

UNIVERSITÉ DU QUEBEC
INSTITUT NATIONAL DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE

**EXPLORATION DE L'APPROCHE DE LA GOUVERNANCE MULTINIVEAUX : LE CAS
DE LA RÉFECTION DU COMPLEXE TURCOT 2007-2011**

Par

Anne-Louise CHAUVETTE

Bachelière ès sciences, B. Sc.

Mémoire présenté pour obtenir le grade de

Maître ès

Maîtrise en études urbaines

Institut National de Recherche Scientifique

Université du Québec

Mars 2016

© Anne-Louise CHAUVETTE, 2016

Ce mémoire intitulé

**EXPLORATION DE L'APPROCHE DE LA GOUVERNANCE MULTINIVEAUX : LE CAS
DE LA RÉFECTION DU COMPLEXE TURCOT 2007-2011**

et présenté par

Anne-Louise CHAUVETTE

a été évalué par un jury composé de

Jean-Pierre COLLIN†, directeur de recherche

Pierre J.HAMEL, examinateur interne

Mariona Tomàs, examinatrice externe

RÉSUMÉ

La croissance des phénomènes d'urbanisation et de mondialisation engendre des transformations profondes du rôle de l'État et sa relation avec les autres paliers gouvernementaux. Pour répondre aux enjeux territoriaux, la création d'instances métropolitaines représente une solution pour certaines juridictions, mais elle oblige alors un réaménagement de la répartition du pouvoir entre les paliers. À ces réorganisations s'ajoutent les dynamiques de gouvernance où la concertation avec les groupes de la société civile est de mise. Ainsi, les transformations dans l'organisation des pouvoirs et l'approche gouvernementale engendrent des changements profonds des pratiques au sein des administrations publiques et sur les relations intergouvernementales.

Il est donc entièrement pertinent de s'intéresser aux dynamiques politiques entre les paliers de gouvernement après l'instauration d'une réforme métropolitaine. Pour ce faire, nous analysons le cas d'un projet majeur d'infrastructure de transport selon une approche de gouvernance multiniveaux qui permet de caractériser les interactions de l'ensemble des acteurs du système de gouvernance des transports dans la région métropolitaine de Montréal selon une approche de gouvernance à multiniveaux.

L'analyse d'une vaste revue de presse et des documents officiels produits par les acteurs du système de gouvernance des transports métropolitains de Montréal nous a permis de clairement définir le cadre complexe dans lequel les acteurs prennent place au cours des années 2007 à 2011. Par la suite, des entretiens semi-dirigés avec treize informateurs-clés nous ont permis de caractériser les jeux politiques qu'on y retrouve. Notre analyse identifie quatre grandes tendances dans les interactions des acteurs et révèle comment le ministère des Transports du Québec, en tant qu'agent directeur, a sous-exploité ses ressources et déployé des stratégies insatisfaisantes pour coordonner efficacement l'action politique multiniveaux entourant le projet de réfection du complexe autoroutiers Turcot. Nous analysons également l'ensemble des facteurs ayant influencé l'évolution du projet Turcot et les pratiques du gouvernement.

MOT-CLÉS : gouvernance multiniveaux, transport, gouvernance métropolitaine, coordination, relations intergouvernementales, Turcot

ABSTRACT

The growth of the urbanization and globalization phenomena have led to profound transformations on the role of the State and its relationship with other levels of government. To meet the territorial challenges, the creation of metropolitan instance represents a solution for certain jurisdictions but it then requires a revision of the distribution of authority between the political levels. Added to this reorganization, there are the added complexities stemming from the imperative for consultation and coordination with civil society groups. And so, transformations in the distribution of powers and practices of government lead to profound changes in the practices of public administrations and in their relations with the other levels of government.

It is therefore entirely appropriate to study the political intricacies of intergovernmental relations after the institution of a metropolitan reform. To that end, we will be analysing the case of a major transport infrastructure project with a multilevel governance approach that allows us to take into consideration the interactions between various levels of government. The present research aims therefore at characterizing the system of governance of a major transport project in the metropolitan region of Montreal through a multilevel governance analysis framework.

Through the thorough review and analysis of an extensive collection of news reports and official documents produced by the actors of the metropolitan transport governance system of Montreal, we were able to clearly define the complex framework in which players operated during the 2007-2011 period. In addition, loosely structured interviews with thirteen key informants enabled us to characterize the political manoeuvring having taken place. Our analysis identifies four main trends in these relationships between various players and reveals how the Ministry of Transport of Quebec, as guiding agent, under-utilized its resources and deployed suboptimal strategies to efficiently coordinate the multilevel political actions necessary to the reconstruction of the Turcot complex. We also analyse the numerous factors having influenced the evolution of plan Turcot and the practices of the government.

KEY-WORDS: multilevel governance, transport, metropolitan governance, coordination, intergovernmental affairs, Turcot

REMERCIEMENTS

La vie n'est pas un processus linéaire, mais est plutôt ponctuée de rencontres et expériences diverses qui lui donnent tout son sens. Ce mémoire de maîtrise fût l'une de ces expériences qui a mené à une série d'évènements m'ayant apporté énormément de satisfaction personnelle. Plus qu'une passion, les affaires urbaines sont désormais mon gagne-pain et mes passe-temps en plus d'être au cœur du quotidien de ma vie. Depuis ma première session en 2008 à l'Institut National de Recherche Scientifique, j'ai eu l'occasion de rencontrer des gens exceptionnels qui m'ont permis de constamment renouveler mes conceptions de l'urbain et de me réaliser.

Je tiens à remercier chaleureusement M. Jean-Pierre Collin, mon directeur de mémoire pour la transmission d'une passion pour l'urbain et la grande preuve de compréhension à l'égard des circonstances particulières entourant la rédaction de ce mémoire. Sa patience, ses sages paroles et son éternelle bonne humeur ont fait partie de ses enseignements. Sa disparition récente m'a profondément touchée et rappelé que nos passions méritent d'être vécues et que le travail peut être un excellent véhicule pour se réaliser.

Je tiens également à remercier Laurence Bherer de l'Université de Montréal pour les ponts qu'elle a bâtis entre les études de science politique et des études urbaines et l'intérêt des affaires municipales qu'elle a su semer dans mon esprit lors du cours de baccalauréat en politique urbaine à l'Université de Montréal.

Avec un parcours sinueux, j'ai eu la chance de faire une longue escale sur le marché du travail. Si la découverte des réalités du terrain fut une série d'aventures heureuses, la reprise de la rédaction du mémoire en a pour sa part payé les frais. Un tel exercice à temps partiel n'aura été possible qu'avec la compréhension de mes employeurs et une expérience heureuse qu'avec leur soutien et encouragements. J'en suis très reconnaissante.

Il serait inconcevable pour moi de ne pas partager toute la gratitude que je ressens pour ma famille et mes amis qui m'ont encouragée dans tous mes projets. Je tiens à remercier spécialement ma mère, Johanne Leduc pour son soutien de tous les instants et à mes amis Gabriela Quiroz et Romain Fayolle pour leur collaboration.

Je remercie également toutes les personnes qui ont contribué de près ou de loin à ce mémoire et particulièrement les personnes interviewées. Leur professionnalisme et leur passion pour leur travail m'ont convaincue de la possibilité d'améliorer nos façons de gouverner collectivement Montréal afin qu'elle devienne la métropole dont nous rêvons. Je remercie également le

personnel de l'INRS pour leur dévouement et professionnalisme, particulièrement Marie-Ève Dugas du Service de documentation et d'information spécialisées et Wassila Foul aux Programmes d'enseignement de l'INRS-UCS.

Sincèrement, MERCI!

Anne-Louise

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX	xii
LISTE DES FIGURES	xiii
LISTE DES ENTRETIENS	xiv
LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES SIGLES	xv
Introduction : La transformation des relations entre paliers politiques et la métropolisation	1
Chapitre 1 : Évolution des rapports local-méto-État	3
Des rapports politiques en transformation	3
L'État et les villes	8
L'État, les métropoles, les municipalités et le principe de subsidiarité	8
Le rôle de l'État dans la gouvernance métropolitaine	10
Courant réformiste	11
Courant des choix publics	12
Une nouvelle approche nécessaire	12
Courant du nouveau régionalisme	13
L'insertion du palier métropolitain dans le système politique	15
Fédéralisme	17
Fédéralisme canadien	17
Inter gouvernementalisme	18
Conclusion	19
Chapitre 2 : La gouvernance multiniveaux	22
Origines et attentes de la gouvernance multiniveaux	22
Une définition de la gouvernance multiniveaux	23
Foisonnement théorique	24
Deux grandes tendances	25
Première constituante de la gouvernance multiniveaux : gouvernance	26
Gouvernance et gouvernance multiniveaux	27
Deuxième constituante de la gouvernance multiniveaux : présence de plusieurs paliers	28
Palier métropolitain	29
Troisième constituante de la gouvernance multiniveaux : Forces et pouvoirs	30
Quatrième constituante de la gouvernance multiniveaux : Jeux politiques	31
Processus politique : agenda, formulation, décision, mise en œuvre et évaluation	31
Le cadre conceptuel retenu et justification	33
L'utilité de la gouvernance multiniveaux	33
Couverture de l'ensemble des acteurs	34
Couverture de l'ensemble du processus	34
Justification de l'approche	35
Besoin en études urbaines	35
Besoin en études métropolitaines	35
Besoin de démonstrations empiriques	36
Conclusion	36
Chapitre 3 : Montréal, notre terrain	38
Montréal : le cœur économique du Québec	38
Relation entre le gouvernement du Québec et la métropole	40

La mobilité : un enjeu métropolitain en changement.....	40
Turcot : le renouvellement d’une infrastructure stratégique	41
État de la gouvernance métropolitaine à Montréal	42
Planification métropolitaine.....	46
La dépendance financière des AOT	48
La planification des transports.....	50
Rôle prépondérant du gouvernement provincial dans le transport.....	51
Le mandat du ministère des Transports du Québec	51
Le projet de renouvellement du complexe Turcot	53
Le remplacement du complexe Turcot : un départ raté.....	53
Deux visions du développement métropolitain	56
Questions de recherche et hypothèses	57
Question générale	57
Question spécifique.....	57
Les hypothèses	57
Étude de cas et outils méthodologiques.....	58
Analyse de contenu	60
Revue de presse	60
L’entretien semi-dirigé	61
Conclusion.....	63
Chapitre 4 : Interactions horizontales et verticales au sein du projet Turcot	64
Premier type d’acteurs : Territoriaux : miser sur le rassemblement	66
Deuxième type d’acteurs : Pionniers : coordonner la société civile.....	68
Groupes d’intérêts : alliance fructueuse	69
STM : proactive et flexible	72
Projet Montréal : militantisme au pouvoir !	73
Troisième type d’acteurs : Traditionalistes : respecter les hiérarchies et les usages.....	75
Mobilité montréalaise : coordination complexe.....	76
Un agent directeur sans outils de coordination	78
Bataille technique	78
Bataille politique	81
Le maire de Montréal et l’immobilisme de protection	85
Quatrième type d’acteurs : Magiciens : exploiter les leviers d’action politique.....	88
Maire du Sud-Ouest : au bout de ses ressources	88
Vision Montréal : main de fer dans un gant de velours	90
Nouveau ministre des Transports : changement de coordination	91
Turcot 2.0 du MTQ	92
Turcot 2.0 : la ville-centre déchirée	92
Conclusion.....	94
Chapitre 5 : Turcot, une école difficile	95
La consultation : repoussée au maximum.....	99
Comité de travail – Post-BAPE	99
La riposte : Comité vigilance Turcot	99
Comité Mobilité Montréal.....	100
Comité d’axe de l’Ouest	103
Quand la solution vient du problème	103
Conclusion.....	104
CONCLUSION: la recherche selon l’approche gouvernance multiniveaux.....	106

Apports et limites de la gouvernance multiniveaux	110
Propositions de recherches subséquentes	111
Recommandations	111
ANNEXE 1 : Liste des orientations et politiques-Turcot	113
ANNEXE 2 : Les scénarios du projet Turcot.....	114
ANNEXE 3 : Le schéma informatif de la politique - cadre des grands projets	117
ANNEXE 4 : Organigramme MTQ-2011	118
ANNEXE 5 : Guide d'entretien.....	119
BIBLIOGRAPHIE.....	121

LISTE DES TABLEAUX

<i>Tableau 1 : Approche de Kingdon.....</i>	<i>32</i>
<i>Tableau 2 : Synthèse des approches de Matland.....</i>	<i>33</i>
<i>Tableau 3 : Tableau comparatif de la constitution des instances métropolitaines.....</i>	<i>44</i>
<i>Tableau 4 : Tableau comparatif des compétences de l'AMT et de la CMM.....</i>	<i>45</i>
<i>Tableau 5 : Organigramme de la gouvernance des transports collectifs dans la région de Montréal.....</i>	<i>48</i>
<i>Tableau 6 : Champs d'action du MTQ.....</i>	<i>Erreur ! Signet non défini.</i>
<i>Tableau 7: Développement du projet de renouvellement du complexe Turcot.....</i>	<i>55</i>
<i>Tableau 8 : Catégories d'entretiens.....</i>	<i>62</i>
<i>Tableau 9 : Typologie des acteurs selon leurs ressources.....</i>	<i>65</i>
<i>Tableau 10 : Stratégies de l'agent directeur.....</i>	<i>Erreur ! Signet non défini.</i>
<i>Tableau 11 : Schéma d'implication des acteurs publics et bénéficiaires de services.....</i>	<i>83</i>
<i>Tableau 12 : Distribution des acteurs impliqués dans le projet Turcot.....</i>	<i>98</i>

LISTE DES FIGURES

<i>Figure 1 : Région métropolitaine de Montréal</i>	<i>38</i>
<i>Figure 2 : Complexe Turcot dans les années 2000 (MTQ)</i>	<i>53</i>
<i>Figure 3 : Présentation de la 2e version du projet Turcot par le MTQ</i>	<i>93</i>

LISTE DES ENTRETIENS

Entretien numéro 1	Représentant métropolitain de la mobilisation (H)
Entretien numéro 2	Représentant local de la mobilisation (H)
Entretien numéro 3	Élu local (H)
Entretien numéro 4	Membre stratégique de l'AMT (H)
Entretien numéro 5	Employé AMT (H)
Entretien numéro 6	Employé STM (H)
Entretien numéro 7	Membre stratégique de la STM (H)
Entretien numéro 8	Fonctionnaire MTQ (F)
Entretien numéro 9	Fonctionnaire MTQ (H)
Entretien numéro 10	Représentante locale de la mobilisation (F)
Entretien numéro 11	Fonctionnaire Ville de Montréal (H)
Entretien numéro 12	Fonctionnaire Ville de Montréal (H)
Entretien numéro 13	Fonctionnaire Ville de Montréal (H)

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES SIGLES

ACQ :	Association du camionnage du Québec
AMT :	Agence métropolitaine de transports
AOT :	Autorité organisatrice de transports
BAPE :	Bureau des audiences publiques en environnement
CIT :	Conseils intermunicipaux de transports
CMM :	Communauté métropolitaine de Montréal
CRE-MTL :	Conseil régional en environnement de Montréal
DSP :	Direction de la santé publique-Île de Montréal
FCCQ :	Fédération des chambres de commerce du Québec
GMN :	Gouvernance multiniveaux
IQ :	Infrastructure Québec
MAMM :	Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
MAMROT :	Ministère des Affaires Municipales, des Régions et de l'Occupation du Territoire
MDDEP :	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
MLG :	Multi-level governance (traduction de GMN)
MTQ :	Ministère des Transports du Québec
NDG :	Notre-Dame-de-Grâce-arrondissement
PJCCI :	Pont Jacques-Cartier et Champlain incorporés
PMAD :	Plan métropolitain d'aménagement et développement
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économique
RESO :	Regroupement des entreprises du Sud-Ouest
RMR :	Région métropolitaine de recensement

SCT : Secrétariat du Conseil du Trésor-gouvernement du Québec
STC : Société de transport en commun
SHQ : Société d'habitation du Québec
STM : Société de transport de Montréal

Introduction : La transformation des relations entre paliers politiques et la métropolisation

La croissance des phénomènes d'urbanisation et de mondialisation¹ engendre de profondes transformations en ce qui concerne les administrations publiques. Ainsi, les relations entre les différents paliers sont appelées à changer pour s'y adapter. Les enjeux sociaux, environnementaux et économiques sont tels que de véritables changements de paradigmes s'observent en matière de planification urbaine et de rapports entre le local, le métropolitain et l'État.

Les chercheurs s'attèlent également à l'analyse de ces grandes transformations, mais également à la recherche de solutions pour en gérer les effets. La question des jeux d'échelles est au cœur de plusieurs approches et théories et ce, dans plusieurs disciplines comme l'économie, les relations internationales et évidemment, les études urbaines. En science politique, plusieurs approches mettent l'accent sur le rééchelonnement infra-urbain et métropolitain alors que d'autres se questionnent sur la place que le local prendra vis-à-vis de l'État, considérant que ce dernier est en pleine mutation pour intégrer les récentes pratiques de gouvernance.

En effet, il est totalement pertinent d'analyser ce jeu de rééchelonnement et de gouvernance aux différents paliers impliqués dans la gestion de grands enjeux métropolitains comme la mobilité. Plus particulièrement, analyser les cas canadiens devient nécessaire pour comprendre les changements en cours, notamment dans un système fédéral. L'objectif principal de ce mémoire est donc de documenter un cas québécois de renouvellement des infrastructures de transport selon une perspective de gouvernance à multiniveaux. Les projets de transports impliquent plusieurs paliers simultanément, notamment le métropolitain qui est intrinsèquement lié aux dynamiques de mobilité. D'ailleurs, plusieurs métropoles détiennent des instances métropolitaines de planification des transports². Le palier métropolitain peut donc représenter dans certains cas un niveau supplémentaire de gouvernance en interaction avec les paliers conventionnels que sont le local et le central (État). Pour ce faire, nous nous penchons sur le cas du renouvellement du complexe d'échangeurs autoroutiers Turcot qui a mis en exergue

¹ La mondialisation et la globalisation sont deux concepts similaires, mais nous retenons le concept de mondialisation, car il renvoie à de multiples liens et interconnexions entre les États-nations, les entreprises, les sociétés alors que la globalisation réfère à un référence à un système-monde en soi.

² Ces instances de formes diverses sont parfois contrôlées par les élus locaux, parfois par le gouvernement.

différentes idéologies et a suscité de vifs échanges entre les acteurs de la région.

La présente étude se divise en cinq chapitres où l'on explore d'abord la revue de littérature académique concernant le rôle de l'État dans les affaires métropolitaines et les différentes approches pour analyser les relations entre ces paliers. Au deuxième chapitre, nous abordons spécifiquement la gouvernance multiniveaux qui a été retenue comme approche pour étudier le renouvellement du complexe Turcot. Le troisième chapitre présente le contexte et la méthodologie alors que le quatrième constitue le corps de l'analyse des interactions à niveaux et échelles multiples. Le cinquième chapitre raconte les suites données aux interactions et effectue une boucle avec les discussions sur la transformation de l'État et sa relation avec la société civile. Finalement, une brève conclusion mentionne que notre recherche révèle que l'alliance locale-métropolitaine a eu certains effets sur l'action de l'État. Ce dernier, par l'intermédiaire du MTQ a quant à lui failli à coordonner efficacement les interactions montréalaises et ce, en termes techniques et politiques.

Chapitre 1 : Évolution des rapports local-méto-État

La reconception de l'État et ses rapports avec les différents paliers, particulièrement les administrations locales, engendre des changements profonds dans les pratiques quotidiennes des processus politiques et la gouvernance des grands projets. Les rapports entre autorités nationales et locales ont été abordés par plusieurs chercheurs selon différents angles. Le présent chapitre présente les grandes tendances de ce champ d'intérêt scientifique. Notre objectif est de recenser les écrits des chercheurs sur les relations de l'État central avec le local dans la gouvernance métropolitaine. Nous avons noté que les relations entre le local et l'État central sont amplement abordées, tout comme la gouvernance métropolitaine. Par contre, le croisement entre les deux est peu abordé. Nous nous attardons donc aux approches qui tiennent compte de tous les paliers d'intervention dans la métropole. Nous passons ainsi en revue le rôle de l'État dans les affaires métropolitaines pour ensuite approfondir la gouvernance multiniveaux, une approche relativement récente en science politique et en études urbaines qui permet de capter l'ensemble des interactions sans s'attarder à un palier spécifique.

Des rapports politiques en transformation

La reconception des pouvoirs de l'État ne peut être analysée sans tenir compte des paliers qui constituent le système politique. Ainsi, tout rééchelonnement des pouvoirs implique le gouvernement local. Dans plusieurs États, on retrouve un palier local avec des formes et pouvoirs variables d'un endroit à l'autre. L'émergence du besoin de renforcer ce palier dans les années 1970 a déclenché une réflexion sur l'ensemble de la répartition du pouvoir au sein de la communauté de chercheurs en études urbaines et régionales, mais l'écho ne s'est pas fait sentir dans les disciplines telles que la théorie des États ou la sociologie politique. C'est vers les années 1980, avec l'apparition de nombreux enjeux et organismes internationaux, que les analyses du rôle de l'État intègrent davantage les autres niveaux de gouvernement (Sonenshein et Hogen-Esch 2006).

Au cours des années 1980 et 1990, des auteurs remettent en question l'avenir de l'État-nation à la lueur des transformations économiques et technologiques qui marquent les sociétés occidentales. La fin du modèle Post-Westphalien qui consacre le triomphe de l'État comme

forme privilégiée d'organisation politique³, est annoncée par l'ouverture des frontières, l'accélération des communications et l'internationalisation de l'économie et une culture influencée par les informations provenant du monde entier plutôt que de la communauté locale. L'expression « le village global » de McLuhan (Keohane, Joseph et Nye 2000) devient très populaire pour décrire un monde aplani où l'État n'est plus la référence géographique, culturelle et économique (Bordoni 2013). Parallèlement à ces changements économiques et technologiques, l'administration publique telle que conçue dans cet État Westphalien est questionnée. Il était clair pour bien des observateurs des années 1980 que les dimensions bureaucratiques des États avaient atteint des seuils nuisibles à la capacité des États de livrer des services publics efficacement. Les États ont accumulé les lois, les règlements, les politiques et les programmes pour en abolir qu'une infime partie, limitant ainsi leur propre efficacité (Katz et Bradley 2013). Une réorganisation des pouvoirs et de la gestion des services publics était reconnue nécessaire par plusieurs États.

By the beginning of the 1980's, the drive for centralization had peaked, and power began shifting back to state capitals⁴. No concept emerged of how responsibilities should be divided. The current era has been called a period of competitive federalism, meaning the federal government and the states are competing with each other for leadership in domestic policy (Rivlin 1992).

Plusieurs États ont ainsi revu leurs pratiques *top-down* pour adopter des stratégies plus souples où les acteurs des différents paliers et de la société civile sont impliqués. Certaines administrations n'ont pas revisité la répartition des pouvoirs, mais ont plutôt adopté de nouvelles pratiques de gestion. Ainsi, le courant du *nouveau management public* ou *new public management* imposé pour rationaliser et augmenter la performance des États s'est étendu dans plusieurs administrations publiques⁵. Cependant, cette adaptation de l'État s'est avérée insuffisante pour répondre à la montée de l'urbanisation et aux exigences de nouvelles pratiques de consultation publique.

As the performance movement gains influence across levels of government on outcomes

³ Ce système interétatique est basé sur trois principes de la souveraineté : 1- aucun État ne reconnaît d'autorité au-dessus de lui et tout État reconnaît tout autre État comme son égal; 2- de la souveraineté interne : tout État dispose de l'autorité exclusive sur son territoire et la population qui s'y trouve et aucun État ne s'immisce dans les affaires internes d'un autre État; 3- de l'équilibre des puissances : aucun État ne doit disposer de forces lui permettant de s'imposer à l'ensemble des autres États et tout État s'efforce à ce qu'aucun autre État ne parvienne à l'hégémonie.

⁴ Les auteurs se penchent sur le cas des États-Unis où les différents paliers ont tenté de s'approprier la gestion des services publics en soulignant que les municipalités sont arrivées plus tard dans cette course.

⁵ Au Québec, cette rationalisation a débuté sous l'ère péquiste dans les années 1990 et a atteint un apogée au début des années 2000 avec la *Réingénierie de l'État* du gouvernement libéral (Rouillard et al. 2004).

lends itself to multisectoral, third-party governance strategies. Whether it is achieving environmental, public health or transportation goals, achieving these broader societal objectives requires cooperation and resources that are difficult to contain or capture within conventional governmental boundaries (Osner 2008, 234).

Une vague de travaux annonce la diminution des pouvoirs de l'État-nation qui serait remplacé par des organisations internationales à vocation politique ou économique qui engendrent une dévalorisation du rôle de l'État par un transfert des pouvoirs du secteur public vers le privé (Guéhenno 1995). Les récentes transformations dans la répartition du pouvoir ont, selon certains, provoqué un détachement (*delinked*) entre l'État et certains acteurs locaux (Sonenshein et Hogen-Esch 2006). Certains ont même prôné la fin des gouvernements ou l'idée du *governing without government* (Rhodes 1996; Stephens et Wikstrom 2000).

Les objectifs étant demeurés similaires, ce sont les moyens pour les atteindre que les États ont dû développer; s'ouvrir à ce que les théoriciens en administration publique nomment *Third-party government* s'avérait être une manière d'améliorer l'efficacité, d'offrir des services publics mieux adaptés aux bénéficiaires et à leur milieu local. L'implication des autres parties prenantes a cependant engendré des défis d'imputabilité ou *accountability*. O'Leary et Bingham dressent un portrait complet des enjeux de la gestion collaborative et plusieurs auteurs de leur livre *The Collaborative Public Manager* (2008) constatent que les administrations publiques sont peu préparées à de tels changements de pratiques. Les auteurs prônent une modification des cursus académiques en administration publique, de manière à outiller les fonctionnaires pour coordonner les actions publiques dans leurs interventions.

Though trained for the control environments of hierarchical organizations, public managers working in third-party governance environments increasingly confront a world where a premium is placed on other skills and capacities, including the following:

- Activating disparate actors to come together to join in shared governance arrangements, designing and deploying, appropriate mixes of governmental tools and other incentives to gain participation and agreement.
- Negotiating and bargaining with independent actors, each with leverage to empower joint enterprise or undermine it through withholding critical resources.
- Understanding the unique incentives to cooperate in networks of policy

actors whose participation is vital to outcomes.

- Providing and communicating compelling goals and measured outcomes to motivate diverse actors to work toward common purposes.
- Building social capital and establishing trust to sustain the capacity of networks to work collaboratively.
- Developing soft leadership skills to help steer disparate interests toward consensus-based solutions.
- Establishing policy learning institutions rich in information and feedback mechanisms to improve the steering capacities of loosely connected networks (O'Leary et Bingham 2008, 241).

L'ouverture aux autres parties prenantes n'est pas perçue comme une perte de pouvoirs étatiques par tous, certains jugent que ces collaborations renforcent la capacité de l'État à offrir des services de qualité aux citoyens. Robert Keohane et Joseph Nye (2000, 12) soutiennent que les prédictions relatives aux commutations des États-nations sont erronées et que ce sont des collaborateurs, issus du privé notamment, qui se joignent à l'État-nation pour gouverner. Pour Rosenau (2000), il demeure que ce sont les États qui façonnent les dynamiques internationales et qui déterminent si elles se traduiront en projets concrets à l'échelle locale. Pour sa part, Holliday (2000) soutient que le poids de l'État central n'était pas en perte, mais plutôt en croissance grâce à son rôle prépondérant joué dans les réseaux politiques et à ses pouvoirs de coordination.

De manière générale, nous observons qu'une minorité d'auteurs juge que l'État est en perte de pouvoir alors que d'autres suggèrent que son rôle est plutôt renforcé. L'un des plus grands défenseurs de l'État est Lake. Ce dernier juge que les grandes orientations socio-économiques devraient se décider à l'échelle de l'État, car il s'agit de la seule instance capable d'accomplir les tâches menant à une véritable justice sociale :

The principal reason to bring back big government is that the national state is the scale of the state institution best able to marshal the political, discursive and material resources necessary to achieve goals of social justice, defined as a decrease in income inequality, at local, national and global scales (Lake 2002, 815).

Cependant, la majorité des théories s'inscrivent dans un mouvement de « reconception » où les théoriciens affirment que les gestes des acteurs politiques s'étendent maintenant à plusieurs

échelles, du local à l'international. La décentralisation des pouvoirs et l'internationalisation de l'économie ne renversent pas complètement le rôle central et politique de l'État-nation, mais provoquent une nécessaire révision de son rôle comme le résultat d'une réarticulation plus générale du local-régional-national-supranational. Un foisonnement théorique explose : *reconception, reorganisation, rescaling, reconfiguration*, etc. De manière générale, ces théories prétendent que l'évolution du rôle de l'État dépendra du fonctionnement des institutions et des balances de pouvoirs à toutes les échelles. Lake résume bien la position de plusieurs auteurs qui jugent que l'État n'est pas en perte de pouvoir : « Contrary to appearances, however, the power relationships of the state have not been altered by a mere redistribution of the functions of governance. What appears on the surface to be a diminution of state power is more correctly understood as a restructuring of the state apparatus » (Clark et Dear, 1984 dans Lake 2002 819).

Parmi les nombreux travaux, ceux de Jessop et Brenner ont marqué l'étude du rééchelonnement politique et plusieurs auteurs partagent leur avis sur le maintien d'un rôle stratégique des États malgré l'apparition de nouveaux paliers d'action publique. Les travaux de Brenner sur ce qu'il nomme le *Rescaled Competition State Regime* (RCSR) témoignent de nombreux changements dans les pratiques de l'État. La position de départ de Brenner est celle de Jessop et sa théorie de *Strategic Relational Approach* (SRA) stipule que nous assistons à une dénationalisation et à une décentralisation des pouvoirs (Jessop 2004, 65). La SRA de Jessop est un cadre théorique général pour analyser les structures et les stratégies à différentes échelles de la vie sociale.. Jessop s'intéresse donc à l'État comme un ensemble complexe de relations sociales où il met l'accent sur l'interdépendance de l'appareil étatique et ses pratiques envers d'autres institutions et pratiques sociales. Ainsi, la circulation du pouvoir à travers de nombreux et complexes arrangements de relations sociales à l'intérieur et à l'extérieur de l'État est au cœur des travaux de (Jessop 2004, 50).

Neil Brenner dans son livre *New State Spaces* (2004) développe cette théorie de SRA pour en arriver à un modèle raffiné qu'il nomme *Rescaled Competition State Regime* (RCSR). Cette approche démontre comment l'État a créé de nouveaux espaces de concertation et de coordination tout en conservant le contrôle sur ses divers champs de compétences. L'argument central de Neil Brenner est que le processus de réétalonnage conduisant à passer d'une phase à l'autre et à changer les échelles spatiales de la régulation socioéconomique et politique est le fait de « projets d'État » *State Projects*. S'inscrivant totalement en faux par rapport aux travaux sur l'érosion de l'État, et sa disparition programmée, l'auteur montre au contraire qu'il s'agit de

stratégies d'adaptation parfaitement en cohérence avec le changement de régime d'accumulation vers le nouveau management public. Bref, les pratiques des gouvernements répondent aux obligations que les transformations sociopolitiques dictent (Brenner 1998, 2000).

L'État et les villes

Dans les débats sur l'avenir des État-nations et leur implication dans le gouvernement des villes, des chercheurs ont vu dans le réaménagement des pouvoirs une diminution du rôle de l'État central au profit des municipalités. L'importance des grands projets de l'État diminue, accentuant ainsi le rôle des projets locaux ou citoyens dans le *nation-building* (Courchene 2006). L'OCDE rapporte que les effets des politiques centrales sur le local et le métropolitain varient considérablement. Les changements politiques, économiques, sociaux et environnementaux aux échelles locale et mondiale sont liés et les gouvernements centraux doivent s'y adapter.

The state is being challenged, not just because problems are emerging which cannot be adequately handled at state-level but because new actors are pursuing strategies that imply the redefinition of the scale at which problems should be handled and are promoting the involvement of the level at which they are active in new decision-making arrangements (Piattoni 2010, 36).

Les changements vers davantage de décentralisation ont engendré de nombreuses réflexions sur la gouvernance impliquant plusieurs paliers. L'OCDE (2001) aborde la question de la décentralisation en stipulant qu'elle a contribué à une prise en charge des affaires locales par le milieu plutôt que par l'État. Dans ce même esprit d'adapter les véhicules politiques aux enjeux qu'ils desservent, la gestion à l'échelle régionale ou métropolitaine a fait son apparition au cours des trente à quarante dernières années.

L'État, les métropoles, les municipalités et le principe de subsidiarité

Au cœur de la relation État-territoire, se trouve la notion de « bonne répartition du pouvoir » étudiée depuis longtemps en science politique (Piattoni 2010). Le débat autour du concept de subsidiarité a été mis de l'avant dans les années 1990 pour mitiger les rigidités et les coûts excessifs associés à la gestion des enjeux environnementaux. Ce concept renvoie davantage à la légitimité politique qu'à la légalité. Pour certains, la subsidiarité exige qu'un service soit fourni par le palier le plus apte, le plus efficace à le faire alors que pour d'autres, c'est davantage une

question de proximité avec le citoyen (Piattoni 2010).

In principle, some activities are best organized at precisely the same territorial scale (like transport) so countless articulations of functional jurisdictions coexisting on the same territory are in principle possible. MLG is not only about this, territories may claim for much more than responsibility over the provision of one or two services and may want to constitute themselves as self-governing communities (Piattoni 2010, 28).

Les enjeux de réorganisation de l'État-nation doivent être abordés en cohérence avec ceux de l'urbanisation et de la métropolisation, car l'action publique s'exerce désormais à tous les niveaux et parfois à plusieurs niveaux simultanément (Lazar et Leupretch 2007)

The state is being challenged, not just because problems are emerging which cannot be adequately handled at state-level but because new actors are pursuing strategies that imply the redefinition of the scale at which problems should be handled and are promoting the involvement of the level at which they are active in new decision-making arrangements (Haas 1980, 35).

La transformation des pouvoirs de l'État est intrinsèquement liée aux enjeux d'urbanisation et de métropolisation qui découlent de la mondialisation (Mowrey 2008). «L'importance grandissante que prennent les villes dans le contexte de l'urbanisation et de la mondialisation pose un défi aux arrangements intergouvernementaux traditionnels dans plusieurs juridictions, notamment au sein du fédéralisme canadien» (Cloutier, Collin et Poitras 2011, 21).

Différentes théories décrivent le rôle de l'État dans les affaires locales et métropolitaines et les écrits scientifiques sont loin de nous offrir un consensus (Hamel et Rousseau 2004). Les métropoles, faisant désormais partie d'un réseau international de compétitivité urbaine doivent compter sur les ressources des gouvernements supérieurs pour arriver à s'inscrire dans la course (Sonenshein et Hogen-Esch 2006, 472). Plusieurs auteurs partagent cet avis de dépendance des municipalités envers les gouvernements qui représentent des acteurs importants, et ce, particulièrement dans les grandes villes d'influence où les besoins financiers pour les grands projets économiques sont élevés. Plusieurs analystes soutiennent que les nouvelles structures de la gouvernance locale ont essentiellement été orchestrées par les gouvernements nationaux selon leur propre agenda politique et non selon celui des villes. Sonenshein et Hogen-Esch (2006), dans leur texte *Bringing the State (Government) Back in : Home Rule and the Politics of Secession in Los Angeles and New York City*, soulignent que l'État est souvent évincé des études sur la politique locale, alors que son rôle est majeur. En discutant de la question de la gouvernance métropolitaine, Hamel et Rousseau (2004)

soulignent la nécessaire et inévitable implication de l'État :

The governance framework is based on the mobilization of municipalities and local actors with interests in metropolitan development, and the establishment of forms of decision making in which the government appears to be one important actor but is no longer the only one. This framework has come to be seen as the most relevant for dealing with challenges imposed by globalisation, especially for increasing the competitiveness of the city-regions (Hamel et Rousseau 2004, 141).

En ce sens, la création de nouvelles structures politiques respectant le principe de subsidiarité est salutaire, mais encore faut-il que ce palier s'intègre dans le système national et global de gouvernance. La gestion des biens publics nécessite l'implication de plusieurs paliers administratifs.

Commons management cannot be done only at the local or the national level; it is cross-scale, with the larger scale institutions interfering with or supporting smaller scale ones through a diversity of mechanisms. We turn next to consider some institutional forms that facilitate interactions across scales of organization, and examine how institutions at various levels can be vertically linked, how they come into existence, and, in some cases, how they change (Berkes, Armitage et Doubleday 2007, 300).

Ainsi, la relation entre l'État et ses métropoles doit s'ajuster. Pour Rosenau, le rôle le plus important de l'État, c'est la *metagouvernance* qui est la coordination des différentes formes de gouvernance et l'assurance d'un minimum de cohérence entre elles (Rosenau 2000, 66).

Le rôle de l'État dans la gouvernance métropolitaine

La transformation de l'État pour sa nécessaire adaptation aux nouvelles réalités socioéconomiques doit nécessairement tenir compte de l'implantation de nouveaux paliers de gouvernance. Au niveau international, plusieurs études se penchent sur l'Union européenne. Alors que cette instance demeure unique en son genre, les instances métropolitaines se multiplient en toute diversité à travers le monde. Cependant, les transformations au sein de l'Union européenne sont plus documentées que les changements des rapports entre l'État et les métropoles dans les études sur la gouvernance multiniveaux. Les relations entre les gouvernements supérieurs et métropolitains sont peu abordées. D'ailleurs, Wolfe et Divay en font la remarque dans leur recension des écrits « The literature is remarkably silent on this issue: it is largely swept under the carpet » (2002, 9).

En ce qui a trait à la gouvernance métropolitaine en soi, la recension des écrits dévoile l'existence de trois perspectives principales des conceptions politiques des régions métropolitaines : l'école de la réforme *reform ou consolidationist school*, l'école des choix publics *public choice school* et le nouveau régionalisme *new regionalism* (Tomàs 2007; Heinelt 2005; Brenner 2002). Chaque courant est fondé sur des prémisses différentes et donne lieu à des modèles distincts de gestion et de gouvernance des régions métropolitaines. Le courant réformiste et le courant des choix publics, nés aux États-Unis puis exportés en Europe et au Canada, dominent le débat métropolitain entre les années 1950 et 1990 (Goldsmith 2001). Certains auteurs parlent des *old regionalisms* pour souligner la différence avec la théorie actuelle, le *new regionalism* (Sancton 2001), tandis que d'autres considèrent le régionalisme actuel comme une nouvelle phase du mouvement réformiste (Mitchell-Weaver, Miller et Deal 2000; Wallis 1994; Hamilton 1999).

Courant réformiste

Dans les années 1960, une époque où le rôle de l'État dans les affaires locales était prédominant, autoritaire et légitime, les gouvernements imposaient des réformes majeures de structure et mécanismes de gouvernance. Il s'agit de l'apogée de l'État Westphalien. Au début, dans les années 1960-70, les réformes métropolitaines venaient surtout du gouvernement central *top-down*. Ses partisans soutenaient qu'elles visaient la cohérence entre les territoires fonctionnels et institutionnels. Pour les réformistes, la fragmentation institutionnelle représentait le principal problème et la mise en place du gouvernement métropolitain à taille optimale devenait nécessaire. Ainsi, en Occident, les États ont instauré des réformes pour gérer les villes dans une perspective métropolitaine. Bien qu'elles visent la réduction de la fragmentation, ces réformes venaient ajouter un palier politique sans intégrer complètement ou faire disparaître les structures politiques urbaines de base. Ces structures à deux niveaux présentent un bilan plutôt mitigé.

En effet, ces instances métropolitaines devaient, selon Lefèvre (1998), détenir les compétences, l'autonomie et la légitimité nécessaires pour être viables. En l'absence de tels éléments constitutifs d'une solidité politique suffisante, la plupart de ces instances régionales ont été démantelées par les gouvernements supérieurs, une décennie (ou deux) après leur création. Lefèvre identifie deux éléments-clés qui ont mené à l'échec de ces nombreuses tentatives de construction d'un gouvernement métropolitain en Europe et leur application limitée aux États-Unis. 1) Les problèmes de légitimité et 2) l'autorité avec laquelle les réformes ont été

orchestrées. Face à ces gouvernements métropolitains, s'opposaient les gouvernements locaux qui craignaient pour leurs pouvoirs, les groupes de pression qui percevaient ce changement d'échelle quelque peu contestable et finalement, la population qui ne reconnaissait pas la légitimité d'un tel gouvernement (Jouve et Lefèvre 2002). Malgré ces échecs expliqués par le manque de légitimité et de concertation, l'enjeu métropolitain revient rapidement à l'agenda sous d'autres formes de solutions.

Courant des choix publics

Suites aux échecs des grandes réformes des années 1960-70, une autre approche émerge progressivement où la flexibilité et l'efficacité sont prônées. La crise économique des années 1970 marque le déclin des idées sur lesquelles s'appuyait l'école de la réforme et voit l'essor de l'école des choix publics⁶ dont les idées et principes marqueront la décennie de 1980, en Amérique du Nord et en Europe occidentale. L'évacuation institutionnelle laissait des problèmes irrésolus pour lesquels les municipalités et gouvernements d'Europe de l'Ouest se sont coalisés pour un renouveau. Ainsi, l'institutionnalisation de la gouvernance métropolitaine suit la tendance des approches économiques et se tourne vers une approche axée sur la souplesse et la compétitivité entre les municipalités comme moyen d'autoréguler les frais de gestion des municipalités. Les organisations à grande échelle étaient alors perçues comme responsables des problèmes économiques des années 1970 et le retour au *small is beautiful* devenait une solution qui permettait aux municipalités de retrouver une flexibilité, mais également une légitimité puisque le citoyen avait la possibilité de « voter avec les pieds » (M. Keating 1995, 82; Tiebout 1956). Ainsi les adeptes du *public choice* proposaient plutôt des mécanismes souples comme les collaborations intermunicipales *ad hoc* selon les besoins et les ressources.

Une nouvelle approche nécessaire

Depuis les années 1970, nous avons donc observé deux grandes tendances dans la gestion métropolitaine. Les deux modèles mis en place, soit le supra-municipal qui réfère au modèle réformiste et l'intermunicipal qui réfère au *public choice* comportaient des lacunes majeures qui ne réglaient pas les enjeux inframétropolitains. Les années 1990 ont représenté une période

⁶ Dirigée notamment par un groupe de chercheurs de l'Université d'Indiana : V. Ostrom, E. Ostrom, Bish, Warren et Tiebout (Tiebout, 1956 ; Ostrom, Tiebout et Warren, 1961 ; Ostrom et Ostrom, 1965; Bish et Ostrom, 1973; Ostrom, 1983).

d'innovation et de nouveaux projets, avec la construction d'institutions *institution building* souvent basées sur les contextes et sur les forces locales des partenariats et des arrangements volontaires (Brenner 2004; Corfee - Morlot, Maslin et Burgess 2007). La décentralisation a confirmé le besoin d'améliorer la gouvernance à l'échelle métropolitaine. C'est aux gouvernements supérieurs d'élaborer un cadre dans lequel les aires métropolitaines peuvent être en mesure de répondre sur une base individuelle aux problèmes économiques, environnementaux et sociaux qu'ils doivent affronter (Corfee-Morlot 2009). L'État doit se restructurer pour répondre aux enjeux de la métropolisation. Comme l'observe Mariona Tomàs, la notion de gouvernance met en jeu la vision du rôle de l'État : « L'État cesserait d'être l'unique instance d'intégration et de coordination des institutions et des acteurs » (Tomàs 2007). En conséquence, il importe de tenir compte du contexte national dans l'analyse de la gouvernance métropolitaine. « The influence of national politicians on regional and local matters is very strong. Institutions are facilitated by secure, regular funding, but usually senior-level politicians are unwilling to cede power, resources and influence » (Wolfe et Divay 2002, 29).

Courant du nouveau régionalisme

C'est donc une nouvelle approche par le milieu qui s'impose dans les années 1990. Même si elle diffère d'un pays à l'autre, cette approche du nouveau régionalisme mène à la création de plusieurs projets métropolitains en Occident. Dans cette nouvelle approche le rôle du gouvernement central est atténué puisqu'il ne représente plus le seul instigateur légitime et autoritaire, ou du moins ces actions se font en concertation avec le milieu. «Today, the government's weakness has found its corollary in the emergence of new actors who appear just as legitimate as the government and who act as equals. This is the new forms of public action are developing under the sign of partnership and negotiation between the territorial authorities » (Lefèvre 1998, 18).

Le nouveau régionalisme comprend une notion de gouvernance métropolitaine sans qu'il y ait nécessairement une consolidation institutionnelle et propose une gouvernance à large échelle à travers des réseaux politiques d'agences gouvernementales de différents niveaux, tout comme des acteurs non-gouvernementaux ou du secteur privé (Kübler et Schwab 2007). Cette approche de nouveau régionalisme se caractérise par une gestion locale et souvent volontaire où l'État central joue un rôle indirect. En effet, ce n'est pas parce que les localités se préoccupent de la question métropolitaine que l'influence des gouvernements supérieurs

disparait. Selon Lefèvre, les politiques de décentralisation ont largement contribué à l'émergence du nouveau régionalisme : « This has resulted in the abandoning of authoritarian institutional reforms and the emphasis being placed on voluntary local participation and flexible approach » (Lefèvre 1998, 18). Le processus de construction d'un espace métropolitain est donc plus long puisqu'il repose sur des principes de partenariats et de négociations, mais ces derniers éléments sont porteurs d'espoir et annoncent des résultats plus probants que ceux des anciennes réformes par l'État. L'unicité de ces réformes laisse donc peu de place aux prédictions puisque la réussite de cette construction de plate-forme métropolitaine dépend de la volonté à répondre aux enjeux urbains de la part des acteurs qui l'incarnent Hamel et Rousseau (2004, 156) soulignent que c'est aux acteurs locaux que revient le rôle de concevoir et de mettre en œuvre un espace métropolitain en collaboration avec le gouvernement provincial. Lefèvre aborde l'importance du rôle des ville-centres dans cet espace de collaboration et souligne qu'elles doivent nécessairement comprendre le poids des périphéries dans leur développement pour réussir à établir un dialogue constructif (Lefèvre 1998).

L'importance de l'échelle métropolitaine est largement affirmée dans les écrits, mais les auteurs sont généralement prudents en ce qui a trait à l'évolution du nouveau régionalisme et sa viabilité comme mode de gestion. Concernant les origines du nouveau régionalisme, nous retenons le travail de recension des écrits fait pour le compte de l'OCDE par Corfee-Morlot et al. qui soutiennent que les nouveaux modèles de gestion métropolitaine sont désormais uniques et adaptés aux réalités locales. Par conséquent, leur existence sera assurée par la volonté politique et le maintien d'une culture de coopération (Corfee-Morlot 2009).

L'approche analytique de la prise de décisions à l'échelle métropolitaine de Wolfe et Divay nous enseigne que la coopération est effectivement un élément majeur du succès de la gouvernance métropolitaine selon le nouveau régionalisme (2002). Wolfe et Divay citent Keating et Papadopoulos qui entretiennent des discours divergents sur l'émergence d'une culture de coopération. Pour Keating (1997) la politique a été évincée des analyses de la gouvernance métropolitaine et l'approche d'autorégulation prônée par l'école du nouveau management public porte atteinte aux notions de démocratie, de citoyenneté et de cohésion sociale intrinsèques à la politique. Au contraire, Papadopoulos affirme que les pratiques de nouveau management public (table de concertation, réseaux, etc.) ont contribué à l'essor du nouveau régionalisme (Papadopoulos 2001).

L'insertion du palier métropolitain dans le système politique

La création d'un palier métropolitain a donc traversé différentes étapes pour désormais faire partie d'une gouvernance où plusieurs niveaux se complètent ou se rivalisent. « At the same time, metropolitan areas concentrate and reflect the activities and impacts of all levels of government. How these influences can be untangled? » (Wolfe et Divay 2002, 12). John Stuart Hall dans son texte *Who Will Govern American Metropolitan Regions?* (2004) se questionne sur les prochaines évolutions de la gouvernance régionale et souligne que la légitimité politique est un élément majeur en démocratie et quelle a été peu étudiée (Hall 2004, 11).

À l'heure où les structures métropolitaines se multiplient, il est pertinent de se questionner à l'égard de leur intégration aux structures politico-administratives établies. Piattoni rappelle que la création d'une instance administrative est loin d'être anodine, car même une structure temporaire ou très légère peut faire l'objet de revendications pour davantage de légitimité et de pouvoirs par les acteurs qui l'incarnent (Piattoni 2010). Lorsqu'un État crée une structure, il doit s'attendre à ce que les acteurs de cette structure cherchent à se voir octroyer davantage de pouvoirs que le gouvernement central avait prévu initialement (Piattoni 2010, 46). Bien que les instances métropolitaines disposent de structures et d'outils divergents, il y a lieu de penser que la création de ces instances a consolidé le rôle de l'échelle métropolitaine pour la gestion de certains enjeux, a transformé les relations entre administrations municipales et avec les paliers supérieurs (Brenner 2004, 283).

Les relations entre le palier métropolitain et les paliers de gouvernement supérieur sont en pleine émergence ou mutation dans plusieurs pays. Bien que le nouveau régionalisme mette en évidence le caractère *bottom-up* de la nouvelle planification métropolitaine, il demeure que la plupart des institutions doivent être le fruit d'une législation adoptée par les gouvernements et plusieurs d'entre elles subsistent grâce au financement de l'État. Cependant, cette relation est teintée par l'autonomie grandissante de ces instances qui gagnent en légitimité au fur et à mesure que les acteurs s'en approprient les mécanismes. (Jouve et Lefèvre 1999; Wolfe et Divay 2002, 12; M. Keating 1998).

Le palier métropolitain, bien que sa légitimité et sa notoriété soient en croissance, tarde à être reconnu comme un véritable palier d'intervention. Premièrement, les instances métropolitaines ne sont généralement pas reconnues formellement par les États, notamment les constitutions des États-Unis et du Canada ne les reconnaissent pas. Par contre, la prise en considération est variable selon les territoires. Les auteurs mentionnent qu'il n'est pas clair dans la littérature si les

agences métropolitaines sont considérées comme de réels partenaires par les gouvernements supérieurs. Ils soulignent que le nouveau régionalisme est surtout défendu par les chercheurs, mais qu'en pratique les organismes métropolitains ne sont pas nécessairement des partenaires à part entière (Wolfe et Divay 2002, 12). Par ailleurs, (Hamel et Rousseau 2004), dans leur étude du cas de Montréal, soulignent le décalage entre ce discours universitaire et médiatique et la réalité politique. Dans les études empiriques, les auteurs notent que les enchevêtrements de paliers d'autorité dans un système hiérarchique sont reconnus comme potentiellement conflictuels et qu'une séparation claire des fonctions entre paliers hiérarchiques peut solutionner les problèmes (Wolfe et Divay 2002).

Les négociations entre le palier métropolitain et les paliers supérieurs sur la division des responsabilités et du financement peuvent s'avérer très ardues. En ce qui a trait aux ressources fiscales, les travaux sur les relations entre les gouvernements supérieurs et locaux sont nombreux, entre autres, ceux portant sur le fédéralisme fiscal. L'étude des modèles canadien et étatsunien, qui divise les responsabilités fiscales et les sources de revenus par palier, traite souvent des difficultés à distribuer les pouvoirs de taxation et autres moyens de financement de manière équitable et représentative entre les villes, les états et le fédéral. Stephens et Wikstrom (2000) abordent cette question et affirment que l'implantation d'une instance métropolitaine n'a pas résolu la disparité des ressources fiscales en territoire métropolitain.

Again it must be pointed out that the structure of the federal system (federal-state-local) as well as the underlying cultural norms listed by Greer, have a direct impact on the financing of local government and the failure of larger governments to redistribute financial resources to poorer states and core cities at the center of our urban regions (Stephens et Wikstrom 2000, 162).

Ces complexités semblent, selon Kathryn Foster (1997), avoir favorisé la prolifération de *special purpose authorities* aux États-Unis. Elle affirme que ces modèles de gestion de services publics sont populaires pour deux raisons. Dans un premier temps, ces *special purpose authorities* ont des structures politiques plus souples pour offrir une variété de services à l'échelle locale et régionale, notamment en matière de transport en commun. Dans un deuxième temps, ces structures sont populaires parce qu'elles sont moins sujettes aux contraintes politiques des États, notamment en matière de financement. Dans le cas de Montréal, nous verrons que les deux types d'instances métropolitaines sont présents, soit l'Agence métropolitaine de transport (AMT) qui est un bras gouvernemental pour le transport collectif ou ce qu'on appelle un *special purpose authority*. La CMM est quant à elle une instance de gouvernance métropolitaine

multidisciplinaire dirigée par les élus locaux.

Fédéralisme

L'analyse du jeu entre les paliers varie grandement selon le régime politique en place. Ainsi, un système fédéral comme le Canada est déjà organisé en paliers avant que la gouvernance horizontale et les jeux de pouvoirs verticaux ne prennent place. Cette fragmentation institutionnelle influence donc la répartition des ressources et les stratégies des acteurs. Les universitaires reconnaissent que le fédéralisme et la gouvernance multiniveaux partagent plusieurs éléments similaires, cependant le fédéralisme est centré sur les institutions composant le système politique alors que le second considère ces instances hiérarchiques comme un système auquel répondent l'ensemble des autres acteurs du système. Si le fédéralisme et la gouvernance multiniveaux trouvent écho l'un dans l'autre, ce n'est pas le cas des systèmes unitaires que certains remettent en question avec la croissance de la globalisation, de l'urbanisation et de la métropolisation.

Fédéralisme canadien

Au Canada, le statut des municipalités est enchâssé dans la constitution qui stipule par l'article 92.8 de l'Acte constitutionnel de 1867 que les municipalités relèvent du gouvernement provincial et par conséquent, elles sont considérées comme des «créatures des provinces». Selon l'interprétation de cet article, Stoney mentionne qu'au Canada, les arrangements multiniveaux actuels pour gérer les villes sont considérés comme dépassés *outdated* et dysfonctionnels. Selon lui, le « fédéralisme en sablier » pour définir le contrôle des provinces, particulièrement au Québec, alourdit la fourniture des services publics (Stoney 2006).

The Supreme Court of Canada⁷ interpreted these powers to mean that city authorities are technically not governments but are statutory bodies only, restricted to powers expressly conferred by provincial statute. This division of powers has created two very different categories of municipal relationships: provincial-municipal and federal- municipal (Wong 2002, 1).

Les pratiques varient d'une province à l'autre et c'est particulièrement le cas du Québec où l'application de la constitution et son interprétation font souvent l'objet de revendications de la

⁷ R. v. Sharma ([1993] 1 S.C.R. 650)

part du gouvernement québécois qui protège ses responsabilités et son emprise sur les municipalités. Au Québec, l'expression de fédéralisme en sablier est largement employée pour caractériser l'emprise du gouvernement provincial sur les affaires municipales. Ainsi, le gouvernement du Québec s'assure de contrôler les dépenses reliées à ses compétences, même si les fonds proviennent du fédéral. Le Québec a toujours refusé que les fonds du fédéral soient directement octroyés aux municipalités (Bache et Flinders 2004; Wong 2002). En matière d'infrastructure, l'exemple de la Société de financement des infrastructures locales du Québec (SOFIL) est parlant puisqu'il s'agit d'un programme spécial créé par le gouvernement du Québec pour canaliser les sommes mises à la disposition des municipalités par le gouvernement fédéral et ainsi déterminer lui-même les investissements en infrastructures municipales.

Si les municipalités sont souvent présentées comme le palier d'intervention le plus près du citoyen et par conséquent le plus apte à répondre aux besoins locaux, la pratique atténue cette légitimité. En effet, les villes ne disposent pas des ressources financières nécessaires pour offrir les services et elles sont en position de dépendance financière face à l'État. Garcea et Pontikes soulignent que contrairement au Québec, la Saskatchewan laisse beaucoup de place au fédéral dans la gestion de projets et de programmes. Stoney partage cette lecture et juge que le cadre bi palier actuel n'incorpore pas les villes dans les relations intergouvernementales et que par conséquent, elles demeurent des distributrices de services et dépendantes des paliers supérieurs (Stoney 2006; Garcea et Pontike 2004). Stoney ajoute que le développement historique du fédéralisme canadien a limité le développement des compétences municipales en raison d'une dépendance des municipalités face aux interventions gouvernementales (Stoney 2006).

Ce système est amené à changer en raison des pratiques de gouvernance qui s'implantent à tous les niveaux. Graham fait remarquer que la gouvernance et l'ouverture à la société civile qu'elle engendre transforme les relations entre paliers.

Hence the observation about how Canada has moved from a tri-level intergovernmental relations to a governance model. A question for the future is to what extent municipal governments will still be part of the equation as federal and provincial links with voluntary sector become more established? (Graham 1998, 235).

Inter gouvernementalisme

Une autre approche très focalisée sur les paliers est celle de l'inter gouvernementalisme qui est

similaire au fédéralisme. L'inter gouvernementalisme se penche sur les interactions entre gouvernements, comme son nom l'indique et moins sur la gouvernance comme mode de gestion ouvert aux contributions du secteur privé et de la société civile. Friedman souligne que la gestion métropolitaine dépend des décisions de l'État : « Although the concept of governance is inclusive of both the corporate sector and organised civil society, it is the state that is ultimately responsible for political decisions and their outcome » (Friedmann 1998, 16). Les relations intergouvernementales tiennent surtout compte de l'État et de ses représentants selon les règles que le régime politique établi.

Les relations intergouvernementales lorsqu'elles traitent de la gouvernance métropolitaine, touchent trois domaines politiques, selon (Wolfe et Divay 2002); soit les pouvoirs et le degré d'autonomie accordé à l'instance métropolitaine, le niveau de ressources fiscales et les règles du jeu même s'il y a une bonne gouvernance désirée par les acteurs directement impliqués. Généralement les articles étudient de manière plus spécifique le rôle du gouvernement dans les affaires métropolitaines et non le jeu des interactions entre ces paliers comme le souligne Piattoni (2010) qui distingue l'approche des relations intergouvernementales de la gouvernance multiniveaux. La gouvernance multiniveaux permet l'analyse des influences politiques auprès des représentations de l'État. Ce spectre plutôt large engendre donc une complexité que l'étude des relations intergouvernementales ne peut capter. « This diversity of actors adds an intriguing complexity to multilevel governance, as some non-public actors tend to be almost as hierarchically structured and vertically integrated as systems of political institutions » (Peters et Pierre 2004, 82). Les jeux d'influence et de pouvoir s'exercent donc à plusieurs niveaux. Les acteurs métropolitains doivent donc interagir avec ceux des autres paliers pour assurer le bon développement de leur projet.

Conclusion

Dans le cadre de ce mémoire, nous nous intéressons aux interactions entre paliers hiérarchiques et celles des acteurs d'un même palier pour comprendre la façon dont ces acteurs s'approprient les différents mécanismes, formels ou non, pour faire valoir leurs intérêts dans le contexte institutionnel montréalais. Gibbs et Jonas (2000) soulignent avec raison que les acteurs doivent se questionner sur le niveau approprié de gestion d'un enjeu avant de s'y attarder, et ce, particulièrement lorsque ces enjeux engendrent des effets de débordements ou *Spill over effects*.

Nous avons vu que la science politique a établi différents cadres conceptuels ou adapté les approches conventionnelles pour étudier les changements dans la répartition des pouvoirs entre les différents paliers de gouvernement pour que la réponse aux besoins provienne d'un palier adapté aux enjeux. Cette réorganisation est menée dans un contexte où la gouverne des États et des villes s'effectuent de plus en plus en concertation avec la société civile. Dans le cadre de la présente recherche, l'objectif est moins d'évaluer la perte ou le gain de pouvoirs de l'État et davantage de dresser un portrait clair de l'ensemble des acteurs du système et de voir notamment comment le palier métropolitain s'introduit dans ces interactions à multiples niveaux. Comme l'explique Meier il y a place pour étudier les interactions entre chacun des éléments du système de gouvernance:

Research on governance has extensively explored the complex interactions of governmental, nongovernmental, and for-profit entities in the execution of public policy. It has consistently failed, however, to model empirically the joint effects of political and bureaucratic actors in governance systems. To address this issue, a theory of multilevel governance built upon the foundation of representative bureaucracy was developed and tested. The results show that a priority for systematic research should be the identification of approaches and settings for examining the multilevel aspect of governance (Meier, O'Toole Jr et Nicholson-Crotty 2004, 31).

L'intergouvernementalisme est donc plus restreint et se rapproche davantage des études sur le fédéralisme que les approches axées sur la gouvernance. Le prochain chapitre s'attarde donc à la gouvernance multiniveaux (GMN) qui non seulement capte la gouvernance de l'État, mais permet également de saisir la gouvernance locale et métropolitaine et les interactions de l'ensemble de ces paliers avec les acteurs de la société civile.

Chapitre 2 : La gouvernance multiniveaux

Le chapitre précédent a démontré le foisonnement des études concernant le rééchelonnement du pouvoir, notamment l'importance du rôle de l'État dans la gouvernance métropolitaine. Nous avons également vu que l'apparition de nouveaux paliers (internationaux et surtout métropolitains) et les préoccupations pour la décentralisation dans plusieurs États engendrent une réorganisation des pouvoirs sur différents niveaux. Alors que certains universitaires s'attardent à démontrer que l'État a plus ou moins de pouvoirs selon leur perspective, nous nous sommes intéressés à la gouvernance multiniveaux qui selon plusieurs auteurs se veut être un cadre exploratoire flexible et holistique. Le chapitre qui suit présente le contexte d'élaboration de cette approche, une définition de la gouvernance multiniveaux, les quatre éléments qui la composent et les motifs nous ayant incités à adopter cette approche.

Origines et attentes de la gouvernance multiniveaux

Les dynamiques politiques engendrées par la création de l'Union européenne ont transformé l'analyse politique qui depuis plusieurs décennies se campait sur des théories et des approches relativement stables. L'accélération de la mondialisation et l'intérêt grandissant pour la décentralisation vécue en Europe ont mené à un foisonnement intellectuel très riche où la science politique, les relations internationales et les études urbaines se sont rencontrées. Parmi les nombreuses approches et théories développées pour adapter les cadres conceptuels devenus trop rigides pour analyser ces grandes transformations politiques, est née la gouvernance multiniveaux (GMN). Cette innovation conceptuelle a été attribuée par Gary Marks dans le cadre de ses travaux pour décrire les développements politiques européens suite à la réforme majeure de 1992 (Stein et Turkewitsch 2008, 7). « This idea was first articulated in response to the emergence of the European Union, with its dispersal of authority-both vertically; to a new level of governance, and horizontally, to nonstate actors » (Phytian 2007, 304). D'autres ont attribué la paternité des concepts derrière la GMN à Fritz Scharpf avec sa théorie du *joint-decision trap* où il suggère que les membres d'un même gouvernement adoptent une attitude de négociations et penchent vers le plus petit dénominateur commun pour atteindre un consensus et que, par conséquent, le choix retenu ne sera pas nécessairement le meilleur (Scharpf 1988, 1997; Jachtenfuchs 2001).

L'intégration européenne a effectivement mené à de nouvelles façons de faire où les canaux de

communication et de négociation se sont multipliés à grande vitesse. Le concept de gouvernance multiniveaux permet d'aller au-delà des structures institutionnelles et de capter les interactions en périphérie de l'objet spécifiquement visé par la recherche. La GMN permet ainsi d'intégrer davantage les acteurs de la société civile dans les dynamiques politiques entre les villes, les régions et les gouvernements (Marks 1993; Corfee-Morlot 2009; Bulkeley et Betsill 2006).

Une définition de la gouvernance multiniveaux

Les nombreuses approches de la gouvernance multiniveaux ont mené à différentes formulations de sa définition, mais de manière générale, on y retrouve deux éléments que Horak résume ainsi :

First, multilevel governance occurs in a condition where power is fragmented among autonomous agents who nonetheless must engage with each other in order to achieve policy goals. Early work on MLG usually focused on the fragmentation of power among multiple levels of governments that operate at different spatial scales (Marks 1993) but recent definitions also draw attention to the fragmentation of power across the public-private divide (Peters et Pierre 2004, 82). Second, MLG itself is usually seen as a set of coordinated governing processes that respond to this condition; in other words, it involves mechanisms and strategies of coordination adopted in the face of complex reciprocal interdependence among operationally autonomous actors (Jessop 2004, 52) (Horak 2012, 229).

La formulation plus synthèse de Brown tient lieu de définition de la gouvernance multiniveaux pour notre étude : « condition of power and authority that is shared in institutional relationships in which the scope of public policy and the mechanisms of policymaking extend by necessity beyond jurisdiction of single government » (Brown 2007, 97 cité dans; Stoney et al. 2009).

Il y a quatre aspects intrinsèquement liés à la gouvernance multiniveaux et les deux premiers sont liés à l'épistémologie même du concept. Premièrement, cette approche réfère à la gouvernance qui considère la présence et l'influence des acteurs de la société civile dans la recherche d'atteinte d'objectifs communs. Deuxièmement, cette gouvernance a lieu à plusieurs niveaux et elle implique les gouvernements de chaque palier⁸. Troisièmement, la bataille pour

⁸ Dans un système fédéraliste comme le Canada, cet aspect est clairement défini par la constitution qui détermine les responsabilités de chaque palier et, par le fait même, régit plusieurs rapports de pouvoir. La dimension

l'obtention de pouvoirs par les acteurs et institutions des différents niveaux, influencent la qualité de la coordination de la gouvernance multiniveaux. Quatrièmement, la gouvernance multiniveaux est une forme de jeu politique puisqu'elle s'inscrit dans une toile institutionnelle qui façonne et contraint l'action politique (Peters et Pierre 2004, 77-82).

Foisonnement théorique

Cette nouvelle approche de gouvernance multiniveaux avait donc un laboratoire politique avec les multiples initiatives de décentralisation, réformes métropolitaines, construction de réseaux intermunicipaux soutenus par la Commission union européenne (Brenner 2004, 286). Ainsi, les recherches ont pris différentes directions et c'est également ce qui s'est produit en gouvernance multiniveaux. Plusieurs experts de l'Union européenne ont repris le concept de gouvernance multiniveaux et l'ont développé ou critiqué. La multiplication des définitions et approches entourant l'émergence de la gouvernance multiniveaux est frappante. Les termes « *multi-level governance, multi-tiered governance, polycentric governance, multiperspectival governance, FOCJ (functional, overlapping, competing jurisdictions), fragmentation⁹ (or spheres of authority), and consortio and condominio* » (Hooghe et Marks 2003, 2) pour n'en nommer que quelques-uns, ont fait leur apparition depuis un peu plus d'une décennie afin d'expliquer les relations entre les paliers d'intervention dans les enjeux métropolitains.

L'utilité de la gouvernance multiniveaux fait l'objet de nombreux débats théoriques, on lui a reproché d'être un simple amalgame de théories, d'être trop descriptive, de surévaluer l'autonomie des acteurs internationaux, de percevoir les relations internationales comme une dynamique *top-down* sur laquelle la GMN mettrait d'ailleurs trop d'accent et on lui reproche aussi de se servir du cas européen pour établir une théorie qui ne s'applique pas nécessairement à d'autres États et d'ignorer les interactions internationales en dehors du périmètre européen (George 2003). Simona Piattoni dans *The Theory of Multi-level Governance. Conceptual, Empirical, and Normative Challenges* (2010) répond à ces critiques principalement en mentionnant que la GMN est plus qu'une description et qu'elle génère bel et bien des hypothèses aussi valables que celles d'autres théories. Concernant l'autonomie des

institutionnelle de la GMN est donc critique, en partie parce que ce sont les institutions qui définissent les liens entre les différents paliers de gouvernements. La gouvernance incluant différents paliers institutionnels mène directement à une interrogation sur la nature des liens entre ces paliers. Bien que les individus puissent servir de lien, les liens entre les institutions sont d'abord déterminés par leurs structures et leurs règles de fonctionnement qui régissent toute action.

⁹ Ce concept élaboré par James Rosenau est une contraction de fragmentation et intégration (Rosenau, 2004, p. 37)

acteurs internationaux, elle réfute que les stratégies internationales découlent du cadre institutionnel et sont animées par des objectifs et des visions normatives différents. Ainsi, les stratégies dépendent des institutions et des mécanismes que l'on retrouve à un niveau supérieur ou inférieur et l'approche de la GMN permet de capter ces effets (Piattoni 2010, 91).

Deux grandes tendances

Le foisonnement intellectuel pour la gouvernance multiniveaux est large et parmi ses défenseurs, nous observons deux grandes tendances où certains chercheurs perçoivent la GMN comme une théorie permettant de formuler des hypothèses vérifiables alors que d'autres considèrent la GMN comme un outil conceptuel pour comprendre le fonctionnement des nouvelles sphères d'autorité et éventuellement formuler de nouvelles théories.

Relationships among institutions at different tiers of government in this perspective are believed to be fluid, negotiated, and contextually defined. Previously hierarchical models of institutional 'layering' for example, formal treatments of federalism are being replaced by a more complex image of intergovernmental relations in which subnational authorities engage in direct exchange with supranational or global institutions and vice versa. In this context, multi-level governance has emerged as both an important real world phenomenon and a scholarly model (Peters et Pierre 2004, 75).

Dans la recherche canadienne, le fédéralisme semble avoir fait pencher les chercheurs vers une interprétation de la gouvernance multiniveaux comme un système politique fédéré où la gouvernance se situe à chaque palier (Horak 2012; Wong 2002; R. Young 2009). D'ailleurs, le plus gros projet de recherche sur le sujet *Public Policy in Municipalities* a publié plusieurs ouvrages où la gouvernance multiniveaux s'apparente au fédéralisme et à l'étude des relations intergouvernementales (Horak 2012; Tolley et Young 2011). Nous avons observé que les recherches canadiennes sont plutôt empiriques contrairement aux études européennes qui portent davantage sur les conceptions théoriques. Le Canada étant une fédération, les chercheurs semblent avoir penché pour une approche où la GMN constitue un modèle politique en soi, voire un système. Pour nous, la gouvernance multiniveaux demeure à ce jour un outil conceptuel qui nous sert de cadre analytique pour mener une étude empirique et ainsi alimenter cette discipline en pleine effervescence.

Première constituante de la gouvernance multiniveaux : gouvernance

La gouvernance est un concept qui a largement dépassé la discipline de science politique pour désormais être appliqué dans plusieurs secteurs de recherches et sphères d'activités. Les origines de la gouvernance remontent aux années 1970 alors que les travaux de science politique démontrent que les États ont dû apprendre à gouverner en impliquant davantage la société civile (Piattoni 2010). Dans les années 1980-90, les États ont été aux prises avec de grandes difficultés à fournir efficacement les services publics. Ces critiques fusaient de la droite qui dénonçait la bureaucratie et la « taxation » excessive alors que la gauche critiquait la qualité de l'offre des services fondamentaux comme la santé et l'éducation.

Cette époque de mécontentement a obligé les gouvernements à gérer avec plus d'ouverture et à intégrer les citoyens en cours de processus de formulation de politiques publiques. Les gouvernements ont pris conscience des apports que les organisations non-gouvernementales pouvaient apporter. Les organisations non-gouvernementales ont gagné en influence et ainsi obligé les autorités à les considérer, voir à gouverner avec leur approbation. Le lobbying c'est donc institutionnalisé et fait désormais partie des pratiques de gouvernance (Piattoni 2010; Fairbrass et Andrew 2004).

Le concept de gouvernance prend de l'importance dans plusieurs champs de recherche et pour les politologues, la participation citoyenne, l'influence des lobbys, les méthodes de consultation et concertation sont considérées dans les analyses. Plusieurs théories et approches découlent de ce concept, mais nous pouvons relever trois types d'analyse. Premièrement, il est possible d'adopter une perspective davantage sociologique et de se concentrer sur l'émergence d'activités, de réseaux et d'expertise au sein de la société civile. Deuxièmement, certains se penchent sur les mouvements nationaux et internationaux d'acteurs de la société civile créés sous l'impulsion engendrée par l'apparition de nouvelles instances politiques, notamment au palier métropolitain ou international. Troisièmement, les études peuvent également porter sur le rôle joué localement, nationalement et internationalement par les organismes civils dans les champs qu'ils défendent. C'est surtout selon cette dernière approche que nous abordons le rôle de la société civile.

La gouvernance contribue à la fragmentation horizontale des pouvoirs au sein d'un même palier politique puisque les décideurs doivent consulter la population et le privé. La popularité de la gouvernance et de l'ouverture des réseaux politiques horizontaux a mené les chercheurs à questionner l'effet de l'action publique locale sur les décisions nationales (Bulkeley 2005;

Bachtiger et Hitz 2007). Notamment, les études sur les réseaux internationaux couvrent ce champ de l'action publique Bulkeley (2005) mentionne que les études sur les coalitions internationales de défense de l'environnement ont démontré qu'au final, l'autorité de ces réseaux était intrinsèquement liée à l'arène politique traditionnelle, particulièrement l'État-nation (Bulkeley et Betsill 2005).

Gouvernance et gouvernance multiniveaux

En introduction, nous avons abordé le nouveau management public et la gouvernance dont les prémisses encouragent les espaces délibératifs et collaboratifs. Si elle est au cœur de la gouvernance multiniveaux, la gouvernance a été abordée de différentes manières par les universitaires. Ainsi, d'autres approches abordent la gouvernance de manière très similaire à la gouvernance multiniveaux. La *network governance* met l'accent sur les formes informelles de réseaux d'influence et sur la recherche de consensus comme réponse à un enjeu politique plutôt que d'analyser l'ensemble de la démarche politique comme en GMN. « The core idea of network governance is that political actors consider problem-solving the essence of politics and that the setting of policy-making is defined by the existence of highly organized social subsystems » (Kohler-Koch, Beate et Eising 1999, 5).

Une autre approche est celle de la *committee governance*, mais celle-ci s'adresse spécifiquement aux études sur l'Union européenne, car les travaux considèrent la définition de comité comme des instances intégrées aux structures de l'Union européenne. « Their specific task is solution-finding and not legislative, they live in the shadow of law » (Piattoni 2010, 87). Ces comités sont composés d'experts techniques dont les recommandations pratiques serviront à soutenir le consensus politique. Ils s'apparentent aux commissions parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec ou aux Comités parlementaires du gouvernement du Canada.

Le troisième mode du *new mode of governance*, consiste à sélectionner des groupes d'acteurs et à leur accorder un rôle de conseiller de manière ponctuelle. Il s'agit d'une méthode répandue dans la communauté européenne et au Canada et dans le cas de Turcot, nous verrons que le Comité vigilance Turcot s'apparente à ce genre de comité.

Like committees and unlike networks, the identity of the members is selected among those that have particular resources to exchange: they are stakeholders in the strong sense of the word. They are in the shadow of hierarchy (Piattoni 2010, 89).

Deuxième constituante de la gouvernance multiniveaux : présence de plusieurs paliers

La revue des écrits a permis de démontrer que l'arrimage des activités des paliers de gouvernements représente un enjeu majeur. L'analyse de la gouvernance de manière intégrée oblige une considération des structures institutionnelles à chaque palier d'intervention et des règles qu'on y retrouve à chaque niveau et entre ces niveaux. Les outils pour percevoir ces interactions devraient pouvoir s'appliquer à différents types de régimes, comme le fédéralisme déjà constitué en hiérarchie et d'autres plus centralisés comme les États unitaires. La gouvernance multiniveaux s'est avérée être une des principales approches permettant de capter le déploiement de ces stratégies sur plusieurs niveaux de gouvernement et les faiblesses de certaines jonctions. «For this reason, multi-level governance appears more apt at revealing what is « being undone » than at precisely sketching what is « taking shape». And yet, the contours of the new governance structures are beginning to emerge» (Piattoni 2010, 178).

Nous avons vu plus haut que le fédéralisme est un système politique organisé en paliers, ce qui engendre la présence de plusieurs acteurs institutionnels sur un territoire donné et par conséquent, une forme de fragmentation verticale (Stuart Hall, 2004,19). Plusieurs rapprochements sont à faire entre ce modèle de gouvernement et la gouvernance multiniveaux qui accorde elle aussi beaucoup d'importance aux paliers. Scharpf (1997) est le premier à faire des parallèles entre les deux, alors que Stein et Turkewish mentionnent que la GMN a une dette envers le fédéralisme puisque tout comme dans le fédéralisme, la GMN concerne les relations entre un gouvernement central et des autres parties prenantes (Stein et Turkewitsch 2008). Les auteurs européens ayant généré une grande part de travaux de la GMN, Hooghe et Marks statuent que le premier type de GMN de leur typologie représente une forme de fédéralisme (Hooghe et Marks 2003).

Selon Kenneth Wheare le fédéralisme se définit comme un « system of power sharing that allows the central government and the regional governments to be, each in its own sphere, coordinated and independent» (Wheare 1964, cité dans; Levi 2010). Pour ceux qui considèrent la gouvernance multiniveaux comme un système en soi, il n'y a guère de différence entre la GMN et le fédéralisme. Pour ceux qui perçoivent la GMN davantage comme un outil conceptuel, la GMN apporte de nouveaux éléments d'analyse puisque les éléments ou les acteurs hors du cadre institutionnel et les croisements entre paliers deviennent l'objet d'étude. Dans le cadre de notre recherche, nous considérons la GMN comme un cadre conceptuel d'analyse auquel le fédéralisme se soumet très bien puisque nous y retrouvons 1- de multiples niveaux, 2- des références territoriales très fortes, 3- l'implication de la société civile et finalement 4-un système

de reddition de comptes *checks and balances* (Piattoni 2010). Certains vont même jusqu'à dire que la croissance rapide de la GMN comme système forcera les États unitaires à adopter des structures plus similaires : « Possibly there will be in the future an institutionalization of these regions that goes beyond mere cross-frontier cooperation. This would constitute a new aspect of contemporary federalism and point the way to overcome the obsolete formula of the nation-state » (Levi 2010, article en ligne). La GMN offre donc un spectre beaucoup plus large d'analyse que le fédéralisme.

En effet, la gouvernance multiniveaux se distance des institutions pour obtenir une vue globale des enjeux analysés. Dans le cadre de notre recherche, nous avons constaté que les nuances entre niveau et échelle sont tangibles dans la réalité-terrain. En effet, (Gibson, Ostrom et Ahn 2000) définissent *scale* ou en français échelle comme une unité spatiale, temporelle et quantitative et une dimension analytique permettant de mesurer un phénomène alors que *level*, niveaux ou paliers en français, renvoie à une unité d'analyse clairement rattachée à une position sur la dite échelle. Ainsi, l'échelle renvoie aux discours publics et les niveaux aux institutions, ce qui nous permet de mieux considérer l'ensemble des interactions entre les acteurs de tous les niveaux et les effets de ces dynamiques.

Palier métropolitain

Notre recherche se penche sur les interactions à tous les niveaux, avec une attention particulière aux rôles joués par les instances métropolitaines. Le palier métropolitain est peu abordé dans la gouvernance multiniveaux bien qu'il vienne déstabiliser les hiérarchies des régimes établis. Nous jugeons que les institutions de ce palier doivent être intégrées aux recherches en GMN pour réellement capter les dynamiques verticales et horizontales, car ces instances réunissent les municipalités. Pour certains comme Stephens et Wikstrom (2000, 149), l'introduction du palier métropolitain vient complexifier un système déjà en place. Le système fédéral, où la prise de décision et de livraison de services est répartie selon chaque niveau de gouvernement (fédéral, provincial et local), est selon eux déjà complexe et l'ajout d'un niveau d'intervention ne peut le simplifier. Par contre, si nous croisons cette réflexion avec les écrits des auteurs spécialisés en gouvernance métropolitaine, nous pouvons supposer qu'une gouvernance métropolitaine efficace pourrait neutraliser les effets de débordement causés par l'urbanisation. D'ailleurs l'OCDE remarque que le manque de coopération intermunicipale représente un obstacle majeur dans différents secteurs, notamment ceux de l'environnement et des transports, et il souligne que le palier métropolitain est le plus adapté pour coordonner ces

interventions. « The underutilised inter-municipal coordination tools within metropolitan areas may pose serious problems for adaptation policies, which typically need to be decided and implemented at a regional scale » (Corfee-Morlot 2009, 41). Ainsi, le palier métropolitain peut devenir un lieu d'établissement de consensus qui facilitera les dynamiques verticales d'un système à multiniveaux.

Troisième constituante de la gouvernance multiniveaux : Forces et pouvoirs

Après la gouvernance et les structures institutionnelles dans lesquelles les acteurs doivent interagir, la gouvernance multiniveaux se penche sur les forces et les pouvoirs que cet environnement octroie à chaque acteur. Ces structures déterminent les outils à la disposition des acteurs et le potentiel d'exploitation des moyens. Ces ressources ne sont évidemment pas exclusives, mais elles représentent l'environnement dans lequel sont gérés les enjeux métropolitains. Les ressources conférées à une institution et à ses représentants détermineront les stratégies de concertation et de négociation avec les autres intervenants. Elles déterminent si l'acteur est en position favorable pour mobiliser d'autres acteurs, pour négocier des ressources, pour instaurer de nouveaux arrangements institutionnels ou pour carrément capturer les pouvoirs des autres agents ou les exclure. Ce sera particulièrement le cas de l'agent directeur du projet qui doit exploiter ses ressources pour coordonner le déploiement des stratégies des autres acteurs. Berkes (2002) souligne l'importance du leadership et du partage d'une vision pour pouvoir donner des orientations dans les processus interniveaux et interéchelles,

Les interactions interniveaux et interéchelles peuvent varier dans le temps selon les conséquences des interactions causées par d'autres variables en fonction des événements. Par exemple, une réforme de décentralisation ou un projet controversé entraîneront des périodes de fortes interactions entre les niveaux (Cash et al. 2006; O. Young 2006; Lebel, Garden et Imamura 2005). Les forces et les pouvoirs ne reposent pas uniquement sur des ressources institutionnelles. La société civile, par exemple, doit souvent faire preuve de créativité en raison d'un manque de ressources financières et organisationnelles. En ce qui a trait aux institutions reconnues, elles peuvent employer leurs ressources formellement reconnues ou agir de manière informelle pour influencer à leur avantage l'évolution d'un dossier conflictuel.

Quatrième constituante de la gouvernance multiniveaux : Jeux politiques

L'approche de la gouvernance multiniveaux vise à comprendre les stratégies déployées par les acteurs selon le type de gouvernance, le cadre institutionnel et l'exploitation des ressources à la disposition des acteurs. Ces trois aspects composent ainsi la quatrième constituante de la GMN. Cette dernière consiste à analyser les jeux politiques sur chaque palier, mais surtout les jeux de croisements entre paliers. « In the multi-level governance game institutions from several levels of government may be engaged in bargaining over policy, each institution bringing with it a set of goals that may or not be congruent with those of the other players » (Peters et Pierre 2004, 81).

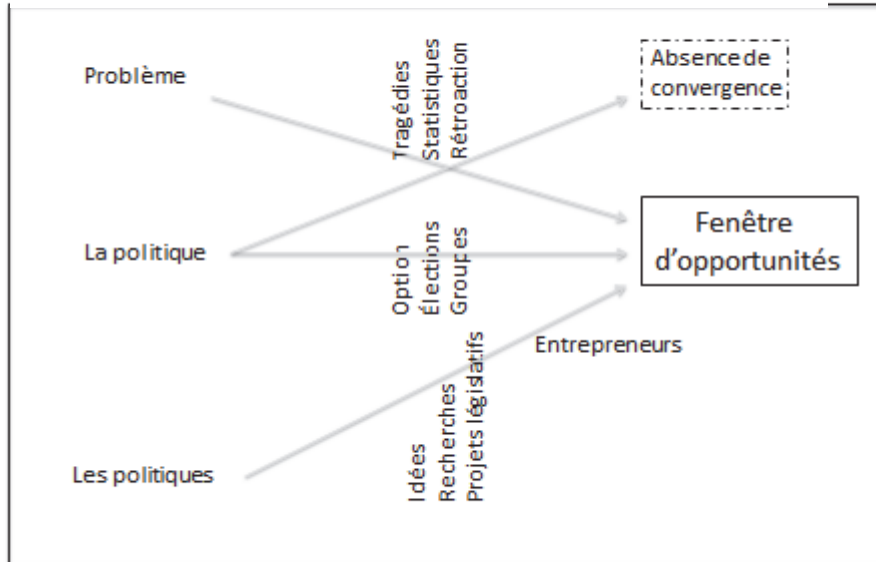
L'importance accordée à chacune des trois variables identifiées par Wolfe et Divay diffère d'un auteur à l'autre. Certains comme Parks et Oakerson (2000) et Ruland (Ruland 1996) soutiennent que la culture politique est plus importante, alors que d'autres jugent que la volonté politique des acteurs prime sur les structures et procédures administratives (Baraize et (dir.) 2001; Tomàs 2007).

Processus politique : agenda, formulation, décision, mise en œuvre et évaluation.

Le jeu politique auquel nous nous attardons est complexe à analyser puisqu'il est en mouvance dans ses dimensions temporelles et circonstancielles car les acteurs déploient différentes stratégies selon l'étape du cycle du processus politique. Comment la planification des grands projets de transport met l'ensemble des acteurs du système de transport à contribution ? Comment la coordination des multiples niveaux pourrait être améliorée ? Lors du renouvellement d'une infrastructure de transport, l'ordre du jour et la formulation sont des étapes primordiales puisqu'elles comprennent l'ensemble des problèmes et des enjeux qui font l'objet de débats. Étant donné que notre objectif n'est pas de développer ici les théories de la construction sociale de l'agenda public, nous retenons donc l'approche très générale et surtout très répandue de Kingdon¹⁰ en analyse de politiques publiques (Kingdon 1984).

¹⁰ Kingdon est un spécialiste de la politique étatsunienne et a écrit le célèbre livre : *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Kingdon 1984). Pour consulter une analyse de ses ouvrages, consultez (Lemieux 2002).

Tableau 1 : Approche de Kingdon



Source : Anne-Louise Chauvette, 2013 inspiré de (Ravinet 2010)

Une fenêtre d'opportunité est le résultat du croisement des trois courants. Il faut donc une volonté politique de mettre en œuvre une politique qui répond à un problème donné. En matière de transport, la formulation consiste essentiellement à arrimer un projet à la planification en aménagement et en transport pour assurer une certaine cohérence et fluidité du réseau. C'est donc une étape majeure du projet. D'ailleurs, une recherche menée pour le compte de l'OCDE que les problèmes d'intégration urbaine sont légion :

A main obstacle for policy formulation is that policies have often been developed without an integrated urban planning framework. Many actions seem to be selected on an ad hoc basis according to the feasibility to implement short-term visible actions rather than clear criteria of priorities to obtain effective results (Corfee - Morlot, Maslin et Burgess 2007, 35).

Plusieurs modèles de prise de décisions ont été élaborés en science politique, le plus populaire étant probablement le modèle rationnel ou l'analyse multicritères qui mèneront à la décision, à la mise en œuvre et à l'évaluation de cette dernière selon un ensemble de dispositifs que possède l'agent directeur, dans le cas qui nous intéresse, le MTQ. Encore une fois, l'agent directeur peut faire appel à différentes approches pour mettre en œuvre son projet, mais elles se regroupent surtout en deux grandes pensées, soit l'approche par le sommet *top down* ou celle par la base

bottom up. Matland (1995) propose une synthèse de ces deux approches où les politiques sont mises en œuvre selon leur degré de clarté et de risque conflictuel. Par exemple, les politiques ambiguës ou conflictuelles seront renvoyées à la base qui pourra débattre et indiquer au pouvoir sa préférence alors que les sujets plus définis et rassembleurs seront appliqués par le pouvoir.

Tableau 2 : Synthèse des approches de Matland

		Niveau de conflit	
		bas	élevé
Niveau d'ambiguïté	bas	Mise en œuvre administrative (ressource)	Mise en œuvre politique (pouvoir)
	élevé	Mise en œuvre expérimentale (contexte)	Mise en œuvre symbolique (force de coalition)

Source : (Matland 1995)

En vue de la mise en œuvre des politiques, l'agent directeur doit tenir compte de plusieurs obstacles possibles : les blocages institutionnels des administrations locales, le manque d'expertise ou la capacité insuffisante des acteurs impactés à répondre aux exigences de la politique, un manque de fonds suffisants ou carrément l'absence d'une instance proprement habileté à mettre en œuvre la politique, etc (Corfee - Morlot, Maslin et Burgess 2007, 29).

Le cadre conceptuel retenu et justification

Cette recherche vise à décrire les interactions entre les acteurs des différents paliers d'intervention en transport collectif dans la région de Montréal. Ces dynamiques sont illustrées par le cas du projet de réfection du complexe Turcot. L'approche de gouvernance multiniveaux que nous avons retenue permet d'aller au-delà des limites des analyses purement institutionnelles et de mettre l'emphase non seulement sur les différents niveaux de territoires, mais également sur les interdépendances entre les gouvernements et les acteurs non-étatiques à travers les niveaux politiques (Bache et Flinders 2004).

L'utilité de la gouvernance multiniveaux

L'arrimage entre les échelles et les institutions est plus que jamais nécessaire et doit traverser le territoire visé par des partenariats horizontaux et les différentes hiérarchies que l'on retrouve à la verticale. C'est pourquoi nous avons choisi de dépasser le champ d'action du gouvernement, qui

dans le cas de Turcot est représenté par le MTQ comme agent directeur et de se pencher sur les relations avec les autres acteurs du système de gouvernance de la mobilité montréalaise.

Couverture de l'ensemble des acteurs

La gouvernance multiniveaux, selon Hooghe et Marks (2003) est un excellent point de départ pour comprendre comment les gouvernements centraux et les autres acteurs publics et privés interagissent dans le processus de politiques publiques. Tel que démontré dans la section précédente, la GMN couvre les interactions entre paliers sans focaliser sur l'État et ses institutions¹¹, mais bien en tenant compte des interactions au niveau local et aux actions de la société civile. Stewart et Smith (2006) démontrent qu'une approche trop centrée sur les dispositifs légaux et institutionnels était restrictive. Zimmerman ajoute que l'encadrement legal diffère d'un endroit à l'autre: «Actually, the amount of discretionary available to local governments is often not explicit, and varies significantly from state to state» (Zimmerman 1995, 17). Cette diversité municipale ouvre donc la voie à des approches plus inclusives des nombreuses réalités locales en science politique. Il importe de sortir des analyses purement institutionnelles et de considérer davantage les acteurs socio-économiques (Liner 1989; Gold 1989). Une approche centrée sur les aspects juridiques n'offre pas plus d'éclairage sur les pratiques des administrations de chaque palier (Gargan 1997). En se fiant aux règles déjà établies, le chercheur ne peut capter les dynamiques informelles et étudier l'évolution des connaissances et des relations entre les acteurs (Krane et Blair 1999).

L'OCDE s'est d'ailleurs servi de cette approche pour analyser la performance des cadres de la coopération pour les nations, les métropoles et les territoires ruraux. La GMN peut être explorée dans différents contextes constitutionnels et institutionnels et elle permet de combler les *policy gaps* entre les niveaux de gouvernements grâce à l'adoption d'outils pour la coopération verticale et horizontale.

Couverture de l'ensemble du processus

Nous croyons que l'analyse de dossiers complexes tels que celui de la gouvernance des transports collectifs doit aller au-delà de l'institutionnalisme et traiter davantage des processus. La GMN permet non seulement de saisir ces interactions entre instances de tous les paliers,

¹¹ Ministères, agences, bureau etc.

mais permet également de rendre compte de ces influences à toutes les étapes du processus. En plus de couvrir les interactions entre institution, la GMN génère des bénéfices à chaque étape du processus politique. Ce qui inclut l'agenda à l'évaluation en passant par la formulation ou la planification stratégique. Pour nous, la GMN est clairement perçue comme une approche et non comme un cadre normatif. Il s'agit donc d'observer et d'analyser l'ensemble du processus au sein duquel les acteurs interagissent.

Justification de l'approche

La présente recherche contribuera aux riches écrits sur la gouvernance à multiniveaux par un exemple empirique. Elle représente également un apport supplémentaire aux écrits des chercheurs canadiens sur la gouvernance à multiniveaux qui est en plein foisonnement. Plusieurs auteurs en études urbaines ou science politique mentionnent que la GMN doit être testée empiriquement (Piattoni 2010; Cloutier, Collin et Poitras 2011).

Besoin en études urbaines

Dans un texte original intitulé « Urban Politics a Black Hole? Analyzing the Boundary Between Political Science and Urban Politics » Sapotichne et al. (2007) retracent l'évolution de concepts et de théories en études urbaines afin de voir si cette discipline se nourrit des domaines connexes et si elle les influence. Leur recherche démontre que les études urbaines sont repliées sur elles-mêmes et les auteurs suggèrent que les chercheurs s'inspirent davantage des outils de recherche développés dans d'autres champs. En appliquant l'approche de gouvernance à multiniveaux, nous répondons à ce besoin d'ouverture en études urbaines.

Besoin en études métropolitaines

Dans une vaste revue des activités de recherche en études urbaines au Québec, un groupe de chercheurs statue qu'il y a place à davantage d'études sur les rapports entre le local, l'État et la société à la lueur de la montée de la gouvernance (Cloutier, Collin et Poitras 2011). La présence accrue des groupes civils dans les affaires publiques transforme l'action politique et le gouvernement de l'État. « Le centre de l'État n'est plus en mesure d'imposer un modèle d'intégration par le haut. Les politiques publiques passent désormais par la mobilisation » (Cloutier, Collin et Poitras 2011, 7). Selon ces auteurs, l'examen des rapports formels et

informels dans la structuration du pouvoir laisse entrevoir la présence de réseaux d'acteurs disséminés sur des territoires dont les frontières se révèlent soit poreuses, soit transitoires. Finalement, les auteurs soulignent que l'urbanisation et la mondialisation posent un défi aux arrangements intergouvernementaux traditionnels du fédéralisme canadien (Cloutier, Collin et Poitras 2011; Collin et al. 1999). Les auteurs concluent que la gouvernance multiniveaux doit être mise au programme de la recherche en études urbaines. Étudier « ces nouveaux rapports local-national en construction permettrait aussi d'ouvrir plus largement sur l'analyse de la dimension cognitive des politiques publiques et des référentiels de l'action publique locale » (Cloutier, Collin et Poitras 2011, 23). Spécifiquement, notre recherche permettra de vérifier un questionnement de Wolfe et Divay qui s'interrogent sur la considération des instances métropolitaines par les partenaires gouvernementaux (Wolfe et Divay 2002).

Besoin de démonstrations empiriques

Dans son texte sur le milieu scolaire aux États-Unis, Meier et ses collaborateurs soulignent que l'application d'une approche GMN à une étude empirique n'est pas facile, ce qui explique probablement la rareté de telles études. Ils jugent que sa recherche démontre que l'attention des théoriciens et des chercheurs empiriques doit être maintenue et développée pour cette approche (Meier, O'Toole Jr et Nicholson-Crotty 2004).

Conclusion

L'approche de gouvernance multiniveaux représente un cadre exploratoire flexible idéal pour analyser le cas de Montréal où nous retrouvons plusieurs paliers d'intervention et des échelles variées d'action politique. Les chapitres 1 et 2 nous ont permis de constater qu'il est très pertinent d'analyser les politiques de manière intégrée en s'intéressant à l'ensemble des niveaux et de la gouvernance qu'on y retrouve tout au long du processus. La GMN permet de recenser les stratégies des acteurs qui se basent sur les institutions et les mécanismes que l'on retrouve aux différents niveaux et leurs effets attendus ou inattendus. Avec l'approche de Kingdon, nous avons vu comment les fenêtres d'opportunités se créent et offrent aux acteurs de nouvelles possibilités d'action alors que celle de Matland (1995) nous a démontré qu'en cas de projet politique potentiellement conflictuel et avec un degré de clarté faible, l'agent directeur doit favoriser une mise en œuvre par coalition pour s'assurer du bon développement du projet. Pour ce faire, l'agent directeur doit coordonner les interactions des différents acteurs et mettre en

place les mécanismes de gouvernance appropriés. Afin de voir comment ces interactions s'opèrent dans la région métropolitaine de Montréal, nous avons retenu le cas du renouvellement du complexe d'échangeur autoroutiers Turcot pour lequel nous exposons notre démarche méthodologique et notre terrain de recherche dans le prochain chapitre.

Chapitre 3 : Montréal, notre terrain

Le chapitre 2 a fait état de la recherche sur la gouvernance multiniveaux et des différents éléments qui la composent. Nous y avons également vu que la GMN répond à plusieurs besoins en recherche scientifique comme la nécessité de la politique urbaine à s'ouvrir davantage à d'autres concepts notamment ceux provenant de la science politique ou encore l'appel de Meier et al (2004) pour davantage d'études empiriques sur la GMN. Pour ce faire, nous avons choisi d'analyser le cas du renouvellement du complexe Turcot à Montréal puisqu'il s'agit d'un dossier où les acteurs institutionnels de tous les niveaux ont interagi, la société civile a été très active et les rapports hiérarchiques ont été bousculés. Le chapitre 3 introduit donc ce projet de renouvellement d'infrastructures et présente le questionnement scientifique que nous poserons et le contexte dans lequel il s'inscrit pour finalement présenter les outils méthodologiques utilisés.

Montréal : le cœur économique du Québec

Le cas de Montréal se prête bien à une étude empirique selon l'approche de gouvernance multiniveaux car on y retrouve une gouvernance des transports complexe et enchevêtrée. Piattoni

(2010) identifie trois éléments de base à retrouver dans un cas avant de démarrer une analyse de gouvernance multiniveaux.

Premièrement, il faut plusieurs paliers impliqués simultanément.

Deuxièmement, les acteurs non-gouvernementaux

doivent être présents et troisièmement, les interactions entre les niveaux doivent dépasser les

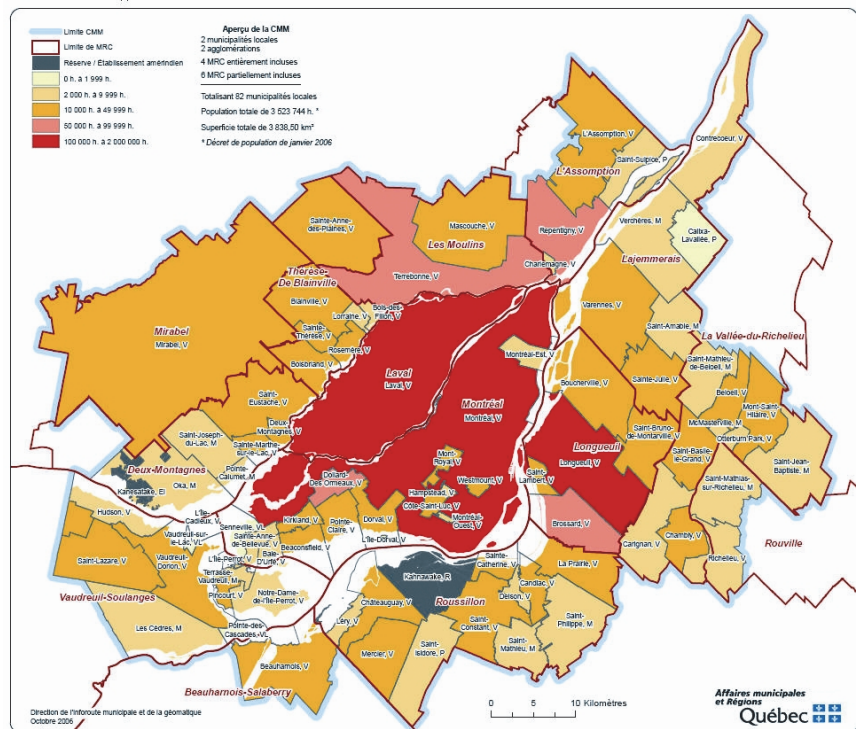


Figure 1 : Région métropolitaine de Montréal

hiérarchies(Piattoni 2010, 82).

Montréal, une métropole de 3 957 000 personnes¹² du Québec, qui compte une population de 8 millions d'habitants vivant dans l'une des 1134 municipalités de la province. Montréal se place donc 2e métropole la plus peuplée du Canada en tenant compte des frontières de la région métropolitaine de recensement (RMR)¹³. Nous retrouvons sur ce territoire 91 municipalités¹⁴ et environ 1,4M d'emplois (AMT 2008). Montréal est également un haut lieu d'institutions universitaires ; on y compte cinq universités, six écoles affiliées et une vingtaine de collèges. C'est également une métropole culturelle où les industries du spectacle, du théâtre, du cinéma, des musées, de grands événements et festivals prennent place au coeur de la ville. À ces nombreux atouts, on compte 19 parcs industriels à Montréal, permettant ainsi à la métropole de bénéficier d'une diversification économique (Ville de Montréal, octobre 2010).

Motifs des déplacements en voiture

- 19,7 % des déplacements se font pour le travail
- 10,2 % pour les études
- 6,8 % pour les loisirs
- 7,6 % pour le magasinage
- (44,3 % des déplacements correspondent au retour au domicile)
- 67,6 % des déplacements se font en voiture

Source :(AMT, 2008)

La densité de population à Montréal est plus élevée qu'à Toronto ou Vancouver. La densité moyenne de population pour toutes les métropoles est de 249,58 personnes au kilomètre carré alors qu'à Montréal nous retrouvons 898,1 personnes au kilomètre carré pour une superficie des terres de 4 258,31 kilomètres carrés (AMT, 2008).

Bien que la densité de la population de Montréal soit un facteur positif pour le transport collectif, la région connaît tout de même de vastes problèmes de mobilité. La congestion routière représentait un coût d'environ 3 G\$ par année (Wheare 1964) et on évalue en 2011 que la congestion augmente le temps de 83 % en moyenne (données MTQ). L'enquête origine-destination de 2008 recense 2.1 M de voitures et 1.1 M de conducteurs (heures de pointe matinale) et plus de 8 M de déplacements par jour (incluant le retour au domicile) (AMT 2008). Chaque année, 450 millions de déplacements en transport collectif alimentent la vitalité de la région de Montréal. Plus de 80 % des activités québécoises de transport collectif se réalisent dans la grande région de Montréal. De plus, la majorité du réseau autoroutier national traverse

¹² <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/I02/cst01/demo05a-fra.htm>

¹³ Selon Statistique Canada : Une région métropolitaine de recensement (RMR) ou une agglomération de recensement (AR) est un territoire formé d'une ou de plusieurs municipalités voisines les unes des autres qui sont situées autour d'une grande région urbaine (appelée noyau urbain). Une RMR doit avoir une population d'au moins 100 000 habitants et le noyau urbain doit compter au moins 50 000 habitants.

¹⁴ La CMM compte 82 municipalités et le territoire de référence de l'AMT couvre 141 municipalités.

la grande région de Montréal.

Relation entre le gouvernement du Québec et la métropole

La revue des écrits nous a permis de prendre conscience de l'importance des rapports entre l'État, les instances métropolitaines et locales pour bien évaluer la gouvernance. La métropole montréalaise pèse lourd dans la politique québécoise puisque la moitié des Québécois vit dans la métropole et qu'elle est considérée comme un moteur économique très puissant pour la province avec plus de la moitié du PIB québécois généré dans la région. Katz et Bradley soulignent que les États ont fait beaucoup plus que définir des découpages géographiques et des réformes institutionnelles pour forger l'environnement des métropoles, ils ont créé des entités de gestion et se sont ainsi ingérés dans les affaires municipales. « The rise of bureaucratic state has not only exacerbated balkanization but has also limited local discretion and impeded metropolitan problem solving » (Katz et Bradley 2013, 174).

Au Québec, le gouvernement provincial est grandement impliqué dans les affaires municipales en raison des articles 91 et 92 de la constitution qui stipulent que les municipalités canadiennes relèvent du gouvernement provincial. L'historique des interventions de l'État dans les affaires métropolitaines montréalaises est chargé et plusieurs travaux ont démontré que la région est suradministrée. Selon Sénécal et Bherer, malgré les réformes pour optimiser sa gouvernance, Montréal serait encore « une mosaïque de territoires autonomes potentiellement en conflit les uns avec les autres » (2009, cf. quatrième de couverture).

La mobilité : un enjeu métropolitain en changement

Tel qu'abordé dans les chapitres précédents, la gestion des enjeux métropolitains est un vaste champ d'analyse autant pour les chercheurs que pour les praticiens. À tous, les questions de gouvernance s'imposent pour définir les meilleures façons de répondre aux enjeux actuels de la société. La gestion des transports n'échappe pas à ces questionnements, notamment avec la création d'instances métropolitaines de planification de l'aménagement et des transports dans plusieurs métropoles. C'est notamment le cas de Montréal avec la présence de plusieurs instances impliquées dans la planification et l'exploitation des transports que nous décortiquerons plus loin. Notons seulement l'Agence métropolitaine de transport qui planifie le

transport collectif dans la région et en exploite les modes guidés¹⁵, la Communauté métropolitaine de Montréal, qui planifie l'aménagement et également le ministère des Transports du Québec, qui est responsable de plus de 4000 km¹⁶ de voies routières dans la région métropolitaine de Montréal.

Turcot : le renouvellement d'une infrastructure stratégique

Après 45 ans de service et construit en béton, les échangeurs autoroutiers du complexe Turcot et des échangeurs limitrophes (Angrignon, De La Vérendrye et Montréal-Ouest) doivent être remplacés selon le MTQ. Ouvert à la circulation le 25 avril 1967, le complexe d'échangeurs Turcot a été conçu en pleine période de développement du réseau autoroutier de la grande région de Montréal. La ville accueillait de nombreux événements et projets à cette époque et l'automobile s'implantait massivement dans les familles québécoises. Le développement autoroutier était donc nécessaire pour bien servir la population et faciliter l'accès aux divers sites. Amorcés au printemps 1965, les travaux de construction de l'échangeur Turcot ont pris fin juste à temps pour permettre l'accès au site de l'exposition universelle de Montréal de 1967. Construit au coût de 24.5 M\$, ce sont les gouvernements provincial et fédéral ainsi que la Ville de Montréal qui ont financé le projet en versant respectivement 12.5 M\$, 10.5 M\$ et 1.5 M\$. Les principaux problèmes résultant du vieillissement causent des hausses de dépenses d'entretien qui sont passés de 1.08 M\$ en 2000 à 20 M\$ en 2008. Les réparations provoquent congestion, fermetures de voies, détours dans les quartiers adjacents et problèmes de sécurité, en plus d'augmenter les émissions de polluants et le bruit dans les quartiers limitrophes (BAPE septembre 2009).

La désuétude de l'infrastructure s'inscrit dans un contexte où les problèmes de congestion sont croissants à Montréal, notamment en raison du grand nombre d'infrastructures autoroutières en réfection. Ces travaux sont nécessaires pour remettre à niveau l'état des infrastructures et apaiser le climat de crainte au Québec puisque la population porte les cicatrices d'un accident ayant causé la mort d'hommes suite à l'effondrement d'un viaduc autoroutier en 2007. Ces pressions exercées sur le MTQ pour le maintien d'infrastructures sécuritaires de qualité sans entraver la fluidité des transports dans la région ont mené le MTQ à vouloir agir le plus

¹⁵ Les modes guidés sont les véhicules dont les déplacements sont orientés par l'infrastructure comme le train ou le tramway.

¹⁶ Depuis le transfert du réseau routier local aux municipalités, 4084 km sont sous la responsabilité du MTQ sur l'île de Montréal, en Montérégie Est et Ouest. On y retrouve des routes collectrices, régionales, nationales et des autoroutes.

rapidement possible sans obstruer la circulation. Cela représente un défi considérable puisque le complexe Turcot compte cinq échangeurs où circulent 290 000 véhicules dont 30 000 camions chaque jour. Il est souvent considéré comme le nœud le plus stratégique du réseau de transport autoroutier du Québec puisqu'il relie les autoroutes 15 accédant au Nord, 20 traversant le Québec d'est en l'ouest et 720 permettant l'accès au centre-ville de Montréal, en plus de faciliter l'accès au pont Champlain et par conséquent, à l'autoroute 10 vers la Montérégie et l'Estrie.

Les travaux d'analyse ont débuté en 2004 par le ministère des Transports du Québec qui a élaboré quatre scénarios allant de la simple réfection des structures en place à un remplacement complet de l'infrastructure¹⁷. Le tout s'appuyant sur des orientations et politiques en vigueur dans la région¹⁸. Après avoir retenu le quatrième, le MTQ a réalisé une analyse multicritères selon ses propres valeurs socio-technico-économiques afin de vérifier la pertinence de son choix. Par la suite, le projet a été présenté aux partenaires¹⁹ et à la population locale pour optimiser le scénario. Les débats furent nombreux et virulent à l'égard du projet déposé par le ministère qui agit à titre d'agent directeur²⁰. Les échanges ont couvert plusieurs aspects, mais nous nous pencherons sur les aspects politiques afin de caractériser le système de gouvernance des transports dans la région de Montréal.

État de la gouvernance métropolitaine à Montréal

Le cadre actuel de gouvernance métropolitaine à Montréal est essentiellement le fruit de la « réforme Harel » du nom de la ministre des Affaires municipales et de la Métropole de l'époque, Mme Louise Harel²¹. La thèse de doctorat de Mariona Tomàs (2007) décortique les relations entre le gouvernement du Québec et les acteurs municipaux de la région métropolitaine de Montréal afin d'évaluer les facteurs qui influencent la capacité de la région à se doter d'une instance métropolitaine. Elle démontre que la création d'un palier politique métropolitain fût un combat difficile pour la ministre. « L'affirmation que la CMM est le fruit du consensus n'est donc

¹⁷ Les quatre scénarios sont exposés à l'Annexe 2 de la présente recherche. Le cinquième scénario affiché est la dernière mouture rendue publique pendant les années étudiées.

¹⁸ La liste de ces orientations et politiques se trouve à l'annexe A.

¹⁹ Villes, Société de transport de Montréal, Agence métropolitaine de transport, Canadien national, Parcs Canada et Centre universitaire de santé McGill

²⁰ L'agent directeur est, dans la littérature sur la GMN, celui qui coordonne le projet.

²¹ Louise Harel a été députée à l'Assemblée nationale de 1989 à 2008 et a occupé différents postes stratégiques au cours de cette période, notamment comme ministre sous différentes ères du Parti québécois. En juin 2009, elle se lance en politique municipale, mais sera défaite dans sa tentative de briguer le poste de maire de Montréal à Gérald Tremblay qui remporte ainsi son 3^e mandat.

pas entièrement vraie : elle est créée à l'initiative du gouvernement provincial et acceptée avec plus ou moins de regret par les élus locaux » (Tomàs 2007, 367).

La communauté métropolitaine constituée des élus de la région n'est pas dotée de compétences exclusives en matière de planification et de gestion du transport collectif puisque le gouvernement accepte de maintenir l'Agence métropolitaine de transport comme entité distincte²², avec la conservation des mêmes pouvoirs, et relevant toujours du ministre des transports mais avec l'ajout de certains liens fonctionnels avec le conseil de la CMM. Selon les entretiens de Mariona Tomàs, la ministre aurait cédé aux pressions des élus des couronnes et des députés du PQ des circonscriptions sur le territoire métropolitain (Tomàs 2007). Notre recherche est donc menée plus de dix ans après la création de la CMM qui possède une feuille de route discutable, mais relativement garnie. En transport, les débats sont nombreux et la présence d'une Agence gouvernementale dans ce champ d'activités est souvent exposée comme une problématique dans la région.

Les relations entre l'AMT et la CMM étaient vouées à être complexes puisque les deux lois constitutives octroient des pouvoirs enchevêtrés aux deux organismes. En effet, la planification des transports, notamment les transports collectifs apparaît dans les missions des deux instances métropolitaines. Les responsabilités ne sont pas parfaitement complémentaires puisqu'elles ont été définies à des moments distincts selon les objectifs du moment. L'AMT a été créée plus tôt avec un mandat de planification et d'exploitation alors que la CMM a été conçue dans l'optique où elle serait le lieu de définition des grandes orientations et que l'AMT en serait l'opératrice. Cependant, la loi sur l'AMT n'a pas été révisée et par conséquent le chevauchement demeure. De plus, les divergences de nature des instances contribuent à la complexité des activités quotidiennes. La CMM est constituée de maires alors que l'AMT est une agence gouvernementale. Les mécanismes de contrôle de la première sur la seconde s'exercent très peu dans la pratique. Avant d'y venir, voici deux tableaux qui exposent les différences et similitudes des compétences des deux instances. Le premier résume brièvement les constitutions respectives de chaque instance et le second leurs compétences.

²² L'AMT a été créée en 1996 par le gouvernement du Parti québécois et était à l'époque une des premières instances du genre au Canada

Tableau 3 : Tableau comparatif de la constitution des instances métropolitaines		
Constitution	AMT	CMM
Conseil d'administration	La CMM désigne trois élus au sein du conseil d'administration de l'AMT qui est composé de sept membres.	28 élus municipaux représentatifs de son territoire, dont 8 siégeant à la commission sur le transport
Exécutif	dix spécialistes en poste de direction ou vice-présidence	huit élus municipaux également représentatifs du territoire métropolitain
Direction	Président Directeur Général	Directeur général
Nombre d'employés	Environ 300	Environ 50
Budget annuel	Plus de 300M\$ en exploitation	Environ 110M\$ ²³
Nombre d'élus sur le territoire	85 députés	82 maires

Source : Anne-Louise Chauvette, 2013

Les deux instances métropolitaines œuvrent donc dans des environnements distincts avec des réalités très différentes. La CMM rassemble uniquement les maires de la région (C.A de 28 maires) et doit constamment renouveler ses efforts pour l'atteinte ou le maintien de consensus sur les volontés et projets de la CMM (gouvernance horizontale). Les consensus en matière de transport sont rares et se résument généralement à l'élaboration d'une liste de projets distribués sur l'ensemble du territoire. La CMM est constituée d'une équipe multidisciplinaire beaucoup plus restreinte pour gérer différents enjeux de développement de la grande région de Montréal. L'AMT quant à elle, est dirigée par un conseil d'administration composé majoritairement de professionnels (8 administrateurs) et minoritairement de représentants politiques (trois élus y siègent) présidé par le directeur général de l'Agence qui relève directement du ministre des transports, par un Conseil d'administration et, surtout, elle relève directement du ministre et agit comme bras du transport collectif du MTQ. L'AMT s'appuie sur l'expertise de centaines de personnes pour planifier et exploiter le réseau métropolitain de transport collectif, notamment les services de trains de banlieue.

²³ Dont 93 M\$ pour le logement social

Tableau 4 : Tableau comparatif des compétences de l'AMT et de la CMM		
Transport collectif		
Compétences	AMT	CMM
Planification et coordination	Planifier, coordonner, intégrer et faire la promotion des services de transport collectif	Responsable du transport en commun et le réseau artériel métropolitain
Financement	Contribution des municipalités Retour de la taxe sur l'essence (et redistribution) Programme de financement des infrastructures et immobilisations du gouvernement	Contribution des municipalités
Planification stratégique	Élaboration	Approbation
Tarifification	Définition et application	Pouvoir de désaveu sur les tarifs fixés par l'AMT
Plan d'exploitation	Élaboration et mise en œuvre	Approbation
Plan triennal d'immobilisation	Consultation de la CMM Approbation par le ministre	Avis
Plans stratégiques de développement des sociétés de transport en commun de son territoire	Aucun regard	Approbation
Programme des immobilisations de la Société de transport de Montréal spécifique aux immobilisations afférentes au réseau de métro ²⁴	Aucun regard	Approbation
Réseau artériel		
Identification du réseau artériel métropolitain (RAM)	Identifier le RAM et le mettre à jour aux 5 ans (Article non en vigueur)	Identifier le RAM et mettre à jour aux 5 ans

Source : Anne-Louise Chauvette, 2013

En termes de ressources financières, l'AMT dispose d'une marge de manœuvre plus importante puisqu'elle gère la taxe sur l'essence et en redistribue les revenus aux autorités locales de transport collectif. De plus, l'AMT maîtrise le complexe univers de financement d'immobilisations du MTQ alors que la CMM ne patauge pas de manière quotidienne dans les politiques et les

²⁴ De même que tout emprunt de plus de cinq ans décrété par la société pour ce réseau lorsque le terme de remboursement est de plus de cinq ans.

programmes du MTQ et ne bénéficie pas de revenus directs. Bref, le bras gouvernemental qu'est l'AMT semble disposer davantage de ressources que la CMM, mais selon notre interprétation, c'est surtout le manque de leadership de la CMM qui l'affaiblit face à l'Agence gouvernementale. Nous verrons pourquoi au chapitre 4 où les interactions multiniveaux sont exposées. La force de la CMM est son poids politique, mais dans le cas de la mobilité à Montréal, nous avons vu que les cultures diffèrent entre le centre et les banlieues.

Les ressources professionnelles et matérielles de l'AMT sont beaucoup plus développées que celles de la CMM et l'Agence gouvernementale dispose d'une autonomie beaucoup plus grande et flexible que celle de la CMM. Hall souligne que:

What counts the most is not the sheer number of competencies that have been devolved to lower governmental units, but rather the degree of autonomy that these have in setting their own goals. In calling for greater autonomy, many economic, social and administrative efficiency arguments can be produced, but ultimately it is the skillfull manipulation of political opportunities that may lead authentic devolution of competences (Hall 2004, 50).

Ces déséquilibres dans les rapports de force des deux organes métropolitains complexifient les rapports horizontaux et fragilisent le palier métropolitain comme palier de référence en planification des transports. En effet, la majorité des planificateurs en transport s'entendent pour établir que le palier métropolitain devrait être celui de la planification des transports et qu'il est adéquat d'intégrer l'aménagement et la planification des transports. Pourtant, les deux principales instances de planification métropolitaine de Montréal, la CMM et l'AMT, produisent quasi indépendamment l'une de l'autre des plans de développement.

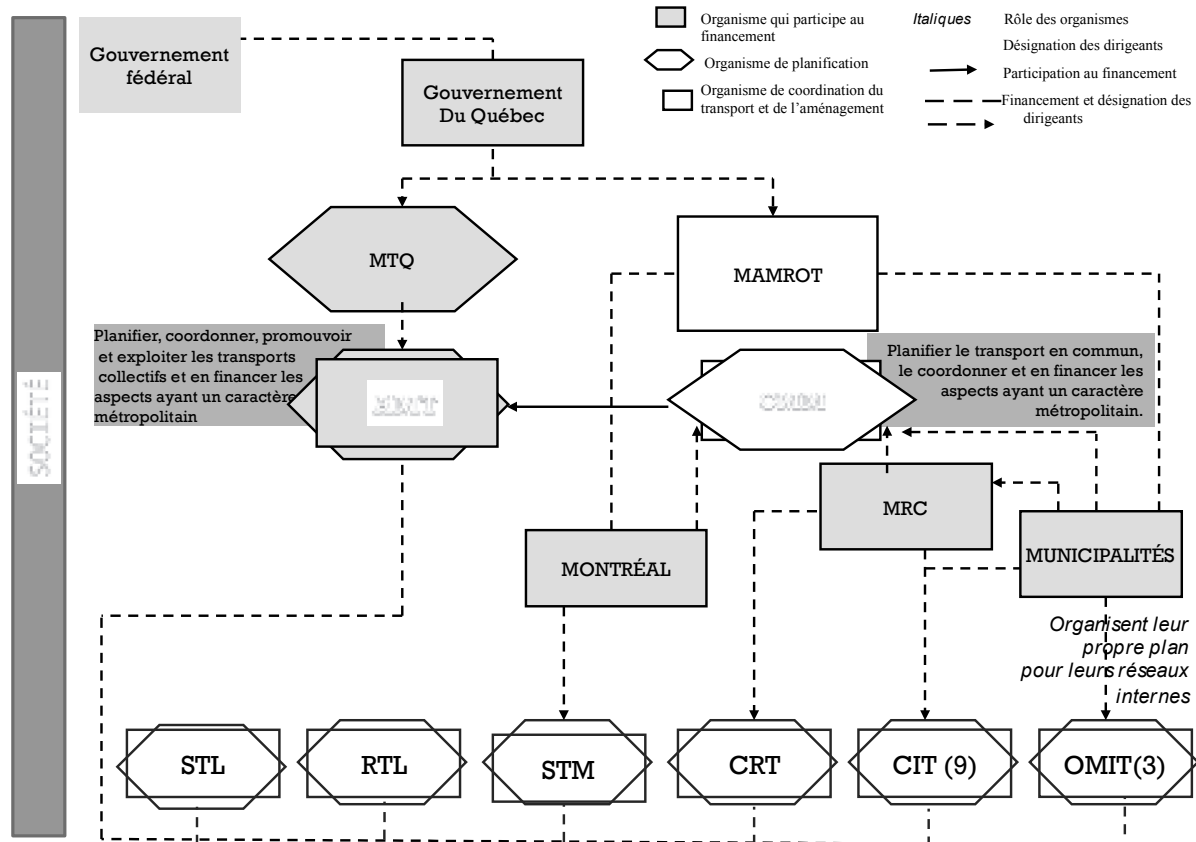
Planification métropolitaine

Les deux principales instances de gouvernance métropolitaine doivent donc planifier le développement de la région selon leurs mandats enchevêtrés. Plusieurs interviewés ont indiqué qu'il y avait effectivement des doublons entre les actions de la CMM et l'AMT (Entretiens #5, #8 et #9). « Parfois les gens ont l'impression que le travail est fait en double avec la CMM, les gens trouvent que ça se répète » (Entretien #4). L'AMT prépare un plan stratégique aux dix ans et le réactualise aux trois ans. Le Plan stratégique révisé 1997-2007, horizon 2012 de l'AMT se voulait être un outil de référence pour l'ensemble des acteurs de la métropole ainsi qu'au gouvernement du Québec pour assurer le développement des transports collectifs

métropolitains. La communauté métropolitaine quant à elle, a produit son premier plan d'aménagement et de développement (PMAD) en 2010, soit après les annonces du renouvellement du complexe Turcot, sans qu'il y ait de référence à cette infrastructure. Certains liens fonctionnels existent entre les deux instances car le plan stratégique de l'AMT doit être approuvé par la CMM et le MTQ, mais les entretiens ont révélé que l'AMT applique sa planification sans égard à l'acceptabilité sociale ou aux commentaires de ces deux grands partenaires (Entretiens #8 et #9).

À Montréal, la gestion des transports collectifs ne se limite pas à ces deux instances métropolitaines puisque toutes deux ont fait l'objet de réforme à deux niveaux, c'est-à-dire que les instances locales sont demeurées après la création d'un palier métropolitain. Ainsi, la région de Montréal compte trois sociétés de transport dont la plus imposante en termes d'achalandage et de financement est celle de la Société de transports de Montréal (STM). On retrouve également 14 conseils intermunicipaux de transport (CIT) ou organisations municipales de transport (OMIT). Bien que l'AMT ait un mandat de planification métropolitaine, ces instances n'ont pas de lien fonctionnel avec l'AMT. Leur planification est donc indépendante du plan métropolitain de transport collectif. Cependant, les instances locales, administrées par des élus locaux, doivent transmettre leur plan à la Communauté métropolitaine de Montréal pour approbation.

Tableau 5 : Organigramme de la gouvernance des transports collectifs dans la région de Montréal



Source : Anne-Louise Chauvette, 2013

La figure ci-haut synthétise les relations entre les acteurs de la gouvernance des transports collectifs dans la région de Montréal, notamment dans le cas de la réfection du complexe Turcot. La complexité de la division des compétences et des ressources entre les niveaux de gouvernement est identifiée par plusieurs auteurs de GMN comme un obstacle à l'atteinte des objectifs de l'agent directeur (Grisel Mart et Van de Waart Frans 2011; Horak 2012; Piattoni 2010).

La dépendance financière des AOT

Bien que l'application du principe de subsidiarité se traduise en une responsabilité municipale pour les transports, le financement des projets municipaux dépend grandement du gouvernement provincial (Jacot-Descombes 2011). En vertu de la loi sur les sociétés de transport, la planification des réseaux de transport en commun est élaborée par chacune des

AOT qui prépare un plan triennal d'immobilisation (PTI) en fonction de ses besoins et de ses objectifs et une mise à jour annuelle est effectuée. Le MTQ reçoit ces PTI et se prononce sur l'admissibilité des projets soumis dans le cadre des programmes de subvention du MTQ. Chaque année, ce long et exigeant processus engendrent des allers- retours et des justifications des sociétés de transport qui doivent jongler avec les réponses des ministères afin de s'assurer de l'admissibilité et l'ajout de leurs projets à la liste du programme québécois d'investissement (PQI) du gouvernement. L'exercice de priorisation des projets en transport collectif consiste donc en une négociation du MTQ avec chaque autorité de transport collectif de la région pour l'obtention d'une part de l'enveloppe dédiée au transport collectif dans le PQI. Le MTQ devra en effet intégrer ces projets et soumettre une liste en vue de l'élaboration du plan quinquennal au Conseil du trésor. Une fois les sommes provisionnées par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), les AOT peuvent soumettre des demandes de subvention au ministère des Transports qui en validera l'admissibilité. De plus, à ces règles habituelles de financement du transport collectif qui sont particulièrement complexes et contraignantes pour les autorités de transport collectif, s'est ajoutée la procédure de la politique-cadre des grands projets du Secrétariat du Conseil du Trésor pour tout projet dépassant 40 M\$²⁵.

Les processus d'analyse du MTQ pour le financement des projets de transport collectif sont complexes et fastidieux. Un interviewé mentionne : « Avec le temps, les rapports se sont améliorés et le MTQ a bien vu que les gens de notre organisation (STM) étaient de bonne foi et faisaient des efforts pour bien gérer. À un moment, il y avait une réunion mensuelle pour faire le suivi de ce que MTQ devait à la STM financièrement, ça n'avait pas de sens » (Entretien #7).

Lors d'un colloque de URBA²⁶ en 2011 sur la priorisation des projets en transport, une fonctionnaire, responsable du transport collectif au MTQ a présenté ce processus. Son introduction stipulait que les projets routiers et les projets de transports collectifs découlent de deux processus distincts sans approche intégrée de l'aménagement, de l'offre routière et du transport collectif. La fonctionnaire fait trois constats :

- 1- la plupart des projets de transport en commun sont des modes lourds subventionnés à 100 % par le MTQ via le Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT);
- 2- les projets routiers s'abreuvent à la même source de financement, le FORT;
- 3- certains projets d'accroissement de la capacité routière et certains projets de

²⁵ La politique cadre a été instaurée en 2008 par le SCT.

²⁶ http://www.forumurba2015.com/3.1_2011_financement_transports_commun.html

développement du transport en commun desservent les mêmes corridors.

La planification des transports

En matière de transport, la cohérence verticale est inégale sur le territoire métropolitain. Chaque municipalité et chaque autorité en transport collectif élabore une planification pour son territoire, mais nous constatons des incongruités dans l'intégration de ces plans locaux. Les sociétés de transports (STM, RTL et STL), de par leur loi constitutive, doivent produire un plan stratégique de développement et doivent le faire approuver par la Communauté métropolitaine de Montréal. Par contre, les conseils intermunicipaux de transport n'ont pas d'obligation en matière de planification stratégique et par conséquent, ne sont soumis à aucune approbation lorsque le CIT produit des plans. Cependant, les OMIT et CIT, ainsi que les STC sont moins dépendants du MTQ pour le financement puisque le modèle de gouvernance ne leur permet pas d'acquérir des infrastructures et des immobilisations.

Le plan de transport de la Ville de Montréal est sans aucun doute l'un des piliers importants de la planification des transports dans la région de Montréal. En effet, ce plan jugé ambitieux et contemporain lancé en 2008 aborde beaucoup les transports actifs et collectifs, mais également quelques grands projets d'infrastructures routières. (Ville de Montréal 2008) Le plan de transport prévoit une douzaine d'intervention sur le réseau routier réparti dans la ville (Vision Montréal 2010, 2 novembre). La Ville prévoit investir 425 M\$ en développement routier et 989 M\$ en réaménagement du réseau routier ou en gestion de la circulation. Dans le cas de Turcot, plusieurs arrondissements sont touchés directement ou indirectement par le projet. Lachine, La Salle mais particulièrement l'arrondissement du Sud-ouest sont affectés par le projet de Turcot puisque l'infrastructure traverse leur territoire et par conséquent les choix retenus auront des impacts sur l'aménagement et la qualité de vie des citoyens. La croisée de l'axe est-ouest et l'axe nord-sud se situe en plein cœur du Sud-Ouest où se concentre 90 % des interventions du complexe Turcot. Cet arrondissement ne possède pas de direction des transports et uniquement une direction d'urbanisme composée d'une petite équipe insuffisamment outillée pour analyser et commenter la proposition du MTQ et encore moins y soumettre des alternatives.

Il n'y avait donc aucun plan global de mobilité métropolitaine permettant de tenir le rôle de cadre de référence pour le MTQ et les instances ayant des compétences liées à la mobilité durable. Cette absence de plan nuit également à tout exercice de priorisation rationnelle et laisse place à des sélections arbitraires de projets sans réelle cohérence entre les différents territoires.

Rôle prépondérant du gouvernement provincial dans le transport

Le rôle du ministère des Transports dans la gestion des grands projets routiers est incontournable. Historiquement, le MTQ a toujours représenté le “cerveau” dans les grands travaux routiers et malgré l’ajout du transport collectif parmi ses éléments de mission, on le surnomme encore aujourd’hui le ministère de la voirie (Entretien #1). Le réseau de transport routier est aujourd’hui classé en fonction des artères locales, métropolitaines ou nationales (également hors-routes, etc.). En ce qui a trait au transport collectif, les AOT du Québec sont toutes dotées d’un conseil d’administration relevant de leur Conseil municipal, à l’exception de l’AMT dont le Conseil relève directement du ministre des transports. Cependant, toutes les sociétés de transport et l’AMT dépendent grandement du MTQ pour l’obtention de financement pour des immobilisations ou infrastructures. La présente section vise à expliquer le cadre administratif dans lequel œuvrent les sociétés de transport pour les investissements majeurs.

Le mandat du ministère des Transports du Québec

Le ministère des Transports du Québec (MTQ) a pour mission « d’assurer, sur tout le territoire, la mobilité durable des personnes et des marchandises par des systèmes de transport efficaces et sécuritaires qui contribuent au développement du Québec » (Ministère des Transports du Québec 2013). Le ministère élabore et propose au gouvernement des politiques relatives aux services, aux réseaux et aux systèmes de transport.

Tableau 6 : Champs d'action du MTQ

- la planification, la conception et la réalisation des travaux de construction, d'amélioration, de réfection, d'entretien et d'exploitation du réseau routier et des autres infrastructures de transport qui relèvent de sa responsabilité ;
- le soutien technique et financier aux municipalités relativement à l'entretien, à la réfection et à l'amélioration du réseau routier local ;
- le soutien aux systèmes de transport des personnes, notamment le transport en commun en milieu urbain, le transport adapté ainsi que le transport maritime et aérien dans les régions ;
- le développement et la mise en œuvre de programmes de sécurité en transport ;
- le soutien au transport des marchandises, en favorisant l'intermodalité et l'utilisation des différents modes de transport (routier, ferroviaire, maritime et aérien).

Source : Ministère des Transports du Québec, 2013

L'infrastructure de Turcot relève donc du MTQ. Les grands projets de transport, notamment les projets de réfection ou construction d'ouvrages d'art sont assujettis à de nombreux processus de planification et de conception, impliquant non seulement le MTQ mais également d'autres ministères, particulièrement le Secrétariat du Conseil du trésor. Ce dernier chapeaute Infrastructure Québec (IQ)²⁷ qui a été mis sur pied avec la mission de « contribuer à la planification et à la réalisation des grands projets d'infrastructures des ministères et organismes publics dans le but de réaliser des infrastructures de qualité d'assurer une gestion optimale des risques, des coûts et des échéanciers et de collaborer à la planification de leur entretien. Le tout dans une perspective de saine gestion des deniers publics » (Infrastructure Québec 2013). Comme les AOT et tous les ministères et organismes gouvernementaux, le MTQ et l'AMT sont assujettis à la politique cadre d'IQ. De plus, tous les projets dépassant les 40 M\$ doivent se soumettre aux règles et vérifications de la politique-cadre sur la gouvernance des grands projets²⁸. Puisque son budget est évalué à 3.7 G\$, le projet de réfection du complexe Turcot est clairement soumis à cette politique.

²⁷ En 2013, Infrastructure Québec a été fusionnée avec la Société immobilière du Québec pour devenir la Société québécoise des infrastructures

²⁸ Voir annexe 1 pour les composantes de la Politique cadre <http://www.infra.gouv.qc.ca/fr/infrastructure-quebec/mission-infrastructure-quebec>).

Le projet de renouvellement du complexe Turcot

Les interactions pour l'insertion de transport collectif dans le projet de renouvellement du complexe d'échangeurs autoroutiers Turcot à Montréal s'inscrivent dans un contexte typique des métropoles d'aujourd'hui. La rareté des ressources, un besoin criant de renouvellement des infrastructures et du développement des transports collectifs malgré un environnement où la complexité de la gouvernance empêche la détermination d'objectifs communs clairs, notamment en raison de conflits idéologiques sur les modes de mobilité à privilégier rendent la gestion de ces enjeux très difficile. De plus, le cas de Turcot est accentué par une crainte collective qui règne au Québec concernant les risques d'effondrements d'infrastructures de transport. Le renouvellement du complexe Turcot s'avérait donc être un défi de taille pour un Ministère reconnu pour ses compétences en ingénierie mais peu apprécié pour ses capacités à gérer des projets de planification urbaine. En région, la majorité des projets du MTQ sont menés dans des secteurs non urbanisés où les impacts sur les activités humaines sont réduits et les risques de protestation diminués.



Figure 2 : Complexe Turcot dans les années 2000 (MTQ)

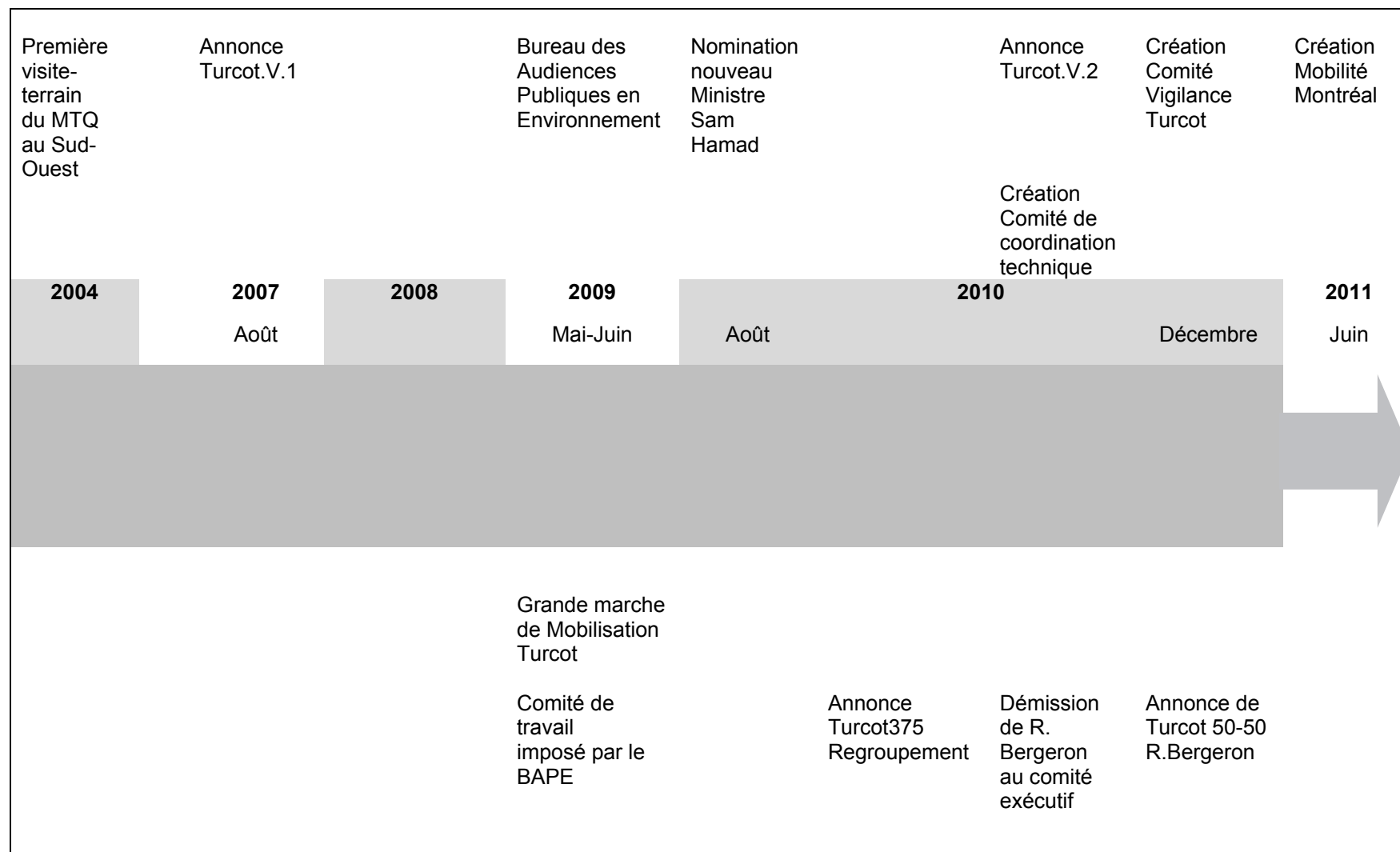
Le remplacement du complexe Turcot : un départ raté

Le schéma de la page suivante synthétise les événements majeurs ayant ponctué le processus de planification de la réfection du complexe Turcot. Nous verrons dans le chapitre d'analyse les faits importants de l'histoire conflictuelle récente de Turcot qui ont débuté avec une réflexion du ministère des Transports en 2004. C'est avec la première annonce officielle de Turcot faite en

2007 que le projet devient réellement un enjeu connu du public. La ministre des Transports de l'époque, Mme Julie Boulet procède au dévoilement du projet de réfection du complexe Turcot alors estimé à 1.5G\$ avec un échéancier visant une livraison en 2015. Aucun partenaire ne l'accompagne à cette annonce et le projet est dénoncé sans retenue par l'ensemble de la communauté montréalaise. Le projet Turcot prévoit la reconstruction des échangeurs Turcot, Angrignon, De La Vérendrye et Montréal-Ouest, ainsi que les tronçons adjacents des autoroutes 15, 20 et 720.

À son dévoilement, le projet Turcot s'attire les foudres des observateurs qui jugent que le MTQ est dépassé et adopte « un comportement des années 1960 » (Corriveau 2010, 24 avril). La présente recherche ne vise pas l'analyse des qualités techniques, architecturales et urbanistiques du projet, mais plutôt les interactions sociopolitiques qui l'entourent. L'analyse des modes de concertation du MTQ révèle que le ministère n'a pas adopté les standards actuels en matière de gouvernance. De plus, le MTQ n'a pas su coordonner les interactions des acteurs gravitant autour du projet comme la recherche et les experts en administration publique le suggèrent : « Ignoring cross-scale dynamics within spatial and temporal dimensions is common and leads to a range of management problems. (...) The consequences of a single set of solutions are often manifest in ineffective decisions and inequity in outcome » (Cash et al. 2006). La gouvernance est une solution pour éviter ce genre de problèmes puisqu'elle permet d'atteindre un résultat négocié dès le départ avec les individus et les groupes touchés plutôt que d'orienter le projet uniquement sur les objectifs gouvernementaux sans égard aux bénéficiaires et aux victimes du projet.

Tableau 7: Développement du projet de renouvellement du complexe Turcot



Source : Anne-Louise Chauvette, 2013

Deux visions du développement métropolitain

Ce projet est vigoureusement dénoncé par la communauté montréalaise qui se mobilise pour s'opposer au ministère. L'objectif du mémoire est d'évaluer si le promoteur du projet a déployé des ressources et des stratégies adéquates pour répondre à la complexité des interactions sociales. Globalement, deux idéologies s'affrontent. D'une part, le ministère et certains partenaires²⁹ proposent un maintien de la capacité autoroutière actuelle pour assurer la vitalité économique à plus long terme et, d'autre part, les opposants au projet arguent qu'un virage vers le développement durable du Québec impose une réduction des débits automobiles et une augmentation de l'offre de transport collectif. Dans ses représentations aux consultations du BAPE, le Parti vert du Québec mentionne :

Il y a deux manières de réduire la congestion : soit en augmentant la fluidité, soit en réduisant le nombre de véhicules. La première solution, celle choisie par le ministère des Transports, ne règle le problème qu'à court terme, ne règle pas le problème des émissions de polluants et de GES et n'améliore pas la qualité de vie des Montréalais. La deuxième solution demande une planification qui semble dépasser les compétences du ministère des Transports, mais elle règle le problème de congestion à long terme, celui de la pollution et en augmentant ainsi la qualité de vie des Montréalais (BAPE septembre 2009).

Le MTQ est clair dans ses interventions médiatiques au sujet d'une diminution de la capacité et indique qu'il est impossible de diminuer la capacité de l'échangeur pour des raisons de sécurité et insiste pour dire qu'il est faux de prétendre que le projet est uniquement une affaire de béton et qu'il y a bel et bien des composantes pour le transport en commun dans le projet Turcot. Médiatiquement, nous assistons donc à une querelle de visions, particulièrement lors des audiences du BAPE. Étant donné que le ministère avait uniquement documenté sa proposition, les comparaisons avec des projets alternatifs étaient très difficiles. De plus, l'analyse a été réalisée sans tenir compte explicitement du transfert modal potentiel vers le transport en commun. Les opposants auraient souhaité que Turcot soit conçu selon une analyse plus globale de la mobilité afin d'évaluer le potentiel réel d'un développement significatif des transports collectifs.

Cependant, l'absence de projets de transport en commun clairement identifiés ou de mises à

²⁹ Association des camionneurs, Fédération des chambres de commerces du Québec et autres.

jour des études sur les nombreux projets envisagés dans l'axe est-ouest, une définition précise de la bonification de l'offre en transport collectif limitait les analyses du comité *ad hoc* AMT, STM, MTQ sur le potentiel de transfert modal sur la base d'hypothèses conservatrices et optimistes d'amélioration de l'offre de service selon les projets majeurs en discussion, tels un lien ferroviaire entre le centre-ville, l'aéroport et l'ouest de l'île de Montréal, l'ajout de voies réservées et des bonifications de services envisagées à court et moyen terme (BAPE septembre 2009). En réponse au projet proposé par le MTQ en 2009, plusieurs alternatives ont été proposées témoignant ainsi d'une insatisfaction profonde à l'égard du projet gouvernemental et d'une remise en question de l'autorité et de la compétence du MTQ par le milieu. Par la suite, en 2010, le MTQ dépose une deuxième version adaptée aux recommandations du rapport du BAPE.

Questions de recherche et hypothèses

Ce mémoire traite des interactions dans la gouvernance des transports collectifs dans un projet affectant ou impliquant plusieurs paliers d'intervention comme celui de Turcot. Il s'agit d'analyser les interactions des acteurs et la coordination qu'en fait l'agent directeur, soit, le MTQ dans le cas de Turcot. Ces rapports se déroulent donc entre acteurs institutionnels, mais également ceux de la société civile.

Question générale

Comment la gouvernance multiniveaux s'opère-t-elle dans la région métropolitaine de Montréal et répond-elle aux défis de la région ?

Question spécifique

Quels facteurs influencent les actions politiques des acteurs du système actuel de gouvernance métropolitaine des transports collectifs à Montréal, notamment celle de l'agent directeur ?

Les hypothèses

- La fragmentation des pouvoirs décisionnels et l'incompatibilité des pouvoirs d'agenda

complexifient la coordination des interventions politiques par l'agent directeur.

- Le pouvoir d'imposer ses préoccupations à l'agenda public et d'influencer la décision dépend de la capacité de chaque acteur à déployer ses ressources et à se coordonner avec les acteurs du même palier ou d'un autre.

Étude de cas et outils méthodologiques

Pour dresser un tel portrait, nous avons choisi d'effectuer une étude de cas. Ainsi, le projet de réfection du complexe autoroutier Turcot est notre terrain où nous avons mené une enquête par analyse documentaire, revue de presse et entretiens semi-dirigés avec des acteurs impliqués dans la gouvernance du projet. Le cas de Turcot est remarquable puisqu'il a soulevé un tollé particulièrement vif dès la première annonce gouvernementale en 2007. La mobilisation s'est maintenue jusqu'à la deuxième annonce gouvernementale à l'automne 2011, voire au delà. Au cours de ces années, les acteurs ont déployé ressources et stratégies afin d'influencer le cours du projet gouvernemental. La deuxième annonce du MTQ a provoqué une rupture déchirante au sein de la mobilisation sociale. À partir de ce moment charnière, les effets de la mobilisation se sont tout de même fait ressentir dans les pratiques de gouvernance du MTQ c'est ce que nous aborderons au chapitre 5.

Pour caractériser les interactions des parties prenantes de ce système dans le cadre du renouvellement de l'échangeur Turcot, nous pouvons dresser un portrait de chaque acteur, de leurs ressources et de leur degré d'influence à l'aide de typologies et de graphiques que nous avons adaptés au cas montréalais. Ainsi, les groupes d'intéressés rassemblent une diversité d'acteurs que Lemieux reprend les cinq types d'acteurs de Kingdon et complète la liste de groupes d'acteurs :

- 1-patronaux
- 2-professionnels
- 3-syndicaux
- 4-d'intérêt général
- 5-d'autorités locales
- 6-d'autorités régionales
- 7-communautaires
- 8-experts (universitaires, chercheurs, consultants)
- 9-médias (non-spécialisés et intermédiaires entre les catégories d'acteurs politiques)

Ces groupes disposent de ressources variables que Lemieux (2002) divise en sept catégories qui peuvent être considérées comme des instruments de politiques publiques et doivent être perçues comme relatives les unes par rapport aux autres. En effet, un acteur ne peut être l'unique détenteur d'une ressource. Nous avons donc croisé les types d'acteurs avec les catégories de ressources suivantes :

1-normatives (valeurs ou règles)

2-statutaires

3-actionneuses

4-relationnelles (relations positives établies avec d'autres acteurs)

5-matérielles (moyens)

6-humaines

7-informationnelles (contenus comme atouts du destinataire)

Selon le système politique et les ressources dont ils disposent, les acteurs développent des pratiques conséquentes afin d'influencer les décideurs soit le gouvernement, en faveur de leurs préoccupations et de leurs valeurs. C'est à partir de ces ressources que les acteurs définissent la stratégie à déployer. Le succès de ces stratégies a certes un impact sur la capacité d'influence des acteurs. En étudiant cette capacité d'influence à l'échelle métropolitaine, Stewart et Smith soutiennent que pour une réponse de « l'ensemble des gouvernements » il faut 1) des individus qui possèdent les compétences adéquates, 2) de la volonté politique, 3) du soutien politique local, 4) de l'implication du milieu, 5) de la compréhension des autres instances gouvernementales, 6) un objectif considéré prioritaire (Stewart et Smith 2006).

Selon les secteurs d'application, la quantité d'outils pour étudier les dynamiques inter-paliers ou multiéchelles sont variables. Comme nous l'avons vu dans la première section, l'approche retenue par les chercheurs influence les choix d'outils. Cash, Young et ses collaborateurs notent que les mécanismes d'interactions multiéchelles demeurent peu développés (2006). L'étude de cas est la méthode qui nous semble la plus fréquemment employée pour documenter les complexes cas de gouvernance multiniveaux et c'est celle que nous retenons. Sur le plan méthodologique, nous portons attention à la mise en garde de Christopher Leo de l'Université de Winnipeg qui travaille sur la GMN au Canada concernant les pièges que l'étude de cas représente. Il mentionne que seule la triangulation permet de se construire une idée véridique du cas étudié et non seulement le reflet de nos préjugés (Leo 2009). Pour éviter ce piège, nous avons donc décidé de mener une étude de cas réalisée à l'aide de trois outils : l'entretien semi-dirigé, l'analyse de documents et la revue de presse couvrant l'histoire récente des interactions pour la mise en place de transport collectif dans le cadre du renouvellement du complexe

Turcot. Il aurait été intéressant de mener une étude longitudinale afin d'analyser l'évolution des discours et des relations des acteurs, mais l'exercice aurait débordé le cadre d'un travail de recherche de deuxième cycle.

Analyse de contenu

L'analyse de contenu est un ensemble de démarches méthodologiques incontournables de toute démarche de connaissance du social. Cela se traduit par l'analyse « de contenus signifiés dans des textes d'origine écrite ou orale, ou plus précisément, l'identification de l'univers de référence des acteurs sociaux » (Sabourin 2004, 358). Dans le cadre de la présente étude, nous avons effectué l'analyse de dizaines de mémoires³⁰ déposés par les principaux acteurs lors du bureau d'audiences publiques en environnement (BAPE) pour Turcot. Cet exercice, en plus de servir de préparation aux entretiens, a permis de retracer les positions officielles des organismes. Cependant, le caractère souvent aseptisé des propos véhiculés dans ce genre de document nous a obligés à porter une attention particulière aux autres mémoires consultés et les liens possibles entre chacun, ce qu'Angenot appelle « intertextualité des discours » (Angenot 1983) et le contexte global du cas étudié. À cet égard, la revue de presse et les entretiens étaient nécessaires pour aller au-delà de ces écrits et en saisir les particularités et le contexte.

Revue de presse

Une revue de presse des médias nationaux et d'une sélection des médias locaux couvrant la période 2007-2011 a été effectuée afin de percevoir les débats publics concernant l'implantation de mesures de transport collectif dans le réaménagement du complexe Turcot. Ces années ont été sélectionnées car elles couvrent la période précédant les consultations du Bureau des audiences publiques en environnement du Québec (BAPE), le BAPE lui-même et la poursuite des interactions publiques sur le dossier Turcot après le BAPE. Les médias ont largement couvert les débats visés et nous avons analysé près de 300 articles publiés entre 2007 et 2011 dans les journaux nationaux³¹ et certains médias locaux dans les territoires traversés par les infrastructures du complexe Turcot³². Nous avons également consulté les communiqués de

³⁰ Pour consulter les mémoires déposés au BAPE pour le projet Turcot : http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Complexe_Turcot/documents/liste_doc-DT-DQ-DM.htm

³¹ Principalement Le Devoir, La Presse et le Journal de Montréal

³² Principalement La Voix Pop (Côte St-Paul, St-Henri, Ville Émard), Le messenger (Lachine&Dorval, Verdun, Lasalle) et Cités Nouvelles (Dollard-des-Ormeaux)

presse de nombreux organismes s'étant prononcé sur le dossier. Cet exercice a permis de mettre en relation les positions de chacun des acteurs. L'analyse nous a également permis de comprendre la réceptivité des médias et de la population à certaines positions des acteurs puisque de nombreuses chroniques et lettres ouvertes ont fait partie du corpus.

L'entretien semi-dirigé

Troisièmement, les entretiens semi-dirigés nous ont permis de comprendre les interactions officielles certes, mais surtout non-officielles. En effet, les interactions verbales animées sur un mode qui ressemble à celui de la conversation ont permis d'aborder les thèmes généraux de la recherche et ainsi obtenir de l'information impossible à recueillir par revue de presse ou analyse documentaire. Nous avons rencontré treize informateurs-clés d'organisations diverses. Un informateur-clé est une personne œuvrant pour le compte des organisations impliquées dans la gouvernance du renouvellement du complexe Turcot et ayant une expérience significative pour être en mesure de nous partager leur lecture des règles du jeu politique. Dans la première catégorie, nous avons rencontré des personnes travaillant à l'élaboration ou à la mise en œuvre des politiques et des programmes en transport collectif et des experts en transport en commun qui œuvrent au sein des organismes responsables de planifier et d'exploiter les services de transport collectif dans la grande région de Montréal. Il s'agit donc essentiellement de fonctionnaires des différents paliers administratifs. Dans la deuxième, nous retrouvons les acteurs qui sont à l'origine des gestes politiques. Dans cette catégorie, nous retrouvons les membres stratégiques des organisations, ce sont des élus, membres de conseils d'administration ou encore un employé détenant un poste stratégique dans le dossier Turcot. Dans la troisième catégorie, nous retrouvons les groupes d'intérêts. Nous avons également fait deux entretiens exploratoires avec du personnel politique ayant travaillé au cabinet du ministère des Transports lors des années visées. Le premier a eu lieu avant l'amorce des travaux de recherche et le deuxième interviewé a été rencontré en fin de parcours pour valider certaines pistes.

Tableau 8 : Catégories d'entretiens

	Local	Métropolitain	Provincial
1^{ère} : experts	1 représentant de la STM 2 fonctionnaires de la ville-centre 1 fonctionnaire de l'arrondissement Sud-Ouest	1 représentant de l'AMT	2 fonctionnaires du MTQ
2^e : acteurs politiques	1 membre stratégique de la STM 1 élu local	1 membre stratégique de l'AMT	*2 entretiens exploratoires avec du personnel politique
3^e : groupes d'intérêts	2 représentants de la mobilisation	1 représentant de la mobilisation	

Source : Anne-Louise Chauvette, 2013

Cette sélection d'entretien a été conçue en fonction de la revue de presse et de l'analyse documentaire qui fournissaient déjà une quantité importante d'informations sur certains acteurs. Nous avons donc tenté de rejoindre les acteurs dont les stratégies politiques sont moins explicites dans l'analyse documentaire. Ainsi, nous avons rencontré davantage d'individus œuvrant au niveau local, car les interactions entre le maire de Montréal et le gouvernement du Québec sont amplement abordées dans la documentation, surtout dans la revue de presse. L'objectif du mémoire est de caractériser les interactions entre tous les niveaux et non de décortiquer les actions à l'intérieur d'un niveau nous avons donc délibérément choisi de ne pas nous attarder sur les interactions entre groupes très locaux et de se concentrer sur les échanges entre les groupes infra locaux et ceux actifs à l'échelle métropolitaine. D'ailleurs, une recherche complète pourrait être menée sur la mobilisation locale. Notons également que nous n'avons pas effectué d'entretien avec la CMM car la revue de presse, l'analyse documentaire et les treize entretiens ont tous indiqué que la CMM n'a pas interagi avec les autres acteurs dans le dossier Turcot. Finalement, pour le MTQ, nous avons tenté de rencontrer des individus d'unités administratives différentes afin de recueillir diverses perceptions du cheminement du dossier au sein du ministère. Nous aurions souhaité obtenir un entretien avec un fonctionnaire d'une troisième unité administrative, mais les demandes ont été déclinées. Aux résultats des deux entretiens avec des fonctionnaires du MTQ, nous avons pu joindre les nombreux commentaires

des interviewés à l'égard du MTQ pour bonifier notre compréhension des rôles que ce ministère a tenus.

Avec le matériel colligé lors de ces trois étapes, nous sommes en mesure de clairement identifier les ressources des principaux acteurs, les stratégies déployées et leur influence sur l'évolution du dossier. L'objectif de la présente recherche est de caractériser les interactions entre les paliers et les échelles, par conséquent, notre attention sera portée principalement sur ces points de jonction. Nous croyons avoir suffisamment de matériel pour ce faire. D'ailleurs, la diversité des personnes rencontrées nous a permis d'entendre différentes interprétations de faits très similaires, ce qui témoigne d'une certaine saturation de l'information recueillie.

Conclusion

En résumé, la gouvernance des transports dans la région métropolitaine de Montréal est complexe, notamment en raison d'un nombre important d'acteurs et d'un enchevêtrement des mandats métropolitains. Nous nous questionnons donc sur les interactions multiniveaux dans la région métropolitaine de Montréal dans un contexte de coordination difficile pour l'agent directeur. Il y a également lieu de porter une attention particulière au rôle du palier métropolitain dans ce jeu politique. Plus précisément, nous souhaitons identifier les facteurs ayant influencé les acteurs dans leurs stratégies afin de valider les deux hypothèses suivantes. Premièrement, nous anticipons que la fragmentation des pouvoirs décisionnels et l'incompatibilité des pouvoirs d'agenda complexifient la coordination des interventions politiques par l'agent directeur. Deuxièmement, nous pensons que le pouvoir d'imposer ses préoccupations à l'agenda public et d'influencer la décision dépend de la capacité de chaque acteur à déployer ses ressources et à se coordonner avec les acteurs du même palier ou d'un autre.

Chapitre 4 : Interactions horizontales et verticales au sein du projet Turcot

Ce chapitre présente une analyse des interactions entre les principaux acteurs impliqués dans la gouvernance du transport collectif dans le projet Turcot selon une approche de gouvernance multiniveaux. Nous avons observé quatre tendances dans les comportements des acteurs selon les paliers visés et les échelles d'action publique. Tout d'abord, la typologie suivante recense les principaux acteurs selon le type de ressources dont ils disposent pour influencer le système de gouvernance. La liste des ressources tirée des travaux de Lemieux (2002) a été divisée en quatre catégories selon nos observations sur le terrain. Cette typologie nous permet de voir clairement que les acteurs disposaient de ressources parfois inégales et l'analyse qui suit nous permettra de relever les stratégies qui ont engendré des effets de levier et ainsi augmenté considérablement la capacité d'influence des acteurs.

Les quatre tendances relevées réfèrent à la jonction de différents niveaux d'intervention et à l'échelle d'action politique. Un niveau possède un contour défini et reconnu comme un palier administratif alors que l'échelle renvoie à une sphère muable temporellement ou géographiquement. Une interaction est qualifiée d'interniveaux lorsque les niveaux sont eux-mêmes en échanges. Lorsque plusieurs niveaux sont concernés, nous parlons de multiniveaux. Dans le cas de la gouvernance des transports à Montréal, on compte l'arrondissement, la ville-centre, le palier métropolitain, le provincial et dans une moindre mesure le fédéral. Une interaction peut aussi être qualifiée selon l'échelle d'action politique. C'est souvent le cas des mouvements sociaux dont l'action n'est pas limitée par des frontières géographiques, juridiques ou administratives. Ces actions politiques peuvent se dérouler à une seule échelle ou à multiples échelles lorsque l'action fait appel à différents domaines.

Tableau 9 : Typologie des acteurs selon leurs ressources

Types	Territorial	Magicien	Pionnier	Traditionnaliste
Types de ressources	-relationnelles -humaines	-actionnaires (levier d'action)	-informationnelles -normatives (valeurs) -relationnelles	-normatives (règles) -statutaires -informationnelles -matérielles
Groupe d'intérêts	Groupes locaux, protection logement, Certains groupes citoyens en urbanisme	FCCQ	CRE-Montréal RESO ÉQUITERRE Certains professeurs d'urbanisme	ACQ Ordre des ingénieurs Réseau des ingénieurs
Politique	Mairie Lasalle Mairie Lachine Mairie NDG/CDN	Min.Sam Hamad Mairie Sud-Ouest /Benoit Dorais Louise Harel	Projet Montréal+Richard Bergeron	Maire de Montréal Mairie Sud-Ouest ³³ Min.Julie Boulet
Technique\ administratif		MTQ-Planification	STM DSP	MTQ-routier AMT CMM MAMROT MDDEP

Source : (Anne-Louise Chauvette, 2013 inspiré de (Lemieux 2002))

Premièrement, les constructeurs territoriaux se sont grandement mobilisés à l'intérieur de l'arrondissement pour exercer une pression sur la mairie d'arrondissement et la maire de la ville-centre, mais n'ont pas porté leurs actions aux paliers supérieurs. Ils ont donc déployé des stratégies interpaliers en fonction de leur échelle d'action politique respective. Deuxièmement, les pionniers ont fait de l'interniveaux et interéchelles puisqu'ils ont travaillé avec les intervenants de tous les paliers avec des portées d'échelles variables. Troisièmement, nous avons remarqué que les traditionalistes ont respecté les hiérarchies d'action politique et ont déployé des efforts dans les limites des mandats officiels de chaque niveau d'intervention. Pour illustrer cette catégorie d'interactions, on peut penser aux rapports entre le MTQ et la Ville de Montréal. Finalement, les acteurs-magiciens ont effectué des manœuvres interpaliers et multiéchelles. En effet, plusieurs politiciens se retrouvent dans cette catégorie, car ils ont établi des alliances avec des partenaires de tous les paliers et ont mené des actions politiques ayant eu des impacts à grande échelle. Notre recherche vise à analyser la coordination du MTQ, en tant qu'agent directeur, dans ce contexte fragmenté où chaque acteur déploie des stratégies en

³³ Avant 2009, alors que Mme Jacqueline Montpetit occupait la mairie

fonction de ses ressources. Au fil de l'analyse des quatre tendances, nous verrons le rôle qu'a joué le MTQ qui, pour sa part, plutôt adopté pour une approche traditionaliste.

Premier type d'acteurs : Territoriaux : miser sur le rassemblement

La réfection du complexe Turcot touche directement plusieurs arrondissements et quartiers, comme ceux de Lachine et LaSalle en plus d'affecter Montréal-Ouest, mais c'est principalement l'arrondissement Sud-Ouest qui est affecté car plus de 90 % des infrastructures du complexe se trouvent sur son territoire. La population et les groupes communautaires et politiques se mobilisent fortement afin de protéger leur quartier d'une transformation jugée dévastatrice. Règle générale, les groupes locaux défendent un enjeu spécifique lié à leur milieu de vie comme l'expropriation ou la fracture urbaine créée par un remblai ou encore l'aggravation de la qualité de l'air. Faibles en ressources financières, informationnelles et matérielles, les territoriaux compensent souvent par la proactivité et leur capacité d'action sur une échelle d'action très grande. Dans l'arrondissement du Sud-Ouest, les groupes communautaires sont particulièrement nombreux et reconnus pour être redoutables. Nombre de projets ont échoué dans le passé grâce à la force de leur opposition. Parmi ces nombreux échecs, le cas le plus connu est sans aucun doute l'abandon du projet de déménagement du Casino au Sud-Ouest au début des années 2000. Ce grand projet du Casino en collaboration avec le Cirque du Soleil a cédé aux pressions des nombreux groupes sociaux qui s'opposaient à l'implantation d'un Casino dans un quartier défavorisé (La Voix Pop 2009, 22 octobre).

Dans le cas de Turcot, la forte mobilisation des acteurs territoriaux a été soutenue pendant près de quatre ans alors que des rencontres mensuelles se tenaient dans l'arrondissement pour garder « le feu sacré en vie » (Entretien #3). La première rencontre au Centre Gadbois a réuni près de 600 personnes, afin de présenter et outiller la population dans la compréhension des enjeux soulevés par la réfection du complexe Turcot. Ces rencontres n'étaient pas organisées par le ministère, mais plutôt par les acteurs locaux, notamment les acteurs communautaires. L'organisatrice Sophie Thiébaud,³⁴ dont les qualités de mobilisatrice ont été relevées par plusieurs interviewés impliqués dans la mobilisation (Entretiens #1, #2, #3 et #10) a d'ailleurs été élue, comme la plupart des élus ayant siégé de 2009 à 2013. C'était notamment le cas de Benoit Dorais, maire de l'arrondissement Sud-Ouest, qui était précédemment adjoint au député de Jeanne-Leber pour le Bloc Québécois et commissaire scolaire.

³⁴ Sophie Thiébaud était organisatrice communautaire pour la Table Ville-Émard en 2008 pour ensuite devenir candidate de Projet Montréal et être élue aux élections de 2009.

La mobilisation a été très active de 2007 à 2009 et les acteurs territoriaux menaient beaucoup d'activités de sensibilisation et d'éducation populaire dans l'arrondissement. Leurs revendications étaient adressées à la mairie d'arrondissement et au maire de Montréal. La mobilisation a d'ailleurs occupé une large part des enjeux électoraux municipaux de 2009. En comptant sur leurs représentants politiques à la mairie de Montréal et celle du Sud-Ouest, les groupes territoriaux demeurent des acteurs sociaux importants dont le discours fait écho à plusieurs échelles. Cependant, les territoriaux ne tiennent aucun rôle stratégique dans les interactions multiniveaux du projet et n'entretiennent pas de liens avec le MTQ.

Nous avons constaté que les territoriaux, c'est-à-dire, les groupes avec des ressources essentiellement relationnelles et humaines, étaient peu enclins à travailler avec d'autres paliers. En effet, les entretiens ont révélé que leurs actions visaient uniquement le territoire qu'ils cherchent à protéger et que le rassemblement représentait leur stratégie principale. Les acteurs locaux défendent des intérêts très ancrés dans leur territoire comme la qualité de vie des riverains, les expropriations ou le paysage urbain. Le transport collectif est certes important, mais ne représente pas une priorité pour les résidents du Sud-Ouest qui sont relativement bien servis par trois stations de métros et plusieurs lignes majeures d'autobus, notamment avec la station de métro Lionel-Groulx où se croisent les deux principales lignes de métro et plusieurs arrêts d'autobus.

Pour faire valoir leurs intérêts, ces groupes se servent essentiellement du rassemblement comme mode de pression sociale. La majorité dispose d'une compréhension plutôt faible des institutions et de leur fonctionnement. « On ne savait même pas comment envoyer un communiqué. On a appris qu'on pouvait déposer une pétition à l'Assemblée nationale après deux ans de mobilisation » (Entretien #10). Avec peu de ressources, ils espéraient que les politiciens portent le message sans toutefois s'associer avec eux. « Fallait surtout pas 'contaminer' le dossier en parlant au politique » (Entretien #10). Parmi eux, certains acteurs étaient plus entreprenants, la table Ville-Émard ont incité les groupes locaux à porter leur voix au-delà de l'arrondissement. Les porte-paroles de la mobilisation jugent avoir réussi à convaincre plusieurs citoyens de participer à ce processus très institutionnalisé et inhabituel pour eux que sont les audiences du BAPE. Pour Denis Lévesque, porte-parole de Mobilisation Turcot « Il a fallu travailler fort pour convaincre les gens de se présenter en grand nombre aux audiences publiques. Les gens ne nous croyaient pas quand on leur disait que ça pouvait faire une différence. Ils sont allés dire au BAPE ce qu'ils ressentaient, ce que ce projet allait changer dans leur vie et dans leur quartier » (Bisson 2009, 12 novembre). En plus de leur présence, la

mobilisation juge que c'est grâce à leurs pressions que le maire de Montréal se présente au BAPE (Entretiens #1, #2 et #3). Bien que principalement préoccupé par des enjeux très locaux, les territoriaux n'arrivent pas à faire entendre leur message au MTQ dont l'incapacité à établir des canaux de communication satisfaisants sera exposé un peu plus loin. Pour surpasser ce blocage, les territoriaux forment une alliance avec les pionniers. « Au début les acteurs locaux voulaient que ce soit une bataille locale et non régionale, mais ça ne pouvait pas en rester là » (Entretien #1). Les pionniers experts en urbanisme ont accompagné la mobilisation dans la compréhension des enjeux d'aménagement et de mobilité. Le milieu communautaire a enseigné aux individus à se préparer pour les consultations du BAPE. Certains occupaient des postes politiques et savaient très bien comment manœuvrer dans les appareils administratifs du gouvernement qu'ils ont démystifié à la mobilisation alors que d'autres ont contribué à démystifier les aspects transport et urbanisme. Soutenus par des groupes d'experts que nous nommons pionniers, les acteurs locaux avaient accès à davantage de sources d'influence, mais ces nouveaux canaux étaient contrôlés par les acteurs régionaux, beaucoup plus habiles à dialoguer avec les autorités publiques que sont la Ville de Montréal et le MTQ (Entretiens #2, #3, #4 et #10). « Il y a une certaine hiérarchie dans le communautaire et le RESO est 'au top' de cette hiérarchie. Ça ne plaisait pas à tout le monde que le RESO s'empare du dossier au nom des acteurs locaux, mais c'était comme ça que ça marchait » (Entretien #10). « Lorsque c'était régional le CRE-Montréal prenait le leadership et lorsque c'était local, le RESO coordonnait les activités sur le terrain » (Entretien #1).

Les territoriaux avaient donc une approche interpalier puisqu'ils s'en remettaient à la mairie d'arrondissement pour les représenter et n'avaient qu'un seul discours axé sur des enjeux très territoriaux. En se joignant aux pionniers, qui eux optaient pour une approche interniveaux et interéchelles, les rapports de pouvoir entre le local-régional et le provincial risquaient de changer considérablement.

Deuxième type d'acteurs : Pionniers : coordonner la société civile

La deuxième tendance observée est celle du déploiement de stratégies interniveaux et interéchelles des pionniers. En effet, ces acteurs que nous reconnaissons par une expertise dans un champ spécifique et un réseau souvent étendu ont interagi avec pratiquement tous les niveaux de gouvernements et ont tenu des discours politiques de toutes les échelles. Ils se sont ainsi portés à la défense de valeurs normatives très fortes comme le développement durable. Leur travail de collaboration et de mobilisation s'apparente à celui d'un agent directeur pour la

société civile. Ces acteurs expérimentés ont donc mis leur notoriété et leur crédibilité au service de la mobilisation. Les pionniers instigateurs de la mobilisation régionale en rassemblant les ressources de plusieurs groupes, deviennent des acteurs majeurs de la mobilisation. Les individus qui siégeaient au comité stratégique de Mobilisation Turcot et qui prenaient les décisions provenaient essentiellement des organismes que nous qualifions de pionniers.

Groupes d'intérêts : alliance fructueuse

De l'extérieur³⁵, la collaboration entre les groupes locaux et métropolitains a semblé forte d'une unité surprenante. « Mobilisation Turcot a obtenu le consensus régional. Il n'y a aucune opposition à ce mouvement, tout le monde a embarqué » (Entretien #1). Par contre, la recherche terrain a démontré que des divergences de points de vue ont engendré des factions au sein de la grande mobilisation. Entre les groupes locaux, certaines rivalités existaient, notamment à l'égard du leadership que s'approprièrent certains acteurs qui souhaitaient que le dossier gagne en importance pour accentuer la pression. « Au-delà de la cause, il y avait du tirage de couvertes. Les groupes de citoyens avaient tendance à avoir des discours plus francs parce qu'ils ne sont pas financés par des subventions du gouvernement contrairement aux groupes communautaires mieux organisés qui s'auto-surveillaient³⁶ » (Entretien #10). Pour les acteurs pionniers, l'inclusion des groupes locaux légitimait leurs actions et permettait de maintenir le momentum. Pour ce faire, patience et collaboration étaient d'usage : « Le noyau local était très mobilisé, mais n'a pas livré tant que ça. Beaucoup de gens autour de la table qui étaient là, juste pour être là. Il y avait deux tables de quartier particulièrement efficaces, le RESO et la table de travail Turcot³⁷ qui nous ont fait bénéficier de leur expertise » (Entretien #1).

La mise en commun des ressources et des efforts représentait donc un défi considérable pour parvenir à exercer une pression ciblée et effective. Certains acteurs pionniers ont tenu le rôle de coordonnateur des différentes interactions de la société civile afin d'augmenter leur pouvoir d'influence. Le Conseil régional en environnement (CRE-Montréal) a coordonné les acteurs métropolitains alors que le RESO a coordonné l'action locale. Le RESO s'est ainsi retrouvé coincé entre les territoriaux et les pionniers avec le rôle sensible de courroie de transmission entre deux types d'acteurs aux ressources et aux stratégies divergentes.

³⁵ Selon la revue de presse.

³⁶ L'interviewé réfère à des groupes organisés qui, selon notre typologie, sont surtout des pionniers.

³⁷ Cette table est menée par M.Pierre Brisset, un architecte de profession très impliqué dans les enjeux d'aménagement et transport à Montréal.

The literature on new social movements has forged the concept of 'political opportunity structures' (POS), indicating the degree to which groups are likely to be able to gain access to power and to manipulate the political system (McAdam 1996). The idea is that social movements will be all the more effective depending on the allies that they can find among the political actors that are already entrenched in the political system, and that these actors will be the more available to strike alliances depending on the specific circumstances of time (Piattoni 2010, 14).

L'alliance locale-métropolitaine a donné le ton à l'actualité et a exercé une pression sur les autorités jusqu'au BAPE, qui fût l'apogée de la mobilisation lors des consultations, mais également le déclenchement de la séparation locale et métropolitaine. Ce moment charnière venait marquer la fin de l'alliance et les entretiens révèlent que le choix n'était pas facile, mais deux approches se contredisaient : d'un côté, les militants territoriaux souhaitaient dénoncer vigoureusement le projet et, de l'autre, les pionniers espéraient pouvoir limiter les dommages en collaborant de très près avec le ministère pour bonifier le projet (Entretien #1). Ces derniers ont donc créé le Comité vigilance Turcot et entamé une série de rencontres avec le MTQ dont nous parlons au chapitre 5.

Les pionniers détiennent une capacité à passer d'un niveau à l'autre et d'une échelle à l'autre. Ces stratégies interniveaux et interéchelles représentent un atout important pour les pionniers de la mobilisation qui ne sont pas coincés dans les limites juridictionnelles ou géographiques. «One objectives of intervention may, be enabling the 'scale capabilities' of the less powerful. The ability to shift across levels and scales is often important to social movements» (Lebel, Garden et Imamura 2005, article en ligne). Ainsi, les pionniers influencent les différents niveaux de l'appareil administratif, qu'il s'agisse de la ville-centre ou du gouvernement. Les efforts consistaient à (Entretiens #1, #2, #3 et #10) :

- 1- Mettre les efforts pour convaincre les leaders politiques
- 2- Travailler avec les fonctionnaires pour documenter les différentes propositions sur la table
- 3- Participer aux consultations publiques et finalement
- 4- Contacter les médias concernant les aspects en impasse

Pour « enligner les décisions », les membres de la mobilisation ont entrepris une tournée des élus montréalais pour les sensibiliser aux enjeux de la réfection du complexe Turcot. Un acteur parle d'influence *soft* en faisant référence à la sensibilisation des fonctionnaires aux enjeux locaux et d'influence *hard* pour les sorties médiatiques corsées (Entretien #3).

Les pionniers sont des acteurs qui se prononcent fréquemment de manière publique sur les enjeux de développement durable ou d'urbanisme dans la région. Ils ont dénoncé plusieurs projets autoroutiers au cours des dernières années telle que la construction des autoroutes 30³⁸ ou 25³⁹. Ces projets avaient beaucoup plus d'incidences sur la mobilité que Turcot car en étant de nouvelles artères autoroutières, ils augmentaient considérablement le nombre de déplacements et par conséquent la quantité d'émissions de gaz à effet de serre que le projet Turcot. Pourtant, les pionniers n'ont pas déployé autant d'énergie pour ces projets. Ces faits soulèvent des questions sur l'échelle de pertinence pour les débats publics à fortes dimensions territoriales, puisque le succès d'une mobilisation semble avoir nécessité une action politique intégrant les discours d'échelle locale et les discours d'échelle métropolitaine, voire mondiale avec les discours sur les GES. Il semble que ces mêmes discours métropolitains des pionniers n'aient pas le même écho lorsqu'il s'agit d'un territoire occupé par des citoyens des couronnes montréalaises ayant une culture de la mobilité axée sur l'automobile qui empêchait toute apparition d'une forme de coalition locale-métropolitaine quelconque.

D'ailleurs, les pionniers semblent réaliser les impacts d'une telle différence entre un projet au centre-ville et un autre en banlieue, puisque les membres de mobilisation Turcot souhaitaient garder la CMM à l'écart par crainte que les élus des couronnes soient favorables au projet proposé par le gouvernement (Entretiens #1, #2 et #3). « Une fois, Vaillancourt⁴⁰ m'a demandé d'envoyer une lettre à la CMM pour qu'il puisse soumettre le projet en analyse dans les instances de la CMM. Je n'ai jamais donné suite, je ne voulais pas nous créer de l'opposition » (Entretien #1). L'une des rares interventions publiques des représentants de l'AMT est celle du maire de Bois-des-Filion⁴¹ en 2009, qui milite en faveur du parachèvement de l'autoroute 19 et demande à la ministre Julie Boulet d'autoriser le projet. Cette position confirme l'analyse des membres de mobilisation Turcot à l'effet qu'une culture automobile est prônée en couronne et que les instances métropolitaines ne représentent pas des partenaires pour la mobilisation.

Les acteurs ayant proposé des alternatives au projet du ministère sont tous des pionniers ayant souhaité porté leur expertise. Celle d'un groupe d'architectes-urbanistes et citoyens baptisé

³⁸ Le parachèvement de l'autoroute 30 consistait à doter la région métropolitaine d'une voie de contournement par le sud. L'autoroute 30 a été bien accueillie dans la région car jugée essentielle pour permettre au transport de marchandise de contourner l'île de Montréal alors que l'autoroute 25 a dû faire l'objet d'une injonction et d'un décret du gouvernement pour contrecarrer l'opposition montréalaise.

³⁹ L'objectif premier de ce lien routier était d'offrir aux usagers de la route un nouveau lien autoroutier entre les villes de Montréal et de Laval afin de permettre une traversée plus rapide entre ces deux villes.

⁴⁰ M. Gilles Vaillancourt était maire de la Ville de Laval, une municipalité de plus de 400 000 habitants au nord de Montréal.

⁴¹ M. Paul Larocque est toujours maire de la municipalité de Bois-des-Filions, une municipalité d'environ 9 500 habitants en deuxième couronne nord de la région métropolitaine de Montréal.

Turcot 375 est présentée lors d'une conférence de presse par M. Pierre Brisset, architecte du Groupe de recherche urbaine et M. Pierre Gauthier, professeur agrégé au département de géographie, urbanisme et environnement de l'Université Concordia, deux personnages très connus en urbanisme à Montréal.

STM : proactive et flexible

La STM a adopté ce que nous caractérisons d'une stratégie pionnière puisqu'elle a été proactive et a déployé des efforts sur plusieurs niveaux, tout en faisant preuve de discrétion et de tact lorsqu'elle dépassait les limites de son mandat. La STM, de par son statut de société de transport collectif, a travaillé de pair avec le maire de Montréal pour faire valoir l'importance du transport collectif dans le projet Turcot. Son statut de plus importante société de transport en commun oblige une relation de proximité avec les différentes instances du MTQ qu'elle a largement exploitée après les audiences du BAPE. Ainsi, après le tournant drastique qu'a représenté les consultations du BAPE, la STM avait un accès privilégié au cabinet du ministre, à la direction territoriale et à la direction de la planification du MTQ⁴².

La STM pouvait utiliser plusieurs effets de levier par ces divers accès Au ministère qu'elle connaissait bien en raison des échanges fréquents avec le MTQ. De manière générale, la STM doit transiger avec la direction territoriale pour les demandes de subventions, négocier avec l'unité centrale (Direction des transports terrestres) pour les enveloppes financières ou des demandes non-conformes aux programmes de subvention et finalement, la STM doit travailler avec la direction de la planification pour la priorisation des projets de transport collectif. « Au MTQ, ils sont déconnectés. Certaines décisions ne descendaient jamais et c'est nous qui devons annoncer à la direction régionale ce qui avait été décidé à Québec » (Entretien #7). « Il y a un problème au MTQ, les *calls* politiques sont faibles et l'administratif ne suit pas !! » (Entretien #5).

Sous le leadership de son président, M. Michel Labrecque, la STM a rapidement pris les devants en proposant des voies réservées dans l'ensemble du complexe Turcot. Dénonçant sur toutes les tribunes l'absence de transport collectif dans le projet Turcot, la STM a su marquer l'agenda public avec sa proposition de voies réservées qui était aussi souhaitée par les acteurs de la mobilisation. Bien qu'aucun lien formel n'unisse la STM avec les acteurs de la mobilisation, plusieurs liens informels permettaient à la mobilisation de se documenter sur le dossier. Le

⁴² Pour consulter la version de l'organigramme du MTQ à l'époque de notre étude, voir Annexe 3

Président de la STM, M. Michel Labrecque est un ancien élu montréalais, son adjoint, M. André Porlier, était un ancien du CRE-Montréal, mais aucune forme de collaboration formelle était en vigueur avec les anciens employeurs, notamment en raison des demandes très spécifiques de la STM et des discours plus macro de *Mobilisation Turcot*. La STM pouvait tout de même compter sur des alliés pour appuyer ses revendications publiquement.

Pour implanter des voies réservées sur les routes locales, la STM doit collaborer de très près avec les arrondissements, et ce, autant avec les élus que les populations locales. Comme les pionniers, la STM sensibilise d'abord les élus et travaille ensuite avec les fonctionnaires et la société civile. La Société de transport montréalaise mène donc des activités de consultation et intègre certaines mesures proposées par les partenaires avant les annonces officielles et la mise en œuvre. « On dit oui à certains éléments, même si ça n'apporte pas grand-chose en termes de mobilité si c'est raisonnable et que ça permet au projet d'aller de l'avant, on accepte » (Entretien #6). Ainsi, sans scandale, la STM a complété entre 2010 et 2012 la majorité des mesures pour améliorer ou créer des voies réservées en site propre et améliorer la circulation autour de la station Lionel-Groulx. Les entretiens avec les représentants de la STM indiquent que la séparation entre le politique et le technique est un facteur de succès et d'efficacité (Entretiens #6, #7). Les orientations claires permettent aux équipes de la STM de documenter efficacement, prenant ainsi les devants sur son administration d'attache, la Ville de Montréal qui plus tard embarquera dans le projet de la STM.

La STM, dans le cadre de Turcot, a inévitablement dû coopérer avec les autres autorités organisatrices de transport, particulièrement avec l'AMT. Le conflit entre les deux AOT est exposé plus loin et nous verrons comment les mandats ont grandement influencé leurs stratégies. Pour le moment, nous soulignons que la STM a déployé beaucoup d'énergie pour promouvoir les voies réservées dans l'infrastructure et sur les artères locales et en a conservé la responsabilité.

Projet Montréal : militantisme au pouvoir !

Parmi les pionniers, Projet Montréal est le seul parti politique municipal⁴³ à se retrouver dans cette catégorie, notamment grâce à la fibre militante très éduquée en urbanisme et architecture qui octroie des ressources supplémentaires à ce parti. Le chef du parti, lui-même urbaniste,

⁴³ Vision Montréal est dans la catégorie magicien et Union Montréal dans la catégorie traditionaliste.

Richard Bergeron⁴⁴ met le transport collectif au coeur des priorités. Projet Montréal mise beaucoup sur les valeurs normatives que sont l'aménagement durable et l'environnement dans le déploiement de stratégies uniques. En effet, le cas de Projet Montréal est particulier puisque le parti a plusieurs ramifications 'naturelles' dans les instances rassemblées dans Mobilisation Turcot et tient à la fois un rôle stratégique à l'hôtel de ville de Montréal. Projet Montréal et son chef ont donc manœuvré entre les différents niveaux et échelles politiques selon une trajectoire ponctuée de nombreux soubresauts.

Après l'élection de 2009, le maire Gérald Tremblay accueille Richard Bergeron au sein du comité exécutif de la Ville de Montréal et lui confie l'épineux dossier de réfection du complexe Turcot. Une dynamique très particulière s'installe donc à la Ville puisque Richard Bergeron renverse le comportement traditionaliste de la Ville pour l'amener à une stratégie pionnière en l'espace de quelques mois. Maintenant pourvu d'une équipe de fonctionnaires, Richard Bergeron active les ressources matérielles et informationnelles de la Ville de Montréal car jusque-là, cette dernière s'en tenait aux normes règlementaires pour se prononcer sur les aspects sécuritaires et fonctionnels des infrastructures routières (Entretiens #4, #11 et #12). La volonté politique déclenche ainsi une nouvelle ronde d'échanges puisque la Ville détient désormais un projet alternatif qui prône une diminution de la capacité autoroutière uniquement dans l'axe est-ouest grâce à une augmentation des services de transport collectif. Par la suite, le maire de Montréal est pressé par Richard Bergeron et Louise Harel de présenter cette alternative de la Ville de Montréal et ainsi d'offrir une option au projet du gouvernement. Cette période tumultueuse marque l'espace public, mais n'engendre pas de modification au projet Turcot puisque la ministre des Transports décrédibilise instantanément le projet porté par M. Bergeron qui sera rapidement relégué aux oubliettes. Richard Bergeron a su mobilisé les ressources internes en cohérence avec les discours publics de plusieurs acteurs en faveur d'un projet Turcot plus axé vers le transport collectif. Cependant, un projet d'une telle ampleur devait répondre minimalement aux préoccupations du MTQ concernant les coûts et un échéancier serré pour garantir la sécurité des citoyens. Le gouvernement a jugé que le projet de la Ville porté par M. Bergeron ne répondait à aucun de ces éléments et l'a donc rejeté sans hésitation (Chouinard 2010).

Pionnier téméraire et tenace, Richard Bergeron et son parti Projet Montréal délaisse les pouvoirs que lui confère le statut de responsable de l'urbanisme au comité exécutif de la Ville de Montréal en raison d'une divergence de points de vue avec le maire de Montréal qui adopte des

⁴⁴ M. Richard Bergeron est d'ailleurs l'auteur d'un livre faisant la promotion de la fin de l'ère automobile. Voir : (Bergeron 2005)

stratégies traditionnistes et appuie la deuxième mouture du projet gouvernemental qui comporte plusieurs bonifications, tout en préservant le concept initial. En décembre 2010, le chef de Projet Montréal propose une nouvelle alternative appelée « Turcot 50-50 ».

Nous concluons que les pionniers sont des acteurs qui n'hésitent pas à transgresser quelques règles formelles pour imposer leur agenda dans la sphère publique afin d'avoir des impacts sur plusieurs niveaux. Les groupes d'intérêts et la STM ont déployé des stratégies interniveaux avec des discours interéchelles permettant ainsi de rallier les visions micro-locales et métropolitaines. Le chef de Projet Montréal, Richard Bergeron, a un style unique et exploite les ressources informationnelles et matérielles de la Ville au maximum et ses stratégies de coopération relèvent plutôt des réseaux naturels que de la tactique politique planifiée. Ainsi, il travaille avec les groupes de pression de manière très informelle. « Dans les rencontres à la Ville, il y avait toujours un attaché politique. Richard Bergeron s'en tenait donc aux informations officielles, mais dans des contextes informels, il nous en disait davantage » (Entretien #1). Aussi, les entretiens ont révélé qu'aucun pionnier n'a interpellé la CMM car ils craignaient que les maires des banlieues appuient le gouvernement.

Troisième type d'acteurs : Traditionalistes : respecter les hiérarchies et les usages

La tendance traditionaliste est fortement représentative des stratégies du MTQ et du maire de Montréal qui se sont campés derrière des fonctionnements très hiérarchiques et immuables. Si le maire a maintes fois modifié ses comportements, le MTQ a plutôt fait preuve d'une faible capacité de réaction et d'adaptation. Le MTQ a fait un lent apprentissage de la collaboration interniveaux dans un contexte où premièrement il n'y avait pas de planification à laquelle se référer, deuxièmement l'absence d'outils de concertation complexifiait la coordination des acteurs et troisièmement les dynamiques métropolitaines en gestion des transports collectifs rendaient la planification difficile. Le tableau ci-dessous, tiré de Horak (2012), présente les stratégies qu'un agent directeur peut déployer pour atteindre ses objectifs.

Stratégies de coopération	Mobiliser les agents locaux pour obtenir leur appui	Négocier des ressources ou de l'autorité	Instaurer un arrangement institutionnel
Stratégies compétitives	Capter le pouvoir des autres agents	Exclure certains agents	

Source : (Martin Horak, 2012)

Mobilité montréalaise : coordination complexe

Il importe de rappeler que dans le contexte de la réfection du complexe Turcot, deux cultures de la mobilité ont prédominé l'agenda public. D'une part, le MTQ présentait un projet conservateur en maintenant la capacité autoroutière et, d'autre part, les opposants réclamaient un virage agressif vers le transport collectif. La bataille médiatique entre les deux visions se reflète, comme nous l'avons vu, entre les municipalités de périphérie et celles plus centrales, surtout la Ville de Montréal. Cette dualité se retrouve partiellement dans les organisations de transport. Ainsi le MTQ entretient une approche centrée sur le développement autoroutier et les nombreuses sociétés de transport collectif prônent un développement axé sur le transport collectif comme pierre angulaire de la mobilité durable. Comme l'exprime un acteur rencontré : « En transport, il est souvent question de considérer le routier et le transport collectif ensemble, mais dans la réalité c'est très difficile car les élus de la région n'ont pas ce réflexe-là. Quand ils veulent des routes, ils vont voir le MTQ, quand ils veulent du transport collectif, ils vont voir à l'AMT » (Entretien #4). Les divergences de cultures existent aussi parmi les autorités organisatrices de transport collectif. La revue de presse et les entretiens ont révélés que les CIT s'identifient beaucoup plus à l'AMT, notamment en raison du nécessaire rabattement des services d'autobus vers les gares de train de banlieue alors que les municipalités plus centrales de la métropole, particulièrement Montréal, prônent une offre de transport indépendante de l'automobile. Les idéologies de mobilité urbaine et métropolitaine alimentent donc cette incapacité collective à générer des consensus métropolitains comme la priorisation des projets de transport collectif.

Dans la région, les acteurs de la mobilité ne peuvent se référer à un plan de transport global

puisque nous observons une multitude de plans de transport qui agrégés, forment un « tout » quelque peu difforme (Entretien #4). Cette multiplication de plans a même engendré l'arrêt des travaux du comité de suivi du Plan de gestion des déplacements du MTQ. En effet, les fonctionnaires du MTQ ne jugeaient plus pertinent de poursuivre l'implantation de ce plan qui constitue la dernière grande réflexion de planification régionale de transports intégrés dans la région⁴⁵. Ce plan élaboré à la fin des années 1990 et dévoilé au début des années 2000 a rapidement été désuet puisqu'il ne considérait pas plusieurs travaux majeurs de réfection ou construction du réseau autoroutier qui se sont ajoutés au fil des ans, notamment Turcot. Le plan prévoyait des investissements de 40M\$ pour l'entretien de Turcot alors qu'en 2004, le MTQ a déterminé qu'une reconstruction complète était nécessaire. De plus, l'AMT et la CMM ont elles aussi produit des plans métropolitains depuis. Au début des années 2000, l'AMT a produit son plan stratégique qui est depuis renouvelé aux cinq ans comme l'oblige sa loi constitutive. De l'autre côté, la CMM entérine le plan stratégique de l'AMT et a la responsabilité d'élaborer un plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD). Ce dernier plan sert d'outil de référence aux acteurs en aménagement et en transport à l'échelle métropolitaine. « Le plan ne répond pas à la totalité des objectifs de tous les organismes concernés, mais c'est en quelque sorte un outil pour se comprendre » (Entretien #5). Adopté en 2011, il intègre plusieurs concepts de mobilité durable comme celui du *transit oriented development*⁴⁶. De plus, la Ville de Montréal a élaboré un plan de transport qui lors de son dévoilement en 2008 avait suscité les éloges saluant le virage vers une mobilité durable et des projets ambitieux. Tous ces plans rencontrent des difficultés d'implantation par faute de moyens pour répondre aux ambitieux objectifs qui y sont fixés. Bien que ces plans majeurs traitent de nombreux projets de transport routier et collectif, Turcot ne représente pas une infrastructure stratégique dans les affaires publiques avant sa réfection.

Bien que le MTQ ait eu à sa disposition des outils mal adaptés et plusieurs données périmées, l'agent directeur n'a jamais cru nécessaire de rafraîchir le plan de gestion des déplacements, ni partiellement ni totalement, avant d'évaluer les différents scénarios possibles de réfection du complexe Turcot. Pourtant le MTQ et les acteurs locaux et régionaux avaient des cicatrices bien fraîches du conflit récent du projet de réaménagement de la rue Notre-Dame. Les échanges concernant la requalification de cette artère routière⁴⁷ s'étaient envenimés à un point tel que le

⁴⁵ Le plan de gestion des déplacements intègre les activités de camionnage, les déplacements pendulaires par automobile, les transports collectifs et autres (Ministère des Transports du Québec 2000).

⁴⁶ Les *transit oriented developments* sont des zones aménagées pour une occupation résidentielle et commerciale orientées vers les dessertes en transport collectif.

⁴⁷ Notre-Dame se situe du côté Est du centre-ville de Montréal alors que l'autoroute 20 du complexe Turcot se

projet fût carrément abandonné, laissant ainsi les acteurs de la mobilisation locale très amers. L'autoroute Notre-Dame s'inscrit elle aussi dans l'axe de mobilité est-ouest de l'île de Montréal que les acteurs de la société civile et certains arrondissements décrivent comme des déplacements infraurbains qui doivent être pris en charge par des solutions urbaines comme le transport collectif en opposition à une approche nationale où l'automobile représente le mode privilégié.

Le projet de réfection du complexe de transport le plus stratégique de la région a donc été planifié indépendamment de toutes les réflexions sur la mobilité durable qui ont occupé l'espace public au cours des années 2000. Ainsi, le rapport du BAPE et le vérificateur général s'entendent pour dire que le MTQ travaille avec des outils et des données inadéquates, et que les fonctionnaires ne tiennent pas compte des plus récentes informations sur l'impact de la circulation automobile sur la santé publique et l'environnement comme le dénoncent la DSP et les groupes environnementaux métropolitains (Direction de santé publique 2006).

Un agent directeur sans outils de coordination

Comme traditionaliste, le MTQ a travaillé en silo, autant à l'interne qu'à l'externe et n'a pas su pallier l'absence de planification dans l'axe est-ouest en se dotant d'outils particuliers de consultation et de collaboration (comité multipartites ou autres). Convaincu que les travaux de Turcot n'étaient qu'un simple remplacement d'infrastructures, le MTQ a sous-évalué les enjeux possibles. En conséquence, les stratégies de l'agent directeur n'étaient ni compétitives, ni coopératives tel qu'en témoigne notre analyse des interactions entre le MTQ et les acteurs de la société civile. En aucun cas, le MTQ a usé de stratégies compétitives. Par contre il ne s'est pas doté de mécanismes de consultation suffisamment robustes pour répondre aux nombreuses inquiétudes de la population locale, ni n'a tenté de négocier certains aspects du dossier avec les groupes de militants ou encore d'instaurer des arrangements institutionnels pour canaliser les revendications avant 2009.

Bataille technique

L'absence de coordination se fait même sentir à l'interne, car ce sont les préparatifs aux audiences du BAPE qui déclenchent une concertation des équipes de planification

situé du côté Ouest et les deux axes traversent les arrondissements de l'île de Montréal d'Est en Ouest.

métropolitaine du MTQ et des partenaires du transport collectif. En 2009, le transport collectif est perçu positivement par la société et un consensus social se dessine pour inclure ce mode de déplacement durable dans les projets d'infrastructure. À la toute dernière minute, le MTQ ajoute donc des voies réservées pour autobus aux documents de présentation du BAPE. Cependant les autorités de transports n'hésiteront pas à mentionner publiquement qu'il s'agit là d'un geste improvisé de la part du MTQ.

C'est obligé par le BAPE que le MTQ est retourné consulter ses partenaires pour évaluer la faisabilité d'implanter des voies réservées dans le projet. Après cette recommandation du BAPE et dans l'absence d'une vision d'ensemble, le MTQ a dû faire un appel à des projets en urgence pour lequel les sociétés de transport ont répondu rapidement en dégainant des projets internes à leur organisation. Le MTQ s'est vite retrouvé au sein d'une bataille institutionnelle entre les autorités de transport collectif, particulièrement l'AMT et la STM qui souhaitent obtenir le maximum du financement provenant des mesures de mitigation du projet Turcot car il s'agit d'une occasion de contourner la lourdeur des processus habituels. En se retrouvant avec une liste de projets conçus séparément, le MTQ devenait un « médiateur », « arbitre », « chaperon », « courroie de transmission » (Entretiens #4, #8 et #9) entre les autorités de transport collectif. La recherche nous enseigne que les projets impliquant plusieurs niveaux doivent être coordonnés par un agent particulier : « (...) without leadership that spans levels, the necessary social and institutional structures and processes to deal with cross-level dynamics will fail to emerge » (Cash et al. 2006, article en ligne).

Le MTQ, en tant qu'agent directeur et instigateur d'un appel à projets, s'est retrouvé au cœur d'une bataille entre le local et le métropolitain qu'il a dû coordonner par la suite. Les rivalités entre la STM et l'AMT en ce qui a trait à l'identification des projets à caractère métropolitain ou à des divergences de points de vue sur les modes de transport à privilégier sont connues. Dans le cas de Turcot, les deux autorités organisatrices de transport se sont opposées sur le mode à privilégier pour servir les citoyens de l'ouest. L'AMT s'est opposée aux voies réservées insérées dans l'infrastructure routière de Turcot en argumentant que cette nouvelle offre allait provoquer une baisse d'achalandage du train Vaudreuil-Dorion pour lequel des investissements en amélioration de service étaient prévus. L'AMT souhaitait que les sommes pour les mesures de mitigation du complexe Turcot soient investies dans l'amélioration des services de train de banlieue, notamment par l'ajout de stationnements incitatifs. Le mandat de planification et d'opération des modes guidés par une infrastructure tel un rail, a également nuit à l'AMT car les propositions qu'elle amenait visaient nécessairement un mode guidé et nécessitaient de longs et

coûteux travaux pour servir une clientèle bien spécifique. La STM sur ce plan proposait des mesures beaucoup plus flexibles, moins dispendieuses et rapides à mettre en place. Les entretiens avec les acteurs plus concernés par ses démarches ont également fait ce constat et ajouter que les organismes de transport se livrent bataille pour l'obtention des crédits budgétaires : « La bataille pour la tarte est forte » (Entretien #7).

Pour s'approprier un maximum de ressources, l'AMT a principalement collaboré avec le ministre dont elle relève directement. En temps normal, il s'agit d'un atout pour l'AMT, mais dans le cas de Turcot, l'agence s'est retrouvée coincée entre la loyauté à son gouvernement et l'opposition à un projet de son ministère d'attache. L'AMT a donc mené ses revendications davantage en privé que publiquement et ainsi multiplié les représentations pour influencer le ministre. Le territoire de l'AMT couvre 84 comtés provinciaux et l'AMT a utilisé les ressources politiques que représentent les députés pour effectuer des pressions sur le ministre. Puisque les actions de l'AMT se sont déroulées sur un même palier et qu'elles ont plutôt étiré le cadre traditionnel de son mandat sans en déborder, nous considérons l'Agence comme un acteur traditionnel. De plus, l'AMT ne s'est pas démarquée par une proactivité d'une forme ou l'autre. Elle a répondu à l'appel que le MTQ a lancé après les consultations du BAPE. D'ailleurs, un membre stratégique de l'AMT mentionnait en entretien « un projet de cette ampleur, ne peut relever uniquement du MTQ, c'était une histoire qui dépassait largement le transport en commun » (Entretien # 4).

L'urgence incite le MTQ à favoriser les voies réservées qui s'avèrent plus rapides et flexibles à implanter, moins onéreuses, intégrées à l'infrastructure permettant ainsi de « verdir »⁴⁸ le projet de manière « concrète ». Dans la version du BAPE, le MTQ propose un plan dénoncé comme incomplet par la STM, la Ville de Montréal et les arrondissements. D'ailleurs, dans son rapport rendu public en novembre, le BAPE a renvoyé le MTQ à sa planche à dessin, en reconnaissant tout de même l'approche du Ministère quant au maintien des voies de circulation automobile de son réseau. Le directeur du bureau de projet Turcot, M. Dubé a aussi reconnu que ces aménagements exclusifs aux transports collectifs se sont «ajoutés» au projet de reconstruction de l'échangeur Turcot, en raison des «demandes à répétition» du responsable des dossiers de transport au comité exécutif de la Ville de Montréal, André Lavallée (Bisson 2009, 15 mai).

Suite à la décision du MTQ d'opter pour les voies réservées, l'Agence métropolitaine de transport a surtout tenté de reprendre le contrôle de ce mode d'abord proposé par la STM. L'AMT ne parvient pas à prendre le contrôle de la planification des voies réservées pour autobus qui ne sont pas des modes guidés. Suite à cet échec, l'AMT tente de faire caractériser la station

⁴⁸ Le MTQ se faisait accusé d'offrir un projet « gris » conçu de béton.

de métro Lionel-Groulx d'infrastructure métropolitaine afin d'obtenir la responsabilité de gérer la réorganisation nécessaire de cette station pour l'accueil des lignes d'autobus créées pour les voies réservées. En augmentant l'achalandage de cette station, l'AMT voulait la faire passer d'infrastructure locale à métropolitaine. La STM, farouche, manifeste une vive opposition et conserve son pouvoir de planification et d'exploitation des réseaux d'autobus aux abords de cette station.

Cette bataille pour l'accaparement des ressources démontre que les autorités organisatrices de transport sont stratégiques pour faire croître leur champ d'action ou obtenir de nouvelles ressources.

Power is reflected in, and reproduced by, the capacity to control and capture resources from different levels. The scale (or levels) at which a problem is experienced, analyzed, and discussed, or 'scale meaning', may not correspond to the scale of the decision-making bodies (Lebel, Garden et Imamura 2005, article en ligne).

Pour faciliter la poursuite des travaux, le MTQ promet aux partenaires de protéger les emprises nécessaires pour la construction d'éventuels projets de transport collectif comme celui de navette ferroviaire pour laquelle les terrains aux abords des voies ferrées du CN ont supposément fait l'objet d'une entente entre le MTQ et le CN⁴⁹ selon les informations officielles transmises par le MTQ aux commissaires du BAPE⁵⁰.

De plus, les entretiens ont révélé que le dossier Turcot n'a jamais été abordé entre l'AMT et la CMM et le MTQ, que ce soit au niveau politique ou technique. Le MTQ a considéré la CMM et l'AMT au même titre que tout autre partenaire. La CMM n'a déployé aucune stratégie pour obtenir davantage de pouvoirs, de ressources financières ou influencer le processus de planification. La CMM n'a pas été reconnue comme un acteur métropolitain important et n'a pas tenté de le devenir. L'AMT, qui est pourtant une agence gouvernementale, s'est retrouvée sur un même pied d'égalité que la STM qui relève de la Ville ou les autres instances de transport collectif et ce malgré son mandat de planification métropolitaine des transports.

Bataille politique

La coordination de projet aussi complexe que celui d'une infrastructure majeure de transport

⁴⁹ Cependant, les entretiens ont révélé qu'une telle entente n'avait pas été ratifiée et certains acteurs se sont sentis trahis par le MTQ.

⁵⁰ Les voies ferroviaires se trouvent au nord des voies ferrées du Canadien national pour l'implantation d'un mode lourd de transport en commun en lieu propre (BAPE).

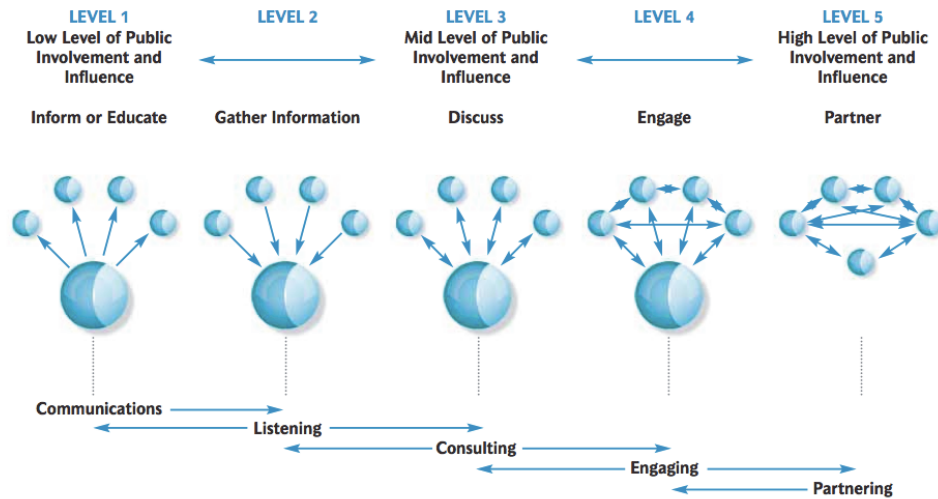
collectif située en milieu urbain oblige une consultation des différentes parties visées. La recherche sur la gouvernance multiniveaux, tout comme celle sur le nouveau management public ou celle sur la gouvernance métropolitaine, suggère la consultation comme élément prioritaire de la coordination et ce, particulièrement lorsqu'il y a une forte fragmentation institutionnelle ou politique. Avec une approche très traditionnelle, le MTQ a effectué le minimum en matière de consultation des partenaires et du public et ce fût là sans aucun doute sa plus grande faiblesse qui a mené à un dérapage d'affaires publiques. En comparant les pratiques du MTQ avec les recommandations des écrits faits par les chercheurs ou des professionnels, nous concluons que le MTQ n'a pas appliqué les principales règles de base en matière de consultation malgré ses efforts notables d'information auprès de la population. S'appuyant notamment sur les travaux de (McAdam 1996), les auteurs Breux, Bherer et Collin (2004) ont identifié les principes de bases à intégrer pour une consultation réussie :

- 1- Identifier la réelle volonté politique
- 2- L'importance du suivi de la participation
- 3- La définition d'un mandat clair
- 4- L'absence de modèle idéal et le respect de la culture civique et politique locale
- 5- La complémentarité des mécanismes
- 6- Un apprentissage nécessaire
- 7- L'importance de l'information-communication
- 8- L'importance de l'accessibilité des mécanismes de participation

Ces principes couramment repris dans les travaux de recherche sur le nouveau management public n'ont pas été mis en pratique par le MTQ. À la lecture du schéma de Santé Canada ici-bas, nous constatons que le MTQ a opté pour une approche très traditionnelle et essentiellement hiérarchique pour informer la population.

Tableau 11 : Schéma d'implication des acteurs publics et bénéficiaires de services

Figure 1 - Framework for Public & Service User Involvement in Regulation



Adapted from Patterson Kirk Wallace, as cited in Health Canada's (2000) *Policy Toolkit for Public Involvement in Decision-making*, p.12.

Source : (Santé Canada 2013)

La revue de presse et les entretiens indiquent que le ministère n'a pas su maintenir une qualité d'échange et de collaboration. Le rapport du BAPE conclut aussi que :

« L »ors des phases d'élaboration du projet, le ministère des Transports, en privilégiant l'information et la consultation plutôt que la participation et la concertation, semble ne pas avoir pu bâtir de partenariats satisfaisants. Au regard du contexte métropolitain montréalais, pareils partenariats apparaissent pourtant essentiels à l'intégration harmonieuse des projets de la taille de celui du complexe Turcot (BAPE septembre 2009, 133).

En référence au schéma ci-haut, il est clair que le MTQ se situait au premier niveau d'implication des citoyens et que le BAPE se rapprochait du deuxième niveau où la consultation incite les participants à se prononcer. Ainsi, le projet Turcot a été planifié et conçu avec un degré minimal d'implication de autres parties prenantes.

L'ensemble des acteurs, territoriaux, pionniers, magiciens et traditionnels ont tous reproché au ministère d'avoir réalisé un nombre insuffisant d'activités de consultation, d'avoir négligé la mise à contribution des parties dans la définition du projet et d'avoir tardé à revenir vers la population après la première vague de rencontres en 2004-2005 (Entretiens #1 #2 et #10). La première série de rencontres en 2004-2005 organisée par le ministère des Transports était salubre et visait à recueillir les préoccupations du milieu (Entretiens # 1, #2 et #3). Cependant, les

entretiens avec les gens de la mobilisation (Entretiens #1, #2, #3 et #10) ont démontré que les échanges avec l'agent directeur étaient alors difficiles à comprendre : « Avec des présentations sur des gros *boardcard*, ça avait l'air beau, les gens ne se posaient pas trop de question » (Entretien #3). Les entretiens avec des personnes ayant participé à cette journée révèlent qu'il y a divergences d'appréciation de cette journée puisque le MTQ la qualifie d'atelier de concertation et les intervenants du milieu de séance d'information. En se référant au *Schéma d'implication des acteurs publics et bénéficiaires de services* présenté plus haut, nous constatons que le degré d'implication des autres parties prenantes est minimale (Entretiens #1, #2 et #3).

Après une brève approche du milieu, le MTQ a élaboré seul son projet qui provoque une onde de choc lorsqu'il est présenté à la population trois ans plus tard. Les maladroites du MTQ en matière de consultation ont été interprétées par plusieurs acteurs locaux et métropolitains comme une tentative d'évitement du public et certains ont même prétendu que le MTQ souhaitait carrément éviter le BAPE (Entretiens #1 et #11). En 2007, le ministère a tenu trois types de forum, soit des rencontres multisectorielles, des assemblées avec les citoyens et un déjeuner, organisés conjointement avec le Regroupement économique et social du Sud-Ouest (RESO) pour les industries du secteur Cabot. « C'est lors de la présentation du projet vers la fin de 2007-2008 que la relation entre le milieu local et le MTQ se corse » (Entretien #2). « La consultation du MTQ ? Ça s'est limité à trois rencontres ensuite 'au revoir on se voit au BAPE !'. On n'en revenait pas qu'un projet de cette ampleur ne nous soit même pas présenté comme il le faut » (Entretien #10). À partir de 2008, le BAPE est devenu le « panier à problème » du MTQ qui renvoyait tous les médias et les critiques à ce moment butoir « le projet est en évolution, les gens pourront se prononcer lors des audiences du BAPE » (Entretien#1). Cette approche n'a pas été approuvée par les commissaires du BAPE, dont le rapport de la commission stipule que le MTQ n'a pas su maintenir un climat de collaboration satisfaisant (BAPE septembre 2009). De fait, le BAPE est un organisme neutre qui a pour mission « d'éclairer la prise de décision gouvernementale dans une perspective de développement durable, lequel englobe les aspects écologique, social et économique »⁵¹. Le rapport du BAPE rappelle donc indirectement que la coordination des interactions et l'instauration de mécanismes de consultation adéquats relèvent du promoteur⁵² du projet.

Pour clore sur les stratégies de l'agent directeur, l'approche en silo sans impliquer concrètement

⁵¹ <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/bape/organisme/index.htm>, Juillet 2013.

⁵² Le BAPE utilise le terme promoteur pour désigner le porteur de projet, c'est l'équivalent du concept d'agent directeur en GMN.

les acteurs des paliers métropolitain et local et encore moins la société civile a donné au MTQ peu de bénéfices car les partenariats ont été imposés par le BAPE ou comme nous le verrons plus loin des pressions exercées par des événements externes. Cependant, il importe de souligner que le manque de leadership et de coordination dans le dossier Turcot n'est pas unique au MTQ car d'autres partenaires ont tardé à revendiquer leurs préoccupations et à soumettre des alternatives. La Ville de Montréal et son maire de l'époque n'ont pas su exploiter le plein potentiel qu'offrent les statuts et les ressources de la Ville.

Le maire de Montréal et l'immobilisme de protection

La Ville de Montréal a raté plusieurs occasions d'influencer le projet. Premièrement, la Ville de Montréal est toujours demeurée vague sur ses intentions de développement à long terme pour le secteur à l'ouest du complexe Turcot et n'a jamais profité des fenêtres d'opportunités qui s'offraient à elle. Deuxièmement, les stratégies politiques du maire de Montréal se sont avérées inadéquates. Le cas de Turcot aurait pourtant représenté une excellente occasion de valoriser son plan de transport lancé en 2008. Le maire de Montréal, également un traditionaliste, s'en est tenu aux interactions hiérarchiques et traditionnelles que le modèle administratif de gouvernance montréalaise suggère. Bien qu'il ait toujours été en opposition au projet gouvernemental, le maire a adopté différentes stratégies sans jamais déployer l'entièreté de ses ressources. En tant que maire de Montréal, Gérald Tremblay disposait d'un statut et d'une fonction publique détenant l'expertise et l'information suffisante pour tenir un rôle éminent dans le dossier que ce soit auprès des acteurs de la région ou auprès du gouvernement. Tout comme le MTQ, le maire a plutôt choisi une stratégie plus passive qui misait sur le compromis avec le MTQ.

Les nombreux changements au poste de responsable de l'urbanisme au comité exécutif ont affaibli le maire qui a rarement pu s'appuyer sur un élu qui maîtrise le dossier. Sans volonté politique, la fonction publique montréalaise se contente de commenter certains aspects techniques concernant la sécurité et l'arrimage avec le réseau routier local entre 2004 et 2008. En effet, l'agent directeur avait bel et bien présenté ses intentions à son partenaire principal qu'est la Ville de Montréal. Bien que pressé par l'opposition formée de Louise Harel et Richard Bergeron, pour joindre la mobilisation, le maire de Montréal préfère ne pas dénoncer le projet et plutôt s'inscrire en bon partenaire auprès du MTQ. Le maire persiste à maintenir un dialogue d'ouverture avec le gouvernement, mais la pression augmente au fil des ans devant un projet gouvernemental qui ne semble pas changer d'orientation. Ses réclamations manquent d'agressivité selon plusieurs observateurs. En 2008, le maire écrit à la ministre des Transports

pour « que le projet ne soit pas conçu uniquement comme un corridor routier, mais comme un véritable projet urbain intégré » (Champagne 2008, 22 novembre) et demande au gouvernement du Québec de retourner à sa planche à dessin. Même en 2009, après l'épisode du BAPE, le maire conserve son optimisme pour l'atteinte d'un compromis avec le ministère. Lors de sa rencontre avec la ministre, il fait allusion à la nouvelle ronde de négociation qui s'entame : « C'est un changement très important et, partant de là, je fais confiance au ministère des Transports et à la ministre Julie Boulet pour qu'on trouve le compromis qui fera que ce projet va susciter une mobilisation de l'ensemble des intervenants et devenir une référence, un nouveau modèle de développement » (Radio-Canada 2010, 13 avril).

Les personnes rencontrées pour cette recherche ont formulé différents commentaires à l'égard du maire de Montréal et son leadership dans le dossier. Premièrement, tous s'entendent pour dire que le projet était perçu comme étant purement gouvernemental. Deuxièmement, plusieurs ont rappelé les cicatrices laissées par des projets échoués comme Notre-Dame (Entretiens #1, #2, #3, #4 #11 et #12) et les conflits à l'égard du projet Pie-IX sont rappelés par les acteurs du transport collectif (Entretiens #4, #5, #6, #7, #8 et #9). Troisièmement, la quantité de projets en cours a incité le maire à faire une croix sur Turcot pour obtenir des gains ailleurs. Quatrièmement, le fait que le complexe Turcot se situe au cœur d'un arrondissement avec une fibre militante territoriale bien développée menaçait le maire. « Tremblay ne savait rien. Il avait trop peur des experts du déraillement du Sud-Ouest. Il ne voulait pas affronter la gagne du Sud-Ouest. Il pensait encore à l'épisode du Casino » (Entretien #4). L'épisode du Casino a d'ailleurs été relaté par plusieurs comme une blessure profonde qui a marqué l'ensemble des acteurs impliqués dans ce secteur de la Ville (Entretiens #2, #4, #10, #11 et #12). Finalement, ces facteurs ont alimenté un cinquième facteur, et non le moindre, qui était la crainte de retarder les travaux et de devoir porter le blâme d'un accident planait dans les esprits des décideurs. Ces facteurs incitaient donc le maire à se tenir à l'écart du projet Turcot tant que la pression était supportable.

Aux audiences du BAPE, le maire Gérald Tremblay, propose que de nouvelles voies réservées au transport collectif soient mises en place dans l'ensemble du réseau autoroutier, y compris les autoroutes 10, 15, 20, 25 et 40. C'est là essentiellement la proposition de la STM que « d'inclure une solution globale de transport collectif permanente et intégrale, sur l'ensemble de l'axe est-ouest, en lien avec le réseau routier supérieur, soit les autoroutes 10, 15, 20 et 40 » (BAPE septembre 2009).

Obligés par le rapport du BAPE à s'asseoir ensemble, la Ville et le MTQ entament une nouvelle

ronde d'échanges où la volonté politique du maire demeure de trouver un terrain d'entente avec le MTQ, notamment grâce à la collaboration de deux médiateurs engagés pour faciliter les échanges. Bien que le Ministère soit davantage ouvert (Entretiens #8 et #11), les compromis exigés par la Ville, soit une liste de 25 projets en échange de son appui au projet du ministère, sont trop ambitieux pour la capacité financière du MTQ. La plupart de ces projets n'avait pas fait l'objet d'études ou de dossiers d'affaires initiales comme l'exige la Politique cadre des grands projets. L'impossibilité pour le gouvernement d'attribuer à la Ville les ressources exigées mène donc les négociations à l'impasse (Entretiens #8 et #9). De plus, la ministre des Transports adopte un ton qui déplaît à l'ensemble de la communauté en rappelant sur plusieurs tribunes qu'il est « minuit moins cinq » et que le MTQ n'avait pas « nécessairement le temps de tout recommencer à zéro en raison de l'échéancier de 2017 (Cardinal 2010, 21 avril).

En 2010, coincé entre l'attitude fermée de la ministre et l'impasse des négociations, le maire met subitement fin à son attitude collaborative et se joint à la mobilisation régionale pour dénoncer l'attitude du gouvernement et dévoiler une alternative. À cette annonce, le maire Gérald Tremblay témoigne de son découragement face au mode de collaboration du MTQ avec qui il tente d'être un « véritable partenaire » depuis 4 ans (Corriveau 2010, 22 avril). En compagnie du responsable de l'urbanisme au comité exécutif, Richard Bergeron, et chef de la deuxième opposition officielle, Louise Harel, le maire a présenté les esquisses du projet élaboré par les services municipaux. La solidarité montréalaise se concrétisait puisque tous les partis municipaux montréalais, dont celui du maire Gérald Tremblay exigeaient alors une réduction de la circulation automobile sur l'île de Montréal (CRE-MONTRÉAL 2009, 4 novembre-a). Le projet est appuyé en principe par la mobilisation ; « La Ville a été vraiment malhabile en ne chiffrant pas son projet et n'y jouxtant pas d'échéancier : c'était les deux principaux critères du MTQ. Nous on avait fait notre travail de pression sur la Ville. Rendu là, s'ils ne sont pas capables de sortir quelque chose qui se tient, on ne peut pas y faire grand-chose. On a appuyé la Ville parce qu'il était temps qu'une alternative soit sur la table » (Entretien #1). Par contre, le message de la ministre disait vrai : le temps pressait et les arguments de sécurité et de budget du MTQ primaient et le projet circulaire non chiffré de la Ville de Montréal est alors complètement rejeté par la ministre forte de son statut de gardienne de la sécurité des transports. Les relations entre la métropole et le MTQ sont désormais dans leur pire état (CRE-MONTRÉAL 2009, 4 novembre-b).

Le 23 avril 2010, le journal *Le Devoir* titre : « Front commun contre Boulet » et l'article raconte que « Frustré que Québec ait refusé net son projet de remplacement pour l'échangeur Turcot, le

maire Gérald Tremblay a demandé hier l'intervention du premier ministre Jean Charest. Mais il n'était pas seul à faire cette requête puisque pour une rare fois, les chefs des partis d'opposition, Louise Harel et Richard Bergeron, ainsi que le maire de Westmount, Peter Trent, ont joint leurs voix à la sienne. Le maire Tremblay ne digère pas le rejet catégorique qu'a réservé la ministre des Transports, Julie Boulet, à la proposition d'aménagement de l'échangeur Turcot que son administration a rendue publique mercredi. C'est entouré de Mme Harel et de MM. Bergeron et Trent, que le maire s'est présenté devant les représentants des médias en fin d'après-midi hier» (Corriveau 2010, 23 avril).

En conclusion, les traditionalistes sont fidèles aux hiérarchies et aux mandats et bien qu'ils aient tendance à déployer peu de stratégies, lorsqu'ils le font, c'est uniquement par le biais des canaux formels. Comme nous l'avons vu le MTQ a évacué ce palier de ces interventions et maintenant, nous venons de voir que le maire a lui aussi ignoré le palier métropolitain. Nos entretiens indiquent que le maire ait préféré ne pas solliciter l'appui de ses collègues pour les mêmes raisons que les acteurs de la mobilisation ; il craignait un appui des couronnes au projet gouvernemental. Le maire n'a pas exercé le leadership que son titre de Président de la CMM lui accorde, en raison d'une fragmentation politique entre les couronnes et la ville-centre qui affaiblit son pouvoir d'influence dans la région. Les maires de la CMM penchent pour une vision plus près de celle du gouvernement et le poids politique du maire n'était pas suffisant au sein de la CMM pour avoir l'appui de la communauté.

Quatrième type d'acteurs : Magiciens : exploiter les leviers d'action politique

La dernière tendance que nous observons réunit des acteurs de différents horizons qui ont démontré de fortes habiletés à dénouer des impasses politiques ou à obtenir de nouvelles ressources. La plupart des acteurs regroupés dans cette catégorie sont des politiciens qui ont su manœuvrer entre les niveaux et les échelles sans transgresser les hiérarchies des paliers d'intervention. Ces stratégies interniveaux et multiéchelles ont profité, notamment au ministre des Transports Sam Hamad et au maire du Sud-Ouest, Benoit Dorais (figures emblématiques de ce type d'acteurs), et dans une moindre mesure à Louise Harel.

Maire du Sud-Ouest : au bout de ses ressources

Parmi les acteurs ayant su exploiter les relations interniveaux et la présence de multiples

échelles d'action publique, nous avons noté les stratégies du maire du Sud-Ouest, Benoit Dorais qui s'est fait élire grâce à son implication dans la mobilisation contre Turcot comme l'ensemble des élus de l'arrondissement⁵³. Le maire Dorais a été identifié comme une personne détenant principalement des leviers d'action comme ressources et peu de matériel ou de financement puisque l'arrondissement ne dispose pas d'une administration publique très puissante et que son statut d'élus de la première opposition à l'Hôtel de Ville, ne lui confère pas un statut suffisamment fort pour influencer les décisions du maire. « La mairesse portait des chaussures trop grandes et l'ampleur de l'enjeu Turcot la dépassait ! » (Entretien # 1). « Avant l'élection 2009, la mairesse Montpetit était plus discrète. Après 2009, ça a pris une autre tournure avec le maire Dorais » (Entretien #2). Ainsi le maire Dorais exploite pleinement les ressources que la mairesse sortante n'avait pu utiliser comme effets de levier.

Bien que la position de l'arrondissement fût toujours claire, son pouvoir d'influence au sein de la communauté et auprès de la ville-centre était très limité, notamment en raison de la faiblesse des ressources normatives, statutaires, informationnelles ou matérielles et d'une équipe politique très faible, mais le changement de direction avec un nouveau maire élu aux élections 2009 change la donne (Entretiens #1, #2 et #3). « À l'arrondissement du Sud-Ouest, la mairesse était du même parti que la ville-centre donc elle ne pouvait pas aller bien loin. Le mémoire de l'arrondissement était bien fait, mais traitait uniquement des éléments municipaux touchant directement l'administration de l'arrondissement, comme l'entrée Greene et le clos de voirie et pas des autres aspects comme l'habitation ou le transport alors que ce sont des enjeux majeurs de Turcot » (Entretien #3). Le nouveau maire M. Benoit Dorais, élu en 2009, est un véritable pionnier qui exploite abondamment les ressources que son nouveau poste lui octroie en plus des ressources relationnelles qu'il détenait déjà à titre de commissaire scolaire et d'attaché politique pour le député fédéral.

Le maire Dorais porte les revendications des groupes territoriaux et pionniers au sein de l'appareil administratif montréalais. Les gens des quartiers ou les fonctionnaires de l'arrondissement s'en remettent à la Ville pour analyser le projet du MTQ et proposer des alternatives, leurs efforts pour inciter la Ville à le faire sont nombreux mais peu concluants : « Les élus faisaient leurs représentations. Ils avaient plus d'écoute, mais l'arrondissement n'avait pas l'écoute de la ville-centre » (Entretien #2). En effet, les organismes affirment avoir fait des pressions sur les élus locaux, mais ils ont senti que la ville-centre avait d'autres

⁵³ Aux élections 2009, les élus sont tous des candidats de Vision Montréal à l'exception de Sophie Thiébaud qui remporte sous l'enseigne de Projet Montréal et tous se sont fait connaître en militant contre le projet Turcot proposé par le gouvernement.

préoccupations : « La position de l'arrondissement était claire. Par contre, celle de la ville-centre était moins claire. On a compris que la Ville avait probablement négocié son appui au projet pour autre chose » (Entretien #2).

Loin du centre décisionnel, le maire du Sud-Ouest demeure un acteur exclu des négociations puisque le ministre des Transports dialogue uniquement avec le maire de Montréal et fait comprendre à tous que c'est à M. Gérald Tremblay de consulter les maires d'arrondissements (Entretiens #3 et #8). En étant dans le parti opposé au maire, Benoit Dorais ne dispose pas de l'écoute attentive du maire de Montréal par qui il doit passer pour faire valoir ses intérêts. Cependant M. Dorais crée des effets de levier en s'appuyant sur la mobilisation pour éviter les expropriations et les médias pour faire cheminer ses idées. Il obtient des ressources humaines supplémentaires à l'arrondissement pour être en mesure de documenter le projet Turcot et effectuer les suivis nécessaires et parvient à toucher du financement de la Société d'Habitation du Québec (SHQ). Le maire Dorais n'est pas l'unique gardien de ses victoires politiques puisque l'accès à la mairie et les gains subséquents engendrent des bénéfices pour la population locale et son parti politique. En effet, de par son statut de maire d'arrondissement dans un parti d'opposition, M. Dorais peut maintenant faire bénéficier Vision Montréal, dirigé par Louise Harel, d'une expertise plus développée et de pouvoirs d'exécution augmentés.

Vision Montréal : main de fer dans un gant de velours

La première opposition au Conseil de Ville est dirigée par une ancienne ministre des Affaires municipales et de la Métropole sous l'ère péquiste, Louise Harel. Forte de son expérience politique, elle est également une magicienne car dans l'opposition, elle dispose de pratiquement aucune information concernant le projet Turcot, elle ne peut bénéficier de l'expertise de la fonction publique municipale ou avoir un accès aux représentants administratifs et politiques du MTQ. Ses stratégies sont donc essentiellement médiatiques, en cohérence avec les discours des acteurs de la mobilisation, mais en tout respect des giron administratifs de chaque palier de gouvernement. Les stratégies politiques de Mme Harel visent pratiquement toujours le maire de Montréal et ses démarches contournent rarement les hiérarchies. Ainsi contrairement aux traditionnels, les magiciens exploitent au maximum l'espace politique que leur statut d'élu leur procure pour ainsi créer des effets de levier. Nous jugeons que la chef de Vision Montréal est surtout interéchelles puisqu'elle fait porter le discours et fait preuve de sévérité sans pugnacité. Au fil des ans, Mme Harel presse le maire d'être plus proactif. Vision Montréal talonne le maire et son administration pour déployer tous les mécanismes officiels possibles afin d'exercer une

pression sur le MTQ. En 2009, elle se plaint de l'inaction du maire : « Il est par ailleurs inouï que Montréal soit encore à ce point à la remorque de Québec. Montréal doit exiger d'être partie prenante dans l'élaboration du nouveau projet de Turcot » (Vision Montréal 2009, 16 juin).

Nouveau ministre des Transports : changement de coordination

À l'été 2010, le premier ministre effectue un remaniement ministériel entraînant ainsi l'arrivée du nouveau ministre des Transports, Sam Hamad qui dévoilera quelques mois plus tard la deuxième version du projet Turcot. Le nouveau ministre tente de valoriser la fonction publique du MTQ tout en cassant l'approche préconisée jusqu'à présent. En entrevue il mentionne : « Les dirigeants du ministère des Transports du Québec (MTQ) ne sont pas des «attardés sociaux », insensibles aux préoccupations de la Ville de Montréal et impassibles aux revendications citoyennes » (Corriveau 2010, 16 octobre). Ses objectifs s'étendent également hors du ministère car il souhaite renouer avec l'administration de Gérald Tremblay. Le ministre mentionne :

Ça été un de mes premiers objectifs en arrivant au Ministère : ouvrir les portes, discuter, s'asseoir ensemble pour voir ce qu'on peut faire pour que Montréal soit gagnante comme ville, mais aussi le Québec. Je comprends que les intérêts du maire Tremblay, c'est Montréal, mais comme ministre responsable au gouvernement, je dois défendre les intérêts de l'ensemble des citoyens [québécois] et mon objectif est de trouver un terrain d'entente. Ça va bien jusqu'à maintenant (Corriveau 2010, 16 octobre).

Il opte pour un mode de gestion plus ouvert à plusieurs égards. Au plan administratif, il met davantage à contribution la direction de la planification qui est l'unité administrative du MTQ qui transige quotidiennement avec les AOT de la région. Cette unité sera donc particulièrement interpellée par le bureau de coordination des transports collectifs qui sera instauré lors de l'annonce de la deuxième mouture du projet Turcot. Les interviewés ont souligné l'habileté politique du ministre en faisant allusion à sa capacité à rallier le maire de Montréal : « Le maire avait enfin embarqué dans la mobilisation, on ne pensait jamais qu'il en sortirait après le traitement que la ministre (Mme Boulet) lui avait réservé. Faut croire que certains ont la mémoire courte » (Entretien #1).

Turcot 2.0 du MTQ

La deuxième mouture du projet offert aux Québécois lors de cette annonce a subi d'importantes modifications depuis la première mouture trois ans plus tôt. Bien que le projet présenté par le ministre Sam Hamad intègre 37 des 39 recommandations formulées par le BAPE, il ne répond toujours pas aux préoccupations locales. Le projet avec un budget révisé à 3.7G\$ et plusieurs engagements concernant l'aménagement urbain et le verdissement est cependant relativement bien reçu dans les médias.

Nous offrons aux Montréalais un projet structurant avec le transport collectif et le développement durable en trame de fond, un échangeur qui limite les expropriations et réduit les remblais au profit des structures. Nous offrons à Montréal un projet d'avenir et névralgique pour l'essor de son économie qui a nécessité un important travail de réflexion et de concertation. Turcot, c'est un chantier d'aujourd'hui conçu et pensé en fonction des besoins de demain. À ceux qui seraient tentés de conclure que le projet est plus coûteux, je dis : nouveau projet, nouveau budget (St-Arnaud 2010, 9 novembre).

Sur le fond, la plupart des réactions sont négatives à l'égard de cette nouvelle mouture, mais l'habileté politique du ministre et les appuis au projet « noient » toute crise médiatique potentielle. Les réactions sont variables parmi les catégories d'acteurs recensés : les territoriaux le dénoncent en bloc, les magiciens sont partagés, mais les traditionalistes et certains magiciens appuient le projet. À la surprise de plusieurs, certains pionniers appuient sans enthousiasme le projet avec l'espérance de pouvoir contribuer à sa bonification.

Turcot 2.0 : la ville-centre déchirée

L'annonce de la deuxième version de Turcot marque un passage tumultueux de la politique municipale montréalaise. Le maire de Montréal et les deux chefs d'opposition adoptent des styles complètement différents à l'égard du MTQ, des médias et des acteurs de la mobilisation. Le maire, résigné à renouveler sa collaboration avec le gouvernement, accompagne les ministres réunis sous une tente installée dans la cour Turcot alors qu'aux abords des grilles, les manifestants de Mobilisation Turcot scandent des slogans pour obtenir un projet respectueux du quartier. Le maire ne manque pas de subtilité pour laisser savoir qu'il s'agissait là d'un geste plutôt stratégique qu'idéologique : « C'est le projet du gouvernement du Québec, qui est financé

à 100% par le gouvernement du Québec » ; le maire poursuit « Le Conseil des ministres a déjà approuvé les deux décrets. Le projet va de l'avant. Nous avons décidé que c'était mieux qu'on ait un projet et d'accompagner le gouvernement pour continuer à le bonifier au cours de la prochaine année » (Gentile 2010, 5 novembre).

Ce geste du maire fût vigoureusement critiqué par les chefs de partis de l'opposition, mais Louise Harel et Richard Bergeron ont usé de ressources et de stratégies fortes différentes. Le chef du deuxième parti de l'opposition, Richard Bergeron ne retient aucunement ses mots pour témoigner sa frustration de voir Gérald Tremblay aux côtés des ministres lors de l'annonce. Les termes « trahison » « sournois » « malhonnête » « manipulateur » reviennent dans sa bouche pour décrire l'attitude du maire Gérald Tremblay. M. Bergeron rappelle que le maire s'était rallié, quelques mois plus tôt, aux deux chefs de l'opposition pour suggérer de réduire de 35 % la circulation routière. Le chef de projet Montréal fulmine : « C'est un jour noir pour les Montréalais. Gérald Tremblay s'est écrasé devant le ministère des Transports, il a rejoint sa famille politique, il a renié son propre projet. Il a laissé tomber les Montréalais. Quelle trahison de la population, de sa fonction ! » (Benessaieh 2010, 10 novembre). Du côté de Vision Montréal, Louise Harel critique l'abandon du maire de manière virulente, mais sur ton moins acerbe que celui de

Richard Bergeron. Elle reproche au maire d'avoir abandonné les Montréalais et peste contre la nouvelle version du projet Turcot en décrivant l'absence de mesures concrètes de financement de projets en transport collectif structurant dans l'axe est-ouest. Elle décrit la présentation du MTQ comme un « merveilleux monde virtuel qui n'a rien à voir avec la réalité »



Figure 3 : Présentation de la 2e version du projet Turcot par le MTQ

(Benessaieh 2010, 10 novembre). Elle admet qu'il n'est pas question non plus de revenir avec le coûteux projet d'échangeur circulaire.

Un mois plus tard, Projet Montréal, le pionnier proactif riposte avec *Turcot 50-50*⁵⁴. Au cabinet du maire de Montréal, Gérald Tremblay, le projet est rejeté : « Richard Bergeron a clairement

⁵⁴ Voir annexe 2

manqué le train. Le dossier est déjà approuvé, maintenant on va de l'avant ». L'attaché de presse du maire, Darren Beker, rajoute : « Richard Bergeron n'a pas réussi à faire lorsqu'il était membre du comité exécutif, qu'il prenne le téléphone pour appeler le ministre des Transports, Sam Hamad » (Corriveau 2010, 15 décembre).

Conclusion

La typologie que nous avons créée selon les ressources détenues par les acteurs nous a menés à identifier quatre tendances dans les stratégies à niveaux et à échelles multiples des acteurs. Premièrement, les territoriaux ont déployé des stratégies très respectueuses des paliers administratifs et ont mené leurs actions majoritairement sur leur territoire en effectuant des pressions sur la mairie d'arrondissement en espérant que le tout soit porté par les élus locaux à la ville-centre. Ces territoriaux ont grandement contribué au poids de la mobilisation métropolitaine qui était dirigée par un autre type d'acteurs, les pionniers.

Cette deuxième catégorie d'acteurs rassemble ceux qui ont coordonné l'action publique des différents groupes de la société civile et déployé des stratégies de toutes les échelles et à tous les niveaux. Comme nous l'avons vu, les pionniers ont activé plusieurs leviers et provoqué de fortes pressions sur un autre type d'acteurs, les traditionalistes comme le MTQ.

Le MTQ, comme agent directeur, a effectivement modifié tranquillement son approche gouvernementale très traditionnelle et peu encline à la collaboration. Les stratégies observées dans cette catégorie sont donc très respectueuses des champs de compétences de chaque administration qui engendre un travail en silo très marqué et un manque d'ouverture à la collaboration avec la société civile.

Quatrièmement, certains acteurs ont créé des leviers d'action politique avec exactement les mêmes ressources que leur prédécesseur. Nous les avons donc catégorisés magiciens. Le chapitre 5 analyse les conséquences des interactions décrites précédemment afin d'évaluer les répercussions que ces interactions ont eues sur l'État et ses rapports avec les paliers local et métropolitain.

Chapitre 5 : Turcot, une école difficile

Le chapitre précédent a démontré les différentes stratégies déployées par les acteurs de la région en fonction de leurs ressources et celui-ci démontre comment la mobilisation citoyenne et l'ouverture de fenêtres d'opportunités ont engendré de fortes pressions sur le ministère qui a finalement instauré des arrangements institutionnels de coopération. Nous verrons comment Turcot a mené à des changements importants dans la concertation sur les grands projets de transport.

Notre analyse des interactions multiniveaux dans le cadre de la réfection du projet Turcot et la coordination de l'agent directeur, le MTQ, nous enseigne deux grandes leçons. Premièrement, les stratégies coopératives ont été imposées à l'agent directeur qui n'appliquait aucune stratégie de coordination des interactions et des ressources. Deuxièmement, les alliances interniveaux ne sont pas nécessaires pour qu'un acteur atteigne ses objectifs, puisque certains acteurs comme les magiciens font des gains sans y faire appel, cependant elles peuvent représenter une façon efficace de pallier un manque de ressources. Les pionniers ont effectivement coordonné leurs efforts à l'horizontale et ils ont également collaboré à la verticale en créant une alliance avec les territoriaux. Cette canalisation des efforts stratégiques et des ressources a permis à la mobilisation d'exercer une pression plus importante sur l'agent directeur et d'être plus influente en comparaison avec d'autres projets beaucoup plus dommageables pour le développement durable de la métropole.

Les quatre tendances dans les stratégies des acteurs de notre typologie diffèrent grandement selon leur capacité à exploiter leurs ressources ou à pallier le manque de ressources en créant des alliances ou des effets de levier. D'abord, les territoriaux sont surtout des groupes de défense d'intérêts très ancrés dans le territoire avec généralement très peu de ressources. Leurs stratégies respectent généralement une approche très linéaire des paliers administratifs. Ainsi, leurs revendications sont adressées à la mairie d'arrondissement, qui elle, porte leur voix à la ville-centre qui elle, doit la porter jusqu'au MTQ. Bien que très actifs, ces territoriaux ont bénéficié de l'expertise et des réseaux des pionniers, un deuxième groupe d'acteurs qui détient beaucoup plus de ressources que le premier. Cette collaboration entre locaux et métropolitains a également bien servi les pionniers dont les causes de grandes échelles comme l'environnement étaient ainsi légitimées par une forte mobilisation locale. Les pionniers ont coordonné l'action publique des différents groupes de la société civile et déployé des stratégies

de toutes les échelles et à tous les niveaux. Comme nous l'avons vu, les pionniers ont activé plusieurs leviers et provoqué de fortes pressions sur l'agent directeur. Si la mobilisation territoriaux-pionniers a eu une influence importante dans la sphère publique, ses revendications ont cependant eu peu d'impacts sur la nature du projet qu'elle souhaitait voir être complètement révisée.

Cette alliance locale-régionale a ébranlé le MTQ qui a finalement assoupli ses pratiques très hiérarchiques et autoritaires de traditionaliste. L'alliance territoriaux-pionniers a engendré une pression insoutenable pour le MTQ qui s'est vu forcé de revoir minimalement son projet. Les projets imposés par le MTQ au cours des dernières années ou ceux laissés en suspens par faute de consensus semblent avoir incité les acteurs de la société civile à redoubler d'ardeur dans leurs revendications envers le MTQ. Selon nous, le fait que Turcot se trouve dans un territoire avec une forte culture urbaine contrairement à une culture banlieusarde axée sur l'automobile, a grandement alimenté le conflit puisque les territoriaux ont contribué au poids politique de la mobilisation principalement menée par les pionniers. L'alliance des pionniers avec les territoriaux a octroyé aux premiers la légitimité de poursuivre la bataille plus longtemps et de devenir un interlocuteur incontournable pour le MTQ, contrairement aux autres projets dénoncés par les groupes pionniers au cours des dernières années qui ont laissé le MTQ impassible. En effet, la proximité du MTQ que les pionniers ont réussi à obtenir en créant le Comité vigilance Turcot marque une étape importante de l'historique de collaboration du MTQ. Ces gains en gouvernance sont cependant bien minces comparativement aux attentes du milieu pour la réfection du complexe Turcot et la rupture entre les deux groupes de l'alliance fût douloureuse pour toutes les parties. Somme toute, le MTQ construit en 2013 un complexe selon un concept très similaire à celui vivement dénoncé en 2007.

Dans le cas de Turcot, le MTQ tenait le rôle d'agent directeur et nous avons démontré que ses capacités à manœuvrer dans un environnement alambiqué et fragmenté étaient limitées. Ainsi, nous caractérisons le MTQ de traditionaliste en raison de son approche très conservatrice et peu encline à la collaboration autant à l'horizontale qu'à la verticale. Les stratégies observées dans cette catégorie sont donc très respectueuses des champs de compétences de chaque administration qui engendrent un travail en silo très marqué et un manque d'ouverture à la société civile. Premièrement, la coordination interne au MTQ n'a pas été à la hauteur de ce que le projet exigeait. Le projet de réfection a été conçu uniquement dans une perspective d'ingénierie en intégrant de façons minimales les aspects sociaux, environnementaux et urbanistiques que les directions de la planification métropolitaine ou des transports terrestres

auraient pu leur apporter. Deuxièmement, la coordination des partenaires de transport collectif était déficiente. Le MTQ a tardé à consulter ses partenaires techniques et a constamment œuvré en rattrapage par la suite pour tenter de coordonner leurs travaux. Ainsi, l'Agence métropolitaine de transport et la Société de transport de Montréal se sont livrés à une bataille institutionnelle sur les modes à privilégier dans l'axe est-ouest. Troisièmement, les efforts constants de consultations publiques du MTQ étaient non pas insuffisants en nombre, mais plutôt mal adaptés aux exigences contemporaines de la société civile. En plus de ne pas avoir été en mesure d'anticiper les réactions négatives des nombreux acteurs, le MTQ a tardé à mettre en place des mécanismes pour canaliser les critiques et créer un environnement propice à la collaboration ou minimalement à une coordination efficace. La capacité historique du MTQ à mener ses projets d'infrastructures avec autorité a semblé conforter les équipes du bureau de projet Turcot dans leur démarche solitaire. Le MTQ n'a pas adopté des pratiques collaboratives que les autres administrations publiques appliquent habituellement et auxquelles la population s'attend.

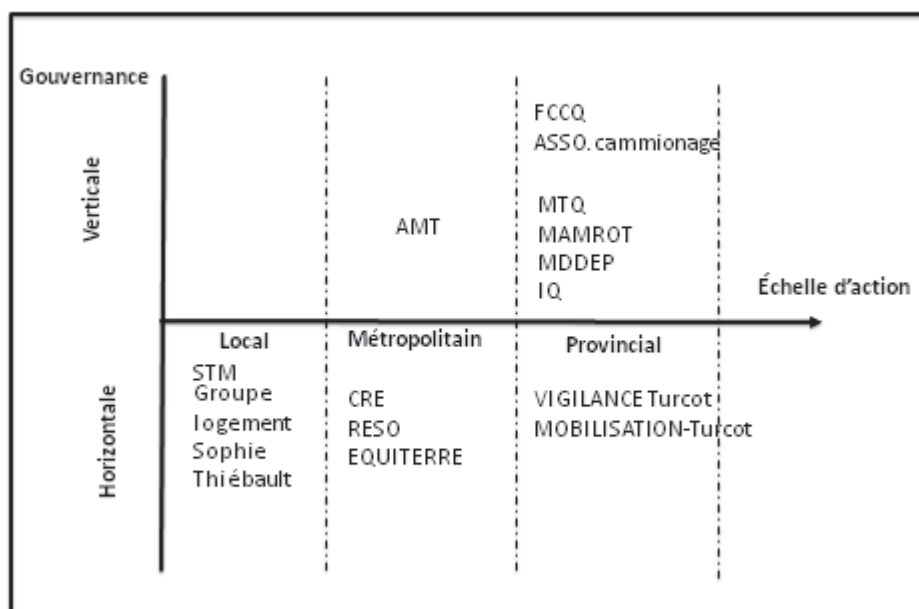
La présente recherche a donc démontré que le MTQ, l'agent directeur, présente plusieurs lacunes qui dépassent les aspects structurels de la gouvernance et s'inscrivent dans la culture et les pratiques administratives. Bien que le MTQ était l'agent directeur du projet et qu'il détenait la responsabilité de déterminer les grandes orientations du projet et d'en coordonner la gouvernance, d'autres acteurs montréalais n'ont pas su profiter des fenêtres d'opportunités. La Ville de Montréal et le maire Gérald Tremblay ont généralement tenu une approche traditionaliste et n'ont pas exploité les possibilités d'alliance ou de stratégies multiniveaux. La ville-centre aurait dû tenir un rôle beaucoup plus stratégique, mais sous la direction du maire, tout était laissé à la discrétion du MTQ.

Si la Ville de Montréal est demeurée discrète dans les revendications, les instances du palier métropolitain ont été complètement évacuées des débats publics. Bien que ce niveau a été invoqué dans les discours publics pour justifier différents arguments, les instances métropolitaines n'ont pas joué de rôles stratégiques dans les interactions entourant Turcot. L'AMT s'est concentrée sur la bataille des modes du côté technique et adoptait un style traditionnel par obligation puisqu'elle est une agence gouvernementale. La CMM, une instance surtout politique, a quant à elle été complètement évacuée des débats, et ce, de manière quasi volontaire, créant ainsi un espace d'échanges principalement entre le local et le provincial. L'AMT n'a pas été impliquée en raison d'une dualité des cultures de la mobilité entre le centre et les couronnes. Pourtant, le poids politique de la CMM aurait pu faire pencher le gouvernement.

Dans le livre *The Metropolitan Revolution*, Katz et Bradley recensent des exemples où la mobilisation métropolitaine a influencé les États et les compare à Los Angeles qui s'est vu refuser l'accès à des programmes fédéraux de financement d'infrastructures en transport et qui a mis deux ans à se mobiliser pour ensuite faire infirmer la décision gouvernementale (Katz et Bradley 2013). Dans le cas de Montréal, cette mobilisation d'élus à l'échelle métropolitaine ne s'est jamais produite. Dans le cas de Turcot, les stratégies politiques des élus (arrondissement et ville-centre) n'ont pas permis d'exercer une pression suffisante pour faire bouger le gouvernement du Québec (Entretiens #1, #4, #8 et #9). Si les projets de transports métropolitains n'y sont pas débattus ou lorsqu'ils le sont, les discussions mènent à des listes de priorités qu'on ne peut concrétiser, il y a lieu de se questionner sur le fonctionnement et les ressources de ces organisations. Le niveau métropolitain n'a pas suscité de mobilisation particulière et a plutôt été utilisé comme référence et argumentaire des membres de la mobilisation.

Quant au niveau provincial, les ministères se sont plutôt rangés derrière leur gouvernement en appuyant le projet. Ces attitudes traditionalistes s'inscrivent dans une hiérarchie bien définie. Le tableau ici-bas illustre la distribution des acteurs impliqués dans le projet Turcot selon le type d'interactions qu'ils ont privilégié (horizontales ou verticales) et leur positionnement sur l'échelle d'action possible. Ainsi, nous constatons que les acteurs traditionalistes se retrouvent surtout dans la section « interactions verticales » alors que les pionniers se retrouvent dans la zone « interactions horizontales ».

Tableau 12 : Distribution des acteurs impliqués dans le projet Turcot



Source : Anne-Louise Chauvette, 2013

Finalement, notre analyse démontre que la capacité de collaboration est faible dans la région métropolitaine de Montréal, que ce soit à la verticale ou à l'horizontale et encore moins dans l'arrimage des jonctions. Dans le cas de Turcot, le MTQ, en tant qu'agent directeur, aurait dû lancer une réflexion sur l'avenir de l'axe urbain dans lequel s'insère le complexe Turcot et ainsi mettre à contribution les acteurs intéressés plutôt que de gérer a posteriori des conflits ayant ralenti les travaux du MTQ et affaibli la confiance que le public et ses partenaires lui accordent.

La consultation : repoussée au maximum

La coordination de l'agent directeur a rencontré plusieurs faiblesses et le MTQ a dû se rattraper après les consultations du BAPE. De 2004 à 2009, année du BAPE, les stratégies déployées par le MTQ ont été déficientes et ont mené à un climat difficile pour l'ensemble des acteurs de la région. Suite au BAPE, certains événements ont obligé le MTQ à collaborer davantage et les rapports interpaliers ont été affectés par des changements de pratiques.

Comité de travail – Post-BAPE

Le rapport du BAPE a obligé la Ville et le MTQ à se rasseoir ensemble afin de développer les propositions de voies réservées, intégrées à la dernière minute par le MTQ avant les audiences du BAPE et d'en faire une étude d'opportunité. Les rapports des deux administrations étant tendus, deux médiateurs sont embauchés afin de ramener une bonne collaboration et l'atteinte d'une solution satisfaisante pour la Ville et le MTQ. Comme nous l'avons vu précédemment, cette ronde de négociations tombe à plat quand le maire, irrité par l'attitude de la ministre, décide de finalement donner suite aux demandes des chefs d'opposition et dévoile son échangeur circulaire. La collaboration se termine donc aussi rapidement qu'elle n'aura été implantée. Cependant, le dialogue n'est pas complètement rompu et la médiation se poursuit.

La riposte : Comité vigilance Turcot

Pour les acteurs de la mobilisation Turcot, l'annonce de la 2^e version du projet Turcot à l'automne 2013 a un effet dévastateur, car elle vient rompre le fragile consensus qui les liait tous ensemble malgré un rapport du BAPE qui n'exigeait pas la révision du projet comme ils le souhaitent. Au sein de cette mobilisation éclectique se trouvent deux visions. D'une part, les pionniers souhaitent maintenir le pouvoir d'influence acquis au cours des derniers mois et jugent

que le travail ne doit désormais plus se faire publiquement, mais surtout aux tables de travail du MTQ. Au fil de la bataille, les pionniers avaient développé ou solidifié des alliances à différents niveaux et ainsi augmenté leur influence auprès de l'agent directeur et des autorités politiques. Ainsi, les pionniers forment le Comité vigilance Turcot qui suivra de près les activités du ministère et proposera des améliorations tel que le ministre des Transports, Sam Hamad le suggérait lors de l'annonce. D'autre part, les territoriaux ne digèrent pas le projet du ministère et sont outrés d'un tel abandon de la part des groupes pionniers qui remportent la couverture médiatique.

Le Comité vigilance Turcot rencontre à plusieurs reprises les fonctionnaires du MTQ, entretient de bons rapports avec le cabinet du ministre et assiste à quelques rencontres de travail avec le ministre lui-même. Des rencontres avec la Ville de Montréal, les arrondissements, les partis d'opposition et la Direction de la santé publique de Montréal sont également organisées pour poursuivre les discussions en vue d'obtenir un Turcot bonifié. C'est surtout le CRE-Montréal qui a coordonné les activités du Comité vigilance Turcot et servi d'interlocuteur au MTQ. Ainsi, la volonté de rapprocher les différentes instances est venue de la société civile et non de l'agent directeur comme le suggèrent les théoriciens de la gouvernance multiniveaux.

Comité Mobilité Montréal

Les rencontres du Comité vigilance se poursuivent au printemps 2011, tout comme les travaux du bureau de coordination créé suite au rapport du BAPE pour ensuite s'accélérer avec les nombreux problèmes de congestion qui ont assailli Montréal à l'été 2011. Le comité de coordination rassemble les autorités de transport de la région pour revoir les possibles mesures de transport collectif à implanter dans le projet de réfection Turcot. Les travaux s'accroissent lorsque la fermeture précipitée de voies sur le Pont Mercier crée de graves problèmes de congestion sur la Rive-Sud alors que la chute d'un paralume au-dessus de l'autoroute Ville-Marie provoque une onde de choc dans la région. Ces événements accentuent les problèmes de congestion et surtout, mettent en exergue l'absence de coordination des mesures de mitigations.

La grogne au sein des élus municipaux de la région mène le maire de Brossard⁵⁵ à déposer un projet de résolution au conseil de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) et obtient

⁵⁵ Brossard est une municipalité d'environ 80 000 habitants sur la Rive-Sud de l'île de Montréal. Située aux abords du pont Champlain, la municipalité devait gérer le transfert de trafic dû aux fermetures du Pont Mercier à l'Ouest et du Tunnel Louis-Hyppolite-Lafontaine à l'Est.

un appui unanime de ses collègues demandant aux paliers de gouvernement de créer un comité, formé d'élus des trois ordres de gouvernement. Ils demandent aussi aux gestionnaires des grandes infrastructures, comme les ponts Champlain et Mercier ou l'échangeur Turcot, «d'évaluer les risques découlant de l'état des infrastructures du réseau routier» afin d'aider les municipalités à déployer les moyens nécessaires pour éviter des conflits entre les grands chantiers gouvernementaux et les travaux d'infrastructures municipales (Bisson 2011, 17 juin). Les motifs de sécurité avancés par le MTQ pour justifier la fermeture ne sont pas contestés par les élus, mais ces derniers ragent contre le manque de planification et d'information aux municipalités sur les risques potentiels concernant ces importantes infrastructures. Les municipalités sont pourtant sollicitées lors des travaux, car il est de leurs responsabilités de mettre en place des solutions alternatives, comme une redistribution des transports sur leurs réseaux ou l'augmentation des services de transport en commun.

Le ministre des Transports, Sam Hamad crée donc un comité rassemblant plusieurs acteurs afin de répondre aux enjeux de mobilité, lequel est accueilli favorablement par l'ensemble des acteurs, ce qui a été souligné par les treize personnes interviewées. « Le Comité Mobilité Montréal a été créé en panique par Sam Hamad qui vivait un été d'enfer de trafic, de travaux et de paralumes » (Entretien #5⁵⁶). Le comité réunissait les autorités locales de transport collectif, l'Agence métropolitaine de transport, les administrations municipales (municipalités et municipalités régionales de comté), la Société des Ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporée⁵⁷, la Communauté métropolitaine de Montréal ainsi que des groupes socio-économiques⁵⁸. « Le MTQ a été en mode rattrapage avec Turcot. Ça a commencé avec Hamad qui a créé un comité de mesures d'atténuation, ça a rapproché les organisations. Et ça s'est amélioré jusqu'à l'annonce de cette semaine⁵⁹» (Entretien #4).

Le comité Mobilité Montréal devient donc la structure la plus appropriée pour aborder l'ensemble des projets et leurs mesures de mitigation respectives. Ainsi le comité de travail sur le transport collectif de Turcot et celui du Pont-Mercier sont intégrés par le comité multiniveaux. Les sujets abordés par ce comité sont beaucoup plus larges et diversifiés que le projet de réfection Turcot, mais l'importance des mesures de transport collectif dans Turcot en fait un élément central des échanges. Plusieurs acteurs impliqués dans le projet Turcot se retrouvent à cette table. Le comité Mobilité Montréal est par la suite devenu l'instance de concertation et de planification

⁵⁶ Des propos similaires ont été tenus dans les entretiens #1, #2, #4, #8 et #11.

⁵⁷ <http://pjcci.ca/la-societe/presentation-et-mission/>

⁵⁸ <http://www.quebec511.gouv.qc.ca/fr/mtl/partenaires.asp>

⁵⁹ L'interviewé fait allusion au dévoilement de la 3^e version du projet Turcot, présenté par le gouvernement péquiste au printemps 2013. Notre recherche ne couvre pas cette période.

pour la région.

Coordonnée par le MTQ, Mobilité Montréal est un exemple unique de gouvernance multi-niveaux puisqu'elle est la seule instance dans la région à réunir autant d'acteurs interdépendants verticalement et horizontalement. Ce comité correspond à ce que Berkes, nomme « form of cross-scale linkage as multistakeholder bodies » qui se caractérise par une multiplicité de groupes d'intérêts réunissant le local et le régional et le gouvernemental afin d'offrir un forum de négociation et de résolution de conflits. Il souligne que cette forme de gouvernance s'apparente au co-management avec des groupes spécifiques et à un pouvoir diffus (Berkes 2002, 304). Il mentionne que l'efficacité de ces organismes est variable :

Many stakeholder bodies are ineffective for these reasons: They are too easy to set up; they can turn into “talkshops”; and they can be used by governments as a forum to sound out ideas or as a mechanism to defuse an imminent conflict, without conceding any real shared management power to the parties. There are other cases, however, in which multistakeholder bodies have made a significant impact on the way management is carried out, as in U.S. Regional Fishery Management Councils (McCay et Jentoft 1996). There are yet other cases in which multistakeholder groups have legally defined powers of management, as in the Lofoten cod fishery in Norway (Jentoft 1989).

Globalement, la recension des écrits et les entretiens ont démontré que l'exercice de concertation qui y est mené est bénéfique. Certains représentants d'autorités en transport collectif ont mentionné lors des entretiens que les rencontres techniques réunissent trop d'individus/organisations et que l'efficacité en est affectée (Entretiens # 3, #4 et #6). En entretien, certains acteurs écartés ont dit comprendre que cette table ne pouvait pas réunir tout le monde et que son rôle est de représenter les différentes positions. « Nous savons que notre position est défendue par certains groupes qui y siègent » (Entretien #1). Certains trouvent qu'il y a trop de monde au comité : « Le sous-comité des AOT ne servait à pas grand-chose, c'était plus une façon de se surveiller entre nous » (Entretien #7). « De 2005 à 2009, le MTQ a appris de ses erreurs. Il y a beaucoup de travail qui a été fait. Maintenant, les organismes ne peuvent plus se plaindre qu'ils ne sont pas écoutés ». Ce comité est le résultat d'une évolution des pensées du MTQ » (Entretien #11).

Cette instance semble fonctionner et le MTQ a formalisé le tout en créant une multitude d'outils qui en découlent, notamment un site web intégrant les informations des partenaires en transport. Ainsi, le MTQ établit un cadre institutionnel pour permettre aux acteurs de se concerter de

manière efficace, tel que le suggère Elinor Ostrom (1990). Le MTQ a donc développé des pratiques de collaboration multiniveaux en raison d'une pression extérieure et de la volonté politique du nouveau ministre en poste.

Comité d'axe de l'Ouest

Comme nous venons de le voir, les mécanismes de concertation en transport ont beaucoup évolué au cours des dernières années. Entre-temps, ces mécanismes ont chevauché des planifications entamées avant les événements de Turcot. Ainsi, l'Agence métropolitaine de transport a instauré au fil des ans des comités d'axes où sont rassemblés les principaux acteurs des territoires traversés par un axe de mobilité. L'un de ces comités se penche sur la planification de l'ouest de l'île de Montréal et, selon les interviewés, il fonctionne très bien. « Depuis 1988, je n'ai jamais vu un comité aussi bien fonctionner. Ça va mieux quand la politique se fait avant, que les orientations sont données et qu'après on travaille » (Entretien #9).

Quand la solution vient du problème

Au final, le projet Turcot est donc abordé dans une instance large et souple qu'est le Comité Mobilité Montréal et de manière plus spécifique dans le comité d'axe Ouest de l'AMT où les aspects directement liés au transport collectif dans cet axe sont abordés. Cette nouvelle approche des problèmes de mobilité oriente désormais la planification du MTQ, qui prépare un nouveau plan de développement de mobilité pour la région métropolitaine. Tous les entretiens ont indiqué que Turcot aura servi de « cas-école » au MTQ en termes de consultation et que l'échangeur St-Pierre sera le prochain test à passer pour le ministère. Plusieurs ont mentionné, que déjà le ministère prépare un nouveau cadre de collaboration où les objectifs sont discutés afin de les rendre compatibles avant la planification du projet. Plusieurs interviewés de la Ville de Montréal racontent que Turcot a servi d'apprentissage au MTQ ; apprentissage que la Ville a fait au cours des 10 à 15 dernières années et qui est désormais intégré dans ces pratiques (Entretien #11). Il faut relever que de nombreux cas conflictuels auraient pu servir de cas-école au MTQ. Alors que les cicatrices de Notre-Dame et Pie-IX étaient encore fraîches que le MTQ réitérait la même approche hégémonique. Cependant, ces litiges n'avaient mené à aucune innovation de gouvernance ou de changements de pratiques collaboratives alors que Turcot, le plus gros de ces projets, a grandement contribué à la réorganisation des mécanismes de

consultation, notamment la mise en place du Comité Mobilité Montréal⁶⁰. Ainsi, le MTQ n'a pas initié une coordination multinationale, c'est plutôt la gouvernance multinationale qui s'est imposée au ministère.

Conclusion

Pour conclure, nous croyons qu'il serait plus que pertinent de doter la fonction publique d'une expertise en coordination, ce qui nous semble une réponse plus adéquate aux réalités contemporaines et plus particulièrement en ce qui concerne les grands projets comme le renouvellement des infrastructures majeures en transport. L'expertise technique de la fonction publique québécoise est certes nécessaire, mais la pluralité des intervenants en transport collectif et la présence de nombreux groupes de pression obligent une approche de concertation plus grande pour assurer la réussite des projets gouvernementaux.

A wide range of studies has illuminated the advantages and challenges of co-management as a strategy to improve the understanding of complex multi-interest problems involving natural resources and the environment and their potential solutions in a multilevel world. The term co-management refers to a continuum of arrangements that rely on various degrees of power- and responsibility-sharing between governments and local communities (Cash et al. 2006, article en ligne).

L'approche de co-management engendre donc une réflexion plus longue et plus complexe, mais cet exercice de coordination mène à un résultat généralement plus rassembleur selon les écrits. Cette analyse des interactions que nous avons élaborée au cours du chapitre 4 nous permet de constater que l'État est contraint de modifier ses pratiques pour intégrer davantage la société civile, mais cet état de fait n'est pas synonyme d'une perte de pouvoir de l'État qui est somme toute allé de l'avant avec un projet qui répond davantage à ses prérogatives qu'à celles de la mobilisation. De plus, les arrangements institutionnels créés ne possèdent aucun pouvoir décisionnel ou forme de reddition de compte. Leur dissolution peut être aussi rapide que leur création. Toutefois, la recherche indique que Turcot a servi de cas-école au MTQ et que ces plates-formes d'échanges demeureront des lieux de collaboration pour les prochains projets. Il sera donc pertinent d'analyser les prochains grands projets du MTQ comme l'échangeur St-Pierre ciblé par les interviewés ou le SLR sur le pont Champlain qui occuperont les acteurs de la

⁶⁰ Notons qu'à Montréal, la seule instance multinationale officielle est *Montréal, métropole culturelle* qui réunit le maire de Montréal, les ministres provinciaux et fédéraux autour d'une table présidée par des acteurs culturels et soutenus par un secrétariat général : <http://montrealmetropoleculturelle.org>

mobilité montréalaise au cours des prochaines années.

CONCLUSION: la recherche selon l'approche gouvernance multiniveaux

La gouvernance des grands projets métropolitains de transport représente un casse-tête pour plusieurs métropoles aux prises avec une rareté de ressources, un besoin criant en renouvellement des infrastructures autoroutières et en développement des transports collectifs. Montréal n'est pas la seule métropole à devoir affronter les défis de la mobilité durable pour résoudre les problèmes de congestion et de pollution générés par des systèmes de transports axés sur les déplacements automobiles. La présente recherche visait donc à caractériser la gouvernance de grands projets de mobilité, qui implique plusieurs niveaux, et à identifier des facteurs qui l'influencent.

D'entrée de jeu, nous avons présenté une synthèse des approches gouvernementales dans les affaires métropolitaines. Nous avons pu constater que les approches adoptées par les États dans la gestion des réformes de gouvernance métropolitaine ont varié dans le temps et l'espace. Ces réformes visent généralement à réorganiser la répartition des pouvoirs afin d'adapter les processus politiques au niveau le plus efficace pour répondre aux besoins des territoires en changement. La création de nouvelles instances métropolitaines ajoute indéniablement un autre palier d'intervention qui doit s'inscrire dans les rapports établis entre l'État et le local.

Pour analyser les interactions entre l'État, le local et le métropolitain, nous avons donc retenu l'approche de gouvernance multiniveaux. Ainsi, nous avons décrit au chapitre 2 cette approche relativement récente qui permet d'analyser l'ensemble des rapports politiques d'un système et ce, autant à la verticale qu'à l'horizontale. En effet, la gouvernance multiniveaux a dans sa mire l'analyse des interactions entre tous les paliers et la gouvernance qui s'opèrent à chaque niveau. La GMN tient compte du processus de gestion et de la collaboration qui s'opère dans un univers où plusieurs paliers interviennent dans la gestion d'un enjeu, dans notre cas celui du transport. Ces règles dictées par les institutions et leur fonctionnement octroient ainsi des ressources distinctes à chaque acteur. Une fois cet environnement circonscrit par l'approche GMN, l'analyse consiste essentiellement à voir comment s'opérationnalisent ces interactions.

La présente recherche constitue donc une exploration de l'approche de gouvernance à multiniveaux, appliquée à un projet de renouvellement des infrastructures de transport dans la région de Montréal. L'objectif global était de caractériser la mise en place d'une gouvernance dans un contexte où les pouvoirs sont très fragmentés horizontalement et verticalement. Nous

souhaitions vérifier comment l'agent directeur du projet Turcot, soit le MTQ, a coordonné les agendas et les interactions de l'ensemble des acteurs dans le but de mener son projet à terme selon les objectifs qu'il s'était fixés. Nous avons également étudié les stratégies déployées par les acteurs en fonction des ressources à leur disposition et de leur positionnement dans le système de gouvernance multiniveaux en place.

Premièrement, notre question principale était de documenter l'opérationnalisation de la gouvernance multiniveaux de la mobilité dans la région de Montréal. La typologie que nous avons créée révèle que la gouvernance s'opère essentiellement par quatre grandes tendances empruntées par les acteurs dans le cas du projet de réfection Turcot. D'abord, les territoriaux sont surtout des groupes de défense des intérêts très ancrés dans le territoire avec généralement très peu de ressources. Leurs stratégies respectent généralement une approche très linéaire des hiérarchies administratives. Ainsi, leurs revendications sont adressées à la mairie d'arrondissement, qui elle, porte sa voix à la ville-centre qui elle, doit la porter jusqu'au MTQ. Bien que très actifs, ces territoriaux ont bénéficié de l'expertise et des réseaux des pionniers, un deuxième groupe d'acteurs qui détient beaucoup plus de ressources que le premier, notamment en ce qui a trait aux démarches d'affaires publiques. Cette collaboration entre territoriaux et pionniers a également servi les pionniers dont les causes de grandes échelles comme l'environnement étaient ainsi légitimées par une forte mobilisation locale. Les pionniers ont coordonné l'action publique des différents groupes de la société civile et déployé des stratégies à toutes les échelles et à tous les niveaux. Comme nous l'avons vu, les pionniers ont activé plusieurs leviers et provoqué de fortes pressions sur l'agent directeur.

Notre analyse a démontré que cette alliance a marqué l'actualité et a fait des gains limités concernant le projet de réfection Turcot. Cette mobilisation conjointe a engendré peu de changements sur le projet en soi puisque le MTQ est allé de l'avant avec le concept initialement proposé et dénoncé. Cependant, cette alliance local-régionale a ébranlé le MTQ qui a finalement assoupli ses pratiques très hiérarchiques et autoritaires de traditionaliste. Le MTQ fait partie des acteurs que nous avons caractérisés de traditionalistes en raison de leur approche très traditionnelle et peu encline à la collaboration. Les stratégies observées dans cette catégorie sont donc très respectueuses des champs de compétences de chaque administration, ce qui incite au travail en silo très marqué et à un manque d'ouverture à la société civile. Finalement, la quatrième tendance vise certains acteurs qui ont su respecter eux aussi ces hiérarchies, mais faire davantage preuve de créativité, de souplesse et d'ouverture. Ce groupe de magiciens est essentiellement composé de politiciens qui ont su exploiter au maximum les ressources à leur

disposition.

Le palier métropolitain est stratégique pour la planification des transports dans une région comme Montréal et nous y avons porté une attention particulière à chaque étape de la recherche. Nous concluons que les discours politiques se sont déroulés à l'échelle locale et métropolitaine, mais que les interactions politiques ne se sont pas déroulées à ce dernier niveau. En fait, l'AMT, bras gouvernemental, n'a pas dénoncé le projet du gouvernement et a plutôt tenté d'obtenir des ressources supplémentaires pour ses projets. L'AMT a certes participé aux travaux, mais son rôle était réduit à la même importance que les autorités locales comme la Société de transport de Montréal. La CMM quant à elle, a été complètement évacuée des débats publics et des dynamiques techniques. Avec ce manque de collaboration métropolitaine face au gouvernement, la région métropolitaine est vouée à se faire imposer des décisions gouvernementales. Ainsi, le palier métropolitain est contourné et ne semble pas faire partie des *rules of the game* lorsque l'objet de débats ne concerne pas le mandat des instances métropolitaines.

Les instances métropolitaines n'ont pas tenu des rôles névralgiques dans le dossier Turcot et l'action publique s'est plutôt concentrée entre le MTQ et les pionniers de mobilisation et avec la ville-centre. Nous avons vu comment les pionniers ont su rassembler les territoriaux malgré les difficultés que cela comportait et ainsi augmenter la pression sur un ministère traditionaliste incapable de coordonner les actions publiques, tant au niveau technique que politique. Nous avons vu que le déploiement de stratégies interniveaux et interéchelles a permis aux acteurs de la société civile de se hisser au sein d'instances de concertation avec le MTQ. Pour reprendre les propos d'une militante de la mobilisation témoignant de la concertation pour coordonner les efforts : « Apprendre, ça prend du temps. Apprendre ensemble, ça en prend encore davantage » (Entretien #13).

Notre question spécifique visait à identifier les facteurs facilitants ou nuisibles à la gouvernance multiniveaux des grands projets de mobilité dans la région de Montréal. Nous avons identifié quatre facteurs de nuisance à la coordination du projet de réfection du complexe Turcot. Premièrement, la présence de nombreux plans de transport tous désuets ou incomplets ainsi que l'absence de plan intégrateur métropolitain et l'utilisation de données partielles obsolètes empêchaient les acteurs d'avoir une référence commune pour dialoguer et concevoir le projet de réfection Turcot. Deuxièmement, la présence d'une dualité des cultures de mobilité entre les couronnes et la ville-centre a contribué à tenir les élus de la Communauté métropolitaine de Montréal loin des discussions. Troisièmement, les pratiques de collaboration du MTQ ne

répondent plus aux exigences de la société civile qui s'attend à des pratiques de gouvernance similaires à celles appliquées par d'autres administrations, c'est à dire, des pratiques de collaboration, arrangements institutionnels ou autres, et coordonner les interactions multiniveaux et multiéchelles que le MTQ n'a pas été en mesure d'implanter pour optimiser son projet. Finalement, un manque de leadership important a été observé puisque que ce n'est qu'à partir de 2010 qu'un véritable exercice de rattrapage n'a été entamé. En effet, ce projet initié en 2004 par le MTQ a provoqué la grogne mais aucun individu ou organisme impliqué n'a su engendrer un véritable changement de cap.

Ces constats nous mènent donc à conclure que nos hypothèses se reflètent bel et bien dans la quotidienneté de la gouvernance multiniveaux des transports métropolitains de Montréal. Notre première hypothèse stipulait que la fragmentation des pouvoirs décisionnels et l'incompatibilité des pouvoirs d'agenda complexifient la coordination des interventions politiques par l'agent directeur. En effet, nous avons vu que le MTQ a éprouvé plusieurs difficultés à assumer son rôle d'agent directeur. D'une part, le MTQ a rencontré beaucoup de difficultés dans la coordination des acteurs techniques, notamment la STM et l'AMT, et s'est placé lui-même au cœur d'une bataille institutionnelle en lançant un appel à projets auquel les AOT ont répondu avec engouement afin d'acquérir de nouvelles ressources financières et matérielles. D'autre part, le MTQ a sous-estimé la capacité de mobilisation des groupes d'intérêts dont les agendas étaient clairement incompatibles avec ceux du MTQ. En effet, le MTQ a entrepris ses travaux avec des prémisses complètement différentes de celles de la mobilisation. Le MTQ, en concevant le projet comme une simple réfection, était en complète opposition avec les acteurs socio-économiques qui voit en cet investissement de 3.7 G\$ comme une occasion d'améliorer la qualité de vie des riverains et les conditions de mobilité pour la région. Le MTQ a eu beaucoup de mal à orienter les débats vers une bonification de son projet plutôt qu'une totale remise en cause.

Ce constat nous mène directement à notre deuxième hypothèse qui soulignait que l'exploitation optimale et la mise en commun des ressources pouvaient permettre aux acteurs d'imposer leur agenda dans la sphère publique. C'est exactement ce que l'alliance territoriaux-pionniers ou locale-métropolitaine nous a permis de constater. Ces groupes ont su pallier le manque de ressources par la canalisation de leurs efforts et ainsi s'imposer dans les médias. Ainsi, du projet au problème, le cas de Turcot aura certainement fait cheminer les acteurs montréalais et permis une prise de conscience collective sur l'importance de la collaboration interniveaux.

Bien que le MTQ ait eu du mal à imposer son projet dans la sphère publique et qu'il ait instauré

des arrangements de collaboration à multi-niveaux au fil des ans, il n'y a pas lieu de conclure que l'État québécois ou du moins le MTQ est en perte de pouvoir quelconque. Malgré la délégation de certains pouvoirs à la CMM et l'instauration d'arrangements institutionnels multiniveaux, le gouvernement demeure la principale instance décisionnelle en matière de transport puisqu'il détient les ressources informationnelles, normatives, statutaires, matérielles et financières.

Apports et limites de la gouvernance multiniveaux

Nous concluons que l'exploration de l'approche de la gouvernance à multiniveaux menée dans le cadre de notre recherche fût bénéfique, car elle nous a permis de définir la répartition des pouvoirs entre les paliers et de saisir les taux d'activité et d'influence des principaux acteurs, de capter les stratégies d'une multitude d'acteurs et d'identifier l'absence de dialogue ou les *policy gaps*. Ainsi, nous avons pu noter que les instances métropolitaines n'ont pas tenu de rôle stratégique dans les interactions multiniveaux. Par contre, sur l'échelle d'action politique, le métropolitain est une référence importante pour les pionniers qui se référaient à cette échelle pour justifier un aménagement durable à plus long terme et ainsi, s'inscrire en complémentarité avec le discours local des territoriaux.

L'approche exploratoire de la GMN dans le cas du complexe Turcot nous a également ouvert la voie à une analyse de la qualité des modes de consultation et de collaboration de l'agent directeur. En effet, dans un contexte où les gouvernements sont de plus en plus amenés à gouverner en collaboration avec la société civile, les mécanismes de consultation et de concertation deviennent des outils indispensables pour canaliser les échanges. Dans le cas de Turcot, le MTQ, un traditionaliste, n'a pas su instaurer un tel climat d'échanges. Les pionniers et les territoriaux, et dans une moindre mesure les magiciens, ont quant à eux saisi l'importance du dialogue ouvert et ont su en faire un atout.

L'approche de gouvernance multiniveaux connaît certaines limites car la quantité d'acteurs impliqués engendre des adaptations aux stratégies des uns et des autres et peut moduler les alliances (Cash et al. 2006). Il faut donc considérer que ces stratégies sont mutables géographiquement et temporellement. Dans le cas de Montréal, nous avons bien vu que l'alliance avec les territoriaux fût bénéfique aux pionniers dans le cadre de leurs revendications pour le projet Turcot. En effet ils n'ont pas l'habitude de récolter autant de gains et couverture médiatique pour les projets en couronne qu'ils dénoncent. Les pionniers ne peuvent

effectivement pas déployer les mêmes stratégies lorsque les bénéficiaires et les victimes d'un projet sont majoritairement favorables au développement autoroutier comme le parachèvement de l'autoroute 19.

Aussi, il s'agit de l'étude d'un projet particulier et défini dans le temps et non pas d'une vaste étude longitudinale comparative. Par conséquent, il serait périlleux de conclure que les pratiques identifiées se reproduisent dans tous les projets ou dans toute métropole dont les instances de gouvernance sont similaires à celles de Montréal.

Propositions de recherches subséquentes

La présente recherche documente un projet précis de renouvellement d'infrastructure pour la mobilité selon une perspective d'analyse de la gouvernance multiniveaux. Dans la poursuite de cette approche, il serait intéressant de se pencher de manière plus approfondie sur les méthodes de travail collaboratif qu'une approche multiniveaux suggère (*crossscale arrangements*). Une étude longitudinale pourrait permettre de capturer l'évolution de la coordination multiniveaux comme le Comité Mobilité Montréal. Une étude de gouvernance multiniveaux sur d'autres enjeux de mobilité pourrait aussi permettre de vérifier si les effets d'une alliance entre les acteurs aux échelles locale et métropolitaine ont un effet particulier, une comparaison avec le conflit concernant la rue Notre-Dame serait intéressante. Une analyse des relations entre les AOT, le MTQ, les administrations locales et les groupes de pression selon une approche de gouvernance multiniveaux permettrait de décerner les pratiques courantes des acteurs et identifier des tendances. Mentionnons que des études sur la multi-spatialité des mobilisations sont en cours. Cette approche tient compte des niveaux et échelles d'action politique comme la gouvernance multiniveaux, mais elle se concentre sur les groupes de pression et moins sur les institutions. Finalement, il serait intéressant de mener une étude similaire sur d'autres aspects que ceux du transport collectif dans Turcot comme l'habitation ou autre.

Recommandations

Pour clore cette recherche, nous proposons certaines recommandations découlant de nos conclusions. Puisque notre recherche démontre qu'il s'agit plutôt d'une incapacité à établir conjointement les objectifs métropolitains et d'un problème de sous-exploitation des ressources

et des instances en place, nous croyons que la première étape pour améliorer la gouvernance des transports à Montréal serait de renforcer la culture collaborative entre les paliers administratifs (verticale) et la société civile (horizontale). Les arrangements institutionnels interniveaux comme le Comité Mobilité Montréal sont un bel exemple de ce genre de stratégies.

Deuxièmement, il est impératif que le MTQ développe une compréhension métropolitaine et des pratiques pluridisciplinaires dans ses structures et ses politiques pour réellement devenir le coordonnateur des partenaires locaux et orienter les processus interniveaux et interéchelles et faciliter un développement des projets respectueux des réalités locales. Évidemment, ces améliorations sont des préalables à certaines modifications plus consistantes concernant les structures administratives.

Troisièmement, pour que le palier métropolitain devienne un interlocuteur pertinent dans un système de gouvernance multiniveaux et ainsi permettre une planification plus cohérente de la mobilité métropolitaine, il importe de définir un seul organisme directeur dans la planification de la mobilité métropolitaine qui pourra développer une culture de la mobilité durable représentative des intérêts locaux et de tenir un véritable rôle dans les échanges multiniveaux. Nous suggérons de clarifier les mandats et l'élimination des enchevêtrements entre la CMM et l'AMT et renforcer les liens avec la planification locale. Cette clarification pourrait se traduire par une redéfinition du rôle de l'AMT afin de diminuer les effets inattendus de son actuel double rôle de planificatrice-opératrice et en faire une opératrice métropolitaine. Les pouvoirs de planification seraient ainsi délégués à la CMM qui devrait élaborer son plan de mobilité selon une enveloppe de financement gouvernemental dédié et récurrent afin de baliser l'ambition des élus locaux. Ces derniers pourraient ainsi déterminer de nouvelles sources de revenus complémentaires. De plus, une révision des votes pour faire passer un projet devrait être apportée afin d'éviter les impasses politiques et l'immobilisme. Finalement, cette réforme devrait aussi instaurer des liens fonctionnels entre les plans locaux et les plans métropolitains.

ANNEXE 1 : Liste des orientations et politiques-Turcot

- Projet de reconstruction du projet Turcot à Montréal, Montréal-Ouest et Westmount - Rapport d'enquête et d'audience publique du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
- Plan stratégique du ministère des Transports 2005-2008 (2005) – Ministère des Transports [mise à jour : Plan stratégique du ministère des transports 2008-2012
- Plan de redressement du réseau routier québécois (2008) – Ministère des Transports
- La politique sur l'environnement du ministère des Transports du Québec (1992) – Ministère des Transports [mise à jour : La politique sur l'environnement du ministère des Transports du Québec (1994)]
- Politique sur le vélo - Du loisir à l'utilitaire : Le vélo, un moyen de transport à part entière (1995) – Ministère des Transports [mise à jour : Politique sur le vélo - Du loisir à l'utilitaire: Le vélo, un moyen de transport à part entière (édition révisée, mai 2008)
- Politique sur le bruit routier (mars 1998) – Ministère des Transports
- Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013 (décembre 2007) – Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
- Plan d'action 2006-2012 - Le Québec et les changements climatiques : un défi pour l'avenir (juin 2008) – Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
- La politique québécoise du transport collectif - Le transport des personnes au Québec : pour offrir de meilleurs choix aux citoyens (2006) – Ministère des Transports
- Plan stratégique 2008-2011 (2008) – Société d'habitation du Québec
- La stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels : avancement de sa mise en œuvre (septembre 2007) – Ville de Montréal
- Plan de transport 2008 (2008) – Ville de Montréal
- Plan d'urbanisme de Montréal (novembre 2004) – Ville de Montréal
- Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels (2004) – Ville de Montréal

ANNEXE 2 : Les scénarios du projet Turcot⁶¹

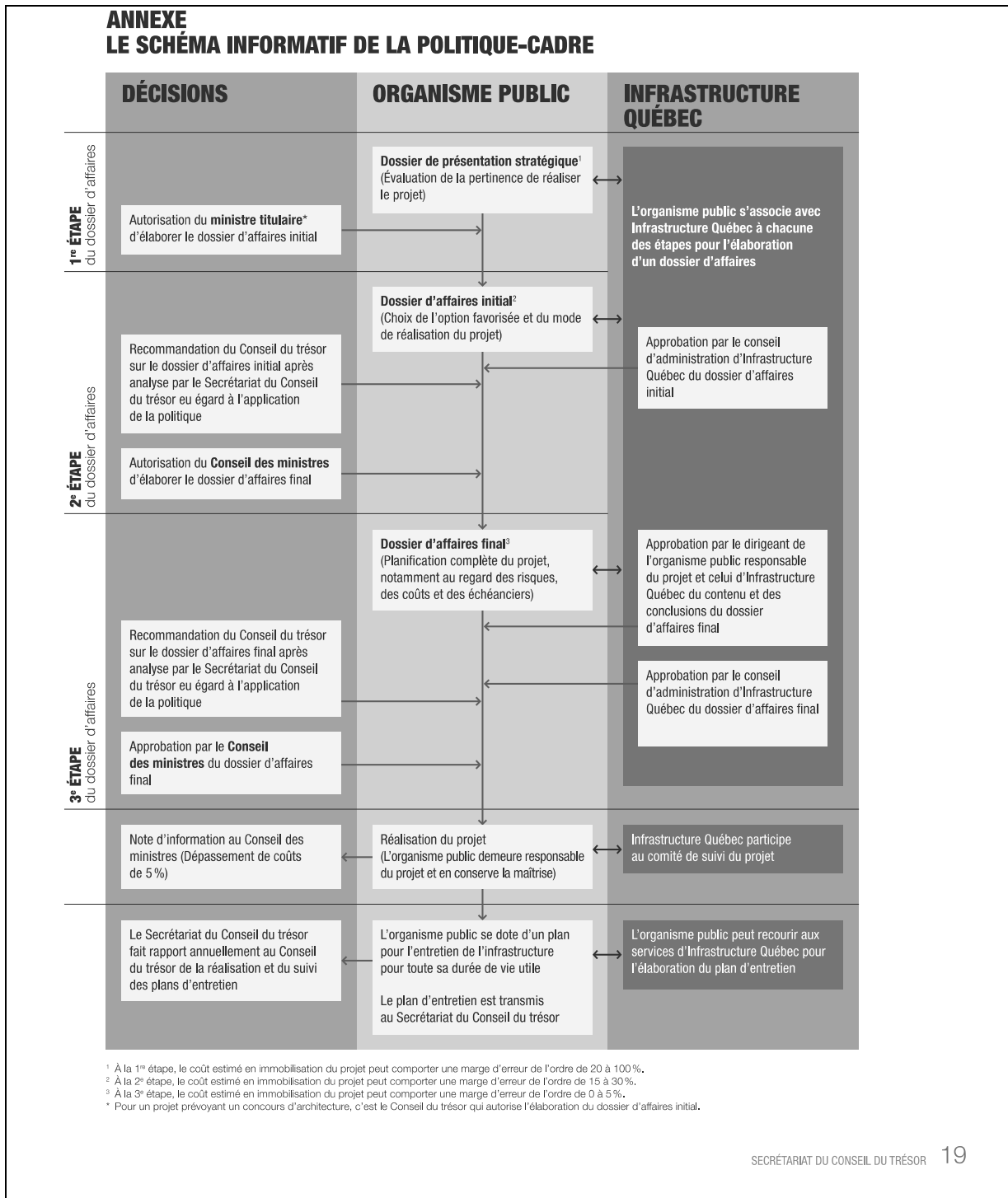
	MTQ-Turcot 1.0 2007	TURCOT-VILLE DE MONTRÉAL	TURCOT 50-50 Projet Montréal	TURCOT 375 Groupe d'architectes et urbanistes	MTQ-Turcot 2.0 2010
coûts	1.2G\$ à 1.5G\$	aucun	3 G\$ en deux parts égales, en affectant 1.5 G\$ au volet routier et 1.5 G\$ au transport collectif	aucun	3 G\$
Infrastructure	<ul style="list-style-type: none"> • Aménagement de nouvelles bretelles, construites sur des remblais, en remplacement des piliers et structures actuelles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Forme circulaire limitant l'usage du sol. 	<ul style="list-style-type: none"> • Forme non définie. Projet Montréal est ouvert à une infrastructure circulaire comme dans la proposition de la Ville, OU un complexe arrimé à une tour à haubans comme le propose le groupe Turcot 375 	<ul style="list-style-type: none"> • Transformation des autoroutes A-20 et A-720 en voies express réduites. • voie de circulation serait retranchée sur les autoroutes 20 et 720, dans chaque direction, pour réduire le trafic de transit, et favoriser une plus grande utilisation des transports en commun, au détriment de l'automobile. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diminution du nombre de remblais, maintien des bretelles actuelles. • Changement du statut autoroutier de l'autoroute Ville-Marie (autoroute 720) pour un statut de route nationale (route 136). • Correction de certaines configurations afin de les rendre plus sécuritaires.

⁶¹ À noter que ce tableau offre une vue partielle des propositions puisqu'il s'agit d'une synthèse pour illustrer la diversité des visions en matière de mobilité.

	MTQ-Turcot 1.0 2007	TURCOT-VILLE DE MONTRÉAL	TURCOT 50-50 Projet Montréal	TURCOT 375 Groupe d'architectes et urbanistes	MTQ-Turcot 2.0 2010
Transport collectif		<ul style="list-style-type: none"> • Espace dégagés pour introduire du transport collectif. 	<p>Six postes de dépense :</p> <ul style="list-style-type: none"> • tramway de Lachine, Lasalle et Saint-Henri vers le centre-ville; • stationnement incitatif de 10 000 places à Lachine; • une gare intermodale joutée ; • stationnement incitatif de 1 000 places, • amélioration du service d'autobus; • l'amélioration du service de trains de banlieue vers l'ouest de l'île de Montréal. 	<ul style="list-style-type: none"> • transports collectifs comme armature de la mise en valeur du territoire • mesures de mitigation en transport collectif avant les travaux • Voies réservées du St-Patrick et Notre-Dame • Favoriser le covoiturage 	<ul style="list-style-type: none"> • Ajout de ces nouvelles voies réservées permanentes.

	MTQ-Turcot 1.0 2007	TURCOT-VILLE DE MONTRÉAL	TURCOT 50-50 Projet Montréal	TURCOT 375 Groupe d'architectes et urbanistes	MTQ-Turcot 2.0 2010
Transport actif					<ul style="list-style-type: none"> • aménagement pour sécuriser et améliorer les parcours piétonniers. • 6,3 km de voies cyclables dans le cadre du projet.
Cour Turcot		<ul style="list-style-type: none"> • déplacer l'autoroute 20 sur une distance de 4,5 km dans sa portion située entre l'échangeur Turcot et l'échangeur Montréal-Ouest • déplacer les voies ferrées pour les rapprocher de la falaise Saint-Jacques et désenclaver les terrains de l'ancienne cour de triage. 			<ul style="list-style-type: none"> • déplacer plus au nord l'autoroute 20 et les voies du CN et ainsi dégager les terrains qui seront disponibles après la reconstruction.

ANNEXE 3 : Le schéma informatif de la politique - cadre des grands projets



ANNEXE 5 : Guide d'entretien

« La gouvernance des transports collectifs dans la région métropolitaine de Montréal : actions politiques à multiniveaux »

SECTION 1 : PARTENARIATS POUR LES PROJETS EN TRANSPORT COLLECTIF

1. De manière générale, quelles sont les principales organisations partenaires de la vôtre et quels mécanismes vous permettent de collaborer avec ces organisations ? Sur quels thèmes/enjeux collaborez-vous ? Local ? provincial ? fédéral ? International ?
2. Comment décrivez-vous les rapports de votre organisation avec les sociétés de transports? L'AMT? La CMM ? Le MTQ ?
3. Selon votre expérience, quels sont les mécanismes de collaboration inter municipale à l'échelle métropolitaine les plus efficaces ? Quelles sont les entraves principales ? Quelles améliorations pourraient être apportées ? Quels sont les outils de collaboration qui facilitent l'atteinte de consensus métropolitain ?

SECTION 2 : COLLABORATION DANS LE CADRE DU PROJET TURCOT

1. Quels étaient les mécanismes officiels pour dialoguer avec les autorités responsables du transport collectif et des infrastructures de transport dans la région métropolitaine ? Quels étaient les mécanismes informels de dialogue ? A l'intérieur de ces partenariats, entretenez-vous des relations avec les individus au niveau technique ou niveau décisionnel ? AMT, STM, RTL, STL, CIT
2. Comment décrivez-vous la communication entre les intervenants du transport collectif et ceux du transport routier dans la région de Montréal ?
3. Comment décrivez-vous la communication entre les intervenants des différents paliers ?
4. Comment avez-vous été touchés ou impliqués par *Mobilisation Turcot* ? Par le Comité vigilance Turcot ? Étiez-vous en contact avec les représentants ?
5. Quelles démarches votre organisation a-t-elle faite pour s'assurer que ses propositions soient retenues par le MTQ dans son projet de réfection de l'échangeur Turcot ? Avec qui avez-vous mené ces actions ? (ex. histoire la mobilisation Turcot)

SECTION 3 : ANALYSE DES RÉSULTATS-PROJET DE RÉFECTION TURCOT

1. Quels ont été les moments charnières de la mobilisation les acteurs socio-économiques et leurs impacts (ou implications) sur votre organisation ?
2. Selon vous, la dernière mouture du projet Turcot reflète-t-elle les demandes de votre organisation ? celles de la mobilisation ?
3. Selon vous, les stratégies mises en œuvre par les acteurs de la mobilisation ont-elles eu un impact sur les décisions du MTQ ?
4. Selon vous, la dernière mouture du projet Turcot (2010) répond-t-elle du secteur Sud-Ouest de Montréal ? De la région métropolitaine de Montréal ? Du Québec ?

SECTION 4 : ANALYSE CRITIQUE DE LA GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX DANS LES PROJETS DE TRANSPORT COLLECTIF

1. Comment décrivez-vous les rapports entre les parties administratives et politiques de votre organisation dans la détermination de ces priorités ?
2. Quels sont les effets directs et indirects de la concertation sur les projets ? Les effets attendus et inattendus ? À quelles conditions les effets souhaités peuvent-ils être observés ?
3. Comment décrivez-vous les rapports de votre organisation avec les arrondissements ? La Ville ? Le gouvernement provincial ? Le fédéral ?

BIBLIOGRAPHIE

- AMT. 2008. *Mobilité des personnes dans la région de Montréal, Enquête Origine-Destination 2008*.
- Angenot, M. 1983. « L'intertextualité : enquête sur l'émergence et la diffusion du champ notionel. » *Revue des Sciences humaines* (189).
- Bache, Ian et Matthew V. Flinders. 2004. *Multi-level Governance*. Oxford. New York: Oxford University Press.
- Bachtiger, André et Anita Hitz. 2007. « The Matrix Extended: Federal-Municipal Relations in Switzerland. » In *Spheres of governance*, sous la dir. de Institute of Intergovernmental Relations. London: Queen's University Press.
- BAPE. septembre 2009. *Projet de reconstruction du complexe Turcot à Montréal, Montréal-Ouest et Westmount*. Montréal: Bureau d'audiences publiques en environnement. Gouvernement du Québec.
- Baraize, F et E Négrier (dir.). 2001. *L'Invention Politique de l'Agglomération*. Paris: L'Harmattan.
- Benessaïeh, Karim. 2010, 10 novembre. « "Une formidable fumisterie" : Richard Bergeron dénonce la " trahison" du maire de Montréal. » *La Presse*.
- Bergeron, Richard. 2005. *Les Québécois au volant c'est mortel*. Québec: Les intouchables.
- Berkes, Fikret. 2002. Cross-Scale Institutional Linkages: Perspectives from the Bottom Up. In *The Drama of the Commons*, sous la dir. de Thomas Dietz Division of Behavioral and Social Sciences and Education National Research Council. Elinor Ostrom, Nives Dolšák, Paul C. Stern, Susan Stonich, and Elke U. Weber. Washington, DC: National academy press.
- Berkes, Fikret, Derek Armitage et Nancy Doubleday. 2007. *Adaptive co-management : collaboration, learning, and multi-level governance*. Vancouver: UBC Press.
- Bisson, Bruno. 2009, 15 mai. « Montréal veut plus de transports collectifs. » *La Presse*.
- Bisson, Bruno. 2011, 17 juin. « Congestion routière: les maires veulent un comité d'urgence. » *La Presse*.
- Bordoni, Carlo. 2013. « A Crisis Of The State? The End Of The Post-Westphalian Model. » *Social Europe Journal*.
- Brenner, Neil. 1998. « Global cities, glocal states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe. » *Review of International Political Economy* 5 (1): 1-37.
- Brenner, Neil. 2000. « The urban question as a scale question: Reflections on Henri Lefebvre,

- urban theory and the politics of scale. » *International Journal of Urban and Regional Research* 24 (2): 361-378.
- Brenner, Neil. 2002. « Decoding the newest "Metropolitan Regionalism". » *Cities* 19 (1): 3-21.
- Brenner, Neil. 2004. *New State Spaces. Urban governance and the Rescaling of Statedhood*. New York: Oxford University Press.
- Breux, Sandra, Laurence Bherer et Jean-Pierre Collin. 2004. *Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale*. Gatineau: Institut national de la recherche scientifique Urbanisation, Culture et Société.
- Brown, Douglas M. 2007. « Federal-Municipal Relations in Australia » In *Spheres of Governance: Comparative Studies of Cities in Multilevel Governance Systems*, sous la dir. de H. Lazar et C. Leuprecht, 97-124. Montreal: McGill-Queens University Press.
- Bulkeley, Harriet. 2005. « Reconfiguring environmental governance: Towards a politics of scales and networks. » *Political Geography*. 24 (8): 875-902.
- Bulkeley, Harriet et Michele Betsill. 2005. « Rethinking Sustainable Cities: Multilevel Governance and the 'Urban' Politics of Climate Change ». » *Environmental Politics*, 14 (1): 42-63.
- Bulkeley, Harriet et Michele Betsill. 2006. « Cities and the multilevel governance of global climate change. » *Global Governance* 12 (2): 141-159.
- Cardinal, François. 2010, 21 avril. « Mettre cartes sur table. » *La Presse*.
- Cash, David, Neil Adger, Fikret Berkes, Po Garden, Louis Lebel, Per Olsson Lowell Pritchard et Oran Young. 2006. « Scale and cross-scale dynamics: governance and information in a multilevel world. » *Ecology and Society* 11 (2).
- Champagne, Sara. 2008, 22 novembre. « Échangeur Turcot : Montréal somme Québec de retourner à sa planche à dessin. » *La Presse*.
- Chouinard, Tommy. 2010. « Turcot: Québec dit non à Tremblay. » *La Presse*.
- Clark, G et M. Dear. 1984. *Apparatus: structures and language of legitimacy* State. Boston. Mass: Allen and Unwin.
- Cloutier, Geneviève, Jean-Pierre Collin et Claire Poitras. 2011. *Dix ans d'études urbaines au Québec. Bilan et perspectives d'avenir*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Collin, Jean-Pierre, Pierre J Hamel, Léveillé et et al. 1999. *La politique de renforcement des agglomérations au Québec. Bilan et réflexion sur une stratégie d'intervention*. Québec: Ministère des Affaires municipales.
- Corfee-Morlot, Jan, Lamia Kamal-Chaoui, Michael G. Donovan, Ian Cochran, Alexis Robert and Pierre- Jonathan Teasdale. 2009. *Cities, Climate Change and Multilevel Governance*: OECD.
- Corfee-Morlot, Jan, Marc Maslin et Jaquelin Burgess. 2007. « Global warming in the public

- sphere.» *Philosophical Transactions of the Royal Society A* 365: 2741-2776.
- Corriveau, Jeanne. 2010, 15 décembre. « Turcot pourrait coûter la moitié moins cher, croit Richard Bergeron. » *Le Devoir*.
- Corriveau, Jeanne. 2010, 16 octobre. « Un climat de confiance s'installe autour de l'échangeur Turcot, assure le ministre Hamad. » *Le Devoir*.
- Corriveau, Jeanne. 2010, 22 avril. « Tremblay confronte ouvertement Julie Boulet. » *Le Devoir*.
- Corriveau, Jeanne. 2010, 23 avril. « Front commun contre Boulet. » *Le Devoir*.
- Corriveau, Jeanne. 2010, 24 avril. « L'échangeur Turcot divise même les experts en génie. » *Le Devoir*.
- Courchene, Thomas. 2006. « Citistates and the State of Cities: Political-Economy and Fiscal-Federalism Dimensions. » In *Canada: The State of the Federation 2004. Municipal-Federal-Provincial relations in Canada*, sous la dir. de Institute of Intergovernmental Relations. London: McGill-Queen's University Press.
- CRE-MONTRÉAL. 2009, 4 novembre-a. « Turcot et les efforts du Québec dans la lutte aux changements climatiques: M. Charest, soyez cohérent ! » *CNW Telbec*.
- CRE-MONTRÉAL. 2009, 4 novembre-b. « Une large bannière est déployée au dessus de l'échangeur Turcot pour dénoncer l'incohérence du gouvernement Charest dans le dossier des changements climatiques: 25 000 autos de plus sur Turcot, c'est inadmissible. » *CNW Telbec*.
- Direction de santé publique. 2006. *Le transport urbain, une question de santé*. Agence de la santé et des services sociaux de Montréal.
- Fairbrass, Jenny et Jordan Andrew. 2004. «Multi-level governance and Environmental Policy.» dans Bache, Ian et Matthew V. Flinders. 2004. *Multi-level Governance*. Oxford. New York: Oxford University Press.
- Foster, Kathryn. 1997. *The political economy of special-purpose government*. Washington: Georgetown University Press.
- Friedmann, John. 1998. The Common Good: Assessing the Performance of Cities. *City Space & Globalization*, Edited by H.C. Dandekar, pp.15-22. Ann Arbor: University of Michigan.
- Garcea Joseph et Ken Pontike. 2004. « Federal-Municipal-Provincial Relations in Saskatchewan : Provincial Roles, Approaches, and Mechanisms.» In *Canada: The State of the Federation 2004. Municipal-Federal-Provincial Relations in Canada*, sous la dir. de Robert et Leuprecht Young, Christian School of Policy Studies, Queen's University.
- Gargan, JJ. 1997. « Local Government Governing Capacity: Challenges for the New Century. » In *Handbook of Local Government Administration*, sous la dir. de Gargan JJ, 239-262. New York: Marcel Dekker.
- George, Stephen. 2003. « Multi-level Governance and the European Union. » In *Multi-level*

- Governance*, sous la dir. Bache, Ian et Matthew V. Flinders. 2004. Multi-level Governance. Oxford. New York: Oxford University Press. 107-126
- Gibbs, D et A.Jonas. 2000. «Governance and regulation in local environmental policy: The utility of regime approach. » *Geoforum* 31 (3): 299-313.
- Gibson, C, Elinor Ostrom et T.-K. Ahn. 2000. « The concept of scale and the human dimensions of global change: a survey. » *Ecological Economics* 32: 217-239.
- Gold, S.D. 1989. *Reforming State-Local Relations: A Practical Guide*. Washington,D.C: National Congress of State Legislatures.
- Goldsmith, M. 2001. « Urban Governance »In *Handbook of Urban Studies*, sous la dir. de Ronan Paddison, London: Sage Publications. 325-335.
- Graham, Katherine A., Susan Phillips and Alan Maslove. 1998. *Urban Governance in Canada: Representation, Resources, and Restructuring* Toronto: Harcourt, Brace & Company Canada.
- Grisel Mart et Van de Waart Frans.(eds) 2011. *The Art of Working Together.Methods, Instruments and Practices*. Amsterdam: European Urban Knowledge Network.
- Guéhenno, Jean-Marie. 1995. *The End of the Nation-State*. Minneapolis: University of Minesota Press.
- Haas, Ernst 1980. « Why collaborate? Issue-Linkage and International Regimes. » *World Politics* 32: pp.367.368.
- Hall, Stuart. 2004. « Who Will Govern American Metropolitan Regions. » In *Metropolitan Governance Without Metropolitan Government?*, sous la dir. de Donald Phares. New York: Ashgate Publishing.
- Hamel, Pierre et Jean Rousseau. 2004. « Revisiting municipal reforms in Quebec and the new responsibilities of local actors in a globalizing world. » In *Municipal-Federal-Provincial Relations in Canada*, sous la dir. de R. Young and C. Leuprecht. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Hamilton, Alexander. 1999. *Governing Metropolitan Areas. Response to Growth and Change* New York: Garland Publishing.
- Heinelt, H. et Kubler, D. 2005. *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. London.
- Holliday, Ian 2000. « Is the British State Hollowing-out? » *Political Quarterly*. 71 (2): 167-76.
- Hooghe, Liesbet et Gary Marks. 2003. « Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. » *American Political Science Review*, 97 (2): 233-43.
- Horak, Martin. 2012. « Multilevel Governance in Toronto: Success and Failure in Canada's Largest City. » In *Sites of Governance: Multilevel Governance and Policy Making in Canada's Big Cities*, sous la dir. de Robert Young et Martin Horak. McGill-Queens

University Press.

Infrastructure Québec. 2013. « Loi sur Infrastructure Québec. »
<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/182/182.html>.

Jachtenfuchs, Markus. 2001. « The Governance Approach to European Integration. » *Journal of Common Market Studies* 39 (2): 245-264.

Jacot-Descombes. 2011. « Réformes de répartition des tâches cantons-communes en Suisse. » In *Les défis de la gouvernance multi-niveaux. L'exemple du Canada et de la Suisse.*, sous la dir. de Presse Université du Québec.

Jentoft, Svein. 1989. « Fisheries co-management: Delegating government responsibility to fishermen's organizations. » *Marine Policy*, 1989, vol. 13, issue 2, pages 137-154.

Jessop, Bob. 2004. « Strong Demand, Huge Supply : Governance in an Emerging Epoch. » In *Multi-Level Governance*, sous la dir. Bache, Ian et Matthew V. Flinders. 2004. Oxford. New York: Oxford University Press (31-48).

Jouve, Bernard et Christian Lefèvre. 1999. *Villes, métropoles. Les nouveaux territoires du politique*. Economica. Paris: Anthropos. 1999. Université du Michigan.

Jouve, Bernard et Christian Lefèvre. (dirs.) 2002. *Métropoles Ingouvernables. : Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*. Elsevier. pp.203 2002

Katz, Bruce et Jennifer Bradley. 2013. *The Metropolitan Revolution*. Washington D.C: The Brookings Institution.

Keating, Loughlin. 1997. *The political economy of regionalism*. London: Frank Cass.

Keating, Michael. 1995. « Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. » In *Theories of Urban Politics*, sous la dir. de D.G Stoker et H.Wolman Udge, 117-134. London: Sage Publications.

Keating, Michael. 1998. *Territorial Politics in Europe - A Zero-Sum Game? The New Regionalism. Territorial Competition and Political Restructuring in Western Europe*. Florence: European University Institute.

Keohane, Robert O., S Joseph et Jr. Nye. 2000. *Foreign Policy* 118 (Spring): 104-119.

Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown.

Kohler-Koch, Beate et Rainer Eising. 1999. *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.

Krane, D et R Blair. 1999. *The Practice of Home Rule: Report for the Nebraska Commission on Local Government Innovation and Restructuring*. Omaha. Nebraska: Commission on Local Government Innovation and Restructuring.

Kübler, Daniel et Brigitte Schwab. 2007. « New regionalism in five Swiss metropolitan areas: An

- assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability. » *European Journal of Political Research* (46): 473-502.
- La Voix Pop. 2009, 22 octobre. « Réaménagement de Turcot : la vision des candidats à la mairie. » *La Voix Pop (Côte St-Paul, St-Henri, Ville Émard)*.
- Lake, Robert W. 2002. « Bring back big government. » *International Journal of Urban and Regional Research* 26 (4): 815-822.
- Lazar, Harvey et Christian Leupretch. 2007. *Spheres of Governance. Comparative Studies of Cities in Multilevel Governance Systems*. Montreal & Kingston: Queen's University Press.
- Lebel, Louis, Po Garden et Masao Imamura. 2005. « The Politics of Scale, Position and Place in the Governance of Water Resources in the Mekong Region. » *Ecology and Society. Special Feature on Scale and Cross-scale Dynamics* 10 (18).
- Lefèvre, C. 1998. « Metropolitan government and governance in Western countries: a critical review. » *International Journal of Urban and Regional Research* 22 (1): 9-25.
- Lemieux, Vincent. 2002. *L'étude des politiques publiques: les acteurs et leur pouvoir*. 2e édition. Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- Leo, Christopher. 2009. « The truth»: Epistemological, practical and ethical considerations in case study research. Prepared for Urban Affairs Association, Chicago.
- Levi, Lucio. 2010. « Multi-level Governance and Federalism. » In *The federalist debate*. Torino. Italy: Centro studi federalismo.
- Liner, E.B. 1989. «*Sorting Out State-Local Relation*. » in *A Decade of Devolution: Perspectives on State-Local Relations*. Washington, D.C: Urban Institute Press.
- Marks, G. 1993. « Structural Policy and Multilevel Governance in the EC , A (eds.) pp. 391-410. » In *The Maastricht Debates and Beyond The State of the European Community*, sous la dir. de Ian Cafruny and Glenda Rosenthal.
- Matland, Richard. 1995. « Synthesizing the implementation literatures: The ambiguity-conflict model of policy implementation.» *Journal of Public Administration Research and Theory* 2 (2): 145-174.
- McAdam, Doug. 1996. « Political Opportunity Structure: Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions. » In *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framings*, sous la dir. de Doug McAdam, John McCarthy et Mayer N. Zald, 23-40. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCay, B.J. et S. Jentoft. 1996. « From the bottom up: Participatory issues in fisheries management. » *Society and Natural* (9): 237-250.
- Meier, Kenenth J, Laurence O'Toole Jr et Sean Nicholson-Crotty. 2004. « Multilevel Governance and Organizational Performance: Investigating the Political-Bureaucratic Labyrinth. » *Journal of Policy Analysis and Management* 23 (1): 31-47.

- Ministère des Transports du Québec. 2000. *Plan de gestion des déplacements*. Région métropolitaine de Montréal. Pour une décongestion durable. Montréal.
- Ministère des Transports du Québec. 2013. <http://www.mtq.gouv.qc.ca/portal/page/portal/ministere/ministere/organisation>.
- Mitchell-Weaver, Clyde, David Miller et Ronald Jr Deal. 2000. « Multilevel Governance and Metropolitan Regionalism in the USA. » *Urban Studies* 37 (5-6): 851-876.
- Mowrey, Timothy. 2008. « Open Federalism in an Urban Age: Implications of Recent Trends in Intergovernmental Relations for Municipal Governance in Canada. » Masters thesis. Political Science. Concordia University. Canada.
- O'Leary, Rosemary et Lisa Blomberg Bingham. 2008. *The Collaborative Public Manager*. Washington D.C: Georgetown University Press.
- OCDE. 2001. *Cities for Citizens: Improving Metropolitan Governance*. Paris: OECD Publications.
- Olsson, P., C. Folke et F. Berkes. 2004. « Adaptive co-management for building resilience in social- ecological systems. » *Environmental Management* 34: 75-90.
- Osner, Paul L. 2008. « How and Why Public Managers Get Others to Collaborate. » In *The collaborative manager*, sous la dir. de Rosemary O'Leary Lisa Blombren Bingham, 233-254. Washington D.C: Georgetown University Press.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge. UK: Cambridge University Press.
- Papadopoulos, Yannis. 2001. « Citizenship through direct democracy? The “broken promises” of empowerment. » In *Citizenship, Markets, and the State*, sous la dir. de C. Crouch, K. Eder et D. Tambini, 173-196. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Parks, Roger.B et Ronald J. Oakerson. 2000. « Regionalism, Localism, and Metropolitan Governance: Suggestions from the Research Program on Local Public Economies. » *State and Local Government Review* 32 (3): 169-179.
- Peters, Guy et Jon Pierre. 2004. « Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? » In *Multi-Level Governance* sous la dir. de Ian Bache et Matthew Flinders, 75-92. Oxford University Press.
- Phytian, Mark. 2007. « The Rise and the Pitfalls of Multilevel Governance. » *International Studies Review* (9): 304-306.
- Piattoni, Simona. 2010. *The Theory of Multi-level Governance. Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. New York: Oxford University Press.
- Radio-Canada. 2010, 13 avril. « Échangeur Turcot : Tout est question de compromis, selon le maire Tremblay. » *Société Radio-Canada*.
- Ravinet, Pauline. 2010. « Fenêtre d'opportunité. » In *Dictionnaire des politiques publiques*, sous

- la dir. de Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, 776. Paris: Presses de Sciences Po.
- Rhodes, R.A.W. 1996. « The New Governance: Governing Without Government. » *Political Studies* 44 (4): 652-667.
- Rivlin, Alice M. 1992. *Reviving the American Dream : The Economy, the States & the Federal Government*. Washington, United States: Brookings Institution Press.
- Rosenau, James N. 2000. «The governance of fragmentation: neither a world republic nor a global interstate system». Congress of the International Political Science Association, Quebec City, Août 1-5.
- Rouillard, Christian, Éric Montpetit, Isabelle Fortier et Alain-G. Gagnon. 2004. *La réingénierie de l'État*. Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- Ruland, J. 1996. *The Dynamics of Metropolitan Management in Southeast Asia*: Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- Sabourin, Paul. 2004. « L'analyse de contenu. » In *La recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*, sous la dir. de Benoit Gauthier. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Sancton, Andrew. 2001. « Canadian Cities and the New Regionalism. » *Journal of Urban Affairs* 23 (5): 543-555.
- Santé Canada. 2013. *Exploration du lien entre la participation du public - L'engagement des citoyens et les soins de santé de qualité*. <http://www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/pubs/qual/2003-qual-simces/index-fra.php>.
- Sapotichne, Joshua, Bryan D. Jones et Michelle Wolfe. 2007. « Is Urban Politics a Black Hole? Analyzing the Boundary Between Political Science and Urban Politics » *Urban Affairs Review* 43 (76): 76-106.
- Scharpf, Fritz. 1988. « The Joint-Decision Trap. Lessons From German Federalism and European Integration. » *Public Administration* 66 (2): 239-78.
- Scharpf, Fritz. 1997. *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Westview Press.
- Sénécal, Gilles et Laurence Bherer. (dirs) 2009. « La métropole: paradoxe et pluralité des postures métropolitaines. » In *La métropolisation et ses territoires*, sous la dir. de Gilles Sénécal et Bherer Laurence. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Sonenshein, R. J. et T. Hogen-Esch. 2006. « Bringing the State (Government) back in. Home Rule and the Politics of Secession in Los Angeles and New York City. » *Urban affairs review* 41 (4).
- St-Arnaud, Pierre. 2010, 9 novembre. « La reconstruction de l'échangeur Turcot, à Montréal, coûtera 3 milliards \$. » *La Presse Canadienne*.

- Stein, Michael et Lisa Turkewitsch. 2008. « The Concept of Multi-level Governance in Studies of Federalism. » Paper Presented at the 2008 International Political Science Association (IPSA): New Theoretical and Regional Perspectives Concordia University, Montréal, Québec, Canada. 2 mai.
- Stephens, G.Ross et Nelson Wikstrom. 2000. *Metropolitan Government and Governance. Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*. New York: Oxford University Press.
- Stewart, Kenney et Patrick Smith. 2006. « Local Whole-of-Government Policymaking in Vancouver: Beavers, Cats and the Mushy Middle Thesis. » In *Canada: The State of the Federation*, sous la dir. de Robert Young and Christian Leuprecht. Ottawa: Institut des relations intergouvernementales.
- Stoney, Christopher. 2006. « Still between a Rock and a Hard Place: Local Government Autonomy and Regulation. » In *Rules, Rules, Rules. Multilevel Regulatory Governance*, sous la dir. de Robert Doern. G.Bruce and Johnson, 101-123. Toronto: University of Toronto Press.
- Stoney, Christopher, Robert Hilton, Tamara Krawchenko et Teresa Bellefontaine. 2009. Federal Funding for Urban Infrastructure: Implications of the Building Canada Fund for Multi-Level Governance in Canada CPSA Conference - Multi-level Governance Panel, Carleton.
- Tiebout, C. M. 1956. « A Pure Theory of Local Expenditures. » *Journal of Political Economy* 44 (octobre): 416-424.
- Tolley, Erin et Robert Young. 2011. *Immigrant Settlement Policy in Canadian Municipalities*. Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Tomàs, Mariona. 2007. « Penser métropolitain? L'institutionnalisation des pratiques de coopération dans la région métropolitaine de Montréal. » Thèse. Études urbaines Institut National de Recherche Scientifique-Centre Urbanisation culture et société et Université du Québec A Montréal.
- Ville de Montréal. 2008. *Plan de transport*. Montréal.
- Ville de Montréal. 2010, octobre. *Les parcs industriels municipaux: constats et pistes d'intervention*: Direction du développement économique et urbain. Ville de Montréal.
- Vision Montréal. 2009, 16 juin. « NON aux remblais, NON à la démolition de 166 logements, Mais OUI au tram-train et au circuit de trolleybus! » *CNW Telbec*.
- Vision Montréal. 2010, 2 novembre. « Reconstruction du complexe Turcot: Le ministère des Transports doit cesser de jouer à la cachette avec le Sud-Ouest. » *CNW Telbec*.
- Wallis, A. D. 1994. « The third wave: current trends in regional governance. » *National Civic Review* 83 (3): 1-12.
- Wheare, Kenneth C. 1964. *Federal Government*. Oxford: Oxford University Press.

- Wolfe, Jeanne et Gérard Divay. 2002. *Metropolitan governance background study: What do we need to know? A rapid foray into operational concerns. Literature Review*. Montréal: Institut National de Recherche Scientifique-Centre Urbanisation culture et société. 46 p.
- Wong, Denis. 2002. *Cities at the Crossroads: Addressing Intergovernmental Structures for Western Canada's Cities*. Calgary: Canada West Foundation.
- Young, O. 2006. « Vertical interplay among scale-dependent resource regimes. » *Ecology and Society* 11 (27).
- Young, Robert. 2009. « Canada » in Nico Steytler and John Kincaid, eds, *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems, A Global Dialogue on Federalism, Volume VI* (Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press for Forum of Federations and International Association of Centers for Federal Studies), 104-35.