

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

10^e Colloque de la Relève VRM

INRS-UCS, Montréal

21-22 mai 2013

Dominic Villeneuve

Maîtrise ès arts - Administration publique

École d'études politiques

Université d'Ottawa

Anne Mévellec

dominic.villeneuve@live.ca

Plusieurs villes d'Europe et d'Amérique du Nord se sont récemment dotées de nouveaux systèmes de tramways. Certains parlent d'ailleurs d'une renaissance de ce mode de transport (Layton, 2002). Cette infrastructure mouvante, durable et très visible donne une image de dynamisme et de modernité aux villes qui l'ont implantée. Edmonton, Ottawa et Toronto prévoient se doter de nouvelles lignes de tramway. Jusqu'ici, les projets de tramways canadiens ont été construits et opérés sous la responsabilité et la gestion du secteur public. Cependant, ces villes proposent de réaliser leurs nouveaux projets en partenariat public-privé (PPP) or selon la littérature sur le développement des transports collectifs en Amérique du Nord, les PPP sont une rareté pour ce type de politiques publiques (Cohn, 2006; Phang, 2007, p. 214). En fait, au total 5 projets de tramways sont en cours au Canada et ils sont tous développés en mode PPP. Nous nous interrogeons sur cette nouvelle prédominance du mode partenariat public-privé dans la réalisation de nouvelles lignes de tramways au Canada en tant que changement radical et généralisé. Notre recherche tente de répondre à la question suivante : « Comment expliquer que les projets de développement de tramways au Canada qui étaient, jusqu'aux années 2000, toujours réalisés par le secteur public soient dorénavant réalisés en partenariat public-privé? Pourquoi observe-t-on une généralisation d'un phénomène rare en Amérique du Nord avant cette date? »

En analysant la manière dont trois autorités municipales (dans deux provinces) ont adopté le mode PPP, nous pouvons apporter des éléments d'explications quant à la généralisation de ce mode de gouvernance pour ces projets. Pour ce faire, nous formulons deux hypothèses : H1 : *la nouvelle prédominance de l'instrument PPP pour réaliser des tramways peut s'expliquer en partie grâce au mécanisme du **transfert** de politique.* H2 : *le PPP a su s'imposer en tant que nouvel **instrument** de politique publique dans le cas des tramways grâce à son caractère polyvalent.* À travers trois études de cas réalisées grâce à une analyse documentaire et mises en comparaison, nous vérifions ces deux hypothèses.

Cadre théorique

Lors de la recherche d'un ancrage théorique pour cette étude, nous avons tout d'abord tenté de trouver une théorie permettant d'expliquer et de prévoir la nouvelle prédominance des PPP pour les projets de tramways et le passage d'un avant « tout public » à un après « tout PPP ». Comme aucune théorie ne nous a semblé convaincante pour expliquer et prédire le phénomène qui nous intéresse, nous en sommes venus à construire notre propre cadre théorique à l'aide d'emprunts d'outils théoriques provenant de deux approches de l'Administration publique, celle du transfert de politique publique et celle par les instruments.

Transfert de politique

Dolowitz & Marsh (1996, p. 344) définissent le transfert de politique en tant que : « [...] *a process in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions etc. in one time and/or place is used in the development of policies, administrative arrangements and institutions in another time and/or place* ». Les transferts volontaires comprendraient les cas où des politiques mises en œuvre ailleurs ont été examinées par les acteurs politiques pour leur utilisation potentielle dans un autre système politique (ibid., p. 345). Les transferts coercitifs seraient ceux où un gouvernement force (de façon explicite ou non) un

autre à adopter une politique publique particulière (ibid., p. 347). Par exemple, le gouvernement fédéral s'engageant dans un traité international qui force les gouvernements provinciaux à agir d'une certaine façon.

Approche par les instruments

Plusieurs auteurs se sont penchés sur les instruments de politiques d'un point de vue fonctionnaliste. Selon les tenants de cette littérature, les instruments sont perçus sous un angle fonctionnaliste, on les choisit de façon plutôt rationnelle selon leurs fonctions (P. Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 3). Une des définitions fréquemment utilisées est celle de Howlett (1991, p. 2) qui indique que les instruments de politique sont : « [...] *the generic term provided to encompass the myriad techniques at the disposal of governments to implement their public policy objectives* » Howlett (ibid., p. 4) nous indique que le choix d'instrument par les décideurs politiques est circonscrit par les conditions sociales, économiques et politiques entourant l'adoption de la politique. Le choix des instruments est donc contraint à certains instruments ou un instrument en particulier peut être fortement encouragé par le contexte spécifique (idem). En plus de ceux qui classifient les types d'instruments selon l'approche fonctionnaliste, certains se sont penchés en particulier sur les effets des instruments et les relations de pouvoirs qu'ils articulent. Les tenants de cette approche considèrent que les instruments peuvent révéler des changements de l'action publique et permettent d'analyser les transformations de l'État contemporain (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 357). Cette approche sociologique de l'action publique par les instruments est caractérisée par Lascoumes & Le Galès. Ils définissent les instruments comme : « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (ibid., p. 13). Le choix du type d'instrument, ses

propriétés spécifiques et la justification que les acteurs donnent pour expliquer ce choix sont importants pour Lascoumes & Le Galès qui les considèrent « plus révélateurs que les exposés des motifs et les rationalisations discursives ultérieures » (ibid., p. 28).

Méthodologie

Dans le but de permettre à notre analyse de tirer des conclusions générales sur les projets de tramways au Canada, nous avons décidé de traiter de multiples cas et de tenter de monter en généralité dans l'intention d'obtenir des conclusions valides pour le Canada. Il nous a donc fallu considérer des cas dans plusieurs provinces. Mais il n'y a présentement que 5 projets de tramways en cours de développement au Canada¹ et ils sont tous en PPP. Dès lors, nous avons choisi d'en étudier au moins 3, dans au moins 2 provinces. Suite à une évaluation de la documentation disponible pour les 5 cas, nous avons sélectionné 3 projets de tramways qui sont en cours de développement : la ligne *Southwest LRT* à Edmonton, la *ligne de la Confédération* à Ottawa et la ligne *Crosstown* à Toronto. Pour chacun de ces nouveaux tramways en PPP, nous avons élaboré une étude de cas présentant l'historique du projet, son contexte politique ainsi que le processus décisionnel menant au choix du PPP pour la mise en place d'une nouvelle ligne de tramway. Pour produire chaque étude de cas, nous avons fait appel aux documents officiels, aux délibérations des gouvernements locaux et à la presse écrite locale. Ensuite, les trois études de cas et le cas de Vancouver déjà documenté dans la littérature scientifique ont été comparés pour identifier les points en commun et les divergences.

¹ Burnaby, Edmonton, Ottawa, Toronto et Waterloo

Analyse et résultats

À travers la construction de nos études de cas, nous avons pris en note les éléments propres à chacun des cas qui démontraient certains aspects du transfert de politique préalablement identifiés. Nous constatons que dans les trois cas étudiés ainsi que dans le cas de Vancouver, nous avons détecté plusieurs éléments identifiés comme indicateurs du transfert de politique. Nos résultats démontrent que le choix de développer les nouveaux tramways au Canada en mode PPP peut s'expliquer en partie grâce aux mécanismes du transfert de politique s'appuyant tant sur du transfert volontaire par les gouvernements locaux que sur du transfert coercitif provenant des ordres supérieurs de gouvernement. Certes, la présence du transfert de politique dans chacun des cas peut être variable, probablement plus forte à Edmonton et Ottawa qu'à Toronto et Vancouver, mais nous en décelons la présence pour tous les projets de tramways en PPP analysés. Nous croyons aussi attribuer le fait que le PPP a su s'imposer en tant que nouvel instrument de politique publique dans le cas des tramways grâce à sa polyvalence comme instrument de politique. C'est-à-dire que le PPP peut prendre plusieurs formes et s'adapter à plusieurs situations différentes. En étudiant chacun de nos cas, nous avons pris note des arguments utilisés par les acteurs pour défendre leurs choix du mode PPP pour les nouveaux projets de tramways. Certains arguments sont utilisés dans tous les cas étudiés (délégitimation d'instruments traditionnels, financement privé, économie et efficacité accrue, transfert de risque et coût fixe), mais certains autres arguments ne sont utilisés que par certains cas, chacun des cas faisant appel à une combinaison unique de qualités propre à l'instrument PPP. La disparité constatée dans les diverses combinaisons d'arguments utilisés pour justifier chacun de nos cas et celui de Vancouver nous permet de constater une certaine polyvalence des PPP.

Travaux cités

Cohn, D. (2006). Transformative Change and Measuring Success: Public-Private Partnerships in British Columbia, 2001-2005. *Revue Gouvernance*, 3(2), 1–15.

Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political studies*, 44(2), 343–357.

Howlett, M. (1991). Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation. *Policy Studies Journal*, 19(2), 1–21.

Lascombes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction: understanding public policy through its instruments—from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, 20(1), 1–21.

Lascombes, Pierre, & Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. [Paris]: les Presses Science Po.

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

Phang, S.-Y. (2007). Urban rail transit PPPs: Survey and risk assessment of recent strategies. *Transport Policy*, 14(3), 214–231. doi:10.1016/j.tranpol.2007.02.001