

LA NOUVELLE PRÉDOMINANCE DU MODE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ DANS LA PRODUCTION DE TRAMWAYS AU CANADA

Dominic Villeneuve

Conférence des étudiant(e)s diplômé(e)s en Administration Publique
Université d'Ottawa, le 26 avril 2013



QUESTION DE RECHERCHE

« 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 une généralisation d'un phénomène rare en Amérique du Nord avant cette date? »

CONTEXTE

- Renaissance des tramways en Amérique et en Europe
 - Plusieurs villes canadiennes planifient se doter d'un nouveau tramway
 - Infrastructure mouvante et très visible
 - Mode de transport écologique associé au développement durable
- Lourds investissements
 - infrastructure coûteuse, complexe, difficile à mettre en place
 - demande de grands efforts au niveau des administrations publiques locales
- Mon intérêt
 - les politiques de transport en commun sont au cœur de l'action publique des métropoles
 - nouveau phénomène pour ce type de politiques publiques
 - peu documenté dans la littérature scientifique
 - permet d'établir une certaine généralisation à propos des projets de tramways au Canada
 - permettra d'actualiser les typologies d'instruments de politiques en y insérant les PPP

CADRE THÉORIQUE

- Il n'y a pas de théorie qui prédit ce passage du « tout public » au « tout PPP » → construction de notre propre cadre théorique
- Cadre développé en utilisant
 - Transfert de politique (*policy transfer*)
 - Instruments

HYPOTHÈSES

- **H1:** la nouvelle prédominance de l'instrument PPP pour réaliser des tramways peut s'expliquer en partie grâce au mécanisme du transfert de politique
- **H2:** 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

LES CAS ÉTUDIÉS

- Il y a présentement 5 tramways en cours de développement au Canada et ils sont tous en PPP (Burnaby, Edmonton, Ottawa, Toronto et Waterloo)
- J'ai choisi des cas en fonction de la diversité, de l'état d'avancement des projets et de l'accès aux informations
- J'ai retenu 3 cas dans 2 provinces
 - Edmonton
 - Ottawa
 - Toronto
- Plus le cas de Vancouver documenté ailleurs est retenu pour la comparaison



MÉTHODOLOGIE

- **Pour les 3 cas**
 - identifier les acteurs
 - chronologie des évènements menant à la décision de lancer le tramway en PPP
 - Recherche documentaire
 - Revue de presse (quotidiens locaux)
 - Procès-verbaux des réunions du Conseil municipal
 - Sites web des projets de tramway
- **Comparaison et grille d'analyse**
 - Identifier les points communs et les divergences entre les cas
- **Validité interne**
 - Basé sur des documents officiels et les procès-verbaux de réunions publiques
- **Validité externe**
 - assez représentatif de la population totale avec l'ajout de la comparaison avec Vancouver (4 cas sur un total de 6 réalisés ou en cours)
 - Hypothèses confirmées si indicateurs dans nos 3 cas, renforcée si aussi à Vancouver
- **Limites**
 - aucune interaction directe avec les élus ou les fonctionnaires
 - une méthodologie d'enquête plus qualitative, impliquerait un investissement de temps et d'argent trop important pour couvrir ces trois cas

GRILLE D'ANALYSE – H1 TRANSFERTS

Variable
Fait référence à d'autres cas de tramways exemplaires, transferts volontaires
Fait référence à d'autres villes
Mimétisme institutionnel
Mécanismes d'apprentissage
Transferts coercitifs
Présence d'acteurs privés dans le transfert de politique

GRILLE D'ANALYSE – H2

POLYMORPHISME

Variable

Projet clé en main proposé par le privé

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

Délégitimation d'instruments traditionnels, rupture avec le passé

Qualités internes du PPP : Projet complété plus rapidement

Qualités internes du PPP : Financement privé

Qualités internes du PPP : Moins dispendieux, plus efficient

Qualités internes du PPP : Infrastructure de meilleure qualité

Qualités internes du PPP : Transfert de risques et coûts fixes

Autres justifications pour le PPP

RÉSULTATS PRÉLIMINAIRES

H1 - TRANSFERT

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 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	Les élus locaux mentionnent d'autres villes dans la justification du mode PPP, rappellent les expériences positives d'autres villes.				
	Mimétisme institutionnel	Réplique 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 au transfert de politique	Justifications présentées par les acteurs expliquant pourquoi ils devraient s'inspirer d'autre 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 d'un cercle vertueux ou 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	4	2	3

H2 - POLYMORPHISME

Hypothèse	Variable	Indicateur	Edmonton	Ottawa	Toronto	Vancouver
H2 – Polymorphisme 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 : 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 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 entre les différents cas.		✓		✓
Nombre d'indicateurs dans chacun des cas			6	8	5	7

CONCLUSION

- ✓ **H1: la nouvelle prédominance de l'instrument PPP pour réaliser des tramways peut s'expliquer en partie grâce au mécanisme du transfert de politique**
 - ✓ Transfert de politique détecté dans tous les cas
 - ✓ Présence variable: plus présent à Edmonton et Ottawa que Toronto et Vancouver
 - ✓ Dans tous les cas, il y a une combinaison de transferts volontaires et coercitifs
 - ✓ PPP imposé aux gouvernements locaux par les autres ordres pour obtenir le financement dans tous les cas
 - ✓ Tous les cas font références aux apprentissages réalisés dans d'autres tramways en PPP
 - ✓ Généralisation possible (rôle similaire des provinces et du fédéral dans tous les cas)
 - ✓ Le transfert de politique du mode PPP pour les transports collectifs est spécifique à ce secteur

- ✓ **H2: 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**
 - ✓ L'instrument PPP est sanctionné par des gouvernements de diverse positions idéologique (NPD, Libéraux, Conservateurs)
 - ✓ Bien que plusieurs justifications du mode PPP sont les mêmes entre les cas, chacun des cas a une combinaison unique d'éléments
 - ✓ Seul Ottawa et Vancouver possèdent un argument qui leur est unique
 - ✓ un instrument mou permettant de répondre à plusieurs critères différents du même coup et utilisé à plusieurs endroits
 - ✓ Constat moins soutenu que H1

CONCLUSION, LA SUITE...

- Reste à faire
 - Positionnement de nos cas dans les typologies d'instruments

- Nouvelles questions sans réponses
 - Est-ce qu'il existe du transfert de politique favorisant l'adoption des PPP entre les divers départements d'un même gouvernement local?
 - Qu'est-ce qui motive le transfert coercitif de ce mode de gouvernance par les ordres supérieurs de gouvernement?
 - Est-ce que l'on observe un phénomène similaire dans les autres secteurs de politique où ont à recours aux PPP?

- Des entretiens permettraient d'aller plus loin
 - Acteurs du transfert
 - Qui sont-ils ?
 - Qu'est-ce qui les motive
 - Qu'en retirent-ils?

LA NOUVELLE PRÉDOMINANCE DU MODE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ DANS LA PRODUCTION DE TRAMWAYS AU CANADA

Dominic Villeneuve

Conférence des étudiant(e)s diplômé(e)s en Administration Publique
Université d'Ottawa, le 26 avril 2013



PLAN DE LA PRÉSENTATION

- Question de recherche
- Contexte
- Cadre théorique
- Hypothèses
- Méthodologie
- Grilles d'analyse
- Cas étudiés
- Résultats préliminaires

CADRE THÉORIQUE

- Il n'y a pas de théorie qui prédit ce passage du « tout public » au « tout PPP » → construction de notre propre cadre théorique
- Transfert de politique (*policy transfer*)
 - Marsden & coll. 2011: le rôle des villes
 - Dolowitz et Marsh 1996: définition, transferts volontaires et coercitifs
 - Dolowitz et Marsh 2000: comment étudier les transferts
 - Holden 2009: transfert de politiques et PPP en G.-B.
 - Stone 2004: Influence des acteurs privés dans le transfert
- Instruments
 - Howlett 1991: définition, choix des instruments
 - Lascoumes & Le Galès 2007: effets des instruments
 - Taxonomies
 - Hood 1983: du moins au plus contraignant pour la population
 - Howlett & Ramesh 1995: échelle graduelle sur le niveau de présence de l'État
 - Halpern & Le Galès 2012 : type de légitimité