

THÈSE

La nouvelle prédominance du mode partenariat public-privé
dans la production de tramways au Canada

Afin de remplir les exigences du programme
Maîtrise ès arts en Administration publique

Directrice : Professeure Anne Mévellec

Par

Dominic Villeneuve

Université d'Ottawa

4 juillet 2013

Table des matières

RÉSUMÉ	V
INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1 : PROJET DE THÈSE	3
PROBLÉMATIQUE	3
MOTIVATIONS À L'ENDROIT DU SUJET DE RECHERCHE, IMPORTANCE THÉORIQUE ET PERTINENCE ACTUELLE DU PROBLÈME ET DE LA QUESTION GÉNÉRALE.....	4
QUESTION GÉNÉRALE DE RECHERCHE	8
QUESTION SPÉCIFIQUE DE RECHERCHE	9
CHAPITRE 2 : CADRE THÉORIQUE	10
TRANSFERT DE POLITIQUES.....	12
MIMÉTISME INSTITUTIONNEL	22
INSTRUMENTS DE POLITIQUE	24
<i>Approche fonctionnaliste</i>	24
CHAPITRE 3 : HYPOTHÈSES ET MÉTHODOLOGIE	30
HYPOTHÈSES DE RECHERCHE	30
<i>H1 – Transfert de politique ou mimétisme institutionnel</i>	30
<i>H2 – Polyvalence des PPP</i>	31
MÉTHODOLOGIE.....	31
<i>Opérationnalisation des concepts en vue de la recherche</i>	33
<i>Stratégie de vérification</i>	35
<i>Grille d'analyse</i>	39
CHAPITRE 4 : ÉTUDES DE CAS	43
ÉTUDE DE CAS N° 1 - EDMONTON	43
<i>Présentation de la ville</i>	43
<i>Historique des transports collectifs</i>	44
<i>Tracé sud-est vers l'ouest - Valley Line (ppp en cours)</i>	49
ÉTUDE DE CAS N° 2 - OTTAWA	59
<i>Présentation de la ville</i>	59
<i>Historique des transports collectifs</i>	60
<i>Tracé Nord-Sud (PPP annulé)</i>	62
<i>Tracé Est-Ouest - Ligne de la confédération (PPP en cours)</i>	71
ÉTUDE DE CAS N° 3 - TORONTO.....	78
<i>Présentation de la ville</i>	78
<i>Historique des transports collectifs</i>	79
<i>Métro Eglinton Ouest</i>	81
<i>Tracé Eglinton Crosstown en surface</i>	82
<i>Tracé Eglinton Crosstown hybride (surface – tunnel - surface) – version 2007</i>	83
<i>Tracé Eglinton Crosstown en sous-terrain</i>	88
<i>Tracé Eglinton-Scarborough Crosstown – Eglinton en sous-terrain et Scarborough en surface</i>	89
<i>Tracé Eglinton Crosstown hybride (surface – tunnel - surface) – version 2012</i>	91
CHAPITRE 5 : ANALYSE ET RÉSULTATS	97
H1 – TRANSFERT DE POLITIQUE OU MIMÉTISME INSTITUTIONNEL.....	98

<i>Grille d'analyse - Transfert de politique</i>	103
<i>Retour sur la grille d'analyse H1</i>	104
H2 – POLYVALENCE DES PPP	118
<i>Grille d'analyse - Polyvalence des PPP</i>	121
<i>Retour sur la grille d'analyse H2</i>	122
CHAPITRE 6 : CONCLUSION	139
ANNEXE 1 – LISTE DES SITES WEB OFFICIEL CONSULTÉS	144
BIBLIOGRAPHIE	145
LITTÉRATURE SCIENTIFIQUE	145
LITTÉRATURE GRISE ET SOURCE JOURNALISTIQUE.....	151
EDMONTON - LITTÉRATURE GRISE ET SOURCES JOURNALISTIQUES	151
OTTAWA - LITTÉRATURE GRISE ET SOURCES JOURNALISTIQUES	156
TORONTO - LITTÉRATURE GRISE ET SOURCES JOURNALISTIQUES.....	161

Liste des figures

Figure 1 - Typologie des instruments de Howlett et Ramesh	27
Figure 2 - Carte du réseau existant - tramway d'Edmonton	47
Figure 3 - Carte du tramway <i>Valley Line</i>	50
Figure 4 - Carte de la ligne de la confédération	76
Figure 5 - Carte originale du tramway Eglinton Crosstown (Transit City 2007).....	85
Figure 6 - Carte des tramways approuvés Metrolinx	94

Liste des tableaux

Tableau 1 - Grille d'analyse non complétée	42
Tableau 2 - Historique et mode de financement du tramway existant à Edmonton.....	45
Tableau 3 - Historique des transports collectifs d'Ottawa	61
Tableau 4 - Historique des transports collectifs de Toronto.....	80
Tableau 5 - Grille d'analyse - Transfert de politique	103
Tableau 6 - Grille d'analyse - Polyvalence des PPP	121

Liste des abréviations

Abréviation	Signification
CCN	Commission de la capitale nationale
CTT	Commission des transports de Toronto
NAIT	<i>Northern Alberta Institute of Technology</i>
ORTEP	<i>City of Ottawa Rapid Transit Expansion Program</i>
PPP	Partenariat public-privé
SLR	Système léger sur rail
TCSP	Transport collectif en site propre
TLR	Train léger sur rail

Résumé

Afin de comprendre pourquoi tous les nouveaux projets de tramways en cours de développement au Canada sont réalisés en mode partenariat public-privé (PPP) plutôt que grâce au mode traditionnel (gestion publique) utilisé par le passé, cette recherche porte sur trois projets de tramways présentement en cours de réalisation (Edmonton, Ottawa et Toronto). À l'aide de trois études de cas, nous explorons l'argumentaire entourant chacune des décisions menant au choix du mode de gouvernance PPP ainsi que la forme prise par ce PPP. Nous démontrons que dans tous les cas, il est possible d'observer les mécanismes du transfert de politique, tant volontaire que coercitif. Nous croyons que le transfert de politique peut donc fournir un élément de réponse à notre question. De plus, l'argumentaire utilisé par les acteurs locaux pour justifier le choix du mode PPP, bien que semblable sur plusieurs points, comporte tout de même une combinaison de justifications unique à chacun des cas, ce qui nous laisse croire que le PPP est un instrument de politique polyvalent. Ces constats démontrent l'intérêt de prendre en considération les transferts de politique au niveau municipal et non seulement les transferts qui prennent place entre les États nationaux.

To understand why all new light rail projects under development in Canada are carried out in public-private partnership (P3) rather than through the traditional mode (public administration) that prevailed in the past, this research explores three light rail projects currently underway in Edmonton, Ottawa and Toronto. We study the arguments surrounding each decision leading to the choice of P3 governance. We show that in all cases, it is possible to observe the mechanisms of policy transfer, whether voluntary or coercive. Moreover, the argument used by local actors to justify the choice of P3, although similar in several respects, still forms a unique combination of justifications for each case, which leads us to believe that P3s are a versatile policy instrument. These findings demonstrate the importance of taking into account policy transfer at the municipal level and not only transfers that take place between national states.

Mots-clés

Transports collectifs, tramway, politiques publique, partenariat public-privé, PPP, système léger sur rail, SLR, train léger sur rail, TLR, transfert de politique, instrument de politique, gouvernance, *LRT, policy transfer, policy instrument, public transit policy, 3P, P3, public-private partnership, governance*

Remerciements

Je tiens à remercier ma superviseure, la professeure Anne Mévellec pour ses conseils, son soutien, son aide précieuse et ses commentaires tout au long de ce projet. Ça valait bien plus que toutes les petites boules de neige ramenées au long de mes voyages...

Merci à la professeure Geneviève Tellier pour ses commentaires judicieux lors de la soutenance du projet de thèse.

Merci à mon collègue étudiant James Johnston qui a permis de débiter le débroussaillage du cas ottavien lors de nos travaux conjoints au baccalauréat.

Merci à mon amie Isabelle Villeneuve (aucun lien familial) sans l'aide de qui je n'aurais pu obtenir les bourses externes qui ont aidé à la réalisation de ce projet et pour son soutien moral tout au long l'échafaudage de cette thèse.

Merci à ma famille et mes colocs de m'avoir enduré et soutenu lors des périodes de stress de fin de session!

Cette recherche a été financée par le Conseil de recherches en sciences humaines.



Conseil de recherches en
sciences humaines du Canada

Social Sciences and Humanities
Research Council of Canada

Canada

Introduction

Plusieurs villes d'Europe et d'Amérique du Nord se sont récemment dotées de nouveaux systèmes de tramways. Certains auteurs parlent d'une renaissance de ce mode de transport (Layton, 2002). Cette infrastructure mouvante et très visible donne une image de dynamisme et de modernité aux villes qui l'ont implantée. Ce retour des tramways touche aussi des villes canadiennes qui planifient se doter d'un nouveau tramway ou d'ajouter de nouvelles lignes à un réseau existant; par exemple, des projets de tramway existent en ce moment à Québec, Montréal, Ottawa, Toronto, Mississauga, Hamilton, Waterloo, Winnipeg et Edmonton à différents stades de développement. Tout comme le métro, le tramway est considéré comme un mode de transport écologique en raison de son alimentation électrique et de son fonctionnement sans émissions de gaz à effets de serre (Ottawa, 2010, p. 9), mais il est assurément moins complexe à mettre en place que le métro. De plus, on attribue au tramway un certain charme comparé aux autobus diesel fréquemment utilisés pour fournir les services de transports collectifs. Ce charme associé à un confort supérieur lui permet d'attirer un grand nombre d'usagers aux transports collectifs qui auraient, sans cette option, utilisé la voiture individuelle (R. Cervero & Duncan, 2002). Tous ces attributs rendent le tramway attrayant pour les grandes villes qui sont aux prises avec des problèmes de congestion routière et qui veulent réduire les émissions de gaz à effet de serre. Toutefois, ce type de projet nécessite de lourds investissements et il s'agit d'une infrastructure complexe, difficile à mettre en place et qui demande de grands efforts de la part des administrations publiques locales. En effet, les transports collectifs sont généralement du domaine de responsabilité des

gouvernements locaux, mais ils n'ont pas nécessairement les ressources essentielles à la mise en place de nouveaux tramways.

La problématique, développée dans le premier chapitre, présente le fait que tous les nouveaux projets de tramways au Canada sont réalisés en partenariat public-privé et s'attarde à la signification de ce changement. Nous y proposons notre question de recherche. Dans le deuxième chapitre, nous présentons notre cadre théorique qui utilise l'approche par les instruments et les transferts de politique et le mimétisme institutionnel. Nous y présentons les principaux écrits sur ces trois objets théoriques. Dans le troisième chapitre, nous exposons les hypothèses que nous avons développées pour répondre à notre question de recherche ainsi que la méthodologie mise en branle pour réaliser notre étude. Le quatrième chapitre représente le cœur de notre thèse et nous y brosons le tableau des trois projets de nouveaux tramways réalisés en mode partenariat public-privé qui constituent notre objet de recherche. Dans le cinquième chapitre, nous proposons notre analyse et nos conclusions.

Chapitre 1 : Projet de thèse

Problématique

Depuis plusieurs décennies, les projets de tramways ont été construits et opérés sous la responsabilité et la gestion du secteur public; par exemple le système de tramway d'Edmonton réalisé dans les années 1980 (Tingley, 2011) ainsi que les lignes 509 Harbourfront lancée en 1989 (Transit Toronto, 2009) et 510 Spadina construite en 1997 (Transit Toronto, 2012a) à Toronto. Cependant, en consultant les documents produits par les villes canadiennes pour présenter leurs nouveaux projets de tramways, nous constatons qu'il est généralement proposé de réaliser ces projets en partenariat public-privé (PPP¹). À partir de la nouvelle ligne de tramway *Canada Line* à Vancouver réalisée pour accueillir les visiteurs aux Jeux olympiques de 2010, il semble que tous les nouveaux projets de tramways au Canada sont projetés en PPP. Cela constitue une surprise, car selon la littérature sur le développement des transports collectifs en Amérique du Nord, les PPP sont une rareté pour ce type de politiques publiques (Cohn, 2006; Phang, 2007, p. 214) alors qu'on ne se surprend pas de la fréquence élevée de ce mode de gouvernance pour d'autres types de projet : autoroutes, hôpitaux, ponts, etc. Nous croyons qu'il s'agit là d'un important changement quant au choix des instruments de politiques publiques, car, comme le mentionne Cohn (2006), bien que ce mode de gouvernance des transports collectifs soit répandu ailleurs dans le monde, il n'existait que très peu de PPP pour les tramways en Amérique du Nord avant celui-là. Cette popularité croissante des PPP pour la création de nouvelles lignes de tramways au Canada inspire notre questionnement. Nous nous interrogeons sur cette nouvelle prédominance du mode partenariat public-privé dans la production de nouvelles

¹ Aussi appelé *P3* ou *3P* en anglais et *PFI* en Grande- Bretagne

lignes de tramways au Canada en tant que changement radical et généralisé dans le choix des instruments de politiques publiques par les gouvernements locaux.

En observant comment les autorités municipales en viennent à décider d'adopter le mode PPP pour ces nouvelles infrastructures dans trois projets distincts réalisés dans deux provinces canadiennes, nous cherchons à expliquer la généralisation de ce mode de gouvernance pour ces projets. Nous abordons cette recherche avec un certain préjugé défavorable aux PPP, car, à la suite de plusieurs auteurs (Bovaird, 2004; Burlone, 2006; Cohn, 2008; Flinders, 2004; Hodge, 2004; Rouillard & Hudon, 2007; Rouillard, 2006; Siemiatycki, 2007) nous considérons que ceux-ci conduisent parfois à un problème de « déficit démocratique » au niveau de la gouvernance. Nous considérons que les PPP entraînent une certaine perte de contrôle décisionnel des élus locaux sur l'aménagement du territoire. Nous estimons d'ores et déjà que les différents ordres de gouvernement ont généralement des avis divergents sur les partenariats public-privé. Alors que les gouvernements fédéral et provinciaux sont généralement favorables, certaines études semblent plutôt montrer que les autorités municipales sont neutres relativement aux PPP (Hamel & INRS-Urbanisation, 2007). En revanche, nous ne pouvons pas expliquer ces différences ni confirmer cette appréhension. Ce projet pourra nous permettre à tout le moins de la documenter.

Motivations à l'endroit du sujet de recherche, importance théorique et pertinence actuelle du problème et de la question générale

Nous nous intéressons aux projets de tramways en tant que politiques publiques, du fait que les politiques de transport en commun sont au cœur de l'action publique des métropoles

occidentales sous plusieurs angles : coûts, caractère structurant pour la ville elle-même, visibilité, inscription dans le paradigme du développement durable – nouvel urbanisme et croissance intelligente (Offner, 2001). Les projets de tramway nécessitent de gros investissements, sont très complexes, se réalisent sur le long terme et laissent une infrastructure durable, ce qui leur donne une certaine importance politique. Par ailleurs, ces infrastructures influencent le développement et l'aménagement du territoire à long terme, ce qui vient encore renforcer leur importance relative pour les gouvernements municipaux. D'autre part, un certain nombre de municipalités canadiennes projettent de nouveaux tramways et nous considérons que les connaissances générées par cette recherche pourraient être utiles aux décideurs publics de ces villes.

Comme il s'agit d'un nouveau phénomène pour ce type de politiques publiques, celui-ci n'a pas été beaucoup documenté dans la littérature scientifique. En fait, il n'y a qu'un seul projet de tramway canadien documenté sous l'angle de la gouvernance en PPP, celui de la *Canada Line* de Vancouver. Pourtant, la gouvernance et les PPP sont des sujets qui suscitent beaucoup d'intérêt dans la littérature en Administration publique. Des revues entières y sont consacrées (par exemple les revues *Gouvernance*, *Journal of Public Administration and Governance*, *Territory, Politics, Governance*, *European Public Private Partnership Law Review*, *The PPP Journal*, etc.). Cette recherche désire s'inscrire dans cette prolifique discussion scientifique sur les nouveaux modes de gouvernance. D'ailleurs, il existe beaucoup d'études qui documentent des projets de PPP pour d'autres types de politiques publiques. Les connaissances générales sur les PPP s'appliquent ici, mais il est pertinent de se demander s'il existe des spécificités pour ce type particulier de projet. De plus, l'action publique locale, les politiques publiques locales sont très peu documentées au Canada et

cette recherche désire ainsi ajouter à ce corpus de connaissances. Le cas de Vancouver étant le seul documenté à notre connaissance dans la littérature scientifique, nous proposons d'ajouter trois nouveaux cas : Edmonton, Ottawa et Toronto. Nous croyons qu'en utilisant les connaissances existantes sur Vancouver (Cohn, 2006, 2008; Siemiatycki, 2005, 2006, 2007) et les nouvelles connaissances sur les trois cas que nous documentons, il nous est permis d'établir une certaine généralisation à propos des projets de tramways au Canada. Ce programme nous amène à documenter l'historique de ces projets ainsi que du processus de décision entourant le choix du mode PPP pour chacun des cas.

En inscrivant notre projet dans l'approche de l'Administration publique sous l'angle des politiques publiques, nous avons réalisé un travail empirique en décrivant les projets, en documentant le processus de décision menant au choix de l'option PPP et en analysant l'argumentaire propre à chacun des cas. Dans un premier temps, nous avons produit trois études de cas relatant l'historique et la décision d'opter pour le partenariat public-privé pour chacune des trois villes. Cette étape nous a permis de décrire le contexte, les acteurs et la dynamique autour du choix de l'instrument PPP dans les trois cas sélectionnés. Dans un deuxième temps, nous avons analysé et comparé ces trois études de cas. Tout d'abord afin de vérifier si le choix d'opter pour un PPP a été influencé par un transfert de politique ou une forme de mimétisme institutionnel. Nous nous sommes aussi questionnés sur le rôle des ordres supérieurs de gouvernements (fédéral et provincial) dans ce choix municipal. Dans un deuxième temps, nous avons comparé les arguments mis de l'avant lors du choix de développer les nouveaux tramways à l'aide du PPP.

Notre projet comporte deux niveaux de généralité. D'un côté, en explorant dans le détail trois cas différents de projets de tramways en PPP, nous pouvons établir pour chacun des cas le contexte spatio-temporel du projet de PPP. D'un autre côté, grâce à l'étude de trois cas dans deux provinces ainsi que la prise en compte du cas de Vancouver déjà documenté dans la littérature scientifique, nous pouvons produire un début de généralisation au niveau canadien. Nous croyons que s'il n'existe pas de différences notoires entre les provinces alors une généralisation au niveau canadien sera possible, entre autres à cause du rôle uniforme du gouvernement fédéral pour toutes les villes canadiennes. Ces trois cas réputés semblables nous permettent de rechercher les éléments communs ou différents. Nous pourrions ensuite mettre en contexte ces trois cas et celui de la *Canada Line* de Vancouver. Le cas de Vancouver n'ayant pas fait l'objet de recherche sur le transfert de politique ni sur le choix des instruments, la comparaison systématique ne sera pas possible. Néanmoins, les informations du cas vancouverois viendront, lorsqu'existantes confirmer ce que nous avons déjà trouvé ailleurs. Par contre, l'absence de corroboration de nos indicateurs dans le cas vancouverois ne viendrait pas remettre en cause nos conclusions. En effet, cela n'atteste pas que ces indicateurs n'existent pas dans le cas de la *Canada Line* mais signifie plutôt qu'ils ne sont pas explicitement mentionnés dans les articles pris en compte pour notre analyse de ce cas. Comme l'affirme Tellier (2011, p. 110), il n'existe que trop peu d'études comparatives entre les provinces et en prenant compte de trois provinces différentes, notre étude vient s'ajouter à cette littérature.

Question générale de recherche

La recherche en Administration publique s'intéresse aux changements. Que l'on pense aux études sur les politiques publiques, les réformes administratives ou à celles portant sur le passage du gouvernement à la bonne gouvernance, les politistes et les chercheurs en Administration publique se questionnent lorsqu'ils observent un changement, soit pour en expliquer la cause, pour en évaluer les répercussions ou pour repérer les actions des divers acteurs du processus des politiques publiques (voir par exemple : P. A. Hall, 1993; Lindblom, 1959; Muller, 1992; Pierson, 1993; Streek & Thelen, 2005; True, Jones, & Baumgartner, 1999). Comme l'explique Hassenteufel (2008, p. 225), le changement est un sujet d'intérêt : « [...] la capacité à agir sur la société et sur l'économie est au fondement même de la légitimité politique. Et c'est bien le changement qui atteste le mieux de cette capacité d'action du politique ». Cette recherche, voulant s'inscrire dans le champ de l'Administration publique en tant que discipline universitaire veut, elle aussi, comprendre un changement particulier. Celui du passage généralisé du mode traditionnel de la gestion publique au mode partenariat public-privé pour la mise en œuvre et le développement des nouveaux projets de tramways au Canada. La temporalité de ce changement est aussi intéressante. En effet, il s'agit plus d'un changement abrupt que graduel, en rupture avec une façon de faire existant depuis longtemps. Ce type de changement est plutôt rare, mais comme l'indique True et coll. (1999, p. 155) : « *[p]olitical processes are generally characterized by stability and incrementalism, but occasionally they produce large-scale departures from the past* ».

Question spécifique de recherche

Nous formulons notre question spécifique de recherche ainsi : « **comment expliquer que les projets de développement de tramways au Canada qui étaient, jusqu'aux années 2000, toujours réalisés par le secteur public soient dorénavant réalisés en partenariat public-privé? Pourquoi observe-t-on un tel engouement pour un phénomène rare en Amérique du Nord avant cette date? »**

Chapitre 2 : Cadre théorique

Nous présentons dans ce chapitre les composantes théoriques que nous empruntons à l'approche par les instruments, au mimétisme et au transfert de politique. Lors de la construction d'un ancrage théorique pour ce projet de recherche, nous avons tout d'abord tenté de trouver une théorie permettant d'expliquer et de prévoir la nouvelle prédominance des PPP pour les projets de tramways. Nous avons préliminairement cherché chez les théoriciens du choix des instruments. Au cours de nos lectures, nous avons trouvé deux théories qui se prêtaient à cet exercice : la théorie du *public choice* et la théorie néomarxiste du choix des instruments. D'après Howlett et Ramesh (1995, p. 158), la théorie du *public choice* avance que dans une démocratie, la dynamique des comportements égoïstes par les électeurs, les politiciens et les bureaucrates favorisent une tendance croissante à taxer, dépenser, réglementer et nationaliser le secteur privé. Ils ajoutent que « [...] *democratic politics leads states to choose instruments that provide concentrated benefits to marginal voters while spreading the cost to the entire population* » (idem). Cette théorie fait donc la prédiction que pour ces raisons, les gouvernements tendront à choisir des instruments de politique qui ne révèlent pas leurs coûts aux électeurs-payeurs de taxes (idem). Cela s'apparente aussi à la théorie de l'illusion fiscale selon laquelle « [les électeurs] ne sont pas conscients du fardeau réel de la fiscalité : ils ont l'impression d'être moins taxés qu'ils le sont en réalité, parce qu'une bonne partie des impôts est masquée d'une façon ou d'une autre » (Blais, 1982, p. 786). Bien que cette théorie pourrait justifier le choix du mode PPP en s'appuyant sur le secret commercial qui les entoure et qui permet parfois de cacher leurs coûts réels, elle n'explique pas vraiment le passage d'un avant « tout public » à un après « tout PPP ».

La théorie néomarxiste du choix des instruments proposée par Baxter-More (1987) suggère que le choix des instruments se fera en évaluant le pouvoir politique et économique des populations cibles ainsi que les degrés de coercition et d'intrusion de chaque instrument.

Les élus feront leur choix en connaissance de cause :

Both the intrusiveness of instruments and the coerciveness of supporting sanctions will vary inversely with the power of the target group – i.e., that governments will select more intrusive instruments and/or more coercive sanctions compliance from less powerful or less influential groups (e.g. labour), and less intrusive instruments and/or less coercive sanctions when dealing with large corporations and other powerful actors (ibid. p. 346).

Pour Baxter-Moore, ce qui importe aux élus dans le choix de l'instrument est donc la dimension de distribution du pouvoir. À l'aune de cette analyse, le choix d'un PPP pourrait être perçu comme une forme de sanction contre les syndicats ou à tout le moins une dégradation des conditions d'emplois, les employés des consortiums privés réalisant les PPP étant généralement non syndiqués tandis que le modèle traditionnel faisait appel aux employés syndiqués du secteur public (Holden, 2009, p. 322; Siemiatycki, 2005, p. 78). De plus, le PPP donne beaucoup plus de marge de manœuvre aux grandes corporations dans la façon d'exécuter les travaux ou de gérer les opérations que le modèle traditionnel de projets gérés par le secteur public. Mais encore une fois, cette théorie explicative ne parvient pas à élucider le passage d'un avant « tout public » à la situation actuelle où le PPP semble être généralisé. Comme aucune de ces deux théories ne nous a semblé convaincante pour expliquer et prédire le phénomène de changement qui nous intéresse, nous en sommes venus à construire notre propre cadre théorique à l'aide d'emprunts d'outils théoriques provenant de trois approches : le transfert de politique publique, le mimétisme institutionnel et l'approche par les instruments. Dans un premier temps, nous présentons le transfert de

politique, ensuite nous exposons le mimétisme institutionnel pour finalement présenter l'approche par les instruments.

Transfert de politiques

Nous considérons que le concept de transfert de politique peut être retenu comme facteur explicatif du changement observé par l'adoption du mode PPP pour les nouveaux projets de tramways. Dolowitz et Marsh (1996, p. 344) définissent le transfert de politique en tant que : « [...] *a process in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions etc. in one time and/or place is used in the development of policies, administrative arrangements and institutions in another time and/or place* ». Ils présentent deux formes de transfert : le transfert volontaire et le transfert coercitif ainsi que les moyens de les identifier (ibid., p. 346). Nous utilisons les critères qu'ils présentent pour déceler l'existence de transfert de politique comme facteur explicatif du passage au PPP pour les tramways. On pense souvent au transfert de politique entre les pays, mais certains auteurs se sont plutôt penchés sur les transferts de politiques entre les villes. Nous nous inspirerons entre autres de Marsden et coll. (2011) ainsi que de Sager (2004) qui se sont intéressés en particulier sur les mécanismes du transfert de politiques parmi les gouvernements municipaux. Comme l'ont démontré Marsden et coll. (2011), les transferts de politique sont pratiques courantes au niveau des municipalités lors de la réflexion entourant l'élaboration de politiques de transports collectifs. Du côté théorique, nous avons trouvé peu de recherches qui tentent de relier la prolifération des PPP et les effets du transfert de politique, nous croyons que cela rend cette étude intéressante de ce point de vue puisqu'elle viendra ajouter de nouveaux éléments empiriques à une littérature plutôt clairsemée.

Comme mentionné précédemment, de nombreuses villes ont choisi de se doter de nouveaux tramways en PPP dans un court laps de temps. Nous croyons pertinent de nous demander si cette réplique du choix d'utiliser le PPP comme instrument provient d'un certain apprentissage et de transfert de politiques entre les municipalités. Comme le mentionnent Marsden et coll. (2011, p. 501), plusieurs chercheurs « *have been turning their attention to the role of cities as agents of change capable of exerting influence across a range of administrative governance scales from regional to supranational* ». Ils se demandent comment les villes découvrent les nouvelles pratiques et nouveaux projets de transports durables qui n'existent pas encore dans leurs contextes respectifs (ibid., p. 502). À cet effet, ils ont étudié les processus de transfert de politiques de trente innovations de transports durables en Europe du Nord et en Amérique du Nord (idem). Ils ont découvert que les acteurs qui procèdent aux transferts de politiques ont de la difficulté à identifier la nature exacte de ce transfert, mais que tous les acteurs interviewés pouvaient établir les avantages qu'ils avaient retirés en cherchant à apprendre des leçons des autres villes (ibid. p. 508). Les acteurs ont aussi indiqué qu'ils continuent à chercher des apprentissages dans les autres villes (idem). Un des mécanismes clairement identifiés pour expliquer ce transfert de politiques et ce partage de leçons est le voyage d'études dans les autres villes (ibid., p. 509). Selon Marsden et coll., ce comportement est très variable et dépend de plusieurs facteurs :

The extent to which this occurs varies between cities and over time within a city and is dependent partly on the organisational learning culture which is strongly shaped by the attitude of key individuals in senior management who encourage new ideas and active staff learning and engagement (idem).

Les auteurs ont aussi noté un problème particulier, les villes partagent aisément leurs succès, mais beaucoup moins leurs problèmes, ce qui est malheureux, car bien des apprentissages peuvent provenir des erreurs (les nôtres ou celles des autres) (ibid., p. 510).

Finalement, cette étude a démontré que les apprentissages ainsi réalisés par les villes constituent une partie importante du processus de développement de transports durables (idem). Cette question des apprentissages entre les villes doit être abordée lors de notre recherche comparant Edmonton, Toronto et Ottawa. Notre protocole de recherche vise entre autres à vérifier si ces villes ont appris l'une de l'autre ou si elles ont toutes deux appris d'un tiers exemple en commun. L'étude de Marsden et coll. est doublement intéressante, car en plus de se pencher sur le transfert de politique au niveau municipal, elle étudie en particulier les politiques de transport durable. Marsden et coll. (2011) ont démontré dans leur article que le transfert de politiques a bel et bien cours au niveau des politiques de transports collectifs. Peut-être pourrions-nous observer ces mécanismes au niveau du transfert du PPP comme instrument spécifique de la mise en place de nouvelles lignes de tramway.

Dans leur article fondamental sur les transferts de politique, Dolowitz et Marsh (1996) présentent la littérature scientifique existante et expliquent les multiples aspects des transferts de politique. Ils définissent tout d'abord ce dont il s'agit comme nous l'avons déjà mentionné plus haut. Ils précisent ensuite que l'on peut classer les transferts en deux grandes catégories : les transferts volontaires et les transferts coercitifs (ibid. p. 344). Les transferts volontaires comprennent les cas où : « *policies implemented elsewhere were examined by rational political actors for their potential utilization within another political system* » (ibid., p. 345). Les transferts coercitifs sont ceux où un gouvernement force (de façon explicite ou non) un autre à adopter une politique publique particulière (ibid., p. 347). Ils présentent deux types de transferts coercitifs : directs et indirects. Les transferts coercitifs directs sont ceux où : « *one government forces another to adopt a policy* » (idem). Ils donnent l'exemple du gouvernement des États-Unis qui a forcé les gouvernements européens à adopter des lois

anti-cartel (idem). Selon eux, ce type de transfert direct est plutôt rare entre pays, mais plus fréquent quand des organisations supra étatiques (par exemple la Banque mondiale ou l'Union européenne) sont impliquées (ibid., p. 348). Les transferts coercitifs indirects sont plutôt le fruit d'externalités, ou d'interdépendance fonctionnelle entre les États (idem). Ils donnent l'exemple du Canada qui a essentiellement adopté les lois américaines de protection environnementale subissant les effets de la pollution étatsunienne et des ses règles environnementales de son côté de la frontière. Il est important de noter que malgré cette dichotomie entre transfert volontaire et coercitif, les deux peuvent coexister : « *many cases of transfer involve both voluntary and coercive elements* » (Dolowitz & Marsh, 2000, p. 14).

Parmi les acteurs qui participent aux transferts, Dolowitz et Marsh (1996) identifient les élus, les partis politiques, les fonctionnaires, les groupes d'intérêts, les entrepreneurs politiques et experts, et les institutions supranationales (ibid., p. 345). Ils s'interrogent aussi sur ce qui est transféré dans les transferts de politiques. Ils en arrivent à la conclusion que les transferts peuvent inclure : « *policy goals, structure and content; **policy instruments** or administrative techniques; **institutions**; ideology; ideas, attitudes and concepts; and negative lessons* » (ibid., p. 350, souligné par nous). Ils présentent aussi les divers degrés de l'intensité du transfert qui existent sur un continuum allant du transfert parfait à la simple inspiration. Leur échelle se présente comme suit : copie conforme, émulation, hybridation, synthèse, inspiration (ibid., p. 351). Ils présentent ensuite plusieurs facteurs contraignant le transfert, entre autres la complexité d'un programme qui peut le rendre plus difficile à transférer (ibid., p. 353). Finalement, ils concluent que le transfert est un phénomène important pour l'étude des politiques publiques puisqu'il est fréquemment observé (ibid., p. 357). Notre étude permettra d'examiner si des mécanismes de transferts de politique sont mis en place,

contribuant à persuader les gouvernements municipaux à opter pour le mode PPP. Nous considérerons la présence de transfert de politique dans nos trois cas grâce à une grille d'analyse basée sur les questions qui permettent d'identifier le transfert de politique selon Dollowitz et Marsh (2000) que nous présenterons dans le détail dans la section intitulée Grille d'analyse à la page 39.

Dollowitz et Marsh (2000, p. 6) se sont penchés de nouveau sur l'étude du phénomène des transferts de politique et nous informent dans un article paru à la suite du premier que les transferts de politiques sont de plus en plus fréquents et qu'ils sont facilités par les nouvelles technologies de l'information. Ils associent cette augmentation du phénomène de transfert de politiques à l'importance croissante du rôle des organisations internationales et à la mondialisation de l'économie qui mènent les pays à chercher à imiter leurs pairs en exerçant une pression homogénéisante sur eux (ibid., p. 7). Dollowitz et Marsh (2000, p. 8) présentent six questions qui permettent d'étudier les transferts dont nous nous inspirons pour explorer la question du transfert de politique dans chacun de nos cas :

Why do actors engage in policy transfer? Who are the key actors involved in the policy transfer process? What is transferred? From where are lessons drawn? What are the different degrees of transfer? What restricts or facilitates the policy transfer process? [...] How is the process of policy transfer related to policy "success" or policy "failure"?

Ils nous apprennent aussi que les transferts de politique peuvent être utilisés en recherche comme une variable dépendante ou indépendante : « *we can seek to explain the process of policy transfer or we can use policy transfer to explain policy outcomes* » (idem). Leur étude des transferts a aussi révélé que les consultants jouent un rôle de plus en plus déterminant dans le transfert de politique, qu'ils agissent à titre d'individus ou à travers une corporation (ibid., p. 10). Ces consultants ont un rôle crucial, car ils informent les décideurs

publics des pratiques d'excellence (*best practices*) utilisées ailleurs sans pourtant communiquer le contexte autour des politiques originales qui feront l'objet du transfert (*idem*). Nous tentons d'identifier le rôle ou à tout le moins de déceler la présence de consultants à travers nos études de cas. Les articles relatant le cas de Vancouver font état de l'importance des acteurs privés, spécifiquement les consultants dans le processus de décision menant au choix du mode PPP. Comme nos cas semblent a priori similaires à celui de Vancouver et que le PPP comporte d'emblée une partie privée, nous estimons très probable la présence d'acteurs privés dans les cas que nous étudierons.

Dolowitz et Marsh (2000, p. 12) se sont aussi penchés sur les différents ordres de gouvernements impliqués dans le transfert. Ils indiquent avoir observé des transferts tant au niveau international entre États nationaux qu'entre les diverses composantes d'États fédérés (entre États ou provinces). Ils terminent leur article avec la prescription suivante : « *when examining the development of policy we should always establish whether policy transfer has occurred* » (Dolowitz & Marsh, 2000, p. 21). Nous tentons de mettre cette recommandation en pratique en observant les décisions d'opter pour le mode PPP pour les trois projets de tramways que nous étudions.

Saurugger et Surel (2006) ont étudié les pays nouvellement admis dans l'Union européenne pour voir comment ce changement a pu affecter le cadre institutionnel et le contenu des politiques publiques de ces pays. Ils estimaient pouvoir observer l'opération de mécanismes de transfert de politique à travers ces changements (*ibid.*, p. 183). Pour ce faire, ils ont utilisé le cadre théorique présenté par Dolowitz et Marsh (2000) pour analyser ces changements et se sont penchés en particulier sur « la question des sources des transferts

institutionnels, l'identification du contenu des transferts et plus particulièrement des instruments d'action publique mobilisés » (ibid., p. 193). Il est intéressant de constater que cette étude de Saurugger et Surel que nous avons consulté en préparation de cette revue de littérature utilise un cadre théorique presque identique au nôtre. Si leur but est différent, l'appareillage théorique de ces auteurs mise comme nous sur le transfert de politiques et en particulier le transfert d'instruments de politique. Selon eux, « les instruments de transfert politique ne sont pas seulement des outils créés pour résoudre des problèmes. Leur analyse détaillée permet de comprendre les jeux de pouvoir et de légitimité que nous pouvons observer [...] » (ibid., p. 201). Nous estimons que l'utilisation de cadre théorique similaire par des auteurs établis et publiés dans une revue réputée valide la pertinence de notre cadre théorique.

Chris Holden (2009) s'est penché sur le transfert de PPP comme politique publique dans le secteur de la santé en Grande-Bretagne. Cette étude est particulièrement intéressante pour nous, car elle se penche sur le transfert de PPP spécifiquement. Selon Holden, le ministère de la santé britannique joue un rôle important dans le transfert de politique des PPP pour la construction d'hôpitaux qu'il tente d'exporter (transférer) dans les pays en développement ainsi que dans le pays de l'Europe de l'Est et au Canada (ibid., p. 314). Il a observé plusieurs composantes du gouvernement britannique qui tentent d'influencer le transfert de ce type de politiques en utilisant son ascendant dans les organisations internationales ainsi que dans sa diplomatie bilatérale (idem). Mais il a aussi remarqué que les acteurs privés jouent un rôle très important dans ce type de transfert même si la littérature scientifique sur les transferts ne s'en préoccupe pas beaucoup. Par exemple, Holden (ibid., p. 328) indique : « *[i]nternational institutions, donor governments and private consultancies,*

therefore, all act as conduits for policy transfer rather than simply as neutral advisors ». À travers nos trois études de cas, nous porterons une attention particulière au rôle des entreprises privées dans le transfert de politique. Un des aspects intéressants que l'étude de Holden révèle est le risque que les intérêts purement économiques finissent par prendre le pavé sur les intérêts spécifiques au secteur de politique visé : « *export strategies have economic goals, whereas health policy has primarily social and equity-oriented goals, the potential for conflicts of interest and the downgrading or subsumption of health policy's social and development goals is significant* » (ibid., p. 316). L'implication des acteurs du secteur privé dans les mécanismes de transfert de politique peut en venir à créer un cercle vertueux ou leur implication comme consultant sert à renforcer leur rôle comme fournisseur de politique à travers les PPP : « *[t]he key role of consultancies in PPP/PFI advice and implementation, both domestically and abroad, potentially creates a self-reinforcing process in which greater private sector involvement is always seen as beneficial* » (ibid., p. 329). Nous tenterons de vérifier la présence de ces mécanismes à l'intérieur de nos trois études de cas.

Comme Holden, Stone (2004) inclut les acteurs non étatiques du secteur privé dans son analyse des transferts de politiques. Nous nous intéressons à son analyse, car nous croyons que ces acteurs jouent un rôle important dans la prédominance des PPP pour les nouveaux projets de tramways au Canada. Selon Stone (ibid., p. 550), les acteurs non étatiques que sont les ONG, laboratoires d'idées (*think tanks*) firmes de consultants et banques représentent des acteurs clés dans le mécanisme de transfert de politiques. Cette prise en charge des acteurs du secteur privé dans l'analyse des transferts de politique rend par contre l'analyse plus compliquée : « *[r]ecognition of non-state and international organization roles complicates*

understanding of policy transfer processes beyond that of simple bilateral relationships between importing and exporting jurisdictions to a more complex multilateral environment » (idem). Selon Stone, il s'agit bien d'acteurs clés, car leur expertise est reconnue et ils sont considérés comme fiables lorsqu'ils identifient les pratiques d'excellence (*best practices*) (idem, p. 556). Elle qualifie le transfert opéré par les acteurs privés comme transfert d'idées plutôt que transfert de politique traditionnel puisque ceux-ci dépendent tout de même des gouvernements pour mettre en place les politiques transférées : « *[n]on-state actors cannot bring about policy transfer alone but are dependent on governments and international organizations to see policy transfer instituted* » (ibid., p. 558).

Nous notons aussi que pour Stone, l'étude du transfert de politique s'applique aux différents acteurs d'un État fédéral puisque selon elle c'est de l'étude des transferts entre États fédérés à l'intérieur d'une même fédération que provient à l'origine le concept de transfert de politique (ibid., p. 546). Cela est similaire aux provinces canadiennes et nous noterons le rôle des gouvernements provinciaux dans le processus de transfert de politique lors de notre analyse et de notre comparaison de trois cas dans deux provinces canadiennes différentes.

Par contre, tous ne sont pas d'accord sur l'utilité du concept de transfert de politique. Dans une critique de l'étude des transferts de politique, James et Lodge (2003) nous présentent ce qu'ils considèrent comme les limites de ce genre de recherche. Ils affirment que les notions de transfert de politique et de leçons sont trop floues pour être délimitées correctement, car ils sont trop similaires à d'autres modèles de formulation de politique (ibid., p. 189). Ils remettent en question l'utilité du concept théorique de transfert de

politique pour la recherche sur les décisions politiques (ibid., p. 180). Leur critique principale en revient à dire que le transfert est difficilement séparable des autres formes de formulation de politiques publiques : « *Policy transfer* is very difficult to disentangle from other forms of policy-making and researchers will find it very difficult to form clear measures of practical use for assessing claims about changes in the importance of 'transfer' » (ibid., p. 190). De même, Dumoulin et Licoppe (2010, p. 121) rappellent que « la notion de *policy transfer* n'est pas la plus heuristique pour décrire et comprendre certains changements de l'action publique ». Dans le cas de l'adoption de la vidéoconférence dans les procès en France, qu'ils ont étudiée sous l'angle des transferts de politique et de la sociologie de l'innovation, les auteurs démontrent que « les références à l'international constituent plus des ressources mobilisées stratégiquement que des sources d'emprunts » (ibid., p. 120) démontrant ainsi que la simple observation des signes de transfert de politique (tel que la référence à d'autres cas internationaux) ne signifie pas nécessairement qu'il y a transfert de politique. C'est dans cette optique que nous joignons à notre cadre théorique le principe de mimétisme institutionnel et celui de la polyvalence des PPP comme facteurs explicatifs supplémentaires en plus du transfert de politique. Néanmoins, nous tentons tout de même de détecter la présence de transfert de politique à travers nos études de cas, car nous considérons que ce type de mécanismes pourrait être explicatif du changement important représenté par un avant « tout public » et un après « tout PPP » pour les nouveaux projets de tramways au Canada. Mais comme le présentent Dumoulin et Licoppe (2010), n'observer que les signes du transfert ne suffit pas. Nous allons maintenant présenter le concept de mimétisme institutionnel.

Mimétisme institutionnel

Le mode de gouvernance PPP représentant une forme institutionnelle distincte, nous nous intéressons aussi au mimétisme institutionnel qui pourrait, tout comme le transfert de politique, aider à expliquer la prolifération des PPP pour les nouveaux tramways au Canada. Powell et DiMaggio (1991) présentent l'isomorphisme institutionnel pour expliquer l'homogénéisation des formes institutionnelles qu'ils observent. Ils présentent la définition de Hawley (1968) qui définit l'isomorphisme comme : « *a constraining process that forces one unit in a population to resemble other units that face the same set of environmental conditions* » (Powell & DiMaggio, 1991, p. 66). Ils présentent trois formes d'isomorphisme : l'isomorphisme coercitif, l'isomorphisme mimétique (aussi traduit comme mimétisme institutionnel) et l'isomorphisme normatif (ibid., p. 67). Ils affirment que l'incertitude est une force qui pousse les organisations au mimétisme institutionnel et présentent plusieurs raisons qui peuvent pousser les organisations à adopter la forme institutionnelle observée ailleurs : « *When organizational technologies are poorly understood (March & Olsen, 1976), when goals are ambiguous, or when the environment creates symbolic uncertainty, organizations may model themselves on other organizations* » (ibid. p. 69). Les organisations qui servent de modèle peuvent ignorer ce fait et n'avoir aucun désir de servir de modèle. Elles ne sont en fait qu'une source commode de pratiques que l'organisation d'emprunt peut utiliser (idem). Les modèles peuvent être diffusés involontairement, indirectement par le transfert des employés ou par le renouvellement de la main-d'œuvre, ou même de façon explicite par des organisations telles que les cabinets de conseil ou les associations professionnelles (idem). Selon Huault (2009, p. 5) les imitateurs tentent de reproduire un modèle semblant légitime :

[la dynamique de mimétisme] prend la forme de l'imitation des comportements les plus facilement identifiables ou les plus utilisés par les organisations apparaissant comme légitimes dans un champ. En ce sens, le processus de sélection des innovations est plutôt

guidé par les tendances à l'isomorphisme mimétique que par l'amélioration des performances.

Pour Radaelli (2000, p. 28), le mimétisme n'est pas garant d'efficience, mais il permet de renforcer la légitimité de ceux qui l'utilisent. Cette recherche de légitimité peut aider à expliquer les phénomènes de mode. Huault (2009, p. 5) avance que le mimétisme institutionnel peut expliquer le phénomène de mode, tel que celui qu'il est permis de percevoir dans l'adoption du mode PPP pour les projets de nouveaux tramways : « [L]e mimétisme apparaît également producteur de structure sociale, en ce qu'il favorise les phénomènes de mode, dont le management est un réceptacle bien connu ». Selon Huault, le phénomène peut être utile dans l'interprétation des modes et de l'attrait de certains nouveaux instruments pour les gestionnaires : « [c]ette forme d'isomorphisme conduit à la conformité, à l'imitation et, plus encore, à l'attrait des managers pour les nouveaux outils et méthodes de gestion » (idem). Nous tiendrons compte du mimétisme institutionnel dans l'étude de nos cas, afin de vérifier si cela joue un rôle dans la progression de l'adoption du mode PPP pour les nouveaux tramways au Canada.

Dans ses recherches à propos de la mise à l'agenda du premier tramway moderne parisien, Offner (2001) relate la présence de mimétisme entre les divers projets de tramway modernes de l'hexagone ainsi que les avantages que ce mimétisme représente pour les élus locaux dans le développement du tramway : « [L]e mimétisme s'avère d'autant plus attractif qu'il accroît la crédibilité du projet proposé. Aux précurseurs les dividendes et les risques du prototype, aux reproducteurs des "bonnes pratiques" la fiabilité de la grande série ». Vu son

utilité observée pour expliquer les modes et sa présence dans le cas du tramway parisien, nous intégrons le mimétisme institutionnel dans notre grille d'analyse.

Grâce aux mécanismes du transfert de politique et au mimétisme institutionnel, notre cadre théorique fait une place aux éléments relatifs au contexte politique dans lequel s'insèrent les projets de tramways en PPP. Toutefois à l'aide de variables se penchant sur le PPP comme instrument de politique, nous désirons aussi nous pencher sur les aspects spécifiques au mode PPP qui pourraient intervenir pour expliquer sa prolifération dans les nouveaux projets de tramways sans égard au contexte spécifique de chaque projet. Pour ce faire, nous incorporerons l'approche par les instruments à notre cadre théorique.

Instruments de politique

L'approche par les instruments se décline par deux grandes façons de percevoir les instruments. D'un côté, il y a l'approche fonctionnaliste (boîte à outils) qui perçoit les instruments comme des outils interchangeable selon les situations et de l'autre côté l'approche de la sociologie des instruments de l'action publique qui se penche sur les effets des instruments. Nous présenterons ici les principaux éléments de ces deux approches. Nous utilisons ces deux approches dans le but de préciser le contenu au cœur de chacun des PPP que nous étudions.

Approche fonctionnaliste

Plusieurs auteurs se sont penchés sur les instruments de politiques d'un point de vue fonctionnaliste. Une des définitions fréquemment utilisées est celle de Howlett (1991, p. 2) qui indique que les instruments de politique sont : « [...] *the generic term provided to encompass the myriad techniques at the disposal of governments to implement their public*

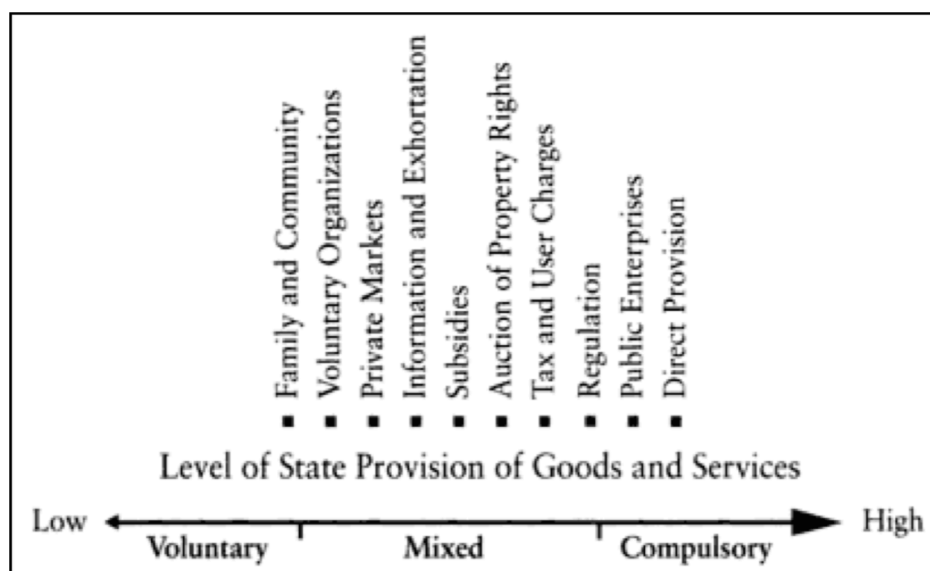
policy objectives ». Howlett (ibid., p. 4) nous indique que le choix d'instrument par les décideurs politiques est circonscrit par les conditions sociales, économiques et politiques entourant l'adoption de la politique. Le choix des instruments est donc contraint à certains instruments ou un instrument en particulier peut être fortement encouragé par le contexte spécifique (idem). Selon les tenants de cette littérature, les instruments sont perçus sous un angle fonctionnaliste, on les choisit de façon plutôt rationnelle selon leurs fonctions (P. Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 3).

Les tenants de cette approche ont développé une série de typologies pour classer les instruments de politique. Nous présentons brièvement le modèle de Howlett et Ramesh (1995) qui nous semble particulièrement approprié pour penser au PPP en tant qu'instrument puisque les auteurs classent les instruments selon le degré d'implication de l'État. Ces auteurs critiquent les modèles développés précédemment et tentent de produire une catégorisation permettant de contourner les problèmes qu'ils y décèlent. Ils proposent plutôt une typologie basée sur celle produite par les deux politistes canadiens G. Bruce Doern et Richard Phidd qui distribuait les instruments sur une échelle de *coercition légitime* qu'ils exercent (idem). Howlett et Ramesh (idem) reprochent à cette typologie le fait qu'il soit parfois difficile d'établir de façon opérationnelle le degré de coercition de chacun des instruments. Doern et Phidd ont tout de même permis de démontrer l'importance d'analyser les instruments et d'établir la nécessité d'étudier le contexte dans le cadre de la relation existant entre l'État et la société incarnée dans chaque catégorie d'instrument (idem). Plutôt que de tenter d'établir le degré de coercition, Howlett et Ramesh proposent une typologie plus complète et pourtant moins complexe, basée sur le niveau de présence de l'État dans la fourniture de biens et de services liés à l'utilisation de chaque instrument (idem). L'avantage

de cette typologie, par rapport à celle de Doern et Phidd, provenant du fait qu'il est plus facile pour les chercheurs de mesurer le degré de présence de l'État dans les instruments que d'établir la mesure de degré de coercition associé à chacun des instruments.

Comme l'illustre la Figure 1, dans ce modèle de typologie, les divers instruments sont placés sur un continuum allant du minimum au maximum d'implication de l'État dans la prestation du service. D'un côté, les instruments de type *volontaire* ne requièrent qu'une implication minimale de l'État : « [...] *they entail no or little involvement by the government ; the desired task is instead performed on a voluntary basis* » (ibid., p. 83). Par exemple, l'information du public ou la sensibilisation. L'inaction du gouvernement lorsqu'il prend sciemment la décision de ne rien faire serait placée dans cette catégorie (idem). Viennent ensuite les instruments de type *mixte*, qui demandent une assez grande implication de l'État tout en laissant une place au secteur privé. Par exemple, les déductions fiscales. Finalement à l'autre extrémité de l'axe, les instruments *obligatoires* qui requiert une grande participation de l'État, par exemple, les entreprises publiques. Selon la théorie politique du choix des instruments, les instruments sont interchangeables au niveau technique et ce sont des forces politiques (finances publiques, idéologie, etc.) qui gouvernent ce choix (ibid., p. 158).

Figure 1 - Typologie des instruments de Howlett et Ramesh



Source : (M. Howlett, 2005, p. 39)

Approche sociologique de l'action publique

En plus de ceux qui étudient les instruments selon leur fonction, certains se sont penchés en particulier sur les effets des instruments et les relations de pouvoirs qu'ils articulent. Les tenants de cette approche considèrent que les instruments peuvent révéler des changements de l'action publique et permettre d'analyser les transformations de l'État contemporain (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 357). Cette approche sociologique de l'action publique par les instruments est caractérisée par Lascoumes et Le Galès. Ils définissent les instruments comme : « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (ibid., p. 13). Selon eux, les instruments sont des institutions qui comportent leurs propres règles de fonctionnement et influencent les jeux de pouvoir au sein des politiques publiques (ibid., p. 16). En tant qu'institutions, ils ont donc des effets sur l'action publique : « [i]ls déterminent en partie

quelles ressources peuvent être utilisées et par qui. Comme toute institution, ils permettent de stabiliser des formes d'actions collectives, de rendre plus prévisible, et sans doute plus visible le comportement des acteurs » (idem). Lascoumes et Le Galès (ibid., p. 31-33, souligné dans l'original) présentent trois effets principaux des instruments : l'inertie qui permet aux instruments de résister aux changements politiques et aux pressions extérieures, la « *représentation spécifique de l'enjeu qu'il traite* » lui conférant une réalité et une légitimité et finalement les instruments induisent « *une problématisation particulière de l'enjeu*, dans la mesure où il hiérarchise des variables et peut aller jusqu'à induire un système explicatif ». L'étude des instruments peut servir à baliser le changement, par exemple un nouvel instrument pourra être utilisé, mais en vue d'atteindre d'anciens objectifs ou de nouveaux objectifs nécessiteront de nouveaux instruments (ibid., p. 26). De plus, Lascoumes et Le Galès affirment qu'il y a dernièrement une multiplication des instruments menant à une spécialisation croissante de ceux-ci et à une concurrence entre les divers types d'instruments (idem). Les instruments sont alors jugés en fonction de leurs rapports coût/bénéfice et l'on préfère les instruments incitatifs aux instruments normatifs (idem). Ce type d'analyse pourra nous être utile pour mieux comprendre le passage du « tout public » au « tout PPP ». Lascoumes et Le Galès indiquent que « [c]ette dynamique est particulièrement utile pour analyser les processus de délégitimation d'instruments d'action publique, instruments qui tombent en désuétude ou qui sont supprimés au nom d'une rationalité différente, de la modernité ou de l'efficacité » (idem). Il leur importe aussi d'étudier le choix des instruments qu'ils envisagent comme « des traceurs, des analyseurs de changements » (ibid., p. 28). Le choix du type d'instrument, ses propriétés spécifiques et la justification que les acteurs donnent pour expliquer ce choix sont importants pour Lascoumes et Le Galès qui les considèrent « plus révélateurs que les exposés des motifs et les rationalisations discursives

ultérieures » (idem). Ils affirment que le choix de nouveaux instruments est généralement accompagné de trois types de justifications : il s'agit d'abord d'un geste politique permettant de faire rupture avec les politiques passées et de démontrer la compétence des décideurs publics (ibid., p. 358). Deuxièmement, ce choix est toujours relié à une recherche d'efficacité accrue, permettant d'atteindre de meilleurs résultats que les politiques précédentes s'inscrivant dans un choix rationnel (idem). Finalement, il se justifie de façon non seulement rationnelle, mais aussi axiologique c'est-à-dire que c'est un choix de valeur (idem). Par exemple, on privilégiera l'ouverture au marché ou l'entrée de nouveaux acteurs politiques (idem). Ayant maintenant présenté les trois éléments constituant notre cadre théorique, nous allons opérationnaliser ces concepts en proposant nos hypothèses et notre méthodologie.

Chapitre 3 : Hypothèses et méthodologie

Notre recherche se veut qualitative, du fait que nous avons l'intention d'observer une situation et de l'interpréter. Comme l'indique la définition de Dezin et Lincoln cité dans Gabrielian, Yang, et Spice (2008, p. 142) la recherche qualitative peut être perçue comme : « [...] a *'situated activity that locates the observer in the world,' where the researchers are 'attempting to make sense of, or interpret, phenomena in terms of the meanings people bring to them' in natural settings* ». Nous avons formulé deux hypothèses permettant d'apporter certains éléments de réponse à notre question de recherche. Il s'agit ici d'hypothèses au sens d'hypothèses molles, dans une démarche que nous voulons plutôt itérative que strictement hypothéticodéductive. Nous avons malgré tout cherché à tester ces deux hypothèses à travers ce projet de recherche.

Hypothèses de recherche

H1 – Transfert de politique ou mimétisme institutionnel

Notre première hypothèse est que la nouvelle prédominance de l'instrument PPP pour réaliser des tramways peut s'expliquer en partie grâce au mécanisme du transfert de politique, voire ceux du mimétisme institutionnel. Comme il existe déjà des tramways réalisés en PPP en Europe et en Asie ainsi que le cas canadien de Vancouver, il est plausible que les acteurs municipaux qui préparent de nouveaux tramways participent à un transfert de politique ou fassent référence directement aux institutions et mécanismes développés ailleurs et décident de les mettre en place tels quels dans leurs propres projets, procédant ainsi à un mimétisme institutionnel.

H2 – Polyvalence des PPP

Notre seconde hypothèse est que le PPP a su s'imposer en tant que nouvel instrument de politique publique dans le cas des tramways du fait qu'il peut prendre plusieurs formes et donc être adapté à plusieurs situations différentes. Nous considérons que les PPP sont polyvalents et bien que dotés d'idéologies intrinsèques, ils permettent aux gouvernements de tous courants idéologiques d'y recourir et d'adapter la rhétorique entourant le choix de cet instrument à leurs propres critères idéologiques. Il s'agirait d'un outil « mou » permettant de répondre à plusieurs critères du même coup et utilisé à plusieurs escients.

Nous avons choisi ces deux hypothèses, car elles sont plausibles et n'ont pas été vérifiées auparavant. Nous n'avons pas retenu l'hypothèse de l'efficience supérieure des PPP, couramment utilisée pour expliquer la prolifération de cet instrument, car celle-ci a été maintes fois testée et démentie dans la littérature scientifique (Cohn, 2008; De Bettignies & Ross, 2004; Fourie & Burger, 2000; Makin, 2003; Rouillard & Hudon, 2007; Shaoul, 2002; Siemiatycki, 2006; Vålilä, 2005; Vining, Boardman, & Poschmann, 2005).

Méthodologie

Cette recherche est réalisée à l'aide d'une analyse documentaire. Nous étudions trois projets de nouveaux tramways qui sont en cours de développement (nous expliquons plus loin la méthode de sélection des cas) : la ligne *Southwest LRT* à Edmonton, la ligne de la *Confédération* à Ottawa ainsi que la nouvelle ligne *Eglinton-Scarborough Crosstown* à Toronto. Pour chacun de ces nouveaux tramways en PPP, nous élaborons une étude de cas présentant l'historique du projet, son contexte politique ainsi que le processus décisionnel menant au choix du PPP comme instrument de politique publique pour la mise en place

d'une nouvelle ligne de tramway. Pour produire chaque étude de cas, nous avons fait appel aux documents officiels visant à présenter le projet à la population, aux délibérations des gouvernements locaux (procès-verbaux de réunions) et citations des élus locaux dans la presse écrite lorsqu'ils s'expriment dans les débats autour de la sélection du mode PPP. Pour chacun des cas, une revue de presse complète issue d'un quotidien local depuis l'origine de l'idée du projet de tramway permet de tracer un portrait historique du projet et d'identifier les moments clés de la décision d'aller en PPP. Nous avons ensuite procédé à l'analyse de procès verbaux et des documents officiels des organes de gouvernance territoriale aux moments clés de la décision d'aller en PPP afin de déterminer comment est justifié/prise cette décision.

Cette méthode permet de mettre en relation trois études de cas et de monter en généralité. À cette fin, les trois études de cas sont comparées pour identifier les points en commun et les divergences. Lors de cette analyse, la présence d'indicateurs associés à nos hypothèses est recensée. Nous ajoutons à notre comparaison le cas de Vancouver déjà documenté dans la littérature scientifique. Si nous détectons la présence des mêmes indicateurs (soit de transfert de politique ou de polyvalence des PPP) dans les trois cas que nous étudions ainsi que dans celui de Vancouver, nous serons alors en mesure de valider empiriquement nos hypothèses. Si une de nos études de cas ne révèle aucun des indicateurs, cela viendra falsifier nos hypothèses.

Cette méthode nous permet de nous pencher sur de multiples cas pour en faire ressortir les éléments essentiels à la comparaison et ainsi vérifier nos hypothèses. L'inclusion de trois cas différents nous permettant une certaine généralisation grâce à l'accumulation des

données. Bien qu'une méthodologie plus qualitative impliquant des entretiens avec les acteurs aurait permis de recueillir d'autres types d'informations, comme la perception des acteurs, nous croyons que notre méthodologie documentaire est nécessaire, car il nous serait impossible d'atteindre le niveau de généralisation souhaité en produisant moins de trois études de cas. Assurément, il serait difficile de parler de prolifération ou de prévalence d'un phénomène si notre analyse se penchait sur un nombre inférieur de cas.

Opérationnalisation des concepts en vue de la recherche

Dès lors que nous avons présenté les deux objets théoriques qui sont utilisés pour répondre à notre question de recherche, il est maintenant requis de présenter les concepts spécifiques que nous utilisons et de les rendre opératoires. Nous avons déjà signalé le transfert de politique ainsi que les instruments à travers une courte revue de littérature. Nous allons désormais présenter les définitions opérationnelles des tramways et des PPP qui s'appliquent à notre démarche.

Tramway

Le tramway est aussi appelé train léger sur rail (TLR) ou système léger sur rail (SLR) en français est communément appelé *Light Rail*, *LRT* ou *streetcar* en anglais. Certains auteurs voient des différences entre ces appellations distinctes. Nous les considérons toutes comme synonymes. Le terme SLR semble plus fréquent au Québec, TLR dans le reste du Canada français tandis que les pays européens utilisent généralement le terme tramway, mais tous réfèrent à la même chose, soit la version moderne des tramways électriques d'antan. Nous avons choisi d'utiliser le terme tramway dans le reste du texte par souci d'inscrire cette thèse dans une discussion globale en français standard. Selon De Leuw, Gather et Company (1976, p. 10), la définition classique du tramway moderne est :

Light rail transit is a mode of urban transportation utilizing predominantly reserved but not necessarily grade-separated rights-of-way. Electrically propelled rail vehicles operate singly or in trains. LRT provides a wide range of passenger capabilities and performance characteristics at moderate costs.

Cette définition rappelle deux aspects importants des tramways comparativement aux métros, ils peuvent partager leur voie avec d'autres types de véhicules et sont moins dispendieux².

Partenariat public-privé (PPP)

Les collaborations entre le secteur public et le secteur privé ne sont pas nouvelles, mais auparavant, la gouverne des projets demeurait sous le contrôle des acteurs publics. Avec les partenariats public-privé (PPP), ce contrôle est maintenant plus diffus, les acteurs du secteur privé en partageant désormais une partie. Pour ce projet de recherche, nous utilisons une définition particulière des PPP typiquement utilisée dans la littérature scientifique. Tout comme plusieurs auteurs (Cohn, 2006; Hodge, 2004; Phang, 2007; Rouillard, 2006), nous entendons par PPP une entente contractuelle, complexe, à long terme, pour la réalisation par le secteur privé de projet fournissant un service ou une infrastructure publique.

Selon Siemiatycki (2005, p. 70), les compressions budgétaires au niveau fédéral et provincial et le délestage de responsabilités vers les municipalités qui s'en suit mettent les villes dans une position difficile quant à leur responsabilité de fournir les services de transports collectifs. Dans ce contexte, il peut paraître attrayant pour les gouvernements de transférer ces projets au privé puisqu'en général, les transports collectifs sont déficitaires et nécessitent d'importantes subventions (Cohn, 2006, p. 14). De plus, comme le mentionne Hodge (2004, p. 46) « *[t]he private finance of public infrastructure presents government*

² En moyenne, le coût par mile de tracé est (en dollars constants de 1990) : autobus en TCSP : 10,24 M\$; tramway : 26,4 M\$; métro : 128,2 M\$ (Zhang, 2009).

with a mega-credit card facility that is clearly attractive in the short term ». Par ailleurs, les projets de tramway représentent un type de PPP très important, lorsque mesurés par la taille des investissements requis (Phang, 2007, p. 229). La prochaine section présente les mécanismes que nous utilisons afin de vérifier nos hypothèses.

Stratégie de vérification

Sélection des cas

Dans le but de permettre à notre analyse de tirer des conclusions générales sur les projets de tramways au Canada plutôt que très spécifiques à propos de certains projets, nous avons décidé de traiter de multiples cas et de tenter de monter en généralité pour avoir des conclusions valides pour l'ensemble du Canada. Il nous a donc fallu considérer des cas dans plusieurs provinces. Bien que plusieurs villes font état d'une intention de se doter de tramway, il n'y a pas de nombreux projets de tramways en cours au Canada, la plupart des villes sont encore très loin du stade de mise en œuvre de leurs projets. En effet, il y a présentement cinq projets de tramways en cours de développement au Canada³ et ils sont tous en PPP. Dès lors, nous avons choisi d'en étudier au moins trois, dans au moins deux provinces. Pour pouvoir réaliser la recherche, il nous fallait aussi avoir accès à des documents officiels décrivant le projet. Nous avons donc visité et analysé les sites web des projets de tramway de ces villes dans le but de sélectionner les sites les plus complets et conférant assez d'information pour construire cette recherche. Comme la ville de Burnaby n'avait pas encore de site web officiel dédié à son projet de tramway et que celui développé pour le projet de Waterloo était encore au stade embryonnaire au moment de faire cette sélection en mai 2012, nous avons éliminé ces deux cas, ce qui nous a laissé les cas d'Edmonton, d'Ottawa et de Toronto qui détenaient un niveau pertinent d'informations. Pour

³ Burnaby, Edmonton, Ottawa, Toronto et Waterloo

permettre un niveau encore plus élevé de généralisation, nous avons ajouté le cas de Vancouver, déjà réalisé en PPP et documenté dans plusieurs articles de revues savantes, pour lequel nous ne développerons pas une étude de cas, mais que nous prendrons tout de même en considération lors de notre analyse en vue de prendre en compte un total de trois provinces dans la comparaison finale.

Nature des données et informations à recueillir et analyser

Pour chacune de nos trois villes, nous identifions les acteurs et réalisons une chronologie des événements menant à la décision de lancer le projet de tramway en PPP. Nous retraçons l'argumentaire autour de la décision du mode PPP dans la presse locale et dans les procès-verbaux de réunions du Conseil municipal. Nous comparons ensuite les données recueillies dans les trois cas et celles répertoriées dans le cas de Vancouver qui sont relatées dans des articles scientifiques. Pour chacune des villes sélectionnées, nous avons effectué une recherche dans la base de données *ProQuest Canadian Newsstand Major Dailies* allant du premier janvier 1985 jusqu'au moment de réaliser l'étude de cas⁴. Pour Edmonton, nous avons eu recours à l'*Edmonton Journal*, pour Ottawa, nous avons eu recours au *Ottawa Citizen* ainsi qu'au *Droit d'Ottawa*, pour Toronto, nous avons eu recours au *Toronto Star*. Dans chacun des cas, ces quotidiens ont été sélectionnés car ils sont des journaux locaux réputés ayant couvert le projet de tramways en PPP de façon fréquente tout au cours du projet. Lors de notre recherche dans les quotidiens de langue anglaise, nous avons systématiquement utilisé les mots-clés suivants pour faire ressortir les articles pertinents : « (LRT OR "light rail" OR streetcar OR tramway) ». Pour le seul quotidien de langue française inclus dans nos sources documentaires, nous avons utilisé les mots-clés suivants : « (TLR OR "train léger" OR "système léger" OR tramway) ». En plus des

⁴ De septembre 2012 à février 2013

recherches génériques à propos des projets de tramways effectués dans un quotidien local pour chacune des villes, nous avons effectué une recherche supplémentaire dans les autres quotidiens locaux portant spécifiquement sur la décision d'aller en mode PPP pour les nouveaux projets de tramways. Pour cette recherche, nous avons consulté la base de données *ProQuest Canadian Newsstand Major Dailies* en y cherchant les articles du *Edmonton Sun* et du *Toronto Sun* en utilisant les termes «(LRT OR "light rail" OR streetcar OR tramway) AND (partnership OR P3 or 3P) ». Au total, nous avons inclus 2 252 articles de quotidiens locaux dans cette revue de presse.

Nous avons aussi consulté les sites web des villes concernées, de leur commission de transport, ainsi que les sites web dédiés à chacun des projets. La liste complète des sites web consultés est disponible en annexe 1. Pour documenter le cas de Vancouver dans les communications savantes, nous avons eu recours au moteur de recherche *Google Scholar* et avons recherché les articles publiés après le premier janvier 1996 contenant les mots-clés suivants : « Vancouver and (LRT OR "light rail" OR streetcar OR tramway) and (P3 OR PPP OR 3P OR partnership) ». Nous avons ensuite effectué une analyse de contenu des articles ainsi recensés.

Présentation et justification des instruments de recherche

Fiabilité des instruments (validité interne)

Nous recueillons nos informations dans la presse locale et nous confirmons ces renseignements avec la source primaire en consultant les procès-verbaux des réunions officielles lors de moments clés du processus de décision menant au choix de l'instrument PPP. Les données recueillies étant basées sur des documents officiels et les procès-verbaux

de réunions publiques, celles-ci sont fiables dans la mesure où ces documents représentent véritablement les projets et délibérations des élus municipaux de façon intègre. Ces données sont ensuite analysées selon la grille d'analyse présentée plus bas et développée entre autres grâce aux suggestions méthodologiques de l'article de Dollowitz et Marsh (2000) où ils indiquent comment étudier les transferts de politique.

Capacité de généraliser les résultats (validité externe)

En élaborant cette méthodologie de recherche, nous avons cherché à assurer une validité externe à nos résultats afin de permettre une certaine généralisation à l'échelle canadienne. Les trois projets que nous avons étudiés se retrouvent dans deux provinces différentes et en ajoutant le cas de Vancouver lors de notre analyse, nous couvrons l'ensemble des trois provinces où il y a présentement des projets de tramways en cours de réalisation (Alberta, Colombie-Britannique, et Ontario). La prise en compte de quatre cas lors de la comparaison permet aussi de rendre l'échantillon assez représentatif de la population totale⁵ et autorise un certain degré de généralisation.

Limites imposées par les instruments de recherche

La principale limite de notre méthodologie provient du fait qu'aucune interaction directe avec les élus n'est prévue, celle-ci permettrait de vérifier l'interprétation et l'analyse des faits recensés dans la presse locale et les documents officiels. De plus, comme il s'agit exclusivement d'une analyse documentaire, nous ne pouvons que relater ce qui est déjà écrit dans les documents officiels ou dans la presse locale. Cela nous force à reconstruire l'histoire de chacun de nos cas à partir de ces éléments, à l'exclusion d'autres éléments qui n'ont pas été publicisés et qui pourraient ajouter à notre corpus ou offrir d'autres pistes d'analyse. De

⁵ Il y a présentement 5 tramways en cours de développement au Canada (Burnaby, Edmonton, Ottawa, Toronto et Waterloo), et ils sont tous développés en mode PPP.

plus, cette analyse part du point de vue des acteurs publics puisque leurs agissements sont plus faciles à retracer dans ce type de données sources, mais il aurait aussi été possible de partir du point de vue des acteurs privés (équipementiers et financiers des consortiums mettant en œuvre ces tramways en PPP par exemple). Par contre, les agissements d'acteurs privés étant par définition de nature confidentielle, ils sont plus difficilement repérables par notre méthodologie, ce qui se révèle une limite pour l'étude des partenariats public-privé. Malgré tout, comme nous cherchons à vérifier l'existence du transfert et non à l'expliquer, et que nous voulons analyser l'argumentaire entourant la décision d'aller en PPP, nous ne croyons pas que ce type de données se révèle nécessaire pour assurer la validité de nos résultats.

Grille d'analyse

Afin de pouvoir vérifier la présence du transfert de politique et de la polyvalence des PPP dans nos études de cas, nous avons développé une grille d'analyse. Cette grille se sépare en deux parties, une pour chacune de nos hypothèses. Cette grille est le résultat d'une démarche hypothético-inductive où, comme le rappelle Chevrier (2009, p. 73) : « l'élaboration de la problématique ne s'effectue pas à partir de la structuration de concepts et de propositions générales mais se réalise dans la formulation itérative de questions à partir du sens donné à une situation concrète ». Dans cet esprit, nous avons tout d'abord réalisé la revue de presse pour le cas d'Edmonton. Tout au long de l'élaboration de cette revue de presse, à mesure que nous accumulions les articles et que se dessinait l'historique de ce projet de tramway, nous mettions ces données en relation avec les 6 questions proposées par Dollowitz et Marsh (2000, p. 8) (voir le Chapitre 2 : Cadre théorique à la page 16) afin d'étudier les transferts de politique. Une fois la revue de presse complétée, nous avons

développé une grille originale prenant en compte les éléments identifiés dans le cas d'Edmonton. C'est par exemple à la suite de la prise en compte de ce cas que nous avons greffé le mimétisme institutionnel à notre cadre théorique puisqu'il apparaissait clairement dans le cas d'Edmonton. Nous avons ensuite révisé les articles documentant le cas de Vancouver à la lumière de ces questions et ainsi développé notre grille d'analyse de l'hypothèse 1. Nous n'avons par ailleurs pas repris intégralement les questions de Dollowitz et Marsh puisque les données recueillies à Edmonton et à Vancouver ne permettaient pas d'y répondre convenablement.

Nous avons suivi une démarche similaire afin de développer la grille servant à analyser la deuxième hypothèse. Nous avons tout d'abord identifié les qualités des PPP répertoriées dans la littérature scientifique sur cet objet que nous avons organisée de façon thématique (qualités internes et externes à l'instrument). Nous avons ensuite juxtaposé cette longue liste aux qualités qui sont ressorties dans les cas d'Edmonton et de Vancouver. Notre grille pour l'hypothèse 2 est l'aboutissement de la fusion des qualités exprimées dans la littérature scientifique et de celles qui sont ressorties à la lecture des articles du cas de Vancouver et pendant la réalisation de la revue de presse du cas d'Edmonton. Par exemple, nous avons ajouté à la grille un indicateur pour capturer la présence de projet clé en main non sollicité qui était apparu dans la revue de presse d'Edmonton mais qui n'était pas évoqué par la littérature scientifique prise en compte. Nous avons aussi ajouté à la grille un indicateur permettant de capturer tous les autres éléments représentant la polyvalence des PPP qui ne figuraient pas dans la grille mais qui se retrouveraient dans nos cas.

Pour chacune de nos études de cas, nous avons ensuite appliqué et remplis la grille d'analyse présentée au Tableau 1 (voir p. 42) qui permet de faire ressortir les points importants pour tester nos deux hypothèses. En mettant en commun et en comparant les résultats obtenus pour chacun des cas, nous pouvons vérifier nos hypothèses. Pour le transfert de politique, nous pourrions conclure à la validité probable de notre hypothèse s'il y a eu des signes révélateurs de transfert de politique dans chacun des cas. Pour la polyvalence des PPP, nous pourrions conclure qu'il s'agit bel et bien d'un instrument polyvalent si les arguments menant au choix du mode PPP sont différents pour les cas étudiés.

Maintenant que nous avons présenté notre cadre théorique, la méthodologie ainsi que la grille d'analyse que nous utilisons pour étudier chacun des cas de nouveaux tramways en PPP sur lesquels nous nous penchons, il est dorénavant possible de présenter nos trois études de cas. Cette phase de notre démarche se caractérise par la présentation des villes étudiées et de leurs projets de nouveaux tramways en PPP dans le contexte de leurs réseaux de transports collectifs existants. Nous y présentons les faits marquants du développement des nouvelles lignes de tramways de même que la décision d'opter pour le partenariat public-privé. Pour chacun des cas, nous présentons le contexte du financement car c'est toujours dans une démarche économique reliée à l'apport du financement du secteur privé que se joue cette décision.

Tableau 1 - Grille d'analyse non complétée

Hypothèse	Variable	Indicateur
H1 — Transfert de politique	Fait référence à d'autres cas de tramways exemplaires, transferts volontaires	Les élus locaux mentionnent d'autres cas de tramway en PPP dans la justification du mode PPP, rappellent les expériences positives d'autres projets de tramway en PPP, pratiques d'excellence
	Fait référence à d'autres villes, d'autres types de PPP	Les élus locaux mentionnent d'autres villes ou d'autres types de PPP dans la justification du mode PPP, rappellent les expériences positives d'autres villes avec le mode PPP.
	Mimétisme institutionnel	Fait preuve d'isomorphisme en répliquant une institution provenant d'un autre cas en y faisant appel directement
	Mécanismes d'apprentissage	Présence de voyage d'études, partage de leçons, visite d'autres projets similaires, participation à des conférences
	Transferts coercitifs	Mention d'une obligation de procéder en PPP, imposition du mode PPP par le gouvernement fédéral, imposition du mode PPP par le gouvernement provincial
	Pourquoi les acteurs politiques participent-ils au transfert de politique?	Justifications présentées par les acteurs expliquant pourquoi ils devraient s'inspirer d'autres cas et effectuer un transfert de politique
	S'il y a transfert, qu'est-ce qui est transféré?	Mode de gestion, mode de gouvernance, processus de sélection des soumissionnaires, etc.
	S'il y a transfert, qui y participe, qui sont les acteurs du transfert de politique?	Lorsque des indicateurs de présence de transfert de politique sont détectés, qui est impliqué? Élus, fonctionnaires, équipementiers, consortiums, autres ordres de gouvernement, groupes d'intérêts, consultants?
	Présence d'acteurs privés dans le transfert de politique	Mention de rapports de consultants, de contrat avec des firmes de consultants, rôle des firmes qui soumissionnent au PPP, présence de propositions de PPP non sollicitées. Présence d'un cercle vertueux où les acteurs privés qui participent à la décision d'aller en PPP sont aussi des joueurs de la mise en œuvre des PPP
H2 – Polyvalence des PPP	Projet clé en main proposé par le privé	La presse locale ou les documents officiels mentionnent l'existence de propositions de projets PPP « clé en main » par le secteur privé.
	Aspect axiologique (choix idéologique, de valeur, couleur politique)	Présence de justifications idéologiques normatives dans le discours des élus locaux pour justifier le mode PPP. Par exemple ouverture au marché, gouvernance améliorée, couleur politique du projet.
	Dé légitimation d'instruments traditionnels, rupture avec le passé	Utilisation d'arguments qui dé légitiment le mode traditionnel (public) pour la construction des tramways en légitimant le PPP. Présence de justifications portant sur la rupture avec le passé
	Qualités internes du PPP : Projet complété plus rapidement	Présence de justifications portant sur la rapidité d'exécution et l'évitement des retards par le privé dans le discours des élus locaux pour justifier le mode PPP.
	Qualités internes du PPP : Moins dispendieux, plus efficace	Présence de justifications portant sur les économies réalisées en comparaison avec un projet public traditionnel dans le discours des élus locaux pour justifier le mode PPP. Appel au meilleur rapport coût/bénéfice associé aux PPP
	Qualités internes du PPP : Infrastructure de meilleure qualité	Présence de justifications portant sur la meilleure qualité de réalisation en comparaison avec un projet public traditionnel dans le discours des élus locaux pour justifier le mode PPP.
	Qualités internes du PPP : Transfert de risques, coûts fixes	Présence de justifications portant le partage de risques, la possibilité de coûts fixes en comparaison avec un projet public traditionnel dans le discours des élus locaux pour justifier le mode PPP.
	Autres justifications pour le PPP	Prendre note des autres justifications utilisées dans le discours des élus locaux et repérer ceux qui sont en communs/uniques entre les différents cas.

Chapitre 4 : Études de cas

Étude de cas n° 1 - Edmonton

Nous présentons dans cette section le cas du nouveau tramway en PPP de la ville d'Edmonton. À l'inverse de Toronto et d'Ottawa, Edmonton possède déjà un système de tramway moderne⁶. Cette étude de cas relate donc l'ajout de nouvelles lignes de tramway afin d'étendre le réseau existant et de mieux répondre à la demande. Comme dans tous les cas étudiés, le projet de nouveau tramway en PPP incarne la première participation du secteur privé aux services de transports collectifs de la ville depuis la municipalisation des services de transports collectifs. Ce qui est particulièrement intéressant dans le cas d'Edmonton est que ses élus municipaux ont décidé de répliquer explicitement le modèle de gestion qui a été utilisé pour mettre en œuvre le PPP du tramway de Vancouver. Par ailleurs, il s'agit de notre unique cas exhibant du mimétisme institutionnel. Les détails que nous présentons à propos du processus décisionnel entourant les projets de nouveaux tramways nous permettent aussi de démontrer deux aspects que nous rencontrons dans tous les projets étudiés : la complexité d'établir un consensus sur le tracé d'une ligne de tramway ainsi que la difficulté pour un gouvernement municipal de réunir les montants requis pour mettre en place de nouveaux tramways.

Présentation de la ville

Edmonton, la capitale de l'Alberta fut fondée en 1795 (Berg & McIntosh, 2012). La ville connut une forte croissance démographique pendant la dépression des années trente et

⁶ Toronto possède toujours un réseau de plusieurs lignes de tramways, mais la plupart ne sont pas de la catégorie TCSP et le matériel roulant est désuet. Ottawa pour sa part a complètement démantelé son réseau historique de tramway.

ce mouvement se continua pendant les années 1940 alors qu'elle devint le centre des opérations de plusieurs grands projets de constructions (pipelines et autoroutes dans le nord de la province) (Edmonton, 2012a). La découverte d'un puits de pétrole à Leduc (en bordure de la ville) en 1947 allait assurer la prospérité pour les décennies à venir et le boom pétrolier des années 1970 permit une croissance accélérée de la population et de l'emploi (Edmonton, 2012a). C'est finalement en 2008 que la population de la région d'Edmonton dépassa le seuil d'un million d'habitants (idem).

Historique des transports collectifs

La ville d'Edmonton se démarqua de ses pairs nord-américains en devenant en 1978 la première ville de moins d'un million d'habitants à se doter d'un système de tramway moderne (Edmonton, 2012b). Le Tableau 2 présente les étapes importantes du développement du réseau de tramway actuel qui se déploie sur 20 km et met en service 74 véhicules de tramways (Schwandl, 2012). Pour mieux situer ce réseau, la Figure 2 (voir p. 47) présente la carte du réseau actuel.

Naissance de l'idée de construire de nouvelles lignes de tramway

En décembre 2007, le Conseil municipal adopte un plan misant sur le développement d'un réseau constitué de multiples lignes de tramway (Gordon, 2007b). En janvier 2008, le Conseil demande aux fonctionnaires municipaux de préparer les plans pour plusieurs nouvelles lignes : au nord-est vers NAIT, au sud vers Heritage Valley, prolongement du tramway original vers le nord depuis la station Clareview ainsi qu'une nouvelle ligne vers Mill Woods (Ruttan, 2008a). Le maire d'Edmonton se tourne vers la Province pour financer ces projets de tramways (idem). Selon le maire Mandel, ces nouvelles lignes coûteront 5 milliards de dollars et devront être financées par la province : « *[i]t will be a fundamental part of our city's long-term economic and environmental sustainability and we must work*

with the province to ensure it's a provincial priority as well» (Ruttan, 2008b). Il est pertinent de noter qu'à ce moment-là, l'idée du financement privé ou du PPP n'est pas présente dans le discours de l'édile edmontonien, ce qui est très différent du cas ottavien où le projet prend forme avec l'idée du PPP dès sa genèse. D'ailleurs, le premier projet de nouveau tramway qui est mis en œuvre par la ville d'Edmonton, le tracé au nord vers NAIT est mis en œuvre à partir de 2008 en utilisant le modèle traditionnel financé par le secteur public.

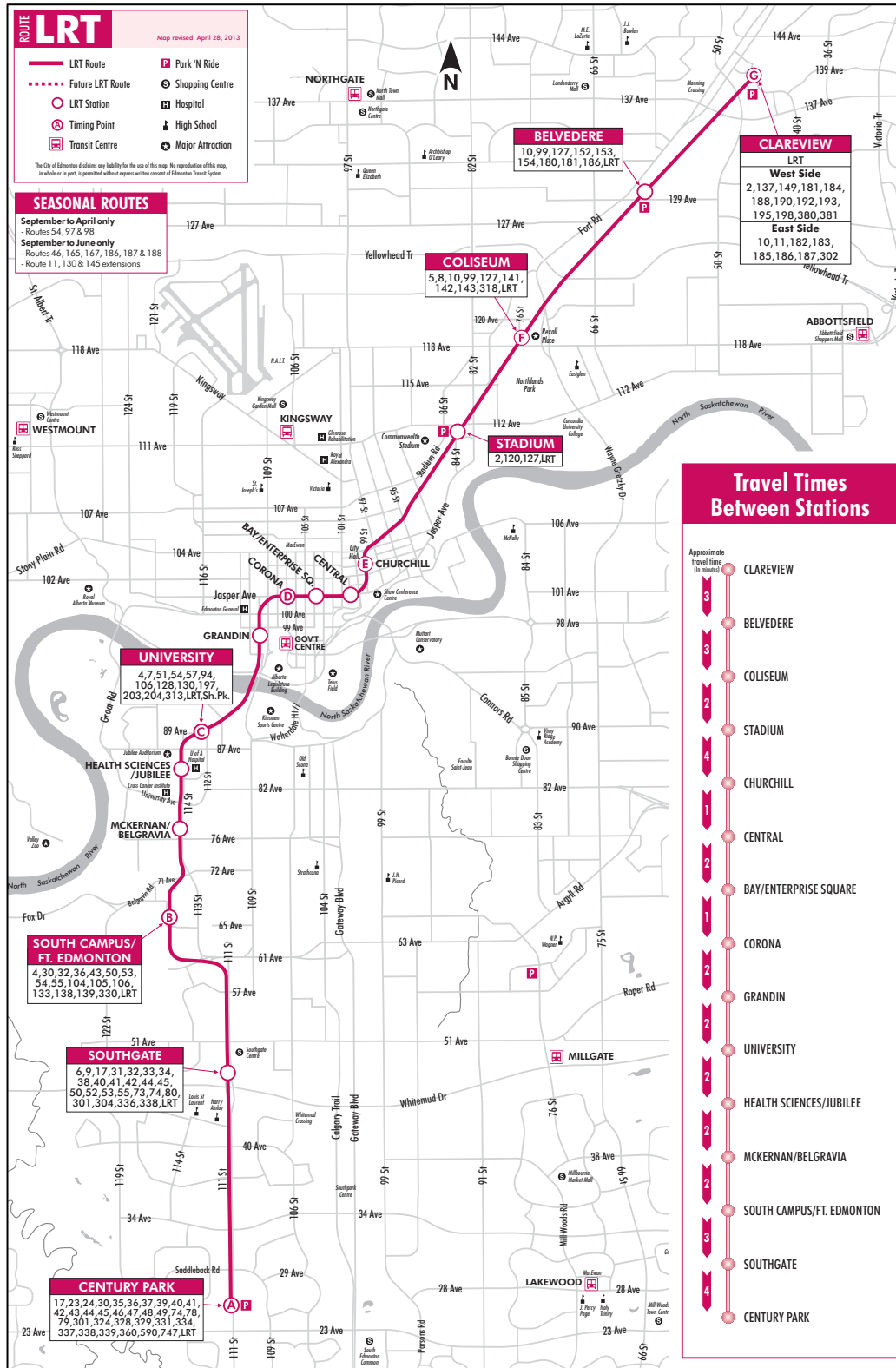
Tableau 2 - Historique et mode de financement du tramway existant à Edmonton

Année	Objet	Coût (millions \$)*	Mode de financement*
1961	L'idée du tramway fait son apparition dans la publication du <i>Edmonton Transportation Plan for the Future</i>	S. O.	
1968	Le conseil municipal se prononce à l'unanimité en faveur du développement d'un tramway	S. O.	
1974	Début de la construction du tramway initial	S. O.	
1978	Ouverture du tramway initial de 7,2 km	64,9	
1981	Ajout des stations Corona et Bay/Enterprise	96,0	
1989	Ajout d'une station et d'un tronçon de 2,2 km, achat de 3 nouvelles rames	ND	Province : 75 % Edmonton : 25 %
1992	Ouverture d'une station sur le campus de l'Université de l'Alberta. Ajout d'un nouveau pont traversant la rivière North Saskatchewan, d'un tunnel et d'un tronçon de 1,6 km	148,5	Réduction du financement provincial; formule : 25 \$ / habitant
1999	Étude pour la construction d'un prolongement vers le sud	S. O.	Rehaussement du financement provincial; formule : 47 \$ / habitant
2001	SNC-Lavalin présente au Conseil municipal une offre non sollicitée afin d'établir un partenariat avec la ville et de « racheter » le projet d'expansion du tramway moyennant des frais d'utilisation pour la ville	S. O.	Réduction du financement provincial; formule : 40 \$ / habitant
Mars 2002	La ville évalue le recours au financement privé, mais rejette cette option	S. O.	
Avril 2002	Construction du prolongement vers Health sciences / Jubilee	S. O.	Réduction supplémentaire de 70 % du montant total de transfert de la province
2003			Retour à la formule de financement 40 \$ / habitant Nouvelle subvention provinciale de 65 M\$ (transfert partiel de la taxe provinciale sur l'essence)
2005	Construction du prolongement vers South Campus et achat de 26 nouvelles rames	ND	La province accorde 678 M\$ sur 5 ans pour les infrastructures
2006	Ouverture de la station Health sciences / Jubilee	100,1	
2007	Construction du prolongement vers Century Park Dépassement de coûts, la ville emprunte 65 M\$	690,0	
2009	Ouverture des stations McKernan/Belgravia et South Campus		
2010	Commande de 10 nouvelles rames		
2010	Ouverture de la station Century Park		La province accorde 800 M\$ sur 5 ans pour les infrastructures

Sources : (Arnold, 1992; Audette, 2005; Cashman, 1990; Cormier, 2010; Gerein, 2005; Gordon & Audette, 2010; Gordon, 2005, 2007a, 2009a; Johnsrude, 2002; Laghi & Sadava, 1991; Loyie, 1998a, 1998b; Mah, 2002; O'Donnell, 2001, 2002a, 2002b, 2002c, 2005; Olsen, 2003; Sadava, 1989, 1991; Sinnema, 2001; Tingley, 2011, p. 236), compilé par nous.

* dollars courants

Figure 2 - Carte du réseau existant - tramway d'Edmonton



Source : (Edmonton, 2012e)

Tracé nord vers NAIT - Churchill à NAIT (mode traditionnel)

Le nouveau tramway nord vers NAIT est une petite ligne de 3,3 km reliant le centre-ville (station Churchill) au collège *Northern Alberta Institute of Technology* (NAIT) qui utilisera le même matériel roulant que le réseau de tramway existant (Edmonton, 2012d). En juillet 2009, le directeur des transports de la ville exhorte les élus municipaux à commencer les travaux de construction de la ligne vers NAIT même si la totalité des fonds nécessaires à l'achèvement du projet n'est pas encore disponible (Zabjek, 2009b). Selon lui, il ne faut pas tarder à commencer « *if we stop and don't do anything until we get full funding in place, we won't get this thing built* » (idem). Malgré ce manque flagrant de fonds publics, le projet se poursuit selon le mode traditionnel et il n'est jamais mentionné qu'il faudrait avoir recours au secteur privé pour financer le projet. En juin 2010, la province annonce qu'elle financera le projet à hauteur de 800 millions de dollars, ce qui devrait permettre de terminer la ligne NAIT dans l'échéancier initial soit en 2014 (Gordon & Audette, 2010). Encore une fois, aucune mention du mode PPP pour ce projet et le gouvernement de l'Alberta ne spécifie pas de condition de partenariat public-privé pour financer le projet. Au même moment, le directeur général des transports pour la ville d'Edmonton fait aussi appel au gouvernement fédéral qui ne finance toujours pas les projets de tramways à Edmonton : « *[w]e will proceed and get the NAIT line done, and if the federal government isn't willing to participate, it will certainly limit how much of this project we're going to do* » (idem). Bien que nous ne dénotions aucun élément de transfert de politique du mode PPP, l'intérêt de ce projet réside dans le fait qu'il s'agit peut-être du dernier tramway réalisé en mode traditionnel au Canada, et ce, pour un certain temps. Il faut se rappeler que le tramway *Canada Line* réalisé en PPP à Vancouver qui servira plus tard de référence pour le transfert volontaire de politique n'est pas encore en service, il ne peut donc pas jouer le rôle de source de transfert au moment de la

création de ce projet. C'est peut-être aussi dû au fait qu'il ne s'agit que d'une minuscule addition au réseau existant qui ne requerra pas de nombreux nouveaux véhicules, représentant peut-être peu d'intérêt de partenariat pour le secteur privé.

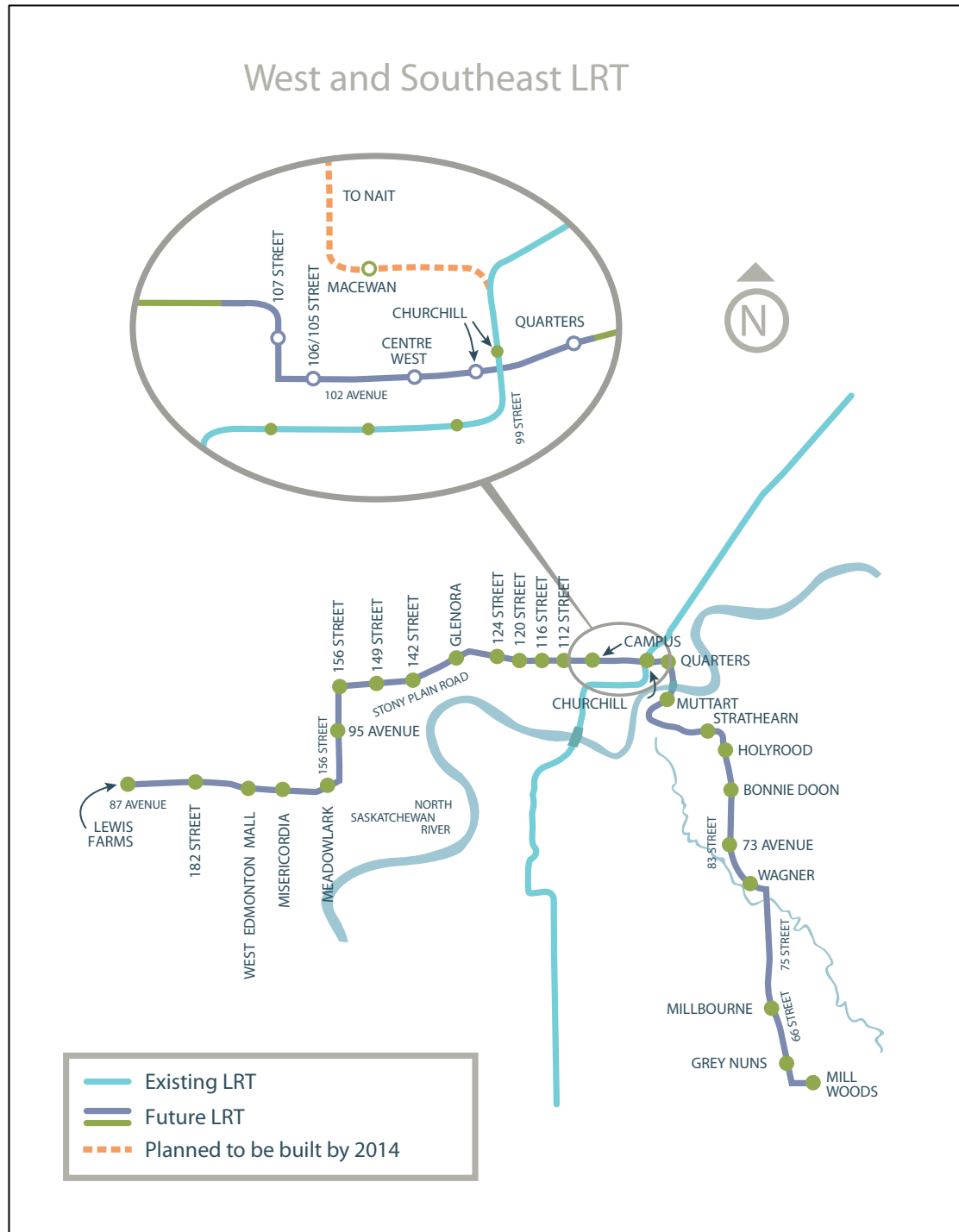
Tracé sud-est vers l'ouest - *Valley Line* (ppp en cours)

Le projet de tramway sud-est vers l'ouest est d'une envergure beaucoup plus considérable que le tracé nord vers NAIT. En effet, cette nouvelle ligne de tramway nommée *Valley Line* (voir la Figure 3) est projetée sur 27 km reliant Mill Woods à Lewis Farms, traversant le centre-ville (Edmonton, 2013a). De plus, il est prévu que cette ligne de tramway utilise des véhicules à planchers surbaissés plutôt que le matériel roulant du réseau existant (donc une commande importante de nouveaux véhicules ne provenant pas nécessairement du fournisseur actuel). Comme il s'agit d'un projet plus important, il a le potentiel de susciter plus d'intérêt de partenariat du côté du secteur privé.

Il semble souvent difficile de déterminer le tracé des nouveaux tramways. Par exemple, la portion ouest du tracé ne fait pas l'unanimité et les fonctionnaires municipaux ne sont pas du même avis que le maire. Lors de la planification de ce tracé en vue d'une demande de financement, le directeur des transports de la ville supporte un tracé reliant le tramway actuel (station Health sciences / Jubilee) à Lewis Farms en passant par la 87^e avenue, tandis que le maire désire un tracé suivant le chemin Stony Plain (Ruttan, 2008c). Le comité des transports du Conseil municipal approuva en mars 2008 une dépense de 1,5 million de dollars pour qu'un consultant externe commence l'étude de planification détaillée du tracé vers Mill Woods (Edmonton, 2008). Il est intéressant de noter l'implication d'acteur du secteur privé

dans l'ébauche de ce projet pour le compte de la ville puisque celui-ci sera mis en œuvre en mode PPP.

Figure 3 - Carte du tramway Valley Line



Source : (Edmonton, 2013b)

Les consultations publiques organisées par la ville et orchestrées par la firme Kaleidoscope Consulting ne se font pas sans heurts (Ruttan, 2008d). Plusieurs citoyens des communautés avoisinantes du tracé vers l'ouest sont mécontents et veulent utiliser ces rencontres de consultations pour faire annuler la décision (Ruttan, 2008d). Le maire qui remet aussi en question le tracé proposé par les fonctionnaires municipaux⁷ parle de son côté de « l'intransigeance » des fonctionnaires de s'acharner sur un seul et unique tracé sans vouloir évaluer d'autres éventualités (Gordon, 2008). Cela met en relief un point intéressant sur la gouvernance municipale à Edmonton⁸. En effet. À l'inverse d'un premier ministre qui dirige ses fonctionnaires, le maire d'Edmonton ne détient qu'un seul vote au Conseil municipal et n'a pas de contrôle effectif sur les fonctionnaires, à moins de rallier une majorité des autres membres du Conseil (Simons, 2008). L'argument principal du maire est que le tracé des fonctionnaires est une ligne droite simple, mais qui passe sous des quartiers complètement développés très peu denses tandis que le tracé qu'il propose permet de passer par des quartiers plus denses, mais aussi avec des lots vacants : « [...] *if we want LRT to live up to it's potential, we need to run the tracks where lots of would be transit commuters live – and where there's the potential to create high-density developments for a lot more* » (Simons, 2008). Le maire d'Edmonton s'inscrit donc dans la mouvance du nouvel urbanisme (voir Ghorra-Gobin, 2006; Grant & Bohdanow, 2008), de la croissance intelligente⁹ (voir Alexander & Tomalty, 2002; Filion & McSpurren, 2007; Filion, 2003; Ouellet, 2006) et de l'aménagement axé sur le transport en commun¹⁰ (Crowley, Shalaby, & Zarei, 2009; Dittmar

⁷ Le tracé a en fait été développé par un consultant externe (Gordon, 2008).

⁸ C'est aussi le cas en Ontario à Ottawa et Toronto

⁹ *Smart Growth* en anglais

¹⁰ *Transit Oriented Development (TOD)* en anglais

& Ohland, 2004; Renne, 2009). Pourtant, le Conseil municipal demeure divisé sur la question (Ruttan, 2008e). Toutefois, des groupes communautaires ont réussi à convaincre le comité des transports de reporter les consultations publiques sur le nouveau tracé de mai à septembre, dans le but de donner plus de temps aux communautés visées pour se préparer et se faire une idée sur la question (Ruttan, 2008f). En octobre, les fonctionnaires municipaux déposent un nouveau rapport indiquant que le tracé du chemin Stony Plain pourrait fonctionner, mais qu'ils ont besoin de plus de temps pour préciser à quelles conditions et demandent donc de remettre la consultation publique à une date ultérieure (Ho, 2008). Le comité des transports approuve à l'unanimité la requête et repousse la consultation publique à juin 2009 (Edmonton Journal, 2008). En avril 2009, le département de la planification des transports présente quatre options de tracés préliminaires pour relier Mill Woods et le centre-ville et démarre le processus de consultation publique en lançant un sondage en ligne où/par lequel les citoyens peuvent s'exprimer (Zabjek, 2009a). Ces consultations devraient se passer de façon moins chaotique que les dernières selon les responsables des transports de la ville puisqu'une nouvelle politique énonçant clairement les critères de sélection a été publiée (Zabjek, 2009a). En mai 2009, la ville reçoit un rapport de la firme de consultant multinationale Steer Davies Gleave suggérant que du matériel roulant à plancher surbaissé¹¹ serait plus efficace pour le tracé du sud-ouest, les citoyens présents lors de la présentation du rapport semblent convaincus (Cooper, 2009). Lors de la rencontre de consultation publique du 29 septembre 2009, plus de 200 résidents et commerçants du secteur ouest sont venus exprimer leurs récriminations quant au tracé ouest sur le chemin Stony Plain (Kleiss, 2009). Il est intéressant de noter le changement d'opinion du directeur des transports de la ville. Alors qu'en 2008 il indiquait : « [...] *the proposed 87th Avenue route a huge mistake I would*

¹¹ Matériel routant typique en France p.ex. Montpellier

never support », justifiant son opinion par le fait que le tracé du chemin Stony Plain est moins direct, moins rapide et passe par un secteur pas complètement développé (Gordon, 2008). Il se fait maintenant le défenseur du tracé qu'il dénonçait précédemment indiquant : « *[t]he LRT is not just about moving people [...] it's about building a city* » qualifiant le tracé de : « *[...] not the cheapest, the shortest or the fastest route, but the route most likely to encourage infill development and revitalize older neighbourhoods* » (Simons, 2009a). Nous notons que tous ces débats initiaux se concentrent uniquement sur la question du tracé, occultant la question du financement et du mode de gouvernance.

Apparition du mode PPP

Lors de sa réunion du 15 décembre 2009, le Conseil approuve les tracés suggérés par la ville¹², rendant ainsi officiels les projets tramway formant la *Valley Line* (Gordon, 2009b). Bien que le tracé soit approuvé, aucun financement officiel n'est prévu pour défrayer le projet d'un total de 3 milliards de dollars (idem). Il s'agit pourtant d'un énorme projet pour les finances publiques municipales comme le rappelle à cette occasion le maire Mandel : « *even if other levels of government kick in half the funding, the city will need a tax hike of 11 to 12 per cent to cover the other half* » (idem). Voyant le gouffre financier que représente ce projet pour la ville d'Edmonton, il est compréhensible que la ville cherche de nouveaux modes de financement. C'est d'ailleurs à ce moment que le directeur des transports de la ville indique qu'il étudie présentement les sources potentielles de financement, incluant l'option d'un partenariat public-privé (idem). Lors d'une réunion de janvier 2010, le Conseil demande au département des transports de développer un plan pour construire cette nouvelle ligne dans les 6 prochaines années, car la ville aimerait avoir mis en place cette infrastructure avant l'Expo 2017 qu'elle prévoit tenter de présenter (Gordon, 2010a). Selon un rapport

¹² Votes : 9 pour, 4 contre (Simons, 2009b).

préliminaire, le PPP est perçu comme un moyen de réduire le risque porté par la ville et de réaliser le projet plus rapidement, mais il comporte aussi un désavantage : « *a final cost that generally exceeds the project value due to the payment terms* » (idem). La ville a aussi annoncé qu'elle se donnait jusqu'à la fin de l'année pour évaluer la possibilité de faire le projet en PPP (Gordon, 2010b). En mai 2010, le département des transports de la ville fait part d'une recommandation qui viendrait modifier la gouvernance des développements du tramway (Gordon, 2010c). Dans le but d'accélérer le processus de développement, afin de permettre de compléter le projet avant 2016, le directeur des transports recommande au Conseil de transférer la responsabilité de gestion du projet à une tierce partie qui, une fois mandatée, ne doit plus se référer au Conseil pour toutes ses décisions (idem). Selon lui, ce modèle a fait ses preuves lors de la réalisation du tramway *Canada Line* à Vancouver qui devait être effectué rapidement pour servir lors des Jeux olympiques de 2010 (idem). C'est le début de l'argumentaire qui verra la mise en place d'un cas de mimétisme institutionnel dans lequel Edmonton reprendra le modèle d'un organisme gestionnaire indépendant responsable du PPP de la nouvelle ligne. Il semble que la date butoir (Expo 2016 à Edmonton, Jeux olympiques de 2010 à Vancouver) est utilisée pour expliquer le recours à un nouveau mode de gouvernance qui permettrait de respecter les délais. Pourtant, lors de sa construction, le tramway original, en mode traditionnel faisait lui aussi face à une date butoir, le tramway devait être prêt pour relier le centre-ville au stade pour les Jeux du Commonwealth dont Edmonton était l'hôte (Cervero, 1985, p. 635). Cervero (idem) mentionne même qu'il s'agit d'une tradition canadienne de développer de nouveaux transports collectifs sur rail pour de grands évènements internationaux :

major international events have been the driving forces behind building rail transit expeditiously. Montreal's subway was largely triggered by the International Expo '64 and the 1976 Summer Olympics, while major impetuses for Vancouver's 1986 Advanced LRT and

Calgary's proposed 1988 northwest line extension, many feel, are the International Expo '86 and the 1988 Winter Olympics, respectively.

Lors des consultations publiques de septembre 2010, les consultants embauchés par la ville pour déterminer le tracé exact du tramway présentent le plan détaillé du tracé ouest ainsi que la portion centre-ville (Kleiss, 2010). Pendant sa réunion du 26 novembre 2010, le Conseil municipal approuve la création d'une nouvelle entité pour gouverner le développement du tramway (Gordon, 2010e). Ce nouveau conseil du tramway, semblable à celui mis en place à Vancouver pour la mise en œuvre du PPP de la *Canada Line*, sera responsable de la construction du réseau, une fois que les élus auront décidé du tracé ainsi que du mode de financement (Gordon, 2010e). Il s'agit d'un exemple de mimétisme institutionnel. En novembre 2010, le gouvernement fédéral annonce qu'il ne soutiendra pas la candidature d'Edmonton pour la tenue de l'Expo 2017, ce qui retire la date butoir pour la construction de la *Valley Line* (Gordon, 2010d). En décembre 2010, la communauté chinoise s'exprime contre la portion centre-ville du tracé qui doit traverser le quartier chinois, insistant que le tracé possède un mauvais Feng Shui (Pruden, 2010). Le 19 janvier 2011, le Conseil municipal approuve le tracé final des deux portions du tracé, permettant maintenant aux fonctionnaires municipaux de continuer la planification détaillée du projet (Gordon, 2011a). Quelques jours plus tard, le service des finances de la ville présente son rapport analysant la possibilité de réaliser le tramway en PPP (Gordon, 2011b). Pour la première fois, la ville parle de réaliser des économies grâce à un PPP. Selon le rapport, adopter le mode PPP¹³ où le secteur privé prendrait en charge la conception, la construction, la fabrication des véhicules, le financement, l'opération et l'entretien permettrait de réaliser des

¹³ Le modèle proposé par le rapport est le DBVFOM (*Design-Build-Vehicle-Finance-Operate- Maintain*) (Kabarchuk & Alampi, 2011).

économies de 5 à 10 % du coût total du projet sur une période de 30 ans (idem). Le rapport contient peu de détails et rappelle que ceux-ci doivent demeurer confidentiels pour protéger les intérêts en jeu : « *[t]here are commercial details contained within the business case report which should remain confidential because if made public they could jeopardize the City's competitive advantage* » (Kabarchuk & Alampi, 2011). Comme la date butoir de l'Expo 2017 n'existe plus et que le gouvernement fédéral ne prévoit pas fournir de soutien financier relié à ce projet, le comité des transports revoit le plan de mise en œuvre du tramway et prévoit maintenant développer le projet en phases et non plus en un seul coup pour 2017 (Gordon, 2011c). La ville produit un rapport recommandant 6 phases et en édicte les différentes priorités (Pruden, 2011). Suite à des pressions de groupes communautaires, dont la *Chinese Benevolent Society*, le Conseil va rouvrir le processus de consultation publique autour de la portion centre-ville du tracé (Gordon, 2011d). Suite à ces consultations, les fonctionnaires proposent le même tracé avec des ajustements mineurs, mais ne change pas les axes choisis tandis que les représentants de la communauté chinoise continuent de faire pression sur le Conseil municipal pour revoir le tracé qui diviserait leur communauté en deux (Gordon, 2011e). Mécontents du fait que leurs demandes de modification des rues utilisées par le tracé du centre-ville qui passe par le quartier chinois aient été ignorées, les représentants de cette communauté reviennent à l'hôtel de ville pour présenter leurs doléances (Thompson, 2012). En réponse à cette demande, le Conseil propose au comité des transports de réétudier la question (Stolte, 2012a). Bien que les fonctionnaires aient rappelé aux membres du comité des transports que le tracé du centre-ville a déjà été approuvé par le Conseil à deux reprises, ceux-ci ont voté en faveur du nouveau tracé qui évite le secteur du marché du quartier chinois entraînant des coûts supplémentaires de 60 millions de dollars et renvoie la question de nouveau au Conseil municipal (Edmonton Journal, 2012). Lors de sa

réunion du 15 février 2012, le Conseil décida finalement de ne pas modifier le tracé et de continuer comme prévu en passant par la 102^e avenue (Gordon, 2012a). Lors de sa réunion de 16 février 2012, le comité des transports reçoit un rapport indiquant trois options de financement pour la portion sud-est du tracé, dont l'option de financement par partenariat public-privé (Gordon, 2012b). Le comité se prononce aussi en faveur de la création du conseil spécial de gestion du tramway et suggère que le Conseil entérine cette décision (Gordon, 2012b). Selon le maire Mandel, l'option de financement du projet par PPP est intéressante, car elle permet de réaliser le projet plus rapidement et de débloquer des fonds des autres paliers de gouvernements, en particulier du programme fédéral PPP Canada (McLean, 2012). Lors de sa réunion du 29 février 2012, le Conseil municipal approuve la création du conseil de gouvernance du SLR¹⁴ selon le modèle utilisé par Vancouver pour la *Canada Line* (Gordon, 2012c). Ce conseil sera composé de 4 à 6 membres non élus et aura plusieurs pouvoirs : « [...] *buy land allocate money and approve contracts to design and build the 27-kilometre line linking Lewis Estates to Mill Woods, once council approves the budget, routes and schedule* » (Gordon, 2012c). Le projet continue de retenir l'appui populaire, un sondage scientifiquement valide mené en mars 2012 démontre que 2/3 des Edmontoniens sont en faveur que la province finance le projet à hauteur de 1 milliard de dollars, même au détriment du financement d'un nouvel aréna pour l'équipe locale de la Ligue nationale de hockey (Gerein, 2012). Lors de sa réunion du 2 mai 2012, le Conseil municipal s'est rencontré à huis clos pour décider de construire la portion sud-est du tramway en mode PPP (Edmonton, 2012c). La motion adoptée enjoint la municipalité à contacter les autres paliers de gouvernements pour leur demander de financer chacun une portion d'un tiers du coût total de la construction de cette portion du tramway (Edmonton,

¹⁴ Notre traduction de LRT Governance Board

2012c). Selon le conseiller municipal Don Iveson, il s'agit de la seule façon de convaincre le gouvernement fédéral de financer le projet : « *[f]rankly, doing this seems to be the only way we can get federal funding* » (Gordon, 2012d). Le conseiller Tony Caterina confirme que la raison principale favorisant le mode de gouvernance en PPP était le financement du fédéral (Salz, 2012). Il ajoute aussi que le partage de risque avec le secteur privé était un argument convainquant, même si la formule PPP n'était pas éprouvée à Edmonton, le conseiller faisant référence à un projet de centre de loisirs en PPP qui a échoué (Salz, 2012). Toujours selon le conseiller Caterina, la décision du Conseil d'opter pour le PPP ne comportait pas de décision sur la fourniture de service : « *[...] details still need to be hammered out, such as if the project would be publicly or privately staffed* » (Salz, 2012).

Nous concluons cette section en rappelant que le cas du développement d'une nouvelle ligne de tramway pour le système existant à Edmonton nous a permis de démontrer un aspect qui semble se répliquer dans tous les cas : la complexité entourant la décision du tracé à adopter pour ces nouvelles lignes et la difficulté d'établir un consensus. Pour simplifier le processus de développement de cette ligne, les édiles edmontoniens ont même répliqué le modèle institutionnel du PPP *Canada Line* de Vancouver afin de transférer le pouvoir décisionnel à un organisme « moins politique » en vue de simplifier et d'accélérer le processus de décision.

Étude de cas n° 2 - Ottawa

Nous présentons dans cette section le cas des deux nouveaux tramways en PPP de la ville d'Ottawa dont l'un a été annulé et l'autre est en cours de construction. Dans ce cas-ci, il s'agit de nouvelles lignes de tramway venant remplacer un service de transport collectif auparavant opéré par autobus diesel. Comme pour Toronto et Edmonton, les deux projets de tramway étudiés représentent la première participation du secteur privé aux services de transports collectifs de la ville depuis la municipalisation des services de transports collectifs. Le cas d'Ottawa (tout comme celui de Toronto) nous permet de démontrer un aspect digne d'intérêt de la mise sur pied de ce type de projet, c'est-à-dire le rôle crucial du maire et des changements de membres des conseils municipaux lors des élections. En effet, le premier projet de PPP que nous abordons, celui du tracé nord-sud, a été annulé suite à l'élection d'un nouveau maire en opposition au projet, alors même que la ville avait signé un contrat la liant au consortium privé en charge de développer le nouveau tramway. Par ailleurs, il s'agit du seul cas inclus dans notre étude où certaines des justifications utilisées pour défendre le choix du mode PPP ne sont pas utilisées par les autres villes étudiées. Tout comme dans le cas d'Edmonton, nous relaterons certains des faits démontrant la difficulté pour les acteurs locaux de décider du tracé et surtout leur propension à constamment revenir sur leurs décisions. Ce cas permet aussi de donner un autre exemple du problème causé par les importants investissements requis par ces énormes projets d'infrastructures et de la prépondérance de la composante de financement privé dans le choix du mode PPP.

Présentation de la ville

Ottawa, la capitale fédérale du Canada se situe dans la province de l'Ontario. Selon le recensement de 2011, la ville compte plus de 883 000 habitants (Statistique Canada, 2012).

Le gouvernement fédéral joue un rôle important dans la région tant comme un des principaux employeurs que comme prestataire de services culturels tel que les Musées nationaux du Canada, le Musée des beaux arts et le Centre national des arts (idem). Le système de transport collectif déjà en place est très fréquenté : 36 % des déplacements vers le centre-ville d'Ottawa qui se font maintenant en transports collectifs (idem). Selon *l'Institute for Transportation and Development Policy*, le système est très utilisé et ces statistiques d'utilisation en font un succès retentissant : « *240,000 riders per day and 96 million annually, which means Ottawa has the highest transit ridership for any city of comparable size in North America* » (Whitney, 2011).

Historique des transports collectifs

L'épine dorsale du système de transports collectifs ottavien actuel est le *Transitway* qui consiste en un réseau routier de transport collectif en site propre (TCSP) de 30 km réservé à l'usage exclusif des autobus et des véhicules d'urgence et d'un réseau 16 km de voies réservées incorporées au réseau routier (Whitney, 2011). L'avantage principal de ce système d'autobus provient du fait que la majorité des déplacements se font sur un TCSP où les véhicules particuliers sont interdits, la congestion routière n'affectant pas la vitesse de déplacement des véhicules de transport collectif (OC Transpo, 2013).

Naissance de l'idée de construire de nouvelles lignes de tramway

Pourtant, l'ajout continu d'autobus et d'usagers fréquentant le *Transitway* oblige maintenant à considérer l'option de modifier le système et de passer de l'autobus diesel comme véhicule principal au tramway électrique à grande capacité. En effet, aux heures de pointe, plus de 180 autobus empruntent la portion centrale (en voies réservées et non en TCSP) du *Transitway* à chaque heure soit un autobus toutes les 20 secondes, ce qui

congestionne cette portion autour des stations (idem). D’ailleurs, le système demeure toujours très populaire.

Le Tableau 3 relate les étapes importantes du développement du Transitway autour duquel se déploient quotidiennement plus de 1 000 autobus (OC Transpo, 2011). Il expose aussi les moments clés du projet pilote de ligne de tramway diésel de 8 km (5 stations) réalisé par le secteur public afin de tester la popularité et l’efficacité ce mode de transports à Ottawa (OC Transpo, 2012).

Tableau 3 - Historique des transports collectifs d’Ottawa

Année	Évènement
1980	Début de la construction du Transitway
1983	Ouverture du premier tronçon du Transitway
1987	Le Transitway reçoit le prix <i>Best Transit Award in North America</i> de l' <i>American Public Transit Association</i>
1989	La Ville étudie la construction d’un tunnel réservé aux autobus sous le centre-ville
1990	Des citoyens contestent l’idée d’un tunnel pour les autobus et revendiquent plutôt un tramway
1997	Le Conseil régional étudie la possibilité de lancer un projet pilote de tramway sur une voie ferrée sous-utilisée qui serait louée au transporteur ferroviaire Canadien Pacifique
1998	Le comité des transports du Conseil régional adopte à l’unanimité le projet pilote de tramway vers l’Université Carleton qui sera plus tard connu sous le vocable O-Train
1999	Le Conseil donne son approbation finale (12 voix pour et 6 contre) au projet pilote de tramway diésel pour une somme de 16 M\$ en investissement de capitaux
2001	Après plusieurs mois de retard attribuables à des problèmes de sécurité, le nouveau tramway de 8 km baptisé O-Train est mis en service
Mai 2002	Le projet pilote accueille son millionième passager et les commentaires des usagers sont très positifs
Novembre 2002	Un rapport pour le comité des transports collectifs de la ville d’Ottawa déclare que « <i>[t]he train met its ridership goals of between 5,100 and 6,400 passengers per weekday</i> » et que « <i>[t]he train ran about 99 per cent on time in contrast to 70 per cent for the rest of the transit system</i> »
Décembre 2002	Le Conseil municipal approuve la poursuite du projet pilote pour une période de 2 années supplémentaires
2003	Le Conseil municipal investit 2,2 millions de dollars pour améliorer les voies ferrées du tramway O-Train

Sources : (Adam, 1993, 1993; Boswell, 1998; Gray, 2002; Heat, 1989; O’Connor, 2003; Ottawa Citizen, 1990, 2001; Prentice, 1997; Singer, 1999; Thériault, 2002)

Nous allons maintenant présenter l’historique des deux projets de tramways en mode PPP qui ont été développés par la ville d’Ottawa, plus spécifiquement le projet de tramway suivant un tracé Nord-Sud qui a été annulé ainsi que le plus récent projet, le tramway suivant

un tracé Est-Ouest avec tunnel sous le centre-ville qui est en cours de développement. L'annulation du premier projet nous permettra de démontrer le rôle décisif du maire dans l'aboutissement des nouveaux tramways.

Tracé Nord-Sud (PPP annulé)

Apparition du mode PPP

La première mention mode PPP dans le cas du projet de tramway de la ville d'Ottawa apparaît dans le rapport intitulé *Rapid Transit Expansion Study*, présenté au Conseil municipal en février 2003. On mentionne brièvement dans ce rapport que la Ville devrait explorer l'option PPP pour la mise en œuvre et le financement du projet de tramway (Ottawa, 2003a). À la suite de ce rapport, les fonctionnaires municipaux du département d'Urbanisme et aménagement en association avec la firme de consultants McCormick Rankin Corporation ont exploré cette option et documenté leurs résultats dans le rapport *City of Ottawa Rapid Transit Expansion Program (ORTEP)* qui fut approuvé par le comité des transports de la ville le 17 septembre 2003. Il est judicieux de prendre note que ce premier rapport sur la question ne recommande pas l'option du financement privé pour le projet de tramway :

There is no clear advantage to having the private sector provide financing for an LRT project and the terms required can complicate the terms of the subsidy funding agreement, especially when the project may be subsidized by 3 levels of government. As such it is recommended that the City of Ottawa self finance its share of the first priority [tramway Nord-Sud] project. (Ottawa, 2003b, p. 37)

Mais il recommande clairement que la ville établisse un partenariat public-privé pour le design, la construction, la maintenance et l'opération du tramway Nord-Sud :

For the priority project [tramway Nord-Sud] it is recommended that an experienced consortium be hired through a competitive process to Design-Build-Operate and Maintain the LRT line. While a DBOM consortium will not necessarily complete the project at a lower cost than following the traditional design-bid-build process, it will most certainly result in the project being completed on a more accelerated schedule. In addition, if the project is bid

at a guaranteed maximum price with appropriate schedule penalties/rewards, it will reduce the risk of project cost overruns and schedule delays (ibid., p. 41).

Le rapport fait aussi brièvement mention d'autres projets de transport collectif urbain sur rail qui ont été constitués en PPP et qui sont tous situés en Grande-Bretagne. Lors de la réunion où les membres du comité des transports ont approuvé le rapport ORTEP, les conseillers ont aussi adopté une motion demandant spécifiquement aux fonctionnaires municipaux d'évaluer les expériences de PPP en transports collectifs des autres villes pour en apprendre davantage sur leurs expériences (Ottawa, 2003c). Nous percevons ici un élément de la dynamique du transfert de politique, soit la recherche de « pratiques d'excellence » à l'étranger. En effet, la motion adoptée stipulait que la ville devait : « *Explore public-private partnerships for rapid transit in other jurisdictions and bring forward a recommended approach for the City of Ottawa* » (idem). Cette décision fut entérinée (17 pour, 5 contre) par le Conseil municipal lors de sa réunion du 24 septembre 2003 (Ottawa, 2003d).

Toutefois, le financement d'un projet de telle envergure demeure problématique pour un gouvernement municipal et le maire d'Ottawa M. Bob Chiarelli rappelle qu'il est en discussions intenses avec le gouvernement fédéral pour recevoir un financement permettant de lancer rapidement le prolongement sur l'axe Nord-Sud du tramway O-Train (Gray, 2003). Mais David Jeanes, le président du groupe d'intérêt partisan des transports collectifs Transport 2000 averti le maire que ce ne sera pas facile de convaincre le gouvernement fédéral : « *Ottawa isn't the only municipality knocking on the government's door. Quebec City, Montreal, Kitchener-Waterloo, Winnipeg and Vancouver have tabled light-rail proposals that together add up to billions of dollars* » (Duffy, 2003). C'est dans ce contexte que le maire mentionne pour la première fois qu'il veut évaluer si la ville devrait établir un PPP pour financer le projet (idem). Lors de la campagne électorale municipale de novembre

2003, le maire Chiarelli met de l'avant le tramway dans ses priorités et annonce clairement ses couleurs quant au mode PPP. Il considère qu'il sera plus efficace de laisser le secteur privé gérer le design et la construction du tramway (Reevely, 2003). Dans une entrevue accordée au quotidien *Ottawa Citizen* en mars 2004, le maire Chiarelli annonce qu'il est à la recherche de partenaires privés pour financer le tramway (Singer, 2004). Tout comme à Edmonton, la question du financement entourant la mise en place du tramway semble intimement liée à la problématique du choix d'aller en mode PPP. Chiarelli défend son choix en suggérant que cela permettra de réaliser plus rapidement le projet comparé avec des villes ayant utilisé le mode traditionnel : « *[i]t's possible for elements of the long-term transit program to do public-private partnerships [...] that's the way it's being done more often than not. Calgary and Edmonton did not use public-private partnership and it took a lot longer and the project was more stretched out* » (idem). Alors que le mode PPP est présenté comme une pratique d'excellence¹⁵ le maire d'Ottawa présente le mode traditionnel comme une « pratique de la médiocrité », un peu comme l'inverse d'un transfert dans lequel on tente de reproduire un modèle qui a fonctionné ailleurs, ici, on tente d'éviter un modèle que l'on considère comme problématique ailleurs.

En mai 2004, les trois ordres de gouvernements annoncent une entente conjointe de financement pour construire un tramway Nord-Sud reliant le Centre Rideau (centre-ville) au nord et Barrhaven au sud au coût de 600 millions de dollars répartis de façon égale entre la ville d'Ottawa, la province de l'Ontario et le gouvernement fédéral (Gray & Greenberg,

¹⁵ Traduction de *best practice* selon le *Grand dictionnaire terminologique* de l'Office québécois de la langue française.

2004). Le projet prévoit un tracé électrifié à deux voies ferrées, contrairement à l'O-Train actuel utilisant une seule voie ferrée et des trains diesel (idem). Lors de l'annonce originale du projet, en mai 2004, il n'est aucunement fait mention du mode de gouvernance en PPP ni du financement du secteur privé d'ailleurs. Le tramway Nord-Sud devrait être mis en service en 2009 (Gray, 2004a). Nous notons aussi la présence d'acteurs privés associés aux mécanismes du transfert de politique des PPP tels que les firmes de consultants. En décembre 2004, la ville d'Ottawa accorde à la firme de consultant Marshall Macklin Monaghan la responsabilité de préparer le processus de partenariat public-privé pour le projet de tramways Nord-Sud et de faire des recommandations sur le meilleur mode d'approvisionnement pour le PPP (Gray, 2004b). En février 2005, la ville présente un rapport de progrès du projet de tramway et elle y mentionne que le PPP permettrait d'économiser 10 % sur le coût total du projet si le secteur privé construit et opère le tramway (Denley, 2005). Les économies semblent donc jouer un rôle dans la sélection du mode PPP pour ce projet. À Ottawa, la Ville affirme aussi du même coup que le transfert de risque inhérent au PPP permettra de transmettre la responsabilité de tout défaut éventuel au secteur privé (idem). En mars 2005, le Conseil municipal approuve la création d'un PPP pour la construction, le design et l'entretien du tramway Nord-Sud allant de Barhaven Town Centre au campus de l'Université d'Ottawa et traversant le centre-ville en surface sur les rues Albert et Slater où le tramway se partagera la voie avec les autobus (Ottawa, 2006, pp. 39, 71). Cette décision est basée sur le fait qu'un PPP permettra à la ville de tirer plusieurs avantages en comparaison avec l'approche traditionnelle :

*[...] City Council approved the use of a public-private partnership approach for the construction, design and maintenance of Council's priority North-South LRT, in order to take advantage of **external expertise** in Light Rail, to guarantee **best value for the investment** (an average savings of 10-15% was identified over the base cost determined through analysis of a public sector comparator), and to be able to implement Council's*

vision before 2010 (clear and tight timelines are important both for the attractiveness of the project in the marketplace and for the City to achieve the full benefits of the project as soon as possible) (Ottawa, 2006, p. 71) (souligné par nous).

La ville d'Ottawa est la seule de nos trois cas où un des avantages associés au mode PPP est l'expertise du secteur privé. Cela démontre l'aspect polyvalent du PPP où, selon le cas, on mise sur des aspects différents afin de justifier ce choix. En plus des avantages cités plus haut, la ville affirme que les autres paliers de gouvernements sont particulièrement intéressés à financer des PPP et que cela constitue un facteur positif dans l'attribution du financement par ces ordres de gouvernement. Cela démontre aussi l'aspect du transfert coercitif où la formule PPP permet de « profiter » de financement accru des ordres supérieurs de gouvernement. Par ailleurs, la ville s'attribue le rôle de pionnière dans la matière :

[...] both the federal and provincial governments are keenly interested in this project's public private partnership (P3) and shared funding model. The City of Ottawa is a pioneer in the municipal use of P3s to fund its projects and the successful execution of five previous P3s, although smaller in scale, is another factor in the federal and provincial government's support for the North-South Light Rail project (Ottawa, 2006, p. 90).

Effectivement, la Ville d'Ottawa a déjà mis en place par le passé quelques PPP réussis, mais de moindres envergures comme le terrain de soccer intérieur *Superdôme* et le centre de sports sur glace *Sensplex Bell* tous deux inaugurés en 2004, ainsi que la maison de retraite *Centre Garry-J.-Armstrong* et le nouveau quartier général du Service paramédical d'Ottawa initiés en 2004 et inaugurés en 2005 (Ottawa, 2013). Par ailleurs, d'un point de vue organisationnel, la ville met en place une structure administrative spécifique au mode PPP, le bureau des PPP, dès 2002 comme le présentent Krawchenko et Stoney (2011, p. 80). Ces expériences positives avec le mode PPP dans d'autres secteurs de politique et la présence d'une unité administrative spécialisée en PPP ont peut-être aussi influencé le choix du mode PPP pour le nouveau tramway à Ottawa. Il est permis de concevoir une forme de transfert

volontaire entre les divers départements du gouvernement municipal ou de son bureau des PPP qui amènerait ces départements à partager entre eux leurs pratiques exemplaires.

Du côté du gouvernement provincial de l'Ontario, le parti libéral s'était toujours opposé aux partenariats public-privé lorsqu'il était à l'opposition (Mohammed, 2005). Mais, depuis que celui-ci forme le gouvernement à *Queen's Park*, il a effectué un reversement de position et encourage maintenant les PPP (idem). Dans son discours du budget de 2005, le ministre ontarien des Finances, Greg Sorbara, a indiqué que son gouvernement ferait désormais appel au secteur privé pour financer les infrastructures publiques (idem). Selon Doug Angus, économiste à l'Université d'Ottawa, cela serait dû au « déficit d'infrastructure » et au manque de fonds de la province en comparaison avec les sommes requises qui seraient de l'ordre de 100 milliards de dollars (idem). Ce « déficit d'infrastructure » est documenté dans la littérature scientifique. Selon la plus récente estimation datant de 2006, il atteint la somme de 125 milliards de dollars pour tous les ordres de gouvernements au Canada, dont 60 milliards, uniquement pour le niveau municipal (Mirza, 2006, p. 641).

Le projet de tramway bénéficie d'un important soutien populaire. Lors d'un sondage d'opinion réalisé par la firme Decima Poll, 79 % des répondants ont affirmé qu'ils désiraient un tramway dans la ville, ce taux monte à 86 % lorsque l'on ne considère que les réponses des usagers actuels du transport collectif (Adam, 2006). Par contre, l'étude révèle que la majorité des résidents (67 %) préfère un tracé Est-Ouest contre une minorité (22 %) qui

préfère le tracé Nord-Sud (idem). Néanmoins, le 7 avril 2006, le comité de sélection du PPP annonce sa décision, le consortium dirigé par Siemens a été retenu pour construire et gérer le nouveau tramway Nord-Sud allant de Barrhaven au Centre Rideau avec une voie ferrée double en surface au centre-ville (Adam & Errett, 2006).

Tout comme dans le cas d'Edmonton, le tracé ne fait pas l'unanimité et en juin 2006, la coalition Get it Right qui est formée de plusieurs groupes d'intérêts dont la chambre de commerce, Transport 2000 et Heritage Ottawa dénonce le tracé Nord-Sud et croient qu'il ne règle en rien les principaux problèmes de congestion de la ville, qu'il est trop coûteux et qu'il détruira des forêts (Rupert, 2006b). Les membres de la coalition implorent le Conseil municipal de ne pas lancer le projet tout de suite afin de profiter de la campagne électorale municipale de novembre pour débattre publiquement de la question et de laisser au nouveau Conseil municipal le soin d'approuver et de signer le contrat de PPP (idem). Pourtant, la ville présente le projet tel que négocié avec le consortium privé : 29 km de voies ferrées électrifiées, 24 rames pour une durée de 15 ans, mais coûtant 20 millions de dollars de plus qu'initialement prévu soit un total de 745 millions de dollars¹⁶ (Rupert & Dare, 2006). La ville présente le projet en consultations publiques et le Conseil devrait revenir pour prendre une décision finale le 12 juillet 2006 (Rupert, 2006a). Voyant que l'on tente de repousser le projet, le consortium sélectionné pour construire le tramway en PPP met en garde la ville et affirme que tout prolongement du délai de décision entraînera des hausses de coûts allant jusqu'à 80 millions de dollars (idem). Comme dans le cas d'Expo 2017 à Edmonton, une date butoir est mise de l'avant dans le but d'accélérer la décision finale. À l'approche de l'échéancier électoral, le maire Chiarelli fait des pressions pour que le Conseil adopte au plus

¹⁶ Les dernières estimations étaient de 720 M\$ mais le coût initial annoncé était de 600 M\$

vite la motion approuvant le contrat et permettant le début des travaux alors même que les conseillers se disent mal informés et mettent en doute les coûts du projet (Boivin, 2006). Le 12 juillet 2006, soit quelques mois avant le scrutin municipal, le Conseil approuve le plan de développement du tramway Nord-Sud tel que proposé par le consortium du PPP (Rupert, 2006c). Il s'agit à ce moment-là du projet le plus coûteux jamais entrepris par la ville d'Ottawa (idem). Mais le projet soulève les débats lors de la campagne électorale municipale (Mohammed, 2006). Tandis que le maire sortant défend son projet de tramway, le candidat à la mairie Larry O'Brien promet d'abandonner le projet, d'annuler le contrat et de commencer à nouveau, tandis que le candidat Alex Munter promet de conserver le contrat, mais de remplacer les trains électriques par des trains diesel et de modifier drastiquement le tracé emprunté (idem). Toutefois pendant la campagne, John Baird, président du Conseil du trésor au gouvernement fédéral et député d'Ottawa, utilise son pouvoir discrétionnaire pour ajouter une nouvelle condition au financement de 200 millions de dollars du gouvernement fédéral (Dare, 2006a). Pour recevoir le financement du fédéral, le contrat de PPP devra être approuvé par le nouveau Conseil municipal après l'élection, et ce avant le 15 décembre, soit 15 jours après que le nouveau Conseil municipal soit assermenté (idem). Il s'agit d'un exemple d'ingérence du gouvernement fédéral dans une compétence municipale jumelée à une nouvelle date butoir visant à forcer la décision. Mais cet événement change la donne, et à seulement 15 jours de l'élection, le candidat à la mairie Larry O'Brien saisit cette opportunité fournie par le ministre Baird et fait la promesse électorale d'annuler le contrat du tramway Nord-Sud et d'étudier à nouveau les options pendant 6 mois s'il est élu maire (Rupert, 2006d). Il s'agit d'une intervention directe du gouvernement fédéral dans la gouvernance d'un projet municipal au milieu d'une période électorale municipale et cette ingérence a peut-être contribué à l'annulation du projet. D'ailleurs, Hilton et Stoney (2007, p. 13) le

rappellent : « *others saw the federal intervention as political interference since the federal government does not have a constitutional right to intervene in municipal issues* ».

C'est finalement M. O'Brien, le candidat conservateur résolument contre le tramway Nord-Sud qui gagne l'élection avec 33 000 voix d'avance sur son plus proche concurrent, l'ancien conseiller municipal Alex Munter (Duffy, 2006). Cette élection était aussi exceptionnelle, avec un taux de participation record pour une élection municipale à Ottawa soit 54 % de participation (idem). Il s'agit d'une cuisante défaite pour le maire sortant Chiarelli et son projet de tramway Nord-Sud, car au final, ce sont 85 % des électeurs ottaviens qui ont voté pour un candidat à la mairie qui était contre le projet de tramway Nord-Sud (Denley, 2006). Lors de sa rencontre du 6 décembre 2006, le nouveau Conseil municipal décide de poursuivre le développement du tramway Nord-Sud en supprimant la portion du centre-ville à 12 voix contre 11 (Rupert, 2006e). Mais le 12 décembre, les deux ordres de gouvernements qui s'étaient engagés à verser chacun 200 millions de dollars pour le tramway Nord-Sud original annonce qu'ils ne financeront pas le plan modifié entériné par le Conseil municipal le 6 décembre à moins qu'un plan d'affaires détaillé ne fasse preuve de l'intérêt de ces modifications (Rupert, 2006f). La ville doit pourtant finaliser son entente avec le consortium privé avant le 15 décembre afin d'obtenir le financement du fédéral (idem). Le maire O'Brien convoque alors le Conseil pour une fois de plus approuver ou rejeter le projet (idem). Lors de sa réunion du 14 décembre 2006, le nouveau Conseil municipal décide d'annuler complètement le projet de tramway basé sur l'axe Nord-Sud par un vote serré de 13 contre 11, et ce, malgré les menaces de poursuites judiciaires du partenaire privé engagé pour la construction, le consortium Siemens-PCL/Dufferin (Le Droit,

2006). En juin 2006, le consortium met sa menace à exécution et engage des poursuites judiciaires contre la Ville pour une somme de 175 millions de dollars (La Haye, 2007). Cet exemple permet de démontrer à quel point les scrutins municipaux qui changent la composition des Conseil de ville peuvent venir changer la donne dans les projets de tramways en PPP. Cela se produira aussi dans le cas torontois. Mais à Ottawa, la fin du premier projet de tramway en PPP ne signifie pas pour autant qu'il n'y aura pas de tramway. Le nouveau maire désire mettre en place son propre projet, le tracé Est-Ouest. Pour Hilton et Stoney (2007, p. 23), qui ont étudié ce cas en particulier, la suppression du projet dépend d'une multitude de facteurs :

our analysis has identified the secrecy surrounding the public-private contract; a lack of public consultation and commitment; limits on local autonomy imposed by the tri-level agreement; political opportunism; parochial ward-centric decision making and strategic misrepresentation of the costs and benefits to be key factors.

Tracé Est-Ouest - Ligne de la confédération (PPP en cours)

En mars 2008, la ville présente 4 options pour le nouveau plan directeur des transports collectifs qui seront présentées en consultations publiques (Dare, 2008). Toutes ces options comportent un tunnel au centre-ville, mais dans l'une des options il s'agit d'un tunnel pour autobus (idem). À la fin des consultations publiques, la ville annonce que l'option 4 : « *a downtown tunnel and light-rail system running east and west to the edges of the Greenbelt and south past the airport* » est l'option préférée des Ottaviens et que 79 % des citoyens consultés croient que la ville doit se doter d'un tramway (Rupert, 2008b). C'est maintenant au tour de Jim Watson, le ministre des Affaires municipales de l'Ontario, de se prononcer de façon négative sur le nouveau projet en remettant en question l'importante croissance des coûts par rapport au projet initial dans une lettre adressée au maire d'Ottawa : « [Watson] se

préoccupe de l'exactitude des coûts liés aux terrains que la Ville devra acquérir pour réaliser son projet [...] et] redoute aussi une note plus élevée que ce que prévoit la Ville » (La Haye, 2008). En novembre 2008, quand la ville dévoile son nouveau plan de transport incluant le tramway Est-Ouest avec tunnel au centre-ville, le maire O'Brien indique que la ville n'a pas les fonds nécessaires, mais il présente le PPP comme solution potentielle : « [...] *the city might consider a form of a public-private partnership, or 'P3' to get the project moving [...] perhaps it's time to get out of the box on funding* » (Rupert, 2008c).

Du côté du gouvernement municipal, il semble que les PPP ont la cote à la ville d'Ottawa. Selon la trésorière de la ville, le maire Chiarelli¹⁷ avait « embrassé » l'idée (Rupert, 2008a). De plus, en 2008, Ottawa fut la première ville canadienne à se doter d'un bureau dédié aux PPP (idem). Le maire O'Brien, ancien homme d'affaires, est aussi très favorable aux PPP et avance même qu'il faut davantage « commercialiser » la ville en mettant en place de nombreux PPP pour permettre à la ville de faire des profits (idem). Lorsque la ville dévoile son plan pour le tramway avec tracé Est-Ouest comportant tunnel au centre-ville en novembre 2008, le maire O'Brien se prononce en faveur du financement privé par le biais de la formule PPP : « [*a*] *private firm might be interested in investing in the project in return for part of the revenues the system generates* » (Rupert, 2008c).

Le 29 avril 2009, les fonctionnaires municipaux présentent le tracé du tunnel au centre-ville, mais encore une fois, le tracé ne fait pas l'unanimité : la communauté des affaires du centre-ville trouve le tracé trop au Nord et le centre Rideau pourrait s'en ressentir (Dare, 2009a). De plus, en mai, Transport Canada déclare que la ville sous-estime les coûts

¹⁷ Élu président du Conseil régional en 1997 et à la mairie d'Ottawa en 2000 et 2003 (Dare, 2006b).

d'excavation du tunnel au centre-ville (Gray, 2009a) et des conseillers municipaux affirment que les fonctionnaires de la ville sont incapables de gérer le projet et soutiennent que les hauts dirigeants de la municipalité ont demandé à Infrastructure Ontario de gérer le projet de construction (Gray, 2009b). Malgré cette opposition, le Conseil municipal entérine le plan et le tracé du tunnel à 15 voix contre 6 lors de sa réunion du 27 mai 2009 (Rupert, 2009). Par contre, en août 2009, le ministre Watson affirme publiquement ses doutes à propos du projet : « Nous voulons nous assurer que nous avons les estimations précises sur des choses comme le tunnel. Nous ne voudrions pas nous retrouver, dans quelques années, dans une situation où le tunnel coûte de deux à trois fois plus cher. Alors, prenons notre temps pour bien réaliser ce projet » (Lafortune, 2009). Mais les problèmes multiples du projet ne s'arrêtent pas là; la Commission de la capitale nationale (CCN) annonce en septembre 2009 qu'elle n'accepte pas que le tracé du tramway passe sur ses terrains comme prévu dans le plan approuvé par la Ville (Orfali, 2009).

Finalelement, en septembre 2009, le conseil municipal entérine une entente hors cours de 36,7 millions de dollars avec le consortium privé dirigé par Siemens qui devait originalement construire le tramway Nord-Sud pour l'annulation de ce contrat (Dare, 2009b). Cette annulation fut donc très coûteuse pour la ville qui avait déjà investi 54 millions de dollars en préparation pour le projet Nord-Sud et doit désormais aussi payer une facture de 2 millions de dollars de dépenses judiciaires liées à l'annulation (idem).

En novembre 2009, le Conseil confirme le choix technologique pour le tracé Est-Ouest : le tramway surbaissé alimenté par un et un fil caténaire au-dessus des voies ferrées (Anonymous, 2009). Le 18 décembre 2009, le premier ministre ontarien Dalton McGuinty

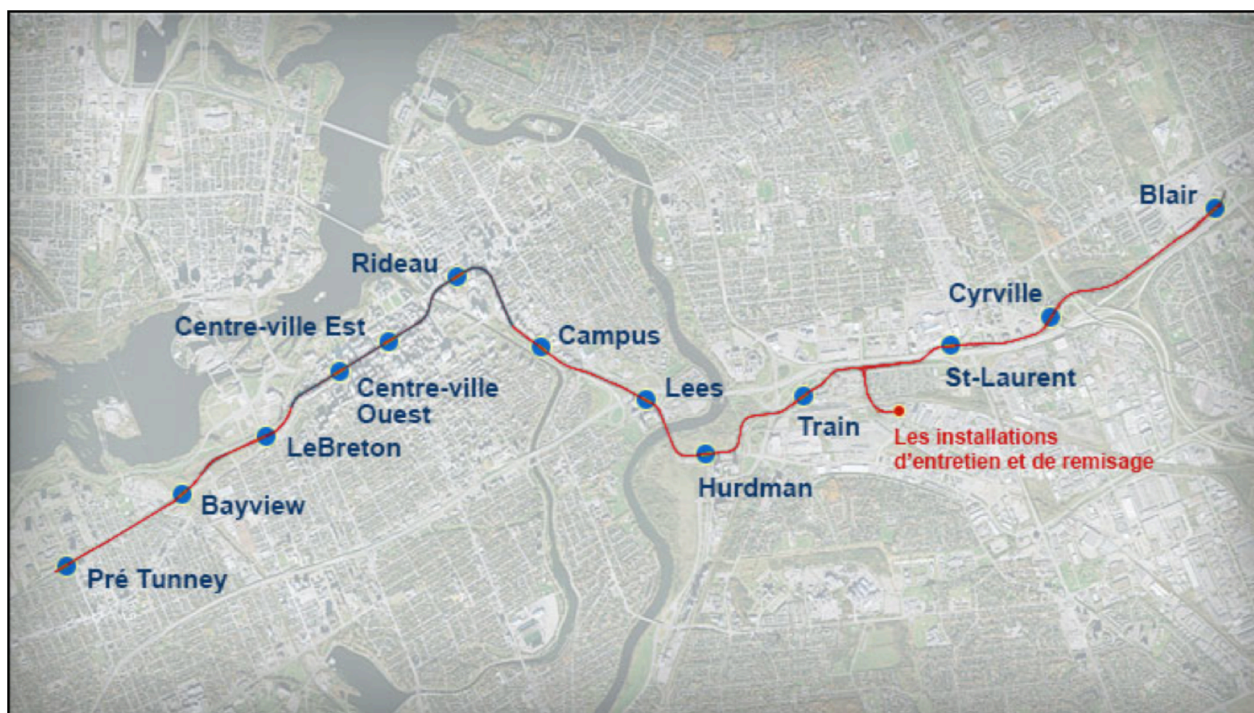
annonce que la province accorde 600 millions de dollars à la ville d'Ottawa pour le projet de tramway Est-Ouest et qu'elle s'attend à ce que le gouvernement fédéral en fasse de même (Adam, 2009). Cette annonce est bien reçue par la ville malgré le fait qu'elle crée un manque à gagner de 300 millions de dollars dans le budget initial (idem). En effet, même si le gouvernement fédéral fournissait un montant équivalent à celui de l'Ontario, et qu'on y additionne le même montant pour la ville, le budget total s'élèverait à 1,8 milliard de dollars alors que les plus récentes estimations sont d'un coût total de 2,1 milliards de dollars, ce qui force la ville soit à rogner à nouveau le projet, soit à couvrir la somme supplémentaire de 300 millions de dollars (idem). Le manque à gagner important joue probablement en faveur de l'option PPP qui s'accompagne de financement privé.

En janvier 2010, le Conseil approuve (19 voix pour; 4 contre) une fois de plus le plan et demande aux fonctionnaires municipaux de commencer la prochaine étape de préparation du projet : « *formal environmental assessment, starting preliminary engineering, acquiring properties, undertaking "value engineering," making sure the project fits with available funding and selecting a procurement approach* » (Cockburn, 2010). C'est donc à partir de ce moment que la ville se penchera sur ses options de financement et d'approvisionnement pour la construction du tramway Est-Ouest dont l'option de financement par PPP. Le 8 juin 2010, le ministre fédéral des transports et député d'Ottawa West-Nepean, John Baird annonce que son gouvernement va égaler le financement provincial et offrira donc à la ville 600 millions de dollars pour le tramway Est-Ouest (Mohammed, 2010). Mais une élection municipale vient de nouveau changer la donne. Dans une victoire spectaculaire le 25 octobre 2010, Jim Watson récolta 49 % des voix, devenant ainsi de nouveau le maire d'Ottawa et dépassant de loin son rival Larry O'Brien, le maire sortant qui dut se contenter de 24 % des voix. Cette

élection représente un moment clé pour le projet de tramway en PPP, car, encore une fois, il y a changement de maire alors que le projet n'est pas encore réalisé et de plus, plusieurs conseillers sortants ont aussi perdu leurs sièges à l'instar du maire O'Brien. Cela risque de nouveau de faire dérailler le projet puisque Jim Watson a maintes fois remis en doute la justesse du projet. Mais le 7 juillet, le maire annonce qu'il supporte désormais le plan, car la municipalité a trouvé un moyen de diminuer les coûts et les risques relatifs à la construction du tunnel sous le centre-ville (Reevely, Chianello, & Cockburn, 2011). D'ailleurs, le maire Watson effectue d'importants changements au tracé afin de diminuer les coûts. En effet, le maire a annoncé un nouveau tracé pour le tunnel qui sera dorénavant excavé sous la rue Queen et beaucoup plus près de la surface, permettant ainsi d'économiser 207 millions de dollars (idem). Le coût total du projet devra donc demeurer à 2,1 milliards de dollars (idem). La ville annonce aussi que le partenaire privé devra financer une portion de 300 ou 400 millions de dollars du projet (soit entre 14 % et 19 % du coût total) et que le mode PPP permettra de transférer les risques au secteur privé (idem). Il annonce aussi que la province, sous l'égide d'Infrastructure Ontario, sera responsable du processus de sélection du consortium pour le PPP (idem). Le 14 juillet, le Conseil municipal adopte à l'unanimité les modifications proposées au plan du tramway (Reevely, 2011a). En octobre 2011, la ville annonce qu'elle a retenu trois propositions de soumissions de partenariats : ceux des groupes Ottawa Transit Partners, Rideau Transit Group et Rideau Transit Partners qui sont tous formés d'importantes multinationales (Reevely, 2011b). Le 5 décembre 2012, la ville annonce que le groupe Rideau Transit Group, dirigé par une firme espagnole a remporté son processus de sélection pour former le partenariat public-privé du tramway Est-Ouest au centre-ville d'Ottawa (Reevely & Cockburn, 2012). Le projet coûtera au total 2,13 milliards de dollars, dont 1,8 milliard, allant directement au consortium privé, le restant étant des

dépenses qui seront effectuées directement par la ville pour acquérir les terrains nécessaires au tracé (idem). Ce contrat inclut une portion de financement privé et le coût est fixe, tout dépassement de coût demeurant la responsabilité du consortium Rideau Transit Group (RTG) à qui la ville a transféré les risques (idem). Le système utilisera les trains *Citadis* d'Alstom, qui ont la réputation d'être bien adaptés à l'hiver et à la neige et qui seront assemblés à Ottawa (idem). Le 19 décembre 2012, le Conseil municipal approuve le projet à l'unanimité et autorise la ville à signer le contrat avec *Rideau Transit Group* (Reevely, 2012). En tout, la Ville planifie opérer 13 gares dont quatre dans le centre-ville qui seront à l'intérieur d'un tunnel comportant des rails dans les deux directions (voir le tracé en Figure 4).

Figure 4 - Carte de la ligne de la confédération



Source : (Ottawa, 2012a)

Enfin, pour le projet de tramway Est-Ouest, la question du PPP n'a jamais refait surface et c'est donc dès sa conception que ce projet fût planifié en PPP assumant les décisions antérieures face à ce mode de gouvernance. Le cas d'Ottawa nous a permis de démontrer la part significative de l'apport de financement privé dans le choix du mode PPP pour la mise en place d'un nouveau tramway. Tant le tramway Nord-Sud annulé que la ligne de la confédération en cours de développement représentaient les plus gros investissements jamais planifiés par la ville et vu la capacité fiscale limitée des gouvernements municipaux au Canada, la recherche de financement supplémentaire a « forcé » les élus ottaviens à s'orienter vers le mode PPP, ce qui n'est probablement pas une situation unique.

Étude de cas n° 3 - Toronto

Nous présentons dans cette section le cas du nouveau tramway sur la rue Eglinton à Toronto qui vient remplacer deux circuits d'autobus comptant parmi les plus achalandés de la ville. Bien que le système de transports collectifs de Toronto comporte déjà des tramways, ceux-ci passent tous par le centre-ville tandis que ce nouveau projet traverse la ville d'est en ouest sans jamais se rendre au centre-ville plus au sud. Il s'agit aussi du premier tramway moderne de la Ville reine, les tramways existants datant d'une autre époque. Comme à Ottawa et à Edmonton ce projet sera réalisé en PPP, ce qui constitue une première pour les services de transports collectifs qui sont présentement sous l'égide du secteur public. Ce qui est notamment intéressant dans le cas de Toronto est le rôle d'avant-plan que joue le gouvernement provincial dans le développement du projet. La province semble s'ingérer dans cette compétence municipale et ce cas se révèle l'unique exemple de cette façon de faire. Les détails que nous présentons à propos des multiples itérations du projet nous permettent aussi de démontrer encore une fois l'ampleur des changements qui peuvent survenir dans ce type de projet en réaction à un changement de maire lors d'un scrutin municipal ou de gouvernement au niveau provincial.

Présentation de la ville

Fondée en 1834, la ville de Toronto est la capitale provinciale de l'Ontario (Historica-Dominion, 2012). Située au bord du lac Ontario, la ville occupe le territoire des anciennes municipalités de Toronto, North York, Scarborough, York, Etobicoke et East York (idem). Il s'agit de la plus grande ville canadienne avec une population de 2 615 060 résidents selon le recensement de 2011 (idem). Toronto est le principal centre financier du Canada comptant de nombreux sièges sociaux de banques ainsi que de firmes financières et d'assurances (idem).

De plus, il s'agit du centre de l'univers des communications de masse en langue anglaise au Canada avec les sièges des journaux nationaux et de la télévision généraliste d'État, la *Canadian Broadcasting Corporation* (idem).

Historique des transports collectifs

Nous allons maintenant dresser l'historique des multiples transformations du projet de tramway sur la rue Eglinton. Mais on ne peut présenter le cas du tramway Eglinton Crosstown sans tout d'abord brièvement présenter le système de transports collectifs torontois auquel cette ligne se greffe. Contrairement à la plupart des villes occidentales, Toronto ne retira pas les voies ferrées de ses tramways et les tramways n'ont jamais cessé de sillonner les rues de la Ville reine depuis 1861. À cet égard, nous présentons un bref historique des tramways et métros de Toronto. Le Tableau 4 relate les étapes importantes du développement du système de transport collectif de Toronto qui est désormais le plus important système de transports collectifs au Canada comptant trois lignes de métro (740 voitures), 11 lignes de tramways (247 tramways), 141 circuits d'autobus (1 819 véhicules) et transportant plus de 500 millions de passagers annuellement (Toronto Transit Commission, 2013).

Tableau 4 - Historique des transports collectifs de Toronto

Année	Évènement
1861	Entrée en service des tramways équestres opérés par la firme privée Toronto Street Railway Company selon une franchise de 30 ans accordée par le Conseil municipal
1891	Tentative infructueuse de municipalisation du service de tramway
	La ville octroie une nouvelle franchise à une nouvelle compagnie, la Toronto Railway Company afin de faire électrifier le réseau
1892	Inauguration du 1 ^{er} tramway électrique sur la rue Church
1894	Clôture du service de tramway équestre
1894 - 1920	Annexion par Toronto de 4 villages limitrophes ayant chacun leur réseau distinct de tramways sans possibilités de correspondance
1920	Approbation par référendum municipal de l'unification et de la municipalisation de tous les tramways
1921	Fondation de l'organisme public Commission des transports de Toronto ¹⁸ (CTT)
1954	Inauguration de la 1 ^{re} ligne de métro au Canada, la ligne Yonge allant de la gare Union à la rue Eglinton longeant la rue Yonge en sous-terrain
	Début du programme d'abandon des tramways de la CTT suite à l'inauguration du métro
1963	Inauguration de la ligne de métro University (Union Station à St George)
1966	Inauguration de la ligne de métro Bloor (Keele à Woodbine)
1968	Prolongement de la ligne de métro Bloor (de Keele à Islington et de Woodbine à Warden)
1972	La CTT annule le programme d'abandon des tramways en partie en réponse à la pression du groupe d'intérêt Streetcars For Toronto
1973	Prolongement de la ligne de métro Yonge (d'Eglinton à York Mills)
1974	Prolongement de la ligne de métro Yonge (de York Mills à Finch)
1978	Prolongement de la ligne de métro University/Spadina (de St George à Wilson)
1980	Prolongement de la ligne de métro Bloor (d'Islington à Kipling et de Warden à Kennedy)
1985	Inauguration de la ligne de métro léger Scarborough RT
1997	Inauguration de la nouvelle ligne de tramway Spadina
2000	Inauguration de la nouvelle ligne de tramway Harbourfront
2002	Inauguration de la ligne de métro Sheppard
2010	Inauguration de la ligne de tramway St-Clair reconstruite et modernisée

Sources : (Transit Toronto, 2008, 2011a, 2012b, 2013a, 2013b)

Naissance de l'idée de construire de nouvelles lignes de tramway

Dès 1985, le projet d'établir un corridor de transport collectif rapide sur la rue Eglinton est inclus dans le rapport du gouvernement régional Metro Toronto intitulé *Network 2011* établissant les projets importants pour le futur des transports collectifs de la région métropolitaine de Toronto (Smith, 1985; Transit Toronto, 2006). Selon les plans de l'époque, le tracé s'étend vers l'ouest, de la station de métro Eglinton Ouest (ligne Spadina) jusqu'à Renforth Drive, tout près de la ville voisine, Mississauga (idem). En avril 1990, le gouvernement libéral de David Peterson annonce de nouveaux projets de transports collectifs

¹⁸ Toronto Transit Commission (TTC) en anglais

qui reprennent certains éléments du rapport *Network 2011* dont une ligne de transport collectif rapide, probablement un tramway reliant la station de métro Eglinton Ouest du métro de Toronto à Black Creek Drive où le trajet se poursuivrait sous la forme d'un autobus en TCSP traversant Mississauga (Byers, 1990; Royson, 1990). Malgré toutes ces annonces, 3 ans plus tard, aucun projet n'est officiellement enclenché. Le seul progrès notable sont les études de faisabilité entamées par des consultants privés à la solde de la CTT (Lewis Stein, 1993a)

Métro Eglinton Ouest

En février 1993, le premier ministre de l'Ontario, le néo-démocrate Bob Rae annonce un nouveau plan officiel de transports collectifs pour la région de Toronto (Lewis Stein, 1993b). Il faut noter que, comme dans le cas du projet d'avril 1990, c'est le gouvernement provincial qui fait ces plans et non la municipalité ou le gouvernement régional. Ce nouveau plan propose que le tracé reliant Eglinton-Ouest et les limites municipales de Mississauga soit un métro sous-terrain plutôt qu'un tramway en surface (idem). Au même moment, Bob Rae annonce aussi un important changement au mode de financement des nouveaux projets (Lewis Stein, 1993b). La formule de financement fera désormais une place au secteur privé, non pas sous la forme PPP, mais tout de même un financement privé (idem). Le modèle proposé viendrait modifier la formule en cours du 75 % provenant des coffres de la province et 25 % des coffres de la région Metro Toronto à un modèle où le financement de la province descendrait à 60 %, celui du gouvernement régional à 20 % tandis que le secteur privé viendrait combler le manque à gagner en fournissant 20 % du financement (idem). C'est donc un gouvernement de gauche (social-démocrate) qui le premier fait une place au financement privé des infrastructures publiques de transport collectif, ouvrant ainsi la voie à

l'apparition du modèle PPP. En mars 1994, lors de la dernière année de son mandat, le gouvernement néo-démocrate de Bob Rae désire lancer la construction de quatre nouvelles lignes de métro, dont une ligne sous la rue Eglinton, créant ainsi 60 000 nouveaux emplois avant la prochaine élection (Walker, 1994). De plus, la province suggère pour la première fois de laisser un consortium privé formé de Bombardier et SNC-Lavalin construire et financer une des nouvelles lignes sous un modèle qui ne porte pas encore le nom de PPP, mais que l'on pourrait qualifier de PPP selon notre définition (idem). Selon le gouvernement provincial, ce nouveau modèle de financement permettrait de réduire les coûts de construction grâce à l'efficacité accrue du secteur privé (idem).

Les travaux de construction du métro sous la rue Eglinton démarrent officiellement le 25 août 1994 (Campion-Smith, 1994). Mais un an plus tard, en juillet 1995 alors 1 240 travailleurs y sont affectés, le nouveau premier ministre progressiste-conservateur Mike Harris met fin au projet, alors même que 50 millions de dollars ont déjà été investis et que l'annulation des contrats entraînera des coûts supplémentaires de 42 millions de dollars (Campion-Smith, 1995; Rushowy, 1995). La province joue un rôle décisif dans ce projet et tout comme le changement de maire à Ottawa a induit l'annulation du tracé nord-sud, ici c'est le changement de gouvernement provincial et donc de premier ministre qui est venu bouleverser les plans.

Tracé Eglinton Crosstown en surface

Bien que définitivement abandonné en 1995, le projet d'améliorer les transports collectifs sur la rue Eglinton refait surface dans un rapport présenté par la ville de Toronto en mars 2001 qui sera éventuellement intégré au plan principal de développement de la nouvelle

ville fusionnée (J. Hall, 2001). C'est maintenant le gouvernement municipal qui instaure le projet alors qu'auparavant il s'agissait d'un projet initié par la province. Ce nouveau plan propose plusieurs mesures visant à améliorer les transports collectifs de la Ville reine, dont l'ajout de restrictions de la circulation automobile sur les voies de tramways existantes ainsi que la création de nouvelles lignes de tramway (idem). Le rapport indique que les deux circuits d'autobus empruntant la rue Eglinton transportent quotidiennement 62 800¹⁹ passagers, avec plus de 55 autobus circulants aux heures de pointe. C'est ainsi que pour la première fois, la vision d'un tramway traversant la ville en longeant la rue Eglinton fait apparition : « *It would provide a crosstown connection between the Lakeshore East GO rail line in Scarborough and the Georgetown commuter rail line, intersecting with the Stouffville GO rail service, as well as the Bloor-Danforth, Yonge, and Spadina subways* » (Soberman, 2001, p. 32). Le projet est confirmé lors de l'annonce du plan *Building a Transit City* par le maire David Miller en janvier 2005 (McGran, 2005).

Tracé Eglinton Crosstown hybride (surface – tunnel - surface) – version 2007

En mars 2007, la CTT présente son plan officiel de tramways intitulé *Transit City* dont la pièce maîtresse est la ligne Eglinton Crosstown (Kalinowski, 2007a). Selon ce plan, la ligne de tramway s'étendra sur 33 km, allant de la station de métro Kennedy à l'est jusqu'à l'aéroport Pearson à l'ouest (voir la carte en Figure 5) (Transit Toronto, 2011b). Les deux extrémités de la ligne seraient construites en surface tandis que la section du milieu entre la rue Keele et la promenade Laird serait construite en tunnel sous la rue Eglinton (idem). Mais il s'agit encore à ce moment d'un concept puisque la ville n'a pas les fonds nécessaires à la

¹⁹ Circuit 32 Eglinton West : 37 400 passagers quotidiens ; Circuit 34 Eglinton East : 25 400 passagers quotidiens.

mise en place de ce plan (Kalinowski, 2007a). Ce qui est non sans rappeler le cas d'Edmonton où, là aussi les plans ont longtemps précédé au financement.

En juin 2007, le premier ministre libéral de l'Ontario Dalton McGuinty présente le plan *Transports-action Ontario 2020*²⁰ qui propose de financer 2/3 du budget, soit la part provinciale et la part municipale de la mise en œuvre du plan Transit City présenté plus tôt par la CTT (Kalinowski, 2007b). Ce financement dépendra tout de même de deux conditions : la réélection du gouvernement de McGuinty et la participation du gouvernement fédéral pour fournir 1/3 du financement (idem).

²⁰ MoveOntario 2020 en anglais

Figure 5 - Carte originale du tramway Eglinton Crosstown (Transit City 2007)



Source : (Toronto, 2007)

En septembre 2008, Metrolinx, l'agence provinciale de transport pour la région de Toronto annonce son plan intitulé *Le grand projet*²¹ qui confirme de nouveau la construction future des 7 lignes de tramway comprise dans le plan *Transit City* de la CTT, mais ce nouveau plan est ambigu à propos de la ligne Eglinton Crosstown, suggérant que celle-ci pourrait être un métro ou un tramway surélevé plutôt qu'un tramway en surface comme prévu par la CTT (Kalinowski, 2008). Mais une fois de plus, ce plan ne comporte pas de

²¹ The Big Move en anglais

financement pour assurer sa mise en œuvre (idem). En décembre 2008, le maire de Toronto, David Miller écrit au premier ministre fédéral Stephen Harper pour quémander le financement de la part fédérale du plan *Transit City* (Donovan, 2008). En avril 2009, le gouvernement de l'Ontario annonce un financement de 9 milliards de dollars pour les transports collectifs, dont 4,6 milliards dédiés à la ligne de tramway Eglinton Crosstown qui devrait s'étendre sur 32,5 km, dont 13 en sous-terrain (Kalinowski, 2009). Mais en mars 2010, ce même gouvernement annonce que tout le secteur public doit se serrer la ceinture et que le déficit de la province le force à adopter un gel des salaires des employés du secteur public ainsi que le retrait de 4 milliards de dollars des projets de transports collectifs, dont la ligne Eglinton Crosstown (Benzie, 2010). En juillet 2010, Metrolinx annonce qu'elle achète 4 machines servant à creuser le tunnel de la ligne Eglinton Crosstown pour la somme de 54 millions de dollars (Kalinowski, 2010a). C'est ainsi que la province s'approprie désormais le projet à travers son agence Metrolinx qui a pour but « [d']améliorer la coordination et l'intégration de tous les modes de transport dans la région du grand Toronto et de Hamilton [et de] mettre en œuvre [...] un système de transport intégré qui en augmente la prospérité, la durabilité et la qualité de vie » (Metrolinx, 2011).

Mais lors de la campagne électorale à la mairie, le candidat Rob Ford promet d'annuler le plan *Transit City*, car, selon lui, les tramways font la guerre aux automobiles en ralentissant leur libre circulation et il désire cesser les hostilités, pour le candidat Ford, il ne faut que des métros et non des tramways (Kalinowski, 2010b). Il suggère aussi de retirer les tramways des lignes existantes et promet d'annuler la ligne Eglinton Crosstown et de la remplacer par un circuit d'autobus express (idem). Lors de la première conférence de presse après sa victoire électorale, le nouveau maire Rob Forb affirme que : « [...] *the war on the*

car stops today. ... Transit City is over [...] We will not build any more rail tracks down the middle of our streets » (Kalinowski & Rider, 2010). Tout comme à Ottawa, le changement de leadership à la mairie est donc décisif pour le projet. Le maire semble résolu à annuler le plan (incluant la ligne Eglinton Crosstown) qui est pourtant financé à 100 % par les ordres supérieurs de gouvernement, alors même que le premier ministre ontarien déclare que les coûts d'annulation seront portés par la ville de Toronto (idem). Certains conseillers municipaux affirment d'ores et déjà que cette décision ne revient pas au seul maire et que le Conseil municipal en entier doit entériner une telle décision (idem). Néanmoins, bien que le maire Ford indique avoir reçu un mandat clair de la majorité des citoyens qu'il faut se débarrasser des tramways, un sondage de la firme Léger Marketing suggère plutôt que seulement 44 % des Torontois préfèrent les métros aux tramways et que seulement 15 % des répondants sont en faveur de cesser la construction du plan Transit City pour construire les métros proposés par le maire Ford (Kalinowski, 2011a).

Ford says his election means "people want a subway and not light rail." But according to a recent Leger Marketing survey, he has "no mandate" for changing Transit City. "Sixty-five per cent of city residents favour keeping the current 'Transit City' light rail." (Warren, 2011).

Selon Filion (2011, p. 467), cette victoire de Ford serait un exemple de populisme. Alors que l'on pouvait présumer que les électeurs étaient d'accord avec les plans précédents d'intensification et du développement de nouvelles lignes de tramway, la victoire de Rob Ford signifie : « *the reversal of the prevailing planning agenda by ending intensification and making the city more automobile friendly at the expense of public transit and cycling* » (ibid., p. 464). Selon Filion (ibid., p. 468), cet exemple révèle l'existence d'une forte proportion de la population qui ne porte généralement pas beaucoup attention à la planification, mais qui

demeure sensible à des solutions qui semblent intéressantes (par exemple, les métros plutôt que les tramways), mais dont la mise en œuvre et les conséquences potentielles (moins des zones desservies par les métros que par les tramways pour un même un budget) sont délibérément négligées par politiciens.

La province, la ville et la CTT négocient alors pour trouver un terrain d'entente permettant de satisfaire le maire Ford, mais la ministre provinciale des transports, Kathleen Wynne précise que la ligne Eglinton Crosstown devra être construite comme prévu pour assurer le financement de la province (Kalinowski, 2011b).

Tracé Eglinton Crosstown en sous-terrain

Apparition du mode PPP

En février 2011, le maire Ford propose à la province de construire la ligne Eglinton Crosstown complètement en sous-terrain, non pas un métro, mais un tramway sous-terrain (Kalinowski, 2011c). Dans la même proposition, il suggère de développer sa nouvelle ligne de métro Sheppard en PPP, mais des experts indiquent qu'il est peu probable que le secteur privé y trouve son compte (idem). Selon Joseph D'Cruz de la Rotman School of Management, le projet de PPP pour le métro Sheppard « *is just fraught with immense risks* » (idem). D'autres experts suggèrent plutôt de développer la ligne Eglinton Crosstown en PPP : « *[s]ome experts suggest the Eglinton light rail project could be more attractive to private investment, because the ridership supports it and the operation could be automated, like Vancouver's SkyTrain with its driverless vehicles* » (idem). C'est à ce moment-ci que pour la première fois l'on considère le mode PPP pour le développement du tramway Eglinton Crosstown. Le 1^{er} avril 2011, le maire Ford annonce qu'il a conclu une entente avec le premier ministre McGuinty sur son plan de transports collectifs (Kalinowski, 2011d).

Selon cette entente, la ligne Eglinton Crosstown ira de l'avant, mais en tramway sous-terrain, financé à 100 % par la province (idem). La ville prendra à sa charge les coûts assujettis à l'annulation des autres lignes et à la renégociation du contrat d'achat des rames de tramways Bombardier qui devaient être utilisées par les nouvelles lignes de tramways (idem).

Tracé Eglinton-Scarborough Crosstown – Eglinton en sous-terrain et Scarborough en surface

Lors de l'annonce officielle de la ligne, maintenant nommée *Eglinton-Scarborough Crosstown Light Rail Transit*, la ministre Wynne indique que la ligne sera complétée en 2020, et demeurera la propriété de la province (Kalinowski, 2011e). C'est une situation unique pour les tramways à Toronto. Les autres lignes étant sous l'égide de la CTT, mais ce n'est pas non plus complètement inédit puisque Metrolinx gère le réseau de trains de banlieue Go Transit (Metrolinx, 2011). La nouvelle ligne comportera un tunnel de 20 km sous Eglinton et une portion en surface, suivant le tracé du métro léger Scarborough RT qu'elle supplantera (idem). En novembre 2011, Metrolinx étudie la possibilité de construire et d'opérer la ligne en PPP avec l'aide d'Infrastructure Ontario (idem). Selon l'agence de Queen's Park, ce mode de gouvernance permettrait de s'assurer que les coûts du projet demeurent fixes (idem). Bob Chiarelli, ministre des Transports de l'Ontario (et ancien maire d'Ottawa), vante les mérites du mode PPP qui permet de respecter les budgets et il donne l'exemple du tramway d'Ottawa qui sera développé en PPP et rappelle que le PPP de la *Canada Line* de Vancouver a été complété avant son échéancier (idem). Karen Stintz, la présidente de la CTT, vante aussi les mérites de ce choix en indiquant que cela permet de soustraire le politique de l'équation : « [...] *giving the project to Infrastructure Ontario would have the advantage of taking politics out of the equation, because once contracts are awarded governments are obliged to carry through* » (idem). Elle déclare que la ligne

Crosstown est un projet provincial et que, comme telle, l'ultime décision revient donc à Metrolinx (idem). Les propos de Mme Stintz rappellent le débat autour du rôle des experts dans la gouvernance et de la technicisation des politiques publiques (voir Fischer, 2009; Lahsen, 2005; Rumpala, 2005). De son côté, le maire Ford se prononce officiellement en faveur du mode PPP pour ce tramway et suggère même que la CTT devrait abandonner tout projet de construction et se concentrer uniquement sur la prestation de service (Kalinowski, 2011g). Ford s'inscrivant ici directement dans le courant de pensée du nouveau management public qui prescrit aux administrateurs publics de : « *'steer, not row' their organizations, [being] challenged to find new and innovative ways to achieve results or to privatize functions previously provided by government* » (Denhardt & Denhardt, 2000, p. 550). Mais, bien qu'elle soit populaire auprès du maire, l'option du mode PPP pour ce tramway ne fait pas l'unanimité. Le groupe d'usagers TTCriders se prononce contre et soulève plusieurs questions dont celle de la possibilité de correspondance entre cette ligne et le système public de la CTT ainsi que la question des tarifs qui ne seront pas nécessairement les mêmes (idem).

Pendant que Metrolinx étudie la possibilité de faire appel au mode PPP pour la ligne Eglinton, un nouveau groupe d'intérêt nommé CodeRedTO lance une campagne dans le but de faire infirmer la décision d'annuler Transit City et de construire la ligne Eglinton Crosstown en sous-terrain (Kalinowski, 2012a). Dès janvier 2012, le soutien politique que le maire Ford avait construit autour de son plan du sous-terrain de bout en bout commence à se désintégrer. La présidente du conseil d'administration de la CTT que le maire Ford avait nommée désapprouve publiquement cette option, tandis que le conseiller municipal John Parker, pourtant un conservateur, rejette maintenant cette option qu'il considère comme maladroite (Regg Cohn, 2012). Le conseiller municipal Josh Matlow se prononce aussi

publiquement en faveur de reconsidérer le développement de la ligne en partie en surface en ne gardant que la portion centrale en sous-terrain (Kalinowski, 2012b). Cela pousse le président de Metrolinx à annoncer que l'agence serait prête à reconsidérer sa décision, à condition que la ville s'exprime clairement et que le maire et le conseil se mettent d'accord (idem). Malgré cela, en conférence de presse le jour même, le maire évite complètement la question (idem).

Tracé Eglinton Crosstown hybride (surface – tunnel - surface) – version 2012

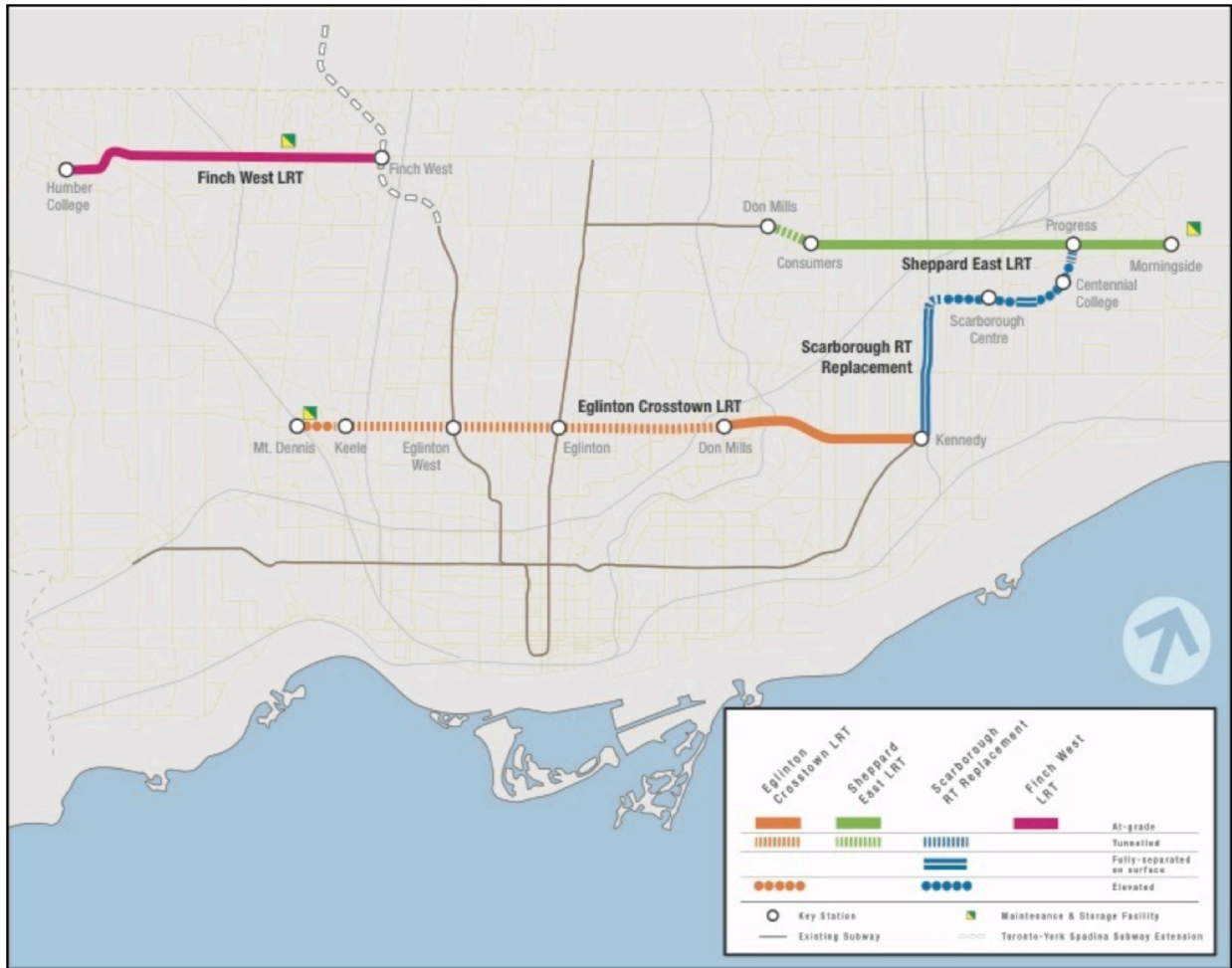
Le 25 janvier, Mme Stintz, qui était jusque-là l'alliée du maire, propose donc un nouveau plan qui contient une version très similaire au plan Transit City pour le tramway Eglinton Crosstown (Kalinowski & Rider, 2012a). Ce plan semble au départ rallier plusieurs conseillers, mais le maire ne se prononce toujours pas (idem). Environ une semaine après la présentation du plan de Mme Stintz, les discussions vont bon train à l'hôtel de ville (Toronto Star, 2012). Plusieurs conseillers municipaux de tout acabit discutent des modifications au plan du maire Ford et semblent se rallier derrière le nouveau plan (idem). Mais Ford persiste et signe : la ligne Eglinton doit être enterrée sur toute sa longueur, « *[r]unning even a portion on the surface would inconvenience drivers* » (idem). Au même moment, un conseiller municipal ajoute un argument de taille en présentant un avis légal obtenu auprès de la réputée firme d'avocat Cavalluzzo Hayes Shilton McIntyre & Cornish qui indique que le maire a dépassé les bornes de son pouvoir et qu'il a agi de façon illégale en annulant le plan Transit City :

Ford “did not follow the proper procedure for obtaining City Council's authorization to rescind Transit City and develop and approve an alternate plan.” Under the City of Toronto Act, the power of the city resides in City Council. The Mayor of Toronto has very little independent authority beyond his role as head of City Council (Kalinowski, 2012c).

Mais le maire et ses alliés à la commission des transports continuent de tenter d'étouffer le débat. En effet, lors de sa réunion du 31 janvier 2012, les membres de conseil d'administration de la CTT ordonnent aux employés qui allaient publier un rapport d'enquête sur les avantages et désavantages de l'enfouissement en entier du tramway Eglinton Crosstown de cesser toute activité et de ne pas rendre ces informations publiques (Kalinowski, 2012d). Les événements prennent alors une tournure toute politique. Le 5 février 2011, la présidente du conseil d'administration de la CTT, Karen Stintz prépare une motion, signée par 24 conseillers municipaux, demandant au greffier de tenir une réunion extraordinaire du Conseil municipal où celui-ci devra soit approuver le projet initial de Transit City avec ses tramways en surface sur les rues Eglinton, Finch et Sheppard, soit le projet du maire Ford avec son tramway sous-terrain enfoui sous la rue Eglinton et une extension du métro Sheppard vers l'est (Kalinowski, 2012e). Au même moment, une lettre ouverte au Conseil municipal préparée par 120 personnalités des transports collectifs, dont des représentants du milieu universitaire, des experts indépendants et un ancien maire de Toronto, demande au Conseil d'annuler le projet insensé du maire Ford : « [...] *overturn the mayor's plans or risk crippling the city's transportation planning for the next century* » (idem). Lors de la réunion extraordinaire du 8 février 2012, le Conseil municipal a rejeté le plan du maire Ford de ne construire que des transports collectifs en sous-terrain et a plutôt réitéré à 25 votes pour et 18 contre que le plan original du maire Miller de construire des tramways en surface sur la rue Eglinton et la rue Finch était la meilleure façon de continuer d'améliorer les transports collectifs dans la Ville reine (Kalinowski & Dale, 2012). Le maire Ford a décidé d'ignorer cette décision : « [*t*]echnically speaking, that whole meeting was irrelevant » et il croit que la province va continuer de construire la ligne Eglinton en sous-terrain : « [*t*]he premier, I'm very confident, is going to continue building subways » (idem).

Ce qui rappelle encore une fois que ce tramway est le projet du gouvernement provincial. En représailles aux problèmes que son plan de transports collectifs sous-terrain subit au Conseil municipal, les membres du conseil d'administration de la CTT qui sont favorables au maire Ford, votent à 5 pour et 4 contre afin de mettre à pied le directeur général de la CTT, M. Gary Webster (Kalinowski, 2012f). Cela semble envoyer le message aux hauts fonctionnaires municipaux qu'il faut soutenir la position du maire coûte que coûte sans égard à la position du Conseil municipal (idem). C'est d'ailleurs ce que rappelle un des conseillers municipaux qui a voté pour la mise à pied de M. Webster : « *[e]xcellence in bureaucracy isn't defined like excellence in private enterprise. ... Excellence in a bureaucracy ... is the ability to put forth the positions that are consistent with those adopted by the mayor [...]* » (idem). En mars 2012, la province s'engage à respecter le désir du Conseil municipal en faveur des tramways en surface exprimé par un vote de 24 pour et 19 contre (Kalinowski & Rider, 2012b). En avril, le conseil d'administration de Metrolinx adopte à l'unanimité le plan du Conseil municipal et les trois lignes de tramways qu'il propose (voir la Figure 6) (Royson, 2012). En mai 2012, Metrolinx réaffirme qu'elle est l'unique responsable du design et de la construction du nouveau tramway Eglinton Crosstown, alors même que la CTT critique le calendrier des travaux, affirmant qu'il est risqué et audacieux de développer la ligne avant 2020 (Kalinowski, 2012g).

Figure 6 - Carte des tramways approuvés Metrolinx



Source : (Ontario, 2012)

En septembre 2012, Metrolinx annonce qu'elle a signé un contrat de 320 millions de dollars avec le consortium *Crosstown Transit Constructors* pour la construction d'une portion de 6,2 km du tunnel requis par le tramway Crosstown, soit environ la moitié du tunnel (Kalinowski, 2012h). C'est Metrolinx qui signe ce contrat alors même que ce doit être Infrastructure Ontario qui gère le projet, mais Metrolinx indique qu'Infrastructure Ontario sera responsable de l'élaboration des contrats pour la construction des stations, des voies ferrées et des signaux de contrôle ferroviaire (idem). Le PPP prenant forme, Metrolinx

annonce en septembre 2012 qu'un opérateur privé sera responsable des opérations ferroviaires et de l'entretien des gares et des rames de toutes les lignes de tramways qui seront construites par la province (Kalinowski, 2012i). Il s'agit d'un important changement de rôle pour la CTT qui jusque là était responsable des opérations pour tous les transports collectifs de la Ville reine. Selon le nouveau mode de fonctionnement, la CTT n'aura voix au chapitre que dans le cas des gares où les nouvelles lignes de tramway font intersection avec les services existants de la CTT soit aux stations de métro Eglinton Ouest, Yonge et Kennedy (idem). D'après Karen Stintz, la présidente du conseil d'administration de la CTT, cela soulève plusieurs questions :

Will commuters have to pay two fares? And who sets the Crosstown fare? If it is higher than the TTC fares, what happens to riders who can't afford to pay more, since the Crosstown is supposed to replace the Eglinton buses? There are also questions about how riders will transfer between the subway and the Crosstown given that the two will be separate operations in the same location (idem).

Mme Stintz dénote tout de même qu'il s'agit néanmoins d'un gain net pour la CTT qui devrait réaliser des économies découlant de l'arrêt de l'exploitation des autobus sur Eglinton qui seront remplacés par le nouveau tramway; elle estime que la CTT sera probablement en mesure de canaliser cet argent dans ses autres dépenses (idem). Elle remet tout de même en doute la pertinence de cette décision en affirmant : « *[i]f Metrolinx is hoping to build an integrated regional transit system, bringing another operator into the equation doesn't make sense* » (idem). Mme Stintz répond d'ailleurs officiellement à Metrolinx et indique dans sa lettre que la CTT ne financera pas un opérateur privé : « *[i]f we're not operating those lines, we're not paying those costs* » (Kalinowski, 2012j). Mais, coup de théâtre, en octobre 2012, Mme Stintz accompagnée du ministre provincial des Transports M. Bob Chiarelli, annonce que la CTT et Metrolinx ont conclu une entente de 10 ans pendant laquelle la CTT sera

responsable de l'opération du nouveau tramway tandis qu'un fournisseur privé se chargera de l'entretien du matériel roulant (Consiglio, 2012).

En novembre 2012, le Conseil municipal approuve l'accord-cadre négocié entre la ville, la CTT et Metrolinx sur la construction des nouveaux tramways, au grand dam du maire Ford qui a tenté sans succès de convaincre les conseillers de ne pas approuver l'entente (Kalinowski, 2012k). Quelques semaines plus tard, cette entente est officiellement ratifiée par la province, Metrolinx et la CTT, mettant en place un « vrai » contrat devant mener à la construction des quatre lignes pour 2021 (Kalinowski, 2012l). Le 22 janvier 2013, Infrastructure Ontario annonce l'émission de la demande de qualifications pour la nouvelle ligne de tramways Eglinton Crosstown afin de trouver des partenaires privés intéressés à former un PPP afin de concevoir, de construire, de financer et d'entretenir le tramway (Infrastructure Ontario, 2013).

Le cas du tramway Eglinton Crosstown permet encore une fois de démontrer que le changement de leadership au niveau municipal ou provincial peut mener à des changements de direction d'une grande ampleur allant même à l'annulation complète des projets. Cela confirme, du reste, tout l'intérêt qu'il y a à prendre en considération le discours de ces acteurs pour comprendre le choix du mode PPP dans le cas des projets de nouveaux tramways. De plus, ce cas nous a permis de mettre en évidence le rôle important des ordres supérieurs de gouvernement dans le choix du mode PPP, en particulier ici le rôle de l'Ontario qui s'ingère dans une compétence municipale.

Chapitre 5 : Analyse et résultats

Ce chapitre présente une synthèse de la mise en commun de nos trois études de cas pour vérifier nos deux hypothèses à l'aide des données ainsi générées. Maintenant que nous avons présenté les trois études de cas relatant les projets de tramways en PPP d'Edmonton, d'Ottawa et de Toronto, nous allons comparer ces trois cas et ajouter le cas de la *Canada Line* de Vancouver dans notre comparaison pour ainsi vérifier nos hypothèses. Nous rappelons que nous cherchons à expliquer le fait constaté que depuis les années 2000, les projets de développement de nouvelles lignes de tramways modernes au Canada sont réalisés en partenariat public-privé alors qu'ils avaient toujours été réalisés en mode traditionnel par le secteur public auparavant. Dans le but de faire la lumière sur les raisons d'un tel engouement pour un phénomène rare en Amérique du Nord avant cette date, nous avons fait appel à deux hypothèses qui fournissent des pistes d'explications de ce phénomène de passage d'un avant « tout public » à un après « tout PPP ». Notre première hypothèse suppose que les mécanismes du transfert de politique sont présents dans le processus de diffusion du mode PPP pour les nouveaux projets de tramways. Notre deuxième hypothèse conjecture que l'aspect polyvalent du PPP en tant qu'instrument de politique publique joue aussi un rôle dans sa diffusion rapide pour les projets de tramways au Canada. Nous présentons maintenant notre analyse de ces deux hypothèses.

Nous allons tout d'abord présenter notre analyse générale pour la première hypothèse portant sur le transfert de politique pour le PPP. Nous allons ensuite présenter dans le détail nos résultats pour chacun des éléments de la grille d'analyse de l'hypothèse H1. Nous répétons l'exercice en présentant nos résultats généraux pour la deuxième hypothèse portant

sur la polyvalence de l'instrument PPP et par la suite nous présentons nos résultats pour chacun des éléments de la grille d'analyse de l'hypothèse H2.

H1 – Transfert de politique ou mimétisme institutionnel

À travers la construction de nos études de cas, nous avons pris en note les éléments propres à chacun des cas qui démontreraient certains aspects du transfert de politique que nous avons préalablement identifiés dans une grille d'analyse. La grille d'analyse – Transfert de politique complétée (voir Tableau 5 - Grille d'analyse - Transfert de politique à la page 103) permet rapidement de constater que dans les trois cas étudiés ainsi que dans le cas de Vancouver, nous avons détecté plusieurs éléments que nous avons identifiés comme indicateurs de transfert de politique. C'est dans le cas d'Edmonton que nous avons repéré le plus d'indicateurs de transfert. Nous y avons repéré sept indicateurs. Dans le cas d'Ottawa, nous avons répertorié quatre indicateurs. Dans le cas de Toronto, nous en avons décelé deux tandis que dans le cas de Vancouver, la littérature scientifique que nous avons consultée en a révélé trois.

La présence d'au moins deux indicateurs dans tous les cas nous autorise à conclure à la présence de mécanismes relevant du transfert de politique dans tous nos cas. Cela permet donc constater la validité de notre première hypothèse voulant que la nouvelle prédominance du mode PPP pour les nouveaux tramways soit en partie attribuable aux mécanismes du transfert de politique. Certes, la présence du transfert de politique dans chacun des cas peut être variable, probablement plus forte à Edmonton et Ottawa qu'à Toronto et Vancouver, mais nous en décelons la présence pour tous les projets de tramways en PPP analysés.

De plus, certains éléments de transfert de politique sont présents dans tous les cas. En effet, dans les trois projets de tramways en PPP que nous avons étudiés, les décideurs font référence à d'autres cas de tramways en PPP pour justifier leurs décisions d'opter pour le mode PPP dans leur propre projet.

Ces mentions se traduisent dans notre grille d'analyse par la **présence de transfert volontaire dans tous les cas analysés**. La grille d'analyse révèle aussi que dans tous les cas, les décideurs locaux justifient le choix du mode PPP en faisant référence à un financement conditionnel au choix de ce mode par les ordres supérieurs de gouvernement (fédéral ou provincial). C'est donc dire que dans tous nos cas, si le projet de tramway était réalisé grâce au mode traditionnel (par le secteur public), le projet ne réussirait pas à obtenir du financement des ordres supérieurs de gouvernement ou obtiendrait un financement moindre.

Cette réalité se traduit dans notre grille d'analyse par la **présence de transfert coercitif dans tous les cas analysés**. Il est donc possible d'affirmer que le choix de développer les nouveaux tramways au Canada en mode PPP peut s'expliquer en partie grâce aux mécanismes du transfert de politique et s'appuie tant sur du transfert volontaire entre les gouvernements locaux que sur du transfert coercitif provenant des ordres supérieurs de gouvernement. Comme ces éléments reviennent dans tous nos cas, et que le gouvernement fédéral joue un rôle similaire dans toutes les provinces quant au financement des transports collectifs nous croyons qu'il est possible d'affirmer que le transfert coercitif joue un rôle dans le choix du mode PPP pour tous les nouveaux projets de tramways au pays. Cela n'est pas très surprenant, si l'on prend compte d'une annonce faite en 2006 par le ministre des Finances du gouvernement fédéral conservateur :

Par l'entremise du ministre des Finances, le gouvernement canadien a exprimé récemment (en novembre 2006) sa volonté de promouvoir vigoureusement auprès des municipalités la formule des PPP : Le gouvernement encouragera [...] le développement et l'application de pratiques exemplaires des PPP en exigeant que l'on songe à recourir à ces partenariats pour la réalisation de projets d'infrastructure de grande envergure qui bénéficient du soutien financier de programmes fédéraux. [...] (Hamel & INRS-Urbanisation, 2007, p. 21).

Nous discutons dans la section *Retour sur la grille d'analyse HI* de chacun des indicateurs individuellement et présentons des éléments tirés directement des données colligées à travers la création des études de cas pour présenter des exemples saillants de chacun des indicateurs.

Malgré le fait que deux éléments clés de notre grille d'analyse (le transfert volontaire et le transfert coercitif) se sont révélés utiles pour l'analyse puisqu'ils étaient présents dans tous les cas. Il importe de mentionner que deux éléments de notre grille d'analyse n'ont été détectés dans aucun des cas. En effet, nous n'avons pas répertorié d'exemples où les décideurs discutent d'autres villes qui auraient adopté les PPP de manière générale, ils font appel directement aux projets de tramways en PPP réalisés dans d'autres villes, mais ne font pas appel de façon plus générale à d'autres villes ayant eu recours au PPP dans d'autres secteurs. Cela est un peu étonnant, car nous nous attendions à ce que des exemples de gouvernements municipaux ayant eu recours avec succès au PPP dans d'autres secteurs comme les loisirs ou l'assainissement des eaux usées, qui sont pourtant courant au Canada seraient utilisés par les acteurs participants au transfert de politique du PPP pour les tramways. L'absence de ces autres types de PPP dans l'argumentaire nous porte à croire que le transfert est donc spécifique au secteur d'activité de chaque PPP, ce qui pourrait expliquer pourquoi les acteurs n'ont utilisé que des cas de PPP en transports collectifs dans leur

argumentaire. La spécificité des cas utilisés en exemple pourrait s'expliquer par la participation des acteurs au cœur du transfert de politique du mode PPP à un réseau de politique²² ou une communauté de politique qui serait construite autour du secteur des transports collectifs. Selon Börzel (1998, p. 254), la définition générique d'un réseau de politique est : « [...] *a set of relatively stable relationships which are of non-hierarchical and interdependent nature linking a variety of actors, who share common interests with regard to a policy and who exchange resources to pursue these shared interests acknowledging that co-operation is the best way to achieve common goals* ». Nous pouvons imaginer qu'un tel réseau formé autour du secteur des tramways, incluant les acteurs privés tels les équipementiers, les firmes d'ingénierie et de consultants qui planifie ce type de projet ainsi que des acteurs publics tels que les maires et fonctionnaires responsables des transports collectifs pourrait jouer un rôle dans la promotion du mode PPP vue les avantages potentiels de ce mode de gouvernance pour les acteurs privés. Mais il s'agit là d'une tout autre question qui, malgré sa pertinence, ne fait pas l'objet de notre analyse.

Un autre élément de notre grille d'analyse est demeuré vide. Notre grille d'analyse comportait une section pour capturer les raisons évoquées par les acteurs pour expliquer le transfert du mode PPP, mais aucune de nos sources ne mentionne un acteur relatant de façon explicite qu'ils mettent en place du transfert de politique ou s'inspirent de ce principe. Cela est sans surprise, mais on constate que les acteurs ne sont pas explicites sur le transfert de politique auquel ils participent. Est-ce parce qu'ils ne réalisent pas qu'ils effectuent un transfert de politique ou parce qu'ils préfèrent taire ce fait ou est-ce simplement le résultat de nos choix méthodologiques? Comme cet élément ne faisait pas partie de notre

²² *Policy network* en anglais

questionnement principal qui tente d'établir la présence du transfert plutôt que d'en expliquer le raisonnement, nous ne sommes pas en mesure de répondre à cette question, mais de futures recherches pourraient permettre d'approfondir cet aspect en questionnant les acteurs à propos de leur participation au transfert de politique grâce à des entretiens afin d'expliquer pourquoi ils font du transfert de politique.

Nous notons aussi la présence distincte d'acteurs du secteur privé tels que des consultants, des équipementiers, des firmes d'ingénierie et des banques dans le processus du transfert de politique dans les cas d'Edmonton, d'Ottawa et de Vancouver. Cela nous amène à corroborer les résultats de Holden (2009) et de Stone (2004) qui rapportent la présence concrète d'acteurs privés dans le transfert de politique lorsqu'il s'agit de partenariats public-privé. Nous n'avons pas pu détecter la présence d'acteurs privés dans le cas torontois. Mais cela ne signifie pas qu'ils sont complètement absents. Manifestement, le fait que la décision d'opter pour le mode PPP émane d'une agence provinciale et non du Conseil municipal dans le cas du tramway Eglinton Crosstown rend le processus décisionnel plus opaque. Car la décision n'est pas prise lors de rencontres publiques ou sur la base de rapports officiels ouverts à tous, ce qui peut masquer la présence de firmes de consultants dans le processus de décision. C'est peut-être la raison pour laquelle nous n'avons pas détecté d'acteurs privés dans ce cas particulier.

Grille d'analyse - Transfert de politique

Tableau 5 - Grille d'analyse - Transfert de politique

Hypothèse	Variable	Indicateur	Edmonton	Ottawa	Toronto	Vancouver
H1 — Transfert de politique	Fait référence à d'autres cas de tramways exemplaires, transferts volontaires	Les élus locaux mentionnent d'autres cas de tramway en PPP dans la justification du mode PPP, rappellent les expériences positives d'autres projets de tramway en PPP, pratiques d'excellence	✓	✓	✓	
	Fait référence à d'autres villes, d'autres types de PPP	Les élus locaux mentionnent d'autres villes ou d'autres types de PPP dans la justification du mode PPP, rappellent les expériences positives d'autres gouvernements locaux avec le mode PPP.				
	Mimétisme institutionnel	Fait preuve d'isomorphisme en répliquant une institution provenant d'un autre cas en y faisant appel directement	✓			✓
	Mécanismes d'apprentissage	Présence de voyage d'études, partage de leçons, visite d'autres projets similaires, participation à des conférences	✓	✓		
	Transferts coercitifs	Mention d'une obligation de procéder en PPP, imposition du mode PPP par le gouvernement fédéral, imposition du mode PPP par le gouvernement provincial	✓	✓	✓	✓
	Pourquoi les acteurs politiques participent-ils au transfert de politique?	Justifications présentées par les acteurs expliquant pourquoi ils devraient s'inspirer d'autres cas et effectuer un transfert de politique				
	S'il y a transfert, qu'est-ce qui est transféré?	Mode de gestion, mode de gouvernance, processus de sélection des soumissionnaires, etc.	✓			
	S'il y a transfert, qui y participe, qui sont les acteurs du transfert de politique?	Lorsque des indicateurs de présence de transfert de politique sont détectés, qui est impliqué? Élus, fonctionnaires, équipementiers, consortiums, autres ordres de gouvernement, groupes d'intérêts, consultants?	✓	✓	✓	✓
Présence d'acteurs privés dans le transfert de politique	Mention de rapports de consultants, de contrat avec des firmes de consultants, rôle des firmes qui soumissionnent au PPP, présence de propositions de PPP non sollicitées. Présence d'un cercle vertueux où les acteurs privés qui participent à la décision d'aller en PPP sont aussi des joueurs de la mise en œuvre des PPP	✓	✓		✓	
Nombre d'indicateurs dans chacun des cas			7	5	3	4

Retour sur la grille d'analyse H1

Nous abordons maintenant chacune des composantes de la grille et présentons des éléments qui révèlent la présence de ces indicateurs pour chacun de nos cas.

Transfert volontaire

100 %	Edmonton <input checked="" type="checkbox"/>	Ottawa <input checked="" type="checkbox"/>	Toronto <input checked="" type="checkbox"/>	Vancouver <input checked="" type="checkbox"/>
-------	--	--	---	---

Pour chacun des cas, nous avons répertorié les instances où les acteurs du transfert de politique font référence aux projets de tramways en PPP dans l'argumentaire entourant leur propre décision d'aller en PPP. Comme Dolowitz et Marsh (1996, p. 345) l'indiquent, nous sommes en présence de transfert volontaire lorsque les acteurs font référence à d'autres projets similaires : « *policies implemented elsewhere were examined by rational political actors for their potential utilization within another political system* ». Nous avons décelé des indicateurs de cette pratique dans chacun de nos cas que nous relatons maintenant.

Pour Edmonton, le superviseur général de la planification des transports ainsi que le conseiller municipal Jim Taylor, présentent le cas du financement privé du tramway de Calgary dans leur argumentaire pour la sélection du mode PPP pour le projet d'Edmonton : « *[a] private-sector partnership is being proposed as a way to finance Calgary's massive transportation infrastructure needs* » (Loyie, 1999). Pour Ottawa, ce sont les fonctionnaires municipaux qui font référence à plusieurs tramways en PPP réalisés en Grande-Bretagne dans le rapport intitulé *City of Ottawa Rapid Transit Expansion Program* ayant pour but d'éclairer les élus municipaux dans leur choix du mode de gouvernance du projet de tramway ottavien. Entre autres, on y mentionne les tramways en PPP *Croydon Tramlink*, *Leeds Supertram* et *South Hampshire Light Rail* (Ottawa, 2003b). Du côté de Toronto, nous

identifions le transfert volontaire quand par exemple, Bob Chiarelli, le ministre responsable d'Infrastructure Ontario²³ rappelle le cas du tramway d'Ottawa que son ministère supervise²⁴ dans son argumentaire visant à convaincre les décideurs municipaux de la pertinence du modèle PPP pour les projets de transports collectifs (Kalinowski, 2011f). Des responsables du ministère des Transports de l'Ontario ont aussi à cette occasion fait mention du tramway *Canada Line* de Vancouver qui a été réalisé en PPP et mis en service avant la date initialement prévue : « *[i]t opened in 2009, ahead of schedule for the 2010 Olympics* » (idem).

Nous devons par contre rappeler que ces exemples d'indicateurs de transfert ne nous permettent pas de qualifier le transfert volontaire en tant que tel. S'agit-il d'emprunt, d'inspiration ou de mimétisme, nous ne pouvons pas le préciser. Comme le rappellent Dumoulin et Licoppe (2010, p. 120), ces indicateurs peuvent autant représenter de véritables sources de transfert que des arguments rhétoriques mobilisés de façon stratégique. Nous éprouvons ici un contretemps méthodologique, dans la mesure où nous n'avons pas l'information sur les usages de ces exemples. Les décideurs publics se sont-ils vraiment inspirés de ces exemples de tramways en PPP dans d'autres villes ou est-ce qu'il ne s'agissait que d'arguments de légitimation d'un choix politique?

²³ Auparavant maire d'Ottawa lors du premier projet de tramway en PPP dans cette ville.

²⁴ Sans pour autant indiquer s'il fait référence au projet original de tramway qu'il a lui-même lancé, et qui a été par la suite annulé par le maire qui lui a succédé ou s'il fait référence au projet *Ligne de la confédération* qui est présentement en cours.

Référence à d'autres villes, d'autres types de PPP

<input type="checkbox"/> %	Edmonton <input checked="" type="checkbox"/>	Ottawa <input checked="" type="checkbox"/>	Toronto <input checked="" type="checkbox"/>	Vancouver <input checked="" type="checkbox"/>
----------------------------	--	--	---	---

Lorsque nous avons développé notre grille d'analyse afin de déceler le transfert de politique au cours de l'élaboration de nos trois études de cas, nous avons anticipé que les acteurs participants à la décision d'utiliser le mode PPP pour leurs projets respectifs de tramway allaient faire référence à d'autres villes qui, de façon générale, ont eu recours aux PPP ou à des PPP dans d'autres secteurs de politique. Marsden et coll. (2011, p. 507) évoquent d'ailleurs que dans le contexte nord-américain, les responsables locaux dominent la recherche d'idées qui reflète la prédominance des processus de transfert plus volontaires. Il s'est pourtant avéré que cet élément de notre grille d'analyse n'était présent dans aucun de nos cas. Bien que les élus aient fait allusion à des projets de tramways en PPP dans d'autres villes, tels que relatés dans la section précédente, ou que certaines villes ont effectué du mimétisme institutionnel, répliquant l'institution d'une autre ville ayant mis en place un tramway en PPP, nous n'avons pas repéré de cas où les décideurs utilisaient de façon plus générique le cas d'une autre municipalité ayant recours aux PPP ou de PPP dans d'autres secteurs de politique.

Mimétisme institutionnel

<input checked="" type="checkbox"/> %	Edmonton <input checked="" type="checkbox"/>	Ottawa <input checked="" type="checkbox"/>	Toronto <input checked="" type="checkbox"/>	Vancouver <input checked="" type="checkbox"/>
---------------------------------------	--	--	---	---

DiMaggio et Powell (1983, p. 151) présentent le mimétisme comme une forme d'isomorphisme dans lequel les organisations imitent la forme institutionnelle des autres. Selon eux, l'incertitude est le facteur menant une organisation à en imiter un autre : « *[u]ncertainty is also a powerful force that encourages imitation* » (idem). Comme le PPP est un outil relativement nouveau, nous le percevons comme un outil incertain. Nous avons

donc envisagé le mimétisme institutionnel comme facteur permettant d'expliquer l'adoption généralisée du mode PPP pour les nouveaux tramways. Mais ce ne fut pas le cas. De plus, comme le rappelle Huault (2009, p. 5) le mimétisme est « le fruit de l'incapacité fréquente à imaginer des solutions nouvelles ». Elle affirme aussi que le mimétisme peut impulser le phénomène de mode tel que celui que nous observons avec le PPP pour les nouveaux tramways. Comme les villes sont de plus petites organisations, aux ressources limitées par leur faible pouvoir de taxation, il est permis de croire qu'elles n'ont pas nécessairement les ressources nécessaires pour innover. Dès lors, nous nous attendions à percevoir certains indices de mimétisme institutionnel dans les cas étudiés.

Des trois cas étudiés, la ville d'Edmonton est la seule ayant enclenché une forme de mimétisme institutionnel. En effet, dès le départ, la ville d'Edmonton a décidé de répliquer le modèle de l'organisme à vocation unique²⁵ qui a été mis en place dans le cas de Vancouver. Dès 2010, le directeur général des transports d'Edmonton, Bob Boutilier indique que la ville doit se doter d'un tel organisme : « *Edmonton needs to create a separate board to run LRT construction and avoid "bureaucracy"* » (Gordon, 2010c). Dès l'origine de cette idée, on tente explicitement de répliquer le modèle vancouverois : « *[t]he new organisation, modelled on the group set up to oversee expansion of Vancouver's sky train system for the Winter Olympics, should be made up of experts appointed by the three levels of government and the regional board* » (idem). La ville crée finalement son Conseil de gouvernance du tramway en 2012 et réfère toujours à Vancouver comme modèle institutionnel à répliquer. Edmonton se dote donc, comme pour Vancouver, d'un organisme indépendant devant gérer le projet de tramway en PPP (Gordon, 2012c). Cet organisme formé de quatre à six décideurs aura la

²⁵ *Special purpose body* en anglais.

responsabilité d'allouer les fonds, d'approuver les contrats, de précéder aux achats fonciers et aux expropriations (idem). On vante les mérites de ce type d'institutions et le cas de la *Canada Line* de Vancouver (idem). Le conseiller municipal Don Iveson soutient que ce type de mesure institutionnelle a permis à Vancouver de réaliser son projet à temps pour les Jeux olympiques : « *[t]he feedback out of Vancouver when they used a similar model was very positive and let them deliver a project for the Olympics on time* » (idem).

L'absence de mimétisme dans le cas d'Ottawa pourrait s'expliquer par le fait que la ville a déjà une bonne expérience du mode PPP grâce à plusieurs expérimentations positives avec ce mode dans le cas d'infrastructures municipales de moindre envergure (centres sportifs, centre d'hébergement pour personnes âgées). Pour Ottawa, le facteur d'incertitude menant à du mimétisme institutionnel ne s'applique donc pas. C'est aussi le cas de Toronto, comme la gestion du PPP est la responsabilité de Metrolinx et non de la ville et que l'agence provinciale traite directement avec Infrastructure Ontario qui gère déjà de nombreux PPP pour le compte de la province, l'incertitude qui peut mener au mimétisme n'est pas au rendez-vous.

Du côté de Vancouver aussi nous avons détecté un exemple de mimétisme institutionnel, mais non pas au niveau du gouvernement local, mais plutôt au niveau provincial. En effet, l'entreprise d'État chargée de faire la promotion et l'évaluation du mode PPP au niveau provincial est une réplique d'une institution britannique : « *Partnership BC has been modeled after a similar agency in the UK* » (Cohn, 2006). C'est probablement la même situation au niveau du gouvernement provincial de l'Ontario dans le cas d'Infrastructures Ontario et de l'Alberta avec Alberta Infrastructure.

Mécanismes d'apprentissage

Edmonton <input checked="" type="checkbox"/>	Ottawa <input checked="" type="checkbox"/>	Toronto <input checked="" type="checkbox"/>	Vancouver <input checked="" type="checkbox"/>
--	--	---	---

Selon Marsden et coll. (2011, p. 508), un des éléments visibles du transfert de politique prend la forme de divers mécanismes d'apprentissage mis en œuvre par les villes qui agissent dans le transfert de politique. Nous avons pu clairement repérer des mécanismes d'apprentissage participants au transfert de politique pour les projets de tramways en PPP dans deux de nos cas. Par exemple, dans le cas d'Edmonton, le maire a voulu en apprendre davantage sur la gouvernance en PPP en invitant un consultant britannique à venir entretenir les conseillers municipaux à propos des expériences de PPP dans divers secteurs de politique mis en œuvre dans son pays (Thorne, 2003). Pour Ottawa, le Conseil demande plutôt aux fonctionnaires de s'enquérir eux-mêmes des apprentissages et meilleures pratiques établies en Grande-Bretagne grâce à leurs expériences de tramways en PPP (Ottawa, 2003d). Dans les deux cas, le pays où l'on puise la source de connaissances sur les tramways en PPP est la Grande-Bretagne. Il nous apparaît pertinent de rappeler que ce pays est identifié comme un acteur privilégié du transfert de politique du mode PPP tel que présenté par Holden (2009). Nos résultats venant ainsi confirmer le rôle de la Grande-Bretagne dans le transfert de politique de l'instrument PPP, non seulement dans le secteur de la santé, mais aussi dans le secteur de politique des transports collectifs.

Transferts coercitifs

100 %	Edmonton <input checked="" type="checkbox"/>	Ottawa <input checked="" type="checkbox"/>	Toronto <input checked="" type="checkbox"/>	Vancouver <input checked="" type="checkbox"/>
-------	--	--	---	---

Les transferts coercitifs²⁶ sont ceux où un gouvernement force (de façon explicite ou non) un autre à adopter une politique publique particulière (Dolowitz & Marsh, 1996, p. 347). Pour Bulmer et Padgett (2005, p. 105, souligné par nous), le transfert coercitif peut être lié à des conditions de financement : « *[c]oercive transfer occurs via the exercise of transnational or supranational authority; a state is obliged to adopt policy as a condition of membership in an international organization, or as a **condition of financial assistance** from the latter* ». Ces deux auteurs prennent l'exemple d'institutions supranationales, mais nous postulons qu'il en va de même à l'intérieur de la fédération canadienne entre différents ordres de gouvernements. Nous appuyons cette logique sur deux arguments. Tout d'abord, le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral canadien autorise celui-ci à distribuer des fonds aux autres ordres de gouvernements : « *[...] the federal government has the right to make payments to individuals, institutions and other governments for any purpose, and to attach conditions to those payments if it wishes* » (Banting, 1988, p. 82). Celui-ci peut donc financer les politiques publiques d'autres niveaux de gouvernements de façon conditionnelle comme dans le cas de transfert coercitif. Les travaux de Bojorquez, Champagne, et Vaillancourt (2009) rappellent d'ailleurs l'importance et la croissance des transferts financiers (ne pas confondre ici avec transfert de politique) provenant du gouvernement fédéral pour les budgets des municipalités canadiennes. Et comme ils le précisent : « *[a]ll federal transfers from 1990 to 2005 are classified as conditional [but the] most important source of transfer revenues is the conditional provincial grant [...]* » (ibid., p. 445). Nous

²⁶ Dolowitz et Marsh (1996) présentent deux formes de transfert coercitif : direct (p. 347) et indirect (p. 348).

associations ces flux financiers conditionnels des ordres supérieurs de gouvernement vers les gouvernements municipaux au transfert de politique coercitif. De plus, l'ordre de gouvernement municipal n'a pas d'existence constitutionnelle au Canada. Il s'agit de la créature des provinces : « *they are not legally regarded as a full level of government because the [...] province has final authority over them* » (Boudreau, 2003, p. 802). Ce qui les rend encore plus vulnérables à ce genre de pression et qui permet aussi aux provinces de leur imposer des conditions permettant là encore le transfert coercitif.

Selon notre vision du transfert coercitif, cette catégorie du transfert de politique est donc présente dans tous nos cas. Elle semble être un facteur récurant de la prolifération de mode PPP pour les nouveaux tramways au Canada du fait que sans l'apport des ordres supérieurs de gouvernement, les municipalités n'ont pas les ressources fiscales nécessaires à la mise en œuvre de nouveaux tramways. Comme les ordres supérieurs de gouvernements tendent à favoriser le mode PPP dans la sélection des projets qui recevront du financement, nous postulons que les villes répondent à cette modification de l'environnement de financement en proposant des projets en PPP. Dans le cas d'Edmonton, le maire Bill Smith exprime clairement l'aspect coercitif du financement provincial favorisant le mode PPP lorsqu'il affirme que la ville optera pour le mode PPP si le financement de la province l'y contraint : « *If the province is more inclined to help pay for the LRT extension if it is built by the private sector it is worth considering* » (O'Donnell, 2004). Le maire Smith démontre aussi clairement qu'il s'agit bel et bien de transfert de politique, cette idée du PPP ne provient pas de son gouvernement municipal, mais bien de la province : « *[t]he idea is worth pursuing because the Klein [provincial] government considers it is a good way to do*

business » (idem). Un subséquent maire d'Edmonton, Stephen Mandel, présente aussi le fait que le gouvernement fédéral astreint sa ville à développer son nouveau tramway en mode PPP si elle désire pouvoir recevoir des fonds de cet ordre de gouvernement : « *“I think the P3 is a major option, because it will allow us to access some different sources of funding that we might not be able to access otherwise,” said [mayor] Mandel, hinting at the \$1.2-billion federal PPP Canada Program* » (McClean, 2012). Le conseiller municipal Tony Caterina réaffirme l'importance de cet aspect du transfert coercitif en indiquant qu'opter pour le mode de gouvernance PPP pour le nouveau tramway est la seule et unique façon d'obtenir le financement du gouvernement fédéral :

[i]f it's not a P3, then they really don't have a program to support it [...] From the city's perspective, we want the money from the feds, and if it means going down the road of a P3, that seems to be the way it's going to have to be (Salz, 2012).

C'est d'ailleurs ce qui a forcé en octobre 2012 le Conseil municipal d'Edmonton à modifier sa demande de fonds au gouvernement fédéral en y ajoutant non seulement la construction en mode PPP, mais aussi l'entretien et les opérations quotidiennes du nouveau tramway :

[...] city council voted to modify its federal P3 funding application for the southeast line to include daily operations and ongoing maintenance. Council earlier said it hopes for up to \$400 million from the federal P3 Canada fund to help build the \$1.6-billion Mill Woods-to-downtown leg of the new line. Councillors say they changed their application after the federal agency told them only a full P3 would be considered (Stolte, 2012b).

Du côté d'Ottawa, l'aspect coercitif est moins évident, c'est peut-être dû au fait que la ville d'Ottawa épouse déjà le modèle en partenariat public-privé à travers de nombreux projets réalisés avec ce mode de gouvernance. Nous notons tout de même que lorsque le maire d'Ottawa présente le programme fédéral de financement des infrastructures qui devrait servir à financer le nouveau tramway, il est précisé que ce nouveau programme favorisera les

PPP (Wake & O'Neil, 2001). De plus, dans un rapport officiel destiné aux élus, la ville d'Ottawa rappelle que le fait que son projet de tramway soit réalisé en mode partenariat public-privé constitue un avantage lorsqu'il s'agit de convaincre les ordres supérieurs de gouvernement de financer le projet (Ottawa, 2006, p. 90). Il semble que pour Ottawa ça ne soit pas un élément central à la décision, mais c'est tout de même un élément qui revient lorsque l'on doit justifier le projet.

Dans le cas de Toronto, l'idée originale de faire intervenir les partenaires privés au niveau du financement provient du gouvernement provincial : « *[t]he Ontario government will try to persuade Metro Council to build four subway lines by raising \$400 million from the private sector to help finance construction and ensuring no tax increases for three years* » (Walker, 1994) et « *[t]he province wants to push the idea of a private firm - a tandem of Bombardier and S.N.C. Lavalin has shown interest in the Scarborough line - that would design and build the subway, with no up-front costs to governments* » (idem). Il apparaît aussi dans ce cas que la province à travers Metrolinx milite pour le mode PPP tandis que la commission des transports de Toronto (CTT) est manifestement contre : « *TTC officials have already signalled they aren't interested in running an LRT financed, designed and built by the private sector* » (Kalinowski, 2011f).

Ce phénomène est aussi présent dans le cas de Vancouver. En effet, Siemiatycki (2005, p. 70) rappelle qu'à la suite de modifications dans les transferts aux gouvernements municipaux du gouvernement provincial et du gouvernement fédéral il faut noter une réduction importante des transferts des ordres supérieurs aux gouvernements municipaux. Selon lui, cette diminution rend les municipalités encore plus dépendantes du financement de

ces ordres de gouvernement pour leurs grands projets d'infrastructure. Cela nous permet donc de déceler la présence de transfert coercitif dans le cas de Vancouver lorsque Siemiatycki (idem) affirme que : « *[i]n spite of repeated requests by local officials to examine a more traditional public delivery mechanism during the analysis and tendering phase of the planning process, the provincial government was unyielding in their demand for a private–public partnership* ». Cohn (2006) va de commentaires similaires : « *[a]ccording to interviewees, [the Canada line LRT was] undertaken as P3s at least in part due to doubts as to their affordability without private contributions and/or pressure from the provincial government* ». Siemiatycki (2006) présente aussi l'aspect coercitif du transfert de politique dans le cas de Vancouver, citant un haut fonctionnaire de Translink, l'organisme régional responsable des transports collectifs de Vancouver dans une communication privée obtenue par voie d'accès à l'information : « *the provincial government went as far as to make its financial contribution contingent on the project's delivery as a private-public partnership* ».

Explications des acteurs

<input type="checkbox"/> %	Edmonton <input checked="" type="checkbox"/>	Ottawa <input checked="" type="checkbox"/>	Toronto <input checked="" type="checkbox"/>	Vancouver <input checked="" type="checkbox"/>
----------------------------	--	--	---	---

Nous n'avons pu déceler aucun acteur politique décrivant comme tel le transfert de politique dans leur choix d'opter pour le mode PPP dans le cas de leurs tramways. Cela relève probablement de nos choix méthodologiques. Comme nous avons utilisé des sources secondaires, aucun des documents consultés ne permettait de déceler des acteurs qui parlaient eux-mêmes du transfert de politique. La présence d'acteurs décrivant directement les transferts aurait représenté un signe évident de leur présence, mais l'absence d'explications des acteurs dans notre revue de presse ne nous permet pas de tirer de conclusion.

Élément spécifique du transfert

33 %	Edmonton <input checked="" type="checkbox"/>	Ottawa <input checked="" type="checkbox"/>	Toronto <input checked="" type="checkbox"/>	Vancouver <input checked="" type="checkbox"/>
------	--	--	---	---

Seul le cas d'Edmonton permet de détecter des acteurs qui décrivent spécifiquement un élément ayant été acquis d'un autre cas à travers du transfert de politique. En effet, des fonctionnaires décrivent l'institution qu'ils vont emprunter à la ville de Vancouver pour gérer le partenariat public-privé du nouveau tramway dans un cas de mimétisme institutionnel. Lorsqu'il parle de cette institution importée de toute pièce du cas de la *Canada Line*, le conseiller municipal Don Iverson indique : « *[t]he feedback out of Vancouver when they used a similar model was very positive and let them deliver a project for the Olympics on time* » (Gordon, 2012c). Dès l'origine de cette idée, on cherche à répliquer le modèle vancouverois : « *[t]he new organisation, modelled on the group set up to oversee expansion of Vancouver's sky train system for the Winter Olympics, should be made up of experts appointed by the three levels of government and the regional board* » (Gordon, 2010c).

Identité des acteurs qui participent au transfert

100 %	Edmonton <input checked="" type="checkbox"/>	Ottawa <input checked="" type="checkbox"/>	Toronto <input checked="" type="checkbox"/>	Vancouver <input checked="" type="checkbox"/>
-------	--	--	---	---

Nous avons retrouvé une panoplie d'acteurs qui participaient au transfert de politique dans les cas analysés. Les élus municipaux (maires et conseillers), les hauts fonctionnaires municipaux. Des ministres et premiers ministres d'ordres supérieurs de gouvernement. Des acteurs privés participant au PPP comme des institutions financières, des firmes d'ingénierie, des équipementiers, des firmes de construction, des consultants de firmes locales et transnationales, des groupes d'intérêts industriels. Néanmoins, cette liste répertorie donc des acteurs qui apparaissaient soit dans les documents officiels, soit dans la presse locale, ce qui ne saurait prétendre former une source complète pour ce genre d'information.

Présence d'acteurs privés

Edmonton <input checked="" type="checkbox"/>	Ottawa <input checked="" type="checkbox"/>	Toronto <input type="checkbox"/>	Vancouver <input checked="" type="checkbox"/>
--	--	----------------------------------	---

Comme Holden (2009) le présente, il faut inclure les acteurs privés lors de l'étude du transfert de politique publique en mode PPP, car ceux-ci jouent un rôle parfois prépondérant. Nous avons précisément décelé la présence d'acteurs privés dans le transfert de politique dans trois des quatre cas analysés. Seul Toronto n'exhibait pas ce phénomène.

Pour Edmonton, il est difficile de détecter la présence des acteurs privés spécifiquement dans le processus de transfert de politique. Mais des consultants ont clairement joué un rôle dans la sélection de ce mode de gouvernance puisque les élus d'Edmonton se sont basés sur le rapport recommandant le mode PPP réalisé par la firme de consultant PricewaterhouseCoopers afin de prendre leur décision quant au mode PPP (Gordon, 2013). De plus, nous décelons la présence marquante de consultants autour de la gestion de projet, et cela même lors de la construction du tramway original qui était réalisé en mode traditionnel. Par exemple, en 1990, le Conseil municipal prend directement la décision de continuer à impliquer des consultants externes dans le développement du tramway, alors même que le directeur des travaux publics affirme pouvoir gérer le projet de façon plus efficiente à l'interne (Sadava, 1990). Nous notons aussi que c'est un consultant externe qui a fait l'étude de planification détaillée du corridor de tramway vers Mill Woods (Edmonton, 2008). En 2010, des consultants font toujours partie de la gestion des projets de tramways de la ville d'Edmonton (McKeen, 2010). Il nous faut aussi rappeler l'épisode dans lequel la ville d'Edmonton a reçu un projet de PPP clé en main de la part d'un consortium d'entreprises sans aucune invitation à le faire (O'Donnell, 2001). Révélant ainsi des acteurs

privés qui tentent de convaincre l'administration municipale, non seulement, de choisir le mode PPP, mais aussi de choisir leur projet spécifique de tramway en PPP.

Dans le cas d'Ottawa, cette présence est aussi marquée. Lors du développement du premier tramway en PPP, la ville d'Ottawa fait appel aux services de consultants pour gérer le processus d'appel d'offres du partenariat public-privé (Gray, 2004b). La ville se fie donc aux recommandations d'une compagnie privée dans la détermination du mode de sélection appropriée pour les partenaires du partenariat public-privé (idem). C'est sur la base du rapport *City of Ottawa Rapid Transit Expansion Program (ORTEP)* développé pour la ville par cette firme de consultants que les conseillers municipaux ont décidés d'opter pour le partenariat public-privé (Ottawa, 2003d).

Dans le cas de Vancouver, la participation d'acteurs privés dans l'établissement de la décision d'opter pour le mode PPP est très bien documentée dans la littérature scientifique. Dès le départ, les membres de l'organisme à vocation unique responsable du PPP²⁷ engagent les services de la banque australienne Macquarie Bank pour évaluer la viabilité d'établir un PPP pour le développement de la *Canada Line* (Siemiatycki, 2005, p. 74). Mais il faut savoir que cette banque a un intérêt en faveur de la création de nouveaux PPP puisqu'elle finance et profite de ce genre de projet : « *Macquarie Bank is a world leader in creating private-public partnerships and is currently earning profits in Canada as part of the consortium that operates the 407 toll highway in Toronto* » (Siemiatycki, 2005, p. 75). Tout au long de la phase de planification du projet, l'équipe de gestion a eu recours aux services de consultants

²⁷ Le conseil spécial de gestion du tramway de Vancouver nommé RAVCO

externes, même si ceux-ci pouvaient profiter du choix d'aller en PPP et semblaient avoir un parti pris pour les PPP :

Private consultants were heavily utilized in the planning of the RAV project as is typically the case in the planning of large-scale, complex transportation projects. Many of the firms hired to provide financial and feasibility analysis were overt supporters of private-public partnerships and stood to gain financially from the proliferation of this funding model (Siemiatycki, 2005, p. 74).

Nous croyons que ces acteurs ont eu un rôle important dans le transfert de politique publique menant à la sélection du mode PPP. Leur présence n'est pas surprenante puisque Holden (2009) attribue un rôle marquant à ce type d'acteur dans la prolifération du mode PPP. Notre analyse permet donc de confirmer cette appréhension. Le rôle des acteurs privés dans ce mécanisme de transfert de politique pourrait d'ailleurs faire l'objet d'une problématique distincte.

Ayant fait la revue de tous les indicateurs de transfert de politique décelé dans chacun de nos cas, il apparaît clairement que ce phénomène est présent. Nous allons désormais analyser les indicateurs propres à notre deuxième hypothèse.

H2 – Polyvalence des PPP

Nous croyons qu'une des raisons pour expliquer le fait que le PPP a su s'imposer en tant que nouvel instrument de politique publique dans le cas des tramways est sa polyvalence. C'est-à-dire que comparativement au mode traditionnel qui suit en général le même processus de développement, le PPP peut être adapté à plusieurs situations différentes et prendre plusieurs formes. Par exemple, dans certains cas le partenaire privé prend à sa charge les opérations ou la maintenance tandis que dans d'autres cas, cela demeure la responsabilité du partenaire public et le niveau de financement diffère entre les cas. Ce qui

retient notre attention c'est que des gouvernements d'un bout à l'autre de l'échiquier politique ont mis en place des PPP²⁸. En étudiant chacun de nos cas, nous avons pris note des arguments utilisés par les acteurs pour défendre leurs choix du mode PPP pour les nouveaux projets de tramways. Certains arguments sont utilisés dans tous les cas étudiés (délégitimation d'instruments traditionnels, financement privé, économie et efficience accrue, transfert de risque et coût fixe), mais certains autres arguments ne sont utilisés que par certains cas, chacun des cas bénéficiant d'une combinaison unique de qualités propres à l'instrument PPP. La disparité constatée dans les diverses combinaisons d'arguments utilisés pour justifier chacun de nos cas et celui de Vancouver nous permet de constater une certaine polyvalence des PPP (voir le Tableau 6 - Grille d'analyse - Polyvalence des PPP) et de confirmer notre deuxième hypothèse voulant que le PPP soit un instrument « mou » permettant de répondre à plusieurs critères différents du même coup et utilisé à plusieurs escients. En plus des arguments qui diffèrent dans les cas étudiés, la forme même du PPP diffère aussi. En effet, le PPP d'Edmonton verra la mise en place d'une entente de type DBFOM²⁹ où le partenaire privé sera responsable de la conception, de la construction, d'une part du financement, des opérations quotidiennes du tramway ainsi que de son entretien tandis que les PPP ottaviens et torontois sont élaborés selon le modèle BDFM³⁰ pour lequel le partenaire public retient la responsabilité des opérations quotidiennes témoignant ainsi d'un autre aspect de la polyvalence des PPP pour le secteur des tramways. Cependant, notre constat de polyvalence est moins soutenu dans le cas du transfert de politique. De toute évidence, le fait que quatre des neuf éléments soient présents dans tous les cas étudiés et que

²⁸ Par exemple, en Colombie-Britannique, ce sont les néo-démocrates qui ont en premier lieu exploré les PPP (Cohn, 2006), c'est aussi ce parti qui fait la première ouverture à ce mode de gouvernance en Ontario (Walker, 1994) tandis qu'au niveau fédéral, le gouvernement conservateur semble un ardent défenseur de ce mode de gouvernance (Hamel & INRS-Urbanisation, 2007, p. 21).

²⁹ *Design Build Operate Finance Maintain*

³⁰ *Design Build Finance Maintain*

trois des neuf éléments se retrouvent aussi dans le cas de Vancouver nous indique une certaine forme généralisée de l'argumentaire autour du choix de l'instrument PPP. Nous constatons aussi que seuls Ottawa et Vancouver possédaient un argumentaire qui leur était propre.

Grille d'analyse - Polyvalence des PPP

Tableau 6 - Grille d'analyse - Polyvalence des PPP

Hypothèse	Variable	Indicateur	Edmonton	Ottawa	Toronto	Vancouver
H2 – Polyvalence des PPP	Projet clé en main proposé par le privé	La presse locale ou les documents officiels mentionnent l'existence de propositions de projets PPP « clé en main » par le secteur privé.	✓	✓		
	Aspect axiologique (choix idéologique, de valeur, couleur politique)	Présence de justifications idéologiques normatives dans le discours des élus locaux pour justifier le mode PPP. Par exemple ouverture au marché, gouvernance améliorée, couleur politique du projet.		✓	✓	✓
	Délégitimation d'instruments traditionnels, rupture avec le passé	Utilisation d'arguments qui délégitiment le mode traditionnel (public) pour la construction des tramways en légitimant le PPP. Présence de justifications portant sur la rupture avec le passé.	✓	✓	✓	
	Qualités internes du PPP : Projet complété plus rapidement	Présence de justifications portant sur la rapidité d'exécution et l'évitement des retards par le privé dans le discours des élus locaux pour justifier le mode PPP.	✓	✓		✓
	Qualités internes du PPP : Financement privé	Présence de justifications portant sur l'apport de financement privé et la réduction de l'endettement public pour justifier le mode PPP.	✓	✓	✓	✓
	Qualités internes du PPP : Moins dispendieux, plus efficient	Présence de justifications portant sur les économies réalisées en comparaison avec un projet public traditionnel dans le discours des élus locaux pour justifier le mode PPP.	✓	✓	✓	✓
	Qualités internes du PPP : Infrastructure de meilleure qualité	Présence de justifications portant sur la meilleure qualité de réalisation en comparaison avec un projet public traditionnel dans le discours des élus locaux pour justifier le mode PPP.				✓
	Qualités internes du PPP : Transfert de risques, coûts fixes	Présence de justifications portant le partage de risques, la possibilité de coûts fixes en comparaison avec un projet public traditionnel dans le discours des élus locaux pour justifier le mode PPP.	✓	✓	✓	✓
	Autres justifications pour le PPP	Prendre note des autres justifications utilisées dans le discours des élus locaux et repérer ceux qui sont en communs/uniques entre les différents cas.		✓		✓
Nombre d'indicateurs dans chacun des cas			6		5	7

Retour sur la grille d'analyse H2

Nous abordons maintenant chacun des éléments de la grille d'analyse complétée et présentons des éléments qui révèlent la présence de ces indicateurs pour chacun de nos cas.

Projet clé en main proposé par le privé

66 %	Edmonton <input checked="" type="checkbox"/>	Ottawa <input checked="" type="checkbox"/>	Toronto <input checked="" type="checkbox"/>	Vancouver <input checked="" type="checkbox"/>
------	--	--	---	---

Nous avons été surpris de constater l'existence de projets de PPP clé en main, proposés directement par des partenaires privés aux gouvernements locaux dans les deux premiers cas que nous avons étudiés. Dans le cas d'Edmonton, la firme montréalaise SNC-Lavalin propose à la ville de parachever par elle-même le réseau de tramways de la ville et de par la suite charger à la ville pour le service de transports collectifs qu'elle offrirait : « *SNC Lavalin, a private Montreal-based engineering and construction company [...] says it would be interested in buying the LRT system [...], completing the projects and then charging fees or tolls to use them* » (O'Donnell, 2001). À Ottawa, c'est plutôt une firme d'ingénierie et un opérateur ferroviaire (CN) qui présente, en conjonction avec une société d'État (Via Rail Canada), un projet de tramway en PPP : « *[a] private consortium is proposing light rail service from Barrhaven to the Ottawa train station to serve the growing south and of Nepean* » (Mohammed, 1998). Quand cette offre n'est pas acceptée par la ville, le groupe revient à la charge en proposant de développer, de financer, d'acheter le matériel roulant et d'opérer un tramway sur un tracé Est-Ouest moyennant le paiement de frais de service par la ville au consortium privé : « *UniRail Canada Inc., a consortium consisting of Regional Group of Companies Inc., CN Rail and VIA Rail, has come up with an idea for a second commuter line, an east-west route that would use existing CN tracks* » (Ottawa Citizen, 1998).

Ce phénomène démontre un intérêt marqué des acteurs du secteur privé envers la mise en place de PPP en transports collectifs au Canada. Nous sommes en droit de nous demander si ces firmes se comportent de telle façon parce qu'elles ont « flairé une bonne affaire ». Ce qui nous reconduit à la question hautement politique visant à identifier à qui bénéficie ce type d'entente. Mais il ne s'agit pas d'une question essentielle à notre propos et qui mériterait sa propre étude. Nous avons par contre inclus un aspect politique dans notre grille d'analyse en nous demandant si l'argumentaire justifiant le choix du mode PPP comportait un aspect axiologique.

Aspect axiologique (choix idéologique, de valeur, couleur politique)

Edmonton <input checked="" type="checkbox"/>	Ottawa <input checked="" type="checkbox"/>	Toronto <input checked="" type="checkbox"/>	Vancouver <input checked="" type="checkbox"/>
--	--	---	---

Parfois, la décision d'utiliser le mode PPP reflète un choix idéologique. Les exhortations des acteurs publics à suivre l'exemple du secteur privé ou à ouvrir le secteur public aux pratiques du secteur privé sont de bons exemples d'éléments axiologiques menant à l'adoption du mode PPP puisque ce mode est de façon intrinsèque ouvert aux bénéfices du secteur privé. Cette teinte idéologique est présente dans les cas d'Ottawa, de Toronto et de Vancouver.

Dans le cas d'Ottawa, le maire O'Brien, ancien homme d'affaires, d'affiliation conservatrice, affirme que la ville doit modifier sa façon de fonctionner et, adopter les pratiques du privé et s'ouvrir à l'investissement privé. Pour M. O'Brien, le choix du mode PPP s'inscrit clairement dans cette idéologie : « *[i]t's time for the city to look at more*

'commercialized' P3s in which private partners are given more responsibility, potential profit-making ability, and more risk. [...] I] want to see the city leveraging its largest assets, land, in order to get things done and create revenues for the city » (Rupert, 2008a). À Toronto, le maire Ford s'est aussi publiquement déclaré l'ami du secteur privé, ayant annoncé le soir de son élection que « *Toronto is now open for business* » (Dale, 2011). Ces alliés ont aussi affirmé que le secteur privé serait invité à jouer un plus grand rôle dans les services municipaux : « *[...] they hope to allow corporations to play a far greater role in the city's operations than they did under David Miller* » (idem). Le maire Ford s'est aussi exprimé en faveur des PPP qu'il considère comme une formule de financement :

P3 is the way to go, [...] It's happening all over the world. The people in the city are up to their eyeballs in taxes, and they can barely keep their head above water. I'm not gonna implement a new tax or a new user fee . . . The people of this city are taxed to death, and they don't want any more new taxes (Dale, 2012).

Dans le cas de Vancouver, Siemiatycki (2006, p. 141) rapporte que le choix des autorités régionales de prioriser le développement de la *Canada Line* plutôt qu'un autre projet de transports collectifs de la région de Vancouver a été fait sur le principe que ce projet de tramway était celui qui avait le plus de potentiel pour plaire au secteur privé et donc aux investisseurs. Ce projet a donc été développé clairement en fonction de son attrait pour le secteur privé plutôt que sur la base de la priorité des besoins de transports collectifs régionaux, ce qui nous apparaît clairement comme un choix idéologique en faveur du secteur privé.

Malgré notre intérêt pour l'aspect axiologique de l'argumentaire et la présence notée de discours typiquement idéologique dans 3 des 4 cas analysés pour justifier le choix du mode

PPP, il nous faut noter que la couleur politique des acteurs ne semble pas affecter le choix final puisque des acteurs de toutes les origines politiques (tant la gauche que la droite d'ailleurs) ont été partie prenante de ce choix. En effet, dans le cas de Toronto, c'est le premier ministre néo-démocrate Bob Rae qui le premier fait une ouverture au financement du secteur privé pour la construction de nouveaux services de transports collectifs. À Vancouver, c'est le gouvernement provincial néo-démocrate de Glen Clark qui amorce l'ouverture au mode PPP en transports collectifs qui sera étendue par le gouvernement libéral qui lui succédera. Du côté d'Ottawa, le maire Chiarelli, un libéral fait le choix du mode PPP pour son nouveau tramway, choix qui est repris de nouveau par son successeur, le conservateur O'Brien.

Ces divers cas où les gouvernements agissent à l'encontre de leur idéologie politique quant à l'adoption de l'instrument PPP nous rappellent la théorie de Frey et Schneider (1978, p. 244) qui indique que sans égards à leur idéologie respective :

[...] governing party aims to stay in power and therefore seeks to increase its popularity with the electorate when its (perceived) re-election chances are low. For this purpose it undertakes an expansionary policy expected to lead to a popularity increase and an improvement in its election prospects. On the other hand, when it is confident of winning the forthcoming general election, it can afford to undertake a policy in accordance with its ideology.

Tellier (2006) a d'ailleurs confirmé cette théorie au niveau des gouvernements provinciaux canadiens. Nous n'avons pas accès aux données relatives à la popularité des gouvernements étudiés dans nos cas ni aux échéances électorales, mais il est permis de croire qu'un mécanisme semblable puisse expliquer le peu d'incidence de la variable idéologique dans l'adoption du mode PPP pour les nouveaux tramways.

Dé légitimation d'instruments traditionnels, rupture avec le passé

100 %	Edmonton <input checked="" type="checkbox"/>	Ottawa <input checked="" type="checkbox"/>	Toronto <input checked="" type="checkbox"/>	Vancouver <input type="checkbox"/>
-------	--	--	---	------------------------------------

Tous nos cas étudiés présentaient des acteurs décrivant les façons de faire du passé dans le but de délégitimer le mode traditionnel. En décrivant le nouvel organisme de gestion du PPP qu'il tente de créer, le directeur général des transports de la ville d'Edmonton Bob Boutilier décrit le modèle traditionnel employé à ce jour par la ville : « *[we need to] avoid 'bureaucracy' [...] the current system to build the LRT ... involved a lot of bureaucracy and that takes time* » (Gordon, 2010c). Dans le cas d'Ottawa, le maire Chiarelli croit que le modèle PPP permet de terminer les projets plus rapidement. Pour prouver son point, il montre du doigt les projets précédents de tramways en mode traditionnel entrepris à Calgary et Edmonton : « *Calgary and Edmonton did not use public- private partnership and it took a lot longer and the project was more stretched out* » (Singer, 2004), délégitimant ainsi le modèle traditionnel.

Dans le cas de Toronto, c'est le politique que l'on veut sortir de l'équation en optant pour le PPP. En effet, Mme Karen Stintz, la présidente de la commission des transports de Toronto souligne cet aspect : « *[g]iving the project to Infrastructure Ontario would have the advantage of taking politics out of the equation, because once contracts are awarded governments are obliged to carry through* » (Kalinowski, 2011f). Elle semble faire le raisonnement que les projets publics sont donc teintés d'une partisanerie dont le secteur privé ne souffrirait pas.

Qualités internes du PPP : Projet complété plus rapidement

Edmonton <input checked="" type="checkbox"/>	Ottawa <input checked="" type="checkbox"/>	Toronto <input checked="" type="checkbox"/>	Vancouver <input checked="" type="checkbox"/>
--	--	---	---

La rapidité accrue de construction du projet en mode PPP en comparaison avec le mode traditionnel est apparue dans deux de nos études de cas ainsi que dans le cas de Vancouver, pour expliquer la décision de recourir au mode PPP. Dans le cas d'Edmonton, le maire Bill Smith affirme que la ville explore la possibilité de poursuivre son prochain projet de tramway en PPP, car cela permet de compléter le projet plus rapidement : « *you get them done faster* » (O'Donnell, 2004). Un rapport de la ville d'Edmonton évaluant l'option PPP ajoute que les PPP peuvent permettre de compléter le projet plus rapidement : « *[... 3P] might allow the work to be completed faster* » (Gordon, 2010a). Finalement, en 2012, le maire Stephen Mandel rappelle que puisque le mode PPP semble vraiment populaire auprès des ordres supérieurs de gouvernement, le mode PPP permet de lancer le projet plus rapidement étant donné qu'il a plus de chance d'être rapidement financé, offrant ainsi aux citoyens la possibilité de profiter de la nouvelle infrastructure plus rapidement : « *I think in this particular case, (P3) is a good way to do it in order to get it moving quicker* » (Mclean, 2012). Dans le cas d'Ottawa, le rapport *City of Ottawa Rapid Transit Expansion Program (ORTEP)* présenté aux élus par les fonctionnaires du comité des transports pour les soutenir dans la prise de décision à propos du PPP affirme que le PPP permettra de terminer le projet plus rapidement : « *[the 3P] will most certainly result in the project being completed on a more accelerated schedule* » (Ottawa, 2003b, p. 41). Dans le cas de Vancouver, Cohn (2008, p. 83) rappelle que la plupart des acteurs qu'il a rencontrés en entretien lui ont confié que le PPP avait l'avantage d'assurer que le projet serait complété à temps « *most of those*

interviewed from the public sector felt that the DBFO P3 structure gave them a better assurance that their projects would be completed on time ».

Pourtant, l'expérience démontre que les retards existent aussi du côté des PPP et que ce mode de gouvernance ne constitue pas une assurance complète contre les retards pour les projets de tramway. Par exemple, le projet de PPP pour le tramway de Bangkok accusa de longs retards (Phang, 2007, p. 223). Plus près de nous, il n'existe que le projet de Vancouver comme modèle de comparaison en transports collectifs et bien qu'il ait été terminé en avance, plusieurs PPP dans d'autres secteurs d'activité au Canada ont accusé d'importants retards comme le rappellent Vining et Boardman (2008).

Qualités internes du PPP : Financement privé

100 %	Edmonton <input checked="" type="checkbox"/>	Ottawa <input checked="" type="checkbox"/>	Toronto <input checked="" type="checkbox"/>	Vancouver <input checked="" type="checkbox"/>
-------	--	--	---	---

À l'origine, nous n'avions pas considéré cette qualité interne des PPP comme essentielle, et pourtant elle s'est révélée l'être puisque dans tous les cas, cette qualité spécifique des PPP a été reprise comme argument lors de la décision d'opter pour le mode PPP. Nous n'avions pas inclus le financement privé dans notre grille d'analyse initiale, mais cet aspect a été capturé par notre indicateur « autre qualité interne des PPP » et comme il était présent dans tous les cas, nous l'avons considéré séparément comme indicateur et l'avons ainsi ajouté après coup à notre grille d'analyse. La diminution du financement des municipalités par les ordres supérieurs de gouvernement semble généralisée et le manque à gagner résultant de cette diminution du financement gouvernemental pousse les municipalités à chercher du financement de source privée. Dans le cas d'Edmonton, la mairesse adjointe Karen Leibovici présente bien cette situation : « *[w]ith senior levels of government cutting back on their commitments, some municipal leaders think they may have*

no choice but to try to make up the difference by selling municipal services for a profit » (Johnsrude, 2002). Le directeur général de la ville, Al Maurer exprime pourtant du scepticisme envers cette forme de financement : « *[w]e've looked at bringing in private investment but generally we can borrow money cheaper than private industry can, so there is no advantage* » (idem). La littérature scientifique confirme le propos de M. Maurer « *[...] borrowing is well known to be cheaper to obtain through the public as distinct from the private sector [...]* » (Broadbent, Gill, & Laughlin, 2003, p. 426). Voir aussi (Glaister, 1999, p. 30; Rouillard, 2006, p. 168)

Dans le cas d'Ottawa, le directeur municipal de la planification à l'époque du premier projet de tramway en PPP explique que la ville n'a pas vraiment de choix pour financer son tramway :

[t]he long-range financial plan says that if there is no solution to this funding issue, one of the things the city should actually consider is not growing [...]. One option for getting over the funding hurdle is to consider public-private partnerships, he says, and the city is looking at the possibility of having the private sector design, build, operate and maintain the rail system (Fekete, 2003).

Pour le second projet, le problème du financement demeure et le PPP apporte une solution à ce problème comme l'indique le maire O'Brien :

[...] relying on the provincial and federal governments for funding will be an issue, and [I'm] willing to look at 'alternatives' [...] the city might consider a form of a public-private partnership, or 'P3' to get the project moving. A private firm might be interested in investing in the project in return for part of the revenues the system generates (Rupert, 2008c).

Dans le cas torontois, c'est le gouvernement néo-démocrate de Bob Rae qui propose en premier d'avoir recours au financement du secteur privé : « *[t]he Ontario government will try to persuade Metro Council to build four subway lines by raising \$400 million from the*

private sector to help finance construction and ensuring no tax increases for three years » (Walker, 1994).

Pour Vancouver, Siemiatycki (2005, p. 71) nous rappelle que lors du vote au Conseil municipal ayant pour but d'approuver le PPP, les conseillers plutôt à gauche sur l'échiquier politique qui s'y étaient opposés idéologiquement lors de la campagne électorale approuvèrent tout de même le PPP, en partie à cause du financement privé qu'il apportait : « [...] *a cash infusion from the private sector of \$250 million or more to close any funding gap between the resources available by the public and the overall cost of the project, proved too enticing to turn down* ». Cela s'explique par le manque de ressources créé par le déséquilibre fiscal entre les ordres de gouvernements : « *the private–public partnership has become a seductive proposition for local elected officials seeking pragmatic solutions to their fiscal shortfalls* » (idem). Cohn (2006) rappelle aussi que lors de ses entretiens, on lui a confié que le financement privé que fournissait le PPP était considéré comme essentiel à la réalisation du projet : « *[o]ne interviewee observed that [...], it was clear that private financing would have to be involved as it was unlikely that enough money would be available exclusively from public sources* ». Pourtant, le niveau réel de financement ultimement fourni par le secteur privé n'est pas toujours considérable. Dans le cas du premier PPP pour le tracé Nord-Sud d'Ottawa qui fût annulé, nous n'avons pas trouvé de mentions du financement apporté par le partenaire privé lors de la présentation du projet, nous concluons donc qu'il n'y en avait pas dans ce cas. Dans le cas du PPP de la ligne de la confédération, il s'agit d'un montant entre 300 et 400 millions de dollars soit entre 14 % et 19 % du coût total du projet (Reeveley et coll., 2011). Dans le cas de la *Canada Line* de Vancouver, les plans initiaux

comportaient un financement privé de 250 millions de dollars soit 19 % du coût total du projet (Siemiatycki, 2005, p. 71).

Qualités internes du PPP : Moins dispendieux, plus efficient

100 %	Edmonton <input checked="" type="checkbox"/>	Ottawa <input checked="" type="checkbox"/>	Toronto <input checked="" type="checkbox"/>	Vancouver <input checked="" type="checkbox"/>
-------	--	--	---	---

Tous les cas font aussi appel au fait que les PPP sont moins dispendieux que le mode traditionnel ou que le secteur privé est plus efficient que le secteur public. Dans un rapport publié en 2011 par le département des finances de la ville d'Edmonton, la ville affirme que le mode PPP lui permettra de réaliser des économies comparativement au mode traditionnel : « *[t]he city could save hundreds of millions of dollars by hiring a company to design, build and operate the west-to-southeast LRT line [... a P3 costing] five to 10 per-cent cheaper than traditional approaches* » (Gordon, 2011b). Pourtant, dans ce cas particulier, les acteurs avaient auparavant toujours présenté le PPP comme étant plus dispendieux que le mode traditionnel par exemple, un rapport de la ville à ce sujet spécifie : « *[... a P3] might allow the work to be completed faster at reduced risk to the city, the downside includes a final cost that generally exceeds the project value due to the payment terms* » (Gordon, 2010a).

Selon l'équipe de fonctionnaires municipaux responsable du projet de tramway d'Ottawa, le mode PPP permet de réaliser des économies en comparaison au mode traditionnel : « *City staff estimates the private sector approach will save about 10 per cent on building and operating the train* » (Denley, 2005). En mars 2005, le Conseil municipal d'Ottawa affirme dans sa décision d'opter pour le mode PPP que celui-ci permet de réaliser des économies :

[i]n March 2005, City Council approved the use of a public-private partnership approach for the construction, design and maintenance of Council's priority North-South LRT, in order to take advantage of external expertise in Light Rail, to guarantee best value for the

investment (an average savings of 10-15% was identified over the base cost determined through analysis of a public sector comparator) [...] (Ottawa, 2006, p. 71)

Pourtant, dans ce cas là aussi, auparavant, le mode PPP n'était pas considéré comme moins onéreux comme le démontre un document officiel produit en 2003 : « [...] a DBOM [Design Build Operate Manage public-private partnership] will not necessarily complete the project at a lower cost than following the traditional design-bid-build process [...] » (Ottawa, 2003b, p. 41).

Pour Toronto, la province semble avoir été convaincue depuis le début de l'efficiencia accrue du secteur privé. Le sous-ministre adjoint aux transports M. David Guscott affirme : « [t]he province wants to push the idea of a private firm [...] that would design and build the subway, with no up-front costs to governments. [...] If Bombardier and Lavalin constructed the Scarborough LRT, the construction costs could be lower because of private sector efficiencies » (Walker, 1994).

Dans le cas de Vancouver, Cohn (2008, p. 84) nous indique qu'ayant de la difficulté à expliquer son choix de forcer le mode PPP pour le projet de tramway, le gouvernement provincial, sans trop être convainquant se retranscha sur l'argument des économies : « [w]hen it could not produce a coherent answer rooted in its desires to reform and improve public management, the quality of public projects and other such beneficial aims linked to values, the government fell back on the stock answer that employing the DBFO P3 model would save money ».

Pourtant, l'efficiencia accrue et les coûts inférieurs du mode PPP sur le mode traditionnel sont remis en question dans la littérature scientifique testant la question de façon

empirique. Que ce soit la littérature sur les PPP en général (Cohn, 2004; D. Hall, 2008; Rouillard & Hudon, 2007; Rouillard, 2006; Spackman, 2002; Vining et coll., 2005; Vining & Boardman, 2008) ou celle se penchant sur le secteur des transports (Finn, Huang, Roth, Thiele, & Levinson, 2007; Phang, 2007; Soomro & Zhang, 2011). Un des facteurs qui revient souvent pour infirmer la théorie des coûts inférieurs est le fait que les coûts d'emprunt sont généralement supérieurs lorsque le débiteur est un organisme privé. L'autre facteur le plus souvent mentionné est le fait que les PPP nécessitent des coûts de transaction beaucoup plus élevés que les ententes traditionnelles. Par exemple, les frais de transaction pour la mise en place du PPP du métro de Londres se sont élevés à 455 millions de livres³¹ (Phang, 2007, p. 229). Au Canada, dans le cas du Pont de la confédération, le vérificateur général a rapporté que certains coûts ont été exclus des calculs, ce qui ne permet pas de faire la preuve de l'efficacité supérieure du mode PPP de façon convaincante (Soomro & Zhang, 2011, p. 70). L'équivalent britannique du vérificateur général a aussi affirmé que 6 des 9 PPP en transports qu'il a évalués n'offraient aucune valeur supérieure au mode traditionnel (ibid., p. 72).

Qualités internes du PPP : Infrastructure de meilleure qualité

<input type="checkbox"/> %	Edmonton <input checked="" type="checkbox"/>	Ottawa <input checked="" type="checkbox"/>	Toronto <input checked="" type="checkbox"/>	Vancouver <input checked="" type="checkbox"/>
----------------------------	--	--	---	---

Le seul cas où nous avons répertorié l'utilisation de cet argument est celui de Vancouver. Cohn (2006) affirme que de nombreux acteurs rencontrés en entretien lui ont révélé l'importance de l'aspect de la qualité accrue des infrastructures réalisées en mode PPP : « [...] interviewees who were engaged in the three DBFO P3s studied here pointed to potential benefits in terms of certainty and project quality that resulted from the use of this

³¹ 733 millions de dollars canadiens

model ». Le passage suivant explique comment les acteurs aspirent à réaliser cette qualité accrue :

One interviewee noted that if private-sector construction companies are asked to bid on a project designed by someone else, to be financed by someone else, and owned and operated by yet another party, they are not going to waste time and money thinking about how to do a better project. If they do, their costs will be higher and they will lose the bid. By specifying outcomes that had to be achieved, and then leaving the consortiums bidding for the contracts to devise the best solutions for achieving these outcomes, to as great a degree as possible, interviewees involved with all three projects believe substantially better projects have been developed (Cohn, 2008, p. 82).

Malgré tout, la qualité accrue des projets réalisés ne va pas de soi. Dans une étude empirique de multiples PPP réalisés au Canada, Vining et Boardman (2008) révèlent des problèmes de qualité dans certains cas. Dans le secteur spécifique des transports collectifs, la qualité n'est pas non plus toujours au rendez-vous. Par exemple, Soomro et Zhang (2011, p. 73) rapportent que de multiples problèmes de sécurité des opérations et de qualité de travaux réalisés par le PPP britannique Railtrack finirent par occasionner un déraillement causant la perte de 4 vies humaines.

Qualités internes du PPP : Transfert de risques

100 %	Edmonton <input checked="" type="checkbox"/>	Ottawa <input checked="" type="checkbox"/>	Toronto <input checked="" type="checkbox"/>	Vancouver <input checked="" type="checkbox"/>
-------	--	--	---	---

Le transfert de risque est un autre élément qui est apparu dans les quatre cas que nous avons analysés. Dans le cas d'Edmonton, un rapport de 2009 évaluant les différentes alternatives de financement pour le nouveau tramway identifie les avantages et désavantages propres à chaque mode de réalisation du projet. Le rapport précise qu'un des avantages du PPP est de transférer le risque au secteur privé : « *[a] critical element of any P3 is the transfer of risk from the public to the private sector. The private sector is willing to accept this risk because with risk comes the opportunity for financial reward* » (Edmonton, 2009,

p. 5). Pour expliquer la décision du Conseil municipal d'Edmonton de modifier sa demande de financement au gouvernement fédéral pour y inclure l'entretien et les opérations du nouveau tramway, M. Bob Boutilier, le directeur général des transports explique que le PPP permet de transférer les risques au partenaire privé : « *[h]aving a private company design, build and run the southeast LRT line makes sense because it would take on all the risk and responsibility* » (Stolte, 2012b).

Du côté d'Ottawa, M. Rejean Chartrand, le fonctionnaire responsable du projet de tramway explique l'avantage du transfert de risque : « *[c]ity staff estimates the private sector approach will [...] transfers risk to the private sector, making a corporation responsible for any flaws in the new rail system* » (Denley, 2005). Selon le conseiller municipal Clive Doucet, le contrat du premier PPP protège la ville contre les dépassements de coûts, transférant ce risque aux partenaires privés : « *[w]hat we wanted and what we will get is a fixed price* » (Doucet, 2006). Lors de la déclaration du maire Jim Watson annonçant son soutien officiel pour le projet de tramway en PPP, la présidente de la commission des transports, Mme Diane Deans, affirme que le nouveau contrat contient, lui aussi, un transfert de risque protégeant la ville contre les dépassements de coûts : « *being able to demand fixed prices without big questions about what might happen deep underground eases her mind. 'It means we can transfer the risk to the private sector' she said* » (Reevelly et al., 2011). Finalement, lors de l'annonce de la sélection du partenaire privé pour le nouveau tramway en PPP le maire Watson réitère le transfert de risque qui a permis au consortium finaliste de s'engager à respecter un coût fixe pour la construction du nouveau tramway : « *Watson emphasized the fixedness of the price. The winning consortium is taking all the risk, including in tunnelling under downtown, he said, no matter what the workers find there.*

'This is a tremendous achievement and great reassurance for council, our residents, and most of all our taxpayers,' he said » (Reevelly & Cockburn, 2012).

Dans le cas torontois, le gouvernement provincial qui est responsable du projet croit fermement que les PPP permettent de respecter les budgets comme le précise le ministre des Transports Bob Chiarelli :

Queen's Park, however, is convinced of the merits of AFPs, also known as P3s. It might be the best way to ensure there is \$650 million left over from the Eglinton project for Mayor Rob Ford's Sheppard subway extension, said Transportation Minister Bob Chiarelli. 'Over the last six years (Infrastructure Ontario) has done 52 projects worth about \$21 billion. Virtually every one has been on time, under budget,' he said (Kalinowski, 2011f).

Pour Vancouver, ce sont les entretiens de Cohn (2008, p. 82) qui rappellent l'importance du transfert de risque du partenaire public au partenaire privé pour les décideurs publics : *« [m]ost interviewees were also comforted by the protections against rising costs they had negotiated into their agreements with the private partners. One individual made the comment that 'it makes it easier to sleep at night when you are financially responsible for something like this' ».*

Néanmoins, la littérature sur les PPP en général remet en cause la validité de ce transfert de risque (Akkawi, 2001; Hodge, 2004; Hood & Mcgarvey, 2002). Rouillard (2006, p. 167) affirme qu'il n'y pas de transfert de risque puisque : *« [...] seul l'État demeure imputable envers les citoyens lorsqu'un PPP échoue et que le consortium de firmes privées n'est plus en mesure de respecter ses engagements contractuels ».* C'est par exemple le cas à Kuala Lumpur en Malaisie, où deux projets de tramways en PPP ont été entrepris simultanément avec des consortiums différents et dans les deux cas, le consortium a fait

faillite lors de la crise financière asiatique, avec pour résultat que l'État a dû reprendre le contrôle et assumer la dette de ses partenaires privés (Phang, 2007, p. 221). Une situation très similaire s'est produite dans le cas du PPP Metronet mis en place pour la réfection du métro de Londres qui a finalement été racheté par le secteur public (Finn et coll., 2007).

Autres justifications pour le PPP

À travers l'étude de chacun des cas, nous avons aussi relevé des arguments expliquant le choix du mode PPP qui ne figuraient pas dans notre grille initiale. Par exemple, nous n'avons pas inclus l'apport de financement du privé dans notre grille, mais comme cet argument est revenu dans chacun des cas, nous l'avons ajouté à la grille. Nous présentons ici l'expertise du privé et l'accès à ses innovations qui sont les deux autres éléments présents dans les cas, mais qui ne figuraient pas dans notre grille.

Expertise du privé et Innovation

33 %	Edmonton <input checked="" type="checkbox"/>	Ottawa <input checked="" type="checkbox"/>	Toronto <input checked="" type="checkbox"/>	Vancouver <input checked="" type="checkbox"/>
------	--	--	---	---

Dans le cas ottavien, la ville utilise aussi l'argument de l'accès à l'expertise et à l'innovation du secteur privé comme raison d'opter pour le PPP :

En mai 2011, le Conseil a demandé au personnel de devancer d'un an la mise en œuvre du projet et d'élaborer un modèle d'approvisionnement qui inclurait le secteur privé dès les débuts du projet, soit à l'étape du processus de conception, afin de tirer parti de l'innovation et l'expertise de ces entreprises dans le but d'offrir la meilleure valeur possible à la Ville (Ottawa, 2012b, p. 8, souligné par nous).

Cette qualité des PPP est aussi apparente dans le cas vancouverois : « *DBFO P3 process allowed the public sector to capture a great deal of knowledge from private-sector experts, which might not come to the fore in a traditional project* » (Cohn, 2008, p. 82). Cohn (ibid., p. 80) nous présente aussi le fait que la majorité de ses interlocuteurs impliqués dans la décision d'opter pour le mode PPP ont mentionné que cette option favorisait l'innovation associée au secteur privé : « *almost all the interviewees believed one key*

advantage of a DBFO P3 is that it allows for greater innovation and harnessing of knowledge ».

Dans ce chapitre, nous avons mis en commun nos trois études de cas afin d'en faire ressortir chacun des éléments identifiés comme indicateur de la présence des deux phénomènes recherchés : le transfert de politique et la polyvalence des PPP en tant qu'instrument de politique publique. Suite à cette comparaison et à la validation par le cas de Vancouver déjà documenté ailleurs, il apparaît clairement que nos deux hypothèses sont pertinentes en vue d'élucider notre question de recherche. Dans le prochain chapitre, nous présentons nos conclusions générales.

Chapitre 6 : Conclusion

Selon notre analyse, la nouvelle prédominance du mode de gouvernance PPP observée dans la mise en place de nouveaux tramways au Canada que nous qualifierons de « passage au mode PPP pour les tramways au Canada » peut en partie être attribuée aux mécanismes du transfert de politique. Nous ne pouvons pas affirmer que le transfert est la seule et unique cause de cette prolifération des PPP dans ce secteur de politique pourtant préservé de la pénétration du secteur privé au niveau de la gouvernance auparavant. Mais comme nous avons détecté et documenté la présence d'indicateurs de transfert de politique tel que présenté par Dolowitz et Marsh (2000) dans tous les cas étudiés ainsi que dans le cas vancouverois, nous croyons avoir démontré la contribution de ce phénomène au nouvel engouement pour les PPP. Notre seul bémol sur ce sujet provient du fait que, comme le rappellent de Maillard et Le Goff (2009, p. 677) : « le décalage qui peut exister en matière de transfert des politiques [...] entre symbole et substance » signifiant que faire appel à un exemple tiré ailleurs ne signifie pas nécessairement que l'on met en pratique cet exemple localement et que notre étude permet d'identifier la référence, mais pas toujours d'en vérifier l'usage.

Nous avons ensuite analysé les arguments tels que présentés par les acteurs prenant part à la décision de sélectionner le PPP comme mode de gouvernance pour chacun de ces projets et, dans tous les cas une combinaison unique d'arguments est apparue, ce qui nous a démontré la polyvalence des PPP. Il nous est impossible de lier directement la polyvalence de l'instrument au choix par les acteurs de ce mode de gouvernance, mais nous pouvons affirmer que cet argumentaire va bien au-delà de la seule justification économique de

l'apport du financement privé qui est généralement minimal en fin de compte. Néanmoins, nous concluons tout de même que la combinaison du transfert et de la polyvalence que nous avons démontrée sont certainement des facteurs qui renforcent les attraits propres à ce mode de gouvernance et qui viennent donc aider à expliquer une partie de la nouvelle primauté du mode PPP pour les tramways au Canada depuis les années 2000.

Quelques faits intéressants apparus lors de l'étude méritent notre attention. Tout d'abord, nous nous attendions à ce que le fait de réaliser des économies et d'obtenir un coût total moins dispendieux que pour le mode traditionnel, qui semble omniprésent lors de discussions générales à propos des PPP, soit une constante dans nos cas étudiés. Cependant, nous constatons que ce n'est pas le cas. Deux de nos études de cas ont permis de révéler que les acteurs politiques d'Edmonton et d'Ottawa ont tout d'abord affirmé que le mode PPP était plus dispendieux que le mode traditionnel avant de revenir de l'arrière et de changer d'avis pour affirmer qu'il permettait de réaliser des économies. Ce changement de cap n'est pas explicité et nous croyons qu'il mériterait qu'on lui porte attention.

Notre étude a aussi permis de confirmer le manque chronique de financement pour les projets de transports collectifs, les villes développant des projets alors qu'aucun financement n'est disponible. Nous avons aussi été surpris par l'absence d'autres types de PPP dans les arguments proposés par les acteurs pour défendre le choix du mode PPP pour leur projet de tramway. Ce qui nous amène à croire que le transfert de l'instrument PPP est spécifique à chaque secteur de politique, ce qui expliquerait pourquoi les acteurs n'ont utilisé que des PPP dans les transports collectifs dans leurs arguments.

Rappelons enfin que les résultats de cette analyse sont limités par le fait que toutes les informations glanées pour en arriver à ces conclusions proviennent de recherches documentaires et qu'elles n'ont pas été corroborées par les acteurs au cœur des décisions analysées. Pour cette raison, les conclusions que nous tirons sont partielles. Bien que généralisables au Canada, elles ne sont pas validées par une triangulation avec les acteurs sur le terrain. Il serait donc pertinent de réaliser d'autres études sur le sujet, afin de confirmer les conclusions que nous avons avancées. De futures recherches pourraient venir confirmer ces hypothèses en réalisant des entretiens avec les décideurs locaux.

Tout au cours de nos études de cas, nous avons démontré la présence et l'importance du transfert de politique coercitif que déploient les ordres supérieurs de gouvernement lorsqu'ils imposent des conditions comme le mode de gouvernance PPP aux responsables locaux pour leur accorder du financement. Cela nous amène à nous demander ce qui motive le transfert coercitif de ce mode de gouvernance par les ordres supérieurs de gouvernement. Il serait approprié de se pencher sur cette question pour expliquer l'ubiquité/omniprésence du transfert coercitif au niveau des PPP de tramway. Nous avons aussi observé du transfert volontaire entre les villes ayant des tramways réalisés en PPP. Notre stratégie de recherche ne permettait pas de vérifier s'il existe aussi du transfert volontaire à l'intérieur même des municipalités qui serait mis en place à travers des échanges entre les différents départements d'un gouvernement local ayant déjà réalisé des PPP dans d'autres secteurs de politique. Nous trouvons qu'il serait intéressant d'explorer cette question et de vérifier la présence complémentaire de réseaux de politique pour expliquer ce transfert. Il serait aussi intéressant de se pencher sur la « dimension intrasectorielle » identifiée par Dumoulin et Licoppe (2010,

p. 124) qui consiste à prendre en compte le transfert qui peut se produire entre les divers départements de la ville.

La mise en commun de nos deux hypothèses fait aussi ressortir un lien potentiel entre les mécanismes du transfert de politique volontaire et l'argumentaire entourant le choix de l'instrument PPP. En effet, comme l'indiquent Dollowitz et Marsh (1996, p. 346) : « *[m]ost authors suggest that the primary catalyst of voluntary transfer is some form of dissatisfaction or problem with the status quo* ». Cette insatisfaction envers le statu quo est aussi présente dans l'argumentaire permettant de justifier le choix du mode PPP dans nos trois études de cas. Les acteurs y font part de leur mécontentement en tentant de délégitimer les instruments traditionnels et en exprimant le désir de faire rupture avec le passé. Nous considérons qu'il serait pertinent d'explorer ce lien de façon plus approfondie.

Notre étude a permis de préciser l'argumentaire utilisé par les acteurs pour justifier le mode PPP dans le cas de nouveaux tramways au Canada. Il serait intéressant de vérifier après coup, une fois les projets terminés si l'on peut démontrer la véracité de ces arguments afin de comparer l'argumentaire et les résultats obtenus grâce à ce nouveau mode de gouvernance pour ce type de projet. Finalement, notre étude ne portait que sur des projets de tramways et nous avons observé que le transfert du mode PPP ne faisait référence qu'à d'autres cas dans le même secteur de politique publique, c'est-à-dire les transports collectifs. Il serait intéressant de réaliser le même type de recherche dans un autre secteur de politique publique pour vérifier si les mêmes mécanismes sont à l'œuvre.

En conclusion, cette recherche représente un pas de plus vers une connaissance plus approfondie du mode de gouvernance partenariat public-privé qui, malgré sa nouveauté,

semble s'imposer dans un nombre croissant de secteurs de politique publique. Nous avons déjà les autoroutes en PPP, les hôpitaux en PPP, les ponts en PPP, les prisons en PPP, les écoles en PPP, les usines d'épuration d'eaux usées en PPP, etc., nous avons désormais aussi les transports collectifs en PPP sous la forme de ces nouveaux tramways.

Annexe 1 – Liste des sites web officiel consultés

Ville	Sites web consultés
Edmonton	<ul style="list-style-type: none"> • City of Edmonton - http://www.edmonton.ca
Ottawa	<ul style="list-style-type: none"> • Ville d'Ottawa - http://ottawa.ca • OC Transpo - http://www.octranspo1.com • Commission de la capitale nationale - http://www.capitaleducanada.gc.ca • Ligne de la confédération - http://www.ottawalightrail.ca • Infrastructure Ontario - http://www.infrastructureontario.ca
Toronto	<ul style="list-style-type: none"> • City of Toronto - http://toronto.ca • Toronto Transit Commission - http://ttc.ca • Eglinton-Scarborough Crosstown - http://www.thecrosstown.ca • Infrastructure Ontario - http://www.infrastructureontario.ca

Bibliographie

Littérature scientifique

- Alexander, D., & Tomalty, R. (2002). Smart Growth and Sustainable Development: Challenges, solutions and policy directions. *Local Environment*, 7(4), 397–409.
- Banting, K. G. (1988). Federalism, social reform and the spending power. *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*, S81–S92.
- Baxter-Moore, N. (1987). Policy Implementation and the Role of the State: A revised approach to the Study of Policy Instruments. In *Contemporary Canadian Politics* (pp. 336–355). Scarborough, Ontario: Prentice-Hall Canada.
- Blais, A. (1982). Le Public Choice et la croissance de l'Etat. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 783–807.
- Bojorquez, F., Champagne, E., & Vaillancourt, F. (2009). Federal grants to municipalities in Canada: Nature, importance and impact on municipal investments, from 1990 to 2005. *Canadian Public Administration*, 52(3), 439–455.
- Börzel, T. A. (1998). Organizing Babylon-On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public administration*, 76(2), 253–273.
- Boudreau, J.-A. (2003). Questioning the use of “local democracy” as a discursive strategy for political mobilization in Los Angeles, Montreal and Toronto. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(4), 793–810.
- Bovaird, T. (2004). Public–private partnerships: from contested concepts to prevalent practice. *International Review of Administrative Sciences*, 70(2), 199–215.
- Broadbent, J., Gill, J., & Laughlin, R. (2003). Evaluating the Private Finance Initiative in the National Health Service in the UK. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 16(3), 422–445.
- Bulmer, S., & Padgett, S. (2005). Policy transfer in the European Union: an institutionalist perspective. *British Journal of Political Science*, 35(01), 103–126.
- Burlone, N. (2006). Public-Private Partnerships: When Ethics and Policy Making are an Afterthought. *Revue Gouvernance*, 3(2), 21–29.
- Cervero, R., & Duncan, M. (2002). Transit's value-added effects: light and commuter rail services and commercial land values. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, 1805(-1), 8–15.
- Cervero, R. (1985). A tale of two cities: light rail transit in Canada. *Journal of Transportation Engineering*, 111(6), 633–650.

- Chevrier, J. (2009). La spécification de la problématique. In *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données* (5e éd., pp. 53–88). Presses de l'Université du Québec.
- Cohn, D. (2006). Transformative Change and Measuring Success: Public-Private Partnerships in British Columbia, 2001-2005. *Revue Gouvernance*, 3(2), 1–15.
- Cohn, D. (2008). British Columbia's Capital Asset Management Framework: Moving from transactional to transformative leadership on public-private partnerships, or a "railroad job"? *Canadian Public Administration*, 51(1), 71–97.
- Cohn, D. (2004). Le « fétiche » des partenariats public-privé : Au delà de la rhétorique. *Revue Gouvernance*, 1(2), 2–24.
- Crowley, D. F., Shalaby, A. S., & Zarei, H. (2009). Access Walking Distance, Transit Use, and Transit-Oriented Development in North York City Center, Toronto, Canada. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, 2110(-1), 96–105.
- De Bettignies, J.-E., & Ross, T. W. (2004). The Economics of Public-Private Partnerships. *Canadian Public Policy – Analyse de politiques*, 30(2), 135–154.
- De Maillard, J., & Le Goff, T. (2009). La tolérance zéro en France. *Revue française de science politique*, 59(4), 655.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 549–559.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.
- Dittmar, H., & Ohland, G. (Eds.). (2004). *The new transit town: best practices in transit-oriented development*. Washington, DC: Island Press.
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political studies*, 44(2), 343–357.
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5–23.
- Dumoulin, L., & Licoppe, C. (2010). Policy transfer ou innovation ? *Critique internationale*, 48(3), 117.
- Filion, P. (2003). Towards smart growth? The difficult implementation of alternatives to urban dispersion. *Canadian Journal of Urban Research*, 12(1, Supplement), 48–70.
- Filion, P. (2011). Toronto's Tea Party: Right-Wing Populism and Planning Agendas. *Planning Theory & Practice*, 12(3), 464–469.

- Filion, P., & McSpurren, K. (2007). Smart growth and development reality: The difficult coordination of land use and transport objectives. *Urban Studies*, 44(3), 501–523.
- Finn, R., Huang, A., Roth, K., Thiele, A., & Levinson, D. (2007). Down the Tubes: London Underground and the Public-Private Partnership. Disponible à <http://rational.ce.umn.edu/Courses/Cases/CE5212/F2007/CS3/CS3-report.pdf>
- Fischer, F. (2009). *Democracy and Expertise*. Oxford University Press. Disponible à <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199282838.001.0001/acprof-9780199282838>
- Flinders, M. (2004). The politics of public–private partnerships. *The British Journal of Politics & International Relations*, 7(2), 215–239.
- Fourie, Fc., & Burger, P. (2000). An Economic Analysis and Assessment of Public-Private Partnerships (PPPs). *South African Journal of Economics*, 68(4), 305–316.
- Frey, B. S., & Schneider, F. (1978). A politico-economic model of the United Kingdom. *The Economic Journal*, 88(350), 243–253.
- Gabrielian, V., Yang, K., & Spice, S. (2008). Qualitative Research Methods. In *Handbook of research methods in public administration* (2nd ed., pp. 141–168). Boca Raton: CRC Press.
- Glaister, S. (1999). Past abuses and future uses of private finance and public private partnerships in transport. *Public Money and Management*, 19(3), 29–36.
- Grant, J. L., & Bohdanow, S. (2008). New urbanism developments in Canada: a survey. *Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability*, 1(2), 109–127.
- Hall, D. (2008). PPPs in the EU: a critical appraisal. Disponible à <http://gala.gre.ac.uk/2880/1/2008-11-PPPs-crit.pdf>
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275.
- Hamel, P. J., & INRS-Urbanisation, culture et société. G. de recherche sur l'innovation municipale. (2007). *Les partenariats public-privé (PPP) et les municipalités au-delà des principes, un bref survol des pratiques*. Montréal: GRIM.
- Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique : L'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Hawley, A. (1968). Human ecology. In D. L. Sills (Ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences* (pp. 328–337). New York: Macmillan.
- Hilton, R., & Stoney, C. (2007). Dreams, Deception and Delusion: The Derailing of Ottawa's Light Rail Transit Plans. *Revue gouvernance*, 4(1 Spring), 2–22.
- Hodge, G. A. (2004). The risky business of public – private partnerships. *Australian Journal of Public Administration*, 63(December), 37–49.

- Holden, C. (2009). Exporting public–private partnerships in healthcare: export strategy and policy transfer. *Policy Studies*, 30(3), 313–332.
- Hood, J., & Mcgarvey, N. (2002). Managing the Risks of Public-Private Partnerships in Scottish Local Government. *Policy Studies*, 23(1), 21–35.
- Howlett, M. (1991). Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation. *Policy Studies Journal*, 19(2), 1–21.
- Howlett, M. (2005). What Is a Policy Instrument? Policy Tools, Policy Mixes, and Policy - Implementation Styles. In P. Eliadis (Ed.), *Designing government : from instruments to governance* (pp. 31–50). Montreal: McGill-Queen’s University Press.
- Howlett, Michael, & Ramesh, M. (1995). *Studying public policy : policy cycles and policy subsystems* (Repr.). Oxford: Oxford Univ. Press.
- Huault, I. (2009). Paul DiMaggio et Walter Powell. Des organisations en quête de légitimité. *Les grands auteurs en management*. Disponible à http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/67/17/97/PDF/DiMaggio_Powell.pdf
- James, O., & Lodge, M. (2003). The limitations of “policy transfer” and “lesson drawing” for public policy research. *Political studies review*, 1(2), 179–193.
- Krawchenko, T., & Stoney, C. (2011). Public Private Partnerships and the Public Interest: A Case Study of Ottawa’s Lansdowne Park Development. *Canadian journal of nonprofit and social economy research*, 2(2). Disponible à <http://www.anserj.ca/index.php/cjnser/article/view/92>
- Lahsen, M. (2005). Technocracy, Democracy, and U.S. Climate Politics: The Need for Demarcations. *Science, Technology & Human Values*, 30(1), 137–169.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction: understanding public policy through its instruments—from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, 20(1), 1–21.
- Lascoumes, Pierre, & Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. [Paris]: les Presses Science Po.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of “Muddling Through.” *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- Makin, T. (2003). The Changing Public-Private Infrastructure Mix: Economy-wide Implications. *Australian Journal of Public Administration*, 62(3), 32–39.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Marsden, G., Frick, K. T., May, A. D., & Deakin, E. (2011). How do cities approach policy innovation and policy learning? A study of 30 policies in Northern Europe and North America. *Transport policy*, 18(3), 501–512.

- Mirza, S. (2006). Durability and sustainability of infrastructure — a state-of-the-art report. *Canadian Journal of Civil Engineering*, 33(6), 639–649.
- Muller, P. (1992). Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques. *Revue française de science politique*, 42(2), 275–297.
- Offner, J. M. (2001). Raisons politiques et grands projets. In *Annales des ponts et chaussées* (Vol. 99, pp. 55–9).
- Ouellet, M. (2006). Le smart growth et le nouvel urbanisme: synthèse de la littérature récente et regard sur la situation canadienne. *Cahiers de géographie du Québec*, 50(140), 175–193.
- Phang, S.-Y. (2007). Urban rail transit PPPs: Survey and risk assessment of recent strategies. *Transport Policy*, 14(3), 214–231.
- Pierson, P. (1993). When effect becomes cause. *World politics*, 45(4), 595–628.
- Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (1991). *The New Institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Radaelli, C. M. (2000). Policy transfer in the European Union: institutional isomorphism as a source of legitimacy. *Governance*, 13(1), 25–43.
- Renne, J. L. (2009). From transit-adjacent to transit-oriented development. *Local Environment*, 14(1), 1–15.
- Rouillard, C. (2006). Les partenariats public-privé et la reconfiguration de l'État québécois : des prétentions d'efficience à la sacralisation des processus redondants. In F. Pétry, É. Bélanger, & L. M. Imbeau (Eds.), *Le Parti libéral : enquête sur les réalisations du gouvernement Charest* (pp. 159–177). Les Presses de l'Université Laval.
- Rouillard, C., & Hudon, P.-A. (2007). Le partenariat public-privé : Un instrument d'action publique au coeur des réformes administratives et de la dérive managerielle de l'État québécois. *Économie et solidarités*, 38(2), 7–26.
- Rumpala, Y. (2005). L'environnement à construire, des usages politiques de la science économique. In L. Dumoulin, S. La Branche, C. Robert, & P. Warin (Eds.), *Le recours aux experts: raisons et usages politiques* (pp. 157–185). Grenoble: Presses universitaires de Grenoble.
- Sager, F. (2004). Institutions métropolitaines et coordination des politiques publiques: une aqcc des arrangements politico-administratifs d'articulation entre urbanisme et transports en europe. *Revue internationale de politique comparée*, 11(1), 67–84.
- Saurugger, S., & Surel, Y. (2006). L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique. *Revue internationale de politique comparée*, 13(2), 179–211.
- Shaoul, J. (2002). A Financial Appraisal of the London Underground Public-Private Partnership. *Public Money and Management*, 22(2), 53–60.

- Siemiatycki, M. (2005). The making of a mega project in the neoliberal city. *City*, 9(1), 67–83.
- Siemiatycki, M. (2006). Implications of Private-Public Partnerships on the Development of Urban Public Transit Infrastructure The Case of Vancouver, Canada. *Journal of Planning Education and Research*, 26(2), 137–151.
- Siemiatycki, M. (2007). What’s the Secret? *Journal of the American Planning Association*, 73(4), 388–403.
- Soomro, M. A., & Zhang, X. (2011). Analytical Review on Transportation Public Private Partnerships Failures. *International Journal of Sustainable Construction Engineering and Technology*, 2(2). Disponible à <http://penerbit.uthm.edu.my/ojs/index.php/IJSCET/article/view/158>
- Spackman, M. (2002). Public–private partnerships: lessons from the British approach. *Economic Systems*, 26(3), 283–301.
- Stone, D. (2004). Transfer agents and global networks in the “transnationalization” of policy. *Journal of European public policy*, 11(3), 545–566.
- Streek, W., & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies* (pp. 1–39). Oxford: Oxford Univ. Press.
- Tellier, G. (2006). Public expenditures in Canadian provinces: An empirical study of politico-economic interactions. *Public Choice*, 126(3-4), 367–385.
- Tellier, G. (2011). L’étude comparée des politiques publiques provinciales : un laboratoire à explorer. *Politique et Sociétés*, 30(1), 95.
- True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (1999). Punctuated Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in American Policy Making. In *Theories of the Policy Process* (pp. 97–115). Boulder: Westview Press.
- Vining, A. R., & Boardman, A. E. (2008). Public-private partnerships in Canada: Theory and evidence. *Canadian Public Administration*, 51(1), 9–44.
- Vining, A. R., Boardman, A. E., & Poschmann, F. (2005). Public–private partnerships in the US and Canada: “There are no free lunches.” *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 7(3), 199–220.
- Zhang, M. (2009). Bus Versus Rail. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, 2110, 87–95.

Littérature grise et source journalistique

Akkawi, A. (2001). Sharpen your pencils Optimizing risk transfer - the best part of the deal. *Summit Magazine*. Consulté le 22 juin, 2013, à http://www.summitconnects.com./Articles_Columns/Summit_Articles/2001/special_focus/PP/risk_transfer.htm

De Leuw, Gather & Company. (1976). *Light Rail Transit: A State of the Art Review*. Washington, DC: Government Printing Office.

Ghorra-Gobin, C. (2006). *La théorie du New Urbanism - Perspectives et enjeux* (No. CQ04000045). Paris: Ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

Layton, L. (2002, June 7). Metro Urged to Build Light Rail. *The Washington Post*, p. B07. Washington, DC.

Välilä, T. (2005). How expensive are cost savings? On the economics of public-private partnerships. *EIB papers*, 10(1), 95–119.

Edmonton - littérature grise et sources journalistiques

Arnold, T. (1992, August 23). A decade late, the station's on track; All aboard for the opening of the new University Station. *Edmonton Journal*, p. B3. Edmonton, Alta.

Audette, T. (2005, August 24). Work starts on LRT extension to U of A South Campus. *Edmonton Journal*, p. B5. Edmonton, Alta.

Berg, W., & McIntosh, R. D. (2012). Edmonton - L'Encyclopédie canadienne. Consulté le 14 septembre, 2012, à <http://www.thecanadianencyclopedia.com/articles/fr/emc/edmonton>

Cashman, P. (1990, May 27). LRT; Edmonton-Calgary; Our rival travelling fast track, in developing light rail transit; THE LRT RACE. *Edmonton Journal*, p. E1. Edmonton, Alta.

Cooper, T. (2009, May 14). Low-floor LRT design earns high praise from planners. *Edmonton Journal*, p. B4. Edmonton, Alta.

Cormier, R. (2010, April 17). LRT ready to roll to Century Park next week. *Edmonton Journal*, p. B1. Edmonton, Alta.

Edmonton Journal. (2008, October 11). How did they vote? *Edmonton Journal*, p. B3. Edmonton, Alta.

Edmonton Journal. (2012, February 2). Let's stick to the approved LRT route. *Edmonton Journal*, p. A20. Edmonton, Alta.

Edmonton, C. of. Transportation and Public Works Committee Minutes March 18, 2008. , Pub. L. No. up20080318mn (2008). Edmonton, Alta., Canada. Disponible à http://webdocs.edmonton.ca/meetings/minutes_standing/up20080318mn.doc

- Edmonton, C. of. (2009). *Alternative Delivery Methods for Future LRT Extensions* (No. 2009CC5402). Edmonton, Alta., Canada.
- Edmonton, C. of. (2012a). History of Edmonton :: City of Edmonton. Consulté le 14 septembre, 2012, à http://www.edmonton.ca/city_government/edmonton_archives/history-of-edmonton.aspx
- Edmonton, C. of. (2012b). Central Station Art :: City of Edmonton. Consulté le 14 septembre, 2012, à http://www.edmonton.ca/transportation/ets/alerts_routes_schedules_maps/central-station-art.aspx
- Edmonton, C. of. CITY COUNCIL MINUTES May 2, 2012 – Council Chamber (2012). Edmonton, Alta., Canada.
- Edmonton, C. of. (2012d, June 5). North LRT to NAIT. Consulté le 6 juin, 2012, à http://www.edmonton.ca/transportation/ets/lrt_projects/downtown-to-nait-lrt-study.aspx
- Edmonton, C. of. (2012e, September 2). Route LRT. Disponible à http://webdocs.edmonton.ca/transit/route_schedules_and_maps/current/LRT.pdf
- Edmonton, C. of. (2013a). Southeast to West LRT (Valley Line): Mill Woods to Lewis Farms :: City of Edmonton. Consulté le 3 juin, 2013, à http://www.edmonton.ca/transportation/ets/lrt_projects/southeast-to-west-lrt-mill-woods-to-lewis-farms.aspx
- Edmonton, C. of. (2013b). Southeast to West LRT (Valley Line): Mill Woods to Lewis Farms. Edmonton, Alta., Canada. Disponible à http://www.edmonton.ca/transportation/W_and_SE_LRT_wConnector_Revised_Jan_24.pdf
- Gerein, K. (2005, October 15). New LRT cars a ride in confort. *Edmonton Journal*, p. B3. Edmonton, Alta.
- Gerein, K. (2012, March 30). Edmontonians say no to provincial arena funding. *Edmonton Journal*, p. A5. Edmonton, Alta.
- Gordon, K. (2005, June 1). LRT's a go to Heritage: Light rail expansion key part of \$1-billion transportation budget. *Edmonton Journal*, p. A1. Edmonton, Alta.
- Gordon, K. (2007a, August 22). Mayor wants LRT along Henday route; Use of open land would keep costs down. *Edmonton Journal*, p. B3. Edmonton, Alta.
- Gordon, K. (2007b, December 13). City Hall axes bus rapid transit; Concept in works since 2004 abandoned in favour of more LRT. *Edmonton Journal*, p. A1. Edmonton, Alta.
- Gordon, K. (2008, April 30). Mayor slams city staff over LRT route; Calls planner's push to follow 87th Ave. just stubbornness. *Edmonton Journal*, p. A1. Edmonton, Alta.
- Gordon, K. (2009a, April 18). All aboard for south side; New McKernan/Belgravia, South Campus LRT stations open next weekend. *Edmonton Journal*, p. A1. Edmonton, Alta.

Gordon, K. (2009b, December 16). New routes will double LRT system; Council approves west, southeast, NAIT lines. *Edmonton Journal*, p. A1. Edmonton, Alta.

Gordon, K. (2010a, January 13). Council wants LRT done by '16; Deadline focuses on possible 2017 Expo. *Edmonton Journal*, p. B1. Edmonton, Alta.

Gordon, K. (2010b, May 5). LRT plan would ease taxpayer burden; Mayor says other money sources may be used for three transit lines. *Edmonton Journal*, p. B2. Edmonton, Alta.

Gordon, K. (2010c, May 13). Bureaucracy impedes LRT, manager says; Boutillier calls for separate group to steer growth. *Edmonton Journal*, p. B1. Edmonton, Alta.

Gordon, K. (2010d, November 24). Licking wounds, assessing damage; Expo bid debacle; Planned expansions of U of A campus, LRT will slow down. *Edmonton Journal*, p. B1. Edmonton, Alta.

Gordon, K. (2010e, November 27). Edmonton approves board to oversee LRT construction. *Edmonton Journal*, p. B3. Edmonton, Alta.

Gordon, K. (2011a, January 20). Track placement for new LRT lines approved. *Edmonton Journal*, p. B1. Edmonton, Alta.

Gordon, K. (2011b, January 21). City mulls P3 deal for LRT extension; Private company would build, run line. *Edmonton Journal*, p. B3. Edmonton, Alta.

Gordon, K. (2011c, February 9). Southeast LRT line to be built in stages; Death of Expo bid means federal cash won't be available to finish the route by 2016: councillor. *Edmonton Journal*, p. A1. Edmonton, Alta.

Gordon, K. (2011d, June 2). Council open to debate on downtown LRT route. *Edmonton Journal*, p. A4. Edmonton, Alta.

Gordon, K. (2011e, November 16). City urged to shift LRT route. *Edmonton Journal*, p. A4. Edmonton, Alta.

Gordon, K. (2012a, February 16). Call to reroute LRT line rejected; Move away from 102nd Avenue would delay deal: councillor. *Edmonton Journal*, p. A1. Edmonton, Alta.

Gordon, K. (2012b, February 17). Tax hike possible to "fast-track" LRT; Public-private partnership for Mill Woods an option. *Edmonton Journal*, p. A3. Edmonton, Alta.

Gordon, K. (2012c, March 1). Expert committee to oversee new LRT line called "bold" move. *Edmonton Journal*, p. A3. Edmonton, Alta.

Gordon, K. (2012d, May 26). Southeast LRT will be P3 project; Council to seek provincial, federal help with \$1.8B plan. *Edmonton Journal*, p. A1. Edmonton, Alta.

Gordon, K. (2013, April 9). Coalition fights public-private LRT; Poll shows two-thirds oppose idea. *Edmonton Journal*, p. A3. Edmonton, Alta.

Gordon, K., & Audette, T. (2010, June 23). Cash keeps LRT extension on schedule; Province

- earmarks \$800 million for city under the green transit program. *Edmonton Journal*, p. A1. Edmonton, Alta.
- Ho, C. (2008, October 6). Stony Plain LRT route could work Transit planners to ask council to postpone hearing on west line so they can crunch numbers. *Edmonton Journal*, p. A10. Edmonton, Alta.
- Johnsrude, L. (2002, March 3). City considering alternative methods of paying for services: Private roadways one answer to cuts in federal grants. *Edmonton Journal*, p. A1. Edmonton, Alta.
- Kabarchuk, J., & Alampi, N. (2011). *Southeast and West LRT – Construction Delivery Method* (No. 2011CC4819). Edmonton, Alta.: Capital Construction Department.
- Kleiss, K. (2009, September 30). Residents blast west-end \$1.1B LRT expansion. *Edmonton Journal*, p. B3. Edmonton, Alta.
- Kleiss, K. (2010, September 8). Public hears pitch for LRT's western route; engineers to explain strategy in two forums. *Edmonton Journal*, p. B1. Edmonton, Alta.
- Laghi, B., & Sadava, M. (1991, January 15). Minister cuts transportation funds by \$34M; Cities may get money in 92. *Edmonton Journal*, p. B1. Edmonton, Alta.
- Loyie, F. (1998a, August 20). Municipalities join call for \$75-a-head roads plan. *Edmonton Journal*, p. B1. Edmonton, Alta.
- Loyie, F. (1998b, August 21). Calgary to get \$16 million more than Edmonton. *Edmonton Journal*, p. B1. Edmonton, Alta.
- Loyie, F. (1999, July 21). City LRT extension could be built with private money: [Final Edition]. *Edmonton Journal*, p. A1 / FRONT. Edmonton, Alta.
- Mah, B. (2002, January 30). Money's the limit in Edmonton's growth: Despite economic boom, city lacks cash to build and expand. *Edmonton Journal*, p. I6. Edmonton, Alta.
- McKeen, S. (2010, January 6). Botch job, incompetence, call it whatever you want; City's procedures for hiring consultants need to be fixed immediately. *Edmonton Journal*, p. B1. Edmonton, Alta.
- Mclean, T. (2012, February 22). Private cash may put LRT on track. *Edmonton Sun*, p. 8. Edmonton, Alta.
- O'Donnell, S. (2001, December 4). Councillors mull firm's LRT offer: City should look at it as one option to get big projects moving. *Edmonton Journal*, p. B1. Edmonton, Alta.
- O'Donnell, S. (2002a, March 19). South LRT expansion - it's a go: Council votes 8-5 to bring trains above ground, but further expansion undecided. *Edmonton Journal*, p. A1. Edmonton, Alta.
- O'Donnell, S. (2002b, March 20). Cities furious as brakes put on road, rail plans: Alberta budget 2002. *Edmonton Journal*, p. A1. Edmonton, Alta.

- O'Donnell, S. (2002c, March 26). Cuts to cities reversed: Edmonton can proceed with key road, LRT projects: KLEIN TELLS MAYORS A DEAL'S A DEAL. *Edmonton Journal*, p. A1. Edmonton, Alta.
- O'Donnell, S. (2004, March 30). Private sector could help push LRT extension faster, mayor says. *Edmonton Journal*, p. B4. Edmonton, Alta.
- O'Donnell, S. (2005, December 31). LRT finally makes it to university hospital. *Edmonton Journal*, p. B3. Edmonton, Alta.
- Olsen, T. (2003, March 12). Gov't extends gasoline deal with cities: Tax sharing means \$65M annually to Edmonton. *Edmonton Journal*, p. A8. Edmonton, Alta.
- Pruden, J. G. (2010, December 8). LRT route "really bad" Feng Shui; Expansion through Chinatown puts city's "Dragon Vein" in turmoil, practitioner Stephen Chan says. *Edmonton Journal*, p. A1. Edmonton, Alta.
- Pruden, J. G. (2011, April 11). Six phase seen for LRT. *Edmonton Journal*, p. A5. Edmonton, Alta.
- Ruttan, S. (2008a, January 31). Mayor seeks allies for LRT. *Edmonton Journal*, p. B1. Edmonton, Alta.
- Ruttan, S. (2008b, February 15). Province should pay \$5B LRT tab, Mandel says. *Edmonton Journal*, p. B2. Edmonton, Alta.
- Ruttan, S. (2008c, February 28). Mayor fighting LRT route plan; Transportation manager favours 87th Ave. to west end, but Mandel fears wholesale expropriations. *Edmonton Journal*, p. B1. Edmonton, Alta.
- Ruttan, S. (2008d, April 12). West LRT opposition heats up; Community leagues riles even before public meeting begin. *Edmonton Journal*, p. B1. Edmonton, Alta.
- Ruttan, S. (2008e, May 1). Mayor raked over LRT stand; Council strongly divided on route of transit line's western leg. *Edmonton Journal*, p. B3. Edmonton, Alta.
- Ruttan, S. (2008f, May 7). West-end LRT hearing delayed until September; Mandel fumes as planners push for 87th Avenue extension. *Edmonton Journal*, p. B3. Edmonton, Alta.
- Sadava, M. (1989, September 1). Funding of LRT tied to the economy. *Edmonton Journal*, p. B4. Edmonton, Alta.
- Sadava, M. (1990, April 27). City keeps private consultant for LRT project. *Edmonton Journal*, p. B2. Edmonton, Alta.
- Sadava, M. (1991, August 30). Grants won't be restored, city told; Transportation minister says cities may have to pay more for projects. *Edmonton Journal*, p. B3. Edmonton, Alta.
- Salz, A. (2012, May 27). City goes P3 route for LRT extension. *The Edmonton Sun*, p. 4. Edmonton, Alta.

Schwandl, R. (2012). Edmonton Light Rail. *UrbanRail.Net*. Consulté le 2 juin, 2013, à <http://www.urbanrail.net/am/edmo/edmonton.htm>

Simons, P. (2008, May 1). Mayor right to take transit fight public; Proposed route won't let LRT reach full potential. *Edmonton Journal*, p. B1. Edmonton, Alta.

Simons, P. (2009a, October 1). New LRT plan embraces vision of revitalizing neighbourhoods. *Edmonton Journal*, p. B1. Edmonton, Alta.

Simons, P. (2009b, December 17). LRT plan in place. That's great. Now about the money... *Edmonton Journal*, p. B1. Edmonton, Alta.

Sinnema, J. (2001, October 19). Grant cuts will slow Anthony Henday project: EDMONTON-AREA FUNDING DEFERRALS. *Edmonton Journal*, pp. A.7–A7. Edmonton, Alta.

Stolte, E. (2012a, January 19). Proposed LRT route poses risk to shoppers: lawyer. *Edmonton Journal*, p. A8. Edmonton, Alta.

Stolte, E. (2012b, October 17). Transit boss, union face off on LRT; City cites reduced risk of P3s, but CUPE calls them “dangerous.” *Edmonton Journal*, p. A3. Edmonton, Alta.

Thompson, M. (2012, January 19). “Get it done” \ Chinese community pleads for chanfes to LRT route. *Edmonton Journal*, p. 10. Edmonton, Alta.

Thorne, D. (2003, October 31). Projects popular in Britain, but not for schools, hospitals. *Edmonton Journal*, p. A2. Edmonton, Alta.

Tingley, K. W. (2011). *Ride of the century : the story of the Edmonton Transit System*. Edmonton: Edmonton Transit System.

Zabjek, A. (2009a, April 1). Four routes proposed for LRT; New southeast line could drive through Old Strathcona, using existing infrastructure. *Edmonton Journal*, p. B1. Edmonton, Alta.

Zabjek, A. (2009b, July 8). Transit boss pushes for NAIT LRT link. *Edmonton Journal*, p. B2. Edmonton, Alta.

Ottawa - littérature grise et sources journalistiques

Adam, M. (1993, April 21). The transitway at 10; TRANSPORTATION: In one decade, the transitway has helped OC Transpo become one of the best transit systems around. But some critics say its buses should be replaced with a quieter, cleaner light-rail system. *Ottawa Citizen*, p. B3. Ottawa, Ontario.

Adam, M. (2006, March 17). Alost all aboard rail plan, poll finds: Most give priority to east-west line. *Ottawa Citizen*, p. F1. Ottawa, Ontario.

- Adam, M. (2009, December 19). Province gives \$600M transit gift; Relieved city officials now await word on federal contribution. *Ottawa Citizen*, p. A1. Ottawa, Ontario.
- Adam, M., & Errett, J. (2006, April 8). City picks German firm to build light-rail line: Siemens beat out Canadian competitors for \$725M contract. *Ottawa Citizen*, p. A1. Ottawa, Ontario.
- Anonymous. (2009, November 26). Council approves LRT as transit technology. *Ottawa Citizen*, p. C4. Ottawa, Ontario.
- Boivin, M. (2006, 15 juin). Plusieurs conseillers mettent en doute le rapport qualité-prix. , p. 2. Ottawa, Ontario.
- Boswell, R. (1998, January 22). Rail project set to roll: Transport committee says commuter railway could be running by '99. *Ottawa Citizen*, p. A1. Ottawa, Ontario.
- Cockburn, N. (2010, January 14). Light-rail transit plan gets strong vote; Staff set to proceed to next stage of \$2.1B project. *Ottawa Citizen*, p. C1. Ottawa, Ontario.
- Dare, P. (2006a, October 12). New council will be forced to fast-track light-rail vote. *The Ottawa Citizen*, p. C5. Ottawa, Ont.
- Dare, P. (2006b, November 14). "Need for change" haunts Chiarelli. *Ottawa Citizen*, p. B6. Ottawa, Ont.
- Dare, P. (2008, March 4). \$1B tunnel worth the cost, mayor says; Transit plan offers four options, all with underground projects. *Ottawa Citizen*, p. B1. Ottawa, Ontario.
- Dare, P. (2009a, April 30). Tunnel misses mark. *Ottawa Citizen*, p. C1. Ottawa, Ontario.
- Dare, P. (2009b, September 12). Council agrees to pay \$36.7M by Sept. 30; Now must decide how to fund settlement of north-south light-rail suit. *Ottawa Citizen*, p. D1. Ottawa, Ontario.
- Denley, R. (2005, February 24). Commuter train will change Ottawa: Cost, value are just part of the issue. *Ottawa Citizen*, p. B1. Ottawa, Ontario.
- Denley, R. (2006, November 25). Somebody should tell city bureaucrats their rail plan is dead. *Ottawa Citizen*, p. E1. Ottawa, Ont.
- Doucet, C. (2006, June 14). Delaying the light-rail expansion is a shameful proposal. *Ottawa Citizen*, p. A17. Ottawa, Ontario.
- Duffy, A. (2003, March 9). Competition heavy for rail funding: Other municipalities besides Ottawa want federal money for light-rail project. *Ottawa Citizen*, p. A10. Ottawa, Ontario.
- Duffy, A. (2006, November 14). Runaway train Ottawa has voted for change: *The Ottawa Citizen*, p. A1. Ottawa, Ont., Canada, Ottawa, Ont.
- Fekete, J. (2003, November 6). Why light-rail is seen in Ottawa's future: *Ottawa Citizen*, p. D1. Ottawa, Ontario.

- Gray, K. (2002, November 27). Let O-Train run 2 more years: staff: Pilot project dubbed a success. *Ottawa Citizen*, p. D1. Ottawa, Ontario.
- Gray, K. (2003, March 8). Ottawa close to funding deal for north-south railway line. *Ottawa Citizen*, p. A1. Ottawa, Ontario.
- Gray, K. (2004a, May 15). \$600M for rail line now, another \$1.5B later. *Ottawa Citizen*, p. A1. Ottawa, Ontario.
- Gray, K. (2004b, December 9). Toronto firm wins O-Train contract: Building company project- managed airport expansion. *Ottawa Citizen*, p. B3. Ottawa, Ontario.
- Gray, K. (2009a, May 6). A rail plan in trouble. *Ottawa Citizen*, p. A12. Ottawa, Ontario.
- Gray, K. (2009b, May 27). A city at low ebb. *Ottawa Citizen*, p. A12. Ottawa, Ontario.
- Gray, K., & Greenberg, L. (2004, May 14). \$600M for light-rail: Federal, provincial governments to pay \$400M. City taxpayers' contribution to be \$200M. *Ottawa Citizen*, p. F1. Ottawa, Ontario.
- Heat, A. R. (1989, October 30). Readers wonder about need, cost of bus tunnel plan; Light rails better. *Ottawa Citizen*, p. A9. Ottawa, Ontario.
- La Haye, D. (2007, 6 juin). Train léger : Siemens engage des poursuites de 175 millions \$. *Le Droit*, p. 10. Ottawa, Ontario.
- La Haye, D. (2008, 26 novembre). Watson intervient dans le dossier du train léger. *Le Droit*, p. 5. Ottawa, Ontario.
- Lafortune, L. (2009, 18 août). Watson s'inquiète des coûts du train léger. *Le Droit*, p. 4. Ottawa, Ontario.
- Le Droit. (2006, 15 décembre). Train léger : point final. *Le Droit*, p. 3. Ottawa, Ontario.
- Mohammed, A. (1998, July 11). Rail service urged for Barrhaven: Group ask region to include community in rail corridor study. *Ottawa Citizen*, p. C2. Ottawa, Ontario.
- Mohammed, A. (2005, May 13). Liberals flip-flop on public, private deals: *Ottawa Citizen*, p. F1 Front. Ottawa, Ont.
- Mohammed, A. (2006, October 2). Future of light-rail hangs in the balance: *Ottawa Citizen*, p. B1. Ottawa, Ont.
- Mohammed, A. (2010, June 8). Tories come through with \$600M for LRT. *Ottawa Citizen*. Ottawa, Ontario.
- O'Connor, E. (2003, March 4). O-Train to receive \$2.2 million facelift: Repairs to be completed by year's end, improve access for disabled. *Ottawa Citizen*, p. B6. Ottawa, Ontario.

- OC Transpo. (2011). OC Transpo - Parc actif. Consulté le 14 juin, 2013, à <http://www.octranspo1.com/apropos/autobus>
- OC Transpo. (2012, June). 2011 - faits et chiffres. Disponible à http://www.octranspo1.com/images/files/reports/2011_facts_brochure-fr.pdf
- OC Transpo. (2013). À propos d'OC Transpo. *OC Transpo*. Consulté le 30 janvier, 2013, à <http://www.octranspo1.com/apropos/>
- Orfali, P. (2009, 30 septembre). La CCN ne veut pas du train léger sur ses terres. *Le Droit*, p. 9. Ottawa, Ontario.
- Ottawa Citizen. (1990, May 5). Region asked to consider light rail service. *Ottawa Citizen*, p. A20. Ottawa, Ontario.
- Ottawa Citizen. (1998, August 19). Hold throttle on commuter rail. *Ottawa Citizen*, p. C4. Ottawa, Ontario.
- Ottawa Citizen. (2001, October 15). Out of the ottawa station. *Ottawa Citizen*, p. B4. Ottawa, Ontario.
- Ottawa, V. d'. (2003a). *Rapid Transit Expansion Study (RTES)* (Report to Transportation and Transit Committee and Council No. ACS2003-DEV-POL-0010). Ottawa, Ont.
- Ottawa, V. d'. (2003b). *City of Ottawa Rapid Transit Expansion Program (ORTEP)* (No. ACS2003-DEV-POL-0036). Ottawa, Ont.
- Ottawa, V. d'. PROCÈS-VERBAL 50 - Réunion du Comité des transports et des services de transport en commun - 17 septembre 2003, 9 h 30 (2003). Ottawa, Ontario. Disponible à <http://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/ttc/2003/09-17/minutes50.htm>
- Ottawa, V. d'. Procès-verbal 61 - Réunion du conseil municipal - mercredi 24 septembre 2003 (2003). Ottawa, Ontario. Disponible à <http://app06.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/occ/2003/09-24/minutes61.htm>
- Ottawa, V. d'. (2006). *NORTH-SOUTH LIGHT RAIL TRANSIT PROJECT University of Ottawa to Barrhaven Town Centre BUSINESS CASE – FINAL REPORT*. Ottawa, Ont.
- Ottawa, V. d'. (2010). *Les avantages du train léger*. Ottawa, Ont. Disponible à trainlegerottawa.ca
- Ottawa, V. d'. (2012a). Ligne de la confédération. Ottawa, Ontario. Disponible à <http://ottawalightrail.ca/images/routefr.jpg>
- Ottawa, V. d'. (2012b). *Rapport au Conseil - CONCEPTION, CONSTRUCTION, FINANCEMENT ET ENTRETIEN DU PROJET DE TRAIN LÉGER SUR RAIL D'OTTAWA (TLRO)* (No. ACS2012-ICS-RIO-0004). Ottawa, Ont.
- Ottawa, V. d'. (2013). Partenariats public-privé (PPP) | Ville d'Ottawa. Consulté le 14 juin, 2013, à <http://ottawa.ca/fr/entreprises/faire-affaire-avec-la-ville/partenariats-public-privé-ppp>

- Prentice, M. (1997, January 19). Regional chair not sold on plan for rail service. *Ottawa Citizen*, p. A3. Ottawa, Ontario.
- Reevely, D. (2003, November 3). Chiarelli's priorities for Ottawa: His newly released platform is short on specifics, critics say, but residents will know what to expect with him at the helm. David Reevely reports. *Ottawa Citizen*, p. D1. Ottawa, Ontario.
- Reevely, D. (2011a, July 15). "Time to take the next step"; City staff to shortlist LRT project bidders after councillors endorse plan 20-0. *Ottawa Citizen*, p. A1. Ottawa, Ontario.
- Reevely, D. (2011b, October 22). LRT shortlist includes builders of Chunnel, Confederation Bridge; Cost of the project is fixed at \$2.1 billion. *Ottawa Citizen*, p. D3. Ottawa, Ontario.
- Reevely, D. (2012, December 20). Council unanimous in approving LRT; Construction to begin in new year. *Ottawa Citizen*, p. C1. Ottawa, Ontario.
- Reevely, D., Chianello, J., & Cockburn, N. (2011, July 8). New LRT plans "win-win" for riders, taxpayers; Changes to tunnel cuts \$207 millions from cost. *Ottawa Citizen*, p. C1. Ottawa, Ontario.
- Reevely, D., & Cockburn, N. (2012, December 6). Watson unveils LRT "legacy"; Mayor announces Spanish-led consortium with dramatic flourish. *Ottawa Citizen*, p. D1. Ottawa, Ontario.
- Rupert, J. (2006a). Rail project "protected" from overruns: *Ottawa Citizen*, p. E1 Front. Ottawa, Ont.
- Rupert, J. (2006b, June 13). Stall light-rail until election, coalition says: November vote is perfect time to debate transit issue, group says. *Ottawa Citizen*, p. B1. Ottawa, Ontario.
- Rupert, J. (2006c, July 13). Councillors pass costly light-rail plan: *Ottawa Citizen*, p. A1. Ottawa, Ont.
- Rupert, J. (2006d, November 1). Chiarelli slams O-Train proposal. *Ottawa Citizen*, p. B1. Ottawa, Ont.
- Rupert, J. (2006e, December 7). Subway transit plan receives council's OK. *Ottawa Citizen*, p. A1. Ottawa, Ont.
- Rupert, J. (2006f, December 13). \$400M in light-rail funds in jeopardy. *Ottawa Citizen*, p. A1. Ottawa, Ont.
- Rupert, J. (2008a, January 28). Cash crunch paves way for controversial P3s; Arenas, libraries, community centres must have private-sector involvement, city officials say. *Ottawa Citizen*, p. C1. Ottawa, Ont.
- Rupert, J. (2008b, April 5). Residents back transit Option 4; Planners say public consultations show support for tunnel, mass light-rail. *Ottawa Citizen*, p. D9. Ottawa, Ontario.

Rupert, J. (2008c, November 11). More transit, fewer roads in city's new master plan; Road projects worth hundreds of millions could be shelved, cancelled to help pay for light rail, buses. *Ottawa Citizen*, p. A1. Ottawa, Ont.

Rupert, J. (2009, May 28). Council pushes transit plan ahead; Despite questions, councillors vote to proceed with \$1.4B first phase. *Ottawa Citizen*, p. C1. Ottawa, Ontario.

Rupert, J., & Dare, P. (2006, June 15). Cost of light-rail could hit \$1B, critics say: City staff unveil rail plan, but some councillors say key parts were left out. *Ottawa Citizen*, p. A1. Ottawa, Ontario.

Singer, Z. (1999, September 23). Light rail project gets green light. *Ottawa Citizen*, p. D1. Ottawa, Ontario.

Singer, Z. (2004, March 30). Maybe we can't afford curbs. *Ottawa Citizen*, p. A1. Ottawa, Ontario.

Statistique Canada. (2012, October 24). Profil du recensement, Recensement de 2011, produit n° 98-316-XWF au catalogue de Statistique Canada. Consulté le 30 juin, 2013, à <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/dp-pd/prof/index.cfm?Lang=F>

Thériault, C. (2002, 30 mai). Petit train va loin: plus d'un million de passagers. *Le Droit*, p. 5. Ottawa, Ontario.

Wake, B., & O'Neil, P. (2001, December 11). Ottawa's light rail stands to benefit from \$2B plan: Program to finance "major projects" -- including urban transit. *Ottawa Citizen*, p. A6. Ottawa, Ontario.

Whitney, R. A. (2011, June 1). Ottawa Considers Moving from Bus Rapid Transit to Light Rail. *ITDP | Institute for Transportation and Development Policy*. Consulté le 30 janvier, 2013, à <http://www.itdp.org/news/ottawa-considers-moving-from-bus-rapid-transit-to-light-rail>

Toronto - littérature grise et sources journalistiques

Benzie, R. (2010, March 25). Ontario vows freeze on public-sector wages. *Toronto Star*, p. 1. Toronto, Ont.

Byers, J. (1990, April 5). Metro-area transit gets \$4 billion blueprint. *Toronto Star*, p. A1. Toronto, Ont.

Campion-Smith, B. (1994, August 26). Eglinton subway project under way \$740 million line will create thousands of jobs, Rae pledges. *Toronto Star*, p. A9. Toronto, Ont.

Campion-Smith, B. (1995, August 9). TTC wants Eglinton jobs finished. *Toronto Star*, p. A7. Toronto, Ont.

- Consiglio, A. (2012, October 4). Transit chair savours key win. *Toronto Star*, p. GT2. Toronto, Ont.
- Dale, D. (2011, January 15). Ford allies embrace private sector. *Toronto Star*, p. GT2. Toronto, Ont.
- Dale, D. (2012, October 10). City to poll public on transit funding. *Toronto Star*, p. GT1. Toronto, Ont.
- Donovan, V. (2008, December 18). GTA transit lines touted for Harper spending list; Miller bids for millions in job-creation budget. *Toronto Star*, p. A26. Toronto, Ont.
- Hall, J. (2001, March 16). Vision for a denser city urges vaster, faster transit ; Report proposes subway extensions, car-free streets Options need not all be costly. *Toronto Star*, p. B01. Toronto, Ont.
- Historica-Dominion. (2012). Toronto. *L'Encyclopedie canadienne*. Consulté le 3 avril, 2013, à <http://www.thecanadianencyclopedia.com/articles/fr/toronto>
- Infrastructure Ontario. (2013, January 22). Émission de la demande de qualifications pour les lignes de train léger sur rail Eglinton Crosstown et de Scarborough. Disponible à <http://www.infrastructureontario.ca/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=2147489869>
- Kalinowski, T. (2007a, March 16). \$2.4 billion network would improve transit access to all corners of Toronto, but still needs funding. *Toronto Star*, p. A1. Toronto, Ont.
- Kalinowski, T. (2007b, June 16). A \$17.5B transit promise; Premier's pre-election pledge will create jobs, ease congestion, reduce greenhouse emissions. *Toronto Star*, p. A6. Toronto, Ont.
- Kalinowski, T. (2008, September 24). Metrolinx unveils massive fix; But source of funds for the 100 projects in transportation plan still to be determined. *Toronto Star*, p. A6. Toronto, Ont.
- Kalinowski, T. (2009, April 2). Transit gets \$9B jump-start; Miller says provincial cash for light rail lines will create jobs, reduce pollution and gridlock. *Toronto Star*, p. A1. Toronto, Ont.
- Kalinowski, T. (2010a, July 29). Dig it. *Toronto Star*, p. GT7. Toronto, Ont.
- Kalinowski, T. (2010b, September 9). Make subways king, Ford says. *Toronto Star*, p. GT1. Toronto, Ont.
- Kalinowski, T. (2011a, January 21). Underground light rail on right track, poll says. *Toronto Star*, p. GT5. Toronto, Ont.
- Kalinowski, T. (2011b, February 17). Ford pitches private-public partnership for subway. *Toronto Star*, p. A3. Toronto, Ont.
- Kalinowski, T. (2011c, February 18). Ford's public-private subway plan faces "immense risks." *Toronto Star*, p. GT1. Toronto, Ont.

Kalinowski, T. (2011d, April 1). It's full steam ahead for Eglinton LRT. *Toronto Star*, p. GT3. Toronto, Ont.

Kalinowski, T. (2011e, June 30). Eglinton line ready to launch. *Toronto Star*, p. GT3. Toronto, Ont.

Kalinowski, T. (2011f, November 30). TTC derailed in Eglinton light-rail vision. *Toronto Star*, p. A1. Toronto, Ont.

Kalinowski, T. (2011g, December 1). Riders fear private LRT may be costly. *Toronto Star*, p. GT2. Toronto, Ont.

Kalinowski, T. (2012a, January 12). 21 busy rush-hour routes spared in new TTC plan. *Toronto Star*, p. GT1. Toronto, Ont.

Kalinowski, T. (2012b, January 24). New Eglinton LRT plan could be a step closer. *Toronto Star*, p. GT1. Toronto, Ont.

Kalinowski, T. (2012c, January 29). Ford can't kill Transit City, lawyers argue. *Toronto Star*, p. A1. Toronto, Ont.

Kalinowski, T. (2012d, February 1). TTC throws Stintz under the bus. *Toronto Star*, p. GT1. Toronto, Ont.

Kalinowski, T. (2012e, February 6). Ford faces transit revolt: TTC chair Stintz, allies seek special meeting to restore light rail plan, bury mayor's vision. *Toronto Star*, p. A1. Toronto, Ont.

Kalinowski, T. (2012f, February 22). City transit vision left in chaos. *Toronto Star*, p. A1. Toronto, Ont.

Kalinowski, T. (2012g, May 31). Province takes lead on LRT project. *Toronto Star*, p. GT2. Toronto, Ont.

Kalinowski, T. (2012h, September 12). Metrolinx inks \$320M tunnel contract. *Toronto Star*, p. B7. Toronto, Ont.

Kalinowski, T. (2012i, September 20). TTC won't operate Eglinton LRT. *Toronto Star*, p. A1. Toronto, Ont.

Kalinowski, T. (2012j, September 21). TTC won't subsidize LRT lines. *Toronto Star*, p. GT1. Toronto, Ont.

Kalinowski, T. (2012k, November 2). Ford fails to delay LRT master plan. *Toronto Star*, p. GT3. Toronto, Ont.

Kalinowski, T. (2012l, November 29). TTC, Metrolinx sign off on LRTs. *Toronto Star*, p. GT3. Toronto, Ont.

Kalinowski, T., & Dale, D. (2012, February 9). Ford trounced in transit vote. *Toronto Star*, p. A1. Toronto, Ont.

- Kalinowski, T., & Rider, D. (2010, December 2). "War on the car is over": Ford scraps Transit City. *Toronto Star*, p. A1. Toronto, Ont.
- Kalinowski, T., & Rider, D. (2012a, January 25). Council warms to new transit plan. *Toronto Star*, p. A1. Toronto, Ont.
- Kalinowski, T., & Rider, D. (2012b, March 23). Ford transit agenda buried by council. *Toronto Star*, p. GT1. Toronto, Ont.
- Lewis Stein, D. (1993a, February 5). After \$45 million is that all there is? *Toronto Star*, p. A27. Toronto, Ont.
- Lewis Stein, D. (1993b, February 9). Rae's transit plan short on details. *Toronto Star*, p. A6. Toronto, Ont.
- McGran, K. (2005, January 13). TTC outlines plans for dedicated bus lanes; Cheaper to build than subways Miller says ideas are achievable Plan puts buses in dedicated lanes. *Toronto Star*, p. B01. Toronto, Ont.
- Metrolinx. (2011). Metrolinx en bref. Consulté le 16 juin, 2013, à http://www.metrolinx.com/fr/aboutus/metrolinxoverview/metrolinx_overview.aspx
- Ontario, G. de l'. (2012, December 11). Metrolinx's transit plan as approved by the Government of Ontario. Toronto, Ont. Disponible à <http://www.thecrosstown.ca/sites/default/files/LRT-Map-121112-FINAL-copy.jpg>
- Regg Cohn, M. (2012, January 24). Ford's plan for Eglinton seems destined to collapse. *Toronto Star*, p. GT2. Toronto, Ont.
- Royson, J. (1990, April 7). Politicians vying for transit "dough." *Toronto Star*, p. A4. Toronto, Ont.
- Royson, J. (2012, April 26). Return to LRT is a gift for both sides. *Toronto Star*, p. GT2. Toronto, Ont.
- Rushowy, K. (1995, July 20). Eglinton subway to be axed But new Sheppard line will go ahead, sources say. *Toronto Star*, p. A1. Toronto, Ont.
- Smith, M. (1985, October 1). TTC urges \$2.7 billion expansion. *Toronto Star*, p. A19. Toronto, Ont.
- Soberman, R. M. (2001). *REDUCING CAR DEPENDENCE Transportation Options for the City of Toronto*. Toronto, Ont.: City of Toronto.
- Toronto, C. of. (2007). Map of Transit City LRT lines. Disponible à <http://transit.toronto.on.ca/images/streetcar-4121-02.jpg>
- Toronto Star. (2012, January 29). An acid test on public transit. *Toronto Star*, p. A12. Toronto, Ont.

Transit Toronto. (2006, November 10). Network 2011 -- To think of what could have been. - Transit Toronto - Content. *Transit Toronto*. Consulté le 11 mars, 2013, à <http://transit.toronto.on.ca/subway/5111.shtml>

Transit Toronto. (2008, January 3). FAQ - Streetcars. *Transit Toronto*. Consulté le 17 juin, 2013, à <http://transit.toronto.on.ca/streetcar/4002.shtml>

Transit Toronto. (2009, July 26). Route 509 - The New Harbourfront Streetcar - Transit Toronto - Content. Consulté le 11 décembre, 2012, à <http://transit.toronto.on.ca/streetcar/4107.shtml>

Transit Toronto. (2011a, June 22). The Built Subways. *Transit Toronto*. Consulté le 16 juin, 2013, à <http://transit.toronto.on.ca/subway/5100.shtml>

Transit Toronto. (2011b, June 26). Toronto's Transit City LRT Plan - Transit Toronto - Content. *Transit Toronto*. Consulté le 19 mars, 2013, à <http://transit.toronto.on.ca/streetcar/4121.shtml>

Transit Toronto. (2012a, April 8). Route 510 - The Spadina Streetcar - Transit Toronto - Content. Consulté le 11 décembre, 2012, à <http://transit.toronto.on.ca/streetcar/4108.shtml>

Transit Toronto. (2012b, April 21). A Brief History of Transit in Toronto - Transit Toronto - Content. *Transit Toronto*. Consulté le 3 avril, 2013, à <http://transit.toronto.on.ca/spare/0012.shtml>voir

Transit Toronto. (2013a, May 8). Streetcar and LRT Route Histories. *Transit Toronto*. Consulté le 17 juin, 2013, à <http://transit.toronto.on.ca/streetcar/4100.shtml>

Transit Toronto. (2013b, May 23). A Chronology of the St. Clair Right-of-Way Reconstruction Project. *Transit Toronto*. Consulté le 17 juin, 2013, à <http://transit.toronto.on.ca/streetcar/4130.shtml>

Walker, W. (1994, March 16). Ontario unveils scheme to build 4 subways. *Toronto Star*, p. A1. Toronto, Ont.

Warren, M. (2011, January 31). Transit versus cars. *Toronto Star*, p. A19. Toronto, Ont.