

La gouvernance métropolitaine du transport collectif dans la région montréalaise :

Le cas du SRB Pie-IX

Université de Montréal

Mémoire de maîtrise

Aurélie Larsonneur

Directeur de Recherche Michel Max Raynaud (Université de Montréal)

Michel Beaulé, retraité et ex employé du ministère des Transports du Québec

Faculté d'aménagement – École d'urbanisme et d'architecture de paysage

Mémoire présenté à la Faculté d'aménagement en vue de
l'obtention du grade de maîtrise en urbanisme

Décembre 2015

« Copyright », Larsonneur Aurélie, 2015

« Tout le monde rêve d'une cité idéale. Sauf ceux qui considèrent comme satisfaisante la ville qu'ils habitent. Mais ils sont rares. Aussi rares que ceux qui trouvent parfaite la société dans laquelle ils vivent. Le philosophe dans sa bibliothèque et le déraciné dans son bidonville rêvent d'une ville qui puisse satisfaire aussi bien leur quotidienneté que leurs fantasmes. »

Michel Ragon - L'homme et les villes (1995)

Quelques citations sur la gouvernance

Charles de Gaulle (20^è s.): Général, résistant, écrivain, homme d'état français

« Comment voulez-vous gouverner un pays où il existe 258 variétés de fromage? »

Gustave Le Bon (fin 19^è s.) : anthropologue, médecin, sociologue

« Connaître l'art d'impressionner l'imagination des foules, c'est connaître l'art de les gouverner »

Publilius Syrus (43 av. J.-C.): poète latin

« Par temps calme, n'importe qui peut gouverner un navire »

Remerciements

Je tiens à remercier **Pascal Lacasse**, chef de service de la Planification métropolitaine au Ministère des transports, qui m'a permis par sa grande compréhension de rédiger mon mémoire au Ministère afin de me permettre de concilier ma vie étudiante, ma vie professionnelle et ma vie familiale, et d'avoir mis à ma disposition les ressources matérielles et humaines du Ministère pour faire ce travail. Cet ouvrage est une étude sectorielle pour le Ministère afin d'alimenter la réflexion en cours sur la gouvernance du transport collectif métropolitaine. Ce mémoire se veut aussi utile pour les universitaires intéressés par la gouvernance que les professionnels du Ministère des Transports.

Je dédie ce mémoire à mes filles **Clara et Valentine**, qui chaque jour me donnent l'énergie qui m'a permis de garder la motivation pour finir ce mémoire. Bien qu'elles m'en prennent beaucoup, elles me la rendent bien!

Je remercie **Michel Beaulé**, qui a toujours été disponible pour ce travail. Je le remercie aussi de sa patience à mon égard et de m'avoir livré de précieux récits, telle une mémoire vivante de l'histoire de la gouvernance du transport collectif à Montréal, qui m'ont permis d'alimenter ma réflexion. Une grande source d'inspiration et de sagesse.

Enfin, je remercie ceux qui m'ont soutenu dans la reprise de mes études et qui m'ont encouragé à finir ce mémoire : mon homme, mes filles et tout particulièrement ma mère, qui continue de croire en moi et en ma détermination. Et enfin mon père qui a encore financé mes études pour me voir intégrer l'Ordre des Urbanistes du Québec.

J'espère que ce mémoire me le permettra.

Un dernier remerciement à **Michel Max Raynaud**, mon directeur de mémoire, pour sa compréhension à me laisser du temps pour écrire et faire ce travail de mémoire sur deux ans en acceptant de multiples reconductions. Merci.

Résumé

Montréal parle de disposer d'un service rapide par bus depuis une dizaine d'années. En 2015, les travaux pour réaliser le premier tronçon du projet appelé le SRB Pie-IX commencent à peine. Comment justifier des délais de réalisation de plusieurs années alors que d'autres villes y arrivent en moins de 3 ans? Plusieurs élus et organismes de Montréal dénoncent une problématique de gouvernance du transport collectif. Seulement, il n'est pas évident de saisir la signification de ce concept si souvent invoqué pour justifier, entre autres, les difficultés de la métropole à faire naître des projets métropolitains de transport collectif. Certains évoquent la responsabilité du gouvernement, d'autres avancent la mauvaise répartition des rôles et responsabilités ou encore déplorent le trop grand nombre d'intervenants dans la région métropolitaine. La gouvernance est un concept à la fois flou et complexe qui cherche à établir la bonne conduite des affaires publiques comme celle de la gestion métropolitaine du transport collectif. Cependant, le système de transport collectif fait intervenir une multitude de parties prenantes aux intérêts contradictoires. La « bonne gouvernance » serait d'établir une collaboration fructueuse qui dépasse les limites institutionnalisées des intervenants pour réaliser des projets d'envergure métropolitaine, comme le SRB Pie-IX.

Abstract

Montreal talks to have a rapid bus service for ten years. In 2015, work to produce the first draft of the section called SRB Pie-IX just beginning. How to justify delays in carrying out several years while other cities get there in less than 3 years? Several elected officials and Montreal organizations denounce a problem of governance of public transit. It's is not easy to grasp the significance of this concept so often invoked to justify, among others, the difficulties to realize metropolitan projects. Some point to the government's responsibility, others argue the poor distribution of roles and responsibilities or regrets too many players in the metropolitan area. Governance is a concept both blurred and complex that seeks to establish the conduct of public affairs like the management of metropolitan public transit. However, the transit system involves a multitude of stakeholders with conflicting interests. The 'good governance' would be to establish a fruitful collaboration that goes beyond the limits of institutionalized stakeholders to achieve metropolitan scale projects, such as the project SRB Pie-IX.

ÉQUIPE DE TRAVAIL

DIRECTEUR DE MÉMOIRE

Michel Max Raynault, Professeur de l'institut d'urbanisme de l'université de Montréal

CO-DIRECTEUR

Michel Beaulé, Consultant en gouvernance – Retraité du ministère des Transports du Québec

RÉDACTION

Aurélie Larssonneur

Étudiante à la maîtrise en urbanisme

ENTREVUES/ENTRETIENS (2014-2015)

Ludwig Desjardins, Directeur-Planification stratégique-Planification et innovations-AMT

Souhila Djiar, Service du soutien en gestion de projets stratégiques, MTQ (*Projet SRB*)

Michel Auclair, Services des politiques et des programmes, MTQ (*Gouvernance métropolitaine*)

Michel Beaulé, retraité du ministère des Transports du Québec, consultant (*Gouvernance, AMT*)

Autres personnes rencontrées-contactées lors de l'atelier en février et mars 2013.

Marcel Caron, AMT

Michel Labrecque, président du CA, STM

Employé, STL

Éric Fauteux Ingénieur travaux publics, Mercier-Hochelaga-Maisonneuve

Francis coté, attaché politique pour M. Croteau (maire) Rosemont-Petite-Patrie

Marc Croteau, maire de Rosemont-La petite-Patrie.

Emmanuel Lecolteur Conseiller en aménagement, Ville de Montréal

Yannick Malouin, Conseiller en aménagement, Montréal-Nord

Pierre Cardinal, Ingénieur en circulation et transport, Ville de Laval

Note aux lecteurs et correcteurs

Ce travail de mémoire fait suite aux travaux de recherche effectués sur le projet de SRB Pie-IX réalisé dans le cadre de l'atelier d'intervention, gestion de projets urbains suivi à l'hiver 2013. Plusieurs entrevues ont été réalisées pour faire ce travail universitaire et elles alimentent la réflexion de ce mémoire. Le document final réalisé pour cet atelier est noté en bibliographie et consultable sur le web à l'adresse suivante. http://www.grif.umontreal.ca/RIF/contenu_pages/SRB%20Pie-IX_Rapport_22mai.pdf

Table des matières

QUELQUES CITATIONS SUR LA GOUVERNANCE	IV
REMERCIEMENTS.....	V
RÉSUMÉ.....	VI
ABSTRACT.....	VII
TABLE DES MATIÈRES	IX
TABLE DES ILLUSTRATIONS, FIGURES, TABLEAUX, CARTES	XI
LISTE DES ACRONYMES	XII
MOTS CLÉS	XIII
INTRODUCTION.....	1
1 GOUVERNER, GOUVERNEMENT, GOUVERNANCE.....	5
1.1 La notion de gouvernance.....	5
1.2 Le concept de gouvernance	7
1.2.1 La gouvernance et le gouvernement.....	7
1.2.2 La gouvernance : une manière de gérer.....	8
1.3 « La bonne gouvernance ».....	9
1.4 La gouvernance urbaine.....	14
1.5 La gouvernance métropolitaine	18
2 LA GOUVERNANCE DU TRANSPORT COLLECTIF	21
2.1 Un territoire, des organismes de gouvernance	21
2.2 Une gouvernance en réseau	23
2.3 Établissement d'une gouvernance métropolitaine en transport à Montréal.....	25
2.3.1 La gouvernance d'hier.....	25
2.3.2 ... À aujourd'hui	27
2.4 Exemples de gouvernance du transport collectif	29
2.4.1 Toronto : une agence métropolitaine de transport.....	31
2.4.2 Vancouver : une gouvernance municipale et métropolitaine.....	34
2.4.3 Londres : une gouvernance centralisée.....	36
2.4.4 Lyon : une gestion partagée.....	38
2.5 Montréal : une gouvernance en évolution.....	42
2.5.1 Contexte actuel	42
2.5.2 Le financement	45
2.5.3 La planification	47
2.5.4 La prise de décisions	49
3 UN PROJET MÉTROPOLITAIN DE TRANSPORT COLLECTIF : LE SRB PIE-IX	56
3.1 Mise en contexte du projet	56
3.1.1 Définition du concept de SRB	56
3.2 Le futur BRT montréalais, le SRB Pie-IX.....	59
3.2.1 Les caractéristiques techniques du SRB	59
3.3 Les contextes urbains du projet.....	62
3.3.1 Secteur de Laval	63

3.3.2	Secteur Montréal-Nord.....	64
3.3.3	Secteur Villeray–Saint-Michel-Parc-Extension	67
3.3.4	Secteur Rosemont-La Petite-Patrie.....	67
3.3.5	Secteur Mercier-Hochelaga-Maisonneuve	68
3.4	Les parties prenantes du SRB Pie-IX.....	69
3.4.1	Identification des parties prenantes internes	69
3.4.2	Les parties prenantes externes	71
3.4.3	Relations de pouvoirs et leadership métropolitain	76
3.5	Les risques du projet.....	81
3.5.1	Risques politiques.....	83
3.5.2	Risques d'intégration urbaine.....	84
3.5.3	Les réformes institutionnelles.....	86
3.6	Les opportunités du projet pour la métropole	89
3.6.1	La gouvernance collaborative	92
3.6.2	Des outils d'aide à la décision	93
	CONCLUSION	98
	ANNEXE 1 : ARTICLE <i>LE DEVOIR</i> DU 24 JANVIER 2014	101
	ANNEXE 2 : PENSER AMÉNAGEMENT ET TRANSPORT	102
	ANNEXE 3 : ARTICLE, PPU MONTREAL-NORD (JUN 2015).....	103
	ANNEXE 4 : EXTRAIT, PPU SECTEUR DE LA RUE JARRY EST (MAI 2015).....	104
	ANNEXE 5 : EXTRAIT LE COURRIER PARLEMENTAIRE SUR LA GOUVERNANCE, OCTOBRE 2014.....	105
	ANNEXE 6 : EXTRAIT DE L'ANNONCE DE L'ABOLITION DE L'AMT.....	106
	BIBLIOGRAPHIE	107

Table des illustrations, figures, tableaux, cartes

ILLUSTRATIONS

ILLUSTRATION 1 : B-LINE DE VANCOUVER	58
ILLUSTRATION 2 : TRANSIT WAY D'OTTAWA	58
ILLUSTRATION 3 : PROJET BRT À CHICAGO.....	58
ILLUSTRATION 4 : AXE PIE-IX DANS LE QUARTIER ROSEMONT	68
ILLUSTRATION 5 : LA TERRASSE ROUGE SUR LA RUE SAINT-DENIS	73

Figures

FIGURE 1 : SCHÉMA DE LA GOUVERNANCE À TORONTO.....	33
FIGURE 2 : SCHÉMA DE LA GOUVERNANCE À VANCOUVER	36
FIGURE 3 : SCHÉMA DE LA GOUVERNANCE À LONDRES.....	38
FIGURE 4 : SCHÉMA DE LA GOUVERNANCE À LYON	41
FIGURE 5 : SCHÉMA DE LA GOUVERNANCE À MONTRÉAL.....	52
FIGURE 6 : VISÉES DES QUATRE ÉTAPES D'UN PROJET DE TRANSPORT COLLECTIF	53
FIGURE 7 : DIAGNOSTIC URBAIN DE LAVAL	64
FIGURE 8 : CARREFOUR HENRI-BOURASSA PIE-IX, À MONTRÉAL-NORD	65
FIGURE 9 : LES ABORDS COMMERCIAUX DU BOULEVARD PIE-IX	66
FIGURE 10 : RELATIONS DE POUVOIR	76

Tableaux

TABLEAU 1 : ACTEURS DE LA GOUVERNANCE À TORONTO	33
TABLEAU 2 : ACTEURS DE LA GOUVERNANCE À VANCOUVER	35
TABLEAU 3 : ACTEURS DE LA GOUVERNANCE À LONDRES.....	37
TABLEAU 4 : ACTEURS DE LA GOUVERNANCE À LYON.....	40
TABLEAU 5 : LE PROJET SRB DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION	48
TABLEAU 6 : ACTEURS DE LA GOUVERNANCE À MONTRÉAL.....	50
TABLEAU 7 : COMPOSITION DES CONSEILS D'ADMINISTRATION DE L'AMT ET DE LA CMM	50
TABLEAU 8 : ACTEURS PRINCIPAUX DU PROJET	69
TABLEAU 9 : LE PROJET SRB DANS LES PLANS DE TRANSPORTS EN VIGUEUR DANS LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL	70
TABLEAU 10 : LES RISQUES DU PROJET SRB.....	82
TABLEAU 11 : PARTIS POLITIQUES PAR VILLES ET ARRONDISSEMENTS EN 2015, LE LONG DE L'AXE NORD-SUD DU BOULEVARD PIE-IX	84

Cartes

CARTE 1 : TERRITOIRE AMT	43
CARTE 2 : TERRITOIRE DE LA CMM.....	44
CARTE 3 : TRACÉ ET STATIONS PROJÉTÉES DU FUTUR SRB.....	62
CARTE 4 : LES PARTIS POLITIQUES MUNICIPAUX	83

Liste des acronymes

AMT : Agence métropolitaine de transport

ART : Agence régionale des transports

BHNS : Bus à haut niveau de service

BRT : Bus rapid transit (*anglais*)

CMM : Communauté Métropolitaine de Montréal

MTQ : Ministère des Transports du Québec

PMAD : Plan métropolitain d'aménagement et de développement

PPU : Plan Particulier d'Urbanisme

RTM : Réseau de transport métropolitain

SRB : Service Rapide par Bus

STL : Société de Transport de Laval

STM : Société de Transport de Montréal

Mots clés

Gouvernance, transport collectif, région métropolitaine, Montréal.

Introduction

Sur le boulevard Pie-IX, peu de choses ont changé depuis la première annonce du projet de SRB dans les années 90. Pas de travaux d'aménagement de voies réservées, pas de grands panneaux annonceurs de l'arrivée prochaine d'un nouveau projet de transport collectif. Pourtant la Société de Transport de Montréal (STM), principal et premier opérateur de transport collectif de la région montréalaise, le désire ardemment. En effet, sa ligne de bus 139 est saturée malgré la récente mise en service de la ligne express 439, et elle souhaite disposer d'une nouvelle offre de service. Mais la STM n'est pas le maître d'œuvre du projet. C'est l'Agence Métropolitaine de Transport (AMT) qui gère le projet. En revanche, le boulevard Pie IX, lui, est sous la responsabilité de la Ville de Montréal, mais pas seulement. La section nord du tronçon, ajouté au projet initial et désormais touché par le projet, se situe à Laval et est sous la juridiction au Ministère des Transports (MTQ). Cela fait intervenir plusieurs acteurs pour un simple projet de transport collectif que plusieurs villes dans le monde ont déjà mis en place. De l'Amérique Latine avec le service de bus rapide de Curitiba, en passant par la Turquie dont le projet de Metrobüs à Istanbul a été mis en place en 18 mois. On trouve des services rapides par bus ou des bus à haut niveau de service sur les cinq continents. Volvo Buses (constructeur de bus) a constaté qu'il est possible de réaliser un tel projet en moins de 1 an et demi. C'est un projet innovant certes, mais donc pas nouveau. Et les expériences de métropoles qui se sont lancées dans la mise en place d'un tel service de bus sont nombreuses, plus d'une cinquantaine. Alors pourquoi à Montréal le projet reste toujours, après tant d'années, un projet? La date de mise en œuvre ne cesse d'être repoussée d'année en année.

À Montréal, on prétend, que le problème du développement du transport collectif est un problème de gouvernance. Mais qu'est-ce que ça implique concrètement de justifier que la non réalisation de ce projet de SRB est « due » à un problème de gouvernance? Cette première

préoccupation donne lieu à la première partie de ce mémoire qui tentera d'élucider ce concept presque « vide et le tout à la fois » qui justifierait notamment l'inaction et la non-réalisation du projet de transport collectif du SRB Pie IX. Une revue de littérature sur le mot « gouvernance » est faite en première partie de ce mémoire pour comprendre les dynamiques complexes qui entourent ce concept.

Considérant le nombre d'entités politiques administratives et les différentes autorités organisatrices de transport présentes dans la région métropolitaine, il s'avère que le cas de Montréal est complexe. Quand il s'agit de planification, de prise de décision, de mise en œuvre ou encore de gestion de projet, il n'est pas évident de comprendre la répartition des compétences. Cette situation est d'autant plus paradoxale, que la gestion du transport collectif impose de plus en plus une vision intégrée avec une meilleure prise en compte du milieu urbain et de ses dynamiques pour favoriser un développement contrôlé de l'urbanisation.

Les AOT, l'AMT et la CMM partagent une compétence « transport collectif » et interagissent sur un même territoire, la métropole. Il n'existe pas à Montréal d'entité métropolitaine du transport collectif qui à la fois planifie, finance, organise et coordonne. Ces compétences sont éclatées. De la même manière, il n'existe que la CMM pour associer a priori, la planification du transport et de l'aménagement. Dans ce contexte, se pose la question de savoir comment un projet de transport collectif d'envergure métropolitaine s'organise et se développe-t-il avec ces différents acteurs? Comment s'organise la gouvernance métropolitaine du transport collectif? C'est pour répondre à cette question que nous nous intéresserons dans une seconde partie à la présentation d'exemples de gouvernance du transport collectif à une échelle métropolitaine à travers des cas internationaux et chercherons à établir celui de Montréal.

Jaime Lerner, architecte-urbaniste et maire de Curitiba, la ville connue internationalement pour avoir développé 80 km de réseau de service rapide par bus, déclare que « n'importe quelle ville dans le monde peut améliorer sa qualité de vie en moins de trois ans ». Aujourd'hui, 85 % des déplacements dans la région métropolitaine de Curitiba (3.1 millions d'hab.) sont réalisés en autobus. Le projet de Service Rapide par Bus (SRB) du boulevard Pie-IX est un projet de transport collectif qui fait les manchettes depuis plusieurs années. Alors que les premières voies réservées existaient en 1990 et qu'une annonce publique du ministère était faite en 2009, on déplore depuis qu'une succession d'annonces relayées par plusieurs acteurs tels que: la STM, la CMM, la Ville de Montréal et l'arrondissement de Montréal-Nord. On recense plus d'une vingtaine d'articles relatifs au projet dans la presse quotidienne montréalaise depuis trois ans. En 2015, le SRB ne circule toujours pas et les prévisions de mise en service, annoncées pour 2017, sont désormais pour 2022. Comment justifier un tel délai de réalisation à Montréal? Est-ce que le SRB serait une illustration de la problématique de gouvernance à Montréal? La troisième partie de ce mémoire s'intéressera spécifiquement à l'exemple du SRB Pie-IX comme projet de transport collectif métropolitain pour répondre à cette question.

Dans un premier temps, le travail de recherche a porté sur le recensement et la lecture d'articles et d'ouvrages traitant de la définition de la gouvernance au sens large pour progressivement éclaircir le concept de gouvernance en contexte urbain et métropolitain. Dans le cadre de mon emploi au Service de la planification, des programmes et de l'aménagement au sein de la Direction de la planification et du suivi des projets au ministère des Transports entre mai 2013 et décembre 2015, j'ai réalisé plusieurs rencontres informelles notamment avec l'AMT, des chercheurs universitaires tels que Paul Lewis et des employés du ministère qui ont traité de la de la gouvernance du transport collectif de Montréal, à une échelle métropolitaine. En parallèle des entretiens ont été menés avec Michel Beaulé, qui au cours de sa carrière au ministère a travaillé sur des questions de gouvernance. Également l'information recueillie à des évènements-conférences tels que l'Agora métropolitaine de la CMM, les Entretiens Jacques-

Cartier et les conférences Urba2015 a alimenté ma réflexion. Enfin, ma collaboration au dossier spécial sur la gouvernance de la revue Urbanité de l'Ordre des Urbanistes du Québec m'a permis d'explorer de nouvelles formes de gouvernance dans différents contextes urbains.

1 Gouverner, gouvernement, gouvernance

La gouvernance est une notion à plusieurs usages, utilisée dans plusieurs domaines. Payé O. dans son texte publié en 2005, nous dit que « au sens propre la gouvernance sert à désigner « tout et n'importe quoi » (Payé, 2005). Il n'en demeure pas moins que la gouvernance est une notion complexe à élucider et à aborder. De quoi parle-t-on exactement? De la manière de gouverner? De gouverner quoi? Par qui? Et dans quels buts? La gouvernance est en quelque sorte un mot-valise qui implique plusieurs dimensions et différents niveaux de compréhension. Son usage se retrouve dans le domaine des sciences politiques, dans le domaine économique mais également et plus récemment dans le domaine de l'environnement. Autant d'approches qui semblent nécessaires pour aborder le sujet de la gouvernance métropolitaine appliquée aux transports collectifs.

1.1 La notion de gouvernance

Isabelle Lacroix et Pier-Olivier St-Arnaud de l'Université de Sherbrooke ont tenté de définir la gouvernance dans un article paru dans les Cahiers de recherche en politique appliquée, à l'automne 2012. Selon ces chercheurs, le mot « gouvernance » est né d'un contexte sociétal en évolution et en demande de mutations, apparu entre les années 70 et 90. De la crise de l'état-providence des années 70 à la rationalisation des dépenses étatiques dans les années 80, jusqu'à l'adaptation aux nouvelles réalités sociales et économiques des années 90, le mot « gouvernance » est revenu sur le devant de la scène depuis ces dernières années. Payé O. résume bien le contexte de réapparition du mot gouvernance tout en donnant les premiers éléments sur la notion:

Gouvernance, terme du français qui a d'abord été utilisé au XIII^{ème} siècle comme équivalent de 'gouvernement' (art ou manière de gouverner) puis, à partir de 1478, pour désigner certains territoires du Nord de la France dotés d'un statut administratif particulier (Baillages de l'Artois et de la Flandre), avant de s'appliquer aussi, dans un contexte purement domestique, à la charge de gouvernance. C'est au XIV^{ème} siècle qu'il est passé dans la langue anglaise, donnant naissance au terme de *governance* (action ou manière de gouverner) (...). Le mot anglais *governance* a été remis à l'honneur dans les années 1990 par des économistes et politologues anglo-saxons et par certaines institutions internationales (ONU, Banque mondiale et FMI, notamment), de nouveau pour désigner 'l'art et la manière de gouverner' mais avec deux préoccupations supplémentaires ; d'une part, bien marquer la distinction avec le gouvernement en tant qu'institution; d'autre part, sous un vocable peu usité et donc peu connoté, promouvoir un nouveau mode de gestion des affaires publiques fondé sur la participation de la société civile à tous les niveaux (national, mais aussi local, régional et international) (Payé, 2005).

De cette première définition, il faut retenir que la gouvernance fait d'abord, historiquement, référence à une institution qui exerce une forme de pouvoir et ce à différentes échelles : mondiale, nationale, locale... Dans un deuxième temps, et de par l'évolution de la notion au fil du temps, la gouvernance fait davantage référence au mécanisme de gestion des intérêts qui peuvent être de différentes natures : économiques, politiques, sociaux ou encore environnementaux. De ces premiers éléments d'analyse, on retiendra que la gouvernance traite autant de l'entité qui gouverne que de la manière dont cette entité exerce son pouvoir et ses fonctions. Ainsi, ce mot est utilisé dans différents domaines et pour de multiples applications. La gouvernance est largement citée dans le domaine de la science politique (Hermet, Lefèvre, Sellers, Le Galès), de la politique appliquée (Lacroix et St-Arnaud), de la politique internationale (Payé) mais aussi en sciences économiques (Moreau-Defarges) avec le concept de *Corporate governance* et plus récemment en développement durable (Theys, Klimis).

1.2 Le concept de gouvernance

1.2.1 La gouvernance et le gouvernement

On aurait tendance à associer peut être trop rapidement la définition de gouvernance à l'exercice du gouvernement. En effet, la gouvernance signifie « l'action de gouverner », et gouverner signifie lui-même : « exercer sur un pays, un peuple, le pouvoir politique, en particulier le pouvoir exécutif, diriger les affaires publiques, la vie politique d'un État »(Larousse). Payé (2005), cité précédemment dans le paragraphe « historique » de cette partie de mémoire, rappelle que la gouvernance était utilisée initialement comme étant l'équivalent de gouvernement alors qu'aujourd'hui des auteurs (Payé, Balme, Leca, Hermet) s'entendent pour dire que la gouvernance ne se résume pas à l'exercice du gouvernement comme institution détenant le pouvoir de gouverner.

En effet, selon Payé (1995), « la visée minimale commune de la gouvernance est de ne plus confondre en une même notion le gouvernement au plan fonctionnel et le gouvernement au plan organique ». La gouvernance ne se résume pas seulement à l'exercice d'un gouvernement. Le gouvernement édicte les lois et les règlements (cadre législatif et réglementaire de gestion de la vie en société), s'assure de la redistribution de la richesse (collecte d'impôts et redistribution sociale par exemple), peut fournir des services à la collectivité (eau, électricité) et stabilise l'économie. En bref, le gouvernement est responsable des pouvoirs qui lui sont conférés et assume les responsabilités qui lui sont attribuées afin d'assurer la conduite des affaires publiques. Il peut ainsi choisir une gestion publique ou conclure des contrats publics avec des entreprises privées pour assurer ses fonctions, droits et devoirs auprès de la société civile.

Selon Richard Balme (2002), la gouvernance « se distingue du gouvernement en ce qu'elle caractérise les relations entre un ensemble d'institutions et d'acteurs, publics et privés, plus que l'activité d'un organe centralisant l'autorité exécutive »(Balme et Chabanet, 2002, p 108). Un gouvernement doit interagir avec plusieurs institutions afin de mettre en œuvre des politiques et prendre des décisions pour la collectivité. Le gouvernement n'est pas un acteur décisionnel isolé. La prise de décisions se fait également en dehors des institutions classiques notamment par le jeu des influences politiques, la montée des pouvoirs communautaires, l'organisation de pressions citoyennes... Balme met en évidence dans sa définition que ce sont précisément les relations entre les parties prenantes, qu'il nomme de façon générale « institutions et [...] acteurs, publics et privés »; qui représentent l'enjeu de la gouvernance. Alors on peut en déduire, que selon la nature d'influence que peuvent avoir ces relations, qui peuvent être complémentaire ou en opposition, elle va faciliter ou, au contraire, « contrarier » la réalisation d'un projet. Ainsi pour comprendre la gouvernance, il faut comprendre et identifier la nature des relations entre parties prenantes.

1.2.2 La gouvernance : une manière de gérer

Pour faire suite à l'identification de cette seconde caractéristique de la gouvernance et pour comprendre les relations qui peuvent exister dans le jeu de la gouvernance, nous devons nous attarder sur la nature que peuvent prendre ces relations entre acteurs. Le sociopolitologue et historien français Hermet Guy, cité par Isabelle Lacroix et Pier-Olivier St-Arnaud (2012) dans leur article « La gouvernance : tenter une définition », nous éclaire sur cette question en définissant la gouvernance ainsi : « Elle désigne l'ensemble des procédures institutionnelles, des rapports de pouvoir et des modes de gestion publique ou privée, formels aussi bien qu'informels, qui régissent notamment l'action politique réelle ». Cet éclairage implique un palier supérieur de compréhension de la gouvernance : d'une part, il faut connaître la nature du

pouvoir et d'autre part évaluer ce pouvoir. Il existe des pouvoirs d'influence politique, économique ou sociale comme il existe des rapports de pouvoirs qui s'exercent dans la domination, la soumission ou bien encore dans la coopération, le soutien, le consultatif. Cette réflexion oblige à faire l'analyse des forces en présence et de leur degré d'influence. C'est ce que nomme précisément Jean Leca dans la même lignée (cité par Hermet en 2005) : la gouvernance « consiste [...] dans l'interaction d'une pluralité d'acteurs gouvernants qui ne sont pas tous étatiques ni même publics ». Il fait référence à des relations sous-jacentes, implicites, voire inconnues. Les rapports peuvent être établis par un contexte institutionnel, il n'en demeure pas moins que certaines de ces relations, de ces rapports de force, prennent une autre ampleur. D'où l'idée d'interaction, citée par Jean Leca, et de modes de gestion qui peuvent être « formels aussi bien qu'informels ».

1.3 « La bonne gouvernance »

La notion de « bonne gouvernance » est une expression empruntée au milieu économique et plus précisément au monde de l'entreprise. Elle se nomme plus communément : la gouvernance d'entreprise. Elle est définie par différents organismes de management et de gestion. La « bonne gouvernance » relève davantage de la gouvernance privée que publique, cependant, il nous apparaît instructif de la citer, pour en tirer des principes sous-jacents à la notion même de gouvernance.

En 2004, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) propose une définition :

Le gouvernement d'entreprise fait référence aux relations entre la direction d'une entreprise, son conseil d'administration, ses actionnaires et d'autres parties prenantes. Il détermine également la structure par laquelle sont définis les objectifs d'une entreprise, ainsi que les moyens de les atteindre et d'assurer une surveillance des résultats obtenus. Un gouvernement d'entreprise de qualité doit inciter le conseil d'administration et la direction à poursuivre des objectifs conformes aux intérêts de la société et de ses actionnaires et faciliter une surveillance effective des résultats obtenus. ¹

Cette définition remet en cause l'ancien modèle pyramidal de la gouvernance d'entreprise. L'approche « top Down », soit la prise de décision par les organes ayant le plus d'autorité vers ceux qui semblent en avoir le moins, ne fait plus loi. On parle alors d'une gouvernance plus horizontale que verticale avec une participation accrue de l'ensemble des parties prenantes qui gravitent autour de l'entreprise : les actionnaires, les salariés, les clients. Un élément d'évolution à retenir et qui démontre que la notion même de gouvernance est en mouvement et évolue avec le temps.

La gouvernance d'entreprise est quelque peu différente de la gouvernance publique. Elle se distingue tout d'abord, par le fait qu'elle fait davantage appel aux intérêts économiques que politiques. Selon l'*IT Governance Institute*², une organisation qui a pour vocation de traiter des principes de la gouvernance dans un contexte de gestion d'entreprise, la gouvernance a « pour but de fournir l'orientation stratégique, de s'assurer que les objectifs sont atteints, que les risques sont gérés comme il faut et que les ressources sont utilisées dans un esprit responsable »³.

¹ *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*, révisé en avril 2004.

² The governance and management of enterprise IT (GEIT)

³ Citation extrait du site www.latoupie.org, Dictionnaire de politique, la Toupie, consulté le 25 février 2014

Ici, c'est la notion de gestion des risques qui est à relever. La gouvernance se veut ici efficiente. Cette considération démontre qu'une « bonne gouvernance » repose sur la capacité d'anticiper des problématiques qui vont impacter le projet, positivement ou négativement.

La gouvernance d'entreprise est aussi associée à l'expression de « bonne gouvernance », expression née dans les années 90, qui introduit des principes directeurs afin de « garantir » un développement dans des conditions acceptables. Qu'est-ce que la « bonne gouvernance »? L'expression est utilisée et définie par plusieurs organismes dans le monde (ONU, FMI, OCDE, Banque mondiale, Commission Européenne). La « bonne gouvernance » fait appel aux principes de gestion et de coordination des processus de développement ainsi qu'aux mécanismes de contrôle. Ils sont de l'ordre de la politique et de la gestion publique. Nous nous limiterons pour cette section à la bonne gouvernance appliquée uniquement à la gouvernance publique (par opposition à la gouvernance d'entreprise qui fait référence à un système de gouvernance privée).

La « bonne gouvernance » se retrouve tant à une échelle locale qu'à une échelle globale. Elle est aussi synonyme de la gouvernance démocratique. Elle prône le développement en donnant une voix à la société civile et assure une répartition équitable des bénéfices de la croissance. L'Organisation des Nations Unies (ONU) définit, soutient et promeut la « bonne gouvernance » à travers le monde :

Dans la communauté des nations, on considère que la gouvernance est bonne et démocratique dans la mesure où les institutions et procédés d'un pays sont transparents. Par institutions, on entend des organes comme le Parlement ou les ministères qui sont responsables devant le peuple. Les procédés comprennent des activités clés comme les élections et les procédures juridiques, qui doivent être exemptes de corruption. La capacité d'un pays à réaliser ces standards contribue à

déterminer sa crédibilité et sa respectabilité dans le monde.⁴

On comprend de cette définition que ce que l'on peut qualifier de « bonne gouvernance » est une exemplarité des institutions publiques des pays face dans leur gestion des fonds publics et leurs processus décisionnels. Ce qui paraît évident comme définition à première vue, mais qui cependant n'est pas automatiquement suivi de façon systémique à l'échelle internationale ou à l'échelle d'une ville. Il est donc apparu nécessaire d'établir des principes communs pour garantir l'exercice de la « bonne gouvernance ».

La définition de la gouvernance selon la Commission européenne est intéressante et abonde dans ce sens. Elle est issue du Livre blanc européen Gouvernance Européenne de 2001 : « l'expression *gouvernance* désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice du pouvoir, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence »⁵. Elle énonce cinq principes essentiels à respecter en matière de gouvernance ou plutôt des objectifs à atteindre qui garantissent encore une fois l'exercice d'une « bonne gouvernance ». Elle cite : l'ouverture, la participation, la responsabilité, l'efficacité, la cohérence.

On comprend que la notion de « bonne gouvernance » est assimilable aux principes de la gouvernance édictée à l'échelle internationale par les grandes institutions mondiales. La notion de gouvernance mondiale fait son apparition dans le champ des relations internationales vers la fin des années 80. Elle renvoie à l'idée d'un mode de régulation supranationale édictant des règles d'organisation à l'échelle de la planète, issue le plus souvent de la coopération internationale. D'ailleurs, les premiers jalons d'une gouvernance mondiale ont été posés après la Seconde Guerre mondiale, avec les accords de Bretton Woods (1944) et l'apparition des

⁴ <http://www.un.org/fr/globalissues/governance/>

⁵ Extrait de *Le Livre blanc sur la gouvernance européenne*, note 1 page 9, 2001.

premières institutions internationales – ONU, FMI, Banque Mondiale. Ces grandes institutions considèrent la « bonne gouvernance » comme la condition nécessaire à la réussite des politiques de développement.

La définition de la gouvernance de la Banque mondiale s'est affinée dans les années 90. Initialement, c'est un contexte d'endettement mondial qui encourage la création si l'on peut dire, des garde-fous pour assurer une stabilité du système financier mondial. « La bonne gouvernance est la manière avec laquelle le pouvoir est exercé dans la gestion publique des ressources économiques et sociales en vue de son développement »⁶. Pour la Banque mondiale, la « bonne gouvernance » recouvre aussi bien la capacité du gouvernement à gérer efficacement ses ressources, à mettre en œuvre des politiques pertinentes, que le respect des citoyens et de l'État pour les institutions, ainsi que l'existence d'un contrôle démocratique sur les agents chargés de l'autorité (Banque mondiale, 1999). Le rôle du gouvernement est réaffirmé dans cet énoncé, de même que la tenue d'exercices démocratiques impliquant la population et la prise en compte des intérêts tant locaux que globaux.

En résumé, on retiendra que la « bonne gouvernance » est un principe maître, cherchant à établir des balises de gestion respectant notamment : l'équité, la participation, le pluralisme, la transparence, la responsabilisation et la primauté du droit, de façon efficace et durable. Ces valeurs sont portées et véhiculées par les grandes institutions publiques et on doit s'attendre à ce que celles-ci se traduisent également dans la réalisation et la conduite de projets plus locaux par la gouvernement des villes, de manière à assurer une bonne gestion des fonds publics, dans un souci politique mais aussi économique.

⁶ World Bank, *From Crisis to Sustainable Growth. Sub-Saharan Africa: A Long-term Perspective Study*, 1989

1.4 La gouvernance urbaine

Étudier la gouvernance dans un contexte de gestion urbaine consiste à comprendre l'exercice du pouvoir décisionnel, et la façon dont les ressources de la ville sont gérées en vue de développer la ville. Nous avons pu voir précédemment que la gouvernance implique l'exercice d'un pouvoir institutionnel, mais aussi des mécanismes de communications plus complexes. La gouvernance implique aussi une gestion rationnelle des ressources dans une optique de développement optimisé. Enfin la gouvernance bien exercée respecte des principes. La gouvernance urbaine ne nécessite pas une nouvelle définition; elle englobe toutes ces notions et ces approches appliquées au développement urbain.

La gouvernance urbaine a été abordée par Richard STREN lors de la Conférence d'ouverture du colloque de la Relève VRM⁷ en 2009. Ce professeur de sciences politiques et ancien directeur du Centre d'études urbaines et communautaires de l'Université de Toronto se questionne, dans son discours, sur le fait de considérer la gouvernance comme un concept, une théorie ou bien une approche. Il démontre que la gouvernance est davantage une approche plutôt qu'une théorie ou un concept et dépend du contexte (politique, économique et social) dans lequel elle s'exerce ainsi que des parties prenantes. Stren R. définit le terme « gouvernance » comme :

La relation entre les gouvernements et les agences étatiques, d'une part, et les communautés et groupes sociaux d'autre part » (Stren et Polèse 2000, p.17)⁸. Bien sûr ce n'est qu'une définition très minimale, car « gouvernance » est un terme plus inclusif que « gouvernement ». « La gouvernance locale » subsume les activités des collectivités locales et des municipalités, leurs relations complexes (implicites et explicites) avec les

⁷ *Villes Régions Monde* est un réseau interuniversitaire voué à la concertation, à l'animation de la recherche et de la formation ainsi qu'à la valorisation et à la diffusion des résultats de la recherche en études urbaines et spatiales

sociétés à l'intérieur desquelles elles opèrent, et même le domaine plus technique de « gestion urbaine » qui, il y a dix ans, était le concept opérationnel central dans le domaine du développement urbain pour les pays en développement. La notion de gouvernance implique une approche de la politique et des activités politiques des gouvernements. La définition implique la nécessité de chercher les connexions et les relations entre le gouvernement (qu'il soit local ou à d'autres niveaux) et les dépositaires d'enjeux, les associations de civils et les autres agences de gouvernement et l'État. Ces connexions et relations font partie intégrante des nouveaux processus et protocoles du système politique local.

Encore une fois, on note que la gouvernance fait appel à des caractéristiques de communication : « relations », « connexions ». De la société civile au pouvoir politique, en passant par les institutions publiques, privées. La gouvernance est un jeu de communication entre acteurs. Mais des formes de communication qui fonctionnent comment? Certains processus de communication sont établis, mais d'autres sont plus flous. Il est largement entendu dans le domaine de la politique, domaine qui est partie intégrante de la gouvernance urbaine, qu'il se joue des jeux de pouvoirs et d'influences. En sciences politiques, les influences non gouvernementales agissent sur les prises de décision et les choix politiques gouvernementaux : « ces influences extra-gouvernementales sur la politique et sur les créations de politiques sont un ingrédient important de la notion de "gouvernance" » (Stren, 2009).

Pour pouvoir agir et résoudre des problèmes de gouvernance urbaine, il faut connaître et identifier les jeux de pouvoir qui s'opèrent entre les acteurs de l'urbain.

Les villes, en particulier les plus grandes d'entre elles, sont des systèmes sociaux, économiques, politiques, techniques et écologiques complexes. Elles se caractérisent par leur taille, leur forme, leurs réseaux, leur organisation économique et sociale et par une

concentration particulière du capital matériel et humain⁹. Montréal est une ville qui possède ses spécificités, ses atouts et ses caractéristiques en fonction de son territoire, son histoire et sa population. Définir un contexte urbain est profondément complexe, prétendre connaître la gouvernance qui y règne semble une tâche ardue. Patrick Le Galès (1995) renchérit sur cette idée de complexité qui règne autour de la gouvernance urbaine :

Le terme de gouvernance urbaine suppose une plus grande diversité dans la manière d'organiser les services, une plus grande flexibilité, une variété des acteurs, voire une transformation des formes que peut prendre la démocratie locale, la prise en compte du citoyen et du consommateur, la complexité des nouvelles formes de citoyenneté. L'autorité locale devient un acteur important certes, mais un acteur parmi d'autres, tout comme l'État. Le concept de gouvernance urbaine permet de reconnaître la fragmentation, l'incohérence et suggère de mettre l'accent sur les formes de coordination verticale et horizontale de l'action publique. Il permet de mieux prendre en compte la capacité stratégique des acteurs, la diversité des processus de légitimation, la dynamique de négociation entre acteurs.

La nature des relations qui existent entre les parties prenantes d'un projet urbain est variée : collaborative, contractuelle, coopérative ou, au contraire, en rivalité, en compétition¹⁰, en contradiction. La nécessité d'identifier les forces en présence et comprendre leur interaction semble plus qu'essentielle dans une analyse de la gouvernance urbaine.

Sur ce dernier point, Le Galès fait référence au fait que « l'autorité locale devient un acteur important, certes, mais un acteur parmi tant d'autres (...) ». Aujourd'hui lors de la conduite d'un projet urbain de nombreux acteurs gravitent autour du projet : des citoyens, des regroupements

⁹ Citego : Cités territoires gouvernance, dossier sur la *Gouvernance urbaine*.

¹⁰ Exemples issus de la typologie de Coston (1998)

de citoyens, des organismes non gouvernementaux, des entreprises privées, des organismes parapublics... Dans ce contexte, la notion de réseaux et leur importance dans la conduite de projets urbains sont de plus en plus abordés par les auteurs. Stren, toujours dans son discours sur la gouvernance urbaine de 2009, explique que :

En science politique, une littérature substantielle sur les réseaux locaux de politiques, sur les communautés d'experts en politiques, sur les groupes transnationaux d'experts en politique et sur les réseaux du savoir a considérablement agrandi notre connaissance des influences non gouvernementales sur les prises de décision et les choix politiques gouvernementaux. Ces influences extra-gouvernementales sur la politique et sur les créations de politiques sont un ingrédient important dans la notion de "gouvernance".

Il se limite ici, certes, à la science politique, mais l'influence du politique dans les affaires de la ville peut être majeure. D'où l'intérêt de regarder les réseaux sous un angle politique. Aussi cette notion de réseaux peut être largement présente et étendue à l'ensemble des sphères que touche un projet urbain : économique, sociale, environnementale aussi. Cependant, on peut aisément dire que deux forces majeures peuvent faire réussir ou échouer un projet : le pouvoir politique d'une part, mais aussi le pouvoir local. Quelques auteurs se questionnent sur le pouvoir de la démocratie locale et de la participation citoyenne mais ils s'accordent sur le fait que cette gestion de la démocratie locale est un « espace » où s'exerce la gouvernance. Les exercices de concertations qui se multiplient afin de favoriser l'adhésion du plus grand nombre au projet en sont un exemple. Comme ce fut le cas pour le Plan métropolitain d'aménagement et de Développement (PMAD) de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) qui a fait l'objet d'une consultation afin de favoriser l'adhésion au plan et faciliter son acceptation. Des exercices de pression exercée par la population sur les pouvoirs publics par exemple ne sont pas rares pour faire accepter un projet. Et inversement le pouvoir politique d'une autorité peut

être extrêmement fort. On comprend aussi aisément que ces deux forces sont souvent en présence, pour autant elles ne sont pas systématiquement complémentaires, mais bien divergentes.

On retiendra d'une analyse de la gouvernance urbaine qu'elle est à géométrie variable. Le nombre d'acteurs, l'envergure du projet font varier les paramètres de gestion du projet urbain et donc ceux de sa gouvernance. C'est à la fois un jeu d'acteurs et de communication. Elle nécessite de comprendre et de prendre en compte les contextes dans lesquels un projet est défini, aussi bien les contextes politique, social, économique et environnemental. Elle nécessite aussi de comprendre les jeux de pouvoirs et d'influences entre les acteurs qui présentent des visions partagées ou divergentes, des logiques variables et des objectifs différents. La gouvernance urbaine se joue alors à différents paliers, à différentes échelles, avec différents moyens pour une visée commune : le développement et la croissance de la ville.

1.5 La gouvernance métropolitaine

Les textes et les études sur la gouvernance métropolitaine sont nombreux. L'exercice d'un pouvoir à une échelle métropolitaine intéresse non seulement les économistes, les politologues, mais aussi les urbanistes. Cette échelle d'intervention a surtout connu un renouveau au cours des années 90. En effet, la ville croissante augmente son aire d'influence et d'attraction, le contexte de la mondialisation incite à penser plus grand en termes de compétitivité économique. Il n'est donc pas étonnant qu'à vouloir voir la ville plus grande et en compétition internationale, l'échelle métropolitaine devienne une échelle d'étude de plus en plus privilégiée, notamment au regard des grands projets urbains.

L'échelle métropolitaine devient un territoire de référence pour mieux appréhender les réalités territoriales comme la mobilité des personnes, l'urbanisation du territoire, la pollution, les infrastructures qui sont des enjeux régionaux dépassant les limites administratives

traditionnelles, dont le découpage ne correspond pas toujours à la réalité des problématiques urbaines. Sur ce point, l'échelle métropolitaine est plus intéressante pour notamment aborder la compétitivité et l'attractivité de Montréal dans un contexte international.

C'est une échelle de gouvernance complexe. Elle est un hybride entre le palier étatique et celui municipal. Deux échelles plus communes et historiquement bien établies. La référence métropolitaine appelle un nouveau découpage politique, territorial et juridique qui se superpose ou s'emboîte avec les deux autres paliers. Il peut en résulter une lecture assez complexe. D'où la nécessité de mettre en place des processus de coordination et de coopération afin de faire naître un palier métropolitain avec des acteurs qui collaborent et avancent dans le but de concourir au développement de la métropole.

Dès les années 50, des pays occidentaux font l'expérience d'établir des structures de regroupement à une échelle métropolitaine avec la mise en place plus ou moins bien affirmée des gouvernements métropolitains, disposant de compétences déléguées avec des mécanismes de financement. En 1954, le gouvernement ontarien crée le Metro Toronto qui a compétence sur la planification, la gestion de l'eau, l'assainissement, le traitement des déchets, la voirie artérielle et les transports publics. Il est dirigé par un conseil de maires des treize municipalités. À Montréal, en 1970 est créée la Communauté urbaine de Montréal (CUM), qui couvre vingt-sept municipalités. Ses compétences sont similaires : planification, eau, police, transport en commun. En France en 1966 sont instaurées les communautés urbaines à Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. Elles ont l'avantage de disposer d'une fiscalité propre et de plusieurs compétences : l'aménagement, les réseaux techniques et le logement (Lefèvre, 1998). Plusieurs structures métropolitaines naissent et meurent dans les années qui suivent en partie à cause du pouvoir municipal encore très présent et réfractaire à céder ses compétences. Aujourd'hui les métropoles se posent des questions sur la refonte du système de gouvernance métropolitaine. Montréal aussi se questionne sur sa gouvernance métropolitaine (Le Courrier

parlementaire ©, le lundi 6 octobre 2014). L'échelle métropolitaine semble difficile à légitimer et se cherche encore (Thomàs, 2012) notamment en raison du fait que « la région métropolitaine ne correspond pas à un niveau officiel de compétence politique ». ¹¹

Pour conclure sur cette section de définitions du mot *gouvernance*, et éclairer notre sujet de gouvernance métropolitaine du transport collectif à Montréal, on retiendra trois éléments. Tout d'abord, la gouvernance ne se limite pas à l'exercice du gouvernement. Elle engage un processus de collaboration entre le politique et la société civile ainsi que l'ensemble des personnes ou entités susceptibles de jouer un rôle d'influence exercée dans la gestion urbaine. En somme la gouvernance fait intervenir une pluralité d'acteurs. Des acteurs publics, parapublics et communautaires qui, entre eux, établissent des relations de pouvoirs. La réussite d'un projet urbain réside en la capacité à coordonner ces acteurs pour atteindre un objectif commun dans les respects des intérêts de chacun.

Ensuite, la gouvernance doit répondre à des principes de bonne gestion empruntés au monde de l'entreprise et qui visent à optimiser les ressources, prendre en considération les besoins des personnes ou entités et assurer des processus transparents de gestion et de contrôle. Elle fait référence à l'application de principes tels que la transparence, l'éthique, la démocratie.

Enfin, il faut considérer que la gouvernance est une forme de gestion mouvante, avec des processus qui doivent être innovants. La gouvernance se redéfinit dans chaque situation de gestion, elle s'adapte, s'invente et se crée selon les pouvoirs et les forces d'influences en présence.

¹¹ Organisation de Coopération et de Développement Économique. *Examens territoriaux de l'OCDE Villes, compétitivité et mondialisation*, Éditions OCDE, Paris, 2006, p.93.

2 La gouvernance du transport collectif

De prime abord, il n'est pas évident que le transport collectif soit une compétence qui se traite à un palier territorial de niveau métropolitain. Cette échelle de territoire est plutôt nouvelle. La Communauté métropolitaine (CMM) est elle-même une structure récente, qui date d'un peu plus d'une dizaine d'années et l'AMT vient d'avoir 20 ans. Les structures métropolitaines sont récentes, et sont encore des ébauches contrairement à la structure municipale dont l'existence remonte à 1855, tout comme la structure gouvernementale du Québec date de plus d'un siècle. Les municipalités locales, les MRC, les Conseils d'agglomérations, et les Communautés métropolitaines sont des créations de l'État québécois. Les paliers municipal et provincial sont plus ancrés dans les cultures et présentent une plus grande légitimité que le palier métropolitain, bien que les municipalités locales restent entièrement soumises aux volontés du gouvernement du Québec.

2.1 Un territoire, des organismes de gouvernance

Bien que Montréal puisse être considérée comme une métropole d'un point de vue démographique ou économique, quelles sont les délimitations de cette métropole ? Comment définir son aire métropolitaine géographiquement et politiquement ? Est-ce celui de l'Agence métropolitaine de Transport ? De la Communauté métropolitaine de Montréal ? Ou encore de la Région métropolitaine de recensement ?

Le territoire métropolitain de Montréal n'est pas défini par la Loi, comme c'est le cas par exemple en France. En effet, le législateur français a établi depuis le 1er janvier 2015 avec la Loi Maptam, des critères tels qu'« un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants » pour instituer une liste de métropoles. Au Québec,

Montréal réclame une reconnaissance légale pour se distinguer non seulement de la ville « politique » de Québec, mais aussi des autres municipalités québécoises.

Géographiquement, il est plus difficile de délimiter le territoire de la métropole de Montréal. Il n'est pas délimité par une frontière administrative, sauf si le territoire de la CMM est considéré comme étant celui de la métropole de Montréal. Géographiquement, une métropole se définit selon plusieurs considérations. Par définition :

La métropole est avant tout un ensemble urbain de grande importance qui exerce des fonctions de commandement, d'organisation et d'impulsion sur une région et qui permet son intégration avec le reste du monde. Elle anime un système urbain plus ou moins complexe à la hiérarchisation emboîtée. Elle peut être dotée de fonctions spécialisées dans les domaines de la politique, l'économique et de l'innovation. Ses services à forte valeur ajoutée irriguent une aire plus ou moins vaste selon les échelles considérées, de l'espace régional à l'espace mondial. Une métropole de rang global, international, ne pourra être définie, analysée comme une simple métropole régionale.

Une métropole internationale, de rang mondial, est dotée de fonctions directionnelles, de services supérieurs, de capacités d'innovation scientifique et technologique. Elle entretient d'importants réseaux internationaux et bénéficie d'excellentes conditions d'accessibilité, d'accueil et d'hébergement et d'effets d'image positifs. Avec la mondialisation, les métropoles possédant une influence internationale ont pris une importance croissante.¹²

Le territoire métropolitain de Montréal varie selon les référentiels. Les limites géographiques ne correspondent pas toujours aux territoires d'intervention des organismes de planification. Ainsi,

¹² Définition issue de *Géoconfluences*, ressources de géographie de l'université de Lyon publiée en 2013.

le territoire le RMR est légèrement différent de celui de la CMM ou de l'AMT, cette situation étant due aux choix des unités géographiques mais aussi à des découpages administratifs qui dépendent du contexte local. Il n'est pas rare d'observer un décalage entre le découpage géographique d'une région métropolitaine et le découpage des organismes de gouvernance ou de planification, comme c'est le cas à Montréal.

2.2 Une gouvernance en réseau

Définir les limites géographiques de la région métropolitaine est réalisable, pour autant identifier qui est responsable de sa gestion s'avère plus complexe. L'émergence de la nécessité d'établir une autorité métropolitaine est récente et des courants de pensée se confrontent sur la question. Tout d'abord, est-il nécessaire de disposer d'une autorité métropolitaine?

Il existe trois courants de pensée divergents quant à la constitution d'un gouvernement métropolitain. On note d'une part, « des réformateurs partisans de créer une unité politique, car selon eux la fragmentation territoriale cause de nombreuses externalités négatives ». Dans ce courant de pensée, on retrouve les partisans de la fusion municipale pour qui un trop grand nombre de structures de gestion est préjudiciable. D'autre part, il y a ceux qui sont partisans de laisser place à la légitimité municipale argumentant que cette situation est « plus efficace pour répondre à la question de la gouvernabilité des métropoles » (Douay, 2010). C'est ce que l'on nomme l'école des choix publics. Enfin, un troisième courant, plus récent, considère que l'établissement d'une autorité et d'un fonctionnement métropolitain passe par une plus grande participation de la société civile et fait davantage appel au concept de nouvelle gouvernance telle qu'énoncé dans le premier chapitre, plus qu'au rôle du gouvernement (qui réfère aux deux premières théories). Cette troisième école de pensée s'intéresse d'ailleurs bien plus aux réseaux d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux (Claude Champagne). On parle

d'un nouveau régionalisme métropolitain, de la gouvernance des réseaux et des partenariats avec une vision axée sur la participation accrue de l'ensemble des strates de la société civile.

Christian Lefèvre explique la difficulté de faire émerger un gouvernement métropolitain par le fait que :

Les métropoles sont devenues les lieux où se posent les grands enjeux, anciens et nouveaux, de nos sociétés modernes : lieux de la production des richesses et du développement économique ; espaces où se jouent les solidarités et le "vivre ensemble" de populations toujours plus diverses sur les plans social, culturel et ethnique ; territoires où se posent avec acuité les problèmes environnementaux. Malgré l'importance des métropoles, leur gouvernement reste tributaire de logiques d'acteurs (État, collectivités locales, entreprises, résidents) qui privilégient le plus souvent d'autres échelles et les empêchent ainsi de devenir de véritables territoires politiques.

Il semblerait que Montréal cherche encore et que le débat soit ouvert en ce qui concerne la manière qu'il conviendrait d'adopter pour assurer la gestion de l'ensemble du réseau de transport collectif métropolitain.

2.3 Établissement d'une gouvernance métropolitaine en transport à Montréal

2.3.1 La gouvernance d'hier...

Historiquement l'émergence d'une gouvernance métropolitaine, ou du moins d'une structure de gestion métropolitaine, remonte au début du 20^e siècle à Montréal. En 1921, est créée la Commission métropolitaine de Montréal (CMM), dont le mandat est d'exercer un contrôle financier sur les municipalités du territoire de l'île de Montréal. Se sont ajoutées des responsabilités en matière de droits et de pouvoirs d'expropriation en 1953. À cette première « formation métropolitaine » que fut la CMM succèdera en 1959 la Corporation du Montréal Métropolitain, qui exerce sur le même territoire, mais avec des compétences élargies. Le contexte des années 50 et 60 ne favorisera pas l'affirmation de cette nouvelle structure. Montréal croît démographiquement en périphérie, favorisant l'étalement urbain. Ce contexte urbain marque le développement des banlieues et de leur poids tant démographique que politique. Il en résulte un immobilisme, imputable à un certain équilibre des voix entre Montréal et ses couronnes (Douay, 2010) ne permettant pas encore l'émergence d'une autorité métropolitaine.

Pendant les années 60, des débats émergent sur la fragmentation municipale au Canada. Un des résultats sera la création de la ville de Laval (fusion de quatorze municipalités en 1965) au sein de l'île Jésus. Montréal, publie en 1967 « Montréal Horizon 2000 », une esquisse sur l'urbanisation de la région métropolitaine. En 1969, c'est la création de la Communauté urbaine de Montréal qui regroupe les 29 municipalités de l'île de Montréal. Elle cumule des compétences en planification et gestion des services de transports en commun, ainsi que celle relative à l'aménagement du territoire avec le mandat d'élaborer un schéma d'aménagement. Ce document ne sortira finalement qu'en 1986 témoignant de la difficulté pour certains élus à

accepter la responsabilité de planifier l'aménagement du territoire et à se mettre d'accord pour faire émerger une vision métropolitaine. Le document est d'ailleurs jugé sans vision communautaire de la mise en valeur du territoire (Douay, 2010).

Au milieu des années 90, la coordination des services de transport en commun s'impose comme une nécessité de plus en plus pressante puisque les projections démographiques montrent que les déplacements entre les différentes parties du territoire métropolitain sont ceux qui croîtront le plus rapidement pendant les 10-15 ans à venir. Or, le Conseil métropolitain de transport en commun ne remplit pas ce mandat puisqu'il n'a même pas poursuivi des dossiers ayant donné lieu à des travaux conjoints avec le MTQ et des sociétés de transport en 1988-1989¹³. De plus, la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal (STUCM) reconnaît qu'elle n'est pas l'entité appropriée pour organiser les services de trains de banlieue dont le financement est par ailleurs bancal : seules les municipalités de l'île de Montréal contribuent au déficit d'exploitation, les tarifs sont prohibitifs dans les municipalités hors STCUM qui ne contribuent pas au déficit, le gouvernement assume le déficit résiduel¹⁴. Ces besoins ramèneront le sujet de la gouvernance métropolitaine dans le débat public. Les transports concourent ainsi aux prémices de la construction métropolitaine. En réponse, le gouvernement du Québec crée l'AMT en janvier 1996. C'est une façon nord-américaine de gérer le problème : une agence monofonctionnelle pour répondre à un enjeu sectoriel. Le transport en commun devient alors le vecteur de l'émergence d'une construction métropolitaine notamment en dépassant les limites de l'île de Montréal. L'AMT contribue ainsi à l'émergence et au

¹³ Le Conseil métropolitain de transport en commun a existé de juin 1990 au 31 décembre 1995, alors qu'il fut remplacé par l'AMT. Son territoire couvrait la STM, la STL et le RTL. Les dossiers de coordination démarrés en 1988 portaient notamment sur les modalités de partage de l'utilisation des terminus entre les différents exploitants et les règles permettant à une personne handicapée d'utiliser un service de transport adapté autre que celui correspondant à son domicile.

¹⁴ La contribution des municipalités de la CUM ayant été limité à 6M\$ par an (en \$ 1982), le MTQ s'était engagé à assumer le déficit résiduel tant que la modernisation des lignes Vaudreuil et Deux-Montagnes ne serait pas complétée. Les tarifs dans les municipalités hors STCUM devaient en principe couvrir la totalité des coûts puisque ces municipalités ne contribuaient pas au déficit des trains, ces tarifs étaient environ deux fois plus élevés que dans le territoire de la STCUM.

fonctionnement d'un référentiel commun qui place les transports au centre des enjeux métropolitains (Douay, 2006). Néanmoins, elle est une agence gouvernementale, qui agit sous la responsabilité du ministre des Transports, et n'est donc pas une instance métropolitaine autonome. Aucune compétence relative au développement urbain ne lui est associée non plus. Le rôle de l'Agence demeure somme toute limité.

Le début des années 2000, marquées par le grand chantier de la réforme municipale au Québec, est un tournant pour la gouvernance de la région métropolitaine avec l'établissement au 1^{er} janvier 2001 de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Son territoire est presque celui de la RMR sans la ville de Saint-Jérôme. À la naissance de cette structure métropolitaine, l'acceptation est encore floue et timide. La CMM devient la structure la plus jeune de la région métropolitaine. La CMM doit faire ses preuves, établir sa légitimité et son autorité. Cette réalité est d'autant plus vraie que l'expertise de la CMM en matière de transport collectif est moins grande que celle de l'AMT et de la STM. C'est également la même réalité pour la compétence en aménagement du territoire. La CMM disposera de cette compétence après l'adoption de son plan métropolitain d'aménagement et de développement. À noter que les MRC disposent de la compétence en aménagement depuis leur mise en place, suivant l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) en 1979. On retiendra que la CMM a pour mandat d'« assurer la croissance harmonieuse du Grand Montréal » et d'« améliorer sa position internationale ». Des responsabilités résolument métropolitaines.

2.3.2 ... À aujourd'hui

On comprend que la CMM soit nouvelle et que le temps lui sera favorable à établir sa légitimité sur des enjeux métropolitains. Mais la répartition territoriale de la population va jouer. En effet, la ville de Montréal concentre 50 % de la population métropolitaine. Les couronnes sont

divisées et séparées par le fleuve Saint-Laurent au sud et la rivière des Prairies et des Mille-Îles au nord. Des frontières géographiques d'une part, mais des frontières politiques également. Chaque ville défend son autonomie et l'équilibre métropolitain est à bâtir afin notamment de prendre des décisions collectivement dans l'intérêt de la métropole, mais Montréal domine.

En 2004, cet idéal de gouvernance est remis en cause. La pensée issue de l'école du choix public prend le dessus sur la possibilité d'établir l'unité au sein de l'île de Montréal. Plusieurs municipalités revendiquent leur indépendance (référendum en 2004) par rapport à la ville fusionnée en 2000 et 15 municipalités de banlieues la quittent en 2006. Ainsi, la fusion des municipalités de l'île de Montréal prend fin après cinq ans et l'île de Montréal forme un conseil d'agglomération :

Le maire de Montréal est devenu automatiquement le président du conseil d'agglomération et conserve ainsi une bonne part de son leadership politique sur l'île de Montréal. En effet, chaque municipalité dispose d'un poids politique équivalent à son poids démographique. Dans les faits, cette nouvelle instance dispose de 60 % du budget des municipalités et concentre de larges compétences (...). (Douay, 2010).

Le Maire de Montréal est aussi le président de la Communauté métropolitaine de Montréal. Ainsi, on peut penser que son leadership devra dépasser les frontières de l'île. Cela restera un pouvoir issu du milieu municipal, surtout en matière d'aménagement du territoire. Pour ce qui est des transports, la compétence est partagée entre les paliers municipal, métropolitain et gouvernemental. Pourtant, on penserait que le palier métropolitain pourrait établir une planification intégrée au sein d'une même instance. Ce qui serait le premier signe de l'instauration du nouvel urbanisme qui consiste à allier transport et l'aménagement.

On retrouve peu d'exemples à l'échelle internationale de structure métropolitaine qui soit une structure politico-administrative bien établie. En France, ces structures seraient similaires aux

communautés de communes ou aux communautés d'agglomérations, mais avec des pouvoirs bien plus forts que les structures nord-américaines.

Les mécanismes de prise de décision et l'arbitrage de situations sont complexes à établir. Cependant, la métropole devient l'échelle de prédilection des nouveaux enjeux auxquels les villes sont soumises : mondialisation de l'économie, pollution urbaine, diversité culturelle, intégration sociale. La « métropole » est une notion encore en devenir. La métropole commence à exister notamment par la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques telles que celles relatives à la mise en réseau de certains services urbains (eau, électricité, assainissement), à l'environnement (ceinture verte, protection des milieux humides), ou encore les infrastructures de transports publics (lignes de trains de banlieue). L'échelle métropolitaine s'impose de plus en plus dans les débats relatifs aux nouveaux enjeux urbains.

Toutefois, les changements de référentiels sont longs que ce soit dans les mises en œuvre de politiques publiques, ou dans la mise en œuvre des projets dits « d'envergure métropolitaine ». Mais qu'est-ce qui fait qu'un projet est qualifié d'intérêt et de grandeur métropolitaine ? Et comment le gérer économiquement, politiquement sans autorité métropolitaine ? Comment gérer un projet urbain métropolitain dans la grande région de Montréal ? Pour l'illustrer, nous nous intéresserons à l'exemple du projet de transport collectif de service rapide par bus, projeté dans l'axe du boulevard Pie-IX, entre Montréal et Laval.

2.4 Exemples de gouvernance du transport collectif

Il existe différents systèmes de gestion du transport en commun. Les exemples sont nombreux. Toutefois, pour nous rapprocher du contexte montréalais, il apparaît plus pertinent d'explorer des modèles européens et nord-américains, plus proches de la réalité montréalaise. Le

contexte culturel influence l'exercice de la gouvernance, et le Québec, surnommé par plusieurs auteurs comme l'« Amérique française » partage des points communs avec la culture américaine, mais aussi les cultures française et anglaise. Le Québec fonctionne au sein d'un système politique fédéral avec des revendications locales fortes qui lui permet d'avoir son propre fonctionnement.

La plupart des grandes métropoles disposent d'un service de transport collectif composé de divers modes (métro, autobus, train). Chaque ville gère ses réseaux de façon différente. La gouvernance s'exerce différemment selon que l'on se situe en Europe ou en Amérique. Au sein même des continents, des subtilités apparaissent. Il importe ici de savoir comment le transport collectif est administré. À travers l'étude de quelques exemples, cela permettra dans un second temps de dégager des spécificités propres à la métropole montréalaise. En effet, il semble opportun de prendre des exemples qui présentent des similitudes avec Montréal à savoir : une métropole canadienne, de presque quatre millions de population et qui culturellement est proche des cultures anglaise et française. Les villes de Vancouver, Toronto pour les cas de métropoles canadiennes ont été choisies. Londres et Lyon ont été retenues pour respectivement un cas anglais et un cas français, en plus d'être des exemples souvent cités. Cette analyse se base sur *l'Étude comparative des modèles de gouvernance et de financement en transport collectif métropolitain* du groupe de recherche Métropolisation et Société. Une étude commandée par la Communauté métropolitaine de Montréal en 2008.

La gouvernance du transport collectif se décompose en plusieurs paliers de réalisation et de gestion. À la base, l'établissement d'une planification donne des orientations stratégiques pour permettre de choisir et de prioriser les projets. Il s'ensuit l'établissement d'un cadre financier, la désignation d'un exploitant, d'une structure décisionnelle et d'une instance de coordination en

cas de pluralité d'acteurs. Analyser les modes de gouvernance urbaine revient à considérer les manières dont le pouvoir est exercé et comment sont gérées les ressources de la ville.

2.4.1 Toronto : une agence métropolitaine de transport

Le territoire couvert par la région métropolitaine de Toronto compte 5,5 millions d'habitants répartis dans la ville de Toronto et les municipalités régionales de York, Halton, Peel et Durham et la ville regroupée de Hamilton. Le système de transport collectif est relativement bien diversifié et dispose de six réseaux : métro, autobus, tramway, trains de banlieue, une ligne de train léger, liaison ferroviaire centre-ville/aéroport. La gouvernance du transport collectif à Toronto est à deux paliers, municipal et régional. Au palier municipal, la TTC¹⁵ organise et exploite les services dans la ville de Toronto et d'autres AOT locales font de même dans les villes voisines de Toronto au sein du Greater Toronto et Hamilton Area (GTHA). Au palier régional, GO Transit organise et exploite le réseau des trains de banlieue et un réseau d'autobus express.

(...) En 2006, le gouvernement de l'Ontario a décidé de créer Metrolinx, une instance métropolitaine qui a pour tâche d'établir une vision d'ensemble pour le Greater Toronto et Hamilton Area. Metrolinx a été créée afin de réunir les différents acteurs et de leur proposer une table de négociation où ils pourraient s'organiser et discuter de projets futurs.¹⁶

D'un côté il y a donc les instances municipales et de l'autre le gouvernement provincial fortement présent par son financement des projets de transports en commun. Dans ce contexte,

¹⁵ TTC : Toronto Transit Commission.

¹⁶ Extrait de *l'Étude comparative des modèles de gouvernance et de financement en transport collectif métropolitain*, Institut nationale de la recherche scientifique, 2008, Montréal, p.116.

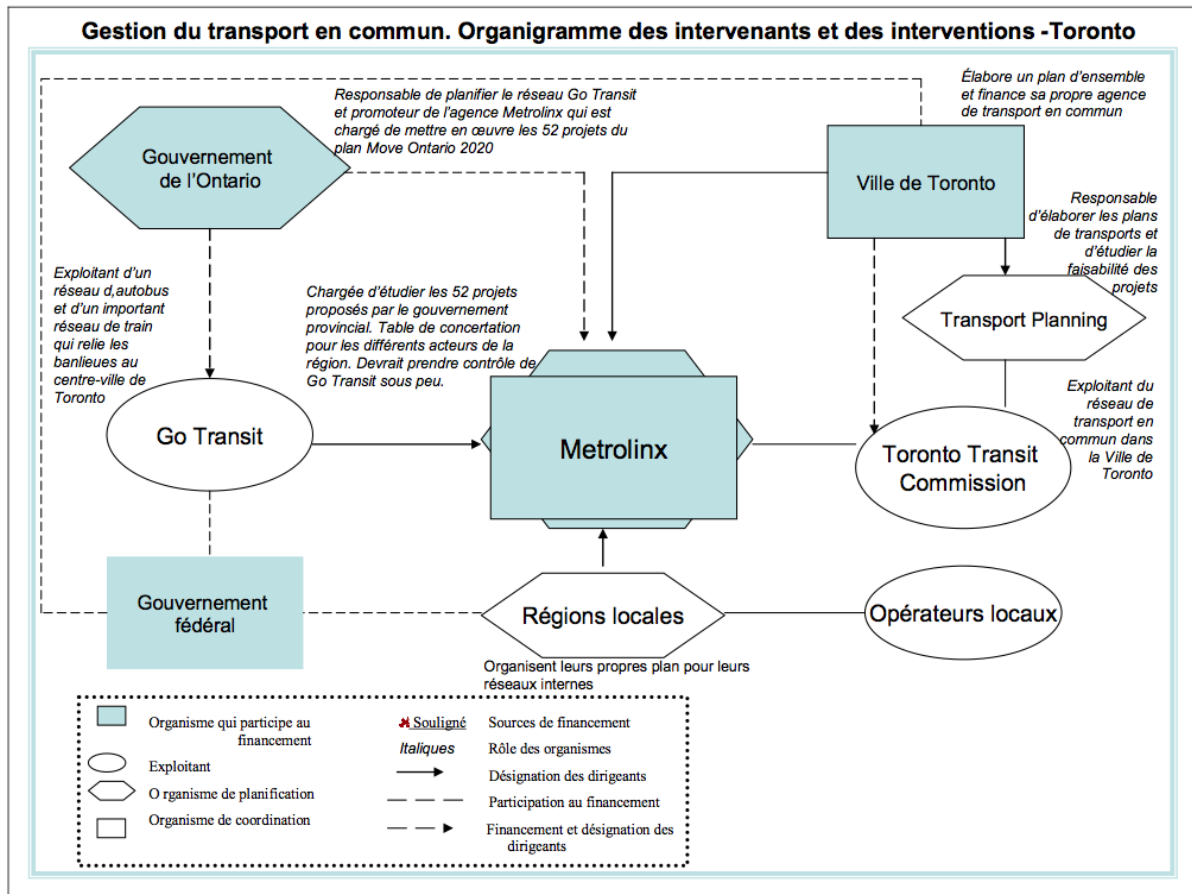
Metrolinx apparaît comme un palier intermédiaire, un palier métropolitain qui combinait à l'origine la présence du gouvernement provincial, mais aussi des représentants de la ville de Toronto et d'autres municipalités composant le GTHA. Il importe toutefois de souligner que ces représentants politiques au conseil d'administration de Metrolinx ont par la suite été remplacés par des administrateurs possédant les compétences requises pour gérer une entreprise de transport en commun. L'orientation en faveur du développement du transport collectif est claire compte tenu des engagements du gouvernement à l'égard du financement. L'acceptation des municipalités reste cependant essentielle, car elles assument les déficits d'exploitation et une part des coûts d'immobilisation.

Tableau 1 : Acteurs de la gouvernance À Toronto

	Répartition des compétences : gouvernance du transport collectif				
Échelles territoriales ou acteurs	Planification des réseaux	Financement des services de TC	Exploitation-Administration des réseaux	Coordination des instances	Instance décisionnelle
Fédérale		X			
Provinciale	X	X			
Métropolitaine	X		X	X	
Municipale	X	X	X		X
Usagers		X			

Auteur : Aurélie Larssonneur

Figure 1 : Schéma de la gouvernance à Toronto



Source : Étude comparative des modèles de gouvernance et de financement en transport collectif métropolitain, Institut national de la recherche scientifique, 2008, Montréal, p.123.

2.4.2 Vancouver : une gouvernance municipale et métropolitaine

En 1998, l'autorité organisatrice du transport en commun dans la région métropolitaine de Vancouver, TransLink¹⁷, a été placée sous contrôle municipal. TransLink coordonne ses filiales qui sont responsables de la fourniture des services d'autobus, navettes maritimes, trains de banlieue, Skytrain (métro léger) et transport pour les personnes à mobilité réduite. TransLink assume aussi la responsabilité du réseau routier artériel et est responsable de l'inspection des véhicules pour vérifier leur conformité aux normes sur les émissions polluantes. Son territoire comprend un peu plus de 2 millions d'habitants.

Le Conseil de maires, composé des maires des 21 municipalités desservies, est l'autorité suprême de TransLink. À ce titre, le Conseil des maires nomme les membres du conseil d'administration de TransLink et approuve les principales décisions prises par le conseil : le plan stratégique à long terme (30 ans), le programme d'immobilisation (10 ans), les méthodes de mesure de satisfaction de la clientèle, la rémunération des administrateurs et la stratégie de rémunération des membres de la haute direction. Le Conseil des maires fixe aussi la limite des emprunts que TransLink peut effectuer. Pour ce qui est du conseil d'administration de TransLink, le gouvernement de la Colombie-Britannique a cherché à en faire une instance qui prend ses décisions sur des bases objectives et qui élabore une planification efficiente pour la région en exigeant qu'il soit composé principalement de personnes choisies en fonction de profils de compétences préétablis et que ces personnes agissent dans le meilleur intérêt de TransLink. Ainsi, le conseil d'administration dispose d'une autonomie relative dans la mesure où

¹⁷ TransLink est l'appellation commerciale de la South Coast British Columbia Transportation Authority

le budget de TransLink et la plupart des décisions tarifaires¹⁸ échappent au contrôle du Conseil des maires.

À noter qu'il existe une autorité politique métropolitaine, Metro Vancouver (auparavant Greater Vancouver Regional District – GVRD), qui établit la stratégie de gestion de l'urbanisation et des objectifs de qualité de l'air dont TransLink doit tenir compte dans son plan à long terme. Metro Vancouver associe le transport et l'aménagement du territoire et s'est donné comme principal axe de favoriser les transports actifs. Metro Vancouver fournit des services de production d'eau potable, de traitement des eaux usées, de gestion des matières résiduelles, de parcs, de logement social et de réglementation de la qualité de l'air.

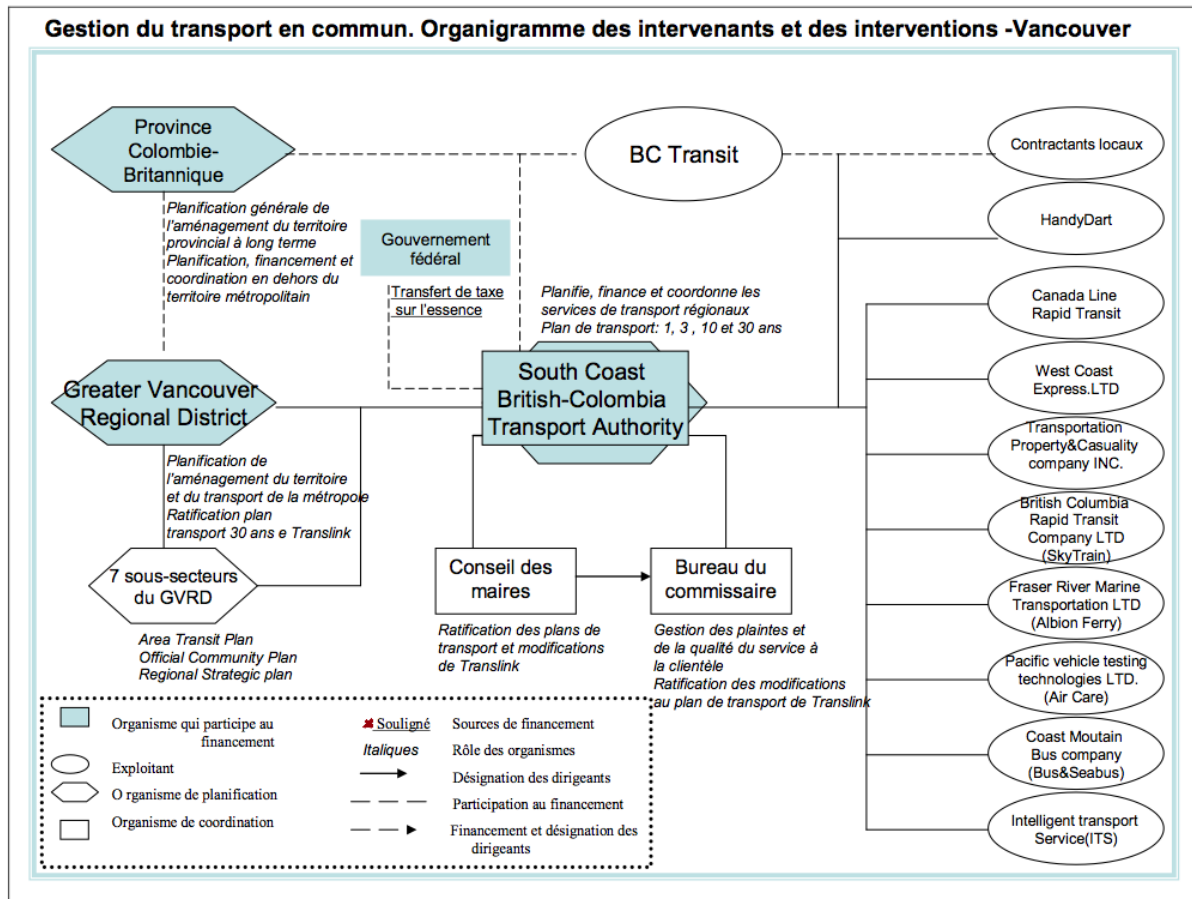
Tableau 2 : Acteurs de la gouvernance à Vancouver

	Répartition des compétences : gouvernance du transport collectif				
Échelles territoriales ou acteurs	Planification des réseaux de transport et aménagement	Financement des services de TC	Exploitation des réseaux	Coordination des instances	Instance décisionnelle
Fédérale		X			
Provinciale		X			
Métropolitaine	X	X	X		
Municipale		X			X
Usagers		X			

Auteur : Aurélie Larssonneur

¹⁸ L'approbation de Conseil des maires est nécessaire pour la création de titres tarifaires d'une durée inférieure à 3 jours et lorsqu'une hausse de tarifs pour ces titres de courte durée est supérieure à 2%.

Figure 2 : Schéma de la gouvernance à Vancouver



Source : Étude comparative des modèles de gouvernance et de financement en transport collectif métropolitain, Institut national de la recherche scientifique, 2008, Montréal, p.123.

2.4.3 Londres : une gouvernance centralisée

Il existe une structure métropolitaine de gouvernance appelée la Greater London Authority chargée d'administrer la région métropolitaine de Londres (le Greater London) dirigé par la Maire de Londres et 32 municipalités la composent avec près 7,5 millions d'habitants. Au sein de cette autorité métropolitaine, il existe plusieurs agences avec des mandats clairement définis. La Transport for London gère entièrement l'exploitation du transport collectif par l'intermédiaire de filiales, chacune responsable d'un service de transport. Il existe une agence pour l'aménagement : le London Development Agency, entre autres. Les directeurs de ces agences sont nommés par le maire de Londres. Le contexte des Jeux olympiques de Londres

en 2012 a fait en sorte que le Maire a demandé et reçu la responsabilité des réseaux de métro et des trains.

Le maire nomme également les gestionnaires des filiales d'exploitation des services de transports. Pour un temps limité, des contrats publics-privés ont été octroyés pour l'entretien notamment du métro, mais ces contrats n'ont pas été renouvelés.

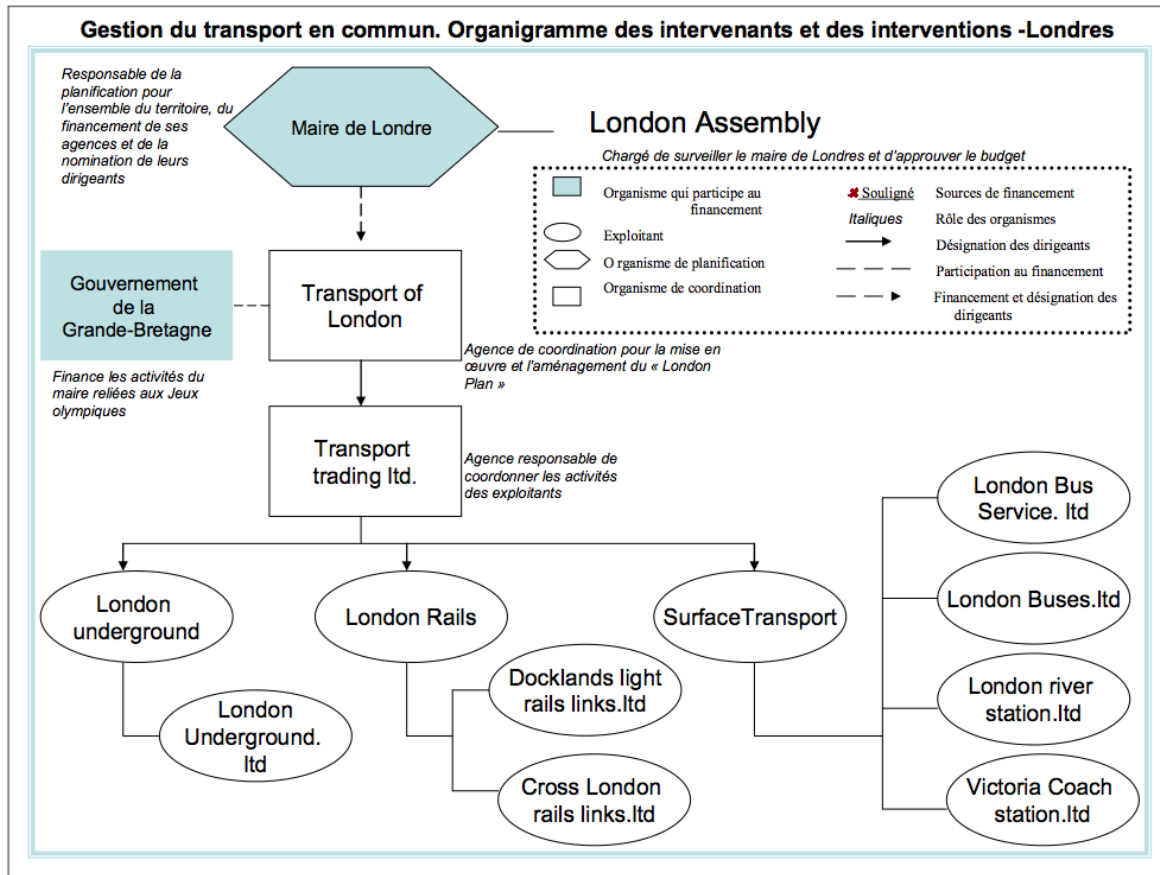
Seule l'Assemblée de Londres contrôle juridiquement le maire de Londres, en bloquant le budget notamment et exerçant ses propres enquêtes et recommandations. Le maire est également responsable de la planification métropolitaine en transport et en aménagement avec l'élaboration du London Plan. Le maire est vraiment doté de tous les pouvoirs (planification, financement) pour décider et mettre en œuvre ses orientations et projets de transport en commun pour la région métropolitaine. En vue des Jeux olympiques en 2012, 14 milliards de \$ CAN ont été investis pour redynamiser le transport en commun à Londres.

Tableau 3 : Acteurs de la gouvernance à Londres

	Répartition des compétences : gouvernance du transport collectif				
Échelles territoriales ou acteurs	Planification des réseaux de transport et aménagement	Financement des services de TC	Exploitation des réseaux	Coordination des instances	Instance décisionnelle
Gouvernementale		X			
Régionale					
Métropolitaine	X	X	X	X	X
Municipale					
Usagers		X			

Auteur : Aurélie Larssonneur

Figure 3 : Schéma de la gouvernance à Londres



Source : Étude comparative des modèles de gouvernance et de financement en transport collectif métropolitain, Institut national de la recherche scientifique, 2008, Montréal, p.123.

2.4.4 Lyon : une gestion partagée

Depuis les années 70, les politiques françaises sont en faveur du développement des transports collectifs et plusieurs lois encadrent leur développement.

L'aire métropolitaine de transport est appelée périmètre de transport urbain sur lequel une Autorité organisatrice de transports urbains (AOT) exerce sa compétence. Une AOT peut être gérée par une ou plusieurs communes. Globalement, la compétence transport est répartie sur les trois paliers que sont la Région, le Département et la Commune (équivalent à l'échelle municipale au Québec). Chacune ayant sa propre compétence de transports (urbain,

interurbain, scolaire, adapté). C'est l'AOT qui décide du mode de gestion de l'exploitation du service de transport, qui est à 90 % de la gestion déléguée. Les AOT possèdent une autonomie de décision, notamment sur les infrastructures de transport collectif¹⁹, la définition des services (dessertes, fréquence, amplitude des horaires), les tarifs et le choix du mode gestion. Un mode de gestion du transport urbain se caractérise par un contrat signé entre l'AOT et son exploitant. À Lyon, la gestion du transport urbain est déléguée à la société SYTRAL²⁰ qui possède, gère, entretient, finance et développe les réseaux de transport collectif (tramway, trolleybus, ligne express) de la métropole lyonnaise composée de la communauté urbaine de Lyon (le Grand Lyon) et de six communes limitrophes. L'exploitation et l'entretien sont délégués à la firme Kéolys Lyon.

L'AOT de Lyon est dirigée par un comité syndical (instance décisionnelle) composé de 28 élus : 16 représentants de la Communauté urbaine du Grand Lyon, dix membres du Conseil général du Rhône et deux conseillers des communes adhérentes²¹. Un bureau exécutif composé de huit membres élus de la Communauté urbaine et du Conseil prépare les décisions.

La Communauté urbaine est un regroupement de 57 communes (ou municipalités) autour de la ville centrale de Lyon (Grand Lyon). Elle a compétence en urbanisme. Il existe un document de planification obligatoire, le Plan de déplacements urbains (PDU), une production concertée et publique de la communauté urbaine pour ses quelques 1,3 million d'habitants.

¹⁹ Lyon dispose des plusieurs réseaux : métro, tramway, funiculaire, bus, minibus, trolleybus, navettes électriques, transports scolaires, trains express régionaux (TER)

²⁰ Syndicat des transports du Rhône et de l'agglomération lyonnaise

²¹ Sytral, Rapport financier annuel 2013, p.9.

Tableau 4 : Acteurs de la gouvernance à Lyon

	Les processus formels de gouvernance du transport collectif				
Échelles territoriales ou acteurs	Planification des réseaux de transport et aménagement	Financement des services de TC	Exploitation des réseaux	Coordination des instances	Instance décisionnelle
État		x			
Régionale					
Départementale		x			
Métropolitaine : AOT	X	x	Contrat de délégation : Sytral	X	X
Commune					
Entreprises		X			
Usagers		x			

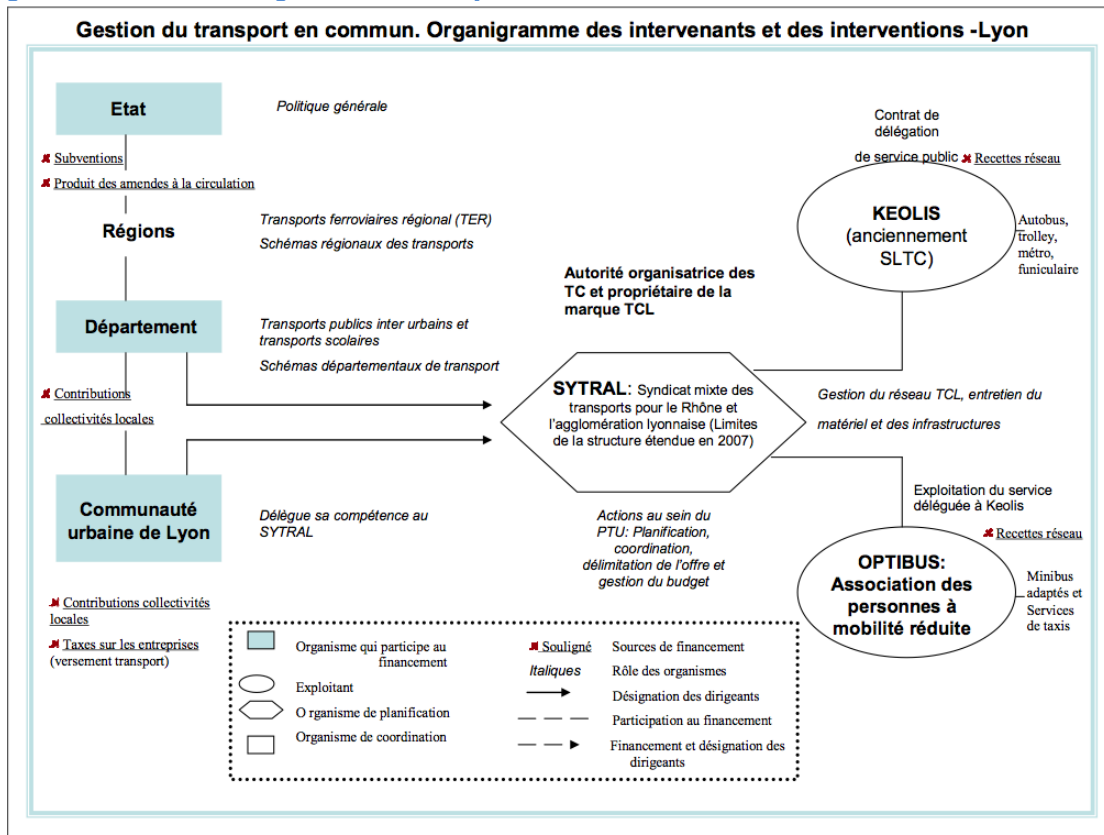
Auteur : Aurélie Larssonneur

En 2012, est créé le syndicat métropolitain des transports (SMTAML) qui couvre quatre agglomérations (Lyon, Saint-Étienne, Bourgoin-Jallieu et Vienne), soit 2 millions d'habitants; dont l'objectif est d'optimiser l'accès aux réseaux de transports métropolitains (collectifs et actifs). La principale source de financement du Sytral (plus de 268 millions d'euros²², soit l'équivalent de 362 millions de dollars canadiens²³) est le Versement Transport qui est une participation forfaitaire des entreprises du PTU en fonction de leur masse salariale, assurant ainsi un financement récurrent et des tarifs abordables aux usagers.

²² En 2013. Sytral, rapport financier 2013, présentation analytique des comptes, p.16.

²³ Au taux de change de juillet 2013.

Figure 4 : Schéma de la gouvernance à Lyon



Source : Étude comparative des modèles de gouvernance et de financement en transport collectif métropolitain, Institut national de la recherche scientifique, 2008, Montréal, p.123.

À la lumière de ces exemples de l'organisation du transport collectif, on constate qu'il n'existe pas de modèle préétabli de gouvernance et également que le portrait qui en est fait aujourd'hui, résulte d'une succession de réformes et de recherches de façon de faire, propre à chaque contexte métropolitain.

En fonction du territoire à desservir, de la culture politique et des principes démocratiques, chaque aire métropolitaine est arrivée à une architecture institutionnelle particulière. Le point commun à ces quatre exemples reste néanmoins le positionnement des élus et des politiques publiques en faveur du développement du transport collectif à une échelle métropolitaine. Également les trois villes de Vancouver, Toronto et Londres disposent d'un organisme

métropolitain de coordination des exploitants en transports à l'échelle métropolitaine. En France, c'est le syndicat qui joue ce rôle.

2.5 Montréal : une gouvernance en évolution

2.5.1 Contexte actuel

L'Agence Métropolitaine des Transports (AMT) est créée en janvier 1996, en vertu de la *Loi sur l'Agence métropolitaine de transport* et est directement sous la responsabilité du ministre des Transports depuis la fin de l'année 2000²⁴. Elle est responsable du transport collectif métropolitain sur un territoire délimité (art.3, chap.1 de la *Loi sur l'Agence métropolitaine de transport*) et dispose de compétences définies dans le cadre de son mandat. Elle doit notamment établir des partenariats avec les quatorze²⁵ organismes de transport²⁶ qu'elle coordonne, dont trois sociétés de transport et onze organismes de gestion du transport collectif. Elle exploite un réseau de trains de banlieue, de stationnements incitatifs, de terminus et de voies réservées. L'AMT planifie le développement des réseaux avec l'élaboration de plan stratégique dont le dernier en vigueur est le document *Vision 2020*.

Chaque autorité organisatrice de transport (AOT) organise un service de transport collectif sur un territoire municipal ou intermunicipal ou régional. Une AOT peut être une municipalité, un regroupement municipal (Conseil Intermunicipal de Transport) ou un regroupement régional (Conseil Régional de Transport) composé de Municipalités régionales de comté (MRC). Les CIT et CRT sont encadrés par la *Loi sur les conseils intermunicipaux de transport dans la région de Montréal*. Lorsque l'AOT est une municipalité; elle est encadrée par la *Loi sur les transports*. Les AOT dans la région de Montréal, comme ailleurs au Québec, exploitent des autobus. Les

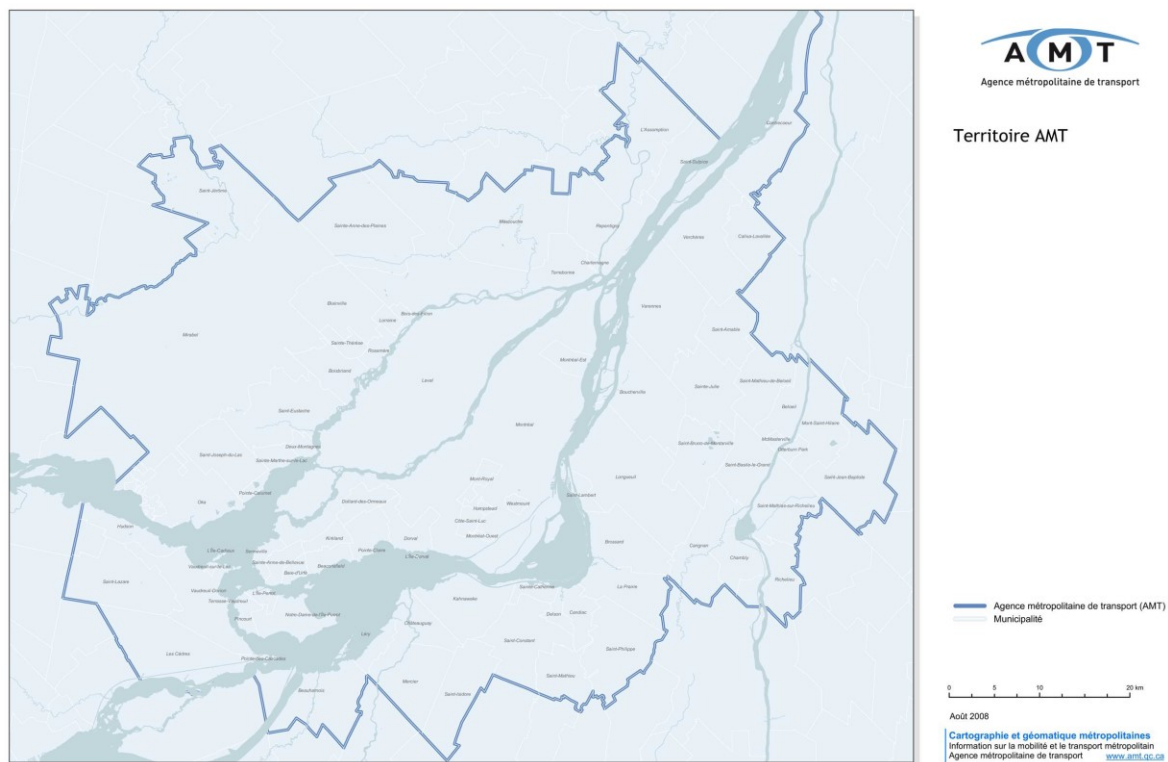
²⁴ Avant le 15 novembre 2000, l'AMT relevait du ministre d'État aux affaires municipales et à la métropole.

²⁵ Sans compter les organismes responsables du transport adapté.

²⁶ 9 conseils intermunicipaux de transport, 1 conseil régional de transport et la municipalité de Sainte-Julie qui organise seule son système de transport.

trois sociétés de transport présentes à Montréal, à savoir, la Société de transport de Montréal (STM), le Réseau de transport de Longueuil (RTL) et la Société de transport de Laval (STL) sont encadrés par la *Loi sur les sociétés de transport en commun* et exploitent également des réseaux d'autobus sauf la STM qui exploite aussi le réseau de métro.

Carte 1 : Territoire AMT



L'ensemble des exploitants en transport collectif de la région intervient sur des territoires à géométrie variable, limités par des frontières administratives municipales. Parmi eux, la ville de Montréal est le territoire le plus vaste de la région montréalaise, couvert par la Société de transport de Montréal. Elle dessert une population de près de 1,7 million d'habitants incluant l'île de Montréal, l'Île Bizard, l'île Sainte-Hélène, l'île Notre-Dame et l'Île des Sœurs. Les deux autres sociétés de transport (RTL et STL) s'équivalent en termes de territoire et de population desservie, soit approximativement 400 000 personnes. L'AMT intervient sur un territoire métropolitain (Carte 1) qui transcende les limites administratives municipales. Son territoire couvre l'ensemble des territoires des trois sociétés de transport et l'ensemble des AOT (onze organismes), soit un peu plus de 3,8 millions de personnes. Son territoire est actuellement

le Grand Montréal. Il cible pour 2021, 30 % de part modale de transport collectif en pointe du matin (elle est estimée à 22 % en 2013, *enquête Origine-Destination 2013*). La CMM (carte 2) regroupe les agglomérations de Longueuil et Montréal, la ville de Laval, quatre Municipalités régionales de comté (MRC) et six autres MRC couvertes partiellement par le territoire de la CMM. Elle est présidée par le maire de la ville de Montréal (Art. 14, *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*) qui en est aussi le président du comité exécutif. Au total, la CMM comprend plus 3,8 millions d'habitants sur un peu plus de 4 258 km².

2.5.2 Le financement

Au cours des années 50 et 60, les transporteurs privés qui organisaient les services de transport en commun dans les agglomérations canadiennes ont éprouvé des difficultés croissances à se financer par les recettes tarifaires. Au terme du débat qui en a résulté, les pouvoirs publics ont convenu qu'ils devaient prendre en charge l'organisation et le financement des transports en commun urbains en raison des bénéfices qu'ils génèrent, ces bénéfices allant bien au-delà de l'utilisation par les usagers. Avec cette intervention des pouvoirs publics, tant locaux que gouvernementaux, le principe bénéficiaire-payeur a remplacé le principe utilisateur-payeur comme base de financement puisque des bénéficiaires indirects (entreprises, automobilistes) ont été appelés en tant que contribuables à financer le transport en commun de façon à alléger la part assumée par le bénéficiaire direct, l'usager.

Dans la région métropolitaine de Montréal, les usagers demeurent la principale source de financement du transport collectif. Toutefois, le gouvernement et les municipalités sont devenus d'importants bailleurs de fonds pour les AOT, les municipalités étant même la principale source au RTL et à la STL notamment. Depuis une dizaine d'années, tous les paliers du gouvernement participent au financement du transport collectif puisque le gouvernement fédéral remet une part du produit de la taxe fédérale d'accise sur l'essence à la Société de financement des

infrastructures locales (SOFIL) afin de contribuer au financement des infrastructures locales. Une part de cette contribution fédérale, environ 20%, est attribuée au transport en commun. Pour sa part, le gouvernement du Québec, subventionne les AOT au moyen de programmes qui couvrent les dépenses d'immobilisations ainsi que l'exploitation et l'amélioration des services de transport collectif. Enfin, le gouvernement du Québec attribue le produit d'un droit sur les immatriculations des voitures de promenade (30\$ par an par véhicule), aux AOT dans les six principales agglomérations du Québec, ainsi que le produit d'une taxe additionnelle sur l'essence (3¢/litre) dans la région métropolitaine de Montréal.

En 2013, les diverses contributions au financement du transport collectif dans la région métropolitaines sont les suivantes²⁷ :

<i>Usagers</i>	789.3	36%
<i>Municipalités (taxes foncières)</i>	652,0	30%
<i>Gouvernement du Québec (programme d'aide)</i>	522.5	24%
<i>Automobilistes (taxe sur l'essence, immatriculation)</i>	143.5	7%
<i>Gouvernement du Canada**</i>	28.6	1%
<i>Autres revenus</i>	50.5	2%
<i>Total</i>	2 186.4	100%

***Seule la STM rapporte spécifiquement la contribution du gouvernement du Canada. Comme elle est jumelée à celle du Québec dans le cadre du programme d'immobilisations de la SOFIL, les autres organismes rapportent cette contribution avec celle du gouvernement du Québec. La contribution du gouvernement du Canada est ainsi sous-estimée.*

²⁷ Compilation effectuée à partir des rapports annuels de l'AMT, de la STM, de la STL, du RTL et des CIT/CRT/Villes pour l'année 2013.

2.5.3 La planification

En matière de financement comme en matière de la planification, il existe de multiples acteurs dont les pouvoirs se complètent. Le gouvernement via le ministère des Transports peut planifier pour la région métropolitaine. Il prépare à l'heure actuelle un plan métropolitain de mobilité durable qui présentera les orientations ministérielles et les objectifs attendus pour la région d'ici 30 ans. La CMM via son plan métropolitain d'aménagement et de développement établit des orientations métropolitaines et des balises tant pour le développement de son territoire que pour le développement du transport, notamment le transport collectif à un horizon de 2031. L'AMT planifie également pour son réseau de transport métropolitain à un horizon de 2020. Et chaque municipalité peut également établir un plan de transport et se donner des priorités d'actions. La ville de Montréal dispose d'un plan de transport ambitieux pour 2018, avec des investissements massifs sur des réseaux dont elle n'a pas les compétences comme le réseau de métro.

Ce qui est notable, lorsque l'on parcourt les documents de planification stratégique des différents organismes de transport disponibles dans la région (tableau 5), c'est l'établissement par chacun d'une planification qui dépasse les limites de sa juridiction. En ce sens, les projets de prolongements du métro en sont un bon exemple. On remarque aussi qu'il n'existe pas de coordination de la planification du transport métropolitain donnant lieu à une multiplication des plans de transports, des projets qui se superposent sans financement attaché et sans critère de priorisation.

À lui seul le projet de SRB Pie-IX apparaît dans les plans de l'AMT, de la ville de Montréal, de la CMM et de la STM, (tableau 5). Les investissements nécessaires pour réaliser les projets apparaissent ambitieux et au-delà de leurs capacités financières.

Tableau 5 : Le projet SRB dans les documents de planification

Autorité	Horizon	Document de planification	Contexte du plan	Investissement total	SRB Pie IX-Extrait
CMM	2003-2025	Plan métropolitain d'aménagement et de développement « Un grand Montréal attractif, compétitif et durable»	L'article 119.1. de la loi sur le communauté métropolitaine de Montréal (CMM) : « La Communauté possède également la compétence prévue par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1) à l'égard d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD).»	23 milliards d'investissements	<i>Priorisation: le système rapide par bus (SRB) sur l'axe Pie-IX;</i>
CMM	2013-2021	« Financement du transport collectif métropolitain»	Horizon : 2021 priorisation des projets de transports en commun. (Document complémentaire au PMAD)	Seuls le SRB et le train de l'est sont au Plan Quinquennal d'Immobilisation	<i>Projet prioritaire selon l'horizon de réalisation: SRB Pie-IX (STM-STL)</i>
Ville de Montréal	2008-2018	Plan de transport ville de Montréal	Montréal s'est alors doté d'une vision de transport et d'objectifs stratégiques qui s'inscrivent dans les orientations dégagées lors du Sommet de Montréal de juin 2002.	Projet pour 8 milliards dont 240 millions pour la ville.	<i>Implanter un réseau de transport rapide par autobus en site propre (SRB) : boulevards Pie IX et Henri-Bourassa.</i>
AMT	2011-2020	Plan stratégique de développement du transport collectif	«l'Agence doit produire un plan stratégique de développement du transport métropolitain précisant les objectifs qu'elle poursuit, les priorités qu'elle établit et les résultats attendus. Ce plan doit prévoir une perspective de développement du transport métropolitain sur une période de dix ans, incluant les services spéciaux de transport pour les personnes handicapées, pour tous les modes de transport et tous les équipements et infrastructures métropolitains, y compris le métro.»	17 Milliards d'investissements	<i>Réaliser des études sur le potentiel d'électrification (ex. SRB Pie-IX) des équipements métropolitains et service rapide par bus (SRB) Pie-IX;</i>
STM	2011-2020	Plan stratégique 2020	L'article 130 de loi sur les Sociétés de Transport en Commun: « une société produit, au plus tard le 31 décembre 2003, un plan stratégique de développement du transport en commun sur son territoire précisant les objectifs qu'elle poursuit, les priorités qu'elle établit et les résultats attendus. Ce plan prévoit une perspective de développement du transport en commun, incluant les services adaptés aux besoins des personnes à mobilité réduite, sur une période de 10 ans pour tous les modes de transport en commun et tous les équipements et les infrastructures. Il est ajusté annuellement et révisé à tous les cinq ans.»	11,4 Milliards d'investissements	<i>Priorité 1: Développer les services tels que: les nouveaux systèmes rapides par bus Pie IX (2014)</i>
STL	2013-2022	Plan stratégique: Du transport collectif à la mobilité durable	Voir article STM.	367 Millions d'investissements	<i>Collaborer aux projets métropolitains :SRB sur le boulevard Pie IX</i>

En effet, le projet SRB est un projet dont la mise en œuvre revient à l'AMT mais dont l'exploitation de la ligne sera faite par la Société de transport de Montréal. Sauf que le boulevard Pie IX nécessite des travaux de réfection pour accueillir les voies réservées et cet ouvrage est du ressort de la ville de Montréal. De prime abord, il semble évident que le projet SRB est un projet à planifier avec plusieurs intervenants.

2.5.4 La prise de décisions

L'arbitrage et la prise de décision sont des compétences essentielles au sein même d'un système de gouvernance métropolitaine. Pour autant, il n'existe à proprement parler aucun organisme métropolitain qui exerce une autorité en matière de transport collectif à Montréal. L'AMT assure ce rôle, mais partiellement et uniquement sur les modes de transports dont elle est responsable : essentiellement les trains de banlieue, les stationnements incitatifs et l'express métropolitain. L'AMT n'est pas un organisme qui tranche les débats.

L'AMT coordonne les Autorités Organisatrices de transport par bus, mais pas l'ensemble des intervenants en transport de la région métropolitaine. Par exemple, le service de vélo en libre-service Bixi n'est pas associé au service des autobus et le métro est géré comme une infrastructure municipale avec des zones tarifaires qui suivent le découpage municipal. De cette façon, l'usager débourse un tarif supplémentaire en entrant sur le réseau du métro à Laval ou à Longueuil, malgré qu'il dispose d'un abonnement mensuel illimité sur l'ensemble du réseau de la STM.

Tableau 6 : Acteurs de la gouvernance à Montréal

	Les processus formels de gouvernance du transport collectif				
Échelles territoriales ou acteurs	Planification des réseaux de transport et aménagement	Financement des services de TC	Exploitation des réseaux	Coordination des instances	Instance décisionnelle
Fédérale		X			
Gouvernementale	X	X			X
Métropolitaine	X		X	X	
Municipale	X	X			X
Exploitants en transports	X		X		

Source : Aurélie Larssonneur

Lors des derniers projets de développement du transport collectif tel que le métro, le SRB Pie-IX ou encore les voies réservées aux autobus, aucun des organismes métropolitains ne prend de décision. Il semble qu'il n'y ait pas d'instance décisionnelle métropolitaine.

Tableau 7 : Composition des conseils d'administration de l'AMT et de la CMM

Président du Conseil de l'AMT	Président du Conseil de la CMM
Nommé par le Gouvernement	Maire de Montréal
Membres (7)	Membres (28)
Ville de Montréal (via CMM)	Maire de Montréal et 13 élus de l'agglomération de Montréal
Laval ou Longueuil (1 personne via CMM)	Le Maire de Laval et 2 élus de Laval
Autres municipalités (1 personne via CMM)	Le Maire de Longueuil et 2 élus de Longueuil
Trois personnes du milieu socio-économiques nommées par le Gouvernement	Quatre maires nommés par les MRC couronne Sud Quatre maires nommés par les MRC couronne Nord

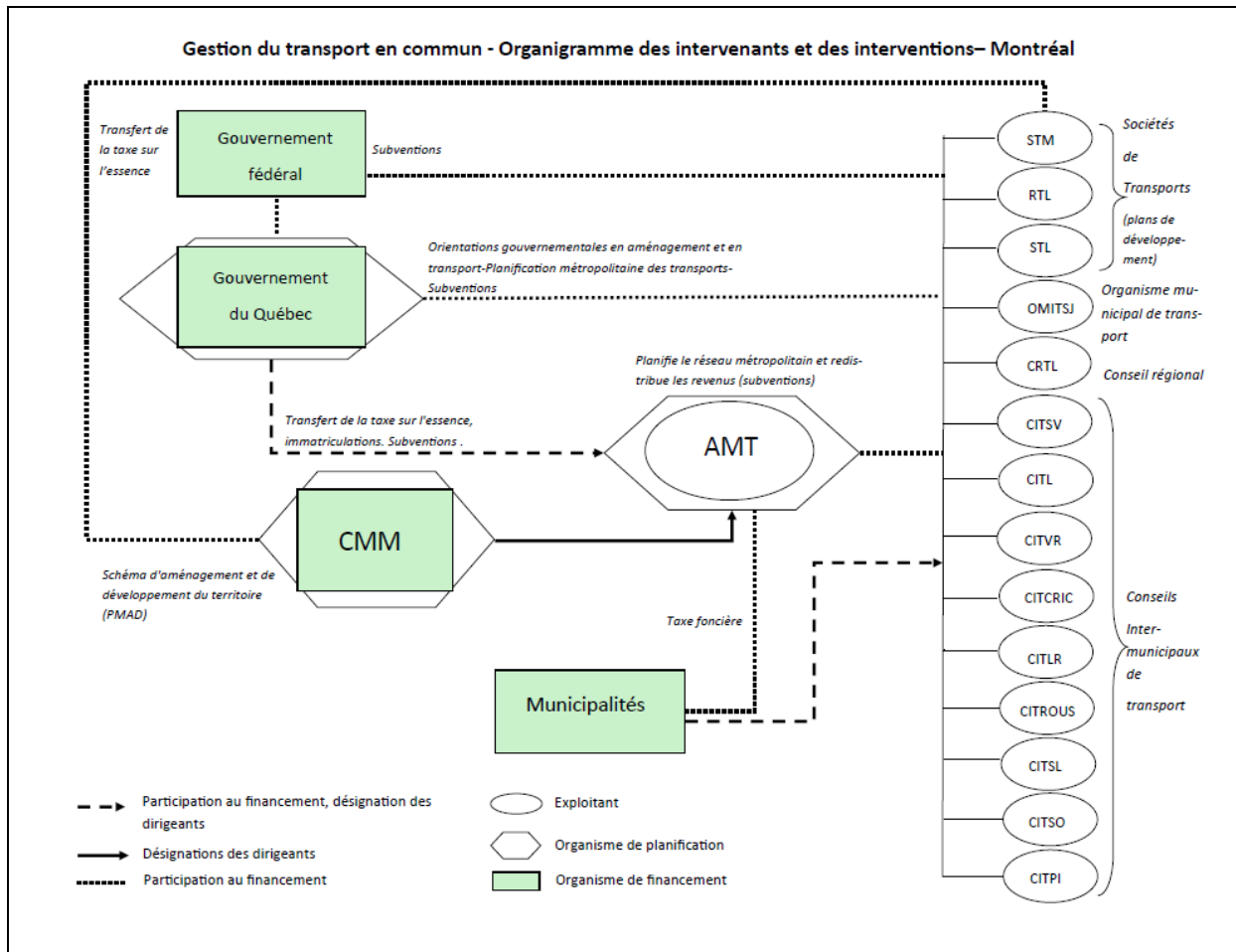
Source : Aurélie Larssonneur

À la lumière de la composition des conseils d'administration, des éléments forts ressortent. L'AMT est connotée par une présence gouvernementale dans sa direction et sa présidence, et finalement le caractère métropolitain ressort plus faiblement dans son Conseil d'Administration. On dénote ce Conseil est mixte dans sa composition globale, mais l'alternance entre Laval et Longueuil tous les 2 ans, questionne sur la stabilité du Conseil dont le reste des membres est en place pour 4 ans. L'échelle des projets de transports dépassant souvent cette échéance,

aussi on peut se questionner sur la capacité de ce Conseil à établir une vision à long terme des projets de transports collectifs pour la métropole.

Quant à la CMM, le caractère « municipal » ressort avec une dominante pour la ville de Montréal. En effet, Montréal assure la moitié des voix du Conseil et la Présidence est tenue par le maire de Montréal. Ce qui garantit davantage une prise de décision montréalaise, que métropolitaine.

Figure 5 : Schéma de la gouvernance à Montréal

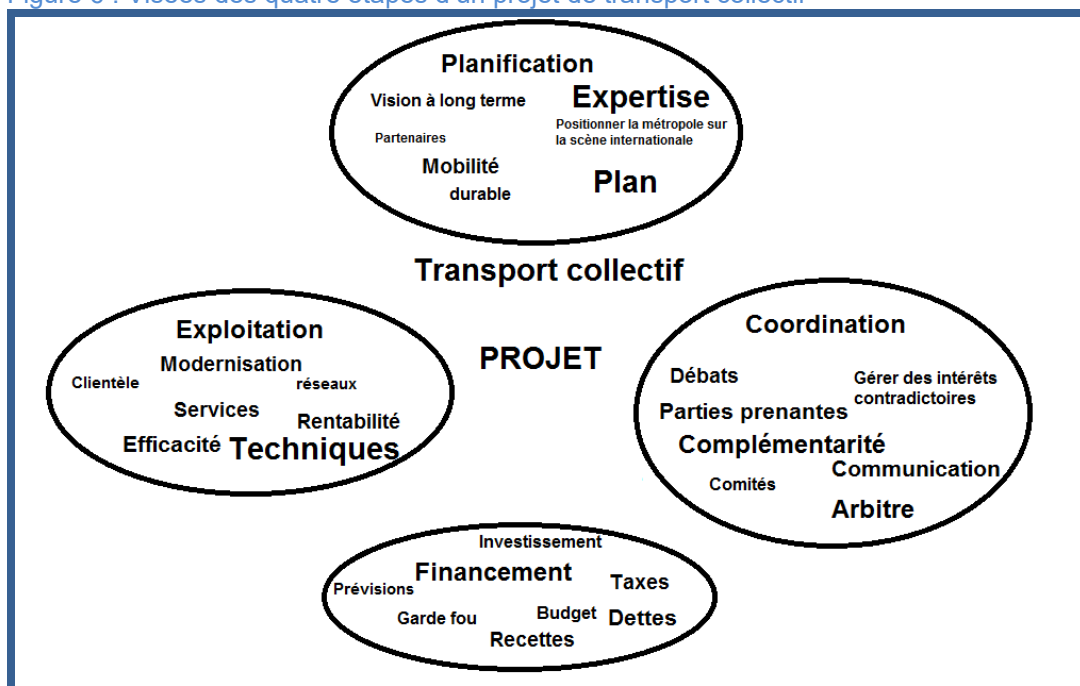


Source : Aurélie Larssonneur

Au sein même des exploitants en transport collectif, il existe une dichotomie. D'une part, l'AMT est l'exploitant métropolitain de juridiction provinciale et d'autre part, les CIT et les sociétés de transport relèvent du palier municipal.

À noter que l'exploitation se distingue de la planification, de la coordination et du financement, dans le sens où les visées de ces quatre fonctions sont différentes et par conséquent leur prise de décision sera orientée différemment et les moyens d'y parvenir également (figure 6).

Figure 6 : Visées des quatre étapes d'un projet de transport collectif



Source : Aurélie Larssonneur

Actuellement, les acteurs en transport de la région métropolitaine se confondent dans ses quatre sphères. Il importe alors de distinguer certaines fonctions notamment celle de l'exploitation, dont les champs d'expertise ne rejoint pas ceux de la planification. Comment une société de transport dont l'objectif premier est de satisfaire sa clientèle et de renforcer positivement l'expérience de ses clients peut-elle planifier le développement de réseaux de transport dont elle n'a pas la maîtrise d'ouvrage ? Il apparaît essentiel de dissocier la planification de la mobilité au sens large de celle des exploitants, puisqu'ils ne peuvent être objectifs sur les besoins des citoyens. Chaque exploitant cherchant à développer son propre réseau. La planification stratégique doit par conséquent relever d'un palier supérieur et concerner l'ensemble des usagers, et prendre en compte tous modes de transports. Ce que ne peut faire un exploitant. À cet égard, le maire de Montréal, Denis Coderre, dans un article du journal La Presse, en date du 4 juin 2014, exprime son point de vue de maire et de président de la CMM :

Il y a un problème de gouvernance quant au rôle même de l'AMT, estime M. Coderre. Avec mes collègues de la CMM, on a amorcé la discussion en vue de l'établissement, dans un premier temps d'un futur cadre financier. Nous avons dit depuis le début que la planification des transports doit relever des élus, que ça devrait se faire au niveau de la CMM.

À l'automne 2013, le Vérificateur général du Québec pointait du doigt l'Agence métropolitaine de transport (AMT) sur des questions de gouvernance et de gestion des grands projets d'infrastructures particulièrement dans un souci d'optimisation des ressources. L'Agence est responsable d'« accroître les services de transport collectif afin d'améliorer l'efficacité des déplacements des personnes dans la région métropolitaine de Montréal ». Être responsable des transports collectifs implique d'en assurer le bon fonctionnement, l'entretien, l'exploitation et le développement. Et il semblerait que certains points d'exécution de son mandat soient problématiques.

Le Vérificateur général fait aussi état de problématiques au niveau des responsabilités, des compétences, de choix de projets, de maîtrise de projets et de prises de décisions. La problématique de gouvernance ne se résume pas à une problématique de financement, elle vise aussi des problématiques plus globales touchant à l'ensemble de la chaîne de gestion du transport collectif métropolitain que sont la planification, l'exploitation et la coordination.

Le Courrier parlementaire du 6 octobre 2014 relatait que :

En ce qui a trait à la gouvernance du transport collectif dans la métropole, le MTQ pense qu'il faut « revoir la répartition des responsabilités entre les différents intervenants afin de favoriser des interventions concertées dans la planification des déplacements ». Le ministère constate une « fragmentation des responsabilités, une

multiplicité d'intervenants, un manque de coordination et des carences en matière de planification". Dans la région montréalaise, les déplacements se font sur des distances croissantes et un territoire de plus en plus vaste, a observé Mme Sylvain. La fragmentation des responsabilités » rejaillit sur les services aux usagers et sur l'efficacité de la planification des transports et de l'aménagement du territoire. Certains projets importants tardent à être réalisés en raison du grand nombre d'intervenants concernés.

En 2015, le gouvernement cherche à établir une nouvelle gouvernance métropolitaine avec une autorité de planification et une agence d'exploitation, comme en témoigne un extrait du journal *Le Devoir*, en date du 25 avril 2015 : « M. Poëti avait déjà annoncé, en début d'année, son intention de revoir la gouvernance de l'AMT, laissant entrevoir la possibilité qu'elle ait un rôle limité à celui d'exploitant de trains de banlieue. »

3 Un projet métropolitain de transport collectif : le SRB Pie-IX

« Les processus de projet constituent d'excellentes occasions de comprendre la structure du pouvoir dans les villes et d'attester du processus de pluralisation (...) » (Pinson, 2006). Afin d'illustrer la problématique de la gouvernance du transport collectif, le choix du projet du SRB Pie-IX s'est présenté comme une évidence. Ce projet de bus rapide sur l'île de Montréal et à Laval est un exemple intéressant pour comprendre les dynamiques et jeux de pouvoirs qui s'exercent au sein de la région Montréalaise.

3.1 Mise en contexte du projet

3.1.1 Définition du concept de SRB

À Montréal, on parle de Service rapide par bus (SRB), en France de Bus à Haut Niveau de Service (BHNS) ou encore de transport collectif en site propre (TCSP). En anglais et en Amérique du Nord, on le nomme Bus Rapid Transit (BRT). François Cardinal, chroniqueur au journal La Presse (spécialisé dans les affaires municipales et urbaines) voudrait qu'on le nomme plus communément « métrobus ».

Ce concept de transport collectif qui a émergé dans les années 70, désigne un nouveau service d'autobus plus performant, plus moderne et plus rapide que les lignes traditionnelles qui sillonnent un milieu urbain relativement dense. Il se caractérise par deux approches :

- une approche plus technique d'une part et ;
- une approche basée sur l'aménagement du système lui-même d'autre part.

Le point technique du nouveau système est basé sur des moyens qui permettent d'augmenter la fréquence, optimiser le service à la clientèle, réduire le temps de parcours, accroître le confort, faciliter l'accès. Ces performances passent par la mise en place notamment de

nouvelles technologies et d'une billettique plus moderne (achats de titres de transport avant la montée) ou l'aménagement de quais d'embarquement adaptés. Souvent, le matériel utilisé pour ce nouveau réseau d'autobus se distingue des lignes traditionnelles par sa couleur, son nom et ses équipements.

Du point de vue de l'aménagement, ce réseau fera l'objet d'une insertion dans le tissu urbain. Pour assurer une meilleure performance, le réseau sera majoritairement déployé en circulation permanente sur des voies réservées en permanence aux autobus (ce qui les différencie des voies réservées temporaires sur les voies de stationnement, par exemple) avec des arrêts plus distancés. La mise en place de BHNS peut éventuellement faire l'objet d'une requalification urbaine aux abords des passages de bus, mais ce n'est pas systématique. Tout dépend des contraintes du milieu et du niveau de service désiré.

À partir de là, différentes formes de BHNS/BRT se distinguent, du projet le plus simple au plus perfectionné. En Amérique du Nord, on peut distinguer trois sortes de BRT : le BRT Lite, le full-BRT et le BRT-Heavy.

Le **BRT-LITE** se caractérise par une amélioration d'une ligne de bus classique :

- Fréquence accrue
 - Amplitude horaire
 - Distance intersection plus grande
 - Priorités aux feux de circulation
- (non continues)



Illustration 1: B-Line de Vancouver

Le **Full-BRT** est assimilable aux caractéristiques du métro :

- Voies exclusives
- Plate-forme séparée
- Carrefours aménagés
- Préparation pour les usagers



Illustration 2 : Transit way d'Ottawa

Le **BRT-Heavy** se distingue du Full-BRT par le fait que ce concept émergent intègre en plus les enjeux de requalification urbaine. L'arrivée d'un BRT sera alors l'occasion de réaménager les abords, de requalifier la voirie, voire d'aménager de nouveaux espaces urbains.



Illustration 3: Projet BRT à Chicago

3.2 Le futur BRT montréalais, le SRB Pie-IX

Le SRB Pie-IX (illustration 4) est initialement un projet de BRT de 14 km à travers deux municipalités, Montréal et Laval. La ligne principale du SRB doit se connecter au futur prolongement de la ligne bleue du réseau de métro et à la future ligne de train de banlieue du

Illustration 4 : Projet SRB Pie-IX



train de l'Est. La ligne sera également reliée à deux stationnements incitatifs sur le territoire de Laval. Enfin la ligne desservira la station de métro Pie-IX, à hauteur du boulevard Pierre-de-Coubertin. Le SRB comporte les caractéristiques d'un circuit d'autobus d'envergure métropolitaine a priori. Est-il pour autant considéré comme un projet métropolitain ?

3.2.1 Les caractéristiques techniques du SRB

Voici les principaux éléments qui caractérisent le SRB prévu sur le boulevard Pie-IX :

- Des stations distancées (21 stations au total dont 3 à Laval)
- Service 24 h/24
- Fréquence accrue
- Accessibilité aux personnes à mobilité réduite
- Prépaiement des usagers
- Des voies réservées identifiées de couleur
- Des quais spécifiquement aménagés
- Aménagements des intersections,
- Feux prioritaires
- Requalification urbaine partielle

A priori, le projet pourrait être qualifié de BRT-Heavy alliant des caractéristiques de performances accrues par rapport à un service dit « classique », qui existe actuellement sur cet axe (ligne régulière 139). On retrouve une volonté d'accroître la rapidité, le confort, la sécurité du service avec un essai de création identitaire. En même temps, il se dégage une volonté d'intégrer des principes de requalification urbaine comme en témoigne le site internet de la ville de Montréal :

La mise en place du SRB entraînera d'importants réaménagements urbains du boulevard Pie-IX, et ce, dans les arrondissements de Montréal-Nord, Villeray–Saint-Michel-Parc-Extension, Rosemont–La Petite-Patrie et Mercier-Hochelaga-Maisonneuve. Des terre-pleins, des trottoirs élargis, des plantations d'arbres et de nouveaux lampadaires viendront embellir le corridor du boulevard Pie-IX et rehausser la qualité de vie.

Même si le projet semble innovant pour Montréal, plusieurs villes ont déjà adopté le concept en Europe, en Amérique du Nord, en Asie. En 2015, une centaine de projets à travers le monde sont recensés : Bogota, Pékin, Ottawa, Metz, Adélaïde, Istanbul, Beijing, Las Vegas. Les exemples ne manquent pas. Les villes en proie notamment aux problématiques de congestion urbaine et désireuses de trouver une alternative peu coûteuse par rapport aux modes de transports dits lourds, trouvent une solution dans les systèmes de bus à haut niveau de service en site propre.

Ce qu'il faut comprendre quand une ville entame une réflexion sur la mise en place d'un BRT c'est que :

Le BHNS constitue un moyen de réponse essentiel aux décennies de négligence systématique subies par le transport par bus. Il se présente comme une boîte à

outils regroupant des mesures relativement modestes et rentables susceptibles d'être mises en place dans les aires urbaines de toutes dimensions. Cette solution, qui associe bonnes pratiques opérationnelles et technologies appropriées, ne nécessite pas systématiquement un investissement très important. (...) ²⁸.

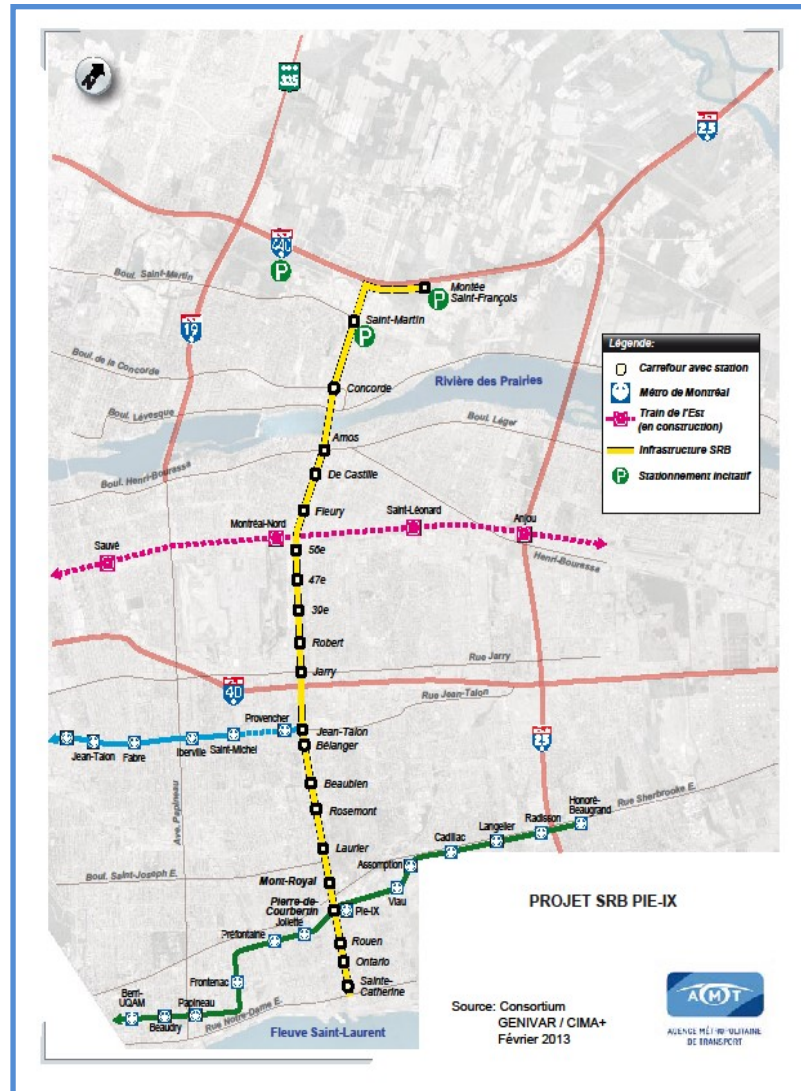
Néanmoins, ce concept qui apparaît relativement simple de prime abord comporte des mises en garde notamment concernant l'insertion urbaine, comme le fait que « De telles évolutions doivent également se focaliser sur le renouvellement de l'aménagement urbain, sur l'usage des sols et sur la redistribution de l'espace : un défi majeur sur le chemin du succès. » Ce sont là quelques éléments de conclusion du groupe d'experts du COST dans un rapport final d'analyses de 35 projets de BHNS en Europe.

²⁸ COST est une coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique constitue le réseau intergouvernemental européen de coopération le plus ancien et le plus étendu dans le domaine de recherche. Créé en novembre 1971 à l'occasion de la conférence ministérielle, le COST est actuellement utilisé par la communauté scientifique de 35 pays européens afin de coopérer sur des projets de recherche communs avec le soutien de fonds nationaux.

3.3 Les contextes urbains du projet

Carte 3 : Tracé et stations projetées du futur SRB

Le boulevard Pie-IX est un axe majeur de circulation nord-sud, qualifié d'artère métropolitaine, et long de 10 km. Il permet de rejoindre le port de Montréal au sud du boulevard Notre-Dame à Montréal, à l'autoroute 440 à Laval en passant par les arrondissements Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, Rosemont-la-Petite-Patrie, Villeray–Saint-



Michel-Parc-Extension et Montréal-Nord. Le franchissement de la rivière des Prairies se fait par le Pont Pie-IX. Le projet lui s'étend, de la rue Sainte-Catherine à la montée Saint-François comme l'illustre la carte. C'est un boulevard large de trois voies de circulation par direction. La ligne d'autobus 139 avec des passages aux 10 minutes y circule sur toute sa longueur à Montréal. À Laval, la Société de transport de Laval

exploite la ligne 48 sur le boulevard Pie-IX. Le projet SRB Pie-IX constitue donc une nouvelle offre de service de transport en commun entre les deux îles.

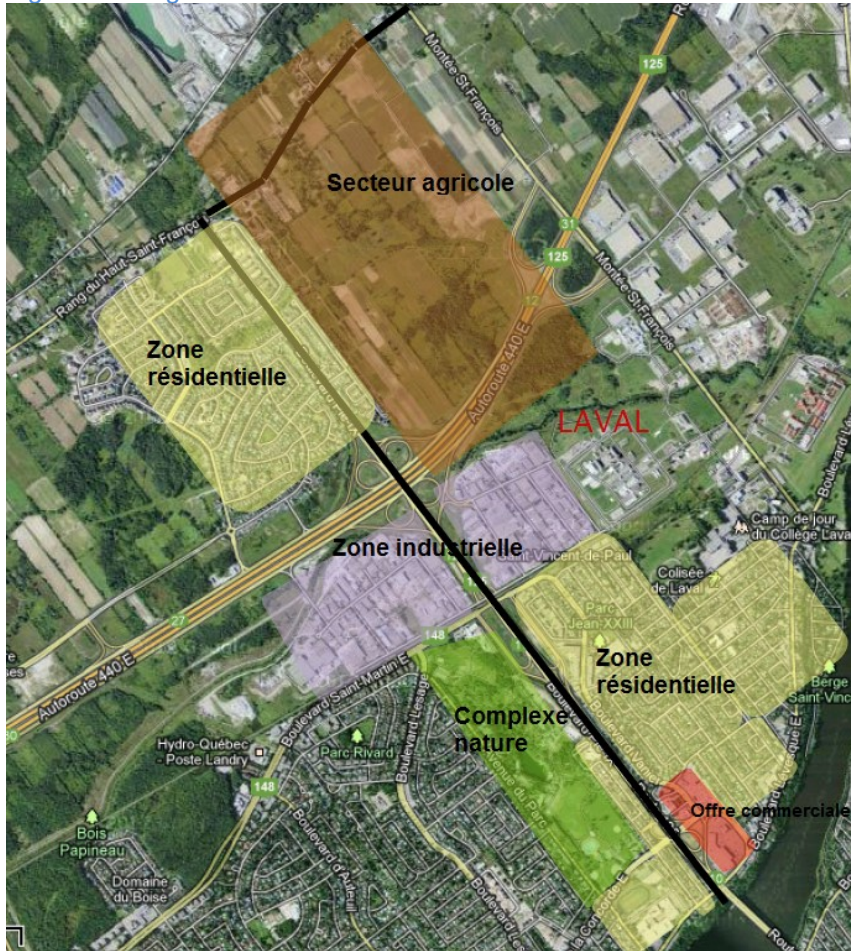
Le boulevard Pie-IX est un axe achalandé, en termes de circulation automobile et de fréquentation des autobus. On parle respectivement de 80 000 véhicules qui franchissent quotidiennement le pont Pie-IX, tandis que près de 30 000 passagers par jour montent à bord des autobus 139 de la STM sur cet axe. Cette ligne est la deuxième ligne de bus la plus achalandée de la STM.

Le boulevard Pie-IX traverse cinq territoires distincts qui présentent des caractéristiques urbaines diverses.

3.3.1 Secteur de Laval

La section à Laval présente un profil urbain varié. Au nord du boulevard, il se trouve une zone industrielle. Le boulevard longe le Centre de la nature à l'est tandis qu'à l'ouest s'est développée une zone résidentielle. Une petite zone mixte localisée à l'extrême sud-est vient compléter ce portrait. La perméabilité des deux côtés est très peu développée et la mobilité du secteur est surtout orientée vers l'utilisation de la voiture particulière. Le boulevard Pie-IX peut être considéré dans ce secteur comme un tronçon d'autoroute déqualifié et constitue une barrière entre les secteurs est et ouest urbanisés. D'autre part, aucun projet n'est projeté pour favoriser une intégration du projet avec le milieu existant. La fracture autoroutière étant admise, le SRB ne semblera rien changer à cette configuration urbaine. À noter que l'axe Pie-IX sur ce territoire est une route du réseau supérieur sous juridiction du Ministère des Transports. L'ensemble des travaux de réfection y serait réalisé et financé par le Ministère. De ce fait, la ville de Laval n'est que peu impliquée dans le projet et joue un rôle consultatif.

Figure 7 : Diagnostic urbain de Laval



Source : Google Maps, Aurélie Larsonneur

3.3.2 Secteur Montréal-Nord

Dans l'arrondissement de Montréal-Nord, une entrée de ville a été réaménagée à l'intersection avec le boulevard Henri-Bourassa. Les anciennes bretelles d'accès ont été démolies en 2012. Le dessin des premières voies réservées dédiées au SRB apparaît. C'est le premier tronçon aménagé pour le projet.

Figure 8 : Carrefour Henri-Bourassa Pie-IX, à Montréal-Nord



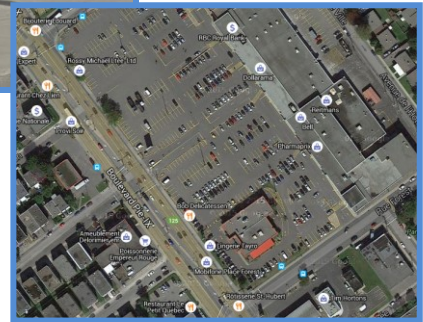
Source : www.ville.montréal.qc.ca

Au-delà du boulevard Henri-Bourassa, le quartier est clairement résidentiel, composé d'un habitat dense avec une école secondaire. Par la suite, c'est un secteur mixte alliant commerces en bordure de rue et des résidences. Aux abords du boulevard Industriel et de la voie ferrée, marquant la limite avec l'arrondissement de Villeray–Saint-Michel-Parc-Extension, le boulevard Pie IX dessert une zone à vocation commerciale. Plusieurs stationnements extérieurs sont accessibles depuis le boulevard et plusieurs espaces commerciaux disposent de stationnements en avant de leur devanture. À noter que ce sont des commerces de petite envergure, qu'on peut qualifier de commerces de proximité ayant pignon sur rue.

Figure 9 : Les abords commerciaux du boulevard Pie-IX



Source : Google Maps



Montréal-Nord s'est approprié le projet du SRB Pie-IX comme levier de revitalisation aux abords du boulevard, notamment en ce qui a trait à l'offre commerciale. Un Programme particulier d'urbanisme (PPU) est en cours d'adoption (voir annexe 3) témoignant d'un engagement de l'arrondissement envers la revitalisation du secteur. Un des buts du PPU est de « maximiser les retombées des investissements publics dans le transport collectif en repensant le parc immobilier ainsi que l'offre commerciale et des services aux abords du boulevard ». Le centre commercial *Forest* axé sur les services au coin des rues Forest et Pie-IX constitue une partie de l'offre commerciale disponible sur le territoire de l'arrondissement.

De nouvelles constructions sont apparues ces dernières années et le projet SRB est très attendu. Cependant, les infrastructures souterraines (eaux, égouts) sont insuffisantes pour répondre à la croissance d'urbanisation du quartier notamment aux abords du boulevard. Ces infrastructures relèvent des services de la Ville de Montréal et sont

vétustes. Des investissements seront nécessaires pour consolider les projets de revitalisation amorcés par l'arrondissement le long de l'axe Pie-IX.

3.3.3 Secteur Villeray–Saint-Michel-Parc-Extension

Ce secteur est principalement caractérisé par trois types d'ensembles urbains : résidentiel, commercial et industriel aux abords du boulevard. Le secteur industriel, à l'ouest, est inclus dans le PPU de la rue Jarry Est, et est identifié comme un quartier des affaires. Bien que le PPU soit très récent (voir annexe 4), l'axe du boulevard n'est pas pris en considération de façon globale, il reste ciblé sur l'axe Jarry. Pour caractériser le secteur, il est intéressant de noter qu'il existe une grande mobilisation citoyenne en faveur du transport actif dans ce secteur. Plusieurs associations de résidents qui agissent aux abords du boulevard (Tandem St-Michel, Vrac environnement, Quartiers 21) revendiquent des mesures d'apaisement de la circulation notamment aux abords des écoles. Le quartier est une zone de transit, de passage entre plusieurs territoires, au cœur de la métropole. D'ailleurs l'arrondissement vient d'entamer une démarche de consultation de ces citoyens en vue d'établir un portrait des déplacements urbains et réaliser une planification de la mobilité sur son territoire. Enfin, l'espace commercial *Le Boulevard* au sud de l'arrondissement entre les rues Jean-Talon et Bélanger concentre plus d'une soixantaine de commerces, participant à la vitalité commerciale de l'artère Pie-IX.

3.3.4 Secteur Rosemont-La Petite-Patrie

Cet arrondissement présente deux vocations distinctes aux abords du boulevard. D'une part, un habitat résidentiel caractérisé par des maisons individuelles et d'autre part, on a le site du Parc Olympique et l'Espace pour la vie, associés au parc Maisonneuve. Ce

site accueille le stade et la Tour olympique, le Jardin botanique (y compris l’Insectarium), le Planétarium de Montréal, le Biodôme.

Illustration 4 : Axe Pie-IX dans le quartier Rosemont



Source : Google Maps.

3.3.5 Secteur Mercier-Hochelaga-Maisonneuve

Le secteur sud du projet dans l’arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve présente une mixité d’usage : résidentiel, institutionnel, commercial, notamment à hauteur de rues Ontario et Sainte-Catherine, et industriel à partir du boulevard Notre-Dame. Cependant, ce secteur est actuellement partiellement touché par le projet SRB dont le tracé s’arrêterait au boulevard Pierre-De-Coubertin, au métro Pie-IX. Initialement, le SRB devait rejoindre le centre-ville de Montréal, faisant partie d’une vision plus large et d’un réseau SRB plus vaste. Cependant, compte-tenu de la nécessité de réaliser la réfection du boulevard Notre-Dame, sous la responsabilité du MTQ, et qui est un préalable à l’aménagement des voies réservées, le tracé s’arrête donc à la station de métro Pie-IX. Il n’y a donc qu’une petite partie du projet planifiée sur le territoire de cet arrondissement.

3.4 Les parties prenantes du SRB Pie-IX

3.4.1 Identification des parties prenantes internes

Le projet de SRB rassemble de nombreux acteurs. Du gouvernement à la société civile, la liste est constituée autant d'acteurs formels que d'acteurs informels. Par définition, « les parties prenantes sont des personnes ou des groupes spécifiques qui ont un enjeu ou un intérêt dans l'issue du projet »²⁹.

Les acteurs formels du projet sont ceux qui ont un intérêt direct dans le projet et qui gèrent une ou plusieurs étapes indispensables à sa réalisation. Les acteurs directement responsables du projet sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau 8 : Acteurs principaux du projet

Gouvernance du SRB Pie-IX	Acteurs	Palier d'intervention
<i>Volet transport</i>		
<i>Financement</i>	Ministère des Transports	Gouvernement
<i>Planification</i>	Agence Métropolitaine de Transport	Gouvernement
<i>Conception</i>	Agence Métropolitaine de Transport	Gouvernement
<i>Réalisation</i>	Agence Métropolitaine de Transport	Gouvernement
<i>Exploitation</i>	Société de Transport de Montréal	Municipalité
<i>Coordination des acteurs</i>	Agence Métropolitaine de Transport	Métropolitain

Source : Aurélie Larssonneur

La planification et la réalisation du projet se situent à différents paliers de la gouvernance en transport de la région métropolitaine. Trois acteurs principaux sont identifiés : le MTQ, l'AMT et la STM. Le gouvernement du Québec via le Ministère des

²⁹ Définition issue du site www.tenstep.com, expert-conseil en optimisation du management de projet.

Transports finance désormais le projet à 100 %, suite à de nouveaux décrets adoptés en 2014. Le montage financier laissait initialement une répartition de 25 % à l'AMT et 75 % au MTQ. L'AMT est le maître d'œuvre du projet, tandis que la STM, en collaboration avec la STL, assurera l'exploitation de la ligne.

En termes de planification, le projet est annoncé dans tous les plans de transport dont le territoire est touché par le SRB, comme en témoigne le tableau de recensement (Tableau 9). On relève le projet SRB dans pas moins de six plans de transport. On distingue des instances de planification spécifiques au transport telles que le MTQ, l'AMT, la STM et la STL et des instances qui traitent de l'aménagement comme la CMM et la ville de Montréal. Seule la ville de Laval ne fait pas état du projet SRB dans ses documents de planification urbaine.

Tableau 9 : Le projet SRB dans les plans de transports en vigueur dans la région métropolitaine de Montréal

Document de planification	Acteurs	Échelle d'intervention	Objectif du projet SRB
<i>Plan quinquennal d'immobilisation</i>	MTQ	Gouvernement	Assurer la mobilité durable
<i>Plan stratégique du développement du transport collectif</i>	AMT	Gouvernement	Projet à réaliser d'ici 2020
<i>Plan métropolitain d'aménagement et développement</i>	CMM	Métropolitaine	Projet prioritaire
<i>Plan de transport</i>	Ville de Montréal	Municipale	Implanter un réseau SRB
<i>Plan stratégique 2020</i>	STM	Municipale	Développer de nouveaux systèmes de SRB
<i>Du transport collectif à la mobilité durable</i>	STL	Municipale	Collaboration

Conception : Aurélie Larssonneur

3.4.2 Les parties prenantes externes

Sur le territoire concerné par le projet, c'est-à-dire le long du boulevard Pie-IX, il existe de nombreux acteurs qui peuvent être interpellés par le projet et cette liste est non exhaustive :

- Les citoyens riverains de l'axe à Montréal et Laval
- Les arrondissements montréalais, la ville de Laval
- Les associations citoyennes en lien avec à la mobilité durable (Tandem St-Michel, Vélo Québec)
- Les commerces et regroupements commerciaux (CDEC)
- Les entreprises privées
- Les promoteurs immobiliers
- Les propriétaires des installations du Parc Olympique
- Les commissions scolaires
- Associations pour le verdissement (Écoquartiers)
- Les visiteurs d'Espace pour la vie
- Les usagers du transport collectif (de la ligne 139, du métro, du train)
- Les services de sécurité publique (pompiers, poste de quartiers)
- Les institutions religieuses (églises le long de l'axe)
- .../...

Cependant, seulement une infime proportion de ces acteurs a été impliquée dans le processus du projet SRB. Mis à part les quelques PPU engagés de façon indépendante par les arrondissements, le projet ne dépasse pas l'aménagement des voies réservées pour les bus, quelques trottoirs et intersections réaménagés et quelques arbres replantés. L'organisme Tandem Villeray–Saint-Michel-Parc-Extension, qui est un

programme montréalais de soutien à l'action citoyenne en sécurité urbaine et qui soutient les actions en faveur de la mobilité durable, n'a véhiculé aucune information aux résidents du quartier. Ils ne sont pas informés des travaux qui vont durer plusieurs mois. Dans la même lignée, on peut supposer que les organismes qui œuvrent en faveur de la mobilité durable n'ont pas été impliqués de façon à coordonner les actions et les gestes posés. Aucun programme de soutien aux commerces n'est déployé par la ville de Montréal pour notamment encourager la réfection des façades commerciales ou encore une aide à l'instauration de service de livraison pour maintenir la clientèle pendant les phases de travaux. En revanche les places de stationnements disponibles devant les vitrines seront relocalisées.

Illustration 5: La terrasse rouge sur la rue Saint-Denis



La ville de Montréal a assuré qu'une campagne de communication était prévue pour les commerçants, basée sur la promotion des commerces « ouverts pendant les travaux ». Il a été reconnu que suite aux expériences de réfection des grandes artères commerciales,

Source : la Presse

telles que celle du boulevard Saint-Laurent ou de l'Avenue du Parc, et les conséquences économiques observées sur les commerçants avaient quelque peu alerté la ville de Montréal. La prise en compte des commerçants dont le chiffre d'affaires dépend de recettes quotidiennes peut être une bonne idée avant des travaux qui dureront plusieurs mois. Des essais sont à l'œuvre avec la rue St-Denis et sa grande terrasse rouge qui témoigne d'un début de prise en compte. Cet aménagement n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation pour savoir si cela sera suffisant pour atténuer les nuisances et préserver l'achalandage des commerces.

Les travaux d'aménagement programmés pour les voies réservées peuvent déstructurer l'offre industrielle et commerciale de l'axe Pie-IX : manque d'accessibilité, manque de visibilité, baisse de fréquentation, détournement de la clientèle, nuisances sonores. Il existe un risque de pertes financières et de fermetures pour les commerçants. Le long du boulevard, il y a des commerces de proximité, des centres commerciaux mixtes, des entreprises privées de petite et moyenne envergure, des concessionnaires automobiles, des entreprises de services, mais aussi des entreprises industrielles : on totalise plus d'une cinquantaine d'établissements qui contribuent à la vitalité économique de l'artère, qui constituent une dynamique urbaine à préserver et à consolider. En second lieu, les résidents constituent un groupe d'acteurs influents. Les arrondissements les soutiennent fortement à juste titre, c'est leur électorat.

L'AMT a été confrontée à plusieurs obstacles notamment de la part des arrondissements. Elle a reconnu que le projet initial n'impliquait pas suffisamment les arrondissements. Cependant les relations, entre la ville de Montréal et ses arrondissements, ne sont pas reconnues pour être harmonieuses. Ce qui a eu pour conséquences des oppositions à répétition et un climat de collaboration plutôt frileux. Il s'en est suivi des négociations sur des sujets mineurs tels que les largeurs de trottoirs, et les plantations d'arbres. À Rosemont l'opposition au projet venait de la coupe d'arbres :

« C'était inacceptable comme idée. On a alors dit aux gens de l'AMT de retourner faire leurs devoirs. Ce qu'ils ont fait et, au regard de ce qu'ils nous ont présenté, on est pleinement satisfait et on a donné notre accord au développement du SRB Pie-IX », souligne le maire, François W. Croteau dans le Journal de Rosemont le 6 juin 2012.

Les emplacements des voies réservées (au centre ou en rives) ont été aussi rediscutés. Tout comme une partie du tracé qui a dû être abandonné. Dans l'article de Anne-Marie Provost en date du 11 mai 2015, le journal 24 HEURES mentionne que : sur son site, l'AMT indique que « le SRB Pie-IX sera éventuellement relié au boulevard Notre-Dame lorsque celui-ci sera réaménagé ». Initialement, le projet prévoyait un tracé jusqu'au centre-ville de Montréal, via le boulevard Notre-Dame. Aujourd'hui, c'est une hypothèse.

On constate que le projet initial a été graduellement détourné. Le projet est davantage perçu et conçu comme un projet de voies réservées plutôt qu'un projet de développement urbain. À la lumière de ces quelques informations, on constate que le projet paraissait plus ambitieux au départ et présentait une certaine vue d'ensemble, mais au fur et à mesure des annonces et des oppositions, le projet a dû être modifié pour être accepté, mais pas dans une perspective ambitieuse. Certains arrondissements auraient souhaité une plus grande sollicitation de la part l'AMT (Montréal-Nord) quand un autre semble ignorer le projet (Villeray–Saint-Michel-Parc-Extension), le remet en question (Rosemont-La Petite-Patrie) ou même s'y oppose (Mercier-Hochelaga-Maisonneuve).

Cela témoigne des intérêts divergents des acteurs même informels du projet. Pourtant la gouvernance du projet passe par l'acceptabilité des acteurs aussi bien formels qu'informels. Or dans le cas du SRB, il apparaît que seuls l'AMT et l'arrondissement Montréal-Nord sont des porteurs du projet, contre une majorité d'acteurs en opposition qui progressivement acceptent le projet. Quoi qu'on puisse constater, ce n'est pas tant le projet qui crée des divergences, mais les parties prenantes associées de près ou de loin au projet. Toujours est-il que cette situation allonge les délais de réalisation par des

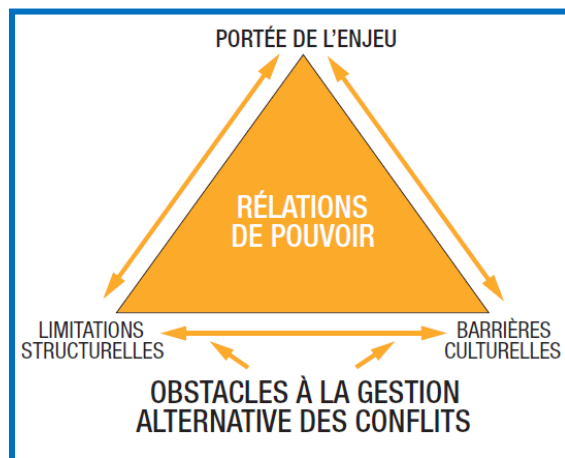
négociations supplémentaires, augmente les risques de mauvaise presse, des non-dits et des partis pris forçant les arbitrages.

Certains auteurs (Thomassian, 2011 Germain, 2012, Bourne et Walker, 2006), reconnaissent et identifient les influences des parties prenantes dans la gestion de projet. Les parties prenantes dites externes, influencent significativement et jouent un rôle dans l'acceptabilité sociale dans un projet et les impliquer favorise l'émergence d'un projet plus approprié, où chaque acteur est gagnant à la hauteur de ses intérêts, aussi divers soient-ils.

3.4.3 Relations de pouvoirs et leadership métropolitain

Figure 10 : Relations de pouvoir

Le fait de rallier des intérêts variés autour d'un projet de transport collectif est une réalité avec laquelle il faut composer si l'on veut voir aboutir un projet aussi complexe. Pour pallier à cette réalité, il est nécessaire d'identifier les relations de pouvoirs en présence permettant de trouver des solutions et de désamorcer notamment des conflits entre les parties prenantes.



Le pouvoir n'est pas statique. Ce n'est pas une ressource limitée. Les acteurs sociaux et leurs réseaux peuvent l'utiliser, le partager ou le créer de diverses manières. On peut par exemple considérer que des relations de pouvoir ou des

rapports de force inégaux constituent une forme de contrôle qu'un groupe de personnes (les puissants) exerce sur d'autres groupes (les faibles).³⁰

On distingue différentes formes de pouvoir, tels que : le pouvoir « sur », le pouvoir « de », le pouvoir « au sein de » ou encore le pouvoir « avec ». Bien évidemment, ces situations créent des contextes plus ou moins favorables à la capacité de négocier, d'associer ou plus simplement d'intéresser les parties prenantes.

À l'échelle métropolitaine, il existe des jeux de pouvoir et des lobbys assez puissants. Dans le domaine du transport, ce constat est également valable. Les autorités organisatrices de transports étant tributaires d'une municipalité, les relations entre elles sont étroites et elles se soutiennent. Ainsi Montréal et la STM entretiennent des relations privilégiées, comme Laval avec la STL. Enfin, les arrondissements, de portée municipale, sont très revendicateurs depuis l'établissement de leur statut surtout envers la ville de Montréal. Ils réclament plus de financement et d'autonomie. Leurs recettes dépendent en majorité des recettes foncières, leur intérêt est d'augmenter le nombre de résidences, de constructions sur leur territoire et de satisfaire les besoins des citoyens. Ils sont plus naturellement à l'écoute des besoins locaux que métropolitains. Faire naître et soutenir une vision métropolitaine n'est pas évident.

La communication a été un aspect mal abordé à la base du projet. Il y a certes une hiérarchie de communication, mais il y a surtout des stratégies de communication à mettre en place pour s'adresser aux divers publics : citoyens, commerçants, usagers du transport en commun. Les comités en place ont paru insuffisants pour assurer une

³⁰ http://wiki.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/step_1_-_comprendre_les_relations_de_pouvoir.pdf

coordination des parties prenantes internes et externes. C'est dans ce contexte que l'on peut supposer que finalement la création d'un bureau de projet s'est imposée. Il a été créé en 2014, suite à une entente de principe conclue entre la ville de Montréal et l'AMT pour définir les prérogatives de chacun, les aspects financiers et le partage des travaux du projet.

Il s'exerce des jeux de pouvoirs, d'alliances et de concurrence. Le défi premier du projet du SRB est d'être un projet métropolitain et qu'il soit présenté en tant que tel avec l'adhésion des acteurs métropolitains. Ce qui n'a pas été possible dès le début du projet. Il y a eu des arbitrages et des débats sur la largeur des trottoirs, la plantation des arbres, le tracé, qui exploiterait la ligne, par quel tronçon commencer les travaux. Le projet n'a pas bénéficié d'une planification intégrée dans sa dimension transport et aménagement d'une part, mais aussi du point de la mobilité durable. Le SRB a été pensé en complément du prolongement de la ligne bleue du métro et du train de l'est mais pas en complémentarité avec les autres modes de déplacements comme le vélo ou l'autopartage, ce qui aurait bonifié le projet.

Si le projet avait été perçu comme un projet métropolitain avec les implications que ça comporte : un slogan spécifique, une identité, une vision d'aménagement de l'artère dans tout son corridor, des collaborations d'envergure métropolitaine ; alors le projet aurait potentiellement pris un autre caractère. Dans les villes où un service rapide par bus a été implanté, on constate des spécificités relatives à ce mode de transport qui semble plus proche d'un service de métro aérien, que d'une simple ligne de bus, avec des spécificités de design et de communication.

Le manque de vision du projet tient aussi du fait que l'association des dimensions aménagement et transport ne s'est pas faite. Le SRB n'a pas été pensé avec un programme de revitalisation et de développements urbains. Pourtant, les nouveaux services de transport sont des leviers, des opportunités pour entamer une nouvelle réflexion non seulement sur la circulation et les déplacements du secteur, mais aussi sur l'environnement urbain immédiat. L'environnement urbain du boulevard Pie-IX présente un caractère dégradé avec une minéralisation importante du paysage, la présence d'enseignes publicitaires et l'omniprésence de services à l'auto (stationnements et entrées charretières).

Le projet est une opportunité manquée d'engager des travaux de revitalisation de l'artère. Premièrement, parce que ce n'était pas le mandat de l'AMT et deuxièmement, parce qu'elle n'a pas la possibilité juridique. L'AMT ne dispose pas de compétence en urbanisme, que ce soit en pouvoir réel ou en pouvoir d'influence. Ce sont les arrondissements qui la possèdent. Or, la seule instance susceptible de rassembler des intérêts municipaux dans une perspective métropolitaine, c'est la Communauté métropolitaine de Montréal. Voici deux rappels d'objectifs métropolitains extraits du site internet CMM :

(...) Une utilisation plus rationnelle de l'espace dédié au développement. Pour ce faire, le PMAD propose de développer des quartiers dont l'aménagement est axé sur le transport en commun.

La CMM a compétence pour planifier le transport en commun, le coordonner et en financer les aspects ayant un caractère métropolitain.

En effet, au regard de la Loi, elle a des compétences en planification urbaine et en transport :

La Communauté peut, par un règlement adopté à la majorité des 2/3 des voix exprimées, acquérir ou construire des équipements ou infrastructures qui ont un caractère métropolitain.¹⁵⁷ La CMM est aussi appelée à émettre un avis sur le PTI de l'AMT et sur l'établissement par l'AMT de circuits métropolitains de transport par autobus.

Sachant ces prérogatives législatives, on peut se questionner sur le fait de savoir pourquoi la CMM ne prend pas plus d'initiative dans ce projet.

Selon le Directeur de la CMM, le rôle de la CMM et du PMAD était de se conformer aux paliers inférieurs tels que les MRC et les 82 municipalités. Et inversement, les municipalités doivent être conformes avec les documents et les orientations des MRC et de la CMM. Il semble que la dimension leadership montréalais soit absente, témoignant de la difficulté pour la CMM de se projeter en tant que voix métropolitaine.

Créer les conditions du dialogue avec un si grand nombre de parties prenantes en ayant une vision quelque peu timide de l'enjeu métropolitain du projet s'avère une grande difficulté pour la CMM qui semble limitée dans cet exercice. Il en résulte une appropriation quelque peu anarchique du projet SRB par plusieurs acteurs. Pourtant, ce dernier est un projet métropolitain inscrit dans le PMAD, est considéré comme une priorité pour la CMM et que la STM le réclame pour mieux répondre aux besoins de sa clientèle.

On ressent des difficultés d'arrimage autour du projet et une coordination défailante à travers l'étude du projet SRB. Le transport collectif certes suscite des intérêts et des divergences politiques, économiques et urbaines, mais on constate qu'il n'existe pas de recette pour mener à bien ce projet.

Le groupe de recherche sur les BHNS en Europe met en garde sur cette situation vécue à Montréal dans un rapport de l'European Cooperation in Science and Technology sur le bus à haut niveau de service³¹ :

Faire comprendre aux parties prenantes et au public ce que le BHNS représente, en quoi il se démarque de leur conception des services de bus, et les raisons pour lesquelles il doit bénéficier du soutien et des financements publics, voire d'être envisagé dans le cadre de projets de PPP, nécessitent généralement des efforts considérables. (...)Les difficultés auxquelles les projets innovants doivent généralement faire face lors de la phase de mise en œuvre ou d'approbation sont plus nombreuses. Ces obstacles sont compensés par le fait que les projets innovants sont souvent portés par des leaders et des équipes créatives et dévouées qui agissent avec persévérance pour trouver de nouvelles approches et résoudre les problèmes.

3.5 Les risques du projet

Lors de l'étude préliminaire du projet en 2013 au cours de l'atelier de gestion de projets urbains, des risques liés au projet ont été identifiés (tableau 10) et des recommandations avaient également été formulées pour chaque risque identifié.

³¹ P.145 du rapport final -action COST TU0603 -octobre 2007-octobre 2011.

Tableau 10 : Les risques du projet SRB

Risques politiques	Risques économiques
<p>Contexte politique en évolution, à l'échelle</p> <ul style="list-style-type: none"> - gouvernementale (MTQ, AMT) - municipale (Montréal, Laval, Montréal-Nord, Villeray-Saint-Michel-Parc Extension, Rosemont, Hochelaga-Maisonneuve) <p>La multiplicité des acteurs décisionnels, les mandats politiques variables, le contexte actuel de la Commission Charbonneau, les visions politiques divergeantes complexifient la gouvernance du projet à l'échelle métropolitaine.</p> <p>Recommandation 1: Établir une structure de gouvernance claire et unique dans le cadre du projet, alliant les acteurs institutionnels incontournables du projet.</p>	<p>Le projet est évalué à 330 M\$:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Transport et infrastructures 300 M\$ (AMT) - Aménagement 30 M\$ (Ville de Montréal) - Réfection des infrastructures souterraines 100 M \$.... <p>L'évaluation financière du projet global dépend:</p> <ul style="list-style-type: none"> - montant des investissements nécessaires à la réfection des infrastructures souterraines (en évaluation) - délai de réalisation des travaux sous et sur la voirie - impacts sur les activités économiques et commerciales du boulevard Pie IX - délai des études nécessaires à la réalisation du projet. <p>Recommandation 2: Mettre en place des mesures de mitigation pour limiter les impacts économiques du projet et trouver des sources de financements complémentaires</p>
Risques d'opposition de parties prenantes	Risques de liens à l'intégration urbaine
<p>Les enjeux de transport et de développement urbain du projet présente des risques d'opposition liées:</p> <ul style="list-style-type: none"> - manque ou confusion des informations divulguées en amont du projet à l'ensemble des parties prenantes (acceptabilité) - manque du suivi du projet pendant de la mise en oeuvre des travaux et difficultés de coordination (contestation vs adhésion) - manque d'évaluation des impacts post-projet (évaluation des retombées du projet). <p>Recommandation 3: Mettre en place une veille stratégique pour la communication en amont, pendant et après le projet</p>	<p>Intégration du projet sous deux angles:</p> <ul style="list-style-type: none"> - projet intégré de transport urbain - projet intégrant le contexte urbain local <p>Risque d'un manque d'harmonisation dans la vision du projet par carence des outils de planification et d'aide à la décision dans les projets de transport et de développement urbain tant à l'échelle locale qu'intermunicipale.</p> <p>Recommandation 4: Développer et proposer des outils de planification urbaine intégrant la dimension transport et aménagement urbain du projet</p>

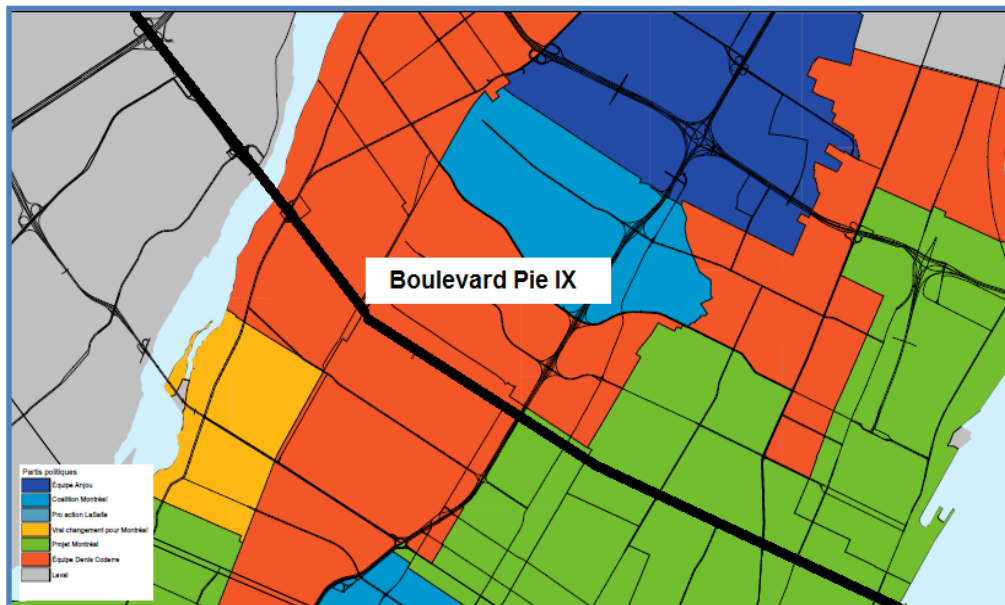
Source : Rapport: La gestion du projet SRB Pie-IX, Atelier de gestion de projets urbains, hiver 2013, Université de Montréal.

3.5.1 Risques politiques

La réussite du projet réside dans le fait que les élus et politiques adhèrent au projet et le soutiennent. Pour cela, il faut les convaincre du bien-fondé du projet pour qu'eux aussi soient convaincus que c'est un bon projet pour la ville et les citoyens et deviennent des porte-parole du projet. Aussi il faut s'assurer que les élus sont associés au projet dès le début et dans le suivi des processus de réalisation du projet, de la planification jusqu'à la mise en œuvre.

Cependant, une des difficultés est de pérenniser l'engagement politique sur une période suffisamment longue pour couvrir toutes les phases du projet, qui peuvent s'étaler sur plusieurs années.

Carte 4: Les partis politiques municipaux



Source : Données Ville de Montréal, modélisation par Guy Canuel.Ing.

Bien que le projet soit géré par l'AMT, le SRB traverse deux territoires municipaux distincts. Et leur position politique respective (Carte 4) s'est avérée un frein au projet. Le

risque est d'autant plus réel que les territoires municipaux montréalais ne sont pas tous de la même couleur politique (Tableau 11). Il peut s'en suivre des rivalités et des oppositions et des alliances. Ces réseaux sont subtils et pas toujours perceptibles.

Tableau 11 : Partis politiques par villes et arrondissements en 2015, le long de l'axe nord-sud du boulevard Pie-IX

Municipalité : Laval
Nom du parti : <i>Laval — Action</i>
Municipalité : Montréal
Nom du parti : <i>Équipe Coderre</i> (parti majoritaire), <i>Projet Montréal</i> (parti de l'opposition)
Arrondissement : Mercier-Hochelaga-Maisonneuve
Nom du parti : <i>Coalition-Montréal</i>
Arrondissement : Rosemont-la-Petite-Patrie
Nom du parti : <i>Projet Montréal</i>
Arrondissement : Villeray–Saint-Michel-Parc-Extension
Nom du parti : <i>Équipe Denis Coderre</i>
Arrondissement : Montréal Nord
Nom du parti : <i>Équipe Denis Coderre</i>

Source : *Ville de Montréal*

Le risque politique existe aussi au niveau de l'AMT, puisque sa présidence dépend du gouvernement.

3.5.2 Risques d'intégration urbaine

L'insertion urbaine du SRB est contestée. Le risque d'intégration avec le tissu urbain existant a été évoqué. Le projet ayant dû faire l'objet d'arbitrages locaux, il en ressort un manque de vision d'ensemble. Le projet ne présente pas une signature urbaine distinctive qui marquerait positivement le paysage: il n'y aura pas les mêmes largeurs de trottoirs tout le long du parcours. Le SRB et son aménagement ne seront pas présents sur tout l'axe puisque les aménagements de voies réservées s'arrêtent au métro Pie-IX à hauteur du boulevard Pierre-de-Coubertin.

La philosophie urbanistique qui entoure un projet de transport en commun rencontre des oppositions vives. L'accessibilité en auto et les nombreuses entrées privées des résidences sont un frein à l'utilisation de la totalité de l'emprise pour le projet. Il faut garder le stationnement et les voies de circulation en plus de trouver le moyen d'intégrer le SRB et ses voies réservées. Également, les lignes de bus régulières de la STM et de la STL seront conservées. Dans ces conditions, comment le SRB peut-il espérer faire changer les habitudes de transports et permettre un transfert modal de la voiture au profit du SRB ? Le résultat est qu'à force de consensus avec chaque territoire, le projet se présente comme une série d'accommodements, sans cohérence.

En tant que nouveau mode de transport en commun, le SRB devrait bénéficier d'arrimage avec les autres modes de transport qui encouragerait une mobilité durable pour inverser la tendance actuelle d'une circulation motorisée croissante. Des experts s'entendent pour dire qu'un SRB « doit s'intégrer dans une démarche globale visant à favoriser l'usage des modes alternatifs à la voiture particulière » (Certu, 2009). Des connexions avec le train de banlieue sont envisagées ainsi qu'avec le métro, cependant, seule la connexion avec le train sera effective au moment de la mise en œuvre du SRB. En effet, le prolongement de la ligne bleue n'est pas encore décidé officiellement comme une priorité du gouvernement. On déplore le peu réflexion faite sur les connexions possibles avec le réseau cyclable alors que la STM fait la promotion du cocktail transport, qui vise à encourager l'utilisation de plusieurs modes de transport lors d'un trajet, comme le vélo combiné à l'autobus. Cette vision ne se concrétise pas à travers le SRB. Les stations de vélos BIXI, qui sont un succès montréalais, ne sont pas associées au SRB : l'emplacement des stations BIXI à proximité des nouvelles stations de SRB n'a pas été envisagé. Le même traitement est constaté avec les stations d'auto-partage.

L'accessibilité aux sites remarquables tels que le Jardin botanique, le parc Maisonneuve ou la Tour olympique : aucun accès depuis le boulevard n'est envisagé. L'arrondissement Rosemont aurait souhaité ces accès et des négociations auraient été nécessaires avec les responsables de ces sites. Même sentiment d'acte manqué concernant l'accessibilité à la promenade Ontario avec ces commerces. Son nouveau dynamisme local avec la piétonnisation partielle à proximité de la place Valois se situe à moins de cinq minutes de marche du boulevard Pie-IX. Finalement, le SRB ne se rendra pas à cette hauteur en première phase du projet.

Intégrer le SRB dans son contexte métropolitain, mais aussi dans son contexte local était un défi. Il existe un risque réel que le projet ne soit pas accepté et ne voit pas le jour dans des délais escomptés. De plus, il transparaît que le projet ne s'est pas appuyé sur les contextes existants pour faciliter et encourager son intégration.

3.5.3 Les réformes institutionnelles

Les réformes institutionnelles sont parfois un passage obligé pour une ville qui veut adapter son système de gouvernance aux enjeux de son territoire. Les nouveaux enjeux d'échelle métropolitaine créent un contexte favorable à la mise en place de réformes. Il peut s'ensuivre des fusions ou des défusions comme c'est envisagé aujourd'hui avec l'AMT. Il est suggéré de la scinder en deux organisations distinctes. D'une part l'ART qui serait l'agence régionale de planification des transports et d'autre part le RTM, appelé le Réseau de transport métropolitain, serait responsable de l'exploitation des réseaux notamment celui des trains de banlieue. Mais où se situerait le SRB dans cette

redistribution de tâches métropolitaines ? Le projet ayant déjà eu du mal à être considéré comme un projet métropolitain, comment peut-il être géré par une instance métropolitaine ?

La question de l'organisation des pouvoirs en transport et des institutions métropolitaines au sein de la région a connu une avancée ces derniers mois. Le ministre des Transports, responsable du dossier de la réforme de la gouvernance en transport dans la région de Montréal, a entamé des négociations avec la CMM. La proposition est de séparer la fonction de « planification des transports » de celle de l'« exploitation des services de transports ». Tel que mentionné dans la deuxième partie de ce mémoire (figure 6), les fonctions relatives à la planification et à l'exploitation ne visent pas les mêmes objectifs, et il peut sembler pertinent de les séparer.

À chaque réflexion entamée pour optimiser les ressources du gouvernement et les processus décisionnels, cela aboutit à des réformes territoriales. Ces réformes sont plus ou moins efficaces, de plus ou moins grandes envergures, mais parfois coûteuses même si leurs buts sont bien de diminuer les coûts initiaux par des économies d'échelles (Douay, 2010). Il y a là un paradoxe dans l'objectif poursuivi par les réformes institutionnelles.

La réforme institutionnelle à Montréal résulte du débat sur la multiplication des acteurs. Souvent décrié comme étant « la » problématique majeure de la gouvernance à Montréal, le nombre d'acteurs en soi n'est pas un problème souligne Paul Lewis. Le problème est plus au niveau de la capacité à se coordonner. Si tous les acteurs disposaient par exemple d'une plate-forme d'échange formelle avec une capacité décisionnelle fonctionnelle, le nombre d'acteurs en transport dans la région

métropolitaine ne serait pas un problème. Cette remarque relative au nombre d'acteurs est corrélée avec celle du nombre de titres tarifaires présents sur le territoire de l'AMT. On relève pas moins de 700 titres de transport. Cette réalité démontre que le nombre et la diversité des opérateurs sont respectés, mais que le confort et la lisibilité pour l'usager le sont moins. Ce dernier transite par différents réseaux locaux, et non pas par un réseau métropolitain. Cette situation témoigne surtout de l'incapacité, somme toute évidente, de réduire le nombre d'opérateurs des transports collectifs. La réforme en transport proposée prend en compte cette dimension, elle maintiendrait les trois sociétés de transport, mais éliminerait les CIT.

Réduire le nombre d'acteurs étant un des objectifs que pourrait viser une réforme territoriale, le second pourrait être de reconnaître Montréal comme une métropole avec un statut reconnu par le législateur. Cette dernière est une demande du maire de Montréal, Denis Coderre. Elle témoigne de la difficulté d'affirmation de Montréal sur une scène plus grande qu'une scène municipale et démontre que Montréal cherche une légitimité métropolitaine. Pourtant elle est déjà confrontée à des problématiques qui dépassent les limites administratives : la pollution, l'étalement urbain, la congestion routière, le financement des réseaux, l'électrification des transports ou encore le développement du transport collectif sont des problématiques métropolitaines.

Cependant est-il nécessaire d'établir une reconnaissance juridique pour être reconnue et pour agir en tant que métropole ? Cette demande de statut métropolitain suit la tendance actuelle du phénomène de métropolisation qui se traduit par :

- Un accroissement de la concentration des populations et des richesses autour d'une agglomération existante sur un territoire plus large

- Un étalement urbain et une dispersion des centralités
- Un accroissement des mobilités et des échanges et surtout un accroissement des distances parcourues
- Un accroissement concomitant de la fragmentation et de la ségrégation sociale et spatiale³².

Des phénomènes urbains que Montréal connaît en tant que métropole. Le SRB est un projet qui s'inscrit dans cette volonté de contrer les impacts négatifs de ces problématiques urbaines issues de ce processus inéluctable de la métropolisation et pour lui permettre d'améliorer significativement la mobilité urbaine.

3.6 Les opportunités du projet pour la métropole

Malgré les risques du projet, le SRB présente des opportunités intéressantes pour la métropole montréalaise, pour les citoyens et les sociétés de transport.

Tout d'abord, l'axe du boulevard Pie-IX offre de bonnes conditions pour implanter une ligne d'autobus à haut niveau de service. La ligne 139 de la STM qui circule actuellement sur l'axe est achalandée. Cette situation jumelée à une circulation motorisée importante encourage à repenser la desserte et la fréquentation de l'axe pour répondre à la demande croissante de mobilité et proposer un mode de transport plus efficace, moins polluant.

De plus, la Ligne orange du métro dans l'axe nord-sud est également saturée en heure de pointe. L'urbanisation de la couronne nord et la croissance des emplois tendent

³² Extrait des cahiers de la métropolisation. *Enjeux et définition de la métropolisation*, n°1, 2001. www.metroplisation.org

également à favoriser une augmentation des flux de mobilité entre les deux îles. Le SRB est une réponse à la demande croissante des besoins de mobilités dans ce secteur de la région métropolitaine en se présentant comme une alternative viable à l'utilisation de l'auto solo, et à la ligne orange du métro saturée. C'est pourquoi la Société de transport de Montréal souhaite offrir un nouveau service de transport collectif et de plus grande capacité sur Pie-IX, d'autant qu'elle se veut être une société « leader en transport durable ».

Ensuite, le SRB peut être une solution plus écologique et un choix de société au problème de la circulation motorisée. Le modernisme du SRB se veut plus attractif et cherche à revaloriser une perception négative des expériences en transport en commun. Pour pouvoir concurrencer l'utilisation massive de la voiture, il faut offrir une alternative qui offre si ce n'est plus, au moins les mêmes avantages que cette dernière : fiabilité, rapidité et confort, qui sont trois caractéristiques exigées par l'utilisateur qui simplement veut arriver au travail à l'heure au moyen d'un service de transport fiable et dans de bonnes conditions de déplacements agréables. Le SRB peut alors aussi être perçu comme un mode de transport qui reste abordable et offre de hauts standards de qualité.

Cette nouvelle image du transport collectif est vectrice de modernité pour des quartiers caractérisés par une image relativement négative et plus pauvre comme c'est le cas pour les quartiers de Montréal-Nord et Mercier-Hochelaga-Maisonneuve. Le SRB rehausse la qualité de vie urbaine en requalifiant cette grande artère qui actuellement scinde le paysage et les quartiers, limite les déplacements à pied et à vélo des populations plus jeunes et des aînés. L'aménagement des voies de circulation et la réfection des trottoirs amènent une requalification et une meilleure répartition des usages de la rue. Toutefois, il est le résultat des compromis qui ne traduisent pas la

volonté de réaliser un véritable transfert vers des modes « dits » durables que sont les transports collectifs et actifs, puisque toutes les voies de circulation et de stationnement seront conservées dans le projet. Les messages véhiculés par le projet apparaissent en contradiction.

Enfin, il faut noter que le projet SRB est le premier du genre planifié à Montréal. C'est une opportunité de créer l'innovation pour la métropole montréalaise et en faire une fierté québécoise. Avec notamment le design des stations de SRB dessiné et pensé par Michel Dallaire, l'ingénieur industriel québécois concepteur du BIXI, le SRB peut être un vecteur des valeurs fortes et créer un sentiment d'appartenance et d'appropriation pour la population. De plus, sa desserte du Parc olympique et à terme, du centre-ville en fait une connexion d'intérêt. Toutefois, le nom lui-même de SRB circule depuis plus de 10 ans comme un fantôme urbain dans la presse et dans l'imaginaire des gens. Rebaptiser le projet aurait été nécessaire pour redynamiser et donner un regain d'intérêt au projet. Le terme SRB est peu vendeur et véhicule assez mal les valeurs portées par le projet. En comparaison au service de métro, le SRB pourrait être rebaptisé comme les lignes du métro à Montréal qui sont des couleurs : *la Ligne azur*, en référence à l'éclairage bleu particulier prévu sur la ligne et la connexion à la Ligne bleue du métro serait intéressante. Ou encore *la Ligne olympique* pour faire référence à la Tour olympique présente sur le parcours, visible dans le paysage urbain et faisant référence au statut de Montréal comme ville olympique.

Au lieu d'être source d'accommodements entre chaque partie prenante, ce projet transterritoire , aurait dû être un prétexte à la création de nouvelles ententes de partenariats et de collaboration, notamment entre les sociétés de transports, également entre la ville et ses arrondissements, et entre les instances métropolitaines de la CMM et

de l'AMT. Ce qui aurait pu être une fierté de gestion, de coordination et donc une « bonne gouvernance » est devenu une problématique.

3.6.1 La gouvernance collaborative

En attendant que la région de Montréal dispose d'un statut métropolitain, qui ne résoudra pas pour autant les problèmes de gouvernance ou ne nourrira pas plus la recherche de solutions pour améliorer la coordination métropolitaine, plusieurs réflexions abondent dans le sens de solutions peu coûteuses. Parmi elles, la réflexion de Joël Thibert, urbaniste et commissaire de l'Office de consultation publique de Montréal, présentée lors des conférences Urba 2015 de l'UQAM le 25 mars 2015 est particulièrement intéressante.

Sous le thème, « Gouverner la région par la collaboration : leçons nord-américaines », M. Thibert a expliqué que les problèmes de gouvernance sont des enjeux métropolitains fréquents et que peu de villes dans cette situation ont la capacité de gestion avec les compétences requises. Car la réponse à la question « qui délègue quelle compétence à qui ? » reste complexe et délicate. Aussi il reste la collaboration. Il existe différentes formes de collaboration, telles que la collaboration volontaire et la collaboration mandatée.

La collaboration volontaire repose sur des intérêts communs. On retrouvera dans cette catégorie des personnes qui partagent une préoccupation et qui décident de s'associer pour porter leur voix ensemble, et cela de façon spontanée et libre. De nombreuses associations de défense d'un patrimoine culturel ou environnemental se retrouvent dans cette catégorie. Tandis que les collaborations mandatées sont des regroupements

encouragés, facilités voire forcés, mis en place avec des moyens financiers et des processus formels pour créer les conditions de la collaboration. À la lumière des travaux de cet urbaniste, ces collaborations mandatées et notamment financées par l'État sont celles qui sont les plus efficaces. Il précise toutefois que la collaboration, à elle seule, n'est pas suffisante. Il est nécessaire de disposer d'un cadre et d'un déclencheur de la collaboration. Elle est aussi très fragile, car une collaboration est longue à établir, mais rapide à défaire, et la collaboration s'inscrit dans une échelle temporelle longue de 10 à 20 ans.

Le projet SRB aurait dû faire l'objet de recherches des intérêts communs et trouver les moyens d'établir des collaborations fructueuses. Certes ces démarches risquaient d'allonger les délais de réalisation du projet, mais les résultats en auraient été grandement améliorés. Les risques économiques, politiques et d'intégration urbaine seraient apparus plus tôt dans le processus, mais auraient eu le bénéfice d'être anticipés et traités de façon plus sereine. Cette réalité a été reconnue par plusieurs acteurs du projet tel que la Ville de Montréal, les arrondissements et l'AMT en entrevues. La preuve de ce constat est qu'un bureau de projet a finalement été créé 10 ans après l'annonce du projet.

3.6.2 Des outils d'aide à la décision

Pour réaliser des projets d'envergure métropolitaine touchant plusieurs territoires et impliquant des acteurs aux intérêts aussi variés que différents et que le concept est nouveau, cela fait appel à une certaine capacité d'innovation. Un projet urbain tel que le SRB du boulevard Pie-IX nécessite d'établir un cadre de travail spécifique dans le but d'établir des collaborations efficaces. Pour ce faire, des outils existent. Quand il s'agit d'implanter un projet de transport collectif en milieu urbain, des organismes ont

développé ces dernières années des outils de gestion, des outils de gouvernance faisant notamment intervenir la dimension transport du projet, mais également l'intégration urbaine du projet.

La volonté des grandes villes, essentiellement en Europe, de faire une plus grande place aux projets de transport collectifs au détriment de la voiture force l'innovation et la créativité de l'urbaniste pour redessiner la ville et ses axes de circulation. L'objectif est également de limiter la consommation excessive du territoire. On cherche donc à optimiser l'existant et à redévelopper la ville sur elle-même, ce qui est bien plus complexe que de construire en terrain vierge où le nombre d'acteurs impliqués est moindre. Cette gestion territoriale est nouvelle et peu développée en Amérique du Nord. Les impacts de l'étalement urbain et les coûts pour la société questionnent sur l'avenir des villes comme Montréal, car avec un développement urbain non maîtrisé et galopant comme il l'est actuellement, on réalise aujourd'hui que cette « liberté urbaine » devient « non durable ». À l'heure où l'on prône les principes du développement durable, les villes doivent repenser leurs façons de se développer, au regard de leurs finances d'une part, mais aussi au regard de l'implication de la société civile dans les projets.

Face à la nécessité d'impliquer un plus grand nombre d'acteurs, soit parce que les projets sont de plus grande envergure que l'échelle municipale, soit parce que l'implication citoyenne est de plus en plus une nécessité ; et compte tenu de la multitude d'acteurs impliqués dans un projet urbain, apparaissent des mécanismes innovants de collaboration qualifiés d'outils de gouvernance.

Comme outil de gestion de corridor de transport, on retrouve en France les contrats d'axes. Gilles Bentayou, Martine Meunier-Chabert et Emmanuel Perrin, trois chercheurs du Céréma³³ en France décrivent les contrats d'axe comme suit :

Les contrats d'axe constituent une forme innovante de gouvernance, imaginée et mise en application par un petit nombre de collectivités françaises soucieuses de mieux organiser la ville autour du transport public. C'est aux agglomérations de Toulouse et de Grenoble que l'on doit d'avoir joué un rôle pionnier, il y a une dizaine d'années, en inventant et en promouvant ces démarches. Un contrat d'axe marque un engagement réciproque entre une autorité organisatrice de transport, qui s'engage sur la réalisation ou l'amélioration d'une ligne de transport public, et les communes traversées par cette ligne, pour favoriser la densification et la valorisation urbaine autour des arrêts.

Il faut retenir des contrats d'axes qu'ils sont des outils très longs à mettre en place et que la communication entre les intervenants est centrale dans le processus de réussite. Écoute, négociation et accompagnement sont au cœur du contrat d'axe qui permet d'établir un « Qui fait quoi et quand ? » directement avec les acteurs concernés autant du milieu des transports que du secteur de l'aménagement.

Dans la région métropolitaine de Montréal, l'AMT a tenté de développer les comités d'axes dans le cadre de projets de réfection des grands axes routiers en milieu urbain. L'AMT souhaitait mettre en place des comités de concertation dans le but d'établir un diagnostic de transports, établir une vision commune, et planifier les interventions pour améliorer le transport collectif dans un corridor ciblé. À ce jour, on peut citer le comité

³³ CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement depuis 2014, anciennement le CERTU.

d'axe de l'A15, l'A19 ou encore celui du boulevard Taschereau sur la rive sud à Longueuil. Le comité d'axe est une démarche de concertation avec des intervenants tant du milieu des transports (ministère des Transports, sociétés de transport) que du milieu de l'aménagement (ministère des Affaires municipales, municipalités, MRC). Le comité est encadré par une Charte de fonctionnement. Mais une rétrospective sur cet outil mis en place par l'AMT laisse penser que les comités d'axe n'ont pas eu le succès escompté et semblent voués à disparaître. Ils n'ont pas permis réellement de faire naître des projets de transports collectifs et d'intégrer un volet aménagement aux projets. Ils sont restés à la phase d'échange, sans réalisation concrète, sans mise en œuvre.

Ces deux d'outils que sont les contrats d'axes et les comités d'axes sont deux exemples qui témoignent de la difficulté d'établir des partenariats de travail pour des projets alliant transport et aménagement. Malgré la volonté d'associer les parties prenantes autour d'un projet de transport collectif, la durabilité de la communication d'une part est soulevée, et le passage à la phase « mise en œuvre » est remis en cause également.

La recherche de nouvelles façons de faire, de gérer un territoire et ses acteurs ou encore de solutionner une problématique urbaine ne peuvent être tirées d'un manuel prêt à l'emploi. Des démarches participatives innovantes comme celle du « partnering » du Quartier des spectacles à Montréal (Demers et Ross, 2015) au succès d'une gouvernance sans gouvernement d'une collaboration spontanée dans la baie de San Francisco (Thibert, 2015), en passant par les séances de design urbain entreprises pour le projet de redéveloppement des îles de la Chaudière (Miguelez, 2015), il ressort un élément en commun : la collaboration. Une collaboration souvent établie en amont du projet et qui perdure jusqu'aux phases finales. Joël Thibert le mentionnait : « (...) les retombées de la collaboration ne sont généralement pas immédiates, ce qui signifie qu'il

faut lui laisser le temps de prendre racine ». La collaboration qui a émergé dans la Baie de San Francisco perdue depuis un demi-siècle.

Parce que les projets ne se limitent pas aux limites administratives et que les structures ne sont pas faites systématiquement pour répondre à toute circonstance, alors il faut innover, s'adapter et créer de nouveaux cadres pour travailler et dépasser ces limites. Dans ce contexte, il apparaît essentiel de créer de nouvelles façons de collaborer : comité, forum, atelier d'idéation, agora, audiences publiques, consultation, bureau de projet, charte et entente de principes sont autant d'outils qui facilitent la mise en commun des ressources, le partage des points de vue et des façons de faire pour faire naître des projets communs. Toutefois la pérennité de la collaboration est tout aussi essentielle.

Or, le SRB Pie-IX n'a pas bénéficié d'une structure collaborative qui aurait perduré au fil du projet. Il n'a pas trouvé d'implication dès le début avec ses parties prenantes.

Conclusion

Ce mémoire apporte des éclairages sur un sujet d'actualité qu'est la gouvernance métropolitaine du transport collectif. Nous retiendrons trois points concernant la notion de « gouvernance », le système de gouvernance montréalaise et le projet du SRB.

Tout d'abord, la notion de gouvernance métropolitaine peut être source de confusion dans sa définition des acteurs qui participent au système de gouvernance. En effet, la gouvernance ne peut pas être uniquement l'exercice isolé du gouvernement, qui se limiterait aux circuits institutionnalisés qu'il peut instaurer. Il s'avère, à la lumière des multiples acteurs identifiés et qui participent directement ou indirectement à la gestion du transport collectif dans la région, que la gouvernance peut s'exercer aussi et de façon moins officielle par le milieu municipal et la société civile qui empruntent des voies de communication informelles, mais tout aussi influentes.

Dans un second temps, la structure de gouvernance du transport collectif de la métropole montréalaise semble être un modèle hybride entre une gouvernance pyramidale que l'on retrouve dans les métropoles européennes avec un pouvoir étatique fort et des outils d'encadrement légiférés (Lyon), et le modèle des métropoles américaines qui laisse une plus grande place décisionnelle au milieu municipal ou aux groupes sociaux organisés. Montréal semble se situer à mi-parcours entre ces deux formes de gouvernance qui s'exercent notamment autour de l'axe Pie-IX. Cette situation force à trouver de nouvelles façons de collaborer à une échelle métropolitaine, dont les structures et les outils demeurent limités à ce niveau. L'étude du projet du SRB Pie-IX démontre la faiblesse de processus de coordination et de collaboration qui permettent d'enrichir un projet et l'élever au rang de projet métropolitain. Au lieu de cela, on a

constaté des arbitrages « à la pièce » qui satisfont des intérêts locaux et qui ne bénéficient pas à l'ensemble des citoyens.

L'étude et l'analyse de la gouvernance, à travers notamment le projet de SRB Pie-IX, amènent un second éclairage sur la notion : une gouvernance exemplaire ou « bonne gouvernance » demeure le résultat d'un arbitrage et d'exercice d'intégration entre des intérêts, qui relèvent de l'échelle métropolitaine et des intérêts locaux, dont les méthodes d'intégration au projet métropolitain sont plus en aval du projet qu'en amont. Ce qui a pour conséquence des allongements de délais de réalisation, résultats de jeux d'échelles dont les rouages ne sont pas rodés à Montréal. Malgré la multitude de documents de planification qui préconisent un développement du transport collectif, le positionnement des pouvoirs publics, de façon unanime, demeure déficient. Et la pression des citoyens est assez forte pour renverser des projets. L'absence d'une prise de position publique de la part de la CMM sur le SRB peut-être inquiétante et questionne, notamment sur sa capacité à affirmer ses orientations de développement du transport collectif, pourtant inscrites dans le PMAD. Et le SRB souffre particulièrement de ne pas être porté par une institution métropolitaine montréalaise. En effet, le statut d'agence gouvernementale de l'AMT semble inadéquat pour défendre un projet montréalais. Il est possible que la région métropolitaine de Montréal fasse une avancée pour clarifier son système de gestion du transport collectif métropolitain avec la nouvelle Loi modifiant principalement l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal (L.Q. 2016, chap.8). Il n'en demeure pas moins qu'elle devra trouver, au-delà de la création de nouvelles agences métropolitaines que seront l'ART et le RTM, des manières de collaborer afin d'intégrer l'ensemble des parties prenantes des différents paliers qui composent la région métropolitaine, du citoyen au gouvernement du Québec.

Annexe 1 : Article *Le Devoir* du 24 janvier 2014

COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

Plaidoyer pour la solidarité municipale

Denis Coderre prêche pour la fin des rivalités entre la métropole et ses banlieues

24 janvier 2014 | Jeanne Corriveau | Montréal

S'il faut en croire Denis Coderre, les rivalités entre Montréal et ses banlieues sont chose du passé. Arborant son chapeau de président de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), le maire de Montréal s'est fait jeudi l'apôtre de la solidarité municipale, appelant ses collègues des banlieues à faire cause commune avec la métropole dans les dossiers du pont Champlain, du logement social et du développement économique.

Priorités

L'attrait des banlieues ne se dément pas. Entre 2006 et 2011, plus de 56 000 emplois ont été créés dans les villes de banlieue de la région montréalaise, selon les données de Statistique Canada. Pendant la même période, l'île de Montréal n'a même pas réussi à franchir le cap des 1000 emplois créés.

Malgré ces données, le maire Coderre a voulu se faire rassembleur à l'occasion de la première réunion de la CMM jeudi : « *Ma mentalité n'est pas qu'insulaire. Ce n'est pas une région qui vole les jobs à l'autre. Au XXI^e siècle, on parle de grande métropole.* »

Dans l'allocution qu'il a prononcée devant ses homologues, Denis Coderre a détaillé ses priorités pour la région. « *2014 va être l'année de la solidarité municipale* », a-t-il dit d'entrée de jeu. « *Ma compétition, ce n'est pas Saint-Basile, Trois-Rivières, Laval ou Longueuil. Ma compétition, c'est Madrid, Paris, New York, San Francisco. [...] Il est temps qu'on pense grand, qu'on arrête l'autoflagellation et qu'on passe aux vraies affaires.* »

Concrètement, M. Coderre a invité ses collègues à parler d'une seule voix pour obtenir d'Ottawa un nouveau pont Champlain sans péage. Il souhaite également que la CMM obtienne la responsabilité de la planification de transport en commun dans la région.

Annexe 2 : Penser aménagement et transport

Conférence ayant eu lieu le 15 janvier à 17 h 30 à l'AMT, dans le cadre des *mercredis de l'AMT*. Plus d'une centaine de personnes étaient présentes. Les trois interventions sont disponibles ici :

1. présentation de **Ludwig Desjardins**, chef de planification stratégique, programme d'immobilisation et dossiers d'affaires, AMT ;
2. présentation de Paul Lewis, vice-doyen, Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal et **Juan Torres**, professeur adjoint, Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal ;
3. présentation de André Brodeur, vice-président, Plania Inc. et **Laurent Comtois**, professionnel principal, Plania Inc.

L'aménagement du territoire et la planification du transport collectif sont intimement liés et interdépendants. D'un côté, un milieu urbain dense, diversifié et articulé autour des nœuds de desserte permet d'optimiser un réseau de transport collectif. De l'autre, une desserte en transport collectif représente une plus-value pour un quartier, en améliorant et en simplifiant la mobilité de ses résidents.

Conscients de la volonté régionale de saisir les opportunités de développement générées par les terminus, les stations de métro et les gares, l'AMT désire miser sur un réseau de transport collectif qui soutienne un développement urbain durable, tel qu'inscrit dans l'axe 2 de son plan stratégique de développement du transport collectif — Vision 2020. Ce mode d'aménagement vise à faire des nœuds métropolitains de transport collectif de véritables pôles de développement et milieux de vie.

En 2012, l'AMT a dans un premier temps donné un mandat de recherche à l'observatoire Ivanhoé Cambridge du développement urbain, dont l'objectif était de définir et d'identifier les pôles intermodaux dans la région métropolitaine et de réaliser un balisage international sur les bonnes pratiques.

Cette analyse, basée sur une liste de critères tels que l'environnement urbain, les modes de transport, les achalandages ou encore les modes d'accès actuels, a par la suite permis à l'AMT d'identifier des orientations et des mesures à mettre en place dans le cadre d'un mandat sur la planification des équipements métropolitains, confié à Plania.

L'objectif de la conférence a donc été de présenter les principaux résultats de l'ensemble de ces travaux.

Posted by : Éditeur//Conférences//février 2, 2014

PROJET MAJEUR DE DÉVELOPPEMENT

C'est le 18 juin dernier que s'est tenue, à la salle du conseil de la mairie d'arrondissement, une soirée d'information et de consultation pour présenter le programme particulier d'urbanisme (PPU) du boulevard Pie-IX. Artère principale de l'arrondissement, le boulevard Pie-IX est effectivement appelé à devenir un point d'ancrage important pour l'ensemble de la revitalisation et de la redynamisation urbaine. La requalification de ce secteur s'appuie sur plusieurs grands projets d'infrastructure tels que le réaménagement du carrefour Henri-Bourassa-Pie-IX, la reconstruction du pont Pie-IX, la mise en service du train de l'Est et l'implantation du service rapide par bus (SRB Pie-IX).

Le PPU Pie-IX repose sur les buts suivants.

- Maximiser les retombées des investissements publics dans le transport collectif en repensant le parc immobilier ainsi que l'offre commerciale et de services aux abords du boulevard.
- Redynamiser le boulevard Pie-IX en créant des espaces publics et des parcs articulés autour de pôles commerciaux et de services accessibles.
- Changer l'image de Montréal-Nord par le biais d'interventions directes sur le milieu de vie.

Pour y parvenir, trois axes d'intervention ont été déterminés.

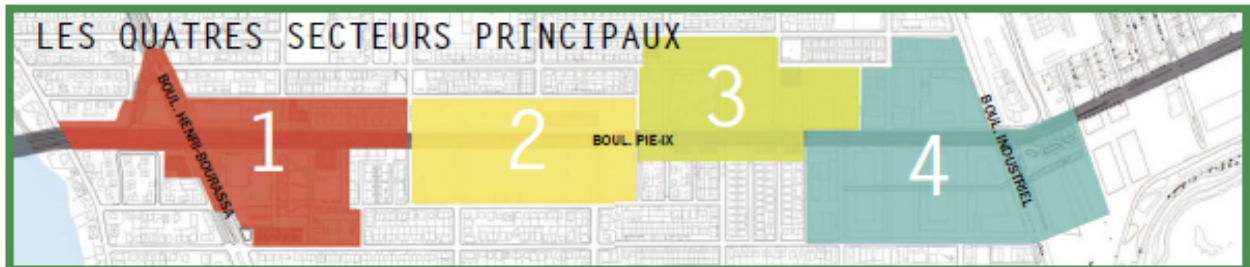
- Création d'espaces publics dédiés aux piétons et aux cyclistes de manière à améliorer et à sécuriser l'accessibilité des divers milieux de vie économiques et communautaires.
- Conception de lieux d'ambiance adaptés au quartier et aux stations de transport collectif.
- Maintien d'une signature urbaine harmonieuse, animée et durable, où les composantes sociale, économique et environnementale sont abordées de façon juste et équitable pour le bien de la communauté locale.



Le cadre réglementaire ainsi que l'illustration par croquis des zones touchées peuvent être consultés aux endroits suivants :

- montreal-nord2020.com
- Bureau de projets, 10881, boul. Pie-IX, du lundi au vendredi de midi à 20 h

Si vous souhaitez investir dans ces secteurs, composez le 514 328-4000, poste 4051.



ENTRÉE DE VILLE
Située à l'extrême nord du boulevard, l'entrée de ville accueillera l'œuvre d'art public *La Vélocité des lieux*, des places publiques, un centre sportif municipal, des commerces, des bureaux et de l'habitation.
Potentiel :

- 11 000 m² de commerces
- 16 000 m² de bureaux
- et plus de 1000 logements

PLACE COMMUNAUTAIRE
Regroupant, entre autres, quelques établissements d'enseignement, le secteur entre les rues de Charlevoix et du Progrès sera principalement réaménagé pour requalifier les espaces en bordure du boulevard et verdier les espaces publics et privés.

PLACE FOREST
Actuellement occupé par un centre commercial éloigné de la rue, ce secteur est appelé à devenir un lieu de rencontre animé, grâce à une trame commerciale diversifiée, des équipements collectifs et une place publique.
Potentiel :

- 23 000 m² de commerces
- 45 000 m² de bureaux
- et plus de 700 logements

QUARTIER DE LA GARE
Les aménagements de ce secteur situé au sud de l'arrondissement, à la rencontre du train de l'Est et du SRB Pie-IX, auront pour objectif de créer un quartier axé sur le transport collectif.
Potentiel :

- 58 000 m² de commerces
- 80 000 m² de bureaux
- et plus de 2200 logements

Annexe 4 : Extrait, PPU Secteur de la rue Jarry Est (mai 2015)

2.1 TERRITOIRE D'APPLICATION

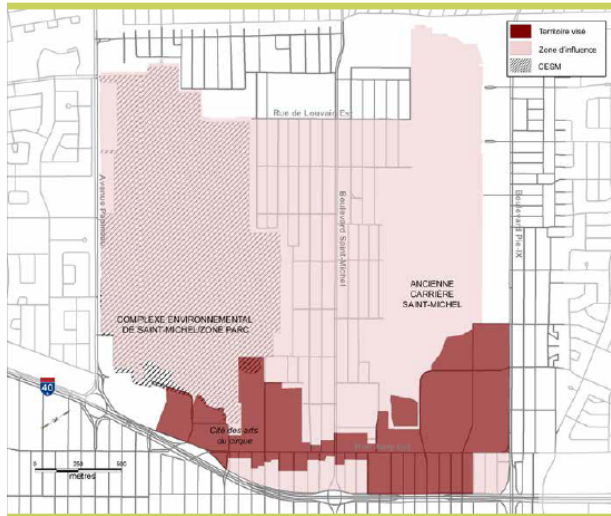


Illustration 1 - Territoire faisant l'objet d'une planification détaillée

Le programme particulier d'urbanisme s'applique, d'une part, au territoire de la rue Jarry Est situé entre la rue d'Iberville et le boulevard Pie-IX et, d'autre part, au secteur délimité par la 13^e et la 20^e Avenue, entre la rue Jarry Est au nord et le boulevard Crémazie Est au sud. Le secteur d'étude constitue un tronçon d'une longueur de 1,9 km et couvre, dans le secteur des Avenues, une superficie de 0,14 km².

Une aire d'influence a été déterminée autour du territoire d'application. Elle correspond à la zone où se situe la plus grande part de marché des commerces actuels et futurs de la rue Jarry Est et où se trouvent les infrastructures les plus susceptibles de stimuler sa croissance économique et sa revitalisation.

L'aire d'influence correspond aux zones résidentielles situées en périphérie de la rue Jarry Est, entre l'autoroute Métropolitaine et la rue Louvain, et entre le boulevard Pie-IX et la rue d'Iberville, ainsi qu'au parc du Complexe environnemental de Saint-Michel.

Les barrières physiques ont aussi été prises en compte dans sa délimitation puisqu'elles ont un impact sur l'accessibilité à la rue Jarry Est. Ces dernières sont l'autoroute Métropolitaine, les grands axes routiers et l'ancienne carrière Saint-Michel.

14

02 | Mise en contexte

2.3 DESCRIPTION DU TERRITOIRE

Aux fins de la présente étude, le territoire visé par le PPU a été divisé en quatre secteurs de planification relativement homogènes quant à leur cadre bâti et leurs activités. L'illustration suivante délimite ces secteurs de planification.

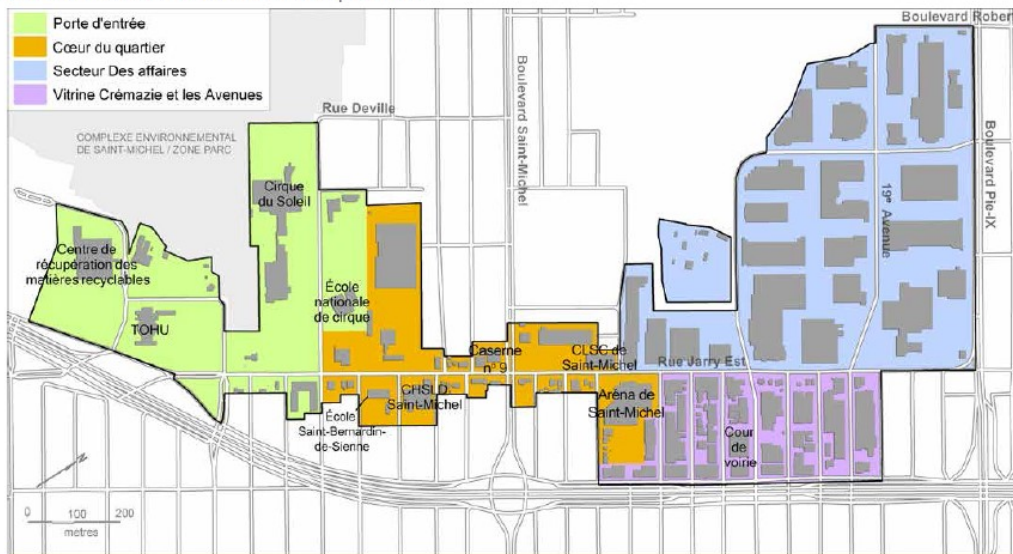


Illustration 3 - Secteurs faisant l'objet de la planification détaillée

18

02 | Mise en contexte

Annexe 5 : Extrait Le Courrier parlementaire sur la gouvernance, octobre 2014.

9. Transport collectif à Montréal

Beaucoup de chevauchements, Québec veut réviser la gouvernance

Le Courrier parlementaire ©, le lundi 6 octobre 2014

« Les responsabilités des nombreux acteurs du transport collectif se chevauchent et aucun d'entre eux n'est en mesure d'exercer un rôle formel de leader reconnu par tous. Leurs plans stratégiques ne sont pas intégrés dans un seul plan global de développement du transport collectif à l'échelle métropolitaine, qui dégagerait un consensus sur les priorités et clarifierait les rôles et les responsabilités de chacun pour favoriser une meilleure synergie. » Ce constat avait été émis par le Vérificateur général dans un son rapport de l'automne 2013.

« Les travaux d'élaboration des plans territoriaux de mobilité durable, dont le plan de métropolitain de mobilité durable, avancent », a indiqué Ginette Sylvain, sous-ministre adjointe de la direction adjointe des projets stratégiques au ministère des Transports. Les versions préliminaires des plans doivent être déposées en décembre prochain.

En ce qui a trait à la gouvernance du transport collectif dans la métropole, le MTQ pense qu'il faut « revoir la répartition des responsabilités entre les différents intervenants afin de favoriser des interventions concertées dans la planification des déplacements ». Le ministère constate une « fragmentation des responsabilités, une multiplicité d'intervenants, un manque de coordination et des carences en matière de planification ».

Dans la région montréalaise, les déplacements se font sur des distances croissantes et un territoire de plus en plus vaste, a observé Mme Sylvain. La fragmentation des responsabilités « rejaillit sur les services aux usagers et sur l'efficacité de la planification des transports et de l'aménagement du territoire. Certains projets importants tardent à être réalisés en raison du grand nombre d'intervenants concernés. »

Le gouvernement veut « optimiser la gouvernance du transport collectif dans la région de Montréal », a conclu la sous-ministre adjointe. Le MTQ est en train d'élaborer une proposition à l'intention de ses partenaires sur la révision de la gouvernance du transport collectif dans la région de Montréal.

Annexe 6 : Extrait de l'annonce de l'abolition de l'AMT.



Photo: Michaël Monnier Le Devoir

Le ministre des Transports, Robert Poëti, annoncera lundi l'abolition de l'Agence métropolitaine de transport (AMT).

Une source sûre a pu confirmer au *Devoir* les informations rapportées vendredi soir par Radio-Canada, à savoir que l'AMT sera remplacée par deux entités : le Réseau des transports métropolitains (RTM) et l'Agence régionale de transport (ART).

Le RTM absorberait les Conseils intermunicipaux de transport (CIT) et se chargerait de la gestion des trains de banlieue, tandis que l'ART aurait un mandat de planification et serait gérée conjointement par des élus de Montréal et des experts du gouvernement du Québec. Les sociétés de transport de Montréal (STM) et de Laval (STL) ainsi que le Réseau de transport de Longueuil (RTL) demeureraient indépendants.

Le maire de Montréal, Denis Coderre, a déjà plaidé en faveur d'une société métropolitaine des transports gérée par des élus de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM).

La porte-parole de l'AMT, Fanie Saint-Pierre, a indiqué que le ministre Poëti a rencontré le p.-d.g. de l'AMT, Nicolas Girard, vendredi après-midi. « *Je ne peux pas vous confirmer la forme que va prendre tout ça*, a-t-elle affirmé en entrevue. *C'est la prérogative du gouvernement de définir et de choisir le modèle de gouvernance.* »

M. Poëti avait déjà annoncé, en début d'année, son intention de revoir la gouvernance de l'AMT, laissant entrevoir la possibilité qu'elle ait un rôle limité à celui d'exploitant de trains de banlieue.

Source : www.ledevoir.com

Bibliographie

ARTICLES

- BENTAYOU, G., MEUNIER-CHABERT, M., PERRIN, E. (2015). Contrat d'axe en France, un outil pour coordonner urbanisme et transport. *Urbanité, été 2015*, pp 40-41.
- CROWLEY, J. (2003). Usages de la gouvernance et de la gouvernementalité. *Critique internationale, volume 4* (n° 21), pp 52-61.
- DEMERS, C. et ROSS, D. (2015). Le projet d'aménagement du secteur Place des Arts à Montréal. *Urbanité, été 2015*, pp 26-27.
- DOUAY, N. (2010). La réforme territoriale en contexte métropolitain : éclairages canadiens. *L'information géographique, volume 74*, pp 47-70.
http://www.cairn.info/zen.php?ID_ARTICLE=LIG_744_0047
- HERMET, G. (2004) Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique. *Revue française de science politique Volume 54*, pp 159-178.
- JAGER, J.C. et Da Silva J. (2001). Enjeux et définition de la métropolisation. *Cahiers de la métropolisation n°1*, Forum villes et territoires méditerranéens, fiche débat, p 2.
- JOUBE, B. (2033a). Gouvernance métropolitaine : vers un programme de recherche comparatif, *Politique et Sociétés, volume 22*, (n° 1), pp 119-142.
- LACROIX, I. ST-ARNAUD P.O. (2012). La gouvernance : tenter une définition. *Cahiers de recherche en politique appliquée, volume IV* (n°3), Université de Sherbrooke, 19 p.
- LEFEVRE, C. (1998). Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux, *Politiques et management public, volume 16* (n°1), pp 35-59.
- LE GALÈS, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique, 45e année* (n° 1), pp. 57-95.
http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1995_num_45_1_403502
- MIGUELEZ, A. (2015). Redéveloppement des îles de la Chaudière. *Urbanité, été 2015*, pp 36-37.
- OMAN, C. et ARNDT, C. (2010) La mesure de la gouvernance. *Cahier de politique économique* (n° 39), Centre de développement de l'OCDE, p. 29.
- PAULHIAC, F. et KAUFMANN, V. (2006). Transports urbains à Montréal : évolutions des référentiels et enjeux d'une politique durable en mode Zen Sortir du mode Zen. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine 2006/1*, Armand Colin, pp 49-80.

PAYE, O. (2005). La gouvernance : d'une notion polysémique à un concept politologique. *Études internationales*, volume 36 (n° 1), Institut Québécois des Hautes Études internationales, pp 13-40.

PINSON, G. (2006). Projets de ville et gouvernance urbaine, *Presses de Sciences Po*, volume 56, pp 619-651.

THIBERT, J. (2015). Gouverner sans gouvernement, le cas de la baie de San Francisco. *Urbanité, été 2015*, pp 34-35.

VIEL, Laurent et al. (2012). L'influence des parties prenantes dans les grands projets urbains, le cas du Quartier des spectacles de Montréal et de Lyon Confluence, *Cybergeo, revue européenne de géographie, document 604*. doi : 10.4000/cybergeo.25310.

ARTICLES DE PRESSE

BEAUCHEMIN, P. (2012, 6 juin). *SRB Pie IX : un parcours qui satisfait pleinement Rosemont*. Journal de Rosemont La Petite-Patrie

CODERRE, D. (2014, 29 mars). Montréal : pas une « séparation », un statut de métropole. *Le Devoir.com*. Repéré à <http://www.ledevoir.com/politique/montreal/404028/montreal-pas-une-separation-un-statut-de-metropole>

MINISTÈRE DES TRANSPORTS, Revue de presse interne du vendredi 24 janvier 2014, 112 p.

PARODI, J. (2015). Comment les Pays-Bas sont devenus LE pays du vélo ? Citycle. Repéré à <http://www.citycle.com/19400-comment-les-pays-bas-sont-devenus-le-pays-du-velo>

RETTINO-PARAZELLI, K. (2015, 25 avril). L'AMT sera Abolie, *Le Devoir.com*. Repéré à <http://www.ledevoir.com/politique/montreal/438385/l-agence-metropolitaine-de-transport-abolie>

STM. (2014, 29 janvier). Communiqué de Presse. *La STM dépose un budget d'austérité et est toujours en attente d'un nouveau cadre financier*. <http://www.stm.info/fr/presse/communiques/2014/la-stm-depose-un-budget-d-austerite-et-est-toujours-en-attente-d-un-nouveau-cadre-financier>

THIBERT, J. (2012) Montréal doit assumer son leadership à l'échelle métropolitaine. *Réflexion Montréal*, Montréal doit s'affirmer. Repéré à <http://reflexionmontreal.com/2012/10/03/montreal-doit-assumer-son-leadership-a-lechelle-metropolitaine/>

TVANouvelles. (2014, 11 juin). L'AMT et Montréal s'entendent. *TVA Nouvelles.ca*. Repéré à <http://tvanouvelles.ca/lcn/infos/regional/montreal/archives/2014/06/20140611-235129.html>

LIVRES

ANDREW, A., CARDINAL, L. (2001), *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance* Ottawa, University of Ottawa Press.

BALME R., CHABANET D. (2002). *Action collective et gouvernance de l'Union européenne*, in : R. Balme, D. Chabanet, V. Wright (dir.), *L'action collective en Europe/Collective Action in Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, p108.

GAUDIN, J.P. (2002). *Pourquoi la gouvernance ?* Paris, Presses de Sciences Po.

HERMET, G., KAZANCIGIL, A. et PRUD'HOMME, J.F. (2005). *La gouvernance : un concept et ses applications*, Recherches Internationales, CERI, éditions Karthala.

LASCOUMES, P. et LE GALÈS, P. (2004). *Gouverner par les instruments, introduction et conclusion*, Paris, Presses de Sciences Po.

LEFEVRE, C. (2009). *Gouverner les métropoles*, Lextenso Éditions, Politiques locales.

MOREAU DEFARGES, P. (c2003). *La Gouvernance. Que sais-je ?* Presse Université de France, p. 127.

RAYNAUD, M.M., HUBERT M., LEWIS P., (2014). *Les grands projets urbains. Territoires, acteurs, stratégies*. Montréal, Québec, Les Presses de l'Université de Montréal.

REVEL, J. (2002), *Le vocabulaire de Foucault*, Paris, Ellipses.

STREN, R., POLESE, M. (2000), *the social sustainability of cities : diversity and the management of change*. Toronto, université de Toronto, 384 p.

TOMÀS, M. (2012). *Penser métropolitain, la bataille politique du Grand Montréal*, Montréal, Presses de l'université du Québec.

TOMASSIAN, M. (2009). *Pratiques de la négociation dans les projets urbains ou la « fabrique » de décisions concertées en vue de réduire le risque d'acceptabilité sociale*, De Boeck Supérieur, Université de Nice-Sophia Antipolis.

RAPPORT de RECHERCHE

BHERER L. et COLLIN, J.P. (2008) *Étude comparative des modèles de gouvernances et de financement en transport collectif métropolitain*, Montréal, Québec, Institut nationale de la recherche scientifique. Urbanisation, Culture et Société. Repéré à http://pmad.ca/fileadmin/user_upload/documents/etude_transport_20081125.pdf

PUBLICATIONS GOUVERNEMENTALES

AGENCE METROPOLITAINE DE TRANSPORT, (2011). *Plan de développement Accessibilité du réseau AMT*, Adopté par le Conseil d'administration le 7 octobre 2011, par voix de résolution No 11 — CA (AMT)-260

AGENCE METROPOLITAINE DE TRANSPORT, (2014). Budget d'exploitation 2015, *AMT travaille pour vous*. 60 pages. AMT-Budget-exploitation-2014.pdf

AGENCE METROPOLITAINE DE TRANSPORT, (2015), Budget d'exploitation 2014. Repéré à <https://www.amt.qc.ca/Media/Default/pdf/section8/publications/amt-budget-exploitation-2015.pdf>

AGENCE METROPOLITAINE DE TRANSPORT. Service rapide par bus Pie-IX. Repéré à <https://www.amt.qc.ca/fr/actualites/projets/service-rapide-bus-pie-ix#>

ASSEMBLÉE NATIONALE. *Projet de loi n^o76 : loi modifiant l'organisation de la gouvernance du transport collectif dans la région de métropolitaine de Montréal*.

Repéré à

<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-76-41-1.html>

CERTU. (2009). Tramway et bus à haut niveau de service en France : domaines de pertinence en zone urbaine.

COMMUNAUTÉ METROPOLITAINE DE MONTRÉAL, *Prévisions budgétaires 2014 de la Communauté Métropolitaine de Montréal*, 51

pages http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/Budget2014.pdf

Consulté le 23 mars 2014

COMMUNAUTÉ METROPOLITAINE DE MONTRÉAL, *États de lieux concernant les limites territoriales du Grand Montréal*, Cahiers métropolitains, no4, Juin 2014.

http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/periodique/cahiersMetropolitains_no04.pdf

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (2001) Bruxelles, COM 428, final gouvernance européenne un livre blanc.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2015). *Loi sur les sociétés de transport en commun*. Chapitre S-30-01.

European Coopération in science and Technology (COST), Bus à haut niveau de service, caractéristiques fondamentales et recommandations pour la prise de décision et la recherche, Résultats issus de 35 villes européennes, Rapport final — action COST TU0603 (octobre 2007 — octobre 2011). Page 226. Page 4 —

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2015). *Loi sur l'agence métropolitaine de transport*. Chapitre A-7.02

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2015). *Loi sur la communauté métropolitaine de Montréal*. Chapitre C-37.01. Art. 158. Section VI, transport en commun et réseau artériel.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC. *Modalités de versement de l'aide financière de la Société de financement des infrastructures locales du Québec*, Programmes d'aide 2010-2014, Société de financement des infrastructures locales, 8 pages.
http://www.sofil.gouv.qc.ca/pub/Modalitesversement_MTQ_Annexe2_2010-2014b.pdf

MAMROT (2007). *Rapport sur la mise en œuvre de la loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, Gouvernement du Québec, Ministère des affaires municipales et des Régions.
http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/metropole/portrait/rapport_loi_cmm.pdf

MAMROT (2009). La municipalité régionale de Comté, Compétences et responsabilités.
http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/amenagement_territoire/documentation/competences_mrc.pdf

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER. (2010, mai). BHNS quand le bus se fait tram. *Ville Rail et transports, Le magazine des nouvelles mobilités*. pp 1-12. Repéré à
http://www.territoires-ville.cerema.fr/IMG/pdf/TAP_BHNS_cle58f4a7.pdf

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER. (2009). Tramway et Bus à Haut Niveau de Service (BHNS) en France ; domaines de pertinence en zone urbaine. *Mobilités et transports, fiche 12*. Repéré à
http://www.territoires-ville.cerema.fr/IMG/pdf/fiche_CERTU_LepointSur_pertinence_TCSP_cle5e1217.pdf

MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC. (2014). *Budget du MTQ, 2014*. Repéré à
<https://www.mtq.gouv.qc.ca/portal/page/portal/ministere/ministere/organisation/budget>

MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC. (2015). *Aide au transport collectif des personnes et aux immobilisations en transport en commun*, Repéré sur le site de Transports Québec :
<https://www.mtq.gouv.qc.ca/partenairesprives/entrepriseservicestransportrouitier/programmes-aide/Pages/Transport-collectif-personnes-SOFIL.aspx#1>

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (2006). *Examens territoriaux de l'OCDE Villes, compétitivité et mondialisation*, Éditions OCDE, Paris.

SOUCY, C. (2002). *La Réforme de l'organisation municipale au Québec : Bilan et Contexte*. Repéré sur le site du Ministère des Affaires municipales et de la Métropole :
http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/observatoire_municipal/veille/Reforme_municipale_Quebec.pdf

PUBLICATIONS MUNICIPALES

MONTRÉAL-NORD (2015, automne). Projet majeur de développement. *Infonord, le bulletin de l'arrondissement de Montréal-Nord, vol 33, n°2, page 3*.
http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/ARROND_MNO_FR/MEDIA/DOCUMENTS/INFONORD_AUTOMNE%202015_WEB.PDF

SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE LAVAL. (2015). *Budget 2015*. Repéré à

www.stl.laval.qc.ca/userfiles/files/pdf/Budget_operation2015.pdf

SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE LAVAL. (2014). *Budget 2014*, STL. Repéré à <http://www.stl.laval.qc.ca/wp-content/uploads/2013/12/Document-budget-2014.pdf>

RÉSEAU DE TRANSPORT DE LONGUEUIL. (2015). *Budget 2015*, RTL

SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL (2015). *Budget 2015 en bref*, STM.

SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL. *Priorisation des projets d'investissements 2011-2020 de 11,5 G\$*. Repéré à <http://www.stm.info/fr/a-propos/informations-entreprise-et-financieres/priorisation-des-projets-dinvestissements-2011-2020>

VILLE DE MONTRÉAL. Axe Pie-IX. Sur le site ville.montreal.qc.ca. Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=8957_99621783&_dad=portal&_schema=PORTA

VILLE DE MONTRÉAL. Ponts-Trafic. Débit journalier moyen sur les ponts, agglomération de Montréal 1995-2012. Sur le site ville.montreal.qc.ca. Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=6897_82999578&_dad=portal&_schema=PORTAL

VILLE DE MONTRÉAL. (2014). *2014, en bref, budget de fonctionnement*, pp. 18 Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=43_55517618&_dad=portal&_schema=PORTAL#budget

VILLE DE MONTRÉAL. (2014). Arrondissements et services centraux. *Budget de fonctionnement*, pp. 62. Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=43_55517618&_dad=portal&_schema=PORTAL#budget-arr-ser

VILLE DE MONTRÉAL. (2015, 14 octobre). Le comité de travail sur le statut de métropole rend public son rapport. Repéré à <http://www.newswire.ca/fr/news-releases/le-comite-de-travail-sur-le-statut-de-metropole-rend-public-son-rapport-532695101.html>

VILLE DE LAVAL. Budget et programme d'investissement 2014, ville de Laval, 85 pages Repéré à <http://www.laval.ca/Documents/Pages/Fr/Administration/finances/budget-2014.pdf>

DICTIONNAIRES ET ENCYCLOPÉDIES

PIB Montréal. (2008). Repéré à http://fr.wikipedia.org/wiki/Liste_des_villes_par_PIB

CEREMA. (2015) dans le lexique de la gazette des communes. Repéré à <http://www.la gazettedescommunes.com/lexique/cerema/>

Nations Unies — Gouvernance — Qu'est-ce que la bonne gouvernance ? <http://www.un.org/fr/globalissues/governance/>

<http://www.citego.info/?-Gouvernance-urbaine->

Dossier *Gouvernance urbaine*

Citego : Cités territoires gouvernance, site international de ressources documentaires www.citego.info

<http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/gouverner/37700>

<http://www.toupie.org/Dictionnaire/Gouvernance.htm>

<http://www.uvcw.be/bp-gouvernance/bonnes-pratiques.cfm>

<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/metropole>

Définition de *Métropole* consulté le 16 juin 2015

COMMUNICATIONS À CONGRÈS/CONFÉRENCES

BEAULÉ, M. (2015, 22 avril). La planification des transports dans la région métropolitaine de Montréal : peut-on s'inspirer de l'expérience américaine.

http://www.forumurba2015.com/2.1_liste_conferences_2015.html

GILLI, F., LEFÈVRE, C., ROUSSEAU, N. et VITALE, T. (2012, novembre). *Quels pouvoirs pour les territoires métropolitains ?* métropolitiques.eu, introduction au colloque « Gouverner la métropole », tenu le 28, 29, et 30 novembre 2012 à Paris.

STREN, R. (2009). « La gouvernance urbaine : concept, théorie ou approche? » Conférence d'ouverture du Colloque de la Relève VRM – 6^e édition, École d'architecture de l'Université Laval, Québec, 7 mai, 8p.

THIBERT, J. (2015, 25 mars). *Gouverner la région par la collaboration : leçons nord-américaines*. http://www.forumurba2015.com/2.1_liste_conferences_2015.html

VIDÉOS

PRINCE Véronique (11 Août 2011) « *Projet au ralenti* ». TVA NOUVELLES — Reportage.

Repéré à <http://tvanouvelles.ca/video/1105824975001/corridor-reserve-sur-pie-ix-le-projet-retarde/>

SHELLER Mimi (2013, 24 Juin), « *La culture de la voiture aux États-Unis* ». Forum Vies Mobiles. Repéré à <http://fr.forumviesmobiles.org/video/2013/06/24/culture-voiture-aux-etats-unis-954>

PHOTOS

Bus Rapid Transit Examples. [photo]. Repéré à

<http://www.cmt4austin.org/BusRapidTransitExamples.html>

SITES WEB

<http://archivesdemontreal.ica-atom.org/commission-metropolitaine-de-montreal>
www.metrolinx.com

http://www.metrolinx.com/thebigmove/fr/introduction/1_2_GTHA.aspx

<http://www.tenstep.fr/index.htm>

<http://www.tandemvsp.ca/>

<http://mtlunescodesign.com/fr/projet/Reseau-des-villes-creatives-de-IUNESCO>

<https://www.amt.qc.ca/fr/planifier-trajet/autobus/STL/48-E/0#Carte>

Chambre de commerce du Montréal métropolitain. (2014) Produit intérieur brut (PIB).

Repéré à

[http://www.ccmm.qc.ca/fr/metropole/statistiques-economiques/produit-interieur-brut-\(pib\)/](http://www.ccmm.qc.ca/fr/metropole/statistiques-economiques/produit-interieur-brut-(pib)/)