal*, 2(1-2), 37-55.
- Hilton, R., & Stoney, C. (2007). Dreams, deception and delusion: The derailing of Ottawa's light rail transit plans. *Revue gouvernance*, 4(1).
- Hood, C. (2011). *The blame game: Spin, bureaucracy, and self preservation in government*. Princeton, NJ: Princeton University Press .
- Hood, C. (1995). Contemporary public management: a new global paradigm?. *Public policy and administration*, 10(2), 104-117.
- Hodge, G. A., & Coghill, K. (2007). Accountability in the privatized state. *Governance*, 20(4), 675-702.

- Hodge, G. A. (2004). The risky business of public–private partnerships. *Australian journal of public administration*, 63(4), 37-49.
- Hodgson, G. J. (1995, May). DESIGN AND BUILD-EFFECTS OF CONTRACTOR DESIGN ON HIGHWAY SCHEMES. In *Proceedings of the Institution of Civil Engineers-Civil Engineering* (Vol. 108, No. 2, pp. 64-76). Thomas Telford-ICE Virtual Library.
- Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A. (2015). Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory. *European Journal of Political Research*, 54(3), 419-434.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (Vol. 3). Oxford: Oxford university press.
- Hovy, P. (2015). Risk allocation in public-private partnerships: Maximizing value for money. International Institute for Sustainable Development.
- Hu, Y., Chan, A. P., Le, Y., & Jin, R. Z. (2015). From construction megaproject management to complex project management: Bibliographic analysis. *Journal of management in engineering*, 31(4), 04014052.
- Johnson, R. B. (1997). Examining the validity structure of qualitative research. *Education*, 118(2), 282.
- Jones, C. O. (1970). *Introduction to the study of public policy*.
- Jouve, B. (2003). *La gouvernance urbaine en questions*. Elsevier.
- Jreisat, J. E. (2005). Comparative public administration is back in, prudently. *Public Administration Review*, 65(2), 231-242.
- Jreisat, J. (2010). L'administration publique comparée et l'Afrique. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 76(4), 645-664.
- Ke, Y. J., W. Y. Hao, H. P. Ding, and Y. Y. Wang. 2017. "Factors influencing the private involvement in urban rail public–private partnership projects in China."
- Kingdon, J. W., & Stano, E. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies* (Vol. 45, pp. 165-169). Boston: Little, Brown.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2e éd.). New York: Harper Collins.
- Klakegg, O. J., & Volden, G. H. (2016). Governance in public projects: the Norwegian case. *Governance and governmentality for projects: Enablers, practices and consequences*.

- Klakegg, O. J., & Meistad, T. (2014, April). Individual relations—the core line in project based organizations. In International Research Society for Public Management [IRSPM] Conference, Ottawa, Canada (pp. 9-11).
- Klakegg, O. J., Williams, T., Magnussen, O. M., & Glasspool, H. (2008). Governance frameworks for public project development and estimation. *Project Management Journal*, 39(1\_suppl), S27-S42.
- Klijin, E. H. (2008). Governance and governance networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme. *Public management review*, 10(4), 505-525.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Savard, J. F. (2015). *Analyse et pilotage des politiques publiques: France, Suisse, Canada*. PUQ.
- Kuhn, T. S. (1962). *The structure of scientific revolutions*. The Un. of Chicago Press, 2, 90.
- Lareau, D., Castonguay, J., Miller, R., & Roy, L. (2006). *La gouvernance des grands projets d'infrastructure publique-La gestion des enjeux sociopolitiques* (No. 2006rp-18). CIRANO.
- Larrouqué, D. (2020). Le rôle des entrepreneurs politiques dans les processus de transfert. *Revue française de science politique*, 70(2), 237-255.
- Lewis, M. K. (2021). *Rethinking Public Private Partnerships*. Edward Elgar Publishing.
- Lehtonen, M., Joly, P. B., & Aparicio, L. (Eds.). (2016). *Socioeconomic evaluation of megaprojects: Dealing with uncertainties*. Taylor & Francis.
- Lieberson, S. (1991). Small N's and big conclusions: an examination of the reasoning in comparative studies based on a small number of cases. *Social forces*, 70(2), 307-320.
- Little, D. (1991). *Varieties of social explanation* (Vol. 141). Boulder: Westview Press.
- Liu, X., Lindquist, E., Vedlitz, A., & Vincent, K. (2010). Understanding local policymaking: Policy elites' perceptions of local agenda setting and alternative policy selection. *Policy Studies Journal*, 38(1), 69-91.
- Love, P. E., Irani, Z., Smith, J., Regan, M., & Liu, J. (2017). Cost performance of public infrastructure projects: the nemesis and nirvana of change-orders. *Production Planning & Control*, 28(13), 1081-1092.
- Loxley, J., & Loxley, S. (2020). *Poser les bonnes questions : Un guide à l'intention des municipalités qui envisagent les PPP*. (2e éd.). Syndicat canadien de la fonction publique.
- Lucas, K. (2012). Transport and social exclusion: Where are we now? *Transport policy*, 20, 105-113.

- MacNealy, M. S. (1997). Toward better case study research. *IEEE Transactions on professional Communication*, 40(3), 182-196.
- Marcil, I. (2016). Les politiques d'austérité, un leurre idéologique. *Relations*, (787), 17-19.
- Marsden, G., & Reardon, L. (2017). Questions of governance: Rethinking the study of transportation policy. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 101, 238-251.
- Mazouz, B. (2009). Les aspects pratiques des partenariats public-privé. *Revue française d'administration publique*, (2), 215-232.
- Mény, Y., & Thoenig, J. C. (1989). *Politiques publiques*. FeniXX.
- Mévellec, A., & Bernier, A. (2019). Suivre la carrière des solutions de politique publique: les grands projets d'aréna au Québec. *Canadian Public Administration*, 62(3), 479-499.
- Miller, S., & Fredericks, M. (2003). The nature of "evidence" in qualitative research methods. *International Journal of Qualitative Methods*, 2(1), 39-51.
- Miller, R., & Hobbs, B. (2005). Governance regimes for large complex projects. *Project Management Journal*, 36(3), 42-50.
- Miraftab, F. (2004). Public-private partnerships: The Trojan horse of neoliberal development?. *Journal of planning education and research*, 24(1), 89-101.
- Mirza, S. (2007). Attention: danger: l'effondrement imminent de l'infrastructure municipale du Canada. *Federation of Canadian Municipalities= Fédération canadienne des municipalités*.
- Müller, R. (2017). *Project governance*. Routledge.
- Muller, R. (Ed.). (2016). *Governance and governmentality for projects: Enablers, practices, and consequences*. Taylor & Francis.
- Müller, R., Pemsel, S., & Shao, J. (2014). Organizational enablers for governance and governmentality of projects: A literature review. *International Journal of Project Management*, 32(8), 1309-1320.
- Muller, P. (2018). Les politiques publiques: «Que sais-je?» n° 2534. *Que sais-je*.
- Odendaal, N. (2003). Information and communication technology and local governance: understanding the difference between cities in developed and emerging economies. *Computers, Environment and Urban Systems*, 27(6), 585-607.
- Paulhiac, F. (2018). Le réseau électrique métropolitain : le train de la controverse. Dans l'État du Québec 2018. Institut du Nouveau Monde.

- Peters, B. G., & Pierre, J. (2012). Urban governance. In the Oxford handbook of urban politics.
- Phang, S. Y. (2007). Urban rail transit PPPs: Survey and risk assessment of recent strategies. *Transport Policy*, 14(3), 214-231.
- Pierre, J. (Ed.). (2016). *Partnerships in urban governance: European and American experiences*. Springer.
- Pierre, J., (2014). Can urban regimes travel in time and space? Urban regime theory, urban governance theory, and comparative urban politics. *Urban Affairs Review*, 50(6), pp.864-889.
- Pinson, G. (2005). L'idéologie des projets urbains. *Sciences de la société*, (65), 28-51.
- Pinson, G. (2009). *Gouverner la ville par projet: urbanisme et gouvernance des villes européennes* (p. 420). Presses de Sciences Po.
- Platt, J. (1981). Evidence and proof in documentary research: 1 Some specific problems of documentary research. *The Sociological Review*, 29(1), 31-52.
- Pongsiri, N. (2002). Regulation and public-private partnerships. *International Journal of Public sector management*.
- Ravinet, P. (2004). Fenêtre d'opportunité. *Dictionnaire des politiques publiques*, 217-225.
- Rey-Valette, H., Pinto, M., Maurel, P., Chia, E., Guihéneuf, P. Y., Michel, L., ... & Champorigaud, A. (2011). *Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires*.
- Rey, P., & Tirole, J. (2001). Alignment of Interests and the Governance of Joint Ventures.
- Rouhani, O. M., Gao, H. O., & Geddes, R. R. (2015). Policy lessons for regulating public-private partnership tolling schemes in urban environments. *Transport Policy*, 41, 68-79.
- Rouillard, C. (2006). Les partenariats public-privé et la reconfiguration de l'État québécois: des prétentions d'efficience à la sacralisation des processus redondants. *Le Parti libéral: enquête sur les réalisations du gouvernement Charest*, 159-177.
- Rouillard, C., & Hudon, P. A. (2007). Le partenariat public-privé: Un instrument d'action publique au coeur des réformes administratives et de la dérive managérielle de l'État québécois. *Économie et solidarités*, 41(1).
- Roy-Baillargeon, O., & Gauthier, M. (2012). Gouvernance et concertation métropolitaines à Ottawa-Gatineau: la planification et l'aménagement du territoire en contexte interprovincial. *Cahiers de géographie du Québec*, 56(157), 173-188.
- Ruhlandt, R. W. S. (2018). The governance of smart cities: A systematic literature review. *Cities*, 81, 1-23.

- Rifkin, J. (2012). *La troisième révolution industrielle: comment le pouvoir latéral va transformer l'énergie, l'économie et le monde*. Editions Les liens qui libèrent.
- Savas, E. S., & Savas, E. S. (2000). Privatization and public-private partnerships.
- Scarinci, R., Zanarini, A., & Bierlaire, M. (2019). Electrification of urban mobility: The case of catenary-free buses. *Transport Policy*, 80, 39-48.
- Schneider, M., & Teske, P. (1992). Toward a theory of the political entrepreneur: evidence from local government. *The American Political Science Review*, 737-747.
- Siemiatycki, M. (2005). The making of a mega project in the neoliberal city: The case of mass rapid transit infrastructure investment in Vancouver, Canada. *City*, 9(1), 67-83.
- Siemiatycki, M. (2006). Implications of private-public partnerships on the development of urban public transit infrastructure: The case of Vancouver, Canada. *Journal of Planning Education and Research*, 26(2), 137-151.
- Siemiatycki, M. (2007). What's the secret? Confidentiality in planning infrastructure using public/private partnerships. *Journal of the American Planning Association*, 73(4), 388-403.
- Siemiatycki, M., & Farooqi, N. (2012). Value for money and risk in public-private partnerships: Evaluating the evidence. *Journal of the American Planning Association*, 78(3), 286-299.
- Siemiatycki, M. (2017). Cycles in megaproject development. In *The Oxford handbook of megaproject management* (p. 39). Oxford University Press.
- Silver, D., Weitzman, B., & Brecher, C. (2002). Setting an agenda for local action: The limits of expert opinion and community voice. *Policy Studies Journal*, 30(3), 362-378.
- Simard, L., Dupuis, A., & Bernier, L. (2006). Entreprises publiques et intérêt général à l'heure de la gouvernance. *Canadian Public Administration*, 49(3), 308-333.
- Skelcher, C. (2010). 13 Governing partnerships. *International Handbook on Public-Private Partnership*, 292.
- Soomro, M. A., & Zhang, X. (2011). Analytical review on transportation public private partnerships failures. *International Journal of Sustainable Construction Engineering and Technology*, 2(2).
- Söderlund, J., & Sydow, J. (2019). Projects and institutions: towards understanding their mutual constitution and dynamics. *International Journal of Project Management*, 37(2), 259-268.
- Stake, R. E. (2005). Qualitative case studies.

- Steinacker, A. (2001). Prospects for Regional Governance Lessons from the Miami Abolition Vote. *Urban Affairs Review*, 37(1), 100-118.
- Stoker, G. (1995). Regime theory and urban politics. *Theories of urban politics*, 54-71.
- Stone, C. N. (2006). Power, reform, and urban regime analysis. *City & Community*, 5(1), 23-38.
- Sturup, S. (2017). Swimming or drowning in the depths of partnership. *Australian Journal of Public Administration*, 76(3), 288-300.
- Szyliowicz, J. S. (2003). Decision-making, intermodal transportation, and sustainable mobility: towards a new paradigm. *International Social Science Journal*, 55(176), 185-197.
- Too, E. G., & Weaver, P. (2014). The management of project management: A conceptual framework for project governance. *International Journal of Project Management*, 32(8), 1382-1394.
- Tohill, J. (2016). Incorporating the public interest in public-private partnerships in Ontario: a case study of the Eglinton crosstown. (Master thesis, Ryerson University)
- Torring, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford University Press on Demand.
- Troin, J. F. (1995). Rail et aménagement du territoire: des héritages aux nouveaux défis. Edisud.
- Tsiomis, Y. (2007). *Echelles et temporalités des projets urbains* (Paris, PUCA/Jean-Michel Place).
- Vick, M. (2016). La privatisation à l'oeuvre. *Relations*, (787), 20-21.
- Villeneuve, D. (2013). *La nouvelle prédominance du mode partenariat public-privé dans la production de tramways au Canada* (Mémoire de maîtrise, Université d'Ottawa).
- Vining, A. R., & Boardman, A. E. (2008). Public-private partnerships in Canada: Theory and evidence. *Canadian public administration*, 51(1), 9-44.
- Valverde, M., & Moore, A. (2019). The performance of transparency in public-private infrastructure project governance: The politics of documentary practices. *Urban Studies*, 56(4), 689-704.
- Von Danwitz, S. (2018). Organizing inter-firm project governance –a contextual model for empirical investigation. *International Journal of Project Management*, 11 (1), 144–157.
- Wang, D., Fang, S., & Fu, H. (2019). Impact of control and trust on megaproject success: The mediating role of social exchange norms. *Advances in Civil Engineering*, 2019.
- Ward, A. (2004). How one mistake leads to another: On the importance of verification/replication. *Political Analysis*, 12(2), 199-200.

- Weaver, R. K. (1986). The politics of blame avoidance. *Journal of public policy*, 371-398.
- Williams, T., Klakegg, O. J., Magnussen, O. M., & Glasspool, H. (2010). An investigation of governance frameworks for public projects in Norway and the UK. *International Journal of Project Management*, 28(1), 40-50.
- Winch, G. M., & Cha, J. (2020). Owner challenges on major projects: The case of UK government. *International Journal of Project Management*, 38(3), 177-187.
- Wright, B. E., Manigault, L. J., & Black, T. R. (2004). Quantitative research measurement in public administration: An assessment of journal publications. *Administration & Society*, 35(6), 747-764.
- Yin, R. K. (1994). Discovering the future of the case study. *Method in evaluation research. Evaluation practice*, 15(3), 283-290.
- Zaato, J. J., & Hudon, P. A. (2015). Governance lessons from public-private partnerships: examining two cases in the Greater Ottawa Region. *Commonwealth Journal of Local Governance*, (16/17), 12-30.
- Zahariadis, N., & Allen, C. S. (1995). Ideas, networks, and policy streams: Privatization in Britain and Germany. *Review of Policy Research*, 14(1-2), 71-98.
- Zahariadis, N. (Ed.). (2016). *Handbook of public policy agenda setting*. Edward Elgar Publishing.
- Zohlnhöfer, R., Herweg, N., & Huß, C. (2016). Bringing formal political institutions into the multiple streams framework: An analytical proposal for comparative policy analysis. *Journal of comparative policy analysis: research and practice*, 18(3), 243-256.

### **Littérature grise cas du REM**

---

- Agence QMI & AFP. (2018, 21 octobre). Trudeau défend la légalisation du cannabis. *Le Journal de Montréal*. <https://www.journaldemontreal.com/2018/10/21/legaliser-pour-enrayer-le-marche-noir>
- AMT et MTQ (2015). *Transport collectif axe a-10/montréal. Étude des besoins*. 93 p
- ARTM. (2013). *Enquête Origine-Destination 2013: La mobilité des personnes dans la région de Montréal-FAITS SAILLANTS*.  
[https://www.artm.quebec/wp-content/uploads/2020/01/Faits-saillants-de-l\\_enqu%C3%AAtre-OD-2013.pdf](https://www.artm.quebec/wp-content/uploads/2020/01/Faits-saillants-de-l_enqu%C3%AAtre-OD-2013.pdf)
- Archive de Montréal. (2017). *Discours du maire Denis Coderre. - 2016-2017*.  
<https://archivesdemontreal.ica-atom.org/uploads/r/ville-de-montreal-section-des->

[archives/0/2/9/029832775192c4dad883114be30d21ecc9680f070760bb691fcd5a1b0dd6d83c/MTL1-5\\_001\\_op.pdf](https://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2015C17F.PDF)

- Assemblée Nationale. (2015). Loi visant à permettre la réalisation d'infrastructures par la Caisse de dépôt et placement du Québec. Consulté le 09 mars 2020 sur <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2015C17F.PDF>
- BAPE. (2016). *Projet de réseau électrique métropolitain de transport collectif*. Rapport 331 d'enquête et d'audience publique. <https://www.bape.gouv.qc.ca/fr/dossiers/reseau-electrique-metropolitain-transport-collectif/documentation/>
- Begley, J. (2017, 23 octobre). Le gouvernement Couillard abandonne nos services publics. *HUFFPOST*. [https://quebec.huffingtonpost.ca/jeff-begley/le-gouvernement-couillard-abandonne-nos-services-publics\\_a\\_23250386/](https://quebec.huffingtonpost.ca/jeff-begley/le-gouvernement-couillard-abandonne-nos-services-publics_a_23250386/)
- Bellerose, P. (2014, 21 mai). Discours inaugural: de la rigueur et l'équilibre budgétaire en 2015-2016, promet Couillard. *HUFFPOST*. [https://quebec.huffingtonpost.ca/2014/05/21/discours-inaugural-philippe-couillard\\_n\\_5368320.html](https://quebec.huffingtonpost.ca/2014/05/21/discours-inaugural-philippe-couillard_n_5368320.html)
- Bergeron, P. (2015, 9 décembre). COP21: Couillard se félicite du rôle joué par le Québec. *LA PRESSE*. <https://www.lapresse.ca/environnement/dossiers/changements-climatiques/201512/09/01-4929454-cop21-couillard-se-felicite-du-role-joue-par-le-quebec.php>
- Bergeron, M. (2017, 6 octobre). Rentabilité du REM : Ottawa garde secrète une étude. *LA PRESSE*.
- BISSON, B. (2016, avril 16). Remue-ménage au réseau exo: «On n'est plus l'AMT», dit le DG. *LaPresse*. <https://www.lapresse.ca/actualites/grand-montreal/2019-04-16/remue-menage-au-reseau-exo-on-n-est-plus-l-amt-dit-le-dg>
- Bélair-Cirino, M. (2015, août 19). Le p.-d.g. Nicolas Girard mis à l'écart sur fond de tensions. *LeDevoir*. <https://www.ledevoir.com/politique/montreal/447919/amt-le-p-d-g-nicolas-girard-mis-a-l-ecart-sur-fond-de-tensions>
- Bisson, B. (2014, 31 mai). Pour l'Ouest-de-l'Île, l'AMT propose... un SLR. *LA PRESSE*. <https://www.lapresse.ca/actualites/montreal/201405/30/01-4771503-pour-louest-de-lile-lamt-propose-un-slr.php>
- Boivin, S. (2012, 6 octobre). Portrait de Philippe Couillard: quoi de neuf, docteur? *LeSoleil*. <https://www.lesoleil.com/actualite/politique/portrait-de-philippe-couillard-quoi-de-neuf-docteur-fec4dab4cb5e4cfc0afee4b6495afeca>

- Chapdelaine, B. (2017, 23 janvier). REM : le maire Coderre veut agir rapidement malgré l'avis du BAPE. *Radio-Canada*. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1012574/reseau-electrique-metropolitain-maire-coderre-veut-agir-rapidement-malgre-bape>
- Chouinard, T. (2008, 12 novembre). Transport en commun: Marois écarte les PPP. *LA PRESSE*. <https://www.lapresse.ca/actualites/politique/200811/12/01-38897-transport-en-commun-marois-ecarte-les-ppp.php>
- Corriveau, J. & Shields, A. (2017, 21 janvier). REM: le projet ira de l'avant, affirme Couillard. *LE DEVOIR*. <https://www.ledevoir.com/societe/environnement/489738/train-de-la-caisse-de-depot-le-bape-refuse-de-donner-le-feu-vert-au-rem>
- Corriveau, J. (2016, 30 août). Le BAPE amorce ses audiences sur le projet de train électrique de la Caisse. *LE DEVOIR*.
- Corriveau, J. (2016, 05 octobre). La commission de protection agricole sonne l'alarme. *LE DEVOIR*. <https://www.ledevoir.com/politique/montreal/481516/gare-du-rem-a-brossard-la-commission-de-protection-du-territoire-agricole-sonne-l-alarme>
- City of Vancouver (2021). Electric Vehicles (EVs). Consulté le 22 février 2021 sur <https://vancouver.ca/streets-transportation/electric-vehicles.aspx>
- Cormier, F. (2014, 21 mai). Québec veut revoir le rôle de l'AMT. *Radio-Canada*. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/668257/amt-avenir-disparition-discours-couillard>
- Communauté Métropolitaine de Montréal. (2012). *Plan métropolitain d'aménagement et de développement – Un grand Montréal attractif, compétitif et durable, avril 2012*. [https://cmm.qc.ca/wp-content/uploads/2019/03/pmad\\_plan\\_metropolitain\\_aménagement\\_developpement.pdf](https://cmm.qc.ca/wp-content/uploads/2019/03/pmad_plan_metropolitain_aménagement_developpement.pdf)
- Communauté Métropolitaine de Montréal (2018). *Document de la présentation de la CMM. Janvier 2018*. [https://cmm.qc.ca/wp-content/uploads/2019/04/Presentation\\_CMM\\_2018.pdf](https://cmm.qc.ca/wp-content/uploads/2019/04/Presentation_CMM_2018.pdf)
- CDPQ. (2019). *Rapport annuel 2019 de la Caisse de dépôt et de placement du Québec*. [https://www.cdpq.com/sites/default/files/medias/pdf/fr/ra/ra2019\\_rapport\\_annuel\\_fr.pdf](https://www.cdpq.com/sites/default/files/medias/pdf/fr/ra/ra2019_rapport_annuel_fr.pdf)
- CDPQ. (2015). *Rapport annuel 2015 de la Caisse de dépôt et de placement du Québec*. [https://www.cdpq.com/sites/default/files/medias/fr/nouvelles-medias/documents/ra2015\\_rapport\\_annuel\\_fr.pdf](https://www.cdpq.com/sites/default/files/medias/fr/nouvelles-medias/documents/ra2015_rapport_annuel_fr.pdf)
- CDPQ. (2015, 12 juin). *LOI SUR LA CAISSE DE DÉPÔT ET PLACEMENT DU QUÉBEC*. Consulté le 08 mars 2020. [https://www.cdpq.com/sites/default/files/medias/pdf/fr/loi\\_caisse\\_fr.pdf](https://www.cdpq.com/sites/default/files/medias/pdf/fr/loi_caisse_fr.pdf)
- CDPQ. (2017). Les infrastructures : ancrées dans notre quotidien. <https://www.cdpq.com/fr/actualites/articles/les-infrastructures-ancrees-dans-notre-quotidien>

- CDPQ Infra. (2017, 23 janvier). *Communiqué de presse du 23 janvier 2017 sur le Rapport du BAPE sur le projet de REM : Une analyse qui ignore les faits et déforme la réalité.* <https://www.cdpqinfra.com/fr/rapport-du-bape-sur-le-projet-de-rem-une-analyse-qui-ignore-les-faits-et-deforme-la-realite#:~:text=Ce%20rapport%20fait%20suite%20%C3%A0,mod%C3%A8le%20innovant%20de%20CDPQ%20Infra.>
- CDPQ Infra (2016) : *RÉSEAU ÉLECTRIQUE MÉTROPOLITAIN. Résumé de l'étude d'impact sur l'environnement.* [https://rem.info/sites/default/files/document/resumeimpactenvironnement\\_2016.pdf](https://rem.info/sites/default/files/document/resumeimpactenvironnement_2016.pdf)
- Fortin, P. (2014, 28 mars). Cinq ans après, le point sur l'annus horribilis de la Caisse de dépôt. *L'actualité.* <https://lactualite.com/lactualite-affaires/cinq-ans-apres-le-point-sur-lannus-horribilis-de-la-caisse-de-depot/>
- Gentile, D. (2015, 24 avril). L'Agence métropolitaine de transport sera abolie. *Radio-Canada.* <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/717687/agence-metropolitaine-transport-amt-abolie>
- Gouvernement du Québec (2015). *Plan québécois des infrastructures 2015-2025.* [https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget\\_depenses/15-16/infrastructuresPubliquesQuebec.pdf](https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/15-16/infrastructuresPubliquesQuebec.pdf)
- Hackney, A. & Arnoldi, A. (2018, 23 février). Le REM et la privatisation des services publics. *LE DEVOIR.* <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/521065/le-rem-et-la-privatisation-des-services-publics>
- La Presse canadienne (218, 17 avril). REM: Québec confirme la projection de 11 milliards \$ en redevances. <https://www.985fm.ca/nouvelles/politique/101482/rem-quebec-confirme-la-projection-de-11-milliards-en-redevances>
- LaPresse plus. (2017, 12 juin). MONTRÉAL SUPERSTAR ÉLECTRIQUE. *LA PRESSE.* [https://plus.lapresse.ca/screens/cb3e11d1-8242-445b-9cb0-39668d6799d7\\_7C\\_0.html](https://plus.lapresse.ca/screens/cb3e11d1-8242-445b-9cb0-39668d6799d7_7C_0.html)
- Éditeur officiel du Québec. (2015). Loi sur la caisse de dépôt et placement du Québec. Consulté le 09 mars 2020 sur <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/pdf/cs/C-2.pdf>
- Éditeur officiel du Québec (2020). Loi sur la fiscalité municipale. Consulté le 09 mars 2020 sur <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/pdf/cs/F-2.1.pdf>
- Journal Métro (a). (2013, 8 octobre). Pas de PPP pour le PQ, assure Réjean Hébert. *Métro.* <https://journalmetro.com/actualites/national/384189/pas-de-ppp-pour-le-pq-assure-rejean-hebert/>
- Journal Métro (b). (2013, 17 octobre). PPP: Couillard critique la position de Québec. *Métro.* <https://journalmetro.com/actualites/national/388550/ppp-couillard-critique-la-position-de-quebec/>

- La Presse canadienne (2018, mars 21). Une entente prévoit un vaste monopole et du rabattage pour le REM. Radio Canada. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1090750/societe-transport-collectif-rem-rabattage-monopole-entente>
- La Presse canadienne (2018, mars 22). Philippe Couillard défend les monopoles obtenus par le REM. Radio Canada. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1090887/rem-monopoles-privilege-reseau-express-metropolitain-caisse-depot-placement-quebec-cdpq-infra-enten%E2%80%A6>
- La Presse canadienne (2014, septembre 14). Retraites : Couillard n'a pas l'intention de reculer. Radio Canada. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/684528/couillard-refuse-reculer-projet-loi-3-retraites>
- Legault, J. (2015, 23 juin). La triste & coûteuse saga des «super-hôpitaux». *JDM*. <https://www.journaldemontreal.com/2015/06/23/la-triste--couteuse-saga-des-super-hopitaux>
- Lord, S. (2017, 16 septembre). Revoir la gouvernance pour mieux gérer les transports. *Les affaires*. <https://www.lesaffaires.com/secteurs-d-activite/transport/revoir-la-gouvernance-pour-mieux-gerer-les-transports/597087>
- Marsan, S. (2015, 16 juin). Les moyens de transports au coeur des enjeux de la COP 21. *Mediaterrre*. <https://www.mediaterrre.org/actu,20150616115307,1.html>
- Ministère des Transports du Québec. (2015). *Propulser le Québec par l'électricité. Plan d'action en électrification des transports 2015-2020*. [https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/role\\_ministere/electrification/Documents/PAET.pdf](https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/role_ministere/electrification/Documents/PAET.pdf)
- Ministère des Transports du Québec. (2014). *Évaluation des coûts de la congestion routière dans la région de Montréal pour les conditions de référence de 2008*. <http://www.bv.transports.gouv.qc.ca/mono/1165444.pdf>
- Normandin, P.A. (2017, 23 janvier). Pour ou contre le REM? Résumé Coderre. *LA PRESSE*. <https://www.lapresse.ca/actualites/montreal/201701/23/01-5062252-pour-ou-contre-le-rem-resume-coderre.php>
- Orfali, P. (2018, 23 avril). Le REM, à vendre après cinq ans? *JDM*. <https://www.journaldemontreal.com/2018/04/23/le-rem-pourrait-etre-vendu-apres-5-ans>
- Ouellet, M et Bergeron, P. (2015, août 20). Girard manquait d'affinités avec Québec. *LeDevoir*. <https://www.ledevoir.com/politique/montreal/448019/girard-manquait-d-affinites-avec-quebec>
- Pelletier, G. (2021, janvier 16). La ligne de train Deux-Montagnes a fermé pendant la pandémie, et les nostalgiques se souviennent. *TVA Nouvelles*. La ligne de train Deux-Montagnes a fermé pendant la pandémie, et les nostalgiques se souviennent | TVA Nouvelles

- Pelletier, G. (2020, 10 février). Stations du REM: Le coût prévu des valideuses gonfle. *TVA NOUVELLES*. <https://www.tvanouvelles.ca/2020/02/10/stations-du-rem-le-cout-prevu-des-valideuses-gonfle-1#:~:text=Subventionn%C3%A9%20%C3%A0%2075%20%25%20par%20le,une%20responsabilit%C3%A9%20de%20l'ARTM>
- Ville de Montréal. (2016a). Stratégie d'électrification des transports 2016-2020. [http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/PROJ\\_URBAINS\\_FR/MEDIA/DOCUMENTS/strategie\\_electrification\\_v2.pdf](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/PROJ_URBAINS_FR/MEDIA/DOCUMENTS/strategie_electrification_v2.pdf)
- Ville de Montréal. (2016b). *Stratégie centre-ville: soutenir l'élan*. [http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/ARROND\\_VMA\\_FR/MEDIA/DOCUMENTS/VMV\\_MA-16-026%20STRATEGIE%20CENTRE-VILLE\\_F2.PDF](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/ARROND_VMA_FR/MEDIA/DOCUMENTS/VMV_MA-16-026%20STRATEGIE%20CENTRE-VILLE_F2.PDF)
- Ville de Montréal (2015). Émissions de gaz à effet de serre de la collectivité montréalaise. INVENTAIRE 2015. [https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/ENVIRO\\_FR/MEDIA/DOCUMENTS/INVENTAIRE\\_COLLECTIVITEGES\\_2015.PDF](https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/ENVIRO_FR/MEDIA/DOCUMENTS/INVENTAIRE_COLLECTIVITEGES_2015.PDF)
- Radio-Canada. (2009, 21 octobre). L'Agence des PPP n'est plus. *Radio-Canada*. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/451013/infrastructure-quebec-ppp>
- Radio-Canada. (2013, 1 novembre). Québec dévoile son plan d'électrification du transport. *Radio-Canada*. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/639540/electrification-transports-politique-marais>
- Radio-Canada. (2018, 23 avril). Même si elle dispose d'une option, la Caisse de dépôt martèle qu'elle ne vendra pas le REM. *Radio-Canada*. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1096839/reseau-express-metropolitain-rem-caisse-depot-placement-quebec-cdpq-infra-ententes-gestion-realisation-integration>
- Réseau express métropolitain. (2020). *Le REM en résumé*. Consulté le 08 mars 2020. <https://rem.info/fr/reseau-express-metropolitain>
- Schepper, B. (2017). CDPQ et le REM, un projet qui démantèle le réseau de transport en commun de Montréal. [https://cdn.iris-recherche.qc.ca/uploads/publication/file/Note\\_REM\\_WEB.pdf](https://cdn.iris-recherche.qc.ca/uploads/publication/file/Note_REM_WEB.pdf)
- Schepper, B. (2018, 24 avril). Quatre nouvelles raisons de se méfier du REM. *JDM*. <https://www.journaldemontreal.com/2018/04/24/quatre-nouvelles-raisons-pour-se-mefier-du-rem>

## Littérature grise cas du O'train

---

- Bergeron, M. (2017, 13 mai). Ottawa construit son train de 5,7 milliards. *LA PRESSE*. [https://plus.lapresse.ca/screens/071efb83-b067-4a31-8c2a-cc4ea8c02ffa\\_7C\\_0.html](https://plus.lapresse.ca/screens/071efb83-b067-4a31-8c2a-cc4ea8c02ffa_7C_0.html)
- Bonenfant, A. (2019, 22 mars). Le gouvernement Ford finance la phase 2 du train léger d'Ottawa. *Radio-Canada*. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1159965/gouvernement-doug-ford-finance-phase-2-train-leger-ottawa>
- Branch, S. (2019, 22 février). La phase 2 du train léger coûtera 1,2 milliard\$ de plus. *Le Droit*. <https://www.ledroit.com/actualites/ottawa/la-phase-2-du-train-leger-couter-12-milliard-de-plus-5275f6dafd87fc6d44be673680954435>
- CBC, N. (2007, 23 janvier). 7 named to Ottawa mayor's transportation task force. *CBC News*. <https://www.cbc.ca/news/canada/ottawa/7-named-to-ottawa-mayor-s-transportation-task-force-1.679056>
- CBC Ottawa (2006, 12 janvier). Ottawa council leaves door open for tax hike. *CBC News*. <https://www.cbc.ca/news/business/broadcasters-demand-return-of-790-million-in-fees-1.647525>
- Commission de la Capitale Nationale (2020). *À propos de nous*. Consulté le 20 décembre 2020 sur <https://ccn-ncc.gc.ca/a-propos-de-nous>
- CTV Ottawa. (2017, 15 juin). Federal government commits to funding LRT Stage 2. *CTV News*. <https://ottawa.ctvnews.ca/federal-government-commits-to-funding-lrt-stage-2-1.3461290>
- Denley, R. (2007, 25 janvier). City Hall's not listening. *Ottawa Citizen*. <https://www.pressreader.com/canada/ottawa-citizen/20070124/282059092525870>
- Dufault, F.P. (2010a, 14 mai). Des retombées de 3 milliards \$ pour le train léger. *Le Droit*. <https://www.ledroit.com/actualites/ottawa/des-retombees-de-3-milliards--pour-le-train-leger-bd443ea154ce37eeb590769e4fe62ce4>
- Dufault, F.P. (2010b, 25 septembre). Débat à la mairie sur un air de déjà-vu. *Le Droit*. <https://www.ledroit.com/archives/debat-a-la-mairie-sur-un-air-de-deja-vu-1ebdd095c0102bd2395062e3ddff8294>
- Dufault, F.P. (2011, 02 mars). Le tunnel raccourcit, la liste d'inquiétudes s'allonge. *Le Droit*. <https://www.ledroit.com/actualites/ottawa/le-tunnel-raccourcit-la-liste-dinquiétudes-sallonge-1efb66edcd2686ea245b20793b9178c7>
- Dufault, F.P. (2012, 29 juin). Train léger: demi-soupir de soulagement pour la CCN. *Le Droit*. <https://www.ledroit.com/actualites/ottawa/train-leger-demi-soupir-de-soulagement-pour-la-ccn-566a081d8a7fe89338c8a5e9f61dde5f>

- Dufault, F.P. (2013, 25 avril). La CCN n'aime pas le nouveau tracé du train léger. *Le Droit*. <https://www.ledroit.com/actualites/ottawa/la-ccn-naime-pas-le-nouveau-trace-du-train-leger-ecc026e5c36b5b0fc3a9921a21a9a1f3>
- Egan, K. (2020, 6 mai). The original O-Train, a \$26.4M pilot, and the runaway train it spawned. *Ottawa Citizen*. <https://ottawacitizen.com/news/local-news/egan-the-original-o-train-a-26-4m-pilot-and-the-lrt-whopper-it-spawned/wcm/6c5afe60-0c07-4711-a2eb-4ac3167c671c/>
- Fekete, J. (2003, November 6). Why light-rail is seen in Ottawa's future: *Ottawa Citizen*.
- Gaboury, P. (2012, 19 avril). La CCN dit oui au train léger. *Le Droit* <https://www.ledroit.com/actualites/ottawa/la-ccn-dit-oui-au-train-leger-e86574c3c660065209bf46288d26f7c7>
- Gray, K. (2007, 26 janvier). Mr. Baird's municipal preoccupation. *Ottawa Citizen*. <https://www.pressreader.com/canada/ottawa-citizen/20070126/282458524484797>
- Jury, P. (2006, 9 décembre). L'imbroglio du train léger. *Le Droit*.
- Jury, P. (2019, 4 juin). Le triste film du train léger. *Le Droit*. <https://www.ledroit.com/opinions/le-triste-film-du-train-leger-1f1e23039fa5a402d1ff06546340865b>
- Lafortune, L. (2009, 18 août). Watson s'inquiète des coûts du train léger. *Le Droit*. <https://www.ledroit.com/actualites/ottawa/watson-sinquiete-des-couts-du-train-leger-be4d42e9f0bfa41455e22d6376fda65a>
- La Haye, D. (2008, 21 novembre). La conseillère McRae s'explique. *Le Droit*. <https://www.ledroit.com/actualites/la-conseillere-mcrae-sexplique-caaa10610a793d5b7193242b24718577>
- La Haye, D. (2008, 26 novembre). Watson intervient dans le dossier du train léger. *Le Droit*
- La Presse. (2019, 7 mars). SNC-Lavalin obtient un contrat pour le train léger à Ottawa. *LA PRESSE*. <https://www.lapresse.ca/affaires/economie/transports/201903/07/01-5217376-snc-lavalin-obtient-un-contrat-pour-le-train-leger-a-ottawa.php>
- Leblanc, D. (2019, 23 février). Phase 2 du train léger: Watson très optimiste d'obtenir du financement provincial. *Le Droit*. <https://www.ledroit.com/actualites/ottawa/phase-2-du-train-leger-watson-tres-optimiste-dobtenir-du-financement-provincial-59166aada51acfd3a0d0da0128405e31>
- Moving Ottawa report (2007). *The Mayor of Ottawa's Task Force on Transportation*. Final Report June 1, 2007. <https://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/occ/2007/06-27/trc/Mayor's%20Task%20Force%20on%20Transportation%20Final%20Report-english.pdf>

Ottawa Citizen. (2007, 19 janvier). Task force forced. *Ottawa Citizen*.

Paquette, J. (2020a, 8 mars). Problèmes de l'O-Train: le modèle du PPP, un facteur? *Le Droit*. <https://www.ledroit.com/actualites/ottawa/problemes-de-lo-train-le-modele-du-ppp-un-facteur-d9867511c489e5e5351b600327753e1c>

Paquette, J. (2020b, 24 janvier). Phase 2 de l'O-Train: la soumission de SNC-Lavalin initialement rejetée. *Le Droit*. <https://www.ledroit.com/actualites/ottawa/phase-2-de-lo-train-la-soumission-de-snc-lavalin-initialement-rejetee-5b866cfdd3edbbb26900696e6bc315a7>

Portail de Jim Watson (2020). Voici Jim. Consulté le 10 décembre 2020. <https://jimwatsonottawa.ca/fr/voici-jim/>

Portail du OC Transpo. (2020). FAQ sur la Ligne de la Confédération de l'O-Train. Consulté le 09 avril 2020 sur <https://www.octranspo.com/fr/pret-pour-lotrain/transformation-du-service/service-o-train-elargi/faq/faq-sur-la-ligne-de-la-confederation-de-lo-train>

Portail de la Ville d'Ottawa (2020). *La population d'Ottawa*. Consulté le 20 mai 2020. <https://ottawa.ca/fr/hotel-de-ville/decouvrir-votre-ville/profil-et-statistiques-economiques/statistiques/population>

Radio-Canada. (2015, 6 mars). Train léger : le prolongement ouest sera enfoui sous la promenade Sir John A. Macdonald. *Radio-Canada*. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/710114/train-leger-prolongement-promenade-sir-john-macdonald>

Rupert, J. (2008a, January 28). Cash crunch paves way for controversial P3s; Arenas, libraries, community centres must have private-sector involvement, city officials say. *Ottawa Citizen*.

Rupert, J. (2008b, 11 november). More transit, fewer roads in city's new master plan; Road projects worth hundreds of millions could be shelved, cancelled to help pay for light rail, buses. *Ottawa Citizen*. <https://www.pressreader.com/canada/ottawa-citizen/20081111/281509337025631>

Singer, Z. (2004, March 30). Maybe we can't afford curbs. *Ottawa Citizen*, p. A1. Ottawa,

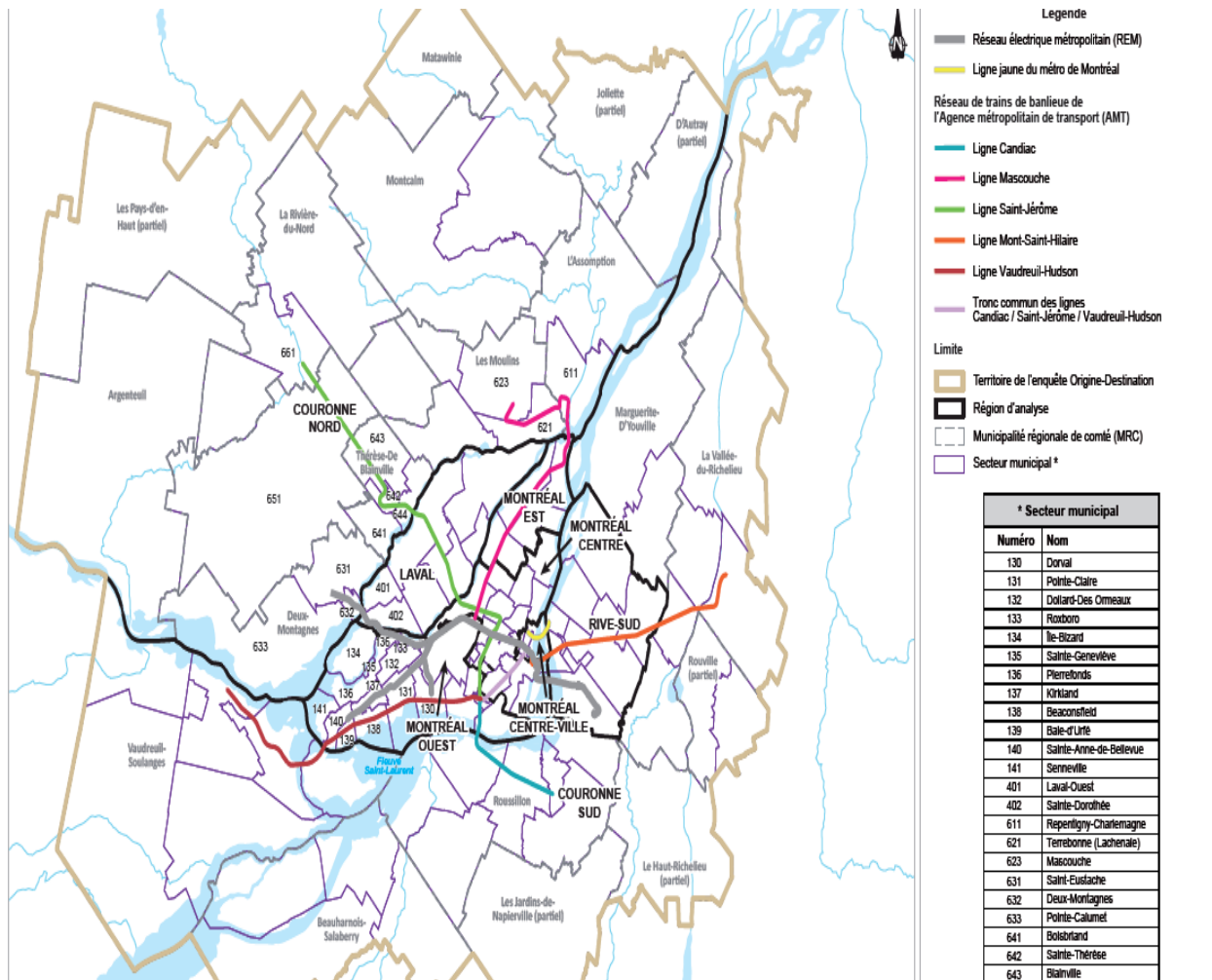
Symons, C. (2012, 13 juillet). O'Brien leaves Calian. *Ottawa Business Journal*. <https://web.archive.org/web/20160322153624/http://www.obj.ca/Technology/2012-07-13/article-3030017/O%26rsquo%3BBrien-leaves-Calian/1>

Ville d'Ottawa. (2013). *Plan directeur des transports*. [https://documents.ottawa.ca/sites/documents/files/documents/tmp\\_fr.pdf](https://documents.ottawa.ca/sites/documents/files/documents/tmp_fr.pdf)

- Ville d'Ottawa. (2012). Conception, construction, financement et entretien du projet de train léger sur rail d'Ottawa (TLRO). Rapport du conseil municipal du 04 décembre.
- Ville d'Ottawa (2011). Budget 2011 highlights.  
<https://archive.is/20130219192420/http://ottawa.ca/en/city-hall/budget-and-taxes/budget/budget-2011-highlights#selection-537.0-537.22>
- Ville d'Ottawa. (2008). Transportation Master Plan City of Ottawa Road Infrastructure Needs Study. <https://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/trc/2008/11-10/Document%209%20-%20Roads%20Infrastructure%20Requirements.pdf>
- Ville d'Ottawa. (2006). *North–south light rail transit project University of Ottawa to Barrhaven Town Centre business case – final report.*
- Ville d'Ottawa. (2002). PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS.  
<https://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/occ/2002/06-26/csdc/ACS2002-CMR-OCM-0003>
- Wake, B., & O'Neil, P. (2001, December 11). Ottawa's light rail stands to benefit from \$2B plan: Program to finance "major projects" -- including urban transit. *Ottawa Citizen*
- Willing, J. (2012, 26 novembre). Watson reacts to Ford decision. *OTTAWA SUN*.  
<https://www.ottawasun.com/2012/11/26/watson-reacts-to-ford-decision>

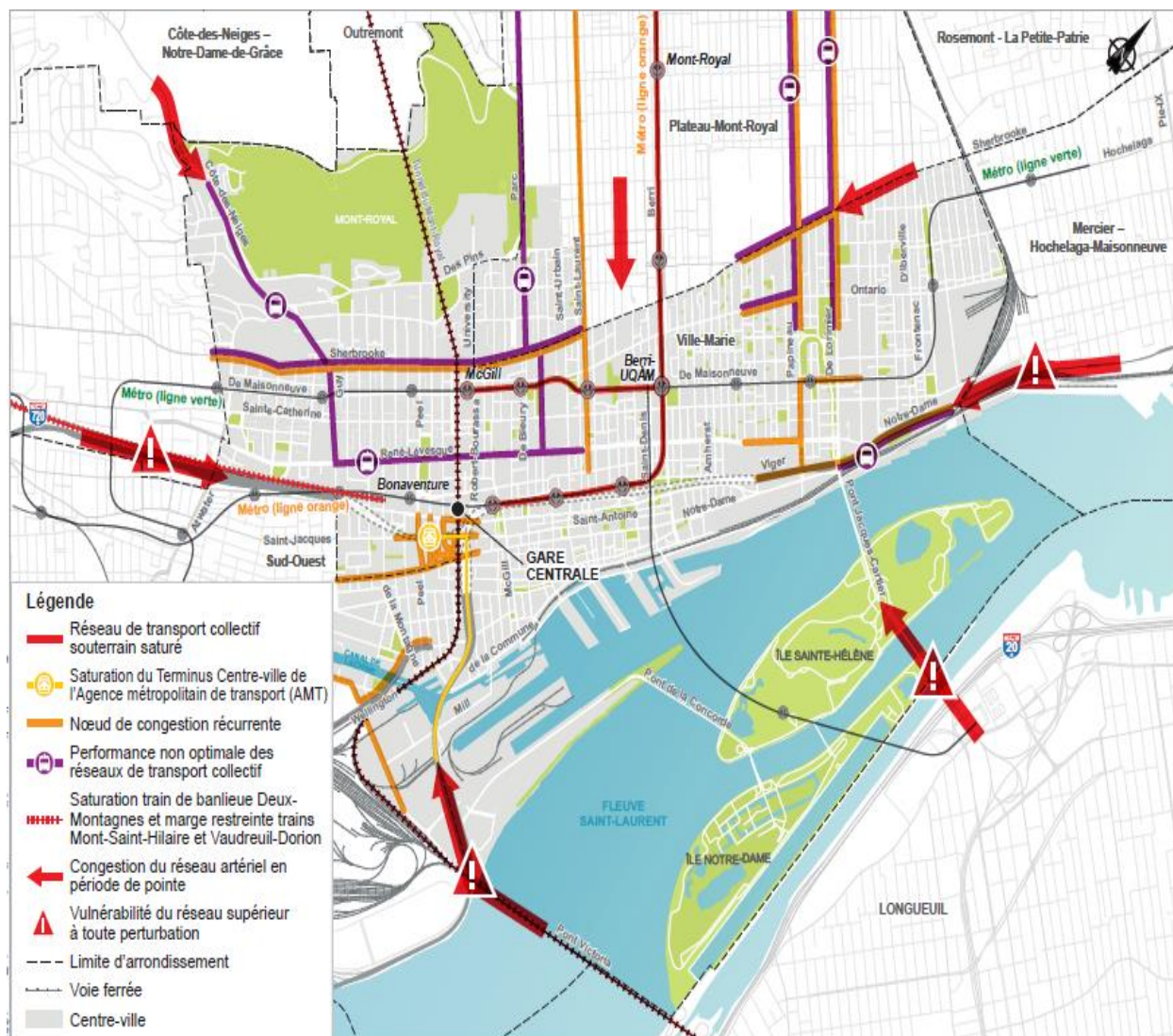
ANNEXES

Annexe 1 : Territoire couvert par l'enquête Origine-Destination



Source : BAPE, 2016, p37

## Annexe2 : Congestion et vulnérabilité des réseaux de transport menant au centre-ville de Montréal en période de pointe



Source : ville de Montréal, 2016, p32

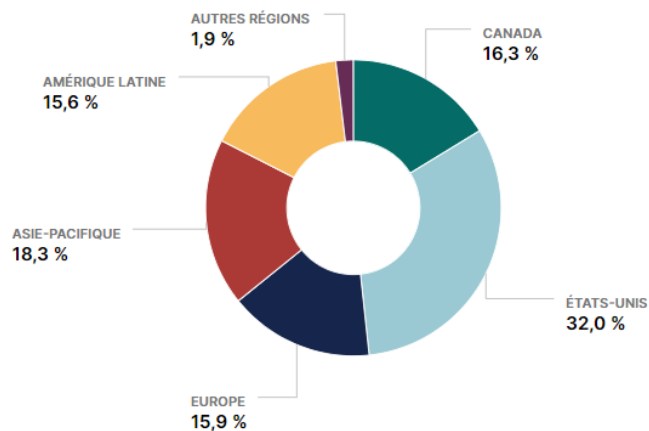


## ANNEXE 4

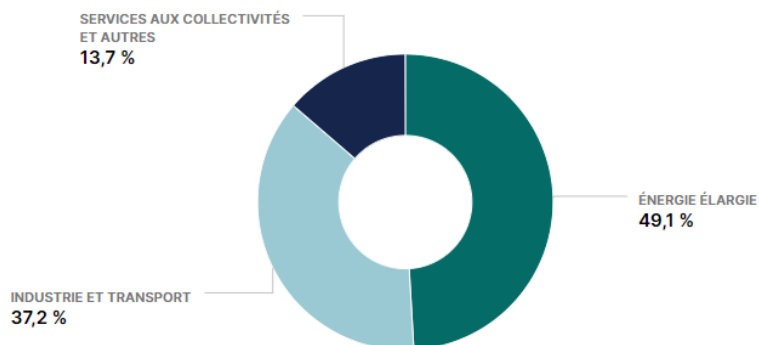
## INVESTISSEMENT DE LA CDPQ DANS LES INFRASTRUCTURES

INFRASTRUCTURES  
PAR RÉGION

Au 31 décembre 2020

INFRASTRUCTURES  
PAR SECTEUR

Au 31 décembre 2020

Source : <https://www.cdpq.com/fr/investissements/infrastructures>