

Le métro de Montréal et son financement : entre surenchère de gouvernance et déficit de gouverne

Financing the Montreal Métro: Over Governance versus Governing Deficit

Pascal Lavoie and Marie-Claude Prémont

Volume 12, Number 1, 2015

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1038872ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1038872ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa

ISSN

1912-0362 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Lavoie, P. & Prémont, M.-C. (2015). Le métro de Montréal et son financement : entre surenchère de gouvernance et déficit de gouverne. *Revue Gouvernance / Governance Review*, 12(1). <https://doi.org/10.7202/1038872ar>

Article abstract

The Montreal Métro is the backbone of the metropolitan area's public transit network, playing a crucial role in promoting sustainable development and reducing congestion. As an advanced system, integrated into a complex municipal organization, clear rules of governance are imperative in order to assure its adequate functioning and optimal development. Unfortunately, our detailed analysis reveals the governance rules for the Montreal metro to be a tangled web that can only lead to impotence, despite the best efforts of the main actors involved. Is there no other way than to exacerbate each and every dimension of the Montreal Subway governance, be it its planning, its operations and its financing? The capital decision making process as well as the organization, the control and the power exercise for the funding of the Montreal metro running operations have become fragmented and dysfunctional to the point where it is now impossible to say if this important piece of infrastructure is by nature local, regional, metropolitan or provincial.

Le métro de Montréal et son financement : entre surenchère de gouvernance et déficit de gouverner

Par Pascal Lavoie et Marie-Claude Prémont

Introduction : La lutte des transports

Le transport est une composante clé pour repenser l'organisation des grandes villes, et ce, afin d'améliorer non seulement l'empreinte écologique de la ville elle-même, mais aussi la santé et la qualité de vie de ses habitants. Au Québec, le réseau routier s'est fortement développé au courant des années 1950 et 1960, alors que l'engouement pour les voitures était à son paroxysme. Depuis, le nombre de véhicules n'a cessé de croître. Le parc automobile de la région métropolitaine de Montréal a fait un bond de 10 pour cent par rapport à 2003, alors que la population n'est en hausse que de cinq pour cent. Durant cette période, le nombre de véhicules est passé de 1,06 voiture à 1,23 voiture par ménage (Agence métropolitaine de transport 2008). Désormais aux prises avec des infrastructures vieillissantes et vétustes nécessitant des investissements majeurs, la proportion du budget du ministère des Transports du Québec (MTQ) consacrée au transport individuel n'a fait qu'augmenter depuis les dernières années. La part des dépenses du MTQ concernant les investissements au *Fonds des réseaux de transport terrestre* (FORT) s'élève, pour l'exercice budgétaire 2014-2015, à près de 80 pour cent (2,5 milliards de dollars) pour l'entretien et le développement du réseau routier, comparativement à un peu plus de 20 pour cent (700 millions de dollars) pour l'aide aux infrastructures et fonctionnement des transports en commun. Malgré tous ces efforts, les réseaux routiers métropolitains sont saturés, problème devenu criant dans les sociétés contemporaines. La congestion routière dans la région métropolitaine de Montréal entraîne des coûts individuels et collectifs importants évalués à 1,4 milliard de dollars par année, soit environ 1 pour cent du PIB (CCMM 2010). Pour certains, la solution réside encore et toujours dans la construction de nouvelles infrastructures routières. Les statistiques démontrent par contre que chaque hausse de 10 pour cent de la capacité routière équivaut à une congestion accrue de l'ordre de 4,7 pour cent à 12,2 pour cent (Équiterre et Vivre en ville 2009).

Les transports urbains de masse doivent être reconnus comme une condition de survie et de développement des villes qui suffoquent sous la congestion urbaine. On peine toutefois à créer des autorités organisatrices de transport (AOT) disposant des pouvoirs adéquats pour s'attaquer de manière efficace à l'immense tâche qui les attend. Les fonds nécessaires pour combler la demande grandissante et changer de manière décisive le cours des déplacements en région métropolitaine sont difficiles à mobiliser. Les autorités publiques en place se retrouvent inévitablement devant un dilemme, coincées entre l'entretien d'un réseau routier désuet dans lequel s'engouffrent chaque année des milliards de dollars et la pression croissante d'une demande en faveur de transports en commun. Les AOT de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) ont ainsi évalué à 23 milliards de dollars l'enveloppe budgétaire nécessaire pour maintenir et

améliorer les actifs actuels et développer l'offre de transports en commun pour les années à venir (CMM 2012).

Plusieurs perspectives d'analyse peuvent contribuer à améliorer l'efficacité des systèmes de transport en commun. Les dimensions techniques font l'objet d'études nombreuses, comme le type de transport en commun utilisé (tramway, métro, autobus, etc.) ou l'intégration des technologies de pointe pour le contrôle de la circulation. L'aménagement des villes et la conception des réseaux routiers et de transport constituent également des éléments centraux. Les sciences sociales, et notamment le droit, offrent une perspective intéressante trop souvent oubliée. La gouvernance, et plus précisément les modes d'organisation, de contrôle et d'exercice des pouvoirs et des compétences confiés aux organismes de transport en commun, joue un rôle tout aussi déterminant pour améliorer la place des transports en commun au sein d'une communauté. La présente réflexion cible ces modes de fonctionnement et d'exercice des compétences pour le financement du métro de Montréal qui, par le volume colossal de déplacements d'individus dont il est responsable, constitue l'épine dorsale des transports de masse dans la région métropolitaine. Bref, l'article remet en question la gouvernance de cette importante infrastructure de transport.

La gouvernance de quoi?

Deux courants de pensée, présentés plus loin, émergent de l'imposante littérature sur la gouvernance. Le premier met l'accent sur le caractère opérationnel de la gouvernance en émettant des critères de « bonne gouvernance ». La bonne conduite des organisations par le respect de règlements est mise à l'avant-plan afin d'améliorer l'efficacité de l'action publique. Le second courant est plus conceptuel, et tente de trouver des solutions aux problèmes de l'administration publique en voulant intégrer les idéaux des intérêts locaux. La présente étude propose de puiser dans ces deux courants de pensée afin de mieux comprendre le fonctionnement du système hiérarchique associé au financement du métro (gouvernance opérationnelle) tout en soulignant la complexité interactionnelle des acteurs impliqués dans la gouvernance financière du métro (gouvernance conceptuelle). Nous voulons aussi montrer comment les attermoissements légendaires de la gouvernance métropolitaine de Montréal ont jeté leurs affres jusque dans la gouvernance du métro.

La gouvernance municipale se compose de deux éléments : les modes formels et les modes informels d'organisation, de contrôle et d'exercice des pouvoirs et compétences. Les aspects formels régissent le comportement des organisations par l'entremise des lois, des règlements et des politiques en vigueur. Ces normes sont imposées par l'État de droit auquel sont soumises les sociétés démocratiques. Pour cerner toute l'ampleur de la gouvernance d'une infrastructure comme le métro de Montréal, il serait certes nécessaire d'analyser autant les aspects informels que formels. Cet article propose de faire un bout de chemin en se concentrant sur le seul aspect formel de l'encadrement juridique.

La complexité d'une infrastructure de transport comme le métro de la région métropolitaine de Montréal s'explique essentiellement par la contribution d'une myriade d'acteurs encastrés dans un écheveau d'organismes pluriels. Ce phénomène se traduit par un manque de clarté quant à la répartition des compétences (Prémont 2009) et exige une

coordination des territoires institutionnels difficile à atteindre, entravant ainsi le bon fonctionnement de la gouverne d'une telle infrastructure (Organisation de coopération et de développement économiques 2004). Le financement des activités et des infrastructures du métro souffre de la répartition laborieuse des compétences des autorités publiques, car le rôle et la contribution de chacun ne sont pas toujours clairs. La fragmentation de la responsabilité politique du métro, tout en étant incontournable dans une organisation publique de la complexité d'une métropole, peut aussi nuire à son développement, les efforts des uns étant souvent sapés par les résistances des autres. La gouvernance municipale n'est certes pas le seul facteur qui explique l'efficacité ou non d'un développement urbain, mais elle n'en demeure pas moins un élément essentiel pour assurer la bonne marche de l'ensemble (Bernard 2000).

Afin d'élucider la question de la gouvernance du métro, notre étude doit mieux cerner *qui* contrôle le financement du métro de Montréal. Cette question qui a guidé notre étude peut, à première vue, sembler relativement simpliste, mais elle prend vite une tournure complexe lorsqu'on s'attarde sur la panoplie de lois régissant sous un angle ou un autre le transport en commun à Montréal.

La première partie de l'article présente deux éléments fondamentaux de l'organisation politique contemporaine : la gouvernance et l'État de droit. Ces deux concepts servent d'ancrage théorique et positionnent la recherche au sein des écrits scientifiques dans le domaine. Nous dressons également un bref portrait de l'évolution de la gouvernance dans la région métropolitaine montréalaise afin de dégager le lien entre la complexité de la gouvernance municipale et le financement des transports collectifs. La deuxième partie survole les études concernant divers aspects du financement des transports collectifs, et ce, afin de positionner la recherche parmi les écrits scientifiques sur le sujet. La troisième partie expose la méthodologie utilisée pour approfondir le questionnement initial : les lois étant le socle principal pour régir les comportements des organisations publiques, une analyse juridique a été adoptée. La quatrième partie identifie et analyse en détail les acteurs disposant des diverses sources de pouvoir en matière de financement du métro. Enfin, les principaux constats quant à la gouverne du métro de Montréal sont présentés dans la dernière partie afin de cerner qui contrôle et dispose des rênes de son financement. L'article brosse le tableau de la complexité relationnelle des diverses organisations impliquées, oscillant entre échelles d'intervention et échelles de contrôle. Qui intervient sur quel aspect du financement, qui en possède réellement le contrôle, et dans quelle mesure?

Entre gouvernance et État de droit

L'organisation politique des villes contemporaines s'effectue de plus en plus en intégrant une multitude d'acteurs. La gouverne de ces entités politico-administratives ne peut désormais plus s'orchestrer sans la participation de différents types d'organisations issues de la société civile. Pour certains, ce phénomène représente la mutation d'un mode de gestion, du gouvernement local à la gouvernance urbaine (Le Galès 1995). Le terme « gouvernement », contrairement à la gouvernance, se limite aux institutions formelles de l'État et au monopole en matière de pouvoir coercitif afin de maintenir l'ordre public et faciliter l'action collective (Stoker 1998). La gouvernance vient en quelque sorte briser ce

paradigme en confrontant, sur le plan théorique, les écrits webériens qui décrivent le gouvernement comme étant le détenteur de la violence légitime et de la domination. La gouvernance, de son côté, laisserait place aux principes éthiques et moraux pour se focaliser sur la négociation entre les acteurs sociaux (Jouve 2003). Les relations entre les acteurs sont ainsi moins hiérarchiques et plus diversifiées sur le plan politique (Gaudin 2002), créant un pont entre l'administration et la société civile. Le terme « gouvernance » se distingue donc de celui de « gouvernement » en étant plus inclusif. Si l'on conjugue à cette mouvance la forte pression exercée par la nouvelle gestion publique (Stoker 2011), une nouvelle vision de l'organisation politique a permis de transformer considérablement la répartition du pouvoir entre les parties prenantes et de changer la culture organisationnelle des administrations en place (Hamel et Jouve 2006). Il existe évidemment de nombreuses définitions de la gouvernance, mais la pierre d'assise réside dans l'implantation d'un système social régulateur qui va au-delà du gouvernement et implique plusieurs territoires d'intervention (Keating 2001). La gouvernance du métro de Montréal a été fortement influencée par ce changement de paradigme. La prochaine section fait notamment ressortir l'impact des réformes municipales dans la région de Montréal (2000-2006) sur l'introduction de nouveaux acteurs, provoquant l'éclatement du cadre légal en matière de financement de l'infrastructure de transport. La complexité du système de répartition des pouvoirs et des compétences prend désormais les allures d'un mécanisme en mal de gouverner. L'hypothèse de ce texte est que le métro de Montréal fait l'objet d'une gouvernance qui a pris le dessus sur sa gouverner.

Comme nous l'avons annoncé plus haut, les écrits scientifiques actuels tendent à représenter la gouvernance en fonction de deux idéologies dominantes et distinctes : l'une opérationnelle et l'autre conceptuelle. Le premier courant exprime les critères de « bonne gouvernance », terme inventé par les grandes institutions financières comme le Fonds Monétaire International et la Banque mondiale. Ce principe focalise, entre autres, l'analyse sur la bonne conduite des organisations par le respect réglementaire. À titre d'exemple, la Banque mondiale se base sur une série d'indicateurs afin de mesurer la gouvernance en fonction de six dimensions : voix citoyenne et responsabilité, stabilité politique et absence de violence/terrorisme, efficacité gouvernementale, qualité de la réglementation, respect des droits, contrôle de la corruption (Kaufmann et coll. 2009). Ces éléments servent à classer une organisation sur une échelle de bonne gouvernance. En fin de compte, la gouvernance opérationnelle est utilisée pour décrire un problème et établir un diagnostic d'une situation (Simoulin 2003). Cette approche est donc axée sur **la** politique¹, car elle cherche à « [...] formaliser l'efficacité de l'action publique [en renvoyant] aux conditions nécessaires pour que fonctionne la libre concurrence. Cela se traduit par l'élaboration de règles [...], de contrat, de nouvelles formes de réglementation et une nouvelle gestion publique » (Baron 2003 : 339).

¹ Selon Hassenteufel (2008), l'expression « politique » possède trois significations: 1. LE politique qui renvoie à une forme de pouvoir reposant sur le monopole et la coercition légitime; 2. LA politique qui désigne la lutte entre les acteurs pour posséder le pouvoir; 3. LES politiques [publiques] qui renvoie à l'ensemble des actions entreprises par les acteurs.

Le second courant est conditionné par le politique. Les auteurs associés à cette approche, contrairement aux adeptes de la bonne gouvernance qui tentent d'améliorer l'efficacité de l'action publique, essaient de trouver des solutions aux problèmes de l'administration publique en intégrant les idéaux des intérêts locaux, des organisations et des groupes sociaux (Le Galès 1995). C'est ainsi que certains auteurs ont voulu identifier d'autres modes de gouvernance (Côté 2011; Bell et Hindmoor 2009; Pierre et Peters 2005). Ceux-ci mettent l'accent sur la redéfinition de la hiérarchie entre les acteurs et focalisent sur la coordination des centres de décision décentralisés. Ils pensent ainsi davantage en termes de dynamiques en élaborant des mécanismes alternatifs de coordination, de participation, de négociation (Le Galès 1993). En somme, la recherche de compromis est essentielle. La gouvernance conceptuelle a vu le jour lors de la remise en question de l'État-providence et de la mise en réseau des acteurs. Depuis, la problématique première de ce type de gouvernance provient des interactions entre l'État et la société civile dans l'optique d'établir une coordination de l'action publique (Kooiman 1993).

Les organisations publiques, dont le comportement est influencé par la gouvernance, sont également soumises à la légalité des structures juridiques imposées par l'État de droit. Devenu un standard universel au tournant des années 1980, la plupart des États prônant la démocratie sont tenus de respecter cette façon de concevoir l'organisation politique des sociétés contemporaines (Chevallier 2010). La logique derrière ce principe s'inscrit dans l'application des normes par l'ensemble des acteurs, incluant les autorités législatives qui les ont elles-mêmes établies (Burdeau 2010). L'essence même de la théorie juridique se base ainsi sur l'agissement des organisations en vertu d'une habilitation juridique. Cette condition unique, encadrée par le droit, établit les modes d'organisation, de contrôle et d'exercice des pouvoirs et des compétences des organisations associées. Nous nous attarderons donc à l'encadrement juridique de la gouvernance du financement du métro de Montréal.

La présente étude n'adhère pas de manière tranchée à l'un ou l'autre des courants de la gouvernance, elle met plutôt à contribution les deux courants de pensée. D'une part, nous cherchons à comprendre le fonctionnement du système hiérarchique associé au financement du métro (gouvernance opérationnelle). D'autre part, nous voulons souligner les problèmes liés à l'interaction formelle des acteurs impliqués dans la gouvernance financière du métro (gouvernance conceptuelle). En fin de compte, notre démarche de recherche, axée sur l'analyse formelle du financement du métro de Montréal, s'explique par le contexte juridico-politique (État de droit) dans lequel s'insère le phénomène observé.

La gouvernance municipale au Québec : précision typologique

Le caractère distinctif de la gouvernance municipale vis-à-vis la gouvernance au sens large réside dans la notion de territorialité à l'intérieur d'un même État. La gouvernance municipale renvoie à l'exercice de pouvoirs et de compétences, à la recherche de consensus entre les acteurs qui interviennent au sein de territoires particuliers (Baron 2003) répartis sur plusieurs niveaux (Dancause 2009). Les gouvernements locaux ne gèrent maintenant plus seulement de manière bureaucratique, mais de façon plus stratégique en usant de flexibilité, en misant sur les opportunités, en étant réceptifs à un

environnement en mutation. La gouvernance des villes et des régions métropolitaines doit s'ajuster à la mouvance des rapports entre les acteurs. Elle suggère de mettre l'accent sur différentes formes de coordination (Le Galès 1995) où les frontières institutionnelles et territoriales peuvent se déplacer en fonction de la problématique abordée. La dimension spatiale est un élément clé pour saisir les enjeux d'un phénomène ancré territorialement comme le financement du métro de Montréal. La gouvernance municipale est également en mesure de reconnaître la fragmentation, l'incompatibilité et l'incohérence d'une situation. Elle devient un concept pertinent pour déceler la présence d'interrelations plus ou moins complexes entre les divers organismes municipaux impliqués dans la gouvernance du métro.

Comme la première responsabilité des transports en commun au sein des villes relève au Québec des autorités municipales, il est opportun de se pencher tout d'abord sur l'organisation des municipalités elles-mêmes et sur la répartition des pouvoirs et des compétences entre les différentes échelles municipales. La gouvernance municipale se caractérise par une répartition des pouvoirs et des compétences entre plusieurs échelles. La règle générale au Québec est celle d'une répartition entre deux échelles : la municipalité locale et la municipalité régionale de comté (MRC). Toutefois, toute règle comporte des exceptions, et c'est notamment le cas dans la région métropolitaine de Montréal. La gouvernance municipale de la région montréalaise s'est particulièrement complexifiée au cours des dernières réformes avec l'instauration de quatre niveaux de gouvernance, depuis l'arrondissement jusqu'à la communauté métropolitaine, en passant par la ville et l'agglomération. La répartition des compétences et des pouvoirs municipaux se scinde ainsi entre les instances infralocales, locales, régionales et métropolitaines, dont on a peu étudié l'interrelation et les effets sur les instances de transport en commun.

Précisons que la typologie adoptée dans l'article s'écarte de celle proposée par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT)² qui a voulu normaliser sa présentation pour valoir à l'échelle du Québec. Le ministère regroupe sous l'échelle locale les arrondissements, les municipalités locales ainsi que les agglomérations, tandis que l'échelle supralocale inclut les municipalités régionales de comté et les communautés métropolitaines (CM). Cette simplification, qui fait notamment de l'agglomération de Montréal une instance de niveau local, gomme la complexité de la réalité montréalaise, qu'il est par ailleurs essentiel de préserver pour mieux cerner la situation du métro de Montréal. Il ne fait aucun doute pour les acteurs de la région montréalaise que l'agglomération de Montréal représente une instance régionale et non locale, même si la ville de Montréal représente 87 pour cent de sa population. L'objectif réside dans la préservation du souci d'adéquation de plusieurs territoires sous un même parapluie politique et administratif pour certaines compétences et l'exercice de certains pouvoirs. Suivant cette logique, les agglomérations sont ici associées à l'échelle régionale. L'échelle locale, quant à elle, regroupe uniquement deux instances qui

² Le nom de certaines organisations, comme les ministères, peut changer avec le temps. Toutes les appellations étaient à jour en date du 4 avril 2014.

s'emboîtent l'une dans l'autre : l'arrondissement qui s'intègre dans la municipalité locale. Le palier régional, synonyme du palier supralocal pour plusieurs, mérite également certaines précisions. Les agglomérations et les MRC doivent être distinguées des communautés métropolitaines, puisqu'elles ne comprennent que des municipalités locales. À l'opposé, les communautés métropolitaines présentent un territoire d'intervention beaucoup plus large, englobant des municipalités locales, des agglomérations et des MRC. En ce sens, nous considérons les MRC et les agglomérations comme étant des organisations régionales, tandis que les communautés métropolitaines, comme leur nom l'indique, représentent des organisations métropolitaines.

Tableau 1 : Typologie adaptée des échelles municipales au Québec

Échelles municipales			Échelle nationale
Niveau local	Niveau régional	Niveau métropolitain	Niveau provincial
Municipalités locales	MRC Agglomérations STM*	CM AMT*	Ministères Gouvernement

* La Société de transport de Montréal (STM) et l'Agence métropolitaine de transport (AMT) sont exclues de la typologie des échelles municipales, car elles sont des organisations unifonctionnelles (transport). Nous voulons cependant démontrer qu'il s'agit d'organismes régionaux et métropolitains, au même titre que, respectivement, une MRC/agglomération et une CM.

La complexité de la gouvernance montréalaise : entre consolidation, fusions et défusions territoriales

La gouvernance à l'échelle métropolitaine a fait l'objet de nombreux débats parmi les scientifiques. Deux écoles de pensées se sont confrontées pendant plusieurs années : les « consolidateurs », qui prônent le regroupement institutionnel par le réaménagement territorial, et les « fragmentaires », qui favorisent la compétition intermunicipale liée à la théorie des choix publics (Keating 1995). La région de Montréal a été victime des deux courants idéologiques entre les années 2000 et 2006, métamorphosant le paysage de la politique municipale québécoise et complexifiant davantage sa structure métropolitaine. Le financement du métro de Montréal conserve les stigmates de cette période houleuse de la politique québécoise.

Quelque peu avant la saga des fusions municipales au début des années 2000, le gouvernement du Québec de l'époque (Parti Québécois) a soutenu l'idée qu'il fallait

renforcer la métropole pour augmenter sa compétitivité économique sur le plan national et international. Pour concrétiser ce plan fut adoptée le 15 juin 2000 une loi créant une agence de planification stratégique régionale : la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* (L.R.Q., c. C-37.01)³. Cette opération caractérisée de rééchelonnement (*rescaling*) correspond à la création d'une nouvelle instance à une échelle jusqu'alors inédite⁴. La Communauté métropolitaine de Montréal ne bénéficie cependant pas de dirigeants élus au suffrage universel. L'État provincial hésite à offrir un tel statut à la région métropolitaine de Montréal, qui représente plus de 50 pour cent de la population québécoise et plus de 50 pour cent du produit intérieur brut (PIB) du Québec, ce qui lui conférerait un énorme poids politique à l'échelle de la province. L'organisation ressemble davantage à une table de concertation sans les pouvoirs lui permettant pleinement de rencontrer une mission régionale stratégique⁵. La CMM ne possède notamment aucun pouvoir exclusif en matière de financement⁶, ce qui mine la coordination des intérêts métropolitains (Kübler et Tomàs 2010). La collégialité de l'institution dépend aussi des intérêts locaux exercés par les élus municipaux, qui doivent adopter une vision globale de développement pour les transports en commun de la région métropolitaine. Il est ainsi difficile de plancher sur une vision à long terme des enjeux métropolitains lorsque les préoccupations politiques à court terme et défendues par les représentants locaux dominant le processus décisionnel. À ce jour, la consolidation métropolitaine n'est encore qu'un projet inachevé dont souffre le métro de Montréal, qui peine à faire reconnaître sa stature métropolitaine.

La réforme qui a mené aux fusions municipales de 2002 est le fruit d'une trentaine d'années de débats et de réflexions. Bien avant la sanction du projet de Loi 170⁷ le 20 décembre 2000 portant sur les fusions municipales en milieu métropolitain, plusieurs études et commissions⁸ s'étaient penchées sur le sujet. Tous ces événements ont servi à

³ La loi est entrée en vigueur le 13 décembre 2000, mais est devenue fonctionnelle le 1^{er} janvier 2001.

⁴ À titre comparatif, une RMR représente elle aussi un regroupement de plusieurs municipalités, mais sa finalité réside dans la composition d'une unité géographique à des fins statistiques, basée sur l'intégration des municipalités en fonction du pourcentage de navetteur en rapport avec une région urbaine centrale. La CMM, elle, possède une superficie similaire, mais représente également une échelle décisionnelle propre au paysage politique québécois, ayant des pouvoirs et des compétences distincts.

⁵ L'une des missions de l'organisation est de planifier le transport en commun, le coordonner et en financer les aspects ayant un caractère métropolitain en tenant compte des orientations gouvernementales en matière de transport (L.R.Q., c. C-37.01; art. 158).

⁶ La CMM peut cependant établir un programme de partage de l'assiette foncière pour l'ensemble des municipalités constituantes en vertu de l'article 180 de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, dont les maigres résultats ne sont pas à la hauteur des attentes.

⁷ *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais, L.Q. 2000, c. 56.*

⁸ Parmi celles-ci, pensons « [...] entre autres, : à la Commission royale d'enquête sur la fiscalité provinciale, municipale et scolaire (Commission Bélanger 1965), au Plan REMUR (Renouveau municipal

mettre la table afin de réorganiser la gouverne du territoire municipal québécois. Les objectifs principaux des regroupements incluait : une équité fiscale entre les municipalités, un frein à la multiplication des équipements et des infrastructures, une compétitivité accrue des entités sur le plan national et international, une coordination décisionnelle efficiente sur le plan local, un rayonnement régional élargi. En d'autres termes, il s'agissait de pallier aux effets néfastes de la fragmentation du territoire tout en tenant compte des effets de débordement. Sur l'île de Montréal, les fusions se sont traduites par le regroupement de 28 municipalités et villes de banlieue sous une seule entité : la Ville de Montréal⁹, entrée en fonction le 1^{er} janvier 2002. Les périmètres des anciennes municipalités de banlieue ont été largement préservés par la réforme sous la forme de nouvelles instances infralocales : les arrondissements¹⁰. Au final, trois échelles de gouvernance métropolitaine ont été affectées par la réforme de 2000 à 2002 : l'infralocal avec la création des arrondissements, le local avec les fusions municipales et le métropolitain avec la mise en place de la CMM (Kübler et Tomàs 2010).

Le débat sur la décentralisation institutionnelle a refait surface à la suite du tollé populaire et politique face au programme des fusions. Lors de la campagne électorale provinciale du printemps 2003, le principal parti d'opposition à l'Assemblée nationale du Québec (Parti libéral du Québec) a profité de la grogne engendrée par les fusions municipales pour mettre en l'avant un projet de réingénierie de l'État axé, entre autres, sur la décentralisation municipale. Advenant une majorité au gouvernement, le Parti promettait de laisser les citoyens se prononcer sur l'adhésion aux villes fusionnées. À Montréal, le parti majoritaire à l'hôtel de ville de l'époque¹¹ a tenté de contrer le mécontentement des défusionnistes en proposant un nouveau modèle d'organisation territoriale : une décentralisation des pouvoirs de la ville de Montréal afin de donner plus de latitude et de pouvoirs aux arrondissements. La *Charte de la Ville de Montréal*

et régional 1971), à la Proposition de réforme des structures municipales (1971), au Comité d'étude de la Communauté urbaine de Montréal (Rapport Hanigan 1973), au Groupe de travail sur l'urbanisation (Rapport Castonguay 1976), à la Commission d'études sur les municipalités (Rapport Parizeau 1986), au Groupe de travail sur Montréal et sa région (Rapport Pichette 1993), à la Table ronde sur les villes-centres (1994) et, à la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (Rapport Bédard 1999) » (Gravel 2004).

⁹ La création de la nouvelle Ville de Montréal s'inspire du projet présenté au premier ministre Lucien Bouchard en 1997 dans un mémoire du maire de Montréal de l'époque, Pierre Bourque, et des maires des villes de Hull, Québec, Sherbrooke, Trois-Rivières et Chicoutimi. Ce document portait sur la fusion des municipalités environnantes avec ces villes pour former des agglomérations urbaines. Peu de temps après, Louis Bernard entérinait ces propositions lors du dépôt d'un rapport mandaté par le gouvernement. Le slogan « une île, une ville » du maire Bourque a été à la base de cette longue démarche.

¹⁰ La composition, les pouvoirs et les compétences de ces nouvelles entités institutionnelles ont été édictés dans le projet de Loi 170, qui amendait notamment la *Charte de la Ville de Montréal*.

¹¹ *Union des citoyens et des citoyennes de l'île de Montréal* qui est devenu *Union Montréal* le 1^{er} janvier 2009.

(L.R.Q., c. C-11.4) a ainsi été modifiée par le projet de Loi 33¹². Parmi les modifications entreprises, les présidents d'arrondissements sont devenus des maires d'arrondissement, acquérant les pouvoirs d'un maire municipal, ainsi que l'exercice de certaines compétences de la ville centrale. La Ville de Montréal devenait dès lors soumise à une forme de gouvernance qui se rapprochait de la situation prévalant avant les fusions (Gravel 2004). De plus, comme les référendums sur les défusions ont fait de larges gains sur l'île de Montréal (15 anciennes villes de banlieues fusionnées ont pris la route de la défusion), la deuxième phase de la réforme municipale dans la région montréalaise a doublement complexifié le jeu d'acteurs, par la décentralisation du pouvoir et l'augmentation du nombre d'acteurs au sein du processus décisionnel territorial auquel s'ajoutait un niveau supplémentaire, celui de l'agglomération touchant l'ensemble de l'île de Montréal. De son côté, le grand Longueuil éclatait en cinq morceaux. L'expansion du nombre de territoires a accouché d'un chevauchement d'entités politiques ayant parfois des compétences similaires, brouillant les cartes de la gouvernance. La refonte du paysage institutionnel montréalais n'est pas sans répercussion sur le fonctionnement du métro de Montréal. La gouvernance des transports collectifs étant emboîtée dans la gouvernance municipale, la répartition des compétences du métro de Montréal a été remaniée au gré des transformations territoriales. Qui est responsable de quoi et dans quelle mesure? Qu'en est-il plus spécifiquement du transport en commun? L'ensemble de ces changements politiques et administratifs a mis à rude épreuve l'évolution du financement du métro de Montréal.

Le financement du métro de Montréal

Le financement des transports collectifs

Le financement des services publics, et plus précisément celui des transports collectifs, a fait couler beaucoup d'encre depuis le début des années 2000. Une revue des écrits scientifiques à ce sujet nous a permis de constater qu'une multitude d'aspects et d'angles d'approches ont attiré l'attention des chercheurs-es de tous horizons, dans l'objectif de mieux comprendre le rôle joué par les transports collectifs en milieu urbain.

Auparavant fortement financés par le domaine public, les services de transports de masse tendent, dans certaines régions du globe, à être redirigés vers le domaine privé. Certains auteurs (Snyder et Luby 2013; Siemiatycki et Friedman 2012; Albalade *et al.* 2010; Price 2002; Jacobson et Tarr 1996) ont ainsi fait part des avantages et des inconvénients de souscrire à divers modes de financement, qu'ils soient publics, privés ou hybrides (partenariats public-privé). D'autres se sont plutôt tournés vers l'exploration de nouveaux mécanismes pour financer les infrastructures de transports collectifs, tels que les diverses stratégies pour capter la plus-value foncière (Zhao et Larson 2011; Rybeck 2004), les péages urbains (Altshuler 2010; DeCorla-Souza 2008, 2006; Sorensen et Taylor 2006),

¹² *Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal*, L.Q. 2003, c. 28.

ou les modes alternatifs d'emprunt ou de subvention des projets afin de diminuer le fardeau fiscal des autorités organisatrices de transport (Yusuf *et al.* 2010; Hess et Lombardi 2005). De plus, pour favoriser une meilleure imputabilité et une gestion adéquate des risques dans la prise de décision en matière de transports collectifs, des auteurs ont analysé les méthodes et les processus décisionnels (Majumdar et coll. 2009; Bruzelius et coll. 2002) alors que d'autres se sont plutôt concentrés sur l'élaboration de modèles décisionnels (Hollar et Rasdorf 2013; Owens et coll. 2012; Stich et Holland 2011).

On remarque ainsi, en règle générale, que les divers aspects du financement des transports collectifs sont bien couverts par la littérature. Il en va de même pour l'analyse et la description (évolutive) des structures de gouvernance associées aux systèmes de transport, et ce, dans des contextes spécifiques : Amérique du Nord (Jonas et coll. 2013; Nelles 2013; Visser 2004; Meligrana 1999), Asie (Xu et coll. 2010), et Europe de l'Ouest (Dörry et Dercoville 2013; MacKinnon et Shaw 2010; Hysing 2009; Kübler et Koch 2008). Une avenue semble cependant moins explorée : celle des modes d'organisation, de contrôle et d'exercice des pouvoirs et des compétences en matière de financement. En effet, très peu d'études portent sur le lien entre la gouvernance et le financement des transports en commun. Cette perspective d'analyse est pourtant essentielle pour démystifier et mieux comprendre les rôles joués par l'ensemble des acteurs impliqués, notamment lorsque les organisations agissent dans un contexte de forte décentralisation administrative et fonctionnelle (Issalys et Lemieux 2009; Gélinas 2003), comme dans la région montréalaise. Bherer et Collin (2008) ont effectué une étude comparative en ce sens, décrivant le fonctionnement des modèles de gouvernance de douze municipalités¹³ en matière de financement. Le cas de Montréal n'y est cependant pas répertorié.

La région métropolitaine de Montréal

Le financement des activités et des infrastructures de transports en commun dans la région métropolitaine de Montréal représente depuis longtemps un défi de taille pour les administrateurs publics. Les finances des transports collectifs font face à des déficits année après année, et les organisations impliquées soutiennent que de nouvelles sources de financement doivent être envisagées (CCMM 2010). En ce sens, une révision du cadre institutionnel et financier semble s'imposer. Quelques rapports d'étude explorent diverses avenues susceptibles d'améliorer la gouvernance du financement des transports de masse à Montréal. Voici ce qui en émerge.

Face à l'insuffisance des ressources financières causée, entre autres, par l'iniquité des contributions municipales et le recul des transports de masse au bénéfice de l'automobile¹⁴, un mandat a été confié à Louis Bernard¹⁵ en juillet 2002 pour réviser le

¹³ Les douze municipalités sont localisées dans des régions métropolitaines aux États-Unis, au Canada et en Europe.

¹⁴ Le nombre d'utilisateurs des transports collectifs (vente de titres) a un impact direct sur le financement des activités et des infrastructures du métro.

cadre financier des transports collectifs. Les conclusions du document final¹⁶ portent essentiellement sur l'évolution des besoins en matière de financement des transports en commun à Montréal, et soulignent le lien direct entre une gouvernance déficiente et le manque à gagner. Le rapport recommande globalement de simplifier les règles de financement, tout en les rendant plus équitables pour l'ensemble des organisations et des populations visées. Certaines de ces recommandations plus spécifiques, comme l'accroissement des ressources disponibles aux transports collectifs en augmentant la contribution des automobilistes (0,03 dollar pour chaque litre d'essence vendu sur le territoire de l'Agence métropolitaine de transport, l'AMT) et le comblement du déficit régional du métro à partir de ressources financières métropolitaines (entente sur le déficit métropolisable du métro qui doit être renégociée), ont vu le jour. D'autres, cependant, comme la redéfinition des rôles de la CMM et de l'AMT (deux organisations métropolitaines), n'ont fait l'objet d'aucune mise en œuvre. Le rapport Bernard recommandait le transfert des compétences de l'AMT à la CMM en matière de financement, de coordination et de planification du réseau global de transport en commun. La CMM serait ainsi devenue la première responsable du financement et de la planification en matière de transports collectifs au sein de la région métropolitaine de Montréal, alors que l'AMT, maintenue comme agence gouvernementale, aurait vu son rôle relégué à celui d'une autorité organisatrice de transport à l'échelle régionale. L'objectif principal de cette recommandation était de confier clairement à la CMM les pouvoirs nécessaires à la réalisation de sa mission en matière de transports collectifs.

En février 2005, la CMM a publié un document¹⁷ qui appuie la modification du cadre institutionnel et financier en vigueur pour l'ensemble des acteurs impliqués. Le document propose un projet de décentralisation¹⁸ afin de faire face aux besoins grandissants en matière de financement des activités d'exploitation et des immobilisations des transports collectifs. La CMM y fait état de : la croissance de la part modale des transports de masse par rapport à l'automobile¹⁹; l'insuffisance des ressources financières qui ne permettent plus de financer adéquatement les coûts d'exploitation et d'immobilisation; la recherche d'un espace fiscal stable, permanent et prévisible et dont les contributions financières

¹⁵ Louis Bernard, en plus d'avoir été le chef de cabinet du Premier ministre René Lévesque, a travaillé de nombreuses années au sein de la fonction publique québécoise.

¹⁶ *Révision du cadre financier du transport en commun au Québec : Montréal.*

¹⁷ *Bâtir une communauté responsable: Optimiser le transport en commun dans la CMM.*

¹⁸ Le projet de décentralisation réfère à la responsabilisation à part entière des transports collectifs par les élus de la CMM. En ce sens, il pourrait également s'agir d'une centralisation, car l'organisation désire centraliser les leviers du financement au sein de la CMM.

¹⁹ Cette affirmation va à l'encontre de celle avancée par le rapport Bernard (2002). Les deux énoncés sont cependant véridiques. En effet, les constats du rapport Bernard proviennent de données issues des années 1990, alors que le rapport de la CMM se base sur des données des années 2000. Les habitudes de transport ayant évolué entre ces deux périodes, la contradiction entre les deux énoncés s'estompe lorsque mise en perspective historique.

sont équitables; et la redéfinition du rôle joué par la CMM en tant que principale instance de gouvernance de la région métropolitaine de Montréal. Pour s'attaquer adéquatement à ces enjeux, les relations entre les acteurs devraient être repensées et la CMM investie d'un cadre financier lui permettant de combler ses besoins en matière de transport. Le rapport n'y fait pas allusion directement, mais y est sous-entendu le transfert des compétences de l'AMT à la CMM en matière de financement et de planification, comme le mentionnait le rapport Bernard. À terme, les élus municipaux de la région métropolitaine siégeant au conseil d'administration de la CMM possèderaient une plus grande latitude, étant entièrement responsables de la coordination, de la planification et du financement des transports collectifs sur le territoire métropolitain.

En mars 2010, le Groupe de travail sur les enjeux de gouvernance et de fiscalité dans la région de Montréal, mis sur pied par la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, a déposé un document²⁰ qui porte sur les défis de la fiscalité et de la gouvernance au niveau municipal dans la région métropolitaine. Le groupe a dressé un portrait critique et sombre de la gouvernance et du financement des transports en commun dans la région. Les recommandations portaient essentiellement sur l'accomplissement et le transfert de certaines compétences liées aux organisations possédant un rôle stratégique en matière de transport collectif : AMT, CMM et gouvernement du Québec. On remarque donc une redondance quant aux enjeux, critiques et recommandations soulevés depuis 2002 avec le rapport Bernard, confirmant un certain laxisme et retard du gouvernement québécois à répondre à la déficience de la gouvernance du financement des transports collectifs dans la région métropolitaine de Montréal.

Les constats soulevés par les documents pointent toujours dans la même direction : celle d'une réforme en profondeur de la gouvernance et du financement des transports en commun en contexte montréalais. Avant d'analyser de nouveaux modes de financement, il faut broser le tableau d'ensemble de sa gouvernance actuelle. À ce jour, aucune étude ou aucun rapport n'a fait état, de manière rigoureuse, du mode de fonctionnement de la gouvernance financière du métro. Serait-il possible de mieux utiliser le potentiel des mécanismes actuels? Comment peuvent s'articuler de nouveaux mécanismes et comment peut-on en favoriser l'implantation? Tout prolongement du métro à l'extérieur des limites de la Ville de Montréal (déjà en place à Longueuil et à Laval) a pour effet de remettre fortement en question la gouvernance du financement de cette infrastructure de transport.

Méthodologie : une analyse juridique des modes de financement du métro

Les compétences et les pouvoirs liés au métro de Montréal sont prévus par les outils juridiques de l'État de droit qui les attribuent aux diverses autorités mises en cause. Les lois et règlements qui régissent les organisations impliquées dans les transports collectifs au Québec ont donc été identifiés, ainsi que les lois qui régissent le domaine municipal, et ce, afin d'en dégager les diverses interrelations. Pour démystifier la structure de

²⁰ *Une métropole à la hauteur de nos aspirations.*

gouvernance entourant le financement du métro de Montréal, nous avons cherché des réponses aux interrogations complémentaires suivantes : Quelles sont les organisations et les échelles en cause? Quels sont les pouvoirs et compétences confiés à chacune des organisations? Quels sont les organes décisionnels de chaque organisation, quelle est leur composition, quel est leur mode de fonctionnement, quelle majorité est requise pour l'adoption de propositions?

Nous avons ainsi analysé vingt-trois (23) lois du domaine municipal et des transports en commun (voir annexe A). Cette démarche a servi à constituer un tableau synthèse de plus de trois cents articles de lois, liés au fonctionnement des organisations publiques responsables des transports collectifs au Québec et à leur financement. Le tableau a ensuite été épuré pour faire émerger les articles qui touchent, de manière directe ou indirecte, le financement du métro de Montréal. Les rapports annuels, les rapports d'activités, les plans triennaux d'immobilisations (PTI) et les budgets des organisations en cause ont également fait l'objet d'une analyse poussée pour faire ressortir les chiffres associés au financement de l'infrastructure de transport. Au final, l'analyse des données colligées à partir des outils normatifs et des documents financiers des organisations impliquées, a permis de constituer un diagramme synthèse qui reproduit la structure de gouvernance du métro de Montréal concernant son financement.

Analyse : qui gouverne le métro?

Les scientifiques tentent depuis longtemps de trouver réponse au « qui fait quoi et dans quelle mesure » en contexte urbain. Il s'agit d'une question classique en science politique, qui remonte aux années 1950-1960, notamment avec les écrits de Dahl (1961). Le financement du métro de Montréal ne fait pas exception à la règle, et nous cherchons en ce sens à comprendre qui (notre interrogation initiale) tient les rênes de cette épine dorsale des déplacements collectifs de la grande région de Montréal. La gouvernance étant cependant un concept complexe qui renvoie au remplacement du pouvoir hiérarchique par une répartition des pouvoirs entre une pluralité d'acteurs, les données analysées démontrent qu'il est impossible pour le métro de Montréal de pointer du doigt un acteur en particulier. L'étude se focalise plutôt sur l'identification des acteurs qui détiennent une majorité en ce qui concerne diverses sources de pouvoirs et compétences sur certains aspects du financement du métro. Les données colligées ont permis de construire un schéma synthèse de la structure de gouvernance du métro de Montréal en matière de financement (voir annexe B). Sa consultation en parallèle permet une meilleure compréhension du texte qui suit.

Organisations et échelles d'intervention : une qualification difficile

Il n'est ni facile ni évident de situer certaines organisations impliquées dans la gouvernance du métro de Montréal selon les échelles classiques reconnues par la littérature. L'AMT est sans doute l'exemple le plus patent de cette particularité. En dépit de son nom qui voudrait en faire un rattachement clair à l'échelle métropolitaine, cette organisation est plutôt une agence gouvernementale, mandataire de l'État, même si des

représentants élus des municipalités de la CMM, désignés par le conseil de la CMM, y occupent trois des sept sièges composant le conseil d'administration. L'Agence présente donc un caractère hybride qui pose un défi de taille à la qualification simple. La structure et le rôle de l'AMT par rapport au métro de Montréal nous donnent par ailleurs une indication quant au caractère particulier du métro. Sa vocation dépasse non seulement la municipalité ou l'agglomération de Montréal, mais atteint une dimension métropolitaine, voire provinciale, se traduisant dans la majorité que contrôle le gouvernement du Québec au conseil d'administration de l'agence gouvernementale par les représentants de la province.

De son côté, la CMM peut sembler relativement simple à placer sur l'échiquier des échelles municipales en raison de son nom clairement associé à l'échelle métropolitaine, mais sa situation n'en demeure pas moins ambiguë. La CMM est effectivement une organisation métropolitaine collégiale dont les 28 membres sont désignés par les municipalités locales constituantes, en fonction de la proportionnalité du nombre d'habitants de chaque municipalité. Ainsi, l'agglomération de Montréal (contrôlée par le niveau local de la Ville de Montréal) est représentée par 14 élus, ce qui constitue la moitié des voix du conseil. Est-elle en mesure de tirer parti de cet avantage pour faire pencher les décisions en sa faveur? La question demeure en suspens, puisqu'aucune municipalité n'est en mesure d'obtenir une majorité des voix. Bien que la moitié des membres du conseil d'administration provienne de l'agglomération de Montréal, la CMM demeure un territoire d'intervention sans contrôle assuré.

L'agglomération de Montréal contribue aussi à ce flou juridique dans le jeu des acteurs. Le conseil d'agglomération est une organisation régionale composée du maire de Montréal, de 15 élus du conseil de la Ville de Montréal et de 15 représentants des villes de banlieues reconstituées. Les votes au conseil sont toutefois pondérés selon la proportion de la population des municipalités de provenance des élus; la Ville de Montréal y dispose donc 87 pour cent des voix. On pourrait donc conclure que les décisions liées à l'agglomération équivalent à une décision prise à l'échelle locale. Les difficiles relations politiques entre Montréal et les municipalités reconstituées de l'île de Montréal exigeraient d'édulcorer cette conclusion pour l'exercice de certaines compétences, notamment en raison du mécanisme de droit d'opposition prévu à la loi. Le métro de Montréal ou la Société de Transport de Montréal (STM) n'étant cependant pas visés par le droit d'opposition, nous retiendrons donc une qualification locale pour les décisions prises à l'échelle régionale qui concernent le métro.

La STM présente elle aussi un défi intéressant de qualification selon les échelles municipales classiques. Le transport collectif des personnes étant une compétence de l'agglomération, la STM fait partie de ses attributions. La composition des membres du conseil d'administration de la STM est ainsi entièrement déterminée par l'agglomération de Montréal, dont l'emprise s'effectue à l'échelle locale par la Ville de Montréal. De plus, la STM fait l'objet d'un contrôle partiel par l'AMT, qui doit entériner les décisions qui concernent tout prolongement du métro. Par ce croisé, les autorités provinciales qui contrôlent les décisions de l'AMT peuvent également agir sur la STM, par ailleurs soumise au contrôle de la CMM concernant les emprunts liés au métro dont le terme dépasse cinq ans. En fin de compte, le contrôle de la STM est qualifié également

d'hybride, puisqu'il provient de tous les fronts. En effet, la STM se caractérise par une certaine tutelle des autorités locales et métropolitaines tout en étant soumise à un lien hiérarchique étroit avec le palier provincial.

Les autres organisations susceptibles d'être interpellées dans la gouverne du métro (municipalités locales hors de l'agglomération de Montréal, ministère des Transports du Québec (MTQ), Société de financement des infrastructures locales du Québec (SOFIL), gouvernement du Québec) ne posent pas le même problème de qualification : leur statut apparaît évident. Les municipalités relèvent du local, tandis que la SOFIL et le MTQ relèvent tous deux du gouvernement du Québec qui nomme ses administrateurs.

Échelles de contrôle du métro : nouvelle classification

Les échelles classiques correspondent normalement au territoire d'intervention des organisations. Au lieu d'une relation étroite avec un territoire, l'analyse du métro de Montréal exige plutôt une classification conçue en fonction du contrôle qu'exercent les divers territoires d'intervention qui s'entrelacent et se chevauchent. Le classement des organisations au sein des échelles visées s'en trouve modifié. À partir des règles qui régissent la composition et le fonctionnement des conseils d'administration des organisations impliquées, nous présentons un tableau qui met en parallèle l'échelle d'intervention et l'échelle de contrôle. Cette façon de procéder permet de mieux visualiser les liens entre les organisations qui disposent d'un certain contrôle sur le financement du métro et, par le fait même, d'y voir plus clair dans la gouvernance de l'infrastructure.

Tableau 2 : Les organisations en cause et leurs échelles d'intervention et de contrôle

Organisations	Échelle d'intervention	Échelle de contrôle
Municipalités locales hors de l'agglomération de Montréal	Locale	Locale
Agglomération de Montréal	Régionale	
STM		Locale, métropolitaine et provinciale*
CMM	Métropolitaine	Métropolitaine
AMT		
SOFIL	Provinciale	Provinciale
MTQ		
Gouvernement du Québec		

* Ces échelles de contrôle sont présentes (ou non) en fonction du contexte.

Le métro de Montréal, objet de quatre échelles d'intervention, est essentiellement soumis au contrôle de trois échelles, le niveau régional étant évincé de la nouvelle classification. Le contrôle du financement du métro se joue donc entre huit acteurs majeurs et trois échelles de contrôle différentes, les différents paliers impliqués étant reliés par leur participation aux conseils de divers organismes délibérants.

Pouvoir et compétences confiés à chacune des organisations en matière de financement du métro

Les huit organisations financièrement impliquées dans le métro de Montréal possèdent chacune des compétences et des pouvoirs spécifiques. Leurs actions peuvent prendre diverses formes, que ce soit pour le financement, la planification ou la désignation des membres d'un conseil d'administration ou de délibération. Cette analyse plus poussée permet de préciser le degré d'implication des organisations dans les activités du métro et leur influence sur la STM et l'infrastructure du métro.

AMT : financement et planification

En matière de financement des opérations courantes, l'AMT verse 137 millions de dollars (million de dollars)²¹ dans les coffres de la STM. Ceci représente 11 pour cent du budget total de la STM, qui est de 1,263 milliard de dollars. De ce montant, 40 millions de dollars sont de nature discrétionnaire. Le reste, soit 97 millions de dollars, doit être versé obligatoirement, laissant à l'AMT une marge de manœuvre marginale sur le fonctionnement du métro. Par contre, en matière de planification à plus long terme, l'AMT décide seule de la prolongation du métro, tant pour son financement que pour la question cruciale du tracé, sous les conditions fixées par le gouvernement du Québec²². L'AMT a donc un contrôle relativement restreint sur les décisions prises quant au fonctionnement courant du métro et limité quant au développement de nouvelles stations, puisque le conseil des ministres peut lui imposer les destinations privilégiées. La concertation aux échelles locale et métropolitaine n'y pèse pas lourd puisqu'elle peut être renversée par le gouvernement du Québec qui peut imposer ses orientations propres.

CMM : planification et désignation

²¹ Tous les montants et les pourcentages ont été arrondis à l'unité près pour faciliter la lecture. Les auteurs sont conscients que sur de telles sommes, un dixième peut représenter beaucoup d'argent. L'objectif principal est de décrire la répartition générale du budget, et non de rentrer dans les détails.

²² La question névralgique du prolongement sur l'île Jésus dans la municipalité de Laval par opposition à un prolongement vers des zones plus densément peuplées non desservies de l'île de Montréal, comme Montréal-Nord par exemple, a été décidée par les instances centrales du gouvernement du Québec et non par les élus de la région métropolitaines.

La CMM, dont le mandat général est de planifier, coordonner et financer le transport collectif, se concentre surtout sur son rôle d'instance de planification. La CMM a notamment le devoir d'approuver une série de documents stratégiques concernant l'AMT (plan stratégique), la STM (PTI spécifique au métro et aux emprunts de plus de cinq ans) et le *Plan métropolitain d'aménagement et de développement* (PMAD). Elle ne dispose que d'un rôle consultatif sur les prolongements du métro. Trois membres du conseil d'administration de l'AMT sont désignés par la CMM, mais la désignation métropolitaine demeure minoritaire face aux quatre membres nommés par le gouvernement. Comme les décisions de l'AMT se prennent à la majorité simple, le gouvernement dispose du dernier mot au sein du processus décisionnel de l'AMT. La CMM est totalement absente du financement direct du métro.

MTQ : financement et planification

Le MTQ finance les programmes d'aide financière aux transports collectifs. En ce sens, il détermine les conditions d'attribution d'une aide financière à une autorité organisatrice de transport. Il contribue à la hauteur de 110 millions de dollars (9 pour cent) du budget de la STM via le *Programme d'aide gouvernementale à l'amélioration des services en transport en commun* (PAGASTC) et le *Programme d'aide gouvernementale au transport adapté aux personnes handicapées* (PAGTAPH), et verse une subvention variant entre 50 et 100 pour cent des dépenses d'immobilisation via le *Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes* (PAGTCP). Ceci lui confère un contrôle non négligeable sur le financement des immobilisations du métro. Le MTQ a également le dernier mot sur le *Plan stratégique de développement du transport métropolitain* de l'AMT, soumis dans un premier temps à la CMM, qui le soumet par la suite au MTQ.

SOFIL : financement

La SOFIL a été créée dans le seul but d'aider financièrement les organismes municipaux dans la réalisation de projets d'infrastructures²³. Par conséquent, elle ne possède qu'un rôle lié au financement, autant pour les dépenses d'exploitation (paiement au comptant ou remboursement du service de la dette) que pour les dépenses d'immobilisation. La SOFIL verse 67 millions de dollars (5 pour cent) à la STM pour le service de la dette et contribue entre 75 et 85 pour cent aux dépenses admissibles pour les immobilisations de la STM via le *Programme d'aide aux immobilisations en transport en commun* (PAITC). Sous

²³ Les revenus de la SOFIL proviennent de quatre sources. La première est issue d'une partie des recettes du *Fonds de la taxe sur l'essence* qui est constituée de la taxe d'accise fédérale sur l'essence. Ce fonds a été élaboré en 2007 et fait partie d'un plan de financement de plus grande envergure : le plan *Chantiers Canada*. La deuxième est provinciale et provient du droit spécial d'immatriculation sur les véhicules énergivores. Ce droit varie entre 30,50 dollars et 152,00 dollars sur les véhicules de forte cylindrée ultérieurs à l'année 1995. La troisième tire son origine des contributions que le gouvernement québécois s'est engagé à verser à la SOFIL. Enfin, la quatrième concerne les revenus de placement engendrés par les intérêts.

l'influence du MTQ, la SOFIL autorise les versements d'aide financière aux AOT, donnant un poids supplémentaire au ministère.

STM : financement

La Société de transport de Montréal établit par règlement le tarif des titres de transport; il lui est alors possible d'augmenter significativement ses revenus, lorsque nécessaire. Elle détient également la filiale commerciale *Transgesco*, génératrice de revenus par la location et la gestion d'espaces commerciaux et publicitaires, entre autres. Actuellement, la société subvient à ses besoins financiers dans une proportion de 44 pour cent, dont 525 millions de dollars provient des usagers et 36 millions de dollars provient de *Transgesco*, pour un total de 561 millions de dollars. Ce pouvoir discrétionnaire lui donne une latitude importante quant à l'autonomie de son financement. La STM est de plus responsable de renflouer le manque à gagner des subventions octroyées pour les immobilisations, qui varie généralement entre 75 et 85 pour cent. La STM doit alors financer le solde de 15 à 25 pour cent. Aucun pouvoir en matière de planification ne lui est cependant attribué, puisqu'elle relève de l'agglomération de Montréal, contrôlée par la Ville de Montréal.

Municipalités locales hors de l'agglomération de Montréal : désignation

Les municipalités locales comprises à l'intérieur du territoire de l'AMT, mais à l'extérieur de l'agglomération de Montréal, ne contribuent plus directement au financement depuis le 1^{er} janvier 2012²⁴. Elles y contribuent cependant de manière indirecte via le *Fonds des contributions des automobilistes au transport en commun* (FCATC), versé à la STM par l'AMT. Cette contribution plus que marginale et payée par les automobilistes, et non pas par les municipalités, soustrait les entités municipales locales de toute obligation de financement du métro. Les municipalités locales hors de l'agglomération de Montréal disposent par contre du pouvoir de sélectionner 14 des 28 membres qui siègent au conseil d'administration de la CMM. Ce pouvoir n'est cependant guère concluant, car il n'existe aucune cohésion entre les municipalités de la couronne sud, de la couronne nord, de Laval et de Longueuil, à l'exception de leur réticence soutenue à contribuer davantage au métro de Montréal. On sait par ailleurs que les décisions au sein de la CMM doivent faire l'objet de négociations constantes entre les acteurs, puisqu'aucun d'entre eux ne détient la majorité des voix au conseil.

Agglomération de Montréal : financement, planification et désignation

²⁴ Une entente adoptée le 22 février 2007 par la CMM (*Entente sur le déficit métropolisable du métro*) prévoyait que les municipalités situées à l'extérieur du territoire de l'agglomération de Montréal devaient contribuer au financement du métro pour les années 2007 à 2011 (*Loi sur l'Agence métropolitaine de transport* (L.R.Q., c. A-7.02; art. 48).

L'agglomération de Montréal joue un rôle majeur dans la gouverne du financement du métro sur les trois plans. Elle contribue tout d'abord pour 388 millions de dollars (31 pour cent) du budget de la STM par la cotisation des municipalités constituantes en fonction de leur potentiel fiscal respectif. Ensuite, puisque les municipalités sont garantes des sociétés municipales, l'agglomération doit approuver le budget et le Programme triennal d'immobilisations (PTI) de la STM. Enfin, l'agglomération de Montréal désigne l'ensemble des dix membres qui siègent au conseil d'administration de la société. En somme, l'agglomération contrôle complètement le conseil d'administration de la STM, prend la décision finale sur les documents stratégiques et contribue au tiers du budget de la société. L'agglomération désigne de plus 14 des 28 membres de la CMM, dont 11 en provenance de la Ville de Montréal. Bien que l'agglomération détienne le plus grand nombre de membres au sein du conseil de la CMM, il reste insuffisant pour obtenir une majorité.

Gouvernement du Québec : financement, planification et désignation

Le gouvernement du Québec agit de manière indirecte, mais forte, sur l'organisation des activités et des infrastructures du métro de Montréal. À titre de gouvernement provincial, il possède une influence sur plusieurs aspects affectant l'infrastructure de transport. Tout d'abord, son impact est considérable sur l'attribution des subventions accordées au métro via le MTQ. Le gouvernement possède également un droit de regard sur le plan d'investissement de la SOFIL, ainsi que sur le plan stratégique et le budget du MTQ. C'est d'ailleurs lui qui désigne les membres du conseil d'administration de la SOFIL, le ministre des Transports, et quatre des sept membres du conseil d'administration de l'AMT. Nous avons aussi vu que le gouvernement du Québec autorise et finance les prolongements du métro (tracé et financement) par l'entremise de l'AMT.

Constats généraux

Une surenchère de gouvernance

Les contributions de chaque organisation, autant en matière de financement des dépenses d'exploitation et d'immobilisation qu'en matière de planification, donnent des éléments de réponse quant à la gouvernance financière du métro. Les constats que l'on peut tirer de l'ensemble de ces résultats sont plutôt déconcertants : les pouvoirs et compétences sur le métro de Montréal sont à ce point éclatés qu'il est impossible d'en tirer une direction claire. Le métro de Montréal fait l'objet d'une surenchère de gouvernance et d'un déficit de gouverne. Le caractère névralgique et métropolitain de l'infrastructure est, dans un certain sens, renié par la structure de gouvernance du métro.

Il ressort de cette analyse que le **financement des dépenses d'exploitation** du métro provient de nombreuses sources enchevêtrées. Tout d'abord, l'échelle provinciale représente 14 pour cent du budget, avec l'attribution de subventions gouvernementales. Ensuite, l'échelle métropolitaine (AMT), contrôlée par le niveau provincial, contribue à

raison de 11 pour cent. Enfin, le financement des dépenses d'exploitation provient en grande partie de l'échelle régionale (agglomération de Montréal et STM), contribuant pour 75 pour cent du budget annuel de la STM. Les deux organisations sont cependant contrôlées par l'échelle locale, puisque le conseil d'administration de l'agglomération est sous l'emprise de la Ville de Montréal, qui détient 87 pour cent des voix. Sachant également que la nomination des membres qui composent le conseil d'administration de la STM relève de l'agglomération, la Ville de Montréal dispose ainsi majoritairement du contrôle du financement des dépenses d'exploitation, mais en assume en même temps le fardeau. Le financement des dépenses d'exploitation provient donc en grande majorité de l'échelle régionale de l'île de Montréal, contrôlée majoritairement par le palier local de la Ville de Montréal.

Le **financement des dépenses d'immobilisation** (acquisition et entretien des infrastructures) de la STM fait l'objet d'un contrôle plus ciblé, mais cette fois-ci en bi-passant les autorités métropolitaines d'une infrastructure qui devrait essentiellement se jouer à cette échelle. Les dépenses admissibles sont financées à hauteur de 50 à 85 pour cent par des programmes subventionnaires²⁵ en provenance des autorités provinciales. La STM (échelle régionale contrôlée par l'échelle locale) doit par contre éponger la différence, soit entre 0 et 50 pour cent de la facture. Les prolongements du métro, dont l'impact est majeur en matière d'aménagement du territoire et de développement immobilier, résidentiel et économique de la métropole, sont quant à eux entièrement financés par le gouvernement du Québec. La STM demeure donc fortement soumise à l'échelle provinciale pour le développement et l'entretien des infrastructures du métro. Les municipalités du territoire métropolitain de la CMM sont, de leurs côtés, libérées de toute responsabilité financière directe.

Moins d'acteurs sont présents sur l'échiquier de la **planification**. Dans un premier temps, les prolongements du métro sont planifiés et réalisés à l'échelle métropolitaine par l'AMT, mais aux conditions fixées par le gouvernement provincial. La CMM (échelle métropolitaine) n'a qu'un rôle de consultation sur la planification des prolongements. Dans un deuxième temps, l'adoption des documents stratégiques associés au métro relève de deux organisations : la CMM et l'agglomération de Montréal (échelle régionale). La première est chargée d'approuver le plan stratégique, la section du PTI spécifique aux immobilisations afférentes au métro et les emprunts de plus de cinq ans de la STM. La seconde doit approuver le budget ainsi que le PTI de la STM. La planification est ainsi répartie entre trois organisations, chacune intervenant sur un volet stratégique : le gouvernement du Québec développe le métro; la CMM adopte les priorités stratégiques sous-jacentes et approuve le PTI des immobilisations du métro ainsi que les emprunts de plus de cinq ans; tandis que l'agglomération de Montréal approuve les documents financiers tels que le budget et le PTI de la STM. La dispersion des compétences en la matière ne permet pas d'identifier un acteur plus influent quant à la planification financière du métro.

²⁵ Il s'agit du PAITC de la SOFIL (qui relève du gouvernement du Québec) et du PAGTCP du MTQ.

Tableau 3 : Le financement du métro de Montréal

Financement des dépenses d'exploitation du métro				
Organisation	Échelle d'intervention	Échelle de contrôle	Contribution	Total des contributions
STM	Régionale	Locale	561M\$	949M\$ (75%)
Agglomération de Montréal			388M\$	
AMT	Métropolitaine	Provinciale	137M\$	122M\$ (11%)
MTQ	Provinciale		110M\$ (PAGASTC, PAGTAPH)	177M\$ (14%)
SOFIL			67M\$	
Financement des dépenses d'immobilisation du métro				
Organisation	Échelle d'intervention	Échelle de contrôle	Contribution	Total des contributions
STM	Régionale	Locale et métropolitaine	15 à 25%	15 à 25%
MTQ	Provinciale	Provinciale	50 à 100% (PAGTCP)	50 à 100%
SOFIL (MTQ)			75 à 85% (PAITC)	
Gouvernement du Québec (AMT)			100% (prolongements)	
Planification du métro				
Organisation	Échelle d'intervention	Échelle de contrôle	Objet	Total des contributions
Agglomération de Montréal	Régionale	Locale	Budget et PTI (STM)	-
CMM	Métropolitaine	Métropolitaine	Plan stratégique (AMT), PTI métro (STM), emprunt + 5 ans (STM), PMAD (CMM)	-
AMT		Provinciale	Prolongements	-

Gouvernement du Québec	Provinciale			
------------------------	-------------	--	--	--

Un financement éclaté qui épargne toutefois les couronnes nord et sud

En fin de compte, cette analyse fait apparaître une incongruité dans le dossier du financement du métro de Montréal, reniant le caractère métropolitain de l'infrastructure. Hors de l'île de Montréal, non seulement les municipalités directement desservies par le métro sont libérées de toute contribution financière au fonctionnement de l'infrastructure, mais c'est aussi le cas pour les autres municipalités de la CMM. Rappelons que le 22 février 2007, les municipalités de la CMM avaient pourtant adopté à l'unanimité une entente de principe (décret 1093-2007) avec le gouvernement du Québec pour reconnaître le rayonnement métropolitain du métro. Elles avaient par le fait même reconnu la nécessité d'un financement de l'infrastructure par l'ensemble des municipalités constituantes de la CMM. Cette entente statuait sur le déficit métropolisable²⁶ du métro de Montréal pour la période 2007-2011, évalué à une moyenne annuelle de 39 millions de dollars. Outre le fait que le gouvernement du Québec offrait une subvention de 8 millions de dollars (21 pour cent de 39 millions de dollars), les règles de partage entre les municipalités locales étaient dictées en fonction de l'achalandage du réseau de métro par le lieu d'attache des passagers. L'agglomération de Montréal s'acquittait donc de la plus grande part du déficit avec 25 millions de dollars (64 pour cent). Les municipalités hors de l'agglomération de Montréal comblaient le montant restant, soit 6 millions de dollars (15 pour cent), dont 1,5 million de dollars (4 pour cent) pour Laval et 2,5 millions de dollars (6,5 pour cent) pour Longueuil. Durant cette période, la STM a ainsi reçu un peu plus de 8 millions de dollars (moins de 1 pour cent de son budget global) des municipalités hors de l'agglomération de Montréal. À son échéance, l'entente n'a pas été reconduite. Les municipalités locales hors de l'agglomération de Montréal sont donc à nouveau libérées de toute responsabilité financière concernant le métro de Montréal. Si la mission métropolitaine du métro semblait acquise il y a quelques années, tout porte à croire aujourd'hui que la gouvernance déficiente dans laquelle est embourbé le développement du métro a eu raison de la conviction politique des élus locaux. La métropolisation de cette importante infrastructure de transport est, encore une fois, remise à demain.

²⁶ Le déficit métropolisable est la différence entre les revenus et les dépenses de la STM attribués au métro de Montréal, incluant la dette actuelle et future de la STM. La dette passée de la STCUM est compensée par une subvention gouvernementale, les municipalités n'ont donc pas à y contribuer.

Conclusion

Cette étude a permis d'étudier la gouvernance en termes de modes d'organisation, de contrôle et d'exercice des pouvoirs et des compétences en matière de financement du métro de Montréal, dans l'espoir de dégager une meilleure compréhension des responsabilités de cette importante infrastructure de transport en commun. La complexification de la gouvernance municipale de la région métropolitaine montréalaise, au cours des dernières réformes, a étendu ses effets jusque dans la gouvernance du métro de Montréal. On avait peu étudié les effets de cette complexification sur le financement et le contrôle des instances de transport collectif. Dans le but d'éclaircir cette piste de recherche, nous avons proposé de joindre les deux principaux courants qui émergent des écrits concernant la gouvernance.

Le premier se veut opérationnel et axe l'analyse sur la compréhension du fonctionnement d'un système. Cette façon de concevoir la gouvernance a permis de faire ressortir que le financement des activités et des infrastructures du métro souffre d'une répartition hypertrophiée des compétences. En effet, le rôle des organisations impliquées se chevauche et s'entrelace, tout en établissant des liens souvent déterminants avec le niveau provincial, qui garde la main haute sur plusieurs décisions stratégiques sous couvert d'une concertation métropolitaine et régionale en mal d'articulation claire.

Le deuxième est conceptuel et cherche à soulever les problèmes liés à l'interaction des acteurs. En ce sens, notre recherche montre que la gouvernance du métro de Montréal est d'une complexité déconcertante et ne favorise ni un développement cohérent ni une saine gestion financière des activités et des infrastructures. Cette situation compromet tout développement futur du métro. Pour élucider cette problématique, nous avons cherché à comprendre qui contrôle le financement du métro de Montréal par l'entremise d'une analyse des outils juridiques, passant au crible les dispositions législatives qui régissent le domaine des transports collectifs et le domaine municipal dans la région métropolitaine.

Les données colligées ont permis de dégager que les modes d'organisation, de contrôle et d'exercice des pouvoirs et des compétences en matière de financement des activités et des infrastructures du métro de Montréal sont éclatés, et ce, sous trois aspects organisationnels. Le premier concerne le financement des dépenses d'exploitation, où la Ville de Montréal (échelle locale), agissant par le biais du conseil d'agglomération de Montréal (échelle régionale), prédomine. On constate du même coup que les instances municipales hors de l'île de Montréal sont libérées de tout financement direct du métro de Montréal qui, pourtant, dessert directement les populations des territoires de la Ville de Laval et de l'agglomération de Longueuil. Le deuxième aspect vise le financement des dépenses d'immobilisation, où le gouvernement du Québec (échelle provinciale) prédomine, par l'entremise de l'AMT (échelle métropolitaine). Le troisième touche la planification, où la Ville de Montréal (échelle locale), agissant par le biais du conseil d'agglomération de Montréal (échelle régionale), la CMM (échelle métropolitaine) et le gouvernement du Québec (échelle provinciale) se partagent divers aspects du contrôle.

Les acteurs clés reliés au contrôle du financement du métro de Montréal sont donc la Ville de Montréal (agglomération de Montréal), le gouvernement du Québec (AMT) et,

dans une moindre mesure, la CMM. Dans quelle proportion chacune de ces organisations a-t-elle plus de contrôle qu'une autre dans l'ensemble des aspects organisationnels du financement? Impossible d'apporter une réponse claire à cette question. Une analyse du contrôle informel, liée aux diverses formes de relations de pouvoir non conventionnées, pourrait peut-être ajouter un autre élément de complexité à la réponse.

Il serait toutefois sans doute plus sage de reconnaître tout de suite qu'une gouvernance formelle qui défie tout entendement contrevient déjà assez aux normes élémentaires de la transparence démocratique. Les autorités gouvernementales supérieures ont implanté, au fil des années, un système où le flux d'organisations impliquées s'avère toujours plus grand. Le robinet semble toujours ouvert avec l'annonce récente par le gouvernement provincial de la venue d'un nouveau joueur dans le monde des transports collectifs : la Caisse de dépôt et placement du Québec²⁷. L'ajout d'une nouvelle instance dans un système où un cadre légal cohérent peine à s'articuler confirme, encore une fois, l'hypothèse que la surenchère de gouvernance associée au déficit de gouverne, mis en exergue par cette étude, pourrait mener à un effet d'impasse bloquant la voie à des décisions mieux éclairées pour le développement de la grande région métropolitaine montréalaise.

Si tous reconnaissent que l'électeur montréalais a de la difficulté à se retrouver dans la gouverne municipale, on peut aussi conclure qu'il lui est impossible de savoir qui conduit le métro de Montréal et où il le mène. Quant aux passagers de Laval ou de Longueuil, sans parler des autres passagers des couronnes nord et sud de Montréal, savent-ils seulement que le coût de leur titre de transport, même majoré pour entrer sur l'île de Montréal, n'est pas à la hauteur du bénéfice qu'il en tire, puisque leur municipalité de rattachement n'assume aucune responsabilité collective quant au financement de cette infrastructure essentielle à sa vie métropolitaine?

Pascal Lavoie est doctorant en études urbaines à l'Université du Québec à Montréal. Il détient un baccalauréat en urbanisme de l'UQAM et une maîtrise en administration publique (analyse et développement des organisations) de l'ENAP.

Marie-Claude Prémont est professeure titulaire à l'École Nationale d'Administration publique. Titulaire d'un doctorat en droit de l'Université Laval, elle est membre de l'Ordre des ingénieurs du Québec et du Barreau du Québec.

²⁷ En janvier 2015, le gouvernement du Québec a annoncé un partenariat avec la Caisse de dépôt et placement du Québec, un gestionnaire de fonds institutionnels. Selon l'entente, le gouvernement du Québec identifiera les projets d'infrastructures que la Caisse pourra prendre en charge. Si cette dernière juge que les projets peuvent lui assurer un rendement commercial suffisant, elle pourra en assurer la planification, le financement, la mise en œuvre et l'exploitation.

Bibliographie

- Agence métropolitaine de transport. 2008. « Enquête Origine-Destination 2008. La mobilité des personnes dans la région de Montréal ». Page consultée le 4 février 2014.
- Agence métropolitaine de transport. 2013. « Programme triennal d'immobilisation 2013-2014-2015 ». Page consultée le 4 février 2014.
- Agence métropolitaine de transport. 2011. « Rapport d'activité 2011 ». Page consultée le 4 février 2014.
- Agence métropolitaine de transport. 2013. « Budget d'exploitation 2013 ». Page consultée le 4 février 2014 (en ligne)
http://amt.qc.ca/uploadedFiles/AMT/Site_Corpo/Nouvelles_et_Publications/sectiondoc2/AMT_Budget-exploitation-2013.pdf.
- Albalade, Daniel, Germà Bel et Joan Calzada. 2010. « Urban transport governance reform in Barcelona ». Page consultée le 12 juin 2014 (en ligne)
http://www.ub.edu/irea/working_papers/2010/201009.pdf.
- Altshuler, Alan. 2010. « Equity, Pricing, and Surface Transportation Politics ». *Urban Affairs Review*, vol. 46, n° 2 : 155-179.
- Baron, Catherine. 2003. « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique » *Droit et société*, vol. 2, n° 54 : 329-349.
- Bell, Stephen et Andrew Hindmoor. 2009. *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*. New York, NY : Cambridge University Press.
- Bernard, Louis. 2000. « Regroupements municipaux dans la région métropolitaine de Montréal ». Québec, QC : Ministère des Affaires municipales et de la Métropole.
- Bernard, Louis. 2002. « Révision du cadre financier du transport en commun au Québec : Montréal » Page consultée le 4 février 2014 (en ligne)
<http://www.bv.transports.gouv.qc.ca/mono/0815700.pdf>.
- Bherer, Laurence et Jean-Pierre Collin. 2008. « Étude comparative des modèles de gouvernance et de financement en transport collectif métropolitain ». Page consultée le 12 juin 2014 (en ligne)
http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/etude_transport_20081125.pdf.
- Bruzelius, Nils, Bent Flyvbjerg et Werner Rothengatter. 2002. « Big decisions, big risks: improving accountability in mega projects ». *International Review of Administrative Sciences*, 64 : 423-440.
- Burdeau, Georges. 2010. *Légalité*. Paris, FR : Encyclopédie Universalis.
- Chambre de commerce du Montréal métropolitain (CCMM). 2010. « Le transport en commun: Au cœur du développement économique de Montréal ». Page consultée le 4

mai 2014 (en ligne)

http://www.cmm.qc.ca/documents/etudes/2010_2011/10_11_26_ccmm_etude-transport_fr.pdf.

Chevallier, Jacques. 2010. *L'État de droit*. Paris, FR : Montchrestien.

Communauté métropolitaine de Montréal. 2005. « Bâtir une communauté responsable : Optimiser le transport en commun dans la CMM. Un projet de décentralisation de la Communauté métropolitaine de Montréal ». Page consultée le 4 février 2014 (en ligne) http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/transport-en-commun002.pdf.

Communauté métropolitaine de Montréal. 2012. « Plan métropolitain d'aménagement et de développement : Un grand Montréal attractif, compétitif et durable ». Page consultée le 23 décembre 2014 (en ligne) http://pmad.ca/fileadmin/user_upload/pmad2012/documentation/20120530_PMAD.pdf.

Communauté métropolitaine de Montréal. 2013. « Prévisions budgétaires 2013 ». Page consultée le 4 février 2014 (en ligne) http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/Budget2013.pdf.

Côté, Louis. 2011. « Les modèles de gouvernance ». Nelson Michaud (éd.). *Secrets d'États? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*. Québec, QC : Presses de l'Université Laval, p. 41-59.

Dahl, Robert. 1961. *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*. New Haven, CN : Yale University Press.

Dancause, Luc. 2009. « Le rôle des élus auprès des corporations de développement économique communautaire : Des acteurs inscrits dans les réseaux et la gouvernance du développement économique local ». Montréal, QC : Université du Québec à Montréal.

DeCorla-Souza, Patrick. 2006. « A Self-Financing, Multimodal, Public-Private Partnership Approach to Restore Metropolitan Mobility ». *Public Works Management & Policy*, vol. 10, n° 3 : 235-241.

DeCorla-Souza, Patrick. 2008. « A New Approach to Finance Metropolitan Transportation and Ensure System Performance ». *Public Works Management & Policy*, vol. 13, n° 1 : 75-84.

Dörry, Sabine et Antoine Decoville. 2013. « Governance and transportation policy networks in the crossborder metropolitan region of Luxembourg: A social network analysis ». *European Urban and Regional Studies*, 0 (0) 1-17.

Équiterre et Vivre en ville. 2009. « Turcot : Dépasser le complexe. Projet de reconstruction du complexe Turcot à Montréal, Montréal-Ouest et Westmount ». Page consultée le 12 juin 2014 (en ligne) http://www.equiterre.org/sites/fichiers/Memoire_Turcot_20.pdf.

- Gaudin, Jean-Pierre. 2002. *Pourquoi la gouvernance?* Paris, FR : Presses de sciences politiques.
- Gélinas, André. 2003. *L'administration centrale et le cadre de gestion : les ministères, les organismes, les agences, les appareils centraux.* Québec, QC : Presses de l'Université Laval.
- Gravel, Robert. 2004. « La gouvernance municipale : Fusion... défusion... confusion... adhésion... ». Robert Bernier (éd.). *L'État québécois au XXI^e siècle.* Sainte-Foy, QC : Presses de l'Université du Québec, 327-349.
- Groupe de travail sur les enjeux de gouvernance et de fiscalité de Montréal. 2010. « Une métropole à la hauteur de nos aspirations ». Page consultée le 4 février 2014 (en ligne) http://www.cmm.qc.ca/documents/memoires/2009_2010/10_03_31_rapport-gouvernance-fiscalite.pdf.
- Hamel, Pierre et Bernard Jouve. 2006. *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique.* Montréal, QC : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Hassenteufel, Patrick. 2008. *Sociologie politique: L'action publique.* Paris, FR : Arman Colin.
- Hess, Daniel Baldwin et Peter Lombardi. 2005. « Governmental Subsidies for Public Transit: History, Current Issues, and Recent Evidence ». *Public Works Management & Policy*, vol. 10, n^o 2 : 138-156.
- Hollar, Donna et William Rasdorf. 2013. « Predictive Modeling for Transportation Infrastructure Preconstruction Costs ». *Public Works Management & Policy*, vol. 18, n^o 4 : 304-321.
- Hysing, Erik. 2009. « From Government to Governance? A Comparison of Environmental Governing in Swedish Forestry and Transport ». *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 22, n^o 4 : 647-672.
- Issalys, Pierre et Denis Lemieux. 2009. *L'action gouvernementale : Précis de droit des institutions administratives.* Cowansville, QC : Éditions Yvon Blais.
- Jacobson, Charles et Joel Tarr. 1996. « Patterns and Policy Choices in Infrastructure History: The United States, France, and Great Britain ». *Public Works Management & Policy*, vol. 1, n^o 1 : 60-75.
- Jonas, Andrew, Andrew Goetz and Sutapa Bhattacharjee. 2013. « City-regionalism as a Politics of Collective Provision: Regional Transport Infrastructure in Denver, USA ». *Urban Studies*, p. 1-22.
- Jouve, Bernard. 2003. *La gouvernance urbaine en question.* Paris, FR : Elsevier.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay et Massimo Mastruzzi. 2009. « Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008 ». Page consultée le 12 juin 2014 (en ligne)

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4170/WPS4978.pdf?sequence=1>.

Keating, Michael. 1995. « Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice ». David Judge, Gerry Stoker et Harold Wolman (éd.). *Theories of Urban Politics*. Londres, R.-U. : Sage Publications, p. 117-134.

Keating, Michael. 2001. « Governing Cities and Regions: Territorial Restructuring in a Global Age ». Allen J. Scott (éd.). *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford, R.-U. : Oxford University Press, p. 371-390.

Kooiman, Jan. 1993. *Modern Governance: New Government-society Interactions*. Newbury Park, CA : Sage.

Kübler, Daniel et Philippe Koch. 2008. « Re-scaling network governance. The evolution of public transport management in two Swiss agglomerations ». *Flux*, vol. 2-3, n° 72-73 : 108-119.

Kübler, Daniel et Mariona Tomàs. 2010. « Jeux d'échelles et démocratie métropolitaine : Leçons montréalaises ». *Pôle Sud*, vol. 1, n° 32 : 35-45.

Le Galès, Patrick. 1993. *Politiques urbaines et développement local : une comparaison franco-britannique*. Paris, FR : L'Harmattan.

Le Galès, Patrick. 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ». *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1 : 57-95.

Majumdar, Sarmistha, Colleen Moynihan et Jason Pierce. 2009. « Public Collaboration in Transportation : A Case Study ». *Public Works Management & Policy*, vol. 14, n° 1 : 55-80.

MacKinnon, Danny et Jon Shaw. 2010. « New state spaces, agency and scale: devolution and the regionalisation of transport governance in Scotland ». *Antipode: A Radical Journal of Geography*, vol. 42, n° 5 : 1226-1252.

Meligrana, John. 1999. « Toward regional transportation governance: A case study of Greater Vancouver ». *Transportation*, vol. 26 : 359-380.

Nelles, Jen. 2013. « Regionalism Redux: Exploring the Impact of Federal Grants on Mass Public Transit Governance and Political Capacity in Metropolitan Detroit ». *Urban Affairs Review*, vol. 49, n° 2 : 220-253.

Organisation de coopération et de développement économiques. 2004. « Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE ». Page consultée le 4 février 2014 (en ligne) <http://www.oecd.org/fr/gouvernementdentreprise/ae/principesdegouvernementdentreprise/31652074.PDF>.

Owens, John, Junyong Ahn, Jennifer Shane, Kelly Strong et Douglas Gransberg. 2012. « Defining Complex Project Management of Large U.S. Transportation Projects: A Comparative Case Study Analysis ». *Public Works Management & Policy*, vol. 17, n° 2 : 170-188.

Pierre, Jon et Guy Peters. 2005. *Governing Complex Societies : Trajectories and Scenarios*. New York, NY : Palgrave Macmillan.

Prémont, Marie-Claude. 2009. « Les échelles municipales et la répartition des compétences locales au Québec ». *Revue Lamy collectivités territoriales*, Avril : 69-75.

Price, Willard. 2002. « Innovation in Public Finance : Implications for the Nation's Infrastructure ». *Public Works Management Policy*, vol. 7, n° 1 : 63-78.

Québec. 2013. « Charte de la ville de Montréal ». L.R.Q., chap. C-11.4. Québec : Éditeur officiel du Québec.

Québec. 2013. « Code municipal du Québec ». L.R.Q., chap. C-27.1. Québec : Éditeur officiel du Québec.

Québec. 2013. « Loi concernant la taxe sur les carburants ». L.R.Q., chap. T-1. Québec : Éditeur officiel du Québec.

Québec. 2013. « Loi sur l'Agence métropolitaine de transport ». L.R.Q., chap. A-7.02. Québec : Éditeur officiel du Québec.

Québec. 2013. « Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ». L.R.Q., chap. A-19.1. Québec : Éditeur officiel du Québec.

Québec. 2013. « Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations ». L.R.Q., chap. E-20.001. Québec : Éditeur officiel du Québec.

Québec. 2013. « Loi sur l'organisation territoriale municipale ». L.R.Q., chap. O-9. Québec : Éditeur officiel du Québec.

Québec. 2013. « Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal ». L.R.Q., C-37.01. Québec : Éditeur officiel du Québec.

Québec. 2013. « Loi sur la fiscalité municipale ». L.R.Q., chap. F-2.1. Québec : Éditeur officiel du Québec.

Québec. 2013. « Loi sur la Société de financement des infrastructures locales du Québec ». L.R.Q., chap. S-11.0102. Québec : Éditeur officiel du Québec.

Québec. 2013. « Loi sur le ministère des Transports ». L.R.Q., chap. M-28. Québec : Éditeur officiel du Québec.

Québec. 2013. « Loi sur les cités et villes ». L.R.Q., chap. C-19. Québec : Éditeur officiel du Québec.

- Québec. 2013. « *Loi sur les compétences municipales* ». L.R.Q., chap. C-47.1. Québec : Éditeur officiel du Québec.
- Québec. 2013. « *Loi sur les sociétés de transport en commun* ». L.R.Q., chap. S-30.01. Québec : Éditeur officiel du Québec.
- Québec. 2013. « *Loi sur les transports* ». L.R.Q., chap. T-12. Québec : Éditeur officiel du Québec.
- Rybeck, Rick. 2004. « Using Value Capture to Finance Infrastructure and Encourage Compact Development ». *Public Works Management & Policy*, vol. 8, n° 4 : 249-260.
- Simoulin, Vincent. 2003. « La gouvernance et l'action publique : Le succès d'une forme simmélienne ». *Droit et société*, vol. 2, n° 54 : 307-326.
- Siemiatycki, Matti et Jonathan Friedman. 2012. « The Trade-offs of Transferring Traffic Demand Risk on Transit Public-Private Partnerships ». *Public Works Management and Policy*, vol. 17, n° 2 : 283-302.
- Snyder, Thomas et Martin Luby. 2013. « The Sale and Lease of Public Assets: Fiscal Savior or Sacrilege? ». *Public Works Management & Policy*, vol. 18, n° 3 : 204-228.
- Société de transport de Montréal. 2012. « Rapport d'activités 2012 ». Page consultée le 4 février 2014 (en ligne) <http://www.stm.info/sites/default/files/pdf/fr/ra2012.pdf>.
- Société de transport de Montréal. 2012. « Programme triennal d'immobilisation 2012-2014 ». Page consultée le 4 février 2014 (en ligne) http://www.stm.info/sites/default/files/pti_12-14.pdf.
- Société de transport de Montréal. 2013. « Budget 2013 ». Page consultée le 4 février 2014 (en ligne) <http://www.stm.info/sites/default/files/budget2013.pdf>.
- Sorensen, Paul et Brian Taylor. 2006. « Innovations in Road Finance : Examining the Growth in Electronic Tolling ». *Public Works Management & Policy*, vol. 11, n° 2 : 110-125.
- Stich, Bethany et Joseph H. Holland. 2011. « Using a Multiple Criteria Decision-Making Model to Streamline and Enhance NEPA and Public Participation Processes ». *Public Works Management & Policy*, vol. 16, n° 1 : 59-89.
- Stoker, Gerry. 1998. « Governance as Theory: Five Propositions ». *International Social Science Journal*, vol. 50, n° 155 : 17-28.
- Stoker, Gerry. 2011. « Was Local Governance Such A Good Idea : A Global Comparative Perspective ». *Public Administration*, vol. 89, n° 1 : 15-31.
- Visser, James. 2004. « Voluntary Regional Councils and the New Regionalism: Effective Governance in the Smaller Metropolis ». *Journal of Planning Education and Research*, vol. 24 : 51-63.

- Xu, Meng, Avishai Ceder, Ziyou Gao et Wei Guan. 2010. « Mass transit systems of Beijing: governance evolution and analysis ». *Transportation*, vol. 37 : 709-729.
- Yusuf, Juita-Elena, Lenahan O'Connell, Merl Hackbart et Gao Liu. 2010. « State Infrastructure Banks and Borrowing Costs for Transportation Projects ». *Public Finance Review*, vol. 38, n° 6 : 682-709.
- Zhao, Zhirong Jerry et Kerstin Larson. 2011. « Special Assessments as a Value Capture Strategy for Public Transit Finance ». *Public Works Management & Policy*, vol. 16, n° 4 : 320-340.

Annexe A : Liste des lois (23) analysées

Toutes les lois avaient valeur officielle le 1^{er} octobre 2013.

- Charte de la ville de Longueuil (L.R.Q., c. C-11.3)
- Charte de la ville de Montréal (L.R.Q., c. C-11.4)
- Code municipal du Québec (L.R.Q., c. C-27.1)
- *Loi sur l'administration publique (L.R.Q., c. A-6.01)*
- *Loi sur l'Agence métropolitaine de transport (L.R.Q., c. A-7.02)*
- *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., c. A-19.1)*
- *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations (L.R.Q., c. E-20.001)*
- *Loi sur l'organisation territoriale municipale (L.R.Q., c. O-9)*
- *Loi sur la Commission municipale (L.R.Q., c. C-35)*
- *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal (L.R.Q., c. C-37.01)*
- *Loi sur le développement durable (L.R.Q., c. D-8.1.1)*
- *Loi sur la fiscalité municipale (L.R.Q., c. F-2.1)*
- *Loi sur la Société de financement des infrastructures locales du Québec (L.R.Q. c. S-11.0102)*
- *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (L.R.Q., c. M-22.1)*
- *Loi sur le ministère des Transports (L.R.Q., c. M-28)*
- *Loi sur le traitement des élus municipaux (L.R.Q., c. T-11.001)*
- *Loi sur les cités et villes (L.R.Q., c. C-19)*
- *Loi sur les compétences municipales (L.R.Q., c. C-47.1)*
- *Loi sur les conseils intermunicipaux de transport dans la région de Montréal (L.R.Q., c. C-60.1)*
- *Loi sur les dettes et les emprunts municipaux (L.R.Q., c. D-7)*
- *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (L.R.Q., c. E-2.2)*
- *Loi sur les sociétés de transport en commun (L.R.Q., c. S-30.01)*

- *Loi sur les transports (L.R.Q., c. T-12)*

Annexe B : Structure de la gouvernance du métro de Montréal en matière de financement

