

MEM

689

**LA GOUVERNANCE DU MÉTRO DE MONTRÉAL :
LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS ET DES INFRASTRUCTURES**

MÉMOIRE PRÉSENTÉ COMME EXIGENCE PARTIELLE
À LA MAÎTRISE EN ADMINISTRATION PUBLIQUE (M. Sc.)

ANALYSE ET DÉVELOPPEMENT DES ORGANISATIONS

BIBLIOTHÈQUE
ENAP
QUÉBEC

PAR
PASCAL LAVOIE

DÉCEMBRE 2011

Avant-propos: Remerciements

La rédaction d'un mémoire de maîtrise ne peut s'effectuer sans l'aide de nombreuses personnes. Les rôles de chacun n'étant certes pas les mêmes d'un individu à l'autre, il convient maintenant de souligner leur apport dans le présent travail.

Les premiers remerciements vont à ma directrice de recherche Mme Marie-Claude Prémont qui fut la pierre angulaire de ce travail d'envergure. Son assiduité et sa rigueur dans le domaine de la recherche m'ont permis d'apprendre aux côtés d'une chercheuse hors pair. Ses judicieux conseils et sa détermination à ma réussite m'ont permis de m'initier convenablement à la recherche scientifique et ainsi évoluer d'un point de vue intellectuel.

Je suis également reconnaissant aux membres du jury, M. Gérard Divay et M. Serge Belley, qui ont accepté de lire et commenter le mémoire. Leurs commentaires constructifs ont permis d'améliorer considérablement la qualité du mémoire.

Merci à mes collègues et amis de l'ENAP, Ben et Dodo, qui sans eux, mon périple à l'intérieur des murs de l'ENAP n'aurait certainement pas été aussi enrichissant... et amusant! Les nombreuses discussions, autant philosophiques que pittoresques, autour d'un verre auront contribué à ma réussite. Merci à mes proches ami(e)s Guigui, Séb, Laulau, Mic, Stety et Sergeï qui m'ont soutenu moralement et surtout permis de décompresser à de nombreuses reprises afin d'avoir la tête ailleurs le temps d'un moment.

Je tiens également à remercier l'équipe et anciens collègues de la bibliothèque de l'ENAP, Liba, Karine, Yves et Jocelyn qui m'ont supporté, dans tous les sens du terme, pendant plus de deux (2) ans. Il fut (et il est toujours) agréable de discuter avec vous et de m'imprégner de votre bonne humeur.

Enfin, et non les moindre, ma plus sincère gratitude va aux membres de ma famille, notamment mes frères, qui sont toujours présent pour moi. Leur accueil chaleureux lors de mes allées et venues dans la capitale me fait sentir spécial à leurs yeux. Ce mémoire est plus spécifiquement dédié à mes parents qui furent, tout au long de mon parcours académique, toujours à mes côtés pour m'encourager afin de progresser dans cet univers quelque peu abstraitif. Sans eux, je ne serais probablement pas où j'en suis présentement.

Mots-clés : Gouvernance urbaine, financement, organisation publique, métro de Montréal, analyse institutionnelle locale, contrainte institutionnelle.

Table des matières

Liste des cartes	6
Liste des schémas	6
Liste des tableaux	6
Liste des acronymes	8
1 Introduction	9
1.1 Le phénomène étudié	10
1.2 L'État de droit	10
1.3 L'objectif et la pertinence de la recherche	11
1.4 Les prémisses d'un problème organisationnel	11
1.5 L'étendue de la recherche	12
1.6 Le survol du mémoire	13
2 Gouvernance : L'amorce d'une problématique	15
2.1 L'évolution du concept de la gouvernance	15
2.1.1 La multiplication des acteurs	16
2.1.2 La polysémie du terme	16
2.1.3 Les deux écoles de pensée dominantes	17
2.2 La gouvernance urbaine	19
2.2.1 La spécificité du territoire	19
2.3 La réalité montréalaise : consolidation, fusions et défusions	19
2.3.1 Le désir de consolidation	20
2.3.2 Les fusions	21
2.3.3 Les défusions	22
2.4 Le financement des transports collectifs	24
2.4.1 « Révision du cadre financier du transport en commun au Québec – Montréal » (2002)	24
2.4.2 « Bâtir une communauté responsable : Optimiser le transport en commun dans la CMM » (2005)	25
2.4.3 « Une métropole à la hauteur de nos aspirations » (2010)	27
2.4.4 La suite... ..	27
2.5 La problématique et la question de recherche principale	28
2.5.1 Le pouvoir de contrôler	29
3 Repères conceptuels : délégation, territoires et mode de partage	31
3.1 La délégation : décentralisation ou déconcentration?	31
3.1.1 La décentralisation	31
3.1.1.1 La décentralisation administrative et fonctionnelle	31
3.1.1.2 La décentralisation politique et territoriale	32
3.1.2 La tutelle administrative	34
3.1.3 La déconcentration	35
3.1.4 La synthèse et la question de recherche spécifique	36
3.2 Les territoires : institutionnel ou fonctionnel?	36
3.2.1 Le territoire institutionnel	37
3.2.2 Le territoire fonctionnel	37
3.2.3 L'adéquation	38
3.2.4 La synthèse et la question de recherche spécifique	39
3.3 Le mode de partage des compétences entre les échelles municipales : partagé ou attitré?	39
3.3.1 Les fonctions d'exécution du palier local	39
3.3.1.1 Les municipalités locales	40
3.3.1.2 Les arrondissements	41
3.3.2 Les fonctions supérieures des paliers supralocal et régional	42
3.3.2.1 Les municipalités régionales de comté (MRC)	43
3.3.2.2 Les agglomérations	43
3.3.2.3 Les communautés métropolitaines (CM)	44
3.3.3 Une répartition partagée ou attitrée?	46
3.3.3.1 La répartition partagée	46
3.3.3.2 La répartition attitrée	47
3.3.4 La synthèse et la question de recherche spécifique	47
3.4 La grille d'analyse	48

12 JAN 2012

4	Cadre méthodologique	49
4.1	La stratégie de recherche	49
4.1.1	L'étude de cas.....	49
4.1.2	Le choix du cas d'étude.....	50
4.2	La démarche méthodologique	51
4.2.1	La recherche juridique.....	51
4.2.2	La collecte et l'analyse des données.....	51
4.3	La synthèse	52
5	La gouvernance du financement du métro de Montréal	54
5.1	L'Agence métropolitaine de transport (AMT)	54
5.1.1	Les organes décisionnels et leur fonctionnement.....	55
5.1.2	Le financement (Fonds d'exploitation).....	56
5.1.2.1	Les sources gouvernementales dédiées.....	56
5.1.2.2	Les sources autonomes (TRAM, TRAIN et Express).....	58
5.1.2.3	Les contributions municipales.....	59
5.1.2.4	Les subventions gouvernementales.....	59
5.1.2.5	Les ressources en provenance des AOT.....	60
5.1.2.6	Les autres sources.....	60
5.2	La Société de transport de Montréal (STM)	61
5.2.1	Les organes décisionnels et leur fonctionnement.....	61
5.2.2	Le financement (Fonds d'exploitation et d'immobilisation).....	63
5.2.2.1	Les revenus-clients.....	63
5.2.2.2	La contribution de l'agglomération de Montréal.....	63
5.2.2.3	Les subventions gouvernementales.....	63
5.2.2.4	Les contributions régionales.....	64
5.2.2.5	Les autres revenus.....	65
5.2.2.6	La contribution des municipalités hors de l'agglomération de Montréal.....	65
5.3	Le Programme d'aide gouvernementale au transport collectif de la SOFIL	68
5.3.1	Les organes décisionnels et leur fonctionnement.....	68
5.3.2	Le financement.....	69
5.4	Le Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes (PAGTCP)	70
5.4.1	Le financement.....	71
5.5	Le Programme d'aide gouvernementale à l'amélioration des services en transport en commun (PAGASTC)	71
5.5.1	Le financement.....	72
5.6	Le Programme d'aide gouvernementale au transport adapté aux personnes handicapées (PAGTAPH)	73
5.6.1	Le financement.....	73
5.7	La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM)	74
5.7.1	Les organes décisionnels et leur fonctionnement.....	76
5.7.2	Le financement.....	80
5.7.2.1	Les quotes-parts des municipalités.....	80
5.7.2.2	Les transferts conditionnels.....	81
5.7.2.3	Le financement à long terme.....	81
5.7.2.4	Les autres revenus.....	81
5.8	La synthèse	83
6	Qui gouverne?	87
6.1	La question principale	87
6.1.1	Les organisations et les échelles en causes.....	87
6.1.2	Les échelles de contrôle.....	89
6.1.3	Les pouvoirs et les compétences confiés à chacune des organisations en matière de financement.....	89
6.1.3.1	Le financement et la planification par l'AMT.....	90
6.1.3.2	La planification et la désignation par la CMM.....	90
6.1.3.3	Le financement et la planification par le MTQ.....	90
6.1.3.4	Le financement par la SOFIL.....	91
6.1.3.5	Le financement par la STM.....	91
6.1.3.6	Le financement et la désignation par les municipalités locales hors de l'agglomération de Montréal.....	91

6.1.3.7	Le financement, la planification et la désignation par l'agglomération de Montréal	91
6.1.3.8	Le financement, la planification et la désignation par le gouvernement du Québec	92
6.1.4	Un constat mitigé	92
6.1.5	Alors... qui contrôle?	94
6.1.5.1	Le financement des dépenses d'exploitation	94
6.1.5.2	Le financement des dépenses d'immobilisation	95
6.1.5.3	La planification	95
6.1.5.4	L'état de la situation	95
6.2	Les questions spécifiques	96
6.2.1	La délégation des pouvoirs	96
6.2.1.1	L'objectif principal	96
6.2.1.2	L'entité	97
6.2.1.3	La subordination	97
6.2.1.4	Le pouvoir exécutif et l'administration	97
6.2.1.5	Le champ d'action	98
6.2.1.6	Le statut	98
6.2.1.7	Le financement	98
6.2.1.8	L'autorité	99
6.2.1.9	En résumé	99
6.2.2	Les territoires	100
6.2.2.1	Le type d'espace	100
6.2.2.2	Les limites géographiques	100
6.2.2.3	Les instances compétentes	101
6.2.2.4	En résumé	101
6.2.3	La répartition des compétences	102
6.2.3.1	Les échelles en cause	102
6.2.3.2	L'attribution des compétences	102
6.2.3.3	Le financement	103
6.2.3.4	En résumé	104
6.3	Des pratiques qui favorisent la saine gestion et la bonne gouvernance?	104
7	Discussion : Les contraintes légales et institutionnelles	106
7.1	Le statut du métro	106
7.1.1	Les équipements d'intérêt collectif	106
7.1.2	Les équipements supralocaux	107
7.1.3	Les équipements métropolitains	108
7.1.4	Une forme sui generis	108
7.2	Les conflits de compétence	109
7.2.1	Le chevauchement	109
7.2.2	Une planification intégrée	110
7.2.3	Des outils juridiques adéquats	111
7.3	L'arrimage des territoires	112
7.3.1	L'évolution du territoire	112
7.3.2	Les blocages	112
7.3.3	La reconnaissance territoriale	113
7.4	L'éclatement des structures organisationnelles	114
7.5	La synthèse	115
8	Conclusion	116
9	Bibliographie	121
10	Annexes	133
10.1	Annexe A — Liste des lois (23) susceptibles d'avoir un impact sur le contrôle du métro de Montréal	133
10.2	Annexe B — Carte des zones tarifaires de l'AMT	134
10.3	Annexe C — Plan du réseau de trains de banlieue de l'AMT	135
10.4	Annexe D — Règle de partage du déficit métropolisable selon l'entente de principe effectuée entre la CMM et le MTQ	136
10.5	Annexe E — Pouvoirs décisionnels relatifs au financement du métro de Montréal	138

Liste des cartes

Carte 1. Territoire couvert par l'Agence métropolitaine de Montréal.....	55
Carte 2. Municipalités constituantes de l'agglomération de Montréal.....	61
Carte 3. Territoire couvert par la Communauté métropolitaine de Montréal.....	75

Liste des schémas

Schéma 1. La décentralisation territoriale au Québec.....	34
Schéma 2. La tutelle administrative.....	35
Schéma 3. Typologie adaptée des échelles.....	42
Schéma 4. Cadre méthodologique employé.....	53
Schéma 5. Topographie du financement de l'AMT concernant le métro de Montréal.....	60
Schéma 6. Topographie du financement de la STM concernant le métro de Montréal.....	67
Schéma 7. Topographie du financement des programmes gouvernementaux concernant le métro de Montréal.....	74
Schéma 8. Topographie du financement global concernant le métro de Montréal.....	83
Schéma 9. Topographie de la gouvernance du financement du métro de Montréal.....	84

Liste des tableaux

Tableau 1. Période de gestation approximative de la gouvernance.....	16
Tableau 2. Trois (3) dates qui ont changé le cours de la réorganisation municipale à Montréal.....	23
Tableau 3. Recommandations énoncées par Louis Bernard dans le rapport « Révision du cadre financier du transport en commun au Québec – Montréal » (2002).....	25
Tableau 4. Recommandations énoncées par la CMM dans le document « Bâtir une communauté responsable : Optimiser le transport en commun dans la CMM » (2005).....	26
Tableau 5. Recommandations énoncées par le GTEGFRM dans le document « Une métropole à la hauteur de nos aspirations » (2010).....	27
Tableau 6. Différenciation des termes : décentralisation versus déconcentration.....	36
Tableau 7. Différenciation des termes: territoire institutionnel versus territoire fonctionnel.....	39
Tableau 8. Les principales compétences et les principaux pouvoirs des conseils d'arrondissement et du conseil municipal de Montréal.....	41
Tableau 9. Les principales compétences et les principaux pouvoirs du conseil de MRC, du conseil d'agglomération et du conseil de la CM de Montréal.....	45
Tableau 10. Différenciation des termes : répartition partagée versus répartition attitrée.....	47
Tableau 11. Grille d'analyse pour répondre aux sous-questionnements concernant le métro.....	48
Tableau 12. Composition du conseil d'administration de l'AMT.....	56
Tableau 13. Sources gouvernementales dédiées de l'AMT en provenance des automobilistes.....	57
Tableau 14. Utilisations du FCATC par l'AMT.....	58
Tableau 15. Composition du conseil d'administration de la STM.....	62
Tableau 16. Contribution des municipalités hors de l'agglomération de Montréal au déficit du métro.....	65
Tableau 17. Financement des immobilisations par les différents partenaires selon le PTI 2011-2013 de la STM.....	66

Tableau 18. Composition du conseil d'administration de la SOFIL	68
Tableau 19. Droits d'immatriculation additionnels selon la cylindrée (année 2011).....	69
Tableau 20. Composition du conseil d'administration de la CMM prévue par la Loi	76
Tableau 21. Composition du conseil d'administration de la CMM de manière concrète	77
Tableau 22. Composition du comité exécutif de la CMM prévue par la Loi	79
Tableau 23. Composition du comité exécutif de la CMM de manière concrète.....	79
Tableau 24. Synthèse des pouvoirs et compétences en matière de financement concernant les organisations impliquées dans le métro de Montréal	85
Tableau 25. Les organisations en cause et leurs échelles d'intervention et de contrôle	89
Tableau 26. Organisations contributrices aux dépenses d'exploitation de la STM	93
Tableau 27. Organisations contributrices aux dépenses d'immobilisation de la STM	93
Tableau 28. Synthèse des informations pertinentes reliées à la gouvernance du financement du métro	94
Tableau 29. Grille analysée de la délégation	99
Tableau 30. Grille analysée des territoires.....	101
Tableau 31. L'attribution des compétences	103
Tableau 32. Grille analysée des modes de partage des compétences	104

Liste des acronymes

AMT	Agence métropolitaine de transport
AOT	Autorité organisatrice de transport
BM	Banque Mondiale
CA	Conseil d'administration
CCMM	Chambre de commerce du Montréal métropolitaine
CESR	Conseil économique et social régional
CIT	Conseil intermunicipal de transport
CM	Communauté métropolitaine
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal
CMQ	Communauté métropolitaine de Québec
CNFFL	Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales
CRÉ	Conférence régionale des élus
DILA	Direction légale et administrative
FCATC	Fonds des contributions des automobilistes au transport en commun
FMI	Fonds Monétaire International
GES	Gaz à effet de serre
LCM	Loi sur les compétences municipales
LCV	Loi sur les cités et villes
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MRC	Municipalité régionale de comté
MTQ	Ministère des Transports du Québec
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMIT	Organismes municipaux et intermunicipaux de transport
ONU	Organisation des Nations Unies
PAGASTC	Programme d'aide gouvernementale à l'amélioration des services de transport en commun
PAGTAPH	Programme d'aide gouvernementale au transport adapté aux personnes handicapées
PAITC	Programme d'aide aux immobilisations en transport en commun
PIB	Produit intérieur brut
PLQ	Parti libéral du Québec
PMAD	Plan métropolitain d'aménagement et de développement
PQ	Parti Québécois
PTI	Programme triennal d'immobilisations
RFU	Richesse foncière uniformisée
RMM	Région métropolitaine de Montréal
RMR	Région métropolitaine de recensement
SAAQ	Société d'assurance automobile du Québec
SOFIL	Société de financement des infrastructures locales du Québec
STL	Société de transport de Laval
STM	Société de transport de Montréal
UMQ	Union des municipalités du Québec

1 Introduction

À l'ère où le réchauffement climatique n'est plus uniquement une question de perspective idéologique, mais un phénomène réel et irréversible, où les problèmes environnementaux prennent de l'ampleur en dépit d'une population davantage conscientisée, où l'individualisme de nos sociétés modernes favorise un mode de transport individuel, le transport en commun se présente comme une voie de solution incontournable à ces problèmes d'envergure. Dans l'optique de façonner un meilleur environnement urbain, le transport devient inévitablement une composante clé dans la planification des villes (Meligrana, 1999) susceptible d'améliorer de façon marquée l'impact environnemental des grandes agglomérations urbaines. Les transports en commun sont non seulement un outil central de développement des villes, mais deviennent même une condition de survie des métropoles du monde qui suffoquent sous l'asphyxie engendrée par la congestion urbaine.

Dans la région de Montréal, la population des couronnes nord et sud augmente à un rythme respectif de 2,0% et 2,2% annuellement¹, tandis que la population de l'île de Montréal n'augmente que de l'ordre de 0,4% par année. En 2008, l'île de Montréal représentait quelque 939 000 emplois comparativement à environ 380 000 en banlieue. Ce phénomène de périurbanisation, et même de périmétropolisation, associé à la concentration et l'augmentation du nombre d'emplois au centre-ville de Montréal engendre un flux important de déplacements des personnes à Montréal. Le parc automobile de la région métropolitaine a fait un bond de 10% par rapport à 2003 alors que la population n'est en hausse que de 5%. Durant cette période, le nombre d'autos par ménage est passé de 1,06 voiture à 1,23 voiture par ménage (AMT, 2008; Enquête O.-D.).

Ces lourdes tendances sociodémographiques démontrent sans contredit le problème de motorisation de nos sociétés modernes. Toujours selon l'*Enquête Origine-Destination* (2008) de l'Agence métropolitaine de transport (AMT), « des 2 213 000 déplacements recensés pour la période de pointe du matin, 1 974 000 utilisent un mode de transport motorisé », ce qui représente 89% de la totalité des déplacements.

De manière à contribuer positivement au plan de développement durable du Québec ainsi qu'aux objectifs gouvernementaux quant à la cible québécoise de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES)², et sachant que le transport au Québec est responsable de près de 40% de l'ensemble des GES (Québec, 2009), il est nécessaire de se pencher sur la question des transports collectifs dans la région de Montréal, qui représente le noyau populationnel le plus important du Québec.

¹ Moyenne calculée sur une base annuelle entre 1987 et 2008.

² La cible prévoit une réduction de 20% sous les niveaux de 1990 pour 2020.

1.1 Le phénomène étudié

Plusieurs perspectives d'analyse pour améliorer l'efficacité des systèmes de transport en commun s'offrent au chercheur. 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 du trafic. L'aménagement des villes et la conception des réseaux routiers et de transport constituent également des éléments centraux.

Nous allons, de notre côté, poser l'hypothèse que les sciences sociales, et notamment le droit, offrent une perspective importante souvent oubliée. Effectivement, les modes d'organisation, de contrôle et d'exercice des pouvoirs et des compétences³ confiés aux organismes de transport en commun jouent un rôle tout aussi déterminant pour améliorer la place des transports en commun au sein d'une communauté.

Nous ciblons notre analyse sur les modes d'organisation, de contrôle et d'exercice des pouvoirs d'un des grands systèmes complexes de transport en commun de la métropole du Québec : le 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. C'est donc la légalité du phénomène qui nous intéresse, où les préoccupations résident dans la formalité de la gouvernance, par opposition à l'aspect informel des relations.

1.2 L'État de droit

Dans l'optique de justifier notre démarche quant à l'analyse formelle du sujet, il convient de comprendre le contexte juridico-politique dans lequel s'insère la recherche. La société actuelle est soumise à la légalité des structures juridiques imposées par l'État de droit. Ce dernier est devenu un standard universel au tournant des années 1980, où la plupart des États prônant la démocratie sont tenus de respecter ce principe. « L'État de droit est devenu une référence incontournable, un des attributs substantiels de l'organisation politique, au même titre que la démocratie, avec laquelle il entretient des rapports complexes » (Chevallier, 2010; 9). L'idée de ce principe réside dans l'application des normes par l'ensemble des acteurs, incluant les puissances publiques. De ce fait, « toutes les autorités étatiques sont soumises à l'obligation de respecter non seulement les règles de droit qui, par leur origine, leur sont extérieures, mais encore celles qu'elles ont elles-mêmes établies » (Burdeau, 2010).

Le poids de la légalité n'est également pas le même pour tous les acteurs. Dépendamment du statut de l'organisation dans la hiérarchie administrative, les obligations divergeront. Ainsi, à l'échelon inférieur de la pyramide hiérarchique, les organisations subissent l'ensemble de la légalité. Aux échelons intermédiaires, la légalité provient uniquement des autorités

³ Selon le Lexique des termes juridiques (2010), « le pouvoir est une prérogative permettant à une personne de gouverner une autre personne publique ou privée (mandats politiques, autorité parentale, tutelle) ou de gérer les biens d'une autre personne pour le compte de celle-ci (dirigeants de sociétés, représentation légale, judiciaire ou contractuelle); la compétence, pour sa part, est « pour une autorité publique ou une juridiction, [une] aptitude légale à accomplir un acte ».

supérieures. Enfin, au sommet de l'échelle où l'on retrouve les différents ministères, ces derniers sont contraints par la Constitution, les lois cadres, la jurisprudence, qui mis ensemble, dictent les valeurs législatives à respecter (Burdeau, 2010).

L'essence même de la théorie juridique réside donc dans 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 œuvrant dans la société. Selon nous, il est ainsi primordial de se pencher sur la dimension juridique de la gouvernance avant de documenter le côté plus informel de la gouvernance, car elle est à la base de la compréhension du phénomène observé.

1.3 L'objectif et la pertinence de la recherche

Cette étude propose d'étudier la gouvernance du métro de Montréal afin de mieux comprendre la prise en charge de cette importante infrastructure métropolitaine de transports en commun. Les transports en commun disposent-ils d'un mode de contrôle qui en favorise la bonne gouvernance? Cette question sera analysée pour le métro de Montréal.

1.4 Les prémisses d'un problème organisationnel

De façon générale, la gestion urbaine s'est déplacée avec le temps vers un nouveau mode de gouverne où la collaboration entre diverses organisations est mise de l'avant pour répondre plus adéquatement aux contextes environnementaux en constante évolution et de plus en plus complexes.

La gouvernance urbaine se caractérise au Québec par une répartition des pouvoirs et des compétences entre différentes échelles municipales. La règle générale appliquée à la grandeur du Québec est celle d'une répartition entre deux échelles : la municipalité locale et la municipalité régionale de comté. Cette règle générale est affectée d'importantes exceptions, notamment dans la région métropolitaine de Montréal (RMM). En effet, la gouvernance municipale de la région métropolitaine 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 au Québec entre les instances infralocales, locales, supralocales et régionales, dont on a peu étudié les effets sur les instances de transport en commun.

La gouvernance, lorsque non abordée sous le couvert de la hiérarchie, émerge dans des circonstances où il existe une interaction de plusieurs acteurs par rapport à un phénomène déterminé. Il nous apparaît primordial de faire la lumière sur cette notion de pouvoir interrelationnel caractéristique de la gouvernance, afin de mieux comprendre les gains comme les blocages dégagés par les acteurs impliqués dans la gouvernance du métro de Montréal.

Plus spécifiquement, nous verrons que le financement des activités et des infrastructures du métro souffre présentement de cette répartition des compétences, car le rôle de chacun en la matière n'est pas toujours clair. Ceci peut venir entraver la saine gestion financière des activités et des infrastructures du métro de Montréal, voire compromettre son développement futur.

Pour élucider cette problématique, nous cherchons à comprendre **qui contrôle le financement du métro de Montréal?**; question à laquelle il semble à première vue relativement simple à répondre, mais qui prend des formes complexes lorsqu'on s'attarde à la panoplie de lois touchant le transport en commun à Montréal. Nous y reviendrons plus en détail dans une section subséquente.

1.5 L'étendue de la recherche

La présente étude cible l'analyse de l'organisation et des modes d'exercice des pouvoirs et des compétences confiés aux organisations impliquées dans la gouvernance du métro de Montréal. Tout en ciblant les organismes de contrôle du métro de Montréal, il est crucial d'établir le lien entre le cadre de la gouvernance urbaine et le cadre de la gouvernance du métro de Montréal.

L'étude de la gouvernance urbaine inclut deux aspects fondamentaux : les relations formelles et les relations informelles. Afin de comprendre en profondeur la gouvernance d'un phénomène social, il est habituellement nécessaire d'analyser ces deux (2) aspects. Cependant, la concision d'un mémoire ne permet pas d'analyser en profondeur l'entièreté de la gouvernance. Nous concentrons ainsi notre analyse sur la gouvernance formelle (légale) uniquement, tout en étant conscients que nos conclusions ne seront que partielles, car ne prenant pas en compte l'aspect informel des relations. Morin (1990) disait que pour comprendre un phénomène, il est impératif d'étudier son antipode. Nous croyons donc qu'il est nécessaire d'étudier la gouvernance formelle pour comprendre réellement les composantes de la gouvernance informelle. Ce mémoire laisse ainsi une porte ouverte et met la table pour une éventuelle analyse de la gouvernance informelle du métro de Montréal. Cette analyse pourrait être l'occasion de voir si les organisations issues de la société civile ont une réelle répercussion sur les décisions (formelles) du métro. Au final, ceci devrait permettre de saisir en profondeur la complexité du phénomène.

Quoiqu'il eut été pertinent et intéressant d'analyser l'évolution parallèle de la gouvernance urbaine et du métro tout au long des étapes charnières parcourues par le métro de Montréal depuis sa planification, la recherche se concentre ici sur la situation actuelle de la gouvernance du métro de Montréal. L'étude est donc axée sur la situation contemporaine de la gouverne du métro de Montréal.

1.6 Le survol du mémoire

Maintenant que la première section du mémoire est abordée, il convient de décrire quelles seront les prochaines étapes. La section deux (2) fait l'objet des fondements de notre questionnement. C'est effectivement à partir de la gouvernance que nous avons établi une problématique en lien avec notre objet d'étude : le métro de Montréal. Plus précisément, nous avons mis en perspective l'évolution du concept de la gouvernance afin de bien comprendre le contexte théorique dans lequel s'insère la recherche. Ceci nous a permis de faire ressortir une caractéristique propre à la gouvernance : la multiplication des acteurs, qui sert d'élément déclencheur à notre problématique. Puisque notre étude se localise dans un milieu proprement urbain, nous avons traité ensuite de la spécificité de la gouvernance urbaine et de la notion de territoire. Nous avons enfin abordé le thème de la réorganisation municipale dans la région montréalaise, ce qui a grandement influencé le nombre d'acteurs maintenant impliqués dans la gouvernance du métro. La section deux (2) met donc la table pour traiter de la problématique ayant mené à cette étude ainsi que notre question de recherche principale.

La section trois (3) est l'occasion de faire part des concepts utilisés pour orienter la recherche, en plus de soulever des questions spécifiques qui ont servi à appuyer notre question de recherche principale. Des trois concepts abordés, le premier traite de la délégation des pouvoirs, des compétences, des responsabilités, etc. à des organisations périphériques par les mécanismes de décentralisation ou de déconcentration. Le second focalise sur la notion de territoire qui peut être soit institutionnel, donc contraint à des impératifs politiques, ou fonctionnel, qui évolue donc en fonction de ses besoins. Finalement, le dernier concept touché est celui du mode de répartition des compétences entre les organisations, qu'il soit partagé ou attribué. Une grille d'analyse a été conçue à partir des principales notions de ces concepts, ce qui a servi à répondre aux questions spécifiques.

La section quatre (4) explique la méthodologie adoptée pour mener à terme la recherche. Le cadre méthodologique se divise en abordant d'abord la stratégie de recherche. La stratégie décrit les raisons pour lesquelles nous avons opté pour une recherche qualitative, et plus précisément pour une étude de cas. Nous justifions de plus la sélection du métro de Montréal au détriment des autres infrastructures de transport dans la région métropolitaine. Par la suite, la démarche méthodologique employée est décrite. Cette dernière est une recherche documentaire juridique, car nous avons regardé ce que les diverses lois prévoient pour le métro en matière de gouvernance, en ciblant particulièrement nos données sur le financement.

La section cinq (5) entre concrètement dans le sujet en décrivant de manière détaillée les différents mécanismes de financement entre les acteurs impliqués ainsi que le fonctionnement des organes décisionnels. L'AMT, la Société de transport de Montréal (STM), quatre (4) programmes d'aide gouvernementale et la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) ont ainsi été ratissés à la loupe. Il en résulte un graphique et un tableau synthèse qui illustrent la « topographie » de la gouvernance du métro de Montréal afin de déceler les interrelations financières entre les organisations impliquées.

La section six (6) répond à notre question principale de recherche en dévoilant quelles sont les organisations et les échelles en cause et quels sont les pouvoirs et les compétences confiés à chacune des organisations en matière de financement pour le métro. Les questions spécifiques au cadre théorique concernant les concepts de délégation, de territoires et de mode de partage des compétences sont également abordés pour venir compléter les informations obtenues par la question principale. C'est dans cette section que nous nous prononçons sur l'efficacité du mode de contrôle du financement du métro.

La section sept (7) présente une discussion à la suite de l'analyse des résultats. Nous proposons ici une réflexion sur les contraintes légales et institutionnelles de la gouvernance reliée au financement du métro de Montréal. La réflexion s'articule sur trois (3) sujets, soit le statut du métro, les conflits de compétences et l'arrimage au territoire. Ce complément d'information nous éclaire sur les différentes barrières qui peuvent potentiellement entraver le développement du métro.

Enfin, la conclusion revient sur le raisonnement global de l'étude et résume brièvement les résultats de cette dernière. Nous faisons le point à savoir si l'exercice de recherche amorcé dans ce document a su apporter une contribution scientifique significative en proportion de la charge de travail du mémoire. La rédaction du mémoire a également permis d'apporter à notre réflexion une série de questionnements complémentaires au phénomène étudié; nous en avons donc fait part dans cette dernière section. Dans la même veine, nous terminons par une ouverture sur les divers horizons possibles qu'ouvre le mémoire en termes de recherches scientifiques.

2 Gouvernance : L'amorce d'une problématique

La gouvernance se présente comme une solution à la crise de légitimité traversée par l'État au tournant des années 1970-1980. En palliant une partie du problème par la mutation du mode de gouverne, la gouvernance laisse cependant entrevoir des côtés moins reluisants. Parmi ceux-ci, on décèle la multiplication des acteurs dans la prise de décision. Cette section passe en revue les grandes lignes et l'évolution du phénomène : de la gouvernance à la gouvernance urbaine telle qu'appliquée au métro de Montréal.

2.1 L'évolution du concept de la gouvernance

Le terme « gouvernance » prend ses origines du verbe grec *kubernân* qui signifie piloter un navire ou un char (Allemand, 2000; Commission européenne, 2010). Cette expression tient ses fondations des mots de Platon qui voulait métaphoriser l'action de gouverner le peuple. De cela découle le verbe latin *gubernare*, dont la connotation est la même, et qui a donné naissance au terme que l'on connaît aujourd'hui en français : *gouvernance*. Le vocable français fut employé la première fois au XIII^e siècle à titre de synonyme au terme *gouvernement* (Stoker, 1998a). Ce n'est qu'un siècle plus tard que l'expression a migré vers la langue anglaise pour donner le terme *governance*, pour signifier l'action ou la manière de gouverner (Commission européenne, 2010).

La notion est par la suite tombée en désuétude pour revenir en force quelques siècles plus tard. Il n'est cependant pas évident de préciser avec exactitude dans quel secteur le terme est apparu en premier au cours des dernières décennies. Pour certains auteurs, c'est dans le domaine de l'économie (Casteigts, 2004), pour d'autres, c'est plutôt dans le domaine du politique avec l'étude du gouvernement (Parrat, 1999). Une chose est certaine, la remise en question du rôle de l'État et des formes classiques du gouvernement dans les années 1970, dû à l'incapacité des gouvernements à pallier la problématique de gouvernabilité des villes modernes, ont fortement contribué à remettre le terme à l'avant-scène (Allemand, 2000; Dancause, 2009). La différenciation et l'autonomisation des sous-systèmes de la société auraient accru la prolifération de réseaux de tous genres. L'ingouvernabilité des sociétés modernes, notamment des villes (Rangeon, 1996), a donc fait apparaître une certaine résistance aux injonctions du gouvernement (Le Galès, 1995).

Vers la fin des années 1980, les théoriciens et les grandes organisations (FMI, ONU, BM, OCDE) du XX^e siècle ont adopté cette appellation dans l'optique de l'associer à la gestion des affaires pour parler de la manière dont étaient administrées les affaires publiques dans un environnement caractérisé par une multiplicité d'acteurs (firmes, État, associations, etc.). Chacun de ces acteurs possède un pouvoir de décision plus ou moins formel à des échelons divers. L'incertitude et la complexification de cet environnement ont amené les acteurs à diversifier leur mode de gestion et d'organisation pour s'adapter à leur nouvel environnement (Baron, 2003).

Tableau 1. Période de gestation approximative de la gouvernance

	Le terme de la gouvernance est repris dans quelques documents.
	Le terme prend de l'expansion et se spécifie à certains domaines.
	Diffusion exponentielle du terme.

Source : Adapté de Simoulin, 2003.

2.1.1 La multiplication des acteurs

Cette mutation paradigmatique laisse de côté la théorie webérienne axée sur la violence légitime et la domination. En effet, le terme « gouvernement » réfère aux institutions formelles de l'État et à leur monopole en matière de pouvoir coercitif, dans l'optique de maintenir l'ordre public et ainsi faciliter l'action collective (Stoker, 1998b). Selon le *Dictionnaire historique de la langue française* (2006 : 1619), le terme renvoie à l'« action d'exercer le pouvoir politique sur un groupe social ». Ce changement laisse plutôt place à la négociation entre les acteurs sociaux et aux principes éthiques et moraux (Jouve, 2003), où les relations entre les acteurs sont beaucoup moins hiérarchiques et plus diversifiées sur le plan politique (Gaudin, 2002). On remarque ainsi que le terme de la gouvernance sert davantage, au cours des années 1980 et 1990, à créer un lien entre l'administration et la société civile. Si l'on conjugue à cela la forte pression de la nouvelle gestion publique des années 1970 dans la sphère publique (Stoker, 2011), il s'en suit l'émergence d'une nouvelle vision qui 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).

« There has been a great deal of talk recently about “governance” as a new form of social regulation distinct from “government.” There are many definitions of this term ... but the central idea appears to be a system of policymaking and regulation going beyond the state, to take in the private sector, civil society, and, in some versions, multiple territorial levels of action » (Keating, 2001: 379).

Les termes de gouvernement et de gouvernance sont donc confrontés à cette nouvelle réalité associée à la gestion de la société et à la multiplicité des acteurs impliqués.

2.1.2 La polysémie du terme

De nature polysémique, la gouvernance est caractérisée par sa riche valeur interdisciplinaire. Le terme a progressivement investi presque toutes les sphères des sciences sociales (Hamel et Jouve, 2006) ainsi que le vocabulaire, autant populaire que scientifique du monde entier, et ce, depuis le milieu des années 1970 (Simoulin, 2003). Selon Simoulin (2003), le flou autour de la gouvernance est dû au caractère hétérogène des réalités que le terme définit. Pierre (2000) abonde en ce sens en avouant que les comparaisons interdisciplinaires des diverses facettes de la gouvernance sont institutionnalisées dans des contextes empiriques différents, et donc, l'analyse que l'on fait de la gouvernance n'est pas la même d'un auteur à l'autre, puisque le degré d'institutionnalisation n'est pas le même. En effet, la gouvernance peut être associée à l'approche sociocybernétique (développée par Kooiman, 1993) qui « considère que l'État comme les grandes firmes industrielles sont inadaptés par rapport à la nouvelle donne

économique, politique, culturelle [...]. Sommées de se transformer par les pressions de leur « environnement » et les dysfonctionnements internes, ces grandes organisations doivent mettre en place des modes d'organisation interne et des modes de coordination alternatifs au marché et à l'État » (Jouve, 2004). L'ONU (2006) renchérit en déclarant que le contexte environnemental (politique, social, économique et culturel) hautement dynamique du XXe et XXIe siècle contribue à enrichir le terme. Le langage associé à la gouvernance s'est donc répandu dans de nombreuses disciplines telles que les sciences politiques et économiques, la sociologie et l'administration publique (Bevir, 2007).

C'est ainsi que l'on voit apparaître la véritable polysémie de la notion de gouvernance. À titre d'exemple, Baron (2003) fait état de sept (7) déclinaisons du terme, soit la gouvernance locale, urbaine, d'entreprise, de l'emploi, mondiale, régionale et multiniveaux. Simoulin (2003), lui, a recensé dans la base de données PAIS⁴ 1301 documents faisant référence à la gouvernance. L'ONU (2006) pour sa part, identifie la bonne gouvernance et la gouvernance locale comme étant les deux (2) termes majeurs, auxquels se rattachent des concepts et des principes comme l'administration publique, la nouvelle gestion publique, la capacité de développement, la décentralisation politique, la société civile, la mondialisation, l'imputabilité, l'éthique, la sécurité et le capital social. Bell et Hindmoor (2009) évoquent cinq (5) modes de gouvernance, soit par la hiérarchie, la persuasion, les marchés, l'engagement de la communauté et les associations. Stoker (1998b) propose cinq (5) observations à une théorie de la gouvernance : la gouvernance fait intervenir un ensemble complexe d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement; en situation de gouvernance, les frontières et les responsabilités sont moins nettes dans le domaine de l'action sociale et économique; la gouvernance traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective; la gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes; la gouvernance part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir et à l'autorité de l'État (traduit par Carrier et Jean, 2000 : 49-50).

Les éléments énoncés précédemment font en sorte qu'il y a absence d'une définition stable et unique (Baron, 2003; Casteigts, 2004; ONU, 2006; Rhodes, 1996; Simoulin, 2003; Stoker, 1998; Venne, 2004), ce qui fait planer un climat d'ambiguïté et de confusion relativement au sujet. Il ne faut cependant point s'en surprendre, car dès l'origine du terme, ce dernier était déjà victime de pluralité. Il est donc presque impensable d'obtenir une définition rigoureuse de la gouvernance (Simoulin, 2003). En somme, « la notion a perdu en précision ce qu'elle gagnait en extension » (Casteigts, 2004).

2.1.3 Les deux écoles de pensée dominantes

Lors de son apparition dans les années 1980, la gouvernance représentait deux idéologies dominantes et distinctes, soit une plus opérationnelle et la seconde plus conceptuelle. Le

⁴ PAIS (Public Affairs Information Service) est une base de données qui recense depuis 1972 tous les documents qui concernent les politiques publiques et sociales et les sciences sociales.

premier courant exprime les critères de « bonne gouvernance »; terme inventé par les grandes institutions financières comme le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque mondiale (BM). Ce principe focalise, entre autres, l'analyse sur la bonne conduite des organisations par le respect règlementaire. En ce sens, la BM a identifié une série d'indicateurs afin de mesurer six dimensions de la gouvernance : 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 al., 2009). Ces éléments servent à classer une organisation sur une échelle de « bonne gouvernance ». En somme, il s'agit de voir la gouvernance comme une façon de décrire un problème et de faire un diagnostic d'une situation (Simoulin, 2003). Cette approche est donc axée sur la politique⁵. On cherche effectivement à « formaliser l'efficacité de l'action publique qui renvoie aux conditions nécessaires pour que fonctionne la libre concurrence. Cela se traduit par l'élaboration de règles (les meilleures reposant sur le contrat, la concurrence), l'utilisation d'outils tels que de nouveaux types de contrat, de nouvelles formes de réglementation et une nouvelle gestion publique » (Baron, 2003 : 339). On remarque alors que le concept de bonne gouvernance est associé à la théorie des choix publics, une théorie étatique qui ne compromet d'aucune façon les fondations de la suprématie des forces du marché.

Le second courant, quant à lui, est conditionné par le politique. Les auteurs associés à cette approche, contrairement aux adeptes de la bonne gouvernance, 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) au détriment de la simple amélioration de l'efficacité de l'action publique. C'est ainsi que certains auteurs ont voulu identifier d'autres modes de gouvernance (Pierre et Peters, 2000). Ceux-ci mettent l'accent sur la redéfinition de la hiérarchie entre les acteurs et se focalisent sur la coordination des centres de décision décentralisés. Ils pensent alors davantage en terme de dynamiques en élaborant des mécanismes alternatifs de coordination, de participation, de négociation, bref, une recherche de compromis (Dancause, 2009; Le Galès, 1993). Ce courant apparaît, comme nous l'avons vu précédemment, lors de la remise en question de l'État-providence et de la mise en réseau des acteurs, où la problématique première de la gouvernance provient des interactions entre l'État et la société civile dans l'optique d'établir une coordination de l'action publique (Kooiman, 1993).

Notre recherche n'adhère pas de manière tranchée à l'un ou l'autre de ces courants. Nous tentons effectivement de trouver des réponses quant aux problèmes reliés à l'interaction formelle des acteurs à l'intérieur de la gouvernance du métro de Montréal en analysant les outils législatifs. Cette analyse passe de plus par la compréhension du système hiérarchique utilisé

⁵ Selon Hassenteufel (2008), l'expression « politique » possède trois significations: 1. LE politique renvoie à une forme de pouvoir qui repose sur le monopole et la coercition légitime; 2. LA politique désigne la lutte entre les acteurs pour posséder le pouvoir; 3. LES politiques renvoie à l'ensemble des actions entreprises par les acteurs.

pour le métro. Nous considérons ainsi que les deux (2) courants de pensée sont mis à contribution dans la présente étude.

2.2 La gouvernance urbaine

Le terme « gouvernance urbaine » est introduit par les politologues anglais à titre d'opposition au gouvernement local (Casteigts, 2006). Les villes étaient en effet de plus en plus appelées à se transformer en fonction d'un cadre spatial basé sur les principes de l'économie, de l'environnement, de la politique et du social (Jouve, 2003). Cette évolution constante reconfigure les relations entre l'État et les pouvoirs locaux, et par le fait même, le paysage institutionnel des villes. Les problèmes et les enjeux étant devenus majeurs à l'intérieur de ces entités, il est devenu impératif de tester de nouvelles formes d'action publique, axées sur l'interrelation et la négociation entre les acteurs du milieu (Gaudin, 1999). La gouvernance urbaine illustre ainsi l'évolution de l'organisation des sociétés urbaines où les approches classiques du pouvoir local mutent vers d'autres mécanismes de coordination (Jouve, 2003), que l'on peut distinguer sous les deux formes classiques de la décentralisation et de la déconcentration.

2.2.1 La spécificité du territoire

C'est cependant la notion de territorialité qui distingue la gouvernance urbaine de la gouvernance. Cette dimension spatiale est primordiale dans le cas du métro de Montréal, car elle « renvoie à l'exercice du pouvoir et à la recherche de consensus entre différents types d'acteurs intervenant au niveau de territoires particuliers » (Baron, 2003 : 346). Il y aura donc inévitablement des interrelations plus ou moins complexes entre les divers organismes municipaux impliqués dans la gouvernance du métro. C'est d'ailleurs pour cette raison que notre cadre conceptuel est fortement associé à la notion de partage des pouvoirs lié aux diverses échelles territoriales.

L'interaction entre les divers acteurs d'un même territoire peut se faire à plusieurs niveaux (Dancause, 2009). Effectivement, la gouvernance urbaine est en mesure de reconnaître la fragmentation, l'incompatibilité et l'incohérence d'une situation. Les gouvernements locaux ne gèrent maintenant plus seulement de manière bureaucratique, mais de façon plus stratégique en étant plus flexibles, plus opportunistes, plus sensibles à leur environnement et donc, moins routiniers. Cette gouvernance de l'urbain prend en considération la mouvance des frontières entre les acteurs. Elle suggère alors de mettre l'accent sur différentes formes de coordination (Le Galès, 1995) où les frontières institutionnelles peuvent se déplacer en fonction de la problématique abordée. C'est dans cette mesure que le territoire fonctionnel intervient (concept abordé à la section 3.2).

2.3 La réalité montréalaise : consolidation, fusions et défusions

La réorganisation municipale qui a eu lieu entre les années 2000 et 2006 a littéralement métamorphosé le paysage de la politique municipale québécoise. Il y a eu tout d'abord deux (2) phases rapprochées, soit celle de la consolidation métropolitaine et celle des fusions

municipales du gouvernement péquiste. Vient ensuite, quelques années plus tard, une phase axée sur les défusions municipales du gouvernement libéral. Cette section est dédiée, dans un premier temps, à la description de la consolidation qui s'est opérée en 2001, dans un second temps, à l'observation des raisons qui ont mené aux regroupements municipaux de 2002 et les impacts de ce changement, dans un troisième temps, au regard sur les défusions municipales qui ont eu lieu quatre (4) ans plus tard, en 2006, et ses impacts. Le tout est ciblé sur le contexte montréalais.

2.3.1 Le désir de consolidation

La gouvernance à l'échelle métropolitaine fut l'objet de nombreux débats parmi les scientifiques s'intéressant à la question. Deux (2) écoles de pensées se sont ainsi confrontées pendant plusieurs années : les « consolidateurs » qui prônent le regroupement institutionnel par le réaménagement territorial et les « fragmentaires » qui sont favorables à la théorie des choix publics, et par le fait même, à la compétition intermunicipale (Keating, 1995). La région de Montréal, dans sa malchance, fut victime de ces deux (2) courants idéologiques, et ce, dans un laps de temps très rapproché, complexifiant davantage sa structure métropolitaine.

Ainsi, quelque peu avant la saga des fusions municipales, le Parti Québécois (PQ) a démontré l'idée de renforcer la métropole pour augmenter sa compétitivité économique sur le plan national et international. Dans l'optique de concrétiser ce désir, le gouvernement a adopté le 15 juin 2000 une loi pour créer une agence de planification stratégique régionale : la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* (L.R.Q., c. C-37.01), qui est entrée en vigueur le 13 décembre 2000, mais qui est devenue fonctionnelle le 1^{er} janvier 2001. Il est possible de caractériser cette opération de « rescaling », car théoriquement cette nouvelle structure correspond à une échelle qui n'existait pas auparavant⁶. La réalité est cependant plus nuancée puisque le gouvernement du Québec n'a pas doté la CMM d'une structure réellement démocratique où les dirigeants seraient élus au suffrage universel. Le gouvernement provincial semble craintif de lui offrir un tel statut, car la région métropolitaine de Montréal représente plus de 50% de la population québécoise et plus de 50% du produit intérieur brut (PIB) du Québec, ce qui lui donnerait un poids politique plus que considérable.

L'organisation n'est alors investie d'aucun réel pouvoir qui lui permettrait de vaquer pleinement à sa mission, qui est celle de coordonner et de planifier l'ensemble des activités à caractère métropolitain qui se déroulent dans la région métropolitaine de Montréal. Notamment, la CMM ne possède aucun pouvoir exclusif en matière de financement⁷, ce qui ne

⁶ 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 qui est 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 elle représente également une échelle décisionnelle dans le paysage politique québécois, ayant des pouvoirs et des compétences propres.

⁷ 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*.

favorise aucunement la coordination des intérêts métropolitains (Kübler et Tomàs, 2010). De plus, la collégialité de l'institution dépend 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 se pencher sur une vision à long terme des enjeux métropolitains, car les préoccupations politiques à court terme et défendues par les représentants locaux dominent le processus décisionnel (GTEGFM, 2010). Le désir de consolidation régionale n'est encore qu'un projet inachevé.

2.3.2 Les fusions

La réforme concernant les fusions municipales de 2002, à l'initiative du gouvernement péquiste de Lucien Bouchard, est le fruit d'une trentaine d'années de débats et de réflexions. En effet, bien avant la sanction du projet de loi 170⁸ le 20 décembre 2000 portant sur les fusions municipales en milieu métropolitain, plusieurs études et commissions s'étaient penchées sur le sujet. Parmi celles-ci, on dénombre la Commission royale d'enquête sur la fiscalité provinciale, municipale et scolaire (Commission Bélanger, 1965), le Plan REMUR (Renouveau municipal et régional, 1971), la Proposition de réforme des structures municipales (1971), le Comité d'étude de la Communauté urbaine de Montréal (Rapport Hanigan, 1973), le Groupe de travail sur l'urbanisation (Rapport Castonguay, 1976), la Commission d'études sur les municipalités (Rapport Parizeau, 1986), le Groupe de travail sur Montréal et sa région (Rapport Pichette, 1993), la Table ronde sur les villes-centres (1994) et la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (Rapport Bédard, 1999) (Gravel, 2004).

Tous ces événements auront servi à mettre la table pour enfin réorganiser la gouverne du territoire municipal québécois. Les objectifs principaux des regroupements concernaient : 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 supralocal élargi; bref, il s'agissait de palier aux effets néfastes de la fragmentation du territoire et de prendre en compte les 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, qui est entrée en fonction le 1^{er} janvier 2002. La réforme a tenté de préserver les périmètres des anciennes municipalités de

⁸ Il s'agit de la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*, L.Q. 2000, c. 56.

⁹ La création de la nouvelle grande 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 pour former une agglomération urbaine des villes respectives. 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 fut à la base de cette longue démarche.

banlieue sous la forme de nouvelles instances infralocales de l'arrondissement¹⁰. Les arrondissements bénéficient d'un conseil élu, ce qui a comme effet de rapprocher le centre décisionnel des citoyens. C'est donc au nom de l'efficacité et de l'équité que s'est complexifiée la structure municipale.

La réforme de 2000 à 2002 du PQ aura donc touché trois (3) échelles de gouvernance métropolitaine : l'infralocal avec la création des arrondissements, le local avec les fusions municipales et le régional avec la mise en place de la CMM (Kübler et Tomàs, 2010).

2.3.3 Les défusions

Lors de la campagne électorale provinciale au printemps 2003, le Parti libéral du Québec (PLQ) et son chef Jean Charest, profitent de la grogne occasionnée par les « fusions forcées » pour mettre de l'avant un projet concernant la « réingénierie de l'État », qui vise entre autres la décentralisation municipale. Il promet qu'à son élection, il laisserait les citoyens se prononcer sur l'adhésion ou non aux villes fusionnées.

On sait effectivement que malgré les prétentions du gouvernement précédent quant à l'amélioration des services aux citoyens, une diminution de taxe, une harmonisation fiscale, des économies d'échelle, une efficacité administrative etc., les fusions ont soulevé un tollé populaire et politique. Afin d'apaiser la colère des protagonistes qui s'opposent à cette centralisation institutionnelle, le débat sur la décentralisation refait surface. À Montréal, l'administration de Gérald Tremblay (Union Montréal) tente de contrer le mécontentement des défusionnistes en proposant un nouveau modèle d'organisation territoriale métropolitaine. Il propose de décentraliser le pouvoir de la ville de Montréal afin de donner plus de latitude aux arrondissements. Ces derniers seront plus forts et plus autonomes, notamment sur le plan financier, en acquérant plus de pouvoirs et de compétences.

La *Charte de la Ville de Montréal* (L.R.Q., c. C-11.4) sera alors modifiée par le projet de loi 33 (*Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal*, L.Q. 2003, c. 28) pour entériner le désir de décentralisation du maire Tremblay. Parmi les modifications entreprises, les présidents d'arrondissements deviendront des maires d'arrondissement, leur accordant les pouvoirs d'un maire municipal, ainsi que l'exercice de certaines compétences, autrefois acquittées par la ville centrale uniquement. Par cette approche, l'administration Tremblay opte pour un style de gestion qui se rapproche de la situation qui prévalait avant les fusions (Gravel, 2004).

Une loi fut donc adoptée suite à l'élection du PLQ : la *Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités* (L.Q., c. 14) pour tenir un référendum sur les défusions municipales. Il est inscrit dans cette Loi qu'un scrutin référendaire doit être tenu si 10% des personnes habiles à voter d'un secteur concerné signent

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

le registre (art. 21). Les anciennes municipalités qui ont pu tenir un référendum sur la question devaient respecter deux (2) conditions pour pouvoir procéder à la défusion : « La réponse donnée par les personnes habiles à voter à la question référendaire est réputée affirmative lorsque les résultats du scrutin révèlent que le nombre des votes affirmatifs est supérieur à celui des votes négatifs et égal ou supérieur à 35 % de celui des personnes habiles à voter inscrites sur la liste référendaire du secteur concerné » (art. 43). Au final, 89 référendums ont eu lieu dans 30 municipalités du Québec. Les deux (2) grandes perdantes furent Montréal et Longueuil. En effet, quinze (15) municipalités se sont défusionnées à Montréal¹¹ et quatre (4) à Longueuil¹².

La réorganisation municipale a donc eu comme effet de complexifier davantage le mode de gouverne dans la région montréalaise. La consolidation a créé une nouvelle échelle régionale pour voir à la coordination et la planification de l'ensemble du territoire métropolitain de Montréal. Les fusions ont pour leur part eu l'effet de créer une seule ville pour l'île de Montréal et d'instituer une échelle infra locale pour gérer les services de proximité tout en ménageant les sentiments d'appartenance en préservant dans une large mesure les frontières des anciennes villes de banlieues. Les défusions ont quant à elles eu comme effet indirect de donner plus de pouvoirs aux arrondissements en plus de créer une nouvelle instance supralocale : l'agglomération. Finalement, dans la région de Montréal, la réforme a décentralisé le pouvoir et augmenté le nombre d'acteurs dans la prise de décision territoriale. L'expansion du nombre de territoires a accouché d'un chevauchement d'entités politiques ayant parfois des compétences similaires, ce qui vient brouiller les cartes de la gouvernance. Qui est responsable de quoi et dans quelle mesure?

Tableau 2. Trois (3) dates qui ont changé le cours de la réorganisation municipale à Montréal

1 ^{er} janvier 2001	Entrée en fonction de la <i>Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal</i> qui vient concrétiser l'implantation d'une entité régionale dont le rôle est de coordonner et de planifier les activités à caractère métropolitain de la région montréalaise.
1 ^{er} janvier 2002	Création de la nouvelle Ville de Montréal regroupant les 28 municipalités de l'île-de-Montréal. Pour conserver les limites géographiques des municipalités de banlieue, les arrondissements sont créés.

¹¹ Résultats pour Montréal : Anjou (statu quo), Baie d'Urfé (défusion), Beaconsfield (défusion), Côte-St-Luc (défusion), Dollard-des-Ormeaux (défusion), Dorval (défusion), Hamstead (défusion), Kirkland (défusion), LaSalle (statu quo), L'Île-Bizard (statu quo), L'Île-Dorval (défusion), Montréal-Est (défusion), Montréal-Ouest (défusion), Mont-Royal (défusion), Pierrefonds (statu quo), Pointe-Claire (défusion), Roxboro (statu quo), Ste-Anne-de-Bellevue (défusion), Ste-Geneviève (statu quo), Saint-Laurent (statu quo), Senneville (défusion), Westmount (défusion).

¹² Résultats pour Longueuil : Boucherville (défusion), Brossard (défusion), Greenfield Park (statu quo), Saint-Bruno (défusion), Saint-Lambert (défusion).

1 ^{er} janvier 2006	Malgré la décentralisation de certains pouvoirs aux arrondissements pour contrer la vague défusionniste, 14 municipalités ¹³ décident de revenir à la situation antérieure aux fusions. Pour conserver une cohérence quant à la gestion des compétences générales, l'agglomération est créée.
------------------------------	--

2.4 Le financement des transports collectifs

Le financement des infrastructures et des activités du transport en commun a toujours été un défi de taille pour les pouvoirs publics. Les finances du transport collectif étant nettement déficitaires d'année en année, les acteurs impliqués sont d'avis pour affirmer que de nouvelles sources de financement doivent être envisagées (CCMM, 2010). Pour ce faire, une révision du cadre institutionnel et financier est nécessaire. Quelques études ont vu le jour pour mettre en perspectives diverses avenues susceptibles d'améliorer la gouvernance reliée au financement des transports en commun. Nous avons regardé les diverses recommandations de trois (3) d'entre elles. Les voici plus en détail.

2.4.1 « Révision du cadre financier du transport en commun au Québec – Montréal » (2002)

Le 8 juillet 2002, Louis Bernard s'est vu confié un mandat quant à la révision du cadre financier des transports collectifs dans la région montréalaise. Il ressort de ce mandat des conclusions liées à l'évolution des besoins en matière de financement des transports en commun à Montréal. Quatre (4) enjeux majeurs sont associés à ces conclusions :

- « 1. L'insuffisance des ressources financières;
- 2. Les problèmes d'équité dans les contributions municipales, en particulier en ce qui a trait au métro et aux trains de banlieue;
- 3. Le rôle que doit désormais jouer la Communauté métropolitaine en tant que principale instance de gouvernance pour l'agglomération;
- 4. Le déclin constant du transport en commun par rapport à l'automobile » (p. 30).

Ces enjeux sont associés directement à une gouvernance déficiente en matière de financement. Sans une gouvernance adéquate en la matière, l'offre de transport sera moindre et perpétuera un déclin du transport collectif des personnes au détriment de « l'autosolo ». Pour éviter ce phénomène, Bernard (2002) a énoncé onze (11) recommandations :

¹³ Il s'agit de Baie-d'Urfée, Beaconsfield, Côte-Saint-Luc, Dollard-des-Ormeaux, Dorval, Hampstead, Kirkland, Montréal-Est, Montréal-Ouest, Mont-Royal, Pointe-Claire, Sainte-Anne-de-Bellevue et Westmount, à l'exclusion de l'Île-Dorval.

Tableau 3. Recommandations énoncées par Louis Bernard dans le rapport « Révision du cadre financier du transport en commun au Québec – Montréal » (2002)

Faire de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) la première responsable du financement et de la planification du transport en commun dans la région de Montréal.
Donner à la CMM les pouvoirs fiscaux nécessaires pour mettre en œuvre une politique intégrée de transport des personnes écologiquement durable.
Conserver à l'Agence métropolitaine de transport (AMT) son statut d'agence gouvernementale et en faire l'organisme responsable du réseau régional de transport en commun.
Accroître les ressources disponibles pour le transport en commun en augmentant la contribution des automobilistes.
Comblent le déficit du réseau régional, y compris celui du métro, exclusivement à partir de ressources financières régionales.
Assurer l'équité des contributions municipales au réseau régional en s'assurant que chaque municipalité, après une période de transition de six ans, contribue suivant sa richesse foncière uniformisée.
Accorder une aide accrue aux réseaux locaux de transport en commun par la compensation des coûts de l'intégration tarifaire et par une nouvelle formule d'aide basée sur la contribution d'une municipalité à son réseau local d'autobus.
Intégrer dans ce nouveau système l'aide gouvernementale aux CIT et aux OMIT en déplaçant cette aide et en simplifiant le calcul.
Permettre l'extension du réseau régional aux villes d'agglomération avoisinantes, aux mêmes conditions que celles qui s'appliquent aux municipalités membres de la CMM.
Mettre sur pied un système de mise en concurrence balisée, supervisée par un arbitre indépendant, pour comparer la productivité des sociétés publiques de transport en commun et celle des transporteurs privés.
Accorder un dégrèvement fiscal pour les titres de transport en commun utilisés par les employés et, en contrepartie, s'assurer de percevoir l'impôt déjà exigible pour les stationnements fournis gratuitement par les employeurs.

Les recommandations de Bernard avaient comme objectifs de modifier les règles de financement afin de les simplifier et de les rendre plus équitables. Quoique certaines d'entre elles spécifiques au métro ont n'ont pas eu de suite?, du moins en partie (proposition 4, 5 et 6), la plupart n'ont pas fait l'objet de mise en œuvre. Un cadre financier qui respecte ces recommandations aurait inévitablement eu comme effet de créer une gouvernance plus saine, où une structure régionale (la CMM) aurait obtenu de réels pouvoirs pour accomplir sa mission.

2.4.2 « Bâtir une communauté responsable : Optimiser le transport en commun dans la CMM » (2005)

En février 2005, la CMM a publié un document qui démontre les intentions de l'organisation d'optimiser le développement du transport collectif des personnes en modifiant le cadre institutionnel et financier qui est présentement appliqué pour l'ensemble des acteurs impliqués. Pour ce faire, un projet de décentralisation a été conçu afin de faire face aux besoins grandissants du financement des immobilisations et des activités d'exploitation. Tout comme pour le rapport de Bernard (2002), la CMM a identifié quatre (4) enjeux principaux :

« 1. La croissance de la part modale du transport en commun par rapport à l'automobile;

2. L'insuffisance des ressources financières qui ne permettent pas de financer adéquatement les coûts d'exploitation et d'immobilisation du transport en commun;
3. Le problème de l'équité des contributions financières au niveau des partenaires du transport en commun et la recherche d'un espace fiscal stable, permanent et prévisible;
4. Le rôle que doit désormais jouer la CMM en tant que principale instance de gouvernance de la région métropolitaine de Montréal » (p. 5).

Pour répondre adéquatement à ces enjeux, la CMM devra être investie d'un cadre financier qui permet de combler ses besoins en matière de transport, en plus de doter l'organisation d'outils institutionnels lui permettant de réaliser le projet de décentralisation des transports. Voici onze (11) mesures proposées par l'organisation pour arriver à ces fins :

Tableau 4. Recommandations énoncées par la CMM dans le document « Bâtir une communauté responsable : Optimiser le transport en commun dans la CMM » (2005)

	La création et la gestion par la CMM d'un fonds métropolitain dédié aux immobilisations de transport en commun.
	La création et la gestion d'un fonds métropolitain dédié à l'exploitation du transport en commun.
	Avec l'accord du gouvernement du Québec, le versement de la part du transfert de la taxe d'accise fédérale sur les carburants destinée aux immobilisations de transport en commun.
	L'obtention d'un espace fiscal provenant de la taxe provinciale sur l'essence et sur les droits sur les immatriculations qui permet de fixer le montant et les modalités de contribution des automobilistes.
	Une contribution additionnelle des municipalités de la CMM pour financer le transport en commun conformément à la Vision 2025 de la Communauté.
	Le renouvellement du rôle de l'Agence métropolitaine de transport en tant qu'opérateur métropolitain responsable du métro, des trains de banlieue, des futurs systèmes légers sur rails et les autres équipements métropolitains.
	Le maintien des sociétés de transport et des actuels conseils intermunicipaux de transport.
	La réalisation par la CMM d'une première étude pour déterminer l'ampleur du déficit du métro pour un financement métropolitain.
	La réalisation par la CMM d'une deuxième étude afin de proposer un cadre de gestion approprié à un financement métropolitain.
	La réalisation d'un audit des coûts d'exploitation afin de fixer un cadre financier pour les dix prochaines années.
	L'adoption d'un plan de développement du transport en commun qui confirme la Vision 2025.

La poursuite de ces recommandations devrait permettre à la CMM de repenser les relations entre les acteurs, et donc, de poursuivre son projet de décentralisation¹⁴. Le projet permettrait de donner une plus grande latitude aux élus municipaux de la région métropolitaine (personnifiés par la CMM) en étant responsable de la coordination, de la planification et du financement des transports collectifs.

¹⁴ On parle ici de projet de décentralisation afin que les élus de la CMM soient responsables à part entière du transport collectif, mais on pourrait aussi parler de centralisation, car on veut, notamment, centraliser les leviers du financement au sein de la CMM.

2.4.3 « Une métropole à la hauteur de nos aspirations » (2010)

Cette étude est le fruit du *Groupe de travail sur les enjeux de gouvernance et de fiscalité dans la région de Montréal* (GTEGFRM) mis sur pied par la *Chambre de commerce du Montréal métropolitain* (CCMM). Le Groupe de travail avait un mandat relativement large qui portait sur les défis de la fiscalité et de la gouvernance au niveau municipal dans la région métropolitaine. Une section est cependant spécifique au développement du transport collectif. Comparativement aux deux études précédentes, le Groupe de travail n'a pas identifié d'enjeux ou d'objectifs précis concernant les transports en commun. Il propose par contre une série de cinq (5) recommandations qui touchent le transport en commun dans la région métropolitaine :

Tableau 5. Recommandations énoncées par le GTEGFRM dans le document « Une métropole à la hauteur de nos aspirations » (2010)

Le gouvernement du Québec devrait assumer pleinement ses responsabilités en matière de transport collectif dans la région de Montréal. Après avoir consulté les autorités politiques locales, il devrait déterminer les grandes orientations et priorités de développement du réseau régional de transport collectif, y compris le métro. Ces priorités devraient tenir compte de l'évolution démographique de la région et de ses propres politiques de développement durable.
La CMM devrait compléter rapidement son plan d'aménagement et faire part de ses recommandations au gouvernement du Québec quant aux orientations et priorités du développement du réseau régional de transport collectif.
Le gouvernement du Québec devrait remplacer l'AMT par une société d'État dont la mission principale serait de planifier et de réaliser les infrastructures du réseau régional de transport collectif dans la région de Montréal en fonction des orientations et des priorités arrêtées par le gouvernement du Québec.
La responsabilité politique de l'exploitation des services régionaux de transport en commun supervisés actuellement par l'AMT devrait relever de la CMM.
La gestion des revenus fiscaux dédiés au transport collectif, en ce moment assumé par l'AMT, devrait revenir à la CMM pour usage aux mêmes fins.

Les recommandations du Groupe de travail se situent davantage dans l'accomplissement et le transfert de certaines compétences par des organisations qui possèdent un rôle stratégique en matière de transport collectif, notamment l'AMT, la CMM et le gouvernement du Québec. Avant d'en arriver à ces conclusions, le GTEGFRM a dressé un portrait très critique et plutôt sombre de la gouvernance et du financement des transports de masse dans la région. Le Groupe n'a pas tout à fait tort, car on remarque dans l'ensemble des recommandations une redondance sur certains points soulevés précédemment. Ceci veut dire que depuis 2002 (rapport de Louis Bernard) aucune amélioration (ou presque) n'a été faite pour répondre à la déficience de la gouvernance du financement des transports collectifs dans la région métropolitaine de Montréal.

2.4.4 La suite...

L'ensemble de ces recommandations est certes justifiable et cohérent par rapport au contexte montréalais. Cependant, avant de rechercher de nouveaux modes de financement, nous croyons qu'il est impératif de connaître en détail l'ensemble des spécificités de la gouvernance actuelle du financement. Ceci aura comme conséquence d'utiliser à leur plein potentiel les

mécanismes actuels ainsi que de mieux comprendre la réalité dans laquelle pourrait s'insérer de nouveaux mécanismes, et par le fait même dans ce dernier cas, de favoriser l'implantation de ces mécanismes.

Concrètement, l'expansion majeure du métro de Montréal voulu par les élus des grandes villes de la région métropolitaine (Longueuil et Laval) à l'extérieur des limites de la Ville de Montréal aura comme effet de remettre en cause la gouvernance actuelle du financement de cette infrastructure de transport. Il est donc primordial de se pencher sur cette question avant d'entreprendre la construction des éventuels prolongements afin de comprendre les rouages de cette gouvernance complexe. Éviter de régler ce problème ne fera qu'exacerber ce dernier suite aux prolongements (GTEGFRM, 2010).

2.5 La problématique et la question de recherche principale

Dans la foulée de ces changements quant au mode de gouverne des dernières décennies, une problématique organisationnelle fait surface. En effet, nous avons vu que la gouvernance est issue d'un changement paradigmatique, où la gouverne des villes modernes s'effectue maintenant en prenant en considération une multiplicité d'acteurs. Le métro de Montréal avec ses nombreuses organisations impliquées (STM, CMM, AMT, MTQ, agglomération de Montréal, etc.) ne fait pas exception à la règle. Ce phénomène engendre une absence de clarté quant à la répartition des compétences (Prémont, 2009) et exige une coordination des territoires institutionnels de la région métropolitaine difficile à atteindre, entravant le bon fonctionnement de la gouverne du métro (OCDE, 2004). La fragmentation politique du métro pourrait donc nuire à son développement : les efforts des uns étant souvent annulés par les résistances des autres. La coordination effectuée sur une base institutionnelle est parfois en porte-à-faux de la coordination fonctionnelle des territoires. La gouvernance urbaine n'est certes pas le seul facteur explicatif d'un développement urbain efficient, mais elle n'en demeure pas moins un élément essentiel pour assurer la bonne marche de l'ensemble (Bernard, 2000).

Ainsi, la gouvernance urbaine s'intéresse à la reconfiguration des relations entre l'État et les entités locales, où apparaissent de nouveaux mécanismes légaux de coordination. Ces mécanismes sont susceptibles d'avoir un impact majeur s'ils prennent en considération les spécificités des collectivités locales. Ils ont cependant le désavantage de disperser le pouvoir exécutif entre plusieurs organes décentralisés et déconcentrés.

De manière plus concrète, le financement du transport collectif à l'échelle métropolitaine est présentement l'un des enjeux majeurs en étant une contrainte de poids quant à son développement. La gouvernance et la fiscalité du métro de Montréal sont depuis longtemps confrontées à une paralysie du cadre financier et institutionnel, qui avec les années, a dérivé vers une gouvernance inadaptée et déficiente (Bernard, 2002) face au contexte actuel.

Ces constats nous amènent à poser notre question de recherche principale : *qui contrôle le financement du métro de Montréal?* Il s'agit d'une question classique en sciences politiques, qui a même fait l'objet d'un ouvrage de base sur la question : *Qui gouverne?*¹⁵. L'auteur a par contre opté pour une approche d'analyse politique axée sur l'informalité des relations entre les acteurs d'une ville. Pour notre part, nous axons notre étude sur la dimension juridique formelle des relations. Nous avons de plus cherché à comprendre si ce mode de contrôle est favorable à la bonne gestion et au développement du métro de Montréal.

2.5.1 Le pouvoir de contrôler

Il convient ici de définir le concept de contrôle (issu de la notion de pouvoir) de notre question de recherche, puisqu'elle peut avoir plusieurs significations. La notion de pouvoir a fait l'objet de nombreuses publications au cours de l'histoire, et ce, dans tous les domaines imaginables, que ce soit en politique, en économie, en sociologie, en histoire, en droit, etc. Plusieurs définitions et plusieurs variantes sont ainsi associées au pouvoir.

Pour la grande majorité des auteurs tels que Weber (1947), French et Raven (1959) McCall (1978), Wrong (1988), Galbraith (1993), Toffler (1996), pour en nommer quelque s'un, ayant abordé le thème du pouvoir, cette dernière est une composante inévitable à l'intérieur des relations sociales. Parmi ces auteurs, French et Raven (1959) ont élaboré une typologie axée sur cinq (5) sources de pouvoir : 1. La récompense qui réside dans l'habileté de fournir un renforcement positif pour voir apparaître ou disparaître un certain comportement; 2. La coercition qui reflète le potentiel d'infliger une punition; 3. La légitimité qui se base sur la reconnaissance de l'autorité d'une organisation par rapport à sa position à l'intérieur de la structure organisationnelle; 4. La référence qui s'impose par l'association à des personnes possédant le pouvoir; 5. L'expertise qui est représentée par un pouvoir informationnel reliée à une habileté, une aptitude, une expertise distinctive.

Notre recherche adhère davantage à la troisième source de pouvoir, celle de la légitimité, car nous analysons la structure organisationnelle du métro de Montréal sous un angle légal. Dans ce domaine, le pouvoir est souvent perçu comme étant l'« ensemble des compétences politiques ou juridiques nécessaires pour exercer certaines fonctions », qui est une prérogative fondée en droit (Office de la langue française, 2001). Le pouvoir peut également se transposer à une organisation qui délègue à une tierce partie une partie de ses pouvoirs afin d'agir en son nom. Globalement, le pouvoir se résume par l'« ensemble des attributions dévolues à une autorité » (Institut Canadien des Comptables agréés, 2006). C'est ainsi qu'il a été possible d'établir qui possède une réelle autorité sur la structure de financement du métro.

¹⁵ Ouvrage écrit en 1961 par Robert Dahl. L'œuvre pose les bases de la méthode décisionnelle qui prend en considération l'ensemble des formes que peut prendre la structure du pouvoir d'une entité.

En définitive, la notion de contrôle utilisée dans le mémoire s'assimile au pouvoir légitime issu des lois en vigueur présentement au Québec. En d'autres termes, c'est la législation qui détermine qui détient le pouvoir, qui contrôle.

3 Repères conceptuels : délégation, territoires et mode de partage

Cette section recense les connaissances et les concepts clés utiles pour étudier la problématique, en plus d'encadrer notre recherche. Le cadre d'analyse sera utile pour examiner la problématique de la gouvernance, notamment sous l'aspect des modes d'organisation, de contrôle et d'exercice des pouvoirs confiés aux intervenants du métro de Montréal. Les concepts exposés dans cette section nous permettent de faire ressortir des questions de recherche spécifiques qui viennent appuyer et renforcer la question de recherche principale. Il est donc question dans cette section des mécanismes de décentralisation et de déconcentration, des territoires institutionnels et fonctionnels ainsi que de la répartition des compétences entre les diverses échelles municipales. Chaque section du cadre conceptuel sera suivie d'un sommaire et d'une question sous-jacente, qui, mis ensemble, serviront à structurer la démarche méthodologique.

3.1 La délégation : décentralisation ou déconcentration?

L'action publique d'un organe gouvernemental ne peut être accomplie efficacement par la planification centralisée ou la coordination centralisée de la planification (Aucoin et Bakvis, 1988). Le management des organisations publiques se fait ainsi par des mécanismes de décentralisation et de déconcentration. Ces deux (2) processus obéissent à la même logique, mais leur organisation ne s'effectue point selon les mêmes procédés. En effet, des compétences, des pouvoirs, des responsabilités, des tâches, etc. sont délégués à des échelons inférieurs de l'organisation dans l'optique d'améliorer la gouvernance. Cette section consiste à décrire ces processus de manière plus détaillée et à les différencier.

3.1.1 La décentralisation

La décentralisation fait l'objet de plusieurs définitions dans la littérature. La signification du terme diffère sur de nombreux points d'un auteur à l'autre. Nous adhérons, pour notre part, à la vision de Garant (2004, 2005) qui se spécialise dans le droit administratif québécois. Ceci permet de ne point s'éloigner du contexte québécois dans lequel opère le métro de Montréal. Deux (2) types de décentralisation dominent la littérature. L'une est axée sur le découpage des fonctions de l'État, tandis que l'autre se voit confier un mandat de gestion pour un territoire spécifique.

3.1.1.1 La décentralisation administrative et fonctionnelle

La décentralisation administrative et fonctionnelle est une façon d'organiser l'administration à l'intérieur de l'État par la répartition des compétences législatives et administratives uniquement, limitées et subordonnées par un organe supérieur. Cette autonomie administrative réfère à un mode d'exécution et d'application des lois et est surtout ciblée pour la prestation de services publics (Tellier, 1969; Garant, 2004, 2005).

L'État central délègue certaines fonctions à des instances périphériques dans des secteurs déterminés. La création de ces organismes autonomes peut se faire dans tous les secteurs d'activités qui relèvent de la compétence de l'État central (éducation, santé et services sociaux, culture, environnement, transports, etc.). Le financement et la désignation des dirigeants sont très variables. Concernant le financement, il peut provenir du centre comme des unités décentralisées, mais la plupart du temps il s'agit d'un mode mixte. Les dirigeants des organisations décentralisées, eux, peuvent être délégués par le centre ou désignés par l'organe décentralisé lui-même. L'exercice de l'autorité de l'organisation va s'effectuer en fonction de ce que la loi prévoit (Lemieux, 2001).

Selon Issalys et Lemieux (2009), la décentralisation administrative est caractérisée par deux (2) éléments distinctifs : « la création par la loi d'organisations juridiquement distinctes par rapport au noyau central de l'appareil administratif, et le remplacement du lien hiérarchique avec ce noyau central par un rapport de tutelle administrative, plus limité, plus distant et moins contraignant » (p. 287). Ainsi, lorsque la loi crée une organisation décentralisée, elle lui confère des pouvoirs qui lui donnent un statut juridique particulier. Cela lui procure un pouvoir autonome de décision (Garant, 2005). En d'autres termes, la décentralisation a pour effet d'atténuer le contrôle exercé par le pouvoir exécutif central.

Comme le mentionne Gélinas (2003), les institutions décentralisées fonctionnellement sont plus nombreuses qu'on peut le croire. On distingue parmi elles trois (3) instances. Les ministères sont la forme la plus apparente de décentralisation fonctionnelle. Les organismes autonomes, eux, comparativement aux ministères, sont unifonctionnels et sont soumis à une tutelle. Les régies, les offices, les sociétés, les conseils, etc. en sont des exemples. Viennent finalement les établissements publics tels que les écoles et les hôpitaux.

3.1.1.2 La décentralisation politique et territoriale

On distingue deux (2) types de décentralisation politique dans la littérature. Le premier concerne le fondement même du fédéralisme et permet aux entités décentralisées de disposer de compétences étatiques (constituantes, juridictionnelles, législatives et administratives) liées à la souveraineté. Il s'agit donc d'une dévolution du pouvoir politique et de la répartition des compétences entre plusieurs paliers de gouvernement à l'intérieur d'un même État (Tellier, 1969; Garant, 2004, 2005). Le meilleur exemple au Canada est la *Loi constitutionnelle de 1867* qui répartit les pouvoirs et les compétences entre les gouvernements fédéral et provincial (art. 91 et 92).

Le second concerne les collectivités territoriales. Cette décentralisation territoriale est apparue, car les gouvernements centraux ne peuvent accomplir efficacement toutes les fonctions publiques sur l'ensemble du territoire. Des relais locaux sont nécessaires afin de prendre en considération les besoins de chaque population. Ainsi, ce processus permet de libérer le pouvoir central de certaines responsabilités, en les confiant à des organismes qui sont plus compétents pour subvenir aux besoins des localités (Debbasch, 2010).

« La décentralisation territoriale est la mise sur pied d'une véritable administration cohérente et complète, qui est subalterne à l'administration principale. Il y a décentralisation territoriale lorsque l'État accorde à des collectivités, territorialement délimitées, le pouvoir d'organiser et de gérer certaines affaires locales. [...] C'est le cas des corporations municipales » (Tellier, 1969 : 94).

Cette décentralisation spécifique réside donc dans son enracinement local. Le gouvernement central confie certaines fonctions étatiques à une entité juridiquement distincte qui est fondée sur une collectivité liée par des intérêts locaux, gérée par des dirigeants, disposant d'un pouvoir fiscal et d'un pouvoir de réglementation (Dussault et Borgeat, 1984; Issalys et Lemieux, 2009). Les structures territoriales décentralisées possèdent un champ d'action limité à un espace balisé géographiquement et doivent représenter les intérêts de la population du territoire visé (DILA, 2010).

Les organisations décentralisées territorialement demeurent ainsi des structures publiques décentralisées, sauf qu'elles représentent tout de même de véritables paliers de gouvernement. Elles ne possèdent pas un véritable statut politique¹⁶ comme c'est le cas des États fédérés, mais elles constituent en quelque sorte un prolongement du gouvernement provincial sur les plans local, supralocal et régional. Les organisations décentralisées possèdent ainsi des pouvoirs délégués, susceptibles d'être retirés à tout moment par le législateur, représenté par l'Assemblée nationale au Québec.

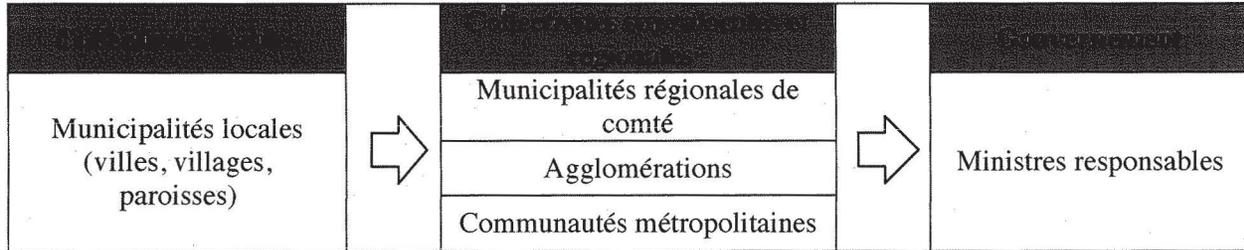
Selon la Direction de l'information légale et administrative (DILA, 2010), trois (3) critères sont nécessaires pour répondre au titre de collectivité locale. Premièrement, l'entité doit être dotée d'une personnalité juridique, ce qui lui confère le droit d'agir en justice et d'être autonome d'un point de vue administratif. La personne morale jouit de son propre personnel et d'un budget indépendant. Deuxièmement, l'entité doit détenir des compétences propres octroyées par le législateur. Enfin, l'entité doit détenir un pouvoir de décision exercé par un conseil de représentants élus.

Le modèle québécois est basé sur la composition d'autorités administratives de type municipal (villes, villages et autres) et d'autorités administratives de type confédéral¹⁷ (communautés métropolitaines et municipalités régionales de comté) (Issalys et Lemieux, 2009). Un autre exemple de décentralisation territoriale est représenté par les commissions scolaires, qui disposent d'un pouvoir fiscal, d'une personnalité juridique et qui sont dirigées par des personnes élues.

¹⁶ Ce statut confère aux États membres de la fédération des pouvoirs originaux et autonomes.

¹⁷ Ce dernier type ne correspond pas entièrement au modèle classique de décentralisation administrative territoriale, car les représentants ne sont pas élus directement et les entités ne possèdent pas nécessairement un pouvoir fiscal.

Schéma 1. La décentralisation territoriale au Québec¹⁸



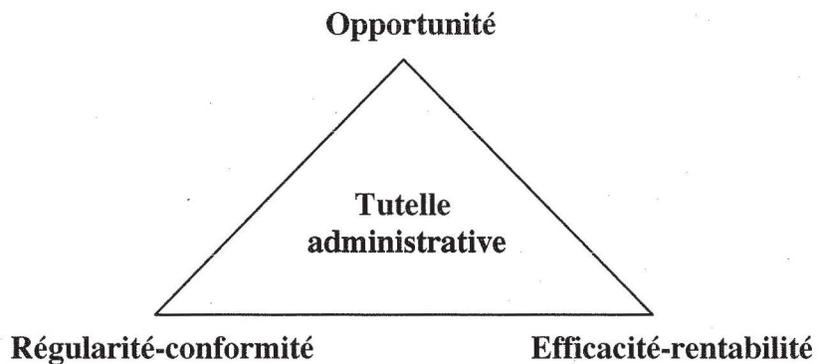
* Nous différencions les deux (2) termes : supralocal et régional, à la section 3.3.2.

3.1.2 La tutelle administrative

La tutelle fait prendre conscience aux administrations décentralisées que leur autonomie ne signifie pas une indépendance (Gruber, 2010). En effet, une tutelle est un contrôle administratif d'une autorité décentralisée par une autorité gouvernementale administrative supérieure. Les organes supérieurs gouvernementaux ou paragouvernementaux peuvent ainsi avoir un droit de regard sur les actes des organisations décentralisées (Garant, 2005). Il ne s'agit pas ici d'un contrôle hiérarchique qui existe de plein droit, mais d'une supervision qui doit être prévue par la loi. Comme le dit l'adage concernant les pouvoirs de tutelle d'une organisation : « il n'y a pas de tutelle sans texte; ni au-delà des textes » (Chapus, 1999 : 389). L'un des rôles premiers de la tutelle est, tout comme pour les collectivités territoriales, de veiller à l'intérêt général de l'État.

Garant (2005) énumère trois (3) objets de contrôle de la tutelle. Le premier concerne la régularité ou la conformité d'un acte par rapport à une norme. L'autorité de tutelle s'assure alors que sont respectés les lois et les règlements auxquels est soumise l'administration sous tutelle. Le second concerne l'opportunité de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'organisation décentralisée. L'autorité de tutelle doit vérifier, par exemple, si les actions de l'organisation décentralisée sont conformes aux politiques gouvernementales. Le dernier vise l'efficacité et la rentabilité de l'exercice des pouvoirs de l'entité décentralisée. Ce faisant, l'organe de tutelle vérifie que les projets ébauchés par l'administration décentralisée sont efficaces, c'est-à-dire que les résultats sont à la hauteur des coûts octroyés au projet.

¹⁸ Il est à mentionner que les collectivités locales n'ont pas à transiger par les collectivités supralocales et régionales dans leurs relations avec le gouvernement supérieur. Le schéma veut seulement démontrer un ordre de grandeur des échelles politiques.

Schéma 2. La tutelle administrative**3.1.3 La déconcentration**

La documentation se fait beaucoup moins abondante sur la question de la déconcentration. L'une des raisons est que le terme n'existe pas dans la littérature anglo-saxonne. Certains auteurs anglophones utilisent plutôt le terme « décentralisation administrative » pour désigner la déconcentration. Cet emboîtement de définition pour désigner un seul terme apparaît également chez des universitaires québécois, comme Lemieux (2001) par exemple. Dans le cas présent, nous préférons utiliser le terme « déconcentration », ce qui évite toute ambiguïté.

La déconcentration s'apparente donc quelque peu à la décentralisation administrative. Tout comme cette dernière, elle renforce le lien avec les collectivités locales en prenant en considération les spécificités des populations et en accélérant le processus de prise de décision. En ce sens, une autorité est déléguée à des organismes locaux, à l'exception que ces organismes relèvent directement de l'administration centrale de l'État (DILA, 2010) et n'exercent aucun pouvoir règlementaire. Le processus de déconcentration « n'implique pas la constitution d'une entité légale distincte » (Gélinas, 2003 : 11). À la différence de la décentralisation, il existe une subordination hiérarchique entre le centre et l'organe déconcentré. La déconcentration s'apparente alors à une réorganisation interne du pouvoir. Pour certains, la déconcentration n'est qu'un placebo à la problématique de la concentration excessive des pouvoirs de l'administration centrale (Maitrot, 2010).

« Dans le cadre de la déconcentration, c'est toujours le même marteau qui frappe mais on en a raccourci le manche » (Odilon Barrot¹⁹, 1791-1873).

Selon l'analyse que Maitrot (2010) fait de la déconcentration, deux (2) finalités caractérisent le processus. Elle permet, d'une part, de désengorger le gouvernement central de certains pouvoirs, ce qui provoque une meilleure efficacité dans le traitement des affaires. D'autre part, elle permet d'établir un lien rapproché entre l'administration et les administrés. Ceci contribue aussi à prendre en considération les données locales quant aux préférences des populations divergentes pour les intégrer dans les politiques d'intérêt général.

¹⁹ Camille Hyacinthe Odilon Barrot fut le 27^e Premier ministre de la République française.

Tableau 6. Différenciation des termes : décentralisation versus déconcentration

Objectif principal	Rapprocher les centres de décision des administrés		
Entité	Juridique distincte		Intégrée juridiquement
Subordination	Tutelle		Hiérarchique
Pouvoir exécutif	Agents désignés	Agents élus	Agents nommés
Administration	Conseil d'administration		État central
Champ d'action	Territoires désignés		
Statut	Assez dépendante		Peu dépendante
Financement	Surtout du centre et/ou surtout de la base	Surtout de la base	En provenance du centre
Autorité	Adoption (résolution) et application	Adoption (lois et règlements) et application	Application des lois

On remarque avec le tableau précédent que la déconcentration et la décentralisation sont des termes ambigus où règnent quelques subtilités pour le commun des mortels, mais des subtilités révélatrices pour ceux et celles qui s'intéressent à l'aspect légal des relations entretenues entre le gouvernement central, les organisations périphériques et déconcentrées ainsi que la société civile. Ces petites différences permettent d'analyser comment le pouvoir est réparti parmi les diverses instances et organisations gouvernementales. Nous présentons l'exercice pour le métro de Montréal dans une section subséquente.

3.1.4 La synthèse et la question de recherche spécifique

Bref, la décentralisation et la déconcentration sont des processus qui se ressemblent sur certains points, mais dont l'organisation est différente. Les deux (2) représentent un transfert de compétences de l'État vers des organisations périphériques, mais à des niveaux divers. La décentralisation administrative est constituée d'organismes distincts, qui peuvent s'apparenter aux collectivités territoriales. La déconcentration, elle, demeure intégrée à l'État central. Les mécanismes de contrôle de ces instances sont aussi différents. La décentralisation fait l'objet d'une tutelle administrative alors que la déconcentration conserve un lien hiérarchique avec l'organe central. Ainsi, à la lumière de ces différences, peut-on déclarer que *le financement du métro de Montréal fait-il l'objet d'une décentralisation des pouvoirs, d'une déconcentration ou d'une forme mixte quant à son financement?*

3.2 Les territoires : institutionnel ou fonctionnel?

Le concept de territoire est politisé de par sa fonction de délimitation géographique créée et reconnue par ceux qui l'occupent (Chautard, 2008). Il s'agit d'une construction politique, qui est en fait un « cadre dans lequel s'exerce l'autorité d'un État » (Lakehal, 2009 : 382). Le territoire réfère à un espace balisé, où les organisations s'y retrouvant doivent se soumettre à la législation en vigueur, élaborée par les autorités politiques. On remarque de ces quelques définitions que l'aspect des relations humaines n'est pas très présent. Raffestin (1997 : 165) a su donner à cette notion une teinte d'humanité en déclarant que la territorialité est « l'ensemble des relations qu'une société entretient non seulement avec elle-même, mais encore avec l'extériorité et l'altérité, à l'aide de médiateurs, pour satisfaire ses besoins dans la

perspective d'acquérir la plus grande autonomie possible, compte tenu des ressources du système ». L'administration et la gestion de ce territoire humanisé se font surtout en fonction des limites territoriales institutionnelles, mais devraient fortement tenir compte du territoire fonctionnel, qui lui, fait fi des frontières administratives et prend plutôt en considération l'espace nécessaire pour une saine gestion. La présente section a pour objet d'éclaircir ces deux termes.

3.2.1 Le territoire institutionnel

Ce type d'espace est la norme dans les sociétés modernes et prend naissance dans la formalité. « Le territoire administratif traditionnel s'organise et puise sa légitimité dans des limites strictement définies selon des « frontières » ainsi qu'une pérennisation de son existence dans la Loi » (CESR, 2000 : 3). L'espace global s'institutionnalise alors pour laisser place à un « patchwork » de territoires munis chacun de leurs propres règles. La multiplication des instances, décentralisées ou non, vient à ressembler à un véritable « millefeuille » institutionnel (Bernard, 2008).

Dans un territoire circonscrit, comme la métropole montréalaise, on distingue ainsi les territoires institutionnels suivants : les arrondissements, les municipalités locales (villes), l'agglomération, les municipalités régionales de comté (MRC), la communauté métropolitaine, les régions administratives, les commissions scolaires, les districts judiciaires, les circonscriptions électorales, etc. (Prémont, 2009). Tous ces territoires institutionnels possèdent des compétences distinctes sur un territoire délimité, produisant un chevauchement et un enchevêtrement de territoires institutionnels où des conflits de compétences peuvent abonder et peuvent complexifier et alourdir le processus de prise de décision. « Le territoire institutionnel n'est pas plus naturel, immémorial que culturel. Il est contingent aux configurations locales spécifiques entremêlant des enjeux techniques, financiers et politiques » (Mévellec, 2005 : 307).

3.2.2 Le territoire fonctionnel

Le territoire fonctionnel correspond à l'espace où prennent place les activités quotidiennes économiques, politiques, sociales, etc. d'une collectivité. Ce principe réside dans l'utilisation de l'espace nécessaire au bon fonctionnement et à la saine gestion des infrastructures, des organisations, etc. Dans un souci d'efficience et d'efficacité, une frontière politique ne devrait pas venir limiter ou entraver les activités et l'administration d'un territoire. Selon le Conseil économique et social régional (CESR) (2000 : 3), « le territoire fonctionnel n'a pas de limites géographiques rigoureuses et immuables; elles peuvent varier dans le temps et dans l'espace au gré des évolutions économiques, des améliorations des moyens de communication, des modes de vie, ... ».

Sur un même territoire, plusieurs territoires fonctionnels cohabitent, que ce soit pour la gestion des transports, de la salubrité, de l'habitation, de l'environnement, etc. (Meralli-Ballou et Malsch, 2010a). Un bon exemple de territoire fonctionnel est le système de bassins versants

hydrographiques. Il serait en effet difficile de régler un problème de pollution d'une rivière si seulement une des municipalités touchées par ce cours d'eau essaie d'appliquer des solutions. Il en va de même pour une ville en continuelle expansion, mais qui essaie de conserver des limites administratives rigides dans la gestion courante de ses activités. En va-t-il de même pour l'infrastructure du métro de Montréal?

Le mot d'ordre ici est donc « cohérence territoriale ». À ce sujet, le CESR (2000) a identifié des critères de fonctionnalité territoriale. Il mentionne que « le territoire fonctionnel est un espace qui est vécu, pratiqué et approprié par ses habitants; il est parcouru quotidiennement par différents flux (activités, services) et il est organisé autour d'un centre de taille suffisamment importante. Il doit être géographiquement, culturellement et économiquement cohérent. [En ce sens,] la fonctionnalité ne se décrète pas; elle se constate » (p. 37).

À titre explicatif, le territoire fonctionnel du métro de Montréal en matière de financement pourrait se définir par toutes les municipalités dont les habitants utilisent le métro, en fonction d'une quote-part qui représente la proportion liée aux utilisateurs du métro. L'entente sur le déficit métropolisable (section 5.2.2.6) est certes une initiative qui va dans cette direction, mais il ne s'agit pas d'une entente durable dans le temps. Le concept de territoire fonctionnel ne devrait pas être régi par des ententes qui sont rigides et figées dans le temps, mais plutôt en fonction de l'évolution des tendances d'utilisation du métro par les habitants des différentes municipalités.

3.2.3 L'adéquation

Comment faire coïncider les territoires à administrer avec la multiplicité des différences territoriales institutionnelles? Comment produire une adéquation entre les aspects fonctionnels du territoire et sa fragmentation institutionnelle? (Bleton-Ruget et al., 2006). Ces questions nous amènent à réfléchir sur l'arrimage primordial de ces deux (2) concepts pour gérer convenablement certaines infrastructures, comme le métro de Montréal.

Pour Mévellec (2008), cette adéquation territoriale passe par la construction d'instances supralocales qui regroupent le territoire des agglomérations au sens fonctionnel²⁰. « L'institutionnalisation de l'agglomération conduit à réaffirmer la nature composite mais aussi politique de son territoire. La définition la plus simple de l'agglomération la qualifie par le dépassement des limites municipales » (p. 267).

Cette nouvelle façon de gérer l'espace public (le régionalisme) provient d'un besoin où l'amoncellement d'instances fragmentées sur un même territoire ne suffit pas à gérer des problèmes à caractères régionaux. Ceci met en évidence la nécessité d'établir une action

²⁰ Statistique Canada a défini les termes « agglomération de recensement » (AR) et « région métropolitaine de recensement » (RMR) en prenant en considération le territoire fonctionnel des navetteurs par rapport à un noyau urbain. À ne pas confondre avec l'agglomération de Montréal.

collective sur un territoire plus large (Ghiotti, 2006). Bien qu'il s'agisse d'un avantage qui favorise l'unicité des décisions sur l'ensemble du territoire, la construction d'instances supralocales et régionales laisse entrevoir une problématique liée à la gouvernance de plusieurs acteurs (Meralli-Ballou et Malsch, 2010b).

Tableau 7. Différenciation des termes: territoire institutionnel versus territoire fonctionnel

Type d'espace	Formel	Informel
Limites géographiques	Définies et statiques juridiquement	Non définies et non statiques
Instance(s) compétente(s)	Multiples sur un même territoire	Unique par fonction pour un territoire défini

Les termes de territoire institutionnel et fonctionnel sont plus que souvent définis comme étant des antonymes. Comme le dévoile le tableau précédent, les caractéristiques de chacun abondent en ce sens. Nous abondons dans le sens que si le métro de Montréal adhère ne serait-ce qu'à une seule des caractéristiques du territoire fonctionnel, ceci laisserait entrevoir un désir d'adéquation quant à son territoire institutionnel, ou du moins, une brèche vers une logique fonctionnelle.

3.2.4 La synthèse et la question de recherche spécifique

Cette section a différencié deux (2) termes liés à la notion de territoire. D'une part, le territoire institutionnel, délimité par des frontières juridiques, politiques et/ou administratives, possède des compétences pour gérer les activités sur son territoire. Le territoire fonctionnel, pour sa part, est un espace cohérent dans sa gestion des activités quotidiennes. Aucune limite juridique, politique et/ou administrative ne devrait venir entraver cette gestion. L'adéquation de ces deux (2) types de territoire semble être la solution aux problèmes de gestion territoriale. Nous lançons donc la question suivante : *existe-t-il une concordance entre le territoire institutionnel et le territoire fonctionnel pour le financement du métro de Montréal?*

3.3 Le mode de partage des compétences entre les échelles municipales : partagé ou attitré?

Comme nous l'avons vu précédemment, le territoire est fragmenté politiquement par des frontières institutionnelles. Il convient maintenant de vérifier comment s'effectue le partage des compétences entre ces territoires distincts. Cette section est spécifique aux échelles municipales, notamment les échelles locales, supralocales et régionales. Nous terminons en faisant allusion aux modes de répartition partagée ou attitrée du pouvoir parmi ces échelons.

3.3.1 Les fonctions d'exécution du palier local

Il est important de mentionner que nous allons à l'encontre de la typologie adoptée par le Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'occupation du territoire (MAMROT). En effet, selon le Ministère, l'échelle locale regroupe les arrondissements, les municipalités locales ainsi que les agglomérations, tandis que l'échelle supralocale regroupe les municipalités régionales de comté et les communautés métropolitaines. Le Ministère a adopté

cette règle générale en essayant d'unir toutes les agglomérations sous une même typologie. En effet, la plupart des agglomérations au Québec sont de très petite taille et n'ont rien à voir avec l'ampleur et la complexité de l'agglomération de Montréal. Selon nous, l'agglomération de Montréal représente une instance supralocale de par le souci d'adéquation de plusieurs territoires sous un même parapluie politique et administratif pour certaines compétences et certains exercices de pouvoirs. Nous plaçons ainsi les agglomérations sous le vocable « échelle supralocale ». En fonction de ce constat, l'échelle locale regroupe uniquement deux (2) instances qui s'emboîtent l'une dans l'autre : l'arrondissement qui s'intègre dans la municipalité locale.

3.3.1.1 Les municipalités locales²¹

La première source du droit municipal provient du législateur (Barbe, 1969). Ce sont effectivement les provinces qui ont compétence exclusive sur les institutions municipales en vertu de l'article 92(8) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. L'expression « créatures provinciales » est le plus souvent utilisée pour décrire les municipalités. Il existe présentement au Québec 1 112 municipalités, en excluant les villages nordiques, cris et naskapi (MAMROT, 2010a).

Les municipalités québécoises sont divisées en deux (2) catégories. Les unes sont régies par la *Loi sur les cités et villes* (LCV) (L.R.Q, c. C-19) et représentent « toutes les municipalités qui portent la désignation de *villes* ». Les autres sont régies par le *Code municipal du Québec* (L.R.Q, c. C-27.1) et « constitue la législation fondamentale pour les autres municipalités » (MAMROT, 2009b). Certaines grandes municipalités plus complexes sont, quant à elles, régies par des chartes qui leur confèrent des pouvoirs particuliers. C'est notamment le cas des villes de Montréal et de Longueuil. Dans le cadre de notre étude, nous nous référerons surtout à la LCV et à la *Charte de la ville de Montréal* (L.R.Q, c. C-11.4).

De par le rôle crucial que jouent les municipalités auprès des populations locales, celles-ci ont accumulé plus de poids avec le temps. Peu à peu, des pouvoirs leur ont été transférés, mais « les municipalités ne peuvent exercer que les pouvoirs qui leur sont expressément conférés » (Barde, 1969 : 124) par les lois de l'Assemblée nationale du Québec. La *Loi sur les compétences municipales* (LCM) (L.R.Q., c. C-47.1) accorde aux municipalités des pouvoirs leur permettant de répondre aux besoins locaux. Les municipalités ne peuvent excéder les pouvoirs de la LCM et déléguer à leur tour des pouvoirs règlementaires. Elles peuvent par contre déléguer des pouvoirs de nature exécutive (L'Heureux, 1981). En fin de compte, elles sont arrivées à posséder des compétences dans les domaines suivant : la culture, les loisirs, les activités communautaires et les parcs; le développement économique local; la production d'énergie et les systèmes communautaires de télécommunication; l'environnement; la salubrité;

²¹ « Les municipalités locales n'ont pas toutes la même désignation; le terme désigne aussi bien une ville, une municipalité, un village, une paroisse ou un canton, mais aussi les villages nordiques, cris ou naskapi » (MAMROT, 2010b).

les nuisances; la sécurité et le transport (L.R.Q., c. C-47.1; art. 4).

Un conseil municipal est élu pour administrer les affaires et représenter les intérêts de la population locale. Ce conseil est composé du maire de la municipalité ainsi que d'un nombre variable de conseillers élus. Ce nombre varie en fonction du nombre d'habitants constituant la municipalité. Ainsi, une municipalité de moins de 20 000 habitants sera normalement représentée au conseil par sept (7) personnes : un maire et six (6) conseillers élus. Pour ce qui est des municipalités de plus de 20 000 habitants, qui sont divisées en districts électoraux, le conseil sera composé du maire et d'un conseiller élu pour chaque district (MAMROT, 2010b).

3.3.1.2 Les arrondissements

Les arrondissements ont fait leur apparition dans le monde municipal lors des fusions en 2002. Ces instances infralocales, dont plusieurs ont dans une large mesure conservé les frontières géographiques des municipalités de banlieue, sont responsables de la prestation des services de proximité (collecte des ordures, distribution locale de l'eau potable, etc.). Depuis ce temps, certaines municipalités locales²² se subdivisent en arrondissements. Des fonctions, qui peuvent varier selon la municipalité, sont déléguées à ces instances (MAMROT, 2009c).

Tout comme les municipalités locales, chaque arrondissement dispose d'un conseil, appelé conseil d'arrondissement. Ce dernier est composé d'un président ou d'un maire d'arrondissement qui est choisi parmi les conseillers d'arrondissements élus qui siègent au conseil (MAMROT, 2010b). Certains conseillers siègent à la fois au conseil d'arrondissement et au conseil municipal. Ces conseillers peuvent alors influencer en faveur de l'arrondissement les décisions prises à l'échelon municipal (MAMROT, 2009b). Les arrondissements ne possèdent aucune compétence en matière de transport en commun; nous en avons donc fait abstraction dans notre analyse.

Tableau 8. Les principales compétences et les principaux pouvoirs des conseils d'arrondissement et du conseil municipal de Montréal

<p>1° l'urbanisme; 2° les dérogations à l'interdiction de convertir un immeuble en copropriété divise; 3° la sécurité incendie et la sécurité civile; 4° l'environnement; 5° le développement économique local, communautaire, culturel et social; 6° la culture, les loisirs et les parcs d'arrondissement; 7° la voirie locale.</p>	<p>1° l'aménagement et l'urbanisme ; 2° la promotion économique et le développement communautaire, culturel, économique, social et en matière d'environnement et de transport ; 3° la récupération et le recyclage des matières résiduelles ; 4° la culture, les loisirs et les parcs ; 5° le logement social ; 6° le réseau artériel ; 7° l'assainissement des eaux ; 8° la police ; 9° le dépannage et le remorquage des véhicules ;</p>
---	--

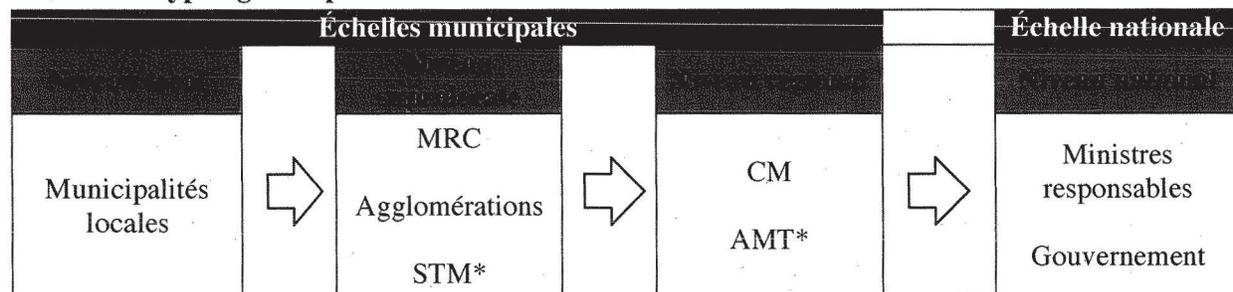
²² Huit (8) municipalités possèdent des arrondissements au Québec : Montréal, Québec, Longueuil, Sherbrooke, Saguenay, Lévis, Métis-sur-Mer et Greenville-sur-la-Rouge.

Source : *Charte de la Ville de Montréal* (L.R.Q., c. C-11.4) et *Loi sur l'exercice de certaines compétences dans certaines agglomérations* (L.R.Q., c. E-20.001).

3.3.2 Les fonctions supérieures des paliers supralocal et régional

Nous apportons, encore une fois, certaines modifications quant à la typologie employée par le MAMROT par rapport au palier supralocal (un synonyme du palier régional pour plusieurs) afin de différencier certaines instances. En effet, nous croyons que les agglomérations et les MRC doivent être dissociées des organisations telles que les CM, car elles ne comprennent que des municipalités locales. À l'opposé, les CM possèdent un territoire d'intervention plus large, englobant les municipalités locales, les agglomérations et les MRC. Nous croyons ainsi que, par définition, les MRC et les agglomérations sont des organisations supralocales, tandis que les CM sont des organisations régionales. Le schéma qui suit représente la typologie qui est adoptée dans le mémoire.

Schéma 3. Typologie adaptée des échelles



* La STM et l'AMT n'entrent pas réellement dans la typologie des échelles municipales, car elles sont des organisations unifonctionnelles. Nous voulons cependant démontrer qu'il s'agit d'organismes supralocal et régional, au même titre que, respectivement, une MRC/agglomération et une CM.

Des institutions supralocales et régionales ont donc vu le jour pour établir une meilleure concertation, planification, coordination et répartition du financement de certains services qui bénéficient à plusieurs territoires voisins. Le but de ces instances n'est pas de diminuer l'autorité des instances locales, mais plutôt d'obtenir une cohérence à plus grande échelle. « Les MRC et les communautés métropolitaines ont été créées pour faciliter la mise en commun des services et la gestion des décisions régionales qui influent sur plusieurs municipalités. C'est le cas de la gestion des matières résiduelles qui peuvent être ramassées dans une municipalité locale, puis acheminées dans une autre pour leur traitement ou leur enfouissement. C'est aussi le cas du transport en commun, dont la planification à l'échelle supralocale facilite les déplacements des citoyens d'une municipalité à l'autre à l'intérieur d'une zone urbanisée » (MAMROT, 2009b). Les échelles supralocale et régionale concernent trois (3) entités distinctes au Québec : les municipalités régionales de comté, les agglomérations et les communautés métropolitaines.

3.3.2.1 Les municipalités régionales de comté (MRC)

Les MRC ont été instituées en 1979 suite à l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q., c. A-19.1). L'objectif principal était de regrouper à une même table les représentants des petites comme des grandes municipalités, et ce, dans les milieux ruraux comme urbains, pour discuter et se concerter sur les enjeux de l'aménagement du territoire afin de favoriser l'émergence d'un sentiment d'appartenance supralocal commun et de mieux prendre en compte les intérêts supralocaux. Rapidement, un consensus est apparu au sein des municipalités à l'effet de caractériser les MRC de « coopératives volontaires de services ». Cette désignation correspond au désir des municipalités de rationaliser les services et les infrastructures de plusieurs territoires dans l'optique d'augmenter leur efficacité, leur efficacité et leur qualité (MAMROT, 2009d). Actuellement, les 1 112 municipalités du territoire québécois sont regroupées dans 87 MRC, de concert avec les agglomérations et les villes-MRC, à l'exclusion du Nunavik.

Les MRC sont dirigées par un conseil composé des maires des municipalités intégrant la structure supralocale, qui peut aussi comprendre des élus municipaux. Le préfet est généralement désigné par les membres du conseil, mais il peut également faire l'objet d'un suffrage universel. Le poids décisionnel est réparti parmi les municipalités selon la population et la règle de la double majorité s'applique (MAMROT, 2009c).

3.3.2.2 Les agglomérations

Nous avons vu que les défusions municipales tenues à la suite de l'élection d'un nouveau gouvernement libéral le 14 avril 2003 se sont traduites par la création d'une nouvelle instance dans certaines régions du Québec. Afin de conserver une cohérence et de préserver le territoire occupé par les municipalités fusionnées ou les instances supralocales des anciennes communautés urbaines d'avant la réorganisation territoriale de 2000-2002, le gouvernement provincial a mis sur pied les agglomérations²³ (MAMROT, 2009b).

Le conseil d'agglomération est un organe de délibération ayant la responsabilité des services d'intérêt collectif des municipalités formant l'agglomération. Il est composé des maires et de certains élus des municipalités concernées. Le nombre de voix est octroyé en fonction de la population des municipalités. Les votes au conseil d'agglomération de Montréal sont concentrés à 87% entre les mains de la Ville de Montréal (échelle locale). Comme la gestion administrative des services d'agglomération s'effectue par la Ville de Montréal, l'échelle locale personnifiée par la Ville de Montréal dispose d'un certain contrôle sur les décisions relevant de l'agglomération.

²³ Il y a onze (11) agglomérations au Québec : Montréal, Québec, Longueuil, Sainte-Agathe-des-Monts, Mont-Tremblant, Cookshire-Eaton, Rivière-Rouge, Sainte-Marguerite-Estérel, Îles-de-la-Madeleine, La Tuque et Mont-Laurier.

Des compétences d'intérêt général (compétences d'agglomération) sont confiées à l'instance. Parmi celles-ci se trouvent le transport collectif des personnes, les voies de circulation du réseau artériel, l'assainissement des eaux, la gestion des matières résiduelles, le développement économique et la sécurité (MAMROT, 2009c).

3.3.2.3 Les communautés métropolitaines (CM)

On compte deux (2) CM au Québec, soit la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ) et la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Ces instances sont régies par des lois constituantes²⁴ et servent à gérer, planifier et coordonner les activités de développement des municipalités du territoire qui partagent une vision commune. Les territoires des CM correspondent, à quelques exceptions près, aux régions métropolitaines de recensement (RMR).

La composition et le fonctionnement des deux (2) CM diffèrent quelque peu. Nous focalisons ainsi sur la CMM, car elle est touchée par la gouvernance du métro de Montréal. La CMM est gérée par un conseil composé des maires des municipalités membres, pour un total de vingt-huit (28). Le maire de Montréal est d'office le président. Les décisions sont prises à la majorité simple et chaque membre dispose d'une voix. En cas d'égalité, c'est le président qui a le pouvoir de trancher (MAMROT, 2009e).

La CMM est également composée d'un comité exécutif de huit (8) membres. Ce dernier est présidé par le maire de Montréal et il siège à huit clos. Le comité exécutif détient le pouvoir d'agir pour la communauté dans la mesure où la loi le lui permet. Nous revenons plus en détail sur la CMM dans la section 5.7.

²⁴ *Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec* (L.R.Q., c. C-37.02);
Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal (L.R.Q., c. C-37.01).

Tableau 9. Les principales compétences et les principaux pouvoirs du conseil de MRC, du conseil d'agglomération et du conseil de la CM de Montréal

Conseil des MRC (non applicable à Montréal)	Conseil d'agglomération de Montréal	Conseil de la Communauté métropolitaine de Montréal
<p>1° les cours d'eau et les lacs; 2° l'énergie; 3° les parcs régionaux; 4° le développement économique régional.</p>	<p>1° l'évaluation municipale; 2° le transport collectif des personnes; 3° les voies de circulation constituant le réseau artériel à l'échelle de l'agglomération; 4° (<i>paragraphe abrogé</i>); 5° l'alimentation en eau et l'assainissement des eaux; 6° l'élimination et la valorisation des matières résiduelles, ainsi que tout autre élément de leur gestion si elles sont dangereuses, de même que l'élaboration et l'adoption du plan de gestion de ces matières; 7° les cours d'eau et lacs municipaux; 8° les éléments de la sécurité publique que sont: a) les services de police, de sécurité civile, de sécurité incendie et de premiers répondants; b) le «centre d'urgence 9-1-1»; c) l'élaboration et l'adoption du schéma de sécurité civile et du schéma de couverture de risques en matière de sécurité incendie; 9° la cour municipale; 10° le logement social et l'aide destinée spécifiquement aux sans-abri; 10.1° la prévention de la toxicomanie et de la prostitution et la lutte contre celles-ci; 11° les éléments du développement économique que sont: a) la promotion du territoire de toute municipalité liée, y compris à des fins touristiques, lorsqu'elle est effectuée hors de ce territoire; b) l'accueil des touristes effectué dans l'agglomération; c) tout centre local de développement; d) tout centre de congrès, port ou aéroport; e) tout parc industriel ou embranchement ferroviaire; f) toute aide destinée spécifiquement à une entreprise; 12° dans le cas où la municipalité centrale a succédé à une</p>	<p>1° (<i>paragraphe abrogé</i>); 2° le développement économique; 2.1° le développement artistique ou culturel; 3° le logement social; 4° les équipements, infrastructures, services et activités à caractère métropolitain; 5° le transport en commun et le réseau artériel métropolitain; 6° la planification de la gestion des matières résiduelles; 7° l'assainissement de l'atmosphère; 8° l'assainissement des eaux.</p>

	municipalité régionale de comté ou à une communauté urbaine, toute autre matière sur laquelle la compétence appartient à la municipalité centrale et appartenait, en vertu d'une disposition législative, à l'organisme auquel la municipalité a succédé.	
--	---	--

Source : *Loi sur les compétences municipales* (L.R.Q., c. C-47.1) et *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* (L.R.Q., c. C-37.01).

À la lumière des deux (2) tableaux précédents, seules l'agglomération de Montréal et la CMM possèdent des compétences en matière de transport collectif dans la région métropolitaine à l'échelle municipale. Ces deux (2) organisations sont multifonctionnelles, c'est-à-dire qu'elles possèdent des compétences dans plusieurs domaines d'intervention. Il est également possible d'ajouter à notre classification deux (2) organisations unifonctionnelles qui possèdent des compétences importantes en matière de transport collectif : la STM, qui est un organisme supralocal; et l'AMT, qui est un organisme régional.

3.3.3 Une répartition partagée ou attitrée?

La multiplication des échelles sur un même territoire nécessite l'élaboration d'un système de répartition des compétences entre celles-ci. Selon une typologie proposée par Prémont (2009), la répartition des compétences peut s'effectuer selon deux (2) modèles théoriques. Ces modes de partage dessinent les relations de pouvoir qui existent entre les divers échelons municipaux que nous venons de dresser. Il nous sera ensuite possible d'appliquer ces concepts au métro de Montréal.

3.3.3.1 La répartition partagée

En partant du principe qu'une compétence peut être subdivisée sous différents aspects, ce mode de répartition partage une compétence (exemple : assainissement des eaux usées, gestion des déchets, transport en commun des personnes, etc.) entre deux (2) ou plusieurs échelles municipales en confiant un aspect à une échelle et les autres à d'autres niveaux. Diverses dimensions d'une même compétence sont ainsi réparties entre plusieurs échelons. Par exemple, un service pourrait théoriquement être planifié à un niveau, financé à un deuxième mais rendu à un troisième.

Prémont (2009) donne l'exemple de la gestion de l'eau potable. Ainsi, la CM est responsable des grandes orientations en la matière pour l'ensemble du territoire métropolitain. L'agglomération assume la responsabilité de la production et du financement de l'eau potable (usines d'épuration) et du réseau artériel qui achemine l'eau jusqu'aux municipalités reconstituées de l'île et aux arrondissements de la ville de Montréal. Enfin, les arrondissements et les villes reconstituées sont responsables de financer et de distribuer l'eau par le réseau local et d'entretenir ce réseau local de distribution. De plus, on sait que les compétences de l'agglomération de Montréal sont exercées par la ville de Montréal. On voit

donc que la compétence sur l'eau est une compétence partagée qui se répartit entre les quatre différents niveaux d'instances municipales de la région métropolitaine montréalaise.

3.3.3.2 La répartition attitrée

Ce mode, comparativement au précédent, répartit les compétences dans leur entièreté entre les divers échelons. Au lieu d'obtenir seulement une dimension de la compétence (exemple : l'eau potable planifiée à l'échelle métropolitaine, traitée par l'agglomération et distribuée par l'arrondissement), l'instance responsable devra veiller à accomplir sa mission en totalité : des orientations à la distribution de l'eau potable par exemple. La répartition attitrée peut survenir lorsqu'une infrastructure ou un service est concentré sur le territoire d'une seule municipalité tout en présentant une envergure supralocale et/ou régionale. « Ce deuxième mode de répartition repose sur l'identification d'équipements, d'infrastructures ou d'activités dont la compétence et le financement sont attribués selon des règles différentes que son lien au territoire local » (Prémont, 2009 : 75).

Tableau 10. Différenciation des termes : répartition partagée versus répartition attitrée

	Répartition partagée	Répartition attitrée
Échelle(s) en cause	Multiple	Unique
Attribution des compétences	Compétence découpée en diverses dimensions	Compétence unifiée
Financement	Financement en provenance des divers niveaux	Financement unique par le niveau responsable

Le tableau précédent illustre les principales caractéristiques associées à la répartition des compétences municipales selon deux (2) modèles théoriques. Selon l'analyse des lois québécoises effectuée par Prémont (2009), la répartition partagée prévaut dans la majorité des domaines de compétences municipales. Est-ce le cas pour le métro de Montréal?

3.3.4 La synthèse et la question de recherche spécifique

Nous avons donc vu dans cette section que les échelles infralocales (arrondissements) et locales (municipalités) ont la plupart du temps des fonctions d'exécution et de prestation de services de proximité. Les échelles supralocales (MRC et agglomérations) et régionales (CM), quant à elles, sont responsables des fonctions supérieures, qui nécessitent une vue d'ensemble du territoire, comme la coordination, la planification et l'élaboration des grandes orientations. Pour ce faire, un partage des compétences est capital. Le partage des compétences municipales au Québec est régi par des lois. Ces lois distribuent les pouvoirs et les compétences entre les divers échelons qui composent le territoire québécois. Dans notre contexte, *comment peut-on caractériser la répartition des compétences et des pouvoirs entre les différentes organisations responsables du financement du métro de Montréal?*

3.4 La grille d'analyse

Le cadre théorique antérieur permet de faire ressortir une série d'éléments pour mettre en parallèle les concepts véhiculés avec le métro de Montréal. La grille est mise à contribution dans une section subséquente : celle de l'analyse pour faire ressortir des éléments de réponses quant aux questions spécifiques soulevées.

Tableau 11. Grille d'analyse pour répondre aux sous-questionnements concernant le métro

Délégation : Décentralisation, déconcentration ou hybridité?			
Objectif principal	Rapprocher les centres de décision des administrés		
Entité	Juridique distincte	Intégrée juridiquement	
Subordination	Tutelle		Hiérarchique
Pouvoir exécutif	Agents élus		Agents nommés
Administration	Conseil d'administration		État central
Champ d'action	Territoires désignés		
Statut	Assez dépendante	Peu dépendante	Très dépendante
Financement	Surtout du centre ou surtout de la base	Surtout de la base	En provenance du centre
Autorité	Adoption (résolution) et application	Adoption (lois et règlements) et application	Application des lois
Territoires : Institutionnel, fonctionnel ou adéquation?			
Type d'espace	Formel		Informel
Limites géographiques	Définies et statiques		Non définies et non statiques
Instance(s) compétente(s)	Multiples sur un même territoire		Unique pour un territoire défini
Mode de partage des compétences : Répartition partagée, répartition attributée ou hybridité?			
Échelle(s) en cause	Multiple		Unique
Attribution des compétences	Compétence découpée en diverses dimensions		Compétence unifiée
Financement	Financement en provenance des divers niveaux		Financement unique par le niveau responsable

4 Cadre méthodologique

Maintenant que la problématique, le cadre conceptuel ainsi que les questions de recherche sont élaborés, il convient de définir l'approche la mieux appropriée pour déterminer qui contrôle le financement du métro de Montréal. Cette section comporte deux (2) sections distinctes et détaillées : la stratégie de recherche, dans l'optique de répondre adéquatement aux questions de recherche, ainsi que la démarche méthodologique qui exprime de façon empirique la manière dont les données ont été obtenues afin d'établir les fondements de l'analyse des résultats qui a mené aux conclusions de la recherche.

4.1 La stratégie de recherche

Il convient d'emblée de définir ce qu'est une méthode de recherche. Selon Aktouf (1987 : 20) : une méthode est « la procédure logique d'une science, c'est-à-dire l'ensemble des pratiques particulières qu'elle met en œuvre pour que le cheminement de ses démonstrations et de ses théorisations soit clair, évident et irréfutable ». Gingras et Côté (2009 : 111), quant à eux, voient la méthode comme étant « un type de cheminement intellectuel, un mode d'organisation et d'exposition de la pensée qui conditionne le choix des objets de recherche et la nature des connaissances que l'on en tire. [...] Contrairement à une théorie, une méthode ne prétend pas fournir d'explication de phénomènes sociaux ». En ce sens, l'approche sélectionnée pour analyser le phénomène du contrôle du financement des transports en commun en milieu métropolitain reposera sur une étude de cas, celui du métro de Montréal. Cette stratégie nous semble la plus avantageuse pour de nombreuses raisons. Cette section fait état de la justification de ce choix stratégique de recherche et du cas d'étude sélectionné : le métro de Montréal.

4.1.1 L'étude de cas

Une étude de cas est « une approche de recherche empirique qui consiste à enquêter sur un phénomène, un événement, un groupe ou un ensemble d'individus, sélectionné de façon non aléatoire, afin d'en tirer une description précise et une interprétation qui dépasse ses bornes » (Roy, 2009 : 206-207). Le cas sélectionné dans la présente recherche exprime un système organisationnel complexe où des acteurs entrent en relation. Le métro de Montréal, dans son contexte contemporain, reflète bien cette situation de par la relation entre plusieurs acteurs majeurs et distincts qui sont disposés sur des territoires institutionnels différents.

La compréhension d'un tel système doit s'insérer dans une approche holistique, laquelle peut produire une description détaillée de la situation pour appréhender plus en profondeur qui sont les acteurs impliqués et quelles sont les interactions entre eux (Gagnon, 2010). Nous avons donc penché vers une recherche qualitative, caractérisée pour être mieux adaptée qu'une recherche quantitative dans l'étude des relations sociales (Flick, 2006) et des phénomènes sociaux et culturels (Myers, 2008).

La gouvernance des transports collectifs est un sujet mal couvert dans la littérature actuelle sur l'analyse institutionnelle locale. La recherche pourra donc éclaircir ce créneau inexploré afin de décrire le phénomène dans son contexte particulier. Yin (2003) rappelle d'ailleurs que l'étude de cas est efficace pour l'exploration, la description et l'analyse des réalités sociales. Dans le même ordre d'idée, Roy (2009) déclare qu'une méthodologie inductive comme l'étude de cas est particulièrement efficace pour analyser et comprendre les phénomènes nouveaux et négligés par la science, qui sont souvent complexes et difficilement mesurables.

À l'inverse des méthodes quantitatives, l'étude de cas est dite intensive. Contrairement aux analyses quantitatives qui prennent en considération un grand nombre de sujets (échantillon), mais qui recueillent un faible nombre d'informations sur chaque sujet, l'étude de cas se limite à un nombre plus restreint de sujets, mais se focalise sur l'obtention d'un plus grand nombre d'informations sur chacun d'eux. Cette façon de procéder nie donc toute représentativité statistique pour laisser place à l'exception mise dans son contexte (Tremblay, 1968).

Le cas du métro de Montréal pourra-t-il être extrapolé aux relations entre les autorités municipales et les autorités de transport en commun à Montréal, ailleurs au Québec ou dans le monde? Non! Par contre, cette limite intrinsèque à notre étude n'affecte nullement son intérêt. Nous ne prétendons à aucune généralisation des résultats aux autres relations de transport en commun, les enjeux du seul métro de Montréal justifiant déjà amplement l'importance de procéder à cette analyse.

4.1.2 Le choix du cas d'étude

Plusieurs infrastructures de transports collectifs tapissent actuellement l'île de Montréal. Nous aurions certes pu choisir d'analyser le système d'autobus empruntant les multiples artères bitumées de la région métropolitaine, ou encore le système de trains de banlieue desservant par les rails les régions plus éloignées de la métropole. Nous croyons cependant que le métro de Montréal représente un cas névralgique d'un point de vue politique, depuis sa naissance jusqu'au prolongement récent vers le nord, et qu'il s'agit encore d'un sujet d'actualité qui persistera pour l'avenir, notamment quant aux décisions futures au sujet de son financement et de son prolongement. Le métro de Montréal représente l'infrastructure de transport collectif qui transporte le plus grand volume d'usagers sur le territoire métropolitain. Il est donc nécessaire de mieux comprendre les problèmes reliés à la gouvernance de cette structure, susceptibles de faire stagner ou d'influencer d'éventuels projets. Mieux saisir les problèmes de gouvernance du métro de Montréal pourrait permettre de dégager des opportunités d'avancement, ce qui pourrait contribuer au bien-être des Montréalais et de la société québécoise.

De plus, le métro de Montréal se veut un choix de recherche pertinent en raison de sa grande complexité, amplifiée par le nombre d'organisations impliquées et le nombre de territoires touchés, répartis entre plusieurs échelons politiques. Le métro de Montréal représente un

terrain propice à l'éclosion des conflits entre les divers acteurs impliqués, exigeant des mécanismes efficaces de gouvernance.

4.2 La démarche méthodologique

Cette section est consacrée à la démarche empirique adoptée pour mener à terme la recherche. Elle commente la façon dont nous avons procédé pour analyser les données recueillies. Nous avons employé une démarche purement qualitative, car nous avons analysé des faits non quantifiables d'un phénomène social (Berg, 1998). Plus précisément, nous avons préconisé une recherche documentaire, une méthode souvent utilisée dans le domaine des sciences sociales, afin de constituer le corpus empirique. Enfin, une partie sur la collecte et l'analyse des données complète la section.

4.2.1 La recherche juridique

L'attribution de compétences et l'exercice de pouvoirs sont des éléments qui relèvent du fonctionnement de l'État de droit. Les compétences et les pouvoirs liés au métro de Montréal sont donc nécessairement prévus par les outils juridiques qui les confèrent aux autorités mises en cause. Nous avons donc concentré notre étude sur l'identification des lois et règlements qui concernent directement la gouvernance du métro de Montréal. Nous avons identifié les dispositions pertinentes et procédé à la configuration et l'analyse des mécanismes de contrôle qui y sont prévus.

Ainsi, les lois qui régissent les organisations impliquées dans le système du métro montréalais ont été visées par la recherche documentaire, tout autant que les lois qui régissent le domaine municipal, afin de pouvoir en dégager les relations. L'annexe A présente une liste des lois susceptibles d'avoir un impact sur le contrôle du métro de Montréal et qui ont été analysées. Outre les textes de loi, l'analyse des autres documents officiels nous aidera à mieux comprendre le fonctionnement des organisations locales, supralocales et régionales.

4.2.2 La collecte et l'analyse des données

Les sources principales de collecte de données pour notre cas d'étude se localisent dans les documents publics que les institutions produisent. Dans le cas présent, puisque nous avons cherché à comprendre qui contrôle le financement du métro de Montréal sous un œil juridique, ces sources primaires sont surtout représentées par les textes de loi. Les rapports annuels, les rapports d'activités, les plans triennaux d'investissement (PTI) et les budgets des organisations en cause ont également fait l'objet d'une analyse fine pour faire ressortir les chiffres associés au financement.

Les sources secondaires, quant à elles, concernent des documents qui relatent des faits originellement présentés ailleurs. Elles ont servi, entre autres, à mieux saisir le phénomène observé dans son contexte. Parmi ces sources, on dénombre les revues et les rapports scientifiques, les thèses, les mémoires, les documents d'archives, les journaux, les sites Internet, les actes de colloque et certains livres (Esterberg, 2002). À titre d'exemple, les

rapports d'experts, comme les mandataires externes, les groupes de recherches indépendants ou les vérificateurs généraux de Montréal et du Québec nous ont été très utiles pour faire des liens avec les données primaires. Tous documents pertinents en provenance de la littérature grise ont également été analysés pour venir appuyer les faits des sources précédentes.

L'analyse des données colligées à partir des outils normatifs nous a permis de tracer la topographie du contrôle du financement du métro de Montréal en répondant à une série de questions, qui sont les suivantes:

1. Quelles sont les organisations et les échelles en cause?
2. Quels sont les pouvoirs et compétences confiés à chacune des organisations en matière de financement?
3. Quels sont les organes décisionnels de chaque organisation, quelle est leur composition, quel est leur mode de fonctionnement, quelle est la majorité pour faire adopter une proposition?

Dans l'optique de renforcer ce questionnement, nous avons développé des sous-questions ainsi qu'une grille d'analyse liée au cadre théorique élaboré précédemment. Cette grille permet de répondre aux questions spécifiques lancées antérieurement, qui sont les suivantes :

1. Le financement du métro de Montréal fait-il l'objet d'une décentralisation des pouvoirs, d'une déconcentration ou d'une forme mixte?
2. Existe-t-il une concordance entre le territoire institutionnel et le territoire fonctionnel pour le financement du métro de Montréal?
3. Comment peut-on caractériser la répartition des compétences et des pouvoirs entre les différentes organisations responsables du financement du métro de Montréal?

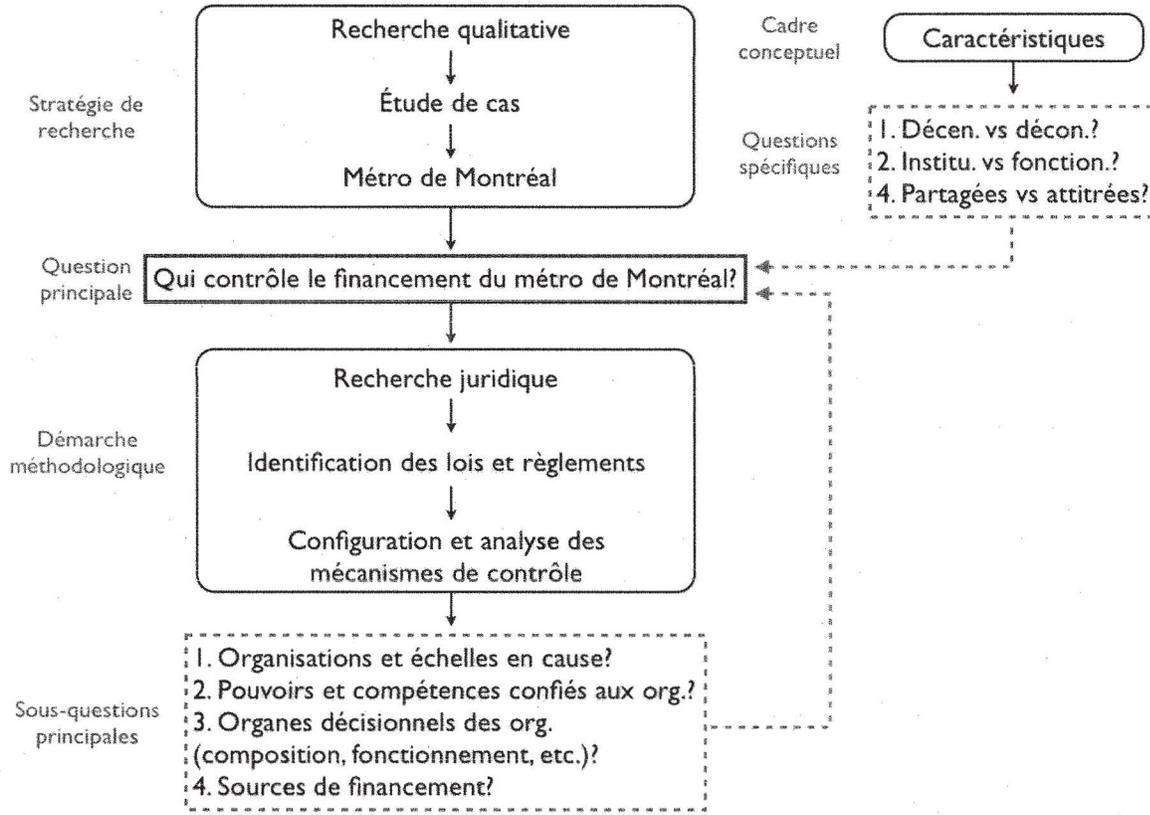
Les diverses réponses que nous avons dégagées de cette analyse ont servi à tirer des conclusions sur notre question de recherche principale : qui contrôle le financement du métro de Montréal?

4.3 La synthèse

En somme, comme l'illustre le schéma qui suit, notre stratégie de recherche porte sur une analyse qualitative. Plus spécifiquement, nous avons opté pour une étude de cas par laquelle nous avons analysé la gouvernance du financement du métro de Montréal afin de comprendre qui contrôle ce dernier. Pour arriver concrètement à notre fin, nous avons penché pour une recherche juridique, puisque les acteurs sont soumis à la règle de droit dans la gestion de cette importante infrastructure publique de transport en commun. Nous avons ainsi identifié les lois et les règlements pertinents à notre sujet pour procéder ensuite à la configuration et à l'analyse des mécanismes de contrôle du métro. L'analyse s'est faite autour de trois (3) questions, ce qui a permis de répondre à notre question de recherche principale. En parallèle, nous avons conçu un cadre conceptuel, qui en plus d'orienter l'étude, nous a permis de faire ressortir des

questions spécifiques qui viendront supporter notre questionnement principal. À l'aide du cadre théorique, nous avons fait ressortir les caractéristiques propres à chaque concept, ce qui a forgé notre grille d'analyse pour répondre à nos trois (3) questions spécifiques. Toute cette démarche nous a permis de répondre adéquatement et de manière scientifique à notre question de recherche : qui contrôle le financement du métro de Montréal?

Schéma 4. Cadre méthodologique employé



5 La gouvernance du financement du métro de Montréal

Maintenant que la problématique, le cadre conceptuel ainsi que les questions de recherches sont définis, il convient de s'attaquer à l'analyse de notre objet d'étude. Nous avons cherché à comprendre, dans cette section, le fonctionnement des divers mécanismes de financement parmi la multitude d'acteurs impliqués dans la gouverne du métro de Montréal. C'est donc en analysant les diverses lois de l'annexe A que nous avons pu répertorier et documenter comment s'effectue le financement des activités et des infrastructures du métro, dans l'optique de faire ressortir des éléments de réponse aux sous-questionnements précédents pour finalement répondre à notre question principale de recherche.

5.1 L'Agence métropolitaine de transport (AMT)

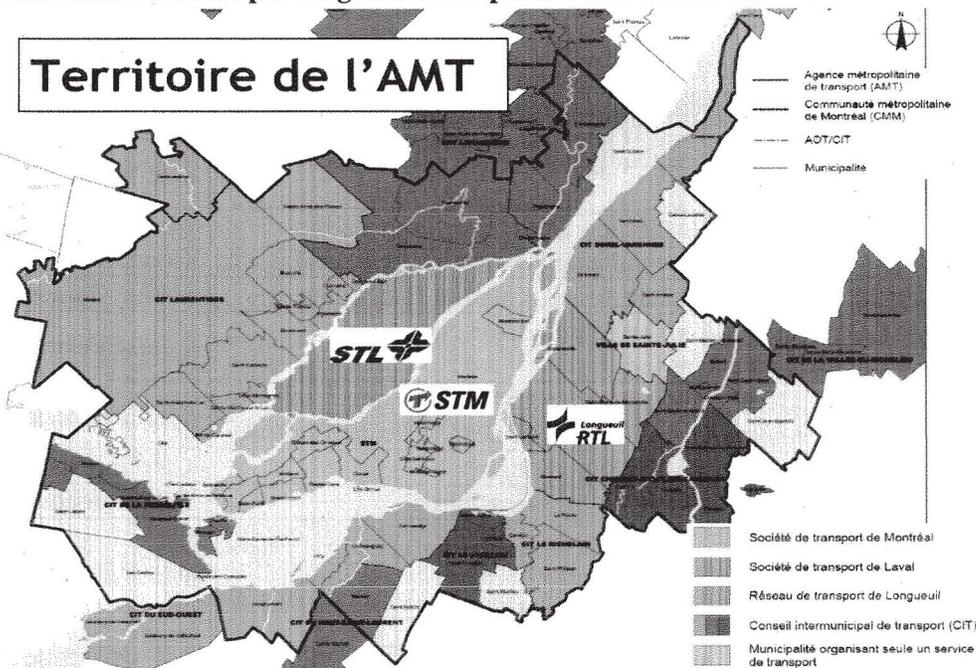
L'Agence métropolitaine de transport est une agence gouvernementale qui fut créée en 1995 par la *Loi sur l'Agence métropolitaine de transport* (L.R.Q., c. A-7.02) afin d'offrir une expertise en matière de planification, d'exploitation et de promotion des transports collectifs dans la RMM. Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996. Présentement, l'AMT relève du Ministère des Transports du Québec (MTQ).

La mission de l'organisation est « de soutenir, développer, coordonner et promouvoir le transport collectif » (art. 21). Pour vaquer à cette mission, l'AMT a comme mandat de : « planifier et construire tout prolongement du réseau de métro », « participer au financement de l'exploitation des services des 14 organismes de transport de la région », « soutenir financièrement les 9 organismes de transport adapté participant actuellement au projet d'intégration des services », « offrir [aux] partenaires [une] expertise et des outils qui répondent aux besoins divers en matière de financement et de gestion des déplacements », et ce, en étroite collaboration avec les partenaires (AMT, 2011). Ses compétences se retrouvent ainsi surtout dans la planification des prolongements et la participation financière au budget de fonctionnement du métro.

Le territoire de l'AMT est celui de la CMM, en plus de la ville de Saint-Jérôme et de la réserve indienne de Kahnawake. Le territoire s'étend de Saint-Jérôme au nord, à Saint-Jean-Baptiste au sud, à Hudson à l'est et à Contrecoeur à l'ouest. Ce territoire recoupe douze (12) municipalités régionales de comté, deux (2) conseils d'agglomération (Montréal et Longueuil), la Communauté métropolitaine de Montréal, sept (7) conférences régionales des élus (CRÉ) et cinq (5) régions administratives. C'est donc plus de 4 200 km² de territoire comptant une population d'environ 3,8 millions d'habitants et qui englobe quatorze (14) autorités organisatrices de transport (AOT)²⁵ (3 sociétés de transport et 11 conseils intermunicipaux de transport (CIT)).

²⁵ Par AOT, on entend la Société de transport de Montréal, la Société de transport de Laval, la Société de transport de Longueuil et toute autre personne morale de droit public, y compris une municipalité, à qui une loi

Carte 1. Territoire couvert par l'Agence métropolitaine de Montréal



Source : AMT, 2007.

5.1.1 Les organes décisionnels et leur fonctionnement

– Conseil d'administration –

L'AMT possède le statut d'agence gouvernementale. Il s'agit donc d'un organisme administratif qui relève du gouvernement du Québec. Son conseil d'administration est composé de sept (7) membres dont quatre (4) sont nommés par le gouvernement du Québec et provient des milieux socioéconomiques. Le mandat de ces personnes est d'une durée de quatre (4) ans. Parmi ces quatre (4) personnes, l'une fera l'objet d'une nomination spéciale pour accomplir les tâches de président du conseil d'administration (CA) ainsi que président-directeur général de l'AMT. Les trois (3) autres nominations sont à la discrétion de la CMM, qui doit choisir des représentants en provenance des municipalités membres. La Loi prévoit plus spécifiquement un représentant de la Ville de Montréal ayant un mandat de quatre (4) ans, un représentant de la Ville de Longueuil ou de Laval en alternance (mandat de deux (2) ans chacun) et un représentant des autres municipalités constituant le territoire de l'AMT qui devra être substitué tous les deux (2) ans par un membre représentant une autre municipalité (L.R.Q., c. A-7.02; art. 5 et 6). Cette façon de faire permet un meilleur équilibre dans la représentation au sein du CA des diverses municipalités localisées sur le territoire de l'AMT.

– Vote et quorum –

Les décisions au sein du CA se prennent à la majorité simple. Chaque membre présent à une séance du conseil est tenu de voter et dispose d'une voix. Lors des réunions, seuls les membres

ou un acte constitutif accorde l'autorité d'organiser des services de transport en commun sur le territoire de l'Agence (L.R.Q., c. A-7.02; art. 19).

du conseil présents forment le quorum. Ce dernier est de quatre (4) membres (L.R.Q., c. A-7.02; art. 8 à 10).

Tableau 12. Composition du conseil d'administration de l'AMT

	Fonction du membre	Nom du membre
Membres nommés par le gouvernement et provenant des milieux socioéconomiques	- Président-directeur général et président du CA de l'AMT	Joël Gauthier
	- Présidente de Gestion Corriveau-Gougeon inc.	Martine Corriveau-Gougeon
	- Présidente du comité de vérification de l'AMT	Céline Garneau
	- Avocate chez Langlois Kronström Desjardins	Louise Fecteau
Membres désignés en provenance des municipalités membres	- Président et associée principale chez Gaïa Environnement Inc.	Louise Fecteau
	- Maire de l'arrondissement Saint-Léonard	Michel Bissonnet
	- Membre du comité exécutif de la Ville de Montréal	Caroline St-Hilaire
	- Mairesse de la Ville de Longueuil	Paul Larocque
	- Maire de la Ville de Bois-des-Filion	Paul Larocque

Source : AMT, 2011

5.1.2 Le financement (Fonds d'exploitation)

Avant d'entrer plus en détail sur le fonctionnement du financement, il est important de mentionner que l'AMT n'est pas une institution qui est gouvernée par un CA élu. L'agence gouvernementale ne possède ainsi aucun pouvoir de taxation en fonction du célèbre slogan : « no taxation without representation »²⁶. Elle joue plutôt un rôle de mandataire de l'État au service des transports collectifs sur le territoire métropolitain.

Cette section explique comment l'AMT perçoit l'argent pour qu'elle soit en mesure d'exploiter et développer son réseau et comment elle distribue aussi une partie de ces revenus aux diverses AOT, et ce, plus spécifiquement pour le métro de Montréal. C'est donc le fonds d'exploitation qui nous intéresse, le fonds d'immobilisation de l'AMT ne concernant aucunement les infrastructures du métro. Le fonds d'exploitation représente une somme annuelle estimée à 281 millions de dollars (M\$) (100%)²⁷. Cette somme constitue le montant porté au budget d'exploitation pour la période 2011. Nous avons regroupé ce fonds en prenant en considération six (6) sources majeures de financement distinctes. Les voici plus en détail.

5.1.2.1 Les sources gouvernementales dédiées

– Perception –

Depuis sa création en 1996, l'AMT gère le *Fonds des contributions des automobilistes au transport en commun* (FCATC). Ce Fonds est alimenté par deux sources principales, toutes

²⁶ Ce slogan est apparu aux États-Unis dans les années 1750. Une période où l'on critiquait beaucoup le manque de représentativité.

²⁷ Tous les montants et les pourcentages (ou presque) ont été arrondis à l'unité près pour faciliter la lecture. Nous convenons que sur de telles sommes d'argent, un dixième peut représenter une grosse somme d'argent, mais l'objectif principal est de décrire la répartition générale du budget, et non de détailler ce dernier.

- Les pourcentages entre parenthèses représentent la portion du budget attribuée à cet effet.

deux liées à des contributions des automobilistes. Le FCATC a été créé en juin 1992 et a été mis en place dans la foulée de la réforme sur la fiscalité municipale qui a établi de nouvelles règles de partage des responsabilités entre le gouvernement du Québec et les municipalités. Il est d'abord alimenté par les détenteurs d'un véhicule de promenade de moins de 3000 kg immatriculé à l'intérieur du territoire de l'AMT, qui doivent payer une surprime de 30\$ à la *Société d'assurance automobile du Québec* (SAAQ). Cette mesure fiscale permettra de récolter 57M\$ (20%) en 2011. La totalité de l'argent est redirigée vers les coffres de l'AMT, après soustraction des frais de gestion de 1% de la somme (L.R.Q., c. T-12; art. 88.2 à 88.9).

La 2^e source du FCATC est la taxe sur l'essence. Avant le 1^{er} mai 2010, une taxe sur l'essence de l'ordre de 0,015\$ était perçue pour tout litre d'essence vendu sur le territoire de l'AMT. À partir du 1^{er} mai 2010, la taxe a doublé pour atteindre 0,03\$/litre. Selon la *Loi concernant la taxe sur les carburants* (L.R.Q., c. T-1; art. 2 et 55.2) cette taxe est perçue par le ministère du Revenu, qui versera ensuite le produit de la majoration de la taxe à l'AMT à des fins de gestion. Pour 2011, la somme est estimée à plus de 102M\$ (36%). Les remises gouvernementales correspondent ainsi à une somme estimée à un peu plus de 158M\$ (56%) pour l'année 2011.

Tableau 13. Sources gouvernementales dédiées de l'AMT en provenance des automobilistes

(en millions de \$ / chiffres arrondis)	Budget 2011
Droit sur l'immatriculation	57M\$
Taxe sur l'essence	102M\$
Sous-total	159M\$
Frais de gestion de la SAAQ*	1M\$
Total	158M\$

* Correspondent à 2% des revenus de droit sur l'immatriculation.

Source : Budget d'exploitation 2011, AMT.

– Distribution –

Sur ce montant final (158M\$), l'AMT désigne, pour la période 2011, 38M\$ (24%) pour combler les déficits reliés aux trains de banlieue, aux autobus express et à la promotion du transport collectif. Sur la différence (120M\$ / 76%), 40M\$ (26%) sont utilisés pour soutenir le réseau de métro de la STM (L.R.Q., c. A-7.02; art. 40) et 30M\$ (19%) sont utilisés pour soutenir le réseau d'autobus à vocation métropolitaine. Le restant de ce montant (50M\$ / 31%) provient de l'augmentation de la taxe sur l'essence à 0,015\$/litre décrété en mai 2010. Cette somme est présentement en attente de directives de la part du gouvernement sur la façon dont cet argent sera redistribué entre les diverses AOT et/ou municipalités. Le décret suivra la révision de la *Loi sur l'Agence métropolitaine de transport*, due pour 2011 (Budget STM, 2011).

Tableau 14. Utilisations du FCATC par l'AMT

(en millions de \$ / chiffres arrondis)	Budget 2011	
Trains de banlieue	38M\$	24%
Réseau de métro de la STM	40M\$	26%
Réseau d'autobus métropolitain	30M\$	19%
En attente de directives	50M\$	31%
Total	158M\$	100%

Source : AMT, Budget 2011.

5.1.2.2 Les sources autonomes (TRAM, TRAIN et Express)

– Perception –

L'AMT perçoit elle-même des revenus par la vente de titres de transport. Deux titres sont disponibles pour l'utilisation du système de train. Tout d'abord, le titre de transport TRAM permet de circuler sur l'ensemble des réseaux de transport en commun de la métropole, incluant les trains de banlieue, le réseau d'autobus et le métro de Montréal. Le titre TRAIN, quant à lui, permet uniquement d'utiliser le réseau de trains de banlieue. La tarification associée à ces titres est zonale et varie en fonction de la distance parcourue par le service (annexe B). Il s'agit d'un système zonal où le centre-ville de Montréal correspond au km zéro (0). Plus l'utilisateur s'éloigne de cette zone, plus les tarifs augmentent. Le total des recettes annuelles associées aux redevances des cartes TRAM et TRAIN est évalué à un peu moins de 50M\$ (18%) (Budget STM, 2011).

La vente de titres de transport pour l'utilisation d'autobus express métropolitains constitue une autre source de financement. Il s'agit d'un système d'autobus express sur voie réservée. Pour l'instant, un seul tracé express est en service : l'Express Chevrier, qui part du stationnement Chevrier à Brossard pour se rendre au terminus Centre-Ville à Montréal. Les recettes anticipées s'élèvent à environ 3M\$ (Budget STM, 2011). L'ensemble des sources métropolitaines autonomes équivaut donc à plus de 53M\$.

– Distribution –

La distribution des recettes autonomes de l'AMT se fait en fonction de l'utilisation des réseaux. Les sommes versées à chaque organisation sont calculées selon l'usage respectif des réseaux, en prenant en considération le nombre de déplacements et la distance parcourue par les usagers qui ont acheté un titre TRAM. Ainsi, un montant forfaitaire de 21\$ par titre vendu est octroyé en proportion des déplacements effectués sur chaque réseau, et ce, pour chaque zone tarifaire. Ensuite, la somme amassée dans chaque zone est partagée entre les réseaux en proportion de la distance parcourue sur chaque réseau par les acheteurs de TRAM (passagers-km) (L.R.Q., c. A-7.02; art. 24). Ce mécanisme de redistribution permet à la STM de recevoir de l'AMT quelque 45M\$, soit 47% des recettes engendrées par la TRAM pour l'année 2011.

À cela, il faut ajouter l'aide aux tarifs réduits et étudiants pour compenser les rabais des tarifs réduits (équivalent à 40% du titre) et les rabais des tarifs étudiants (équivalent à 20% du titre) sur les titres métropolitains. Cette aide représente une somme de 4M\$ pour la STM. Au final,

c'est 49M\$ (17%) qui sont versés à la STM par les diverses sources métropolitaines autonomes.

5.1.2.3 Les contributions municipales

– Perception –

Les municipalités doivent également contribuer au budget de l'AMT pour les services que l'agence fournit aux populations locales. Les contributions visent deux (2) services: le service de train (annexe C) et le service d'autobus express.

La méthode de calcul est quelque peu laborieuse pour les municipalités desservies par un train de banlieue, car elle diffère d'une ligne à l'autre. Des particularités s'appliquent à chacune d'elles. Une règle générale s'applique cependant à l'ensemble des municipalités desservies par un train de banlieue. Selon la *Loi sur l'Agence métropolitaine de transport* (art. 72), l'agence gouvernementale répartit 40% des coûts d'exploitation et de gestion entre les municipalités pour chaque tronçon, et ce, au prorata de leur richesse foncière uniformisée (RFU) respective. Ensuite, tout dépendant de la ligne de train, les municipalités partageront le montant selon : 1. Le nombre de train-km ou 2. Le nombre de départs à chaque gare. En fonction de cette méthode fiscale mixte, l'AMT retire donc quelque 49,5M\$ (18%) pour le service de trains rendu aux municipalités concernées.

La répartition du fardeau fiscal pour la ligne d'autobus express métropolitain s'effectue, depuis 2005, en termes de pourcentage d'usagers de chaque territoire municipal. Si le pourcentage d'usagers d'une municipalité est supérieur ou égal à 1% de l'achalandage de l'express, la municipalité doit contribuer pour 50% du déficit d'exploitation pour ce service. En 2011, l'AMT recevra 0,5M\$.

L'agence gouvernementale de transport réussit ainsi à amasser plus de 50M\$ (18%) en contributions municipales, soit 49,5M\$ pour le service de trains et 0,5M\$ pour le service d'autobus express.

5.1.2.4 Les subventions gouvernementales

– Perception –

L'AMT, tout comme les AOT, est encouragée à augmenter l'achalandage de ses équipements de 8% en offrant un service amélioré de 16% d'ici 2012. Le *Programme d'aide gouvernementale à l'amélioration des services de transport en commun* (PAGASTC)²⁸ offre une subvention de 50% des coûts occasionnés par cette hausse de service. L'AMT récoltera ainsi plus de 7M\$ (3%) en 2011.

²⁸ Pour plus de détails, la section 5.5 porte spécifiquement sur ce programme.

5.1.2.5 Les ressources en provenance des AOT

– Perception –

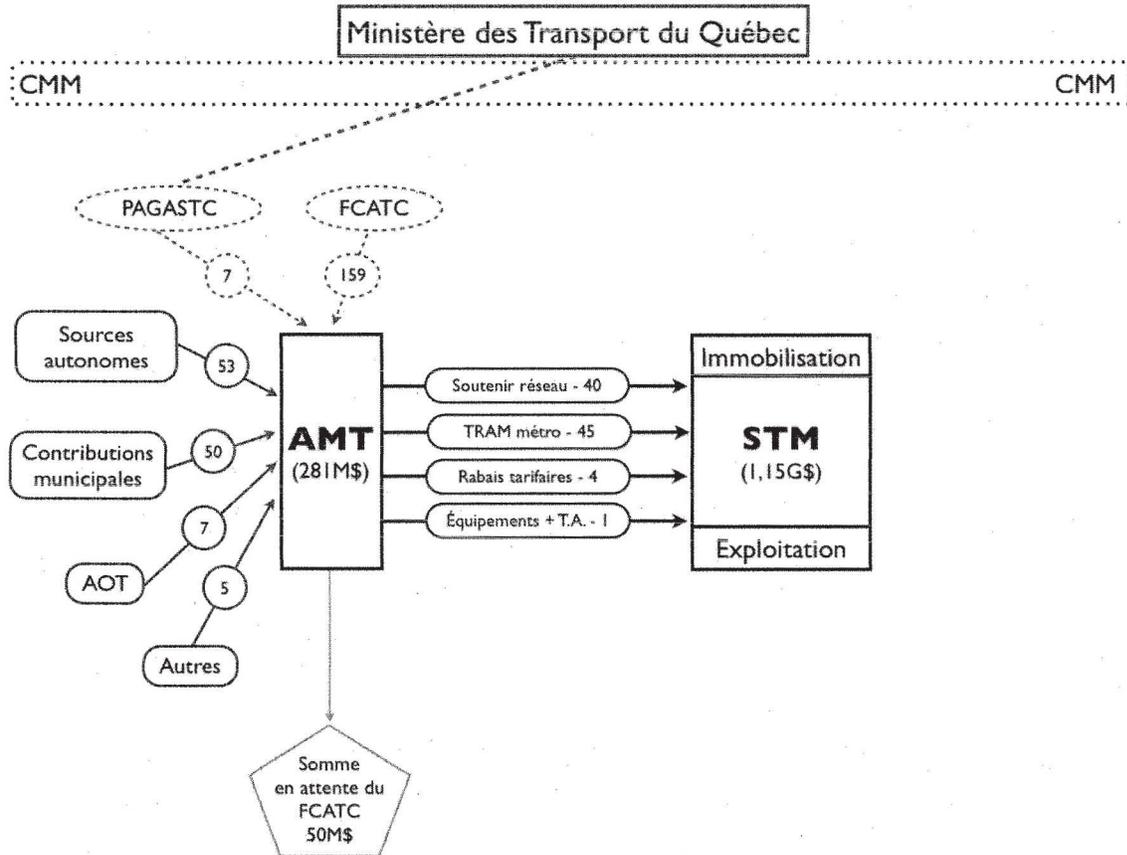
Cette contribution provient des organisations de transports en commun qui utilisent les équipements métropolitains tels que les terminus, les voies réservées, les stationnements incitatifs et les billetteries. Chaque AOT qui utilise ces ressources matérielles doit compenser pour 7,5% des coûts d'exploitation et de gestion de ces dernières. L'AMT amassera 7M\$ (3%) à ce niveau.

5.1.2.6 Les autres sources

– Perception –

Il est possible d'inclure dans cette catégorie les revenus d'intérêts, de constats d'infraction et de vente de documents reliée aux appels d'offres. Ces revenus connexes représentent 5M\$ (2%) pour l'année 2011.

Schéma 5. Topographie du financement de l'AMT concernant le métro de Montréal



Note : Les chiffres dans les bulles représentent les sommes distribuées en millions de dollars.

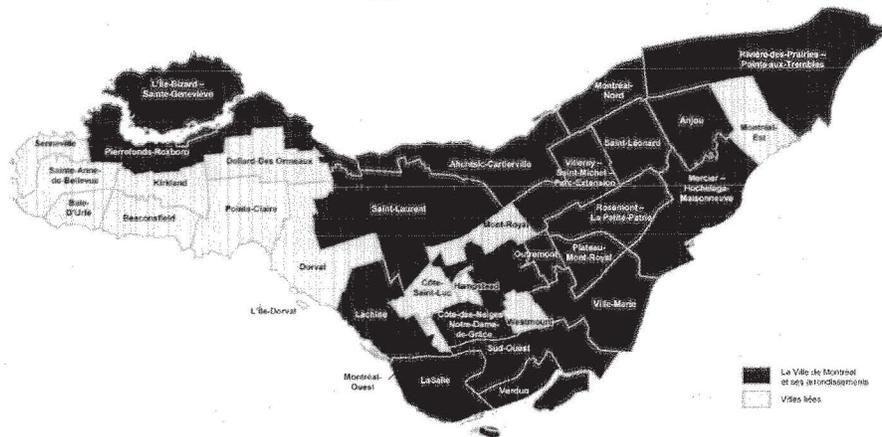
En somme, sur un montant de 281M\$, la majorité provient du FCATC avec 159M\$ (57%). 7M\$ (2%) proviennent du MTQ. Le restant, soit 115M\$ (41%) est financé par les usagers, les municipalités et les revenus de placement et d'intérêts. L'AMT redirige plus de 90M\$ à la STM, soit 32% de son budget annuel.

5.2 La Société de transport de Montréal (STM)

La STM est une organisation autonome qui s'acquitte de la délivrance de services reliés aux transports collectifs sur l'ensemble de l'île de Montréal, mais qui relève de la Ville de Montréal agissant par le conseil d'agglomération. La STM, tout comme les autres sociétés de transport du territoire québécois, est régie par la *Loi sur les sociétés de transport en commun* (L.R.Q., c. S-30.01). Elle a comme mission « d'assurer, par des modes de transport collectif, la mobilité des personnes dans son territoire » (art. 3) et « d'exploiter une entreprise de transport terrestre guidé, par métro, dans le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal » (art. 151).

Le territoire de la société correspond à la surface occupée par l'agglomération de Montréal (art. 1), qui inclut les territoires des 16 municipalités suivantes selon la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* (L.R.Q., c. E-20.001; art. 4), soit la Ville de Montréal et les 15 municipalités qui se sont défusionnées en 2006 : Ville de Baie-D'Urfé, Ville de Beaconsfield, Ville de Côte-Saint-Luc, Ville de Dollard-Des Ormeaux, Ville de Dorval, Ville de Hampstead, Ville de Kirkland, Ville de L'Île- Dorval, Ville de Montréal-Est, Ville de Montréal-Ouest, Ville de Mont-Royal, Ville de Pointe-Claire, Ville de Sainte-Anne-de-Bellevue, Village de Senneville et Ville de Westmount. Il est par contre à mentionner que l'infrastructure du métro se localise uniquement sur le territoire de la Ville de Montréal.

Carte 2. Municipalités constituantes de l'agglomération de Montréal



Source : Ville de Montréal, 2011.

5.2.1 Les organes décisionnels et leur fonctionnement

– Conseil d'administration –

La STM est une organisation para municipale qui relève du conseil d'agglomération de Montréal. En ce sens, il n'y a pas d'élus attirés spécifiquement, au suffrage universel, pour diriger la société de transport. Les pouvoirs sont exercés par son conseil d'administration qui se compose de sept (7) à dix (10) membres. La désignation s'effectue par la Ville de Montréal en agissant par son conseil d'agglomération. Ce dernier désigne un maximum de sept (7) membres en provenance de son conseil ordinaire et des conseils des autres municipalités

comprises dans le territoire de l'agglomération. Elle doit également, de la même façon, désigner trois (3) membres parmi la population de l'agglomération, soit deux (2) citoyens utilisant les services de transports en commun (dont une personne âgée de moins de 35 ans) et un citoyen utilisant le service de transports adaptés. Ces trois (3) personnes sont chargées de représenter les usagers. Les postes de président et de vice-président du CA sont issus d'une nomination politique à l'échelle municipale, nommés par l'agglomération de Montréal. Le mandat de chaque membre est d'une durée de quatre (4) ans renouvelable. Puisque les membres doivent être des élus municipaux (à l'exception des trois membres qui représentent les usagers), advenant la perte de statut de membre du conseil de la Ville de Montréal ou des municipalités liées, la personne sera également évincée du CA de la société de transport (L.R.Q., c. S-30.01; art. 6, 8, 16; 19 et 22).

– Vote et quorum –

Lors des décisions du conseil, chaque membre possède une voix et est tenu de voter sur toute question qui fait l'objet d'un vote. En cas d'égalité des votes, celui du président est prépondérant. Le quorum, pour que les séances du conseil aient lieu, est constitué de la majorité des membres (L.R.Q., c. S-30.01; art. 34 à 36).

Tableau 15. Composition du conseil d'administration de la STM

	Fonction du membre	Nom du membre
Membres désignés par la Ville de Montréal parmi les élus	- Président du conseil d'administration	Michel Labrecque
	- Représentant des clients du transport en commun	
	- Vice-président du conseil d'administration	Marvin Rotrand
	- Conseiller de la Ville de Montréal Arrondissement de Côte-des-Neiges/Notre-Dame-de-Grâce	(Union Montréal)
	- Conseiller d'arrondissement de la Ville de Montréal Arrondissement de Lachine	Bernard Blanchet
	- Conseillère de la Ville de Montréal – district Saint-Sulpice Arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville	(Union Montréal)
	- Membre du conseil des arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville et de Ville-Marie	Jocelyn-Ann Campbell
	- Maire de Kirkland	(Union Montréal)
Membres nommés issus de la société civile	- Conseiller de la Ville de Montréal Arrondissement de Saint-Léonard	John W. Meaney
	- Conseillère d'arrondissement – district Ovide-Clermont Arrondissement de Montréal-Nord	Dominic Perri
	- Représentante des clients du transport adapté	(Union Montréal)
	- Représentante jeunesse (moins de 35 ans)	Monica Ricourt
	- Représentant des usagers	(Union Montréal)
		Marie Turcotte
		Claudia Lacroix Perron
		Michel Labrecque ²⁹

Source : STM, 2011.

²⁹ Michel Labrecque fut élu sous l'égide d'Union Montréal en 2006. Lors de sa nomination à la présidence de la STM, en janvier 2009, il était encore élu. Cependant, lors des élections de novembre 2009, M. Labrecque fut battu. Selon la Loi, le président doit siéger sur le conseil d'administration pour accéder à la présidence. En siégeant à titre de représentant des usagers, il peut donc conserver le titre de président du CA (Alfaro, 2009).

La STM étant une organisation paramunicipale et supramunicipale, l'agglomération de Montréal possède un droit de regard sur les affaires de celle-ci. En effet, les municipalités sont les premières responsables en matière de transport collectif et doivent contrôler la gouvernance et le financement (MTQ, 2006). C'est donc l'agglomération qui doit approuver les documents budgétaires et les emprunts de la société de transport. Les municipalités sont également responsables des déficits d'exploitation et d'une partie des dépenses d'immobilisation.

5.2.2 Le financement (Fonds d'exploitation et d'immobilisation)

Le financement d'une telle infrastructure de transport s'avère complexe. Nous avons eu un bref aperçu dans la section portant sur l'AMT, mais dans cette section, la complexité est haussée d'un cran, car le financement des immobilisations doit aussi être pris en considération.

– Fonds d'exploitation –

Le budget total de la STM représente 1,165 milliard de dollars (G\$) pour 2011. De cette somme colossale, plus de 1,025G\$ sont dédiés à l'exploitation. Le reste est consacré aux dépenses d'investissements (132M\$) et aux imprévus (6M\$). La STM regroupe ses sources de revenus en six (6) catégories. Les voici plus spécifiquement.

5.2.2.1 Les revenus-clients

Les revenus-clients sont de deux (2) ordres. Tout d'abord, il y a la vente des titres de transport des usagers du métro et du réseau d'autobus, qui constituent la plus grande part des recettes avec 454M\$ (39%). À cela s'ajoute une somme de 3M\$ (moins de 1%) pour la délivrance de services de transport adapté. Ensuite, la STM a inclus dans cette catégorie la perception des recettes métropolitaines (TRAM et rabais tarifaires) en provenance de l'AMT de 49M\$ (4%). Les revenus totaux en provenance des clients représentent donc 506M\$ (43%).

5.2.2.2 La contribution de l'agglomération de Montréal

Puisque la STM n'est pas en mesure de s'autofinancer complètement par les revenus-clients, d'autres sources de revenus doivent être mises à contribution. La contribution de l'agglomération de Montréal provient de l'ensemble des municipalités constituantes. En effet, puisque le transport en commun est une compétence d'agglomération, les dépenses de la municipalité centrale sont compensées par une quote-part des municipalités liées. Les quotes-parts sont réparties en proportion du potentiel fiscal de chaque municipalité de l'agglomération (L.R.Q., c. E-20.001; art. 118.79 à 118.82). Pour l'exercice financier de 2011, cela correspond à 388M\$ (33%).

5.2.2.3 Les subventions gouvernementales

Trois (3) subventions différentes du gouvernement du Québec viennent gonfler les coffres de la société de transport. La première est une subvention liée au transport adapté de 40M\$ (3,5%) via le *Programme d'aide gouvernementale au transport adapté aux personnes*

handicapées (PAGTAPH)³⁰. La seconde est une subvention qui concerne le *Programme d'aide gouvernementale à l'amélioration des services de transport en commun*. Comme mentionné précédemment, ce programme encourage les sociétés de transports à augmenter l'offre de service à la population de 16% et le niveau d'achalandage de 8% en recouvrant une partie des coûts affectés à l'instauration d'initiatives à cette fin. La STM touche ainsi une somme équivalente à 50% des dépenses d'exploitation additionnelles, soit 52M\$ (4,5%). La troisième subvention de 49M\$ (4%) provient du *Programme d'aide aux immobilisations en transport en commun* (PAITC) de la *Société de financement des infrastructures locales du Québec* (SOFIL)³¹ qui sert à financer les intérêts du service de la dette qui sont en hausse dû à l'accroissement des dépenses d'investissement pour moderniser les équipements et les infrastructures. Malgré qu'il s'agisse d'un programme d'aide pour les immobilisations, toutes les subventions reliées au service de la dette sont comptabilisées parmi les investissements reliés à l'exploitation par la STM. L'ensemble des subventions gouvernementales grimpe donc à 141M\$ (12%).

5.2.2.4 Les contributions régionales

Ces contributions proviennent de deux (2) sources, soit l'AMT et la CMM. Depuis 1996, l'AMT verse une compensation métropolitaine à chaque AOT. Ces contributions sont associées aux redevances de la taxe sur l'essence et aux droits sur les immatriculations des véhicules, comme expliqué plus haut. L'AMT consacre 120M\$ (43% du budget de l'AMT) à l'attribution de subventions aux diverses AOT. Sur ce montant, la STM reçoit 50M\$ (4% du budget de la STM), soit un peu moins de 42% du fonds distribué par l'AMT. La plus grande part de cette somme, soit un peu plus de 40M\$ (3,5%), est une aide versée au métro, qui est calculée à raison de 0,20\$ par passager utilisant le service. Dans la même logique, la STM encaisse 5M\$ (moins de 1%) pour aider le service d'autobus et 4M\$ (moins de 1%) pour compenser les dépenses reliées à l'intégration tarifaire. Cette dernière est une aide au système tarifaire métropolitain versée pour : 1. Compenser les tarifs réduits (40% du plein tarif) et étudiants (20% du plein tarif) et 2. Répartir équitablement parmi les AOT la différence quant aux rabais accordés selon la zone tarifaire des titres TRAM. Le reste de l'addition (1M\$) provient des équipements métropolitains et du service de transport adapté.

La deuxième est une contribution versée par les municipalités de la CMM. Celle-ci est inscrite à raison de 32M\$ (3%) au budget de 2011, mais jusqu'à présent aucune directive claire de la part du gouvernement n'a été donnée quant à la répartition de cette contribution. Il s'agit en fait de la quote-part estimée par la STM issue de la hausse de la taxe sur l'essence de 0,015\$/litre décrétée par le gouvernement en mai 2010. Cette taxe sera versée par l'AMT. La facture s'élève donc à près de 82M\$ (7%) pour l'ensemble des contributions régionales.

³⁰ Pour plus de détails, la section 5.6 porte spécifiquement sur ce programme.

³¹ Voir la section 5.3 pour plus de détail.

5.2.2.5 Les autres revenus

Ces recettes comprennent les revenus commerciaux associés, entre autres, à la publicité. La société en commandite *Transgesco* est un élément clé de ces revenus. *Transgesco* est une filiale dont la mission est de former des associations avec le secteur privé pour assurer le développement stratégique de son potentiel commercial³². Près de 40M\$ (3,5%) des revenus de la STM proviennent de ce créneau, des revenus de location et des revenus de placement.

5.2.2.6 La contribution des municipalités hors de l'agglomération de Montréal

Le 22 février 2007, la CMM a adopté unanimement une entente de principe³³ avec le gouvernement du Québec pour reconnaître que le métro possède un rayonnement qui va au-delà de l'agglomération de Montréal et qu'il doit être considéré comme un équipement métropolitain. Par le fait même, ce dernier doit être financé par l'ensemble des municipalités de l'AMT (incluant la municipalité de Saint-Jérôme). Cette entente statue sur le déficit métropolisable³⁴ du métro de Montréal pour la période 2007-2011, évalué à une moyenne de 39M\$ annuellement.

La règle de partage (annexe D) du déficit entre les municipalités de l'AMT est fixée pour la période de l'entente. Ainsi, sur une moyenne annuelle de cinq (5) ans, le gouvernement du Québec offre une subvention de 8M\$ (21% de 39M\$). La Ville de Montréal, pour sa part, s'acquitte de la plus grande part du déficit avec 25M\$ (64%). Enfin, les municipalités hors de l'agglomération de Montréal vont combler le montant restant, soit 6M\$ (15%). La répartition du fardeau fiscal entre les municipalités en dehors de l'agglomération de Montréal se fait en fonction de l'achalandage du réseau de métro par leurs résidents³⁵. La STM reçoit donc à ce titre un peu plus de 8M\$ (moins de 1%) pour l'exercice financier de 2011.

Tableau 16. Contribution des municipalités hors de l'agglomération de Montréal au déficit du métro

Année	2007	2008	2009	2010	2011	Moyenne
Montant	4M\$	4,5M\$	5,5M\$	7M\$	8M\$	6M\$

Source : Projet d'entente par le mandataire concernant les règles de partage du déficit « métropolisable » du métro, CMM, 2007.

³² « L'entreprise comprend trois filiales : *Transconseil s.e.c.* qui regroupe les activités de formation de même que la vente d'expertise. *Transimmobilier s.e.c.* qui a la charge des baux locatifs gérés directement par *Transgesco s.e.c.* activités immobilières. *Collectif média s.e.c.* qui regroupe l'ensemble des activités de Métromédia Plus, celles du journal 24 heures, de Viacom CBS (abribus) et de Télécity (afficheurs dans les voitures de métro) » <http://www.transgesco.ca/>

³³ L'entente fut ratifiée au printemps 2007 (AMT, 2011).

³⁴ Le déficit métropolisable est la différence entre les revenus et les dépenses de la STM attribués au métro de Montréal, ce qui inclut la dette actuelle de la STM et la dette future de celle-ci. La dette passée de la STCUM est compensée par une subvention gouvernementale, les municipalités n'ont donc pas à y contribuer.

³⁵ « La procédure permettant d'évaluer les mesures d'utilisation des réseaux est fondée sur l'observation des habitudes de déplacement d'un échantillon d'acheteurs de titres métropolitains et sur la mise en place d'un système d'information détaillée de suivi des ventes mensuelles de ces titres » (AMT, 2011 : 17).

Selon cette entente (décret 1093-2007), c'est l'AMT (en vertu de l'article 48 de la *Loi sur l'Agence métropolitaine de transport*) qui est responsable de percevoir les contributions financières du déficit métropolisable des 83 municipalités composant le territoire de l'AMT. Elle redirige ensuite cette somme à la STM.

– Fonds d'immobilisation –

Les immobilisations de la STM sont financées à partir de l'argent provenant de quatre (4) sources, soit le gouvernement provincial, le gouvernement fédéral, l'agglomération de Montréal et la STM elle-même (dont les fonds proviennent de diverses sources comme mentionné précédemment). Globalement, le taux de subventions des projets d'immobilisation varie entre 50% et 100%. Les bailleurs de fonds se répartissent ainsi la charge :

- Le gouvernement du Québec (absorbe 61% des coûts d'investissement);
- Le gouvernement fédéral (16%);
- L'agglomération de Montréal (4%).

Ils contribuent ensemble pour 81% des dépenses d'investissement. La STM s'occupe de financer la différence (19%). Ainsi, selon le PTI 2011-2013, la STM assume 364M\$ des investissements sur un total de près de 1,9G\$, laissant un peu plus de 1,5G\$ aux partenaires.

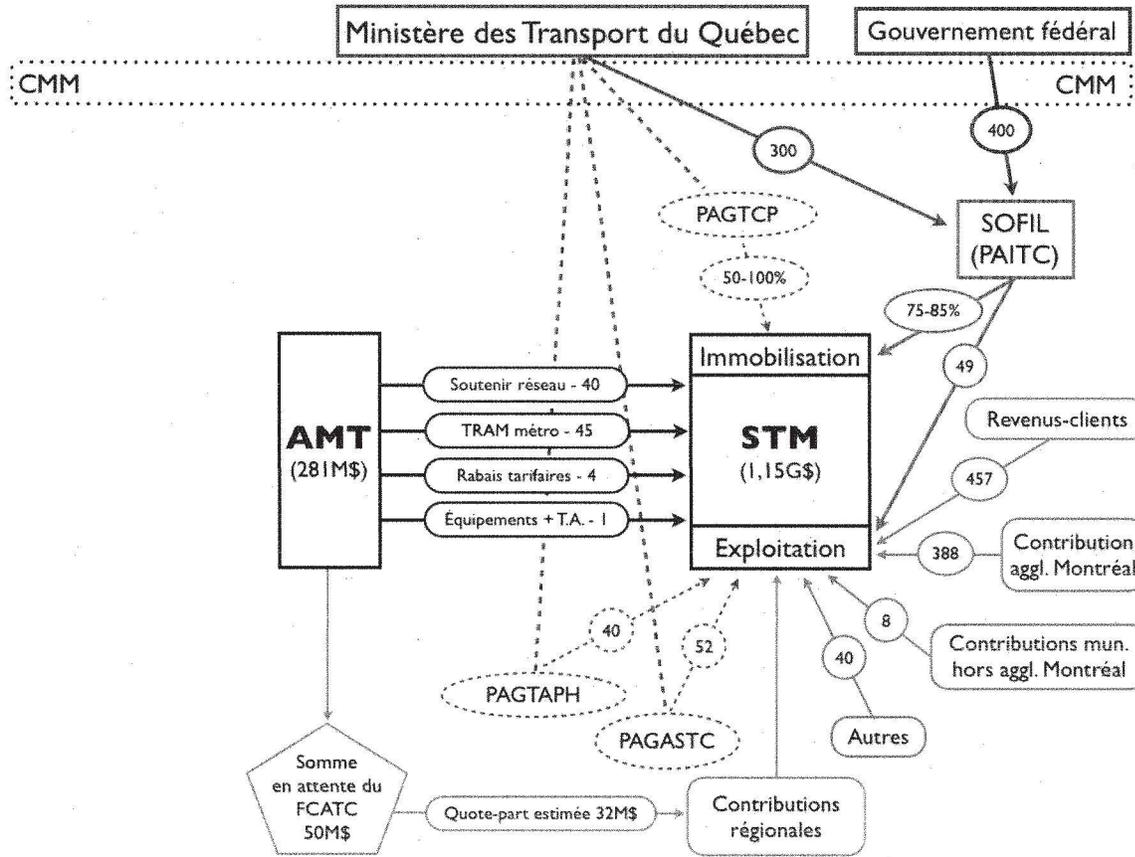
Tableau 17. Financement des immobilisations par les différents partenaires selon le PTI 2011-2013 de la STM

Gouvernement du Québec	333 393	405 885	409 904	1 149 182	61
Gouvernement fédéral	109 863	106 329	82 585	298 777	16
Agglomération de Montréal	27 532	22 220	14 929	64 679	4
Sous total	470 788	534 434	507 416	1 512 638	81
STM	119 416	130 409	113 945	363 770	19
Total	590 204	664 843	621 361	1 876 408	100

Source : STM, PTI 2011-2013.

Les investissements des partenaires sont répartis à l'intérieur de divers programmes qui contribuent au financement des immobilisations des AOT, dont la STM fait partie. Les différents programmes qui ont été mis en place pour financer le transport collectif structurent les modalités d'investissements des diverses organisations impliquées. En particulier, deux (2) programmes gouvernementaux sont apparus en 2006 relativement à un nouveau cadre financier qui a été adopté pour trouver de nouvelles sources de financement aux AOT grandement déficitaires : le *Programme d'aide gouvernementale au transport collectif* de la SOFIL et le *Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes* (PAGTCP). Les sections 1.3 et 1.4 sont dédiées à l'explication de ces programmes.

Schéma 6. Topographie du financement de la STM concernant le métro de Montréal



Note : Les chiffres dans les bulles représentent les sommes distribuées en millions de dollars ou le pourcentage attribué pour une subvention d'immobilisation.

En somme, sur un budget de 1,165G\$, la STM est capable de s'autosuffire à 43% (506M\$) avec la vente de titres de transport, la délivrance de service de transport adapté et la perception des recettes métropolitaines. Viennent ensuite les contributions des municipalités faisant partie de l'agglomération de Montréal avec 388M\$ (33%) et les municipalités en dehors de l'agglomération avec 8M\$ (moins de 1%). Le MTQ contribue pour quelque 92M\$ (8%) avec le PAGTAPH et le PAGASTC. En amalgamant l'aide du gouvernement fédéral à la contribution du MTQ, c'est 49M\$ (4%) qui sont délivrés via le PAITC de la SOFIL, pour un total de 141M\$ (12%). Les contributions régionales, pour leurs parts, représentent une contribution de 82M\$ (7%), dont 50M\$ (4%) de l'AMT et 32M\$ (3%) en suspens. Cette somme en suspens devrait être délivrée lorsque la *Loi sur l'Agence métropolitaine de transport* sera révisée cette année³⁶. Le reste provient de revenus autres à raison de 40M\$ (4%)³⁷.

³⁶ Dans l'optique de rendre officiel dans son budget l'augmentation de 0,015\$/litre de la taxe sur l'essence (en plus des autres modifications qui ne s'appliquent pas à notre cas), la *Loi sur l'Agence métropolitaine de transport* sera revue en 2011 (AMT, 2011).

³⁷ Les pourcentages étant arrondis, le total n'est pas de 100%.

5.3 Le Programme d'aide gouvernementale au transport collectif de la SOFIL

La SOFIL est une personne morale mandataire de l'État qui a été créée par une loi adoptée en 2006 : la *Loi sur la Société de financement des infrastructures locales du Québec* (L.R.Q. c. S-11.0102). La société a comme mission de verser une aide financière aux organismes municipaux³⁸, notamment pour la réalisation de projets d'infrastructures en matière de transport en commun, qui ont une répercussion d'envergure supralocale et régionale d'un point de vue économique et urbain. La SOFIL contribue ainsi au financement des immobilisations des AOT.

5.3.1 Les organes décisionnels et leur fonctionnement

– Conseil d'administration –

Les affaires de la SOFIL sont administrées par un conseil d'administration. Le CA est composé de sept (7) membres nommés par le gouvernement. Cinq (5) personnes doivent être des sous-ministres (sous-ministres adjoints et associés inclus) et deux (2) autres personnes doivent être membres du conseil d'une municipalité. Les membres issus du domaine municipal sont nommés sur la recommandation de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et de la Fédération québécoise des municipalités (FQM) qui représentent le milieu municipal au Québec. Le président et le vice-président sont désignés parmi les membres du CA par le gouvernement (L.R.Q. c. S-11.0102; art. 12 et 13).

– Vote et quorum –

Chaque membre dispose d'une voix et les décisions sont prises à la majorité des voix exprimées. En cas d'égalité, la personne qui préside doit trancher. Le quorum aux séances est constitué de la majorité des membres (L.R.Q. c. S-11.0102; art. 17).

Tableau 18. Composition du conseil d'administration de la SOFIL

	Fonction du membre	Nom du membre
Sous-ministres nommés par le gouvernement	- Président du conseil d'administration; - Sous-ministre adjoint à la politique budgétaire et à l'économique - Ministère des Finances	Luc Monty
	- Vice-présidente du conseil d'administration; - Sous-ministre adjointe aux sociétés d'État et aux projets économiques - Ministère des Finances	Suzanne Lévesque
	- Sous-ministre adjoint aux infrastructures et au financement municipal - MAMROT	Jacques A. Tremblay
	- Sous-ministre adjoint aux politiques et à la sécurité en transport	André Meloche

³⁸ Selon la Loi, les organismes municipaux qui concernent notre cas sont définis comme étant des municipalités, des MRC, des communautés métropolitaines et des sociétés de transport.

	- Ministère des Transports	
	- Sous-ministre adjoint aux secteurs stratégiques et aux projets économiques - Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation	Mario Bouchard
Membres nommés issus du milieu municipal	- Vice-président du comité exécutif Ville de Québec - Membre du conseil d'administration et du comité exécutif de l'Union des municipalités du Québec	François Picard
	- Maire de la municipalité de Saint-Siméon; - Préfet de la MRC de Bonaventure; - Membre du conseil d'administration et du comité exécutif de la FQM	Jean-Guy Poirier

Source : SOFIL, 2011.

La Loi sur la SOFIL prévoit certaines restrictions quant aux pouvoirs du CA. La société fait l'objet d'un contrôle serré de la part du gouvernement provincial. À titre d'exemple, la société doit faire approuver chaque année le plan d'investissements qui prévoit la répartition de l'aide financière des divers projets attribuée aux organismes municipaux. Conjointement, ce sont les ministres des Finances, du MAMROT et du MTQ qui doivent donner leur consentement. De plus, la société ne peut délivrer une aide financière à un organisme municipal relié aux transports en commun sans l'accord du ministre du MTQ (L.R.Q. c. S-11.0102; art. 7 et 8).

5.3.2 Le financement

Les revenus de la SOFIL proviennent de quatre (4) 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\$ et 152,00\$ sur les véhicules de forte cylindrée ultérieurs à l'année 1995³⁹.

Tableau 19. Droits d'immatriculation additionnels selon la cylindrée (année 2011)

Cylindrée (en litres)	Droits	Cylindrée (en litres)	Droits
4,0*	30,50\$	4,7	101,00\$
4,1	40,50\$	4,8	111,00\$
4,2	50,75\$	4,9	122,00\$
4,3	60,75\$	5,0	132,00\$
4,4	71,00\$	5,1	142,00\$
4,5	81,00\$	5,2 et plus	152,00\$
4,6	91,25\$		

* Les véhicules de 3,95 litres à 3,99 litres sont considérés comme des véhicules de 4,0 litres. De plus, les centilitres sont arrondis au décilitre supérieur à partir de 0,05 (ex. : 4,055 litres est arrondi à 4,1 litres).

Source : SAAQ, 2011.

³⁹ Certaines exceptions s'appliquent, voir le site Internet de la SAAQ : <http://www.saaq.gouv.qc.ca/immatriculation/cylindree.php>

La troisième tire son origine des contributions que le gouvernement québécois s'est engagé à verser à la SOFIL. Finalement, la quatrième concerne les revenus de placement engendrés par les intérêts.

En tout, le plan quadriennal (2010-2014) de la SOFIL, qui inclut les dépenses d'investissement sur les infrastructures reliées au transport en commun, à l'eau potable, aux eaux usées et la voirie locale, a prévu une somme à investir dans les infrastructures de 2,8G\$. Sur ce montant, 700M\$ seront consacrés uniquement au transport collectif. La somme sera versée dans le *Programme d'aide aux immobilisations en transport en commun*.

La SOFIL a instauré le PAITC pour venir en aide aux organismes municipaux quant aux investissements en matière d'immobilisation. Originellement, le PAITC a été mis sur pied pour la période 2006-2010, mais il a été prolongé jusqu'en 2014. Il s'agit d'un programme qui amalgame les efforts financiers des deux (2) paliers de gouvernement supérieur : fédéral et provincial, à raison d'une somme totale de 700M\$ sur cinq (5) ans, dont 400M\$ (57%) provient du transfert de la taxe d'accise sur l'essence du fédéral et 300M\$ (43%) provient d'une contribution du provincial⁴⁰. La somme est divisée en parts égales sur une base annuelle, soit 175M\$ par année. L'enveloppe budgétaire allouée à chaque organisation de transport est calculée en fonction de l'achalandage moyen annuel des réseaux respectifs. L'enveloppe sera répartie de manière à consacrer 58% du montant en argent comptant et 42% en remboursement de la dette. La STM va ainsi obtenir, pour une période de cinq (5) ans, près de 500M\$, dont 290M\$ au comptant et 210M\$ pour le service de la dette. Il est à mentionner que la subvention attribuée au service de la dette figure parmi les investissements d'exploitation de la STM, tandis que la subvention au comptant figure parmi les investissements d'immobilisation. En 2011, la subvention pour le service de la dette est de 49M\$.

Concernant le métro de Montréal, ce programme de la SOFIL contribue financièrement à réaliser certains projets d'infrastructures, comme le maintien et l'amélioration des services du réseau de métro (subvention de 85%), la réparation ou l'acquisition de matériel roulant pour l'exploitation du réseau (subvention de 85%), et tout ce qui a trait au prolongement de la durée de vie utile des voitures du métro (subvention de 75%). La STM doit compenser par elle-même ou par d'autres sources de revenus le 15%-25% restant.

5.4 Le Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes (PAGTCP)

Le PAGTCP est l'un des plus vieux programmes au Québec en matière de transport collectif. Quoique ce programme fut modifié avec les années pour s'adapter à l'environnement changeant, il existe depuis la fin des années 1970. La dernière modification remonte au 8 octobre 2008. L'objectif principal du programme est de créer des conditions qui encouragent

⁴⁰ La contribution provinciale inclut une partie des revenus sur le droit spécial d'immatriculation sur les véhicules émissifs ainsi qu'une partie des revenus de placement engendrés par les intérêts.

le transport collectif au détriment de l'autosolo, en favorisant le maintien et le développement des réseaux actuels.

Le programme n'est pas associé à une organisation autonome ayant son propre conseil d'administration. Ce sont plutôt les directions territoriales du MTQ qui ont la responsabilité administrative d'évaluer les demandes et d'assurer le suivi des demandes. Pour ce qui est de l'infrastructure du métro, c'est la direction territoriale de l'île-de-Montréal qui est la responsable.

5.4.1 Le financement

Le PAGTCP offre un modèle hybride de subventions, soit une aide reliée aux dépenses d'exploitation et d'immobilisation. Cependant, les sociétés de transport n'ont pas droit aux subventions d'exploitation⁴¹. Les subventions attribuées aux dépenses d'immobilisation varient entre 50% et 100%. Ainsi, une subvention jusqu'à 50% peut être accordée pour le prolongement de la durée de vie utile des voitures de métro, 75% quant au maintien et à l'amélioration des services et 100% pour le développement du métro, incluant les voitures, les équipements et les infrastructures. Dans ce dernier cas, le prolongement doit d'abord être accepté par le gouvernement du Québec.

Le financement du PAGTCP est assuré par le gouvernement selon les crédits votés en chambre. L'enveloppe varie donc chaque année en fonction des priorités évaluées par l'Assemblée nationale. Pour 2010, le gouvernement avait débloqué 275M\$, dont 247,5M\$ étaient versés au service de la dette des immobilisations des AOT et 27,5M\$ en argent comptant.

5.5 Le Programme d'aide gouvernementale à l'amélioration des services en transport en commun (PAGASTC)

En 2006, le Québec s'est doté d'une *Politique québécoise du transport collectif* qui va dans la même direction que certaines orientations gouvernementales, notamment en matière de développement durable, d'efficacité énergétique et de réduction des gaz à effet de serre. L'objectif principal de la Politique est d'augmenter l'achalandage des transports collectifs de 8% d'ici 2012. Pour y parvenir, le MTQ veut augmenter l'offre de service des AOT de 16%. Les AOT n'ont cependant pas les moyens financiers pour hausser aussi drastiquement l'offre de service. Le MTQ a ainsi mis en place le PAGASTC.

⁴¹ Seuls « les municipalités, les conseils intermunicipaux ou régionaux de transport constitués en vertu de la *Loi sur les conseils intermunicipaux de transport dans la région de Montréal*, les municipalités régionales de comté ayant déclaré leur compétence en transport collectif de personnes, les régies municipales ou intermunicipales de transport et les regroupements de municipalités liées par une entente intermunicipale de transport reconnus admissibles à une subvention à l'exploitation par le ministre des Transports en vertu du Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes, sont admissibles » à cette subvention (MTQ, 2008; 4).

5.5.1 Le financement

Contrairement aux programmes de la SOFIL et le PAGTCP qui subventionnent les dépenses d'immobilisation des AOT, le PAGASTC subventionne uniquement les dépenses d'exploitation reliées à la hausse de l'offre kilométrique. Les dépenses admissibles sont donc rattachées, pour ce qui est du métro, aux heures supplémentaires des employés et à l'entretien des véhicules par exemple. Les dépenses non admissibles sont associées au rehaussement de la qualité des services, comme l'ajout de la climatisation dans les infrastructures.

Pour la période de 2007 à 2009, certaines dépenses quant à l'acquisition de véhicules pouvaient être admissibles à une subvention, mais ce volet est écarté en 2011. Il est de plus à mentionner que ce programme avait une durée de cinq (5) ans, de 2007 à 2011. Jusqu'à présent, aucune entente quant au renouvellement n'a été conclue.

L'enveloppe budgétaire du PAGASTC provient du *Fonds vert*. Sommairement, le *Fonds vert* a vu le jour en juin 2006 dans le cadre du *Plan d'action sur les changements climatiques*, qui lui-même a été élaboré peu de temps après l'adoption de la *Loi sur le développement durable* (L.R.Q., c. D-8.1.1). Ce fonds est financé par une série d'instruments économiques. « On peut classer les instruments économiques en deux grandes catégories : les instruments fiscaux et les instruments non fiscaux. La première catégorie englobe les écotaxes, les redevances à l'utilisation, les encouragements fiscaux et les incitations financières à la mise en conformité. La seconde comprend les systèmes d'échange de droits et de crédits d'émission, ainsi que la consignation » (MDDEP, 2008 : 32). Le fonds possède une enveloppe de 130M\$/ par année et contribuera au PAGASTC à raison de 100M\$ par année, soit 98M\$ pour l'amélioration des services et 2M\$ pour la promotion des transports collectifs⁴².

Les coûts d'exploitation directs reliés à la hausse de l'offre kilométrique sont couverts à 50% par le PAGASTC. Si la société de transport investit 1,00\$ pour augmenter l'achalandage, le MTQ s'engage donc à verser 1,00\$ additionnel. Le MTQ établit le plafond des subventions annuelles des AOT en fonction de l'augmentation de l'offre kilométrique de chaque année d'exploitation par rapport à l'année de référence (2006). Dans le cas où les sommes demandées par les AOT sont supérieures à l'enveloppe budgétaire, le MTQ doit arbitrer afin de distribuer les subventions de manière équitable pour chaque organisation. Pour 2011, la STM reçoit 52M\$ de ce programme.

⁴² Le gouvernement du Québec a voté la *Loi sur l'équilibre budgétaire* en juin 2010. Le gouvernement cherche donc à compresser certains budgets et le domaine du transport collectif n'est pas épargné. Depuis 2011, le volet « promotion » du PAGASTC est supprimé pour une période indéterminée. L'enveloppe est donc de 98M\$ par année.

5.6 Le Programme d'aide gouvernementale au transport adapté aux personnes handicapées (PAGTAPH)

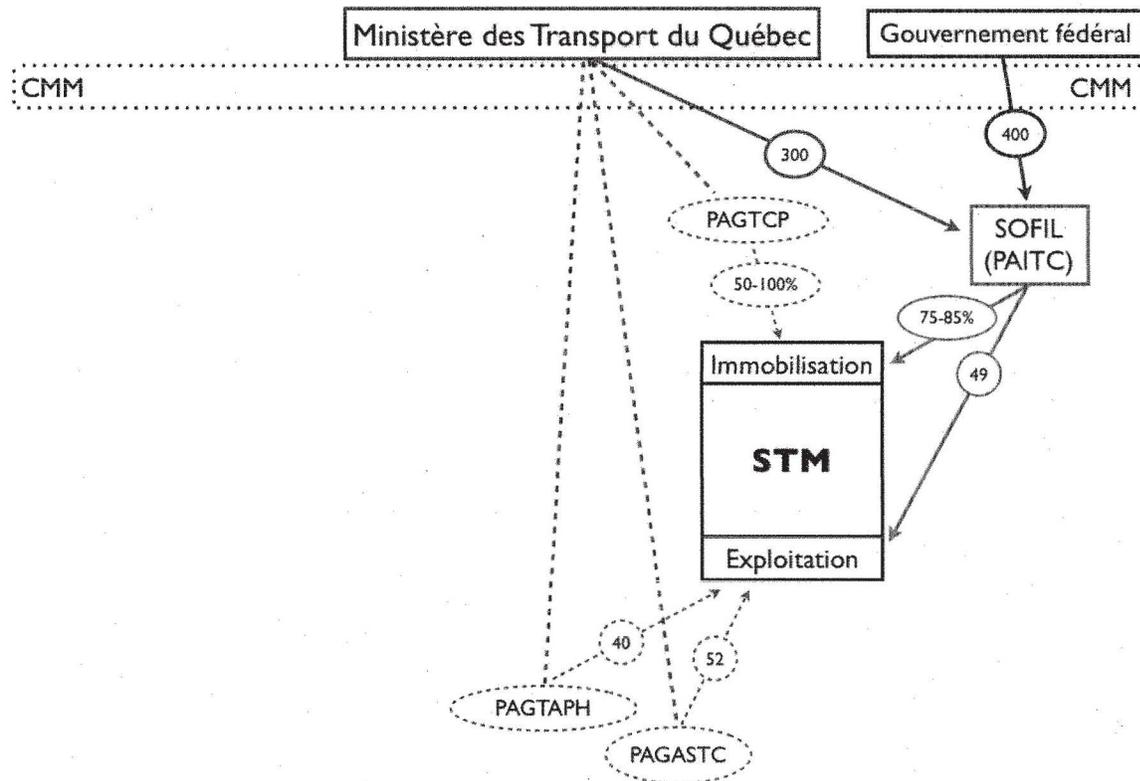
Afin de respecter et de poursuivre les engagements de la *Politique d'admissibilité au transport adapté* publiée en 1988, le gouvernement s'est doté en 2007 d'un programme d'aide quant à l'application de diverses mesures pour favoriser la mobilité des personnes handicapées. En vertu de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* (L.R.Q., c. S-30.01; art. 5) les sociétés de transport ont l'obligation d'offrir un service adapté aux personnes handicapées. Pour venir en aide aux sociétés, le PAGTAPH fut créé. Il s'agit d'un programme financier pluriannuel de quatre (4) ans qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

5.6.1 Le financement

Un financement est accordé par le MTQ à chaque organisation qui met sur pied un service de transport adapté. Le Ministère offre une contribution de base de type « fermé »⁴³ en plus d'une contribution qui peut varier selon un mécanisme d'ajustement. La contribution de base est fixée en fonction de la contribution octroyée par le MTQ en matière de transport adapté à l'année antérieure. Ainsi, l'année de référence pour 2011 sera l'année 2010. Le MTQ ajuste ensuite à la hausse ou à la baisse le montant en prenant en considération l'évolution des coûts de système, l'augmentation ou la diminution de l'achalandage, la modification du territoire desservi et l'interruption ou la diminution du service. Grâce à ce programme, la STM récolte 40M\$ pour 2011.

⁴³ La contribution de type « fermé » signifie que l'AOT conserve tout surplus de l'enveloppe octroyée s'il y a lieu, mais s'acquitte aussi d'absorber tout déficit, le cas échéant.

Schéma 7. Topographie du financement des programmes gouvernementaux concernant le métro de Montréal



Note : Les chiffres dans les bulles représentent les sommes distribuées en millions de dollars ou le pourcentage attribué pour une subvention d'immobilisation.

En somme, les dépenses d'exploitation sont financées à raison de 141M\$ (12% du budget de la STM) par divers programmes gouvernementaux, comme le PAGTAPH, le PAGAST et la SOFIL pour ce qui est du remboursement lié au service de la dette. Les dépenses d'immobilisations, pour leur part, proviennent de deux (2) sources. La première est une subvention du MTQ, via le PAGTCP, qui varie entre 50% et 100% du coût des immobilisations. La seconde est une subvention de la SOFIL, via le PAITC, dont le financement provient à 57% (400M\$/5 ans) du gouvernement fédéral et 43% (300M\$/5 ans) provient du gouvernement provincial. Cette subvention varie entre 75% et 85% du coût des immobilisations.

5.7 La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM)

La Communauté métropolitaine de Montréal est une institution régionale qui fut créée en 2000 par la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* (L.R.Q., c. C-37.01) dans l'optique, notamment, de planifier le transport en commun et de coordonner et financer les aspects qui possèdent un caractère métropolitain, tout en respectant les orientations gouvernementales, en matière de transport collectif (art. 158).

La loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001. Afin d'accomplir ce rôle convenablement, la CMM a été investie de compétences élargies liées au développement stratégique et à

l'approbation de documents financiers pour l'ensemble des AOT présentes sur le territoire métropolitain. Pour mener à terme sa mission, la CMM doit répondre à quatre (4) objectifs principaux : « Doter la région métropolitaine de Montréal d'une vision commune et partagée, qui sera suivie d'un plan de développement économique et d'un schéma métropolitain d'aménagement et de développement cohérents afin que la région puisse être compétitive à l'échelle internationale », « assurer un développement harmonieux et équitable sur l'ensemble du territoire de la Communauté dans un environnement de qualité pour les citoyens et les citoyennes de la région », « aspirer à une véritable fiscalité métropolitaine basée sur une diversification des sources de revenus afin de financer les activités métropolitaines ainsi que les activités municipales dans des secteurs spécifiques », et « harmoniser les programmes et les politiques du gouvernement et des organismes régionaux du territoire avec les activités de la Communauté » (CMM, 2011).

La CMM est une institution qui couvre le même territoire que l'AMT, à l'exclusion de la municipalité de Saint-Jérôme au nord-ouest. La CMM regroupe donc 82 municipalités sur une superficie de 4 360 km² pour environ 3 735 000 d'habitants, ce qui représente le plus grand bassin de population de la province de Québec, avec 47% de sa population en 2010. La CMM englobe trois des cinq plus grandes villes au Québec : Montréal avec 1 620 690 habitants, Laval avec 368 709 habitants et Longueuil avec 229 330 habitants⁴⁴.

Carte 3. Territoire couvert par la Communauté métropolitaine de Montréal



Source : CMM, 2010.

⁴⁴ Données en provenance de l'Observatoire Grand Montréal (2010) <http://observatoire.cmm.qc.ca>

5.7.1 Les organes décisionnels et leur fonctionnement

– Conseil d'administration –

Puisque la CMM est une organisation régionale, la composition de son conseil comprend une multitude d'acteurs issus des diverses municipalités comprises dans le territoire de la CMM. La composition des organes décisionnels d'une telle organisation est inévitablement plus complexe qu'une organisation locale en fonction de l'abondance d'acteurs issus de territoire différent. Voici les spécificités.

Le conseil d'administration de la CMM est constitué de 28 membres qui sont sélectionnés en vertu de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*. Le tableau synthèse qui suit résume ce qui y est prévu:

Tableau 20. Composition du conseil d'administration de la CMM prévue par la Loi

Répartition des 28 membres	Processus de sélection prévu par la Loi
Ville de Montréal - Le maire de la ville; - Treize (13) membres.	Les membres, à l'exception du maire, sont désignés par le conseil d'agglomération de Montréal parmi les membres du conseil ordinaire de la ville et les membres des conseils des autres municipalités comprises dans l'agglomération de Montréal.
Ville de Laval - Le maire de la ville; - Deux (2) membres.	Les membres, à l'exception du maire, sont désignés par le conseil ordinaire de la ville parmi ses membres.
Ville de Longueuil - Le maire de la ville; - Deux (2) membres.	Les membres, à l'exception du maire, sont désignés par le conseil d'agglomération de Longueuil parmi les membres du conseil ordinaire de la ville et les membres des conseils des autres municipalités comprises dans l'agglomération de Longueuil.
Couronne Nord - Quatre (4) maires.	Les maires sont choisis parmi les municipalités dont le territoire est compris à la fois dans la CMM et dans une MRC faisant partie de la couronne Nord. Plus spécifiquement : 1° La MRC de Thérèse-De Blainville désigne un membre; 2° La MRC des Moulins désigne un membre; 3° La Ville de Mirabel et la MRC de Deux-Montagnes désignent ensemble un membre; 4° La MRC de L'Assomption désigne un membre.
Couronne Sud - Quatre (4) maires.	Les maires sont choisis parmi les municipalités dont le territoire est compris à la fois dans la CMM et dans une MRC faisant partie de la couronne Sud. Plus spécifiquement : 1° La MRC de Roussillon désigne un membre; 2° La MRC de Lajemmerais désigne un membre; 3° La MRC de La Vallée-du-Richelieu et la MRC de Rouville désignent ensemble un membre; 4° La MRC de Beauharnois-Salaberry et la MRC de Vaudreuil-Soulanges désignent ensemble un membre.

Source : *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* (L.R.Q., c. C-37.01; art. 4 et 5).

Tableau 21. Composition du conseil d'administration de la CMM de manière concrète

	Fonction du membre	Nom du membre
Membres élus de l'agglomération de Montréal	- Maire de la Ville de Montréal	Gérald Tremblay (Union Montréal)
	- Vice-président du comité exécutif de la Ville de Montréal - Maire de l'arrondissement de Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce	Michael Applebaum (Union Montréal)
	- Membre du comité exécutif de la Ville de Montréal - Mairesse de l'arrondissement de LaSalle	Manon Barbe (Union Montréal)
	- Membre du conseil de la Ville de Montréal - Maire de l'arrondissement de L'Île-Bizard-Sainte-Geneviève	Richard Bélanger (Union Montréal)
	- Membre du conseil de la Ville de Montréal - Maire de l'arrondissement de Montréal-Nord	Gilles Deguire (Union Montréal)
	- Membre du comité exécutif de la Ville de Montréal	Richard Deschamps (Union Montréal)
	- Vice-président du comité exécutif de la Ville de Montréal - Maire de l'arrondissement de Saint-Laurent	Alan DeSousa (Union Montréal)
	- Membre du conseil de la Ville de Montréal	Alvaro Farinacci (Union Montréal)
	- Membre du conseil de la Ville de Montréal	Sammy Forcillo (Union Montréal)
	- Membre du comité exécutif de la Ville de Montréal	Helen Fotopulos (Union Montréal)
	- Membre du conseil de la Ville de Montréal - Maire de l'arrondissement d'Anjou	Luis Miranda (Union Montréal)
	- Maire de la Ville de Dollard-Des Ormeaux	Edward Janiszewski
	- Maire de la Ville de Pointe-Claire	Bill McMurchie
	- Membre du conseil de la Ville de Montréal	Frank Venneri
Membres élus de la Ville de Laval	- Maire de la Ville de Laval	Gilles Vaillancourt (Parti Pro des Lavallois)
	- Vice-président du comité exécutif de la Ville de Laval	Basile Angelopoulos (Parti Pro des Lavallois)
	- Membre du conseil de la Ville de Laval	Jean-Jacques Beldié (Parti Pro des Lavallois)
Membres élus de l'agglomération de Longueuil	- Mairesse de la Ville de Longueuil	Caroline St-Hilaire (Action Longueuil)
	- Maire de la Ville de Saint-Lambert	Philippe Brunet
	- Maire de la Ville de Brossard	Paul Leduc
Membres élus de la couronne Nord	- Maire de la Ville de Saint-Eustache	Pierre Charron
	- Mairesse de la Ville de Repentigny	Chantal Deschamps
	- Maire de la Ville de Bois-des-Filons	Paul Larocque
	- Maire de la Ville de Terrebonne	Jean-Marc Robitaille
Membres élus de la couronne Sud	- Maire de la Ville de Candiac	André J. Côté
	- Mairesse de la Ville de Contrecoeur	Suzanne Dansereau
	- Maire de la Ville de Mont-Saint-Hilaire	Michel Gilbert
	- Maire de la Ville de Vaudreuil-Dorion	Guy Pilon

Source : CMM, 2011.

La sélection des membres des couronnes Nord et Sud, se fait à la suite d'une délibération démocratique entre les MRC concernées. Les maires de chacune des municipalités incluses dans les MRC visées sont convoqués par le secrétaire de la CMM. Au début de la séance, les maires doivent s'entendre sur la procédure à suivre en cas d'égalité des voix. La décision est prise à la majorité simple. Ensuite, chaque maire possède un nombre de voix qui est proportionnel au poids démographique de sa municipalité par rapport au poids démographique de l'ensemble des municipalités du groupe. Le quorum est constitué de la majorité. C'est ainsi que quatre (4) maires sont choisis pour siéger au sein du CA de la CMM (L.R.Q., c. C-37.01; art. 6, 7, 10, 11 et 12).

On remarque qu'au niveau du fonctionnement du CA, la CMM possède une structure plus démocratique que son pendant régional de transport en commun : l'AMT. Effectivement, contrairement à l'AMT, dont le poste de président-directeur général relève d'une nomination politique, tous les membres de la CMM sont des élus et le maire de Montréal est d'emblée le président. Le vice-président est quant à lui désigné par l'ensemble des membres du conseil. Les membres du conseil sont des élus désignés pour siéger au CA; ils ne sont pas élus au suffrage universel. Lorsque leur mandat au sein du conseil d'une municipalité est expiré, leur mandat au sein du CA de la CMM vient également à échéance et ils doivent être remplacés. Un membre peut également perdre son statut au conseil si ce dernier en a décidé ainsi à raison des 2/3 des voix exprimées (L.R.Q., c. C-37.01; art. 14, 15 et 17).

- Vote et quorum -

Les membres présents disposent d'une voix pour se prononcer. Toutefois, en cas d'égalité des voix, la voix du président est prépondérante. À mentionner que cette prépondérance ne peut être exercée par le vice-président, lorsque ce dernier remplace le président pendant son absence. Les décisions sont prises à la majorité simple et le quorum aux séances du conseil est constitué de neuf (9) membres (L.R.Q., c. C-37.01; art. 29 à 31).

- Comité exécutif -

La CMM est également pourvue d'un comité exécutif. Le rôle de ce comité est de donner au conseil, soit à sa demande ou à sa propre initiative, son avis à propos de tout sujet. Le conseil n'est par contre aucunement lié. Le comité exécutif est composé de huit (8) membres comme inscrits dans le tableau ci-bas.

Tableau 22. Composition du comité exécutif de la CMM prévue par la Loi

Répartition des 8 membres	Processus de sélection prévu par la Loi
Ville de Montréal - Le maire de la ville; - Trois (3) membres	- Le président de la CMM en fait obligatoirement partie; - Les trois (3) autres membres sont désignés par le conseil parmi les membres du conseil issus de l'agglomération de Montréal.
Ville de Laval - Le maire de la ville	- Le maire de la Ville de Laval en fait obligatoirement partie.
Ville de Longueuil - Le maire de la ville	- Le maire de la Ville de Longueuil en fait obligatoirement partie.
Couronne Nord - Un membre	- Le membre est désigné par le conseil parmi les membres du conseil issus des municipalités dont le territoire fait partie MRC de la couronne Nord.
Couronne Sud - Un membre	- Le membre est désigné par le conseil parmi les membres du conseil issus des municipalités dont le territoire fait partie des MRC de la couronne Sud.

Source : *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* (L.R.Q., c. C-37.01; art. 34).

Tableau 23. Composition du comité exécutif de la CMM de manière concrète

Fonction du membre	Nom du membre
- Président de la CMM et maire de la Ville de Montréal	Gérald Tremblay
- Vice-président du comité exécutif de la Ville de Montréal; - Maire de l'arrondissement de Saint-Laurent	Alan DeSousa
- Membre du conseil de la Ville de Montréal	Sammy Forcillo
- Membre du conseil de la Ville de Montréal; - Maire de l'arrondissement d'Anjou	Luis Miranda
- Maire de la Ville de Laval	Gilles Vaillancourt
- Mairesse de la Ville de Longueuil	Caroline St-Hilaire
- Maire de la Ville de Terrebonne	Jean-Marc Robitaille
- Maire de la Ville de Mont-Saint-Hilaire	Michel Gilbert

Source : CMM, 2011.

Le président de la CMM (et maire de Montréal) est d'emblée le président du comité exécutif. Les trois (3) membres désignés parmi l'agglomération de Montréal ainsi que les deux (2) membres désignés des couronnes doivent être choisis à raison des 2/3 des voix exprimées. Le comité, contrairement au conseil, siège à huis clos. Chaque membre présent aux séances dispose d'une voix et les décisions se prennent à la majorité simple. Pour que l'assemblée du comité ait lieu, la majorité des membres doivent être présents (L.R.Q., c. C-37.01; art. 35, 36, 42, 43, 44 et 45).

Le CA peut déléguer par règlement toutes tâches qui relèvent de ce dernier au comité exécutif. Le comité exécutif aura ainsi la compétence, l'obligation et le pouvoir d'accomplir ces tâches.

Puisque le comité exécutif est sous la supervision du conseil de la CMM, ce dernier peut édicter dans son règlement interne toute tâche qui est déléguée au comité et qu'il aura l'obligation et/ou le pouvoir d'accomplir⁴⁵. Il y a toutefois certaines compétences qui ne peuvent être déléguées, comme l'adoption d'un budget ou d'un programme triennal d'immobilisations (PTI), la désignation d'une personne à un poste dont le titulaire doit être un membre du conseil, la désignation du directeur général, du secrétaire et du trésorier et toutes tâches qui doivent être accomplies par ces personnes. Enfin, pour que le comité exécutif puisse pourvoir ces responsabilités ou lui retirer une tâche que lui avait confiée le CA, le conseil devra se prononcer à la majorité des 2/3 des voix exprimées (L.R.Q., c. C-37.01; art. 46, 47 et 49).

5.7.2 Le financement

Le budget de la CMM s'élève en 2011 à plus de 100 millions de dollars. Sur ce montant, la majorité (près de 72M\$) va aux interventions concernant le logement social et les équipements métropolitains⁴⁶. L'enveloppe budgétaire dédiée à l'aménagement et au transport métropolitain est beaucoup moindre avec seulement 2,25M\$. La majeure partie de ce montant sert à développer un *Plan métropolitain d'aménagement et de développement* (PMAD). En principe, la CMM devait faire adopter ce plan dans les cinq (5) premières années suivant sa création. Elle avait donc jusqu'en 2006. Hélas, dix ans après sa création, le plan n'est toujours pas adopté définitivement⁴⁷. Pour financer ces enveloppes budgétaires, la CMM peut compter sur une diversification de quatre (4) sources de revenus.

5.7.2.1 Les quotes-parts des municipalités

Les quotes-parts constituent la source de revenus la plus importante avec un peu plus de 66M\$ (66%) du budget 2011. Elles sont divisées en quatre (4) volets. Le premier répartit les dépenses générales de la CMM entre les municipalités constituantes selon leur potentiel fiscal⁴⁸ respectif (art. 177). Le deuxième concerne les équipements à caractère métropolitain⁴⁹.

⁴⁵ La délégation de certaines compétences au comité exécutif est également présente dans les municipalités. La Charte de la Ville de Montréal en est un exemple (art. 34).

⁴⁶ Le métro n'est pas considéré comme étant un équipement métropolitain. Ces équipements correspondent au Planétarium, au Jardin botanique, à l'Insectarium, au Biodôme et au Cosmodôme, tel que prévu dans à l'annexe V de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*.

⁴⁷ Effectivement, le 28 avril 2011, le conseil de la CMM a adopté le *Projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement*. Pour que ce document soit valide, le *Projet de loi n°58* prévoit des consultations publiques dans les territoires de l'agglomération de Montréal, de la Ville de Laval, des MRC de la couronne Nord et des MRC de la couronne Sud (art. 2.14). Toutes ces entités territoriales disposent de 120 jours pour donner leur avis sur le projet (art. 56.5). Le ministre du MAMROT, quant à lui, dispose de 180 jours pour soumettre un avis gouvernemental. Au final, pour que le document soit valable, un règlement édictant le PMAD devra être adopté au plus tard le 31 décembre 2011 (art. 153).

⁴⁸ Le potentiel fiscal est calculé à partir d'une formule complexe issue de l'article 261.5 de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

La municipalité hôte de l'équipement métropolitain voit à éponger 50% de son déficit en déduisant, s'il y a lieu, les subventions gouvernementales de fonctionnement liées à l'équipement. Le restant du déficit, à raison d'un plafond de la contribution à 12,2M\$, est réparti parmi les municipalités de la CMM en prenant en considération leur potentiel fiscal respectif. Mentionnons que la Ville de Montréal doit assumer le déficit des anciennes municipalités de banlieues (avant 2001) de son territoire actuel (Règlement 2001-1, CMM). Le troisième s'applique au Fonds de développement métropolitain qui permet de mettre sur pied des projets d'espaces bleus et verts. 50% de ce fonds proviennent de la richesse foncière uniformisée⁵⁰ et 50% proviennent de la croissance de la richesse foncière uniformisée⁵¹ des municipalités de la CMM (Règlement 2002-12; 2004-24, CMM). Enfin le quatrième volet est une cotisation corporative calculée sur la base de la population de chaque municipalité. Les municipalités visées par les quotes-parts peuvent imposer une taxe générale ou spéciale basée sur l'évaluation foncière des immeubles imposables de son territoire.

5.7.2.2 Les transferts conditionnels

Ces transferts représentent 16,5M\$ (16,5%). Un peu plus de 13M\$ proviennent d'une subvention accordée par le gouvernement du Québec pour couvrir une partie des frais des équipements métropolitains, tandis que la différence (un peu moins de 3,5M\$) est versée par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP).

5.7.2.3 Le financement à long terme

La CMM finance, par un service de dette, les municipalités qui participent aux programmes *AccèsLogis Québec* et *Logement abordables Québec*. Pour 2011, le service accumulera 8,5M\$ (8,5%).

5.7.2.4 Les autres revenus

La majeure partie de ces revenus provient de la vente d'orthophotographies, des revenus de placement et de l'affectation de surplus. Le tout équivaut à une somme de quelque 9M\$ (9%).

Il faut se rappeler que la mission première de la CMM est de créer une vision commune de la région métropolitaine. Plus spécifiquement, elle possède des compétences en matière de planification, de coordination et de financement des services jugés d'intérêt métropolitain selon la loi (L.R.Q., c. C-37.01; 158) En ce sens, la CMM ne finance pas directement le transport collectif dans la région métropolitaine; ce rôle appartient à l'AMT. Son rôle est davantage axé à faire des pressions politiques auprès du gouvernement, dans l'optique que les municipalités soient munies d'un plus large éventail d'outils fiscaux servant, entre autres, pour financer les transports collectifs. C'est ainsi que les municipalités constituantes de la CMM

⁴⁹ Le métro de Montréal ne fait pas partie de ces équipements, malgré l'entente sur le déficit métropolisable de l'infrastructure.

⁵⁰ La RFU est calculée selon l'article 261.1 de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

⁵¹ La croissance de la RFU est la différence positive entre la RUF de l'exercice courant et celle établie pour l'exercice de référence.

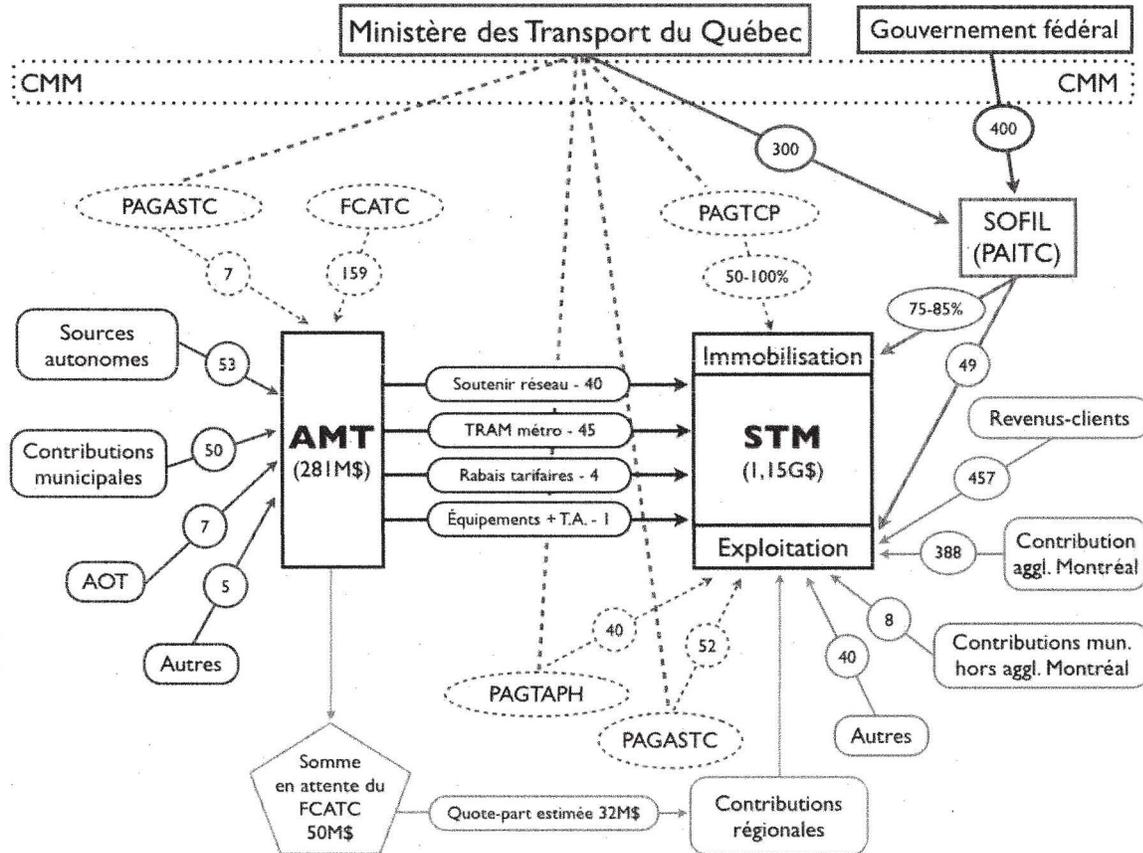
ont réussi à convaincre le gouvernement d'augmenter la taxe sur l'essence de 0,015\$/litre en mai dernier. En fonction de sa grande légitimité politique, des ententes liant les divers acteurs impliqués dans le transport à l'échelle métropolitaine peuvent voir le jour. L'entente qui a été conclue en 2007 concernant le déficit métropolisable du métro en est un bon exemple.

À ce titre, en vertu de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* (L.R.Q., c. C-37.01; art. 158), la CMM approuve les plans stratégiques de développement de l'AMT en plus de détenir un pouvoir de désaveu quant aux tarifs métropolitains imposés par cette dernière. La CMM doit également approuver les plans stratégiques de développement des sociétés de transport qui œuvrent sur son territoire. C'est aussi la CMM qui doit approuver le plan d'immobilisation triennal de la STM concernant les immobilisations afférentes au réseau du métro ainsi que tout emprunt dont le terme de remboursement est de plus de cinq (5) ans. Concernant le plan d'immobilisation et les emprunts de la STM, c'est le conseil de la CMM qui doit se pencher sur la question à défaut d'obtenir une majorité des 2/3 des voix exprimées. En cas de refus, la STM peut soumettre à nouveau sa requête suivant un délai d'au moins quinze (15) jours. Cette fois-ci, la décision sera prise à la majorité simple des voix exprimées (L.R.Q., c. C-37.01; art. 158).

5.8 La synthèse

La section antérieure a fait la lumière sur les différentes sources de financement qui alimentent les activités et les infrastructures du métro de Montréal. Pour résumer le tout, nous avons conçu deux schémas et un tableau synthèse. Voici tout d'abord le schéma global jetant une vision d'ensemble sur les origines du financement.

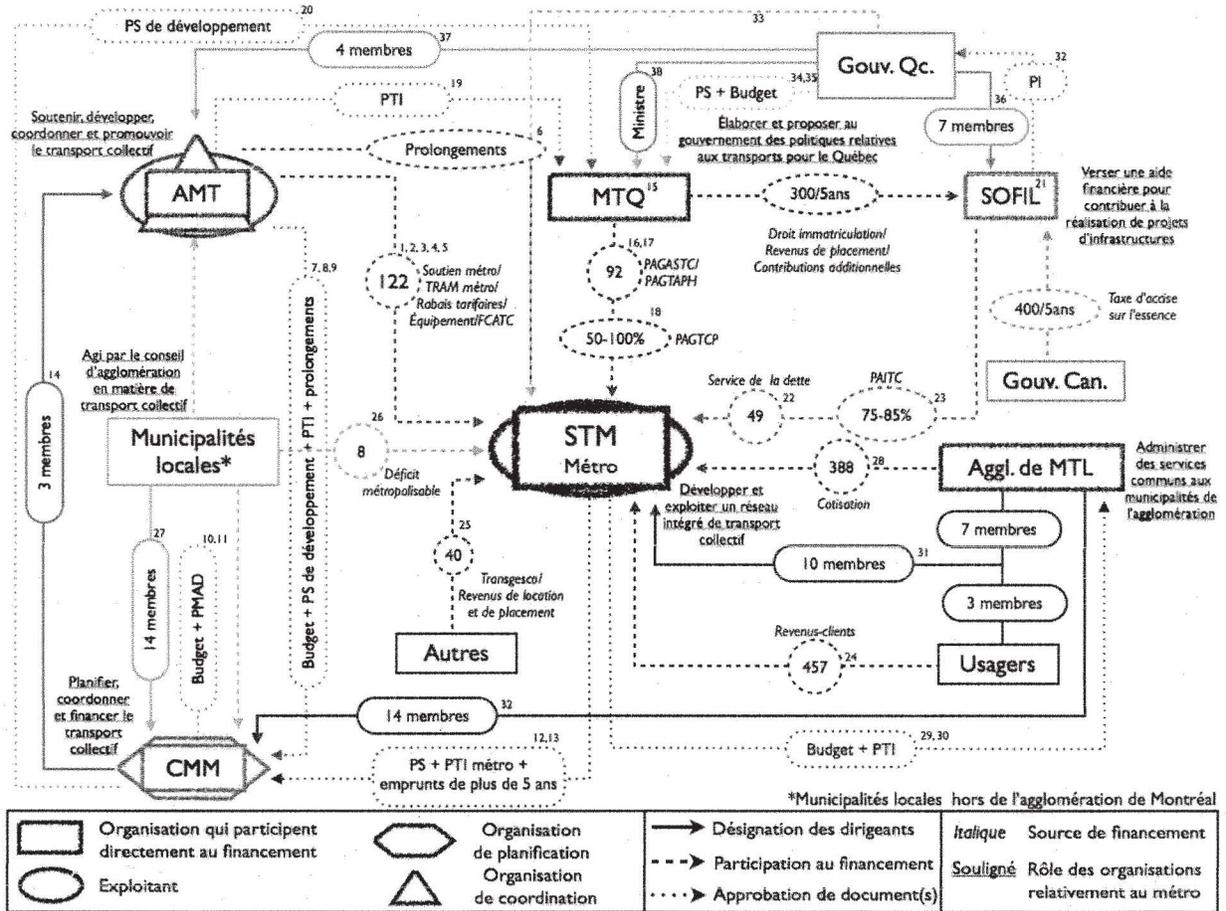
Schéma 8. Topographie du financement global concernant le métro de Montréal



Note : Les chiffres dans les bulles représentent les sommes distribuées en millions de dollars ou le pourcentage attribué pour une subvention d'immobilisation.

Il ressort de ce graphique une interaction entre huit (8) acteurs majeurs, soit l'AMT, la CMM, le MTQ, la SOFIL, la STM, les municipalités locales hors de l'agglomération de Montréal, l'agglomération de Montréal et le gouvernement du Québec. Ces organisations n'interviennent pas toutes de la même façon quant au financement. Certaines ont une relation financière directe avec le métro, tandis que d'autres ont une relation plus subtile (mais non moins importante), comme l'approbation de documents financiers et stratégiques par exemple. Le contrôle quant au financement du métro s'effectue donc sur plusieurs facettes. Le schéma synthèse qui suit regroupe l'ensemble des informations pertinentes au financement du métro. Les données ont été recueillies à partir des diverses lois associées au transport collectif (annexe A) aux rapports annuels, aux rapports d'activités, aux PTI et aux budgets des divers organismes impliqués.

Schéma 9. Topographie de la gouvernance du financement du métro de Montréal



Pour une meilleure compréhension du schéma, il est préférable de se référer au tableau ci-dessous, qui lui-même se réfère à l'annexe E. L'annexe E décrit les diverses sources de financement et la nature du pouvoir de chaque organisation en matière de financement en fonction de la législation actuelle.

Tableau 24. Synthèse des pouvoirs et compétences en matière de financement concernant les organisations impliquées dans le métro de Montréal

	Org.	Niveau	Texte	Article	Objet	Nature de la compétence	Nature du pouvoir	Somme ⁺
1	AMT	Régionale	LAMT	49	Financement	Soutenir le métro	Discretionnaire (peut)	40M\$
2	AMT	Régionale	LAMT	42	Financement	Vente des titres de transport métropolitain	Devoir	45M\$
3	AMT	Régionale	PAGTCP	26	Financement	Rabais tarifaire	Devoir	M\$
4	AMT	Régionale	LST	5	Financement	Services spécialisés	Discretionnaire (peut)	1M\$
5	AMT	Régionale	LCTC	2	Financement	Contribution régionale via le FCATC	Devoir	32M\$
				55.2				
			LT	88.9				
6	AMT	Régionale	LAMT	27	Financement	Prolongements du métro	Subordonné (Gouv. Qc)	-
				47	Planification			
							Sous-total	122M\$ (10,5%)
7	CMM	Régionale	LAMT	60	Planification	Budget de l'AMT	Devoir (approbation) * Malgré le défaut d'approbation de la CMM, le budget de l'AMT entre en vigueur le 1 ^{er} janvier qui suit.	-
8	CMM	Régionale	LAMT	77	Planification	Plan stratégique de l'AMT	Devoir (première approbation)	-
9	CMM	Régionale	LAMT	78	Planification	PTI de l'AMT + prolongements	Consultatif	-
10	CMM	Régionale	LCMM	161	Planification	Budget de la CMM	Devoir (adoption)	-
11	CMM	Régionale	LAU	2.26	Planification	PMAD	Devoir (adoption)	-
12	CMM	Régionale	LCMM	158	Planification	Plan stratégique de la STM	Devoir (approbation)	-
13	CMM	Régionale	LCMM	158	Planification	PTI métro + emprunt de plus de cinq ans	Devoir (approbation)	-
14	CMM	Régionale	LAMT	5	Désignation	Trois (3) membres du CA de l'AMT	Contraint	-
							Sous-total	0M\$ (0%)
15	MTQ	Nationale	LT	4	Financement	Subventions gouvernementales	Discretionnaire (peut)	-
16	MTQ	Nationale	PAGASTC	8	Financement	PAGASTC	Subordonné (MTQ)	52M\$
17	MTQ	Nationale	PAGTAP H	1.3	Financement	PAGTAPH	Subordonné (MTQ)	40M\$
				4.3				
				6.2				
18	MTQ	Nationale	PAGTCP	2	Financement	PAGTCP	Subordonné (MTQ)	50-100%
19	MTQ	Nationale	LAMT	80	Planification	PTI de l'AMT	Devoir (approbation)	-
20	MTQ	Nationale	LAMT	77	Planification	Plan stratégique de développement du transport métropolitain de l'AMT	Devoir (approbation ultime)	-
							Sous-total	92M\$ (8%)
21	SOFIL	Nationale	LSOFIL	5	Financement	Subventions et aide financière	Subordonné (MTQ)	-

				7				
				10				
22	SOFIL	Nationale	MSOFIL	3	Financement	Service de la dette	Subordonné (MTQ)	49M\$
23	SOFIL	Nationale	MSOFIL	5	Financement	PAITC	Subordonné (MTQ)	75-85%
							Sous-total	49M\$ (4%)
24	STM	Supralocale	LST	90	Financement	Vente des titres de transport	Discrétionnaire	457\$
25	STM	Supralocale	LST	160	Financement	Transgesco et revenus de location et de placement	Discrétionnaire	40M\$
							Sous-total	497M\$ (43%)
26	Mun. hors aggl.	Locale	LAMT	48	Financement	Entente sur le déficit métropolisable	Devoir (entente)	8M\$
27	Mun. hors aggl.	Locale	LCMM	4	Désignation	Quatorze (14) membres du CA de la CMM	Contraint	-
							Sous-total	8M\$ (1%)
28	Aggl. Mtl	Supralocale	LECCMC A	118.79	Financement	Cotisation des municipalités de l'agglomération de Montréal	Devoir	388M\$
				118.80				
				118.81				
				118.82				
			LCV	488				
29	Aggl. Mtl	Supralocale	LST	114 116	Planification	Budget de la STM	Devoir (approbation)	-
30	Aggl. Mtl	Supralocale	LST	134	Planification	PTI de la STM	Devoir (approbation)	-
31	Aggl. Mtl	Supralocale	LST	8	Désignation	Dix (10) membres du CA de la STM	Contraint	-
32	Aggl. Mtl	Supralocale	LCMM	4	Désignation	Quatorze (14) membres du CA de la CMM	Contraint	-
							Sous-total	388M\$ (33,5%)
33	Gouv. Qc	Nationale	LSOFIL	8	Planification	Plan d'investissement de la SOFIL	Devoir (approbation)	-
34	Gouv. Qc	Nationale	LAP	10	Planification	Plan stratégique du MTQ	Contraint	-
				11				
35	Gouv. Qc	Nationale	LAP	44	Planification	Budget des dépenses du MTQ	Contraint	-
				46				
36	Gouv. Qc	Nationale	LSOFIL	12	Désignation	Sept (7) membres du CA de la SOFIL	Contraint	-
37	Gouv. Qc	Nationale	LAMT	5	Désignation	Quatre (4) membres du CA de l'AMT	Contraint	-
38	Gouv. Qc	Nationale	-	-	Désignation	Ministre du MTQ	-	-
							Sous-total	0M\$ (0%)
							TOTAL	1,15G\$ (100%)

* Les sommes et les pourcentages représentent la part associée au budget de fonctionnement de la STM. Il est en effet impossible de dissocier le budget spécifique au métro du budget de la STM à partir des documents en notre possession.

6 Qui gouverne?

Les informations précédentes nous aident à voir plus clair concernant la gouvernance du métro de Montréal en matière de financement. La présente section met en perspective l'analyse précédente sur les modes d'organisation, de contrôle et d'exercice des pouvoirs et des compétences ainsi que les questionnements initiaux, c'est-à-dire la question principale de recherche et les questions spécifiques à celle-ci.

6.1 La question principale

Notre question principale de recherche : *qui contrôle le financement du métro de Montréal?*, découle d'un problème organisationnel quant au financement du métro de Montréal. Selon nous, la multiplication des acteurs issue du changement de paradigme de la gouvernance des villes modernes a exacerbé les conflits de compétences en la matière. Nous voulons ainsi chercher à comprendre qui contrôle le financement du métro de Montréal. La gouvernance est par contre un concept complexe où le pouvoir hiérarchique d'un seul acteur a été remplacé par un pouvoir réparti sous diverses formes entre une multitude d'acteurs. Ce faisant, les données énoncées à la section précédente nous renvoient à l'évidence qu'il ne sera pas possible de pointer du doigt un acteur en particulier. L'objectif de l'analyse qui suit est plutôt de déceler les divers acteurs qui détiennent en majorité les diverses sources de pouvoir quant au financement du métro.

L'analyse de la problématique a donc été concentrée de sorte à faire ressortir des éléments de réponse face à trois (3) sous-questions :

1. Quelles sont les organisations et les échelles en cause?
2. Quels sont les pouvoirs et compétences confiés à chacune des organisations en matière de financement?
3. Quels sont les organes décisionnels de chaque organisation, quelle est leur composition, quel est leur mode de fonctionnement, quelle est la majorité pour faire adopter une proposition?⁵²

Pour répondre adéquatement à ces questionnements, nous nous sommes basés sur le *Tableau 24* qui résume les pouvoirs attribués par la législation à chaque organisation impliquée dans le financement du métro de Montréal.

6.1.1 Les organisations et les échelles en causes

On peut d'abord observer qu'il n'est ni facile ni évident de situer certains organismes impliqués dans la gouvernance du métro de Montréal selon les échelles classiques reconnues par la littérature.

⁵² Cette dernière question ne fera pas l'objet d'une section particulière, car nous avons déjà abordé le sujet dans les sections antérieures. Elle sera plutôt intégrée indirectement à travers les autres questions lorsque nécessaire.

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 régionale métropolitaine, nous avons vu que cette organisation est en fait une agence gouvernementale, mandataire de l'État. Par ailleurs, des représentants élus des municipalités de la CMM y occupent trois (3) sièges sur les sept (7) du conseil d'administration et sont désignés par la CMM. L'Agence a donc un caractère hybride qui pose un défi de taille à la qualification simple. La structure et le rôle de l'AMT quant au métro de Montréal nous donnent une indication du caractère du métro qui non seulement dépasse la municipalité ou l'agglomération de Montréal, mais atteint une importance nationale se traduisant par un rôle qui atteint même la majorité pour les représentants de la province.

L'agglomération de Montréal entre aussi dans ce flou artistique. Le conseil d'agglomération est une organisation supralocale composée du maire de Montréal, de quinze (15) élus du conseil de la Ville de Montréal et de quinze (15) représentants des villes de banlieues. Cependant, les votes au conseil sont proportionnels à la population des municipalités, ce qui donne 87% des voix à la Ville de Montréal. Cela revient donc à dire que l'adoption du budget et du PTI de la STM, originellement fait par l'agglomération, s'effectue sur une base locale.

La CMM, tout comme l'AMT, peut sembler relativement simple à placer sur l'échiquier des échelles municipales de par son nom, mais, elle se retrouve également dans une situation ambiguë. En effet, la CMM est 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. Ceci fait en sorte que l'agglomération de Montréal est représentée par quinze (14) élus, dont onze (11) en provenance de la Ville de Montréal. On remarque donc que l'agglomération (contrôlée par le niveau local) représente la moitié des voix au sein 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. Il n'empêche qu'aucune municipalité n'est capable d'obtenir une majorité des voix. En faveur de cette dernière raison, la CMM (quoique la moitié des membres soit en provenance de l'agglomération) demeure un territoire d'intervention contrôlé à la même échelle. C'est ainsi que le niveau régional peut avoir une répercussion sur le plan stratégique, le PTI spécifique au métro et les emprunts de plus de cinq (5) ans de la STM.

La STM pose elle aussi un défi intéressant de qualification selon les échelles classiques. La composition des membres de son CA est entièrement contrôlée par l'agglomération de Montréal, qui est responsable d'adopter le budget ainsi que le PTI de la STM. Rappelons-nous que l'agglomération est contrôlée par le niveau local, personnifié par la Ville de Montréal. La STM fait également l'objet d'un certain contrôle de l'AMT qui doit entériner toute décision concernant le prolongement du métro. On voit ainsi comment les autorités provinciales, non seulement contrôlent les décisions de l'AMT, mais peuvent agir au niveau de la STM qui doit préalablement faire approuver toute décision touchant le prolongement du métro par l'AMT. La STM est également soumise au contrôle de la CMM en ce qui concerne tout emprunt lié au

métro et dont le terme dépasse cinq (5) ans. La nature de la qualification de la STM en termes de contrôle est donc hybride, car il s'effectue de « tous les côtés », soit par une certaine tutelle des autorités locales et régionales ainsi qu'un lien hiérarchique étroit avec le palier national.

Concernant les autres organisations, soit **les municipalités locales hors de l'agglomération de Montréal, le MTQ, la SOFIL et le gouvernement du Québec**, leur cas ne pose pas de réel problème de par l'évidence de leur statut. Effectivement, les municipalités relèvent du local, tandis que la SOFIL et le MTQ relèvent tous deux (2) du gouvernement du Québec, car les dirigeants sont nommés par ce dernier.

6.1.2 Les échelles de contrôle

En somme, on remarque que les échelles classiques sont élaborées en prenant en considération le territoire d'intervention des organisations. L'analyse que nous faisons de la gouvernance du métro exige que cette classification s'effectue en termes de contrôle. Ceci vient modifier considérablement le classement des organisations au sein des échelles en cause. Avec les informations recueillies, nous avons donc conçu un tableau qui dissocie l'échelle d'intervention de l'échelle de contrôle. Cette façon de procéder permet d'établir plus facilement des liens sur le véritable contrôle du financement du métro de Montréal et par le fait même de voir plus clair dans la gouvernance de ce dernier.

Tableau 25. Les organisations en cause et leurs échelles d'intervention et de contrôle

Organisations	Détails d'intervention	Échelle de contrôle
Municipalités locales hors de l'aggl. de Montréal	Locale	Locale
Aggl. de Montréal	Supralocale	Locale
STM	Supralocale	Locale, régionale et nationale*
AMT	Régionale	Nationale
CMM	Régionale	Régionale
SOFIL	Nationale	Nationale
MTQ	Nationale	Nationale
Gouvernement du Québec	Nationale	Nationale

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

L'organisation du métro de Montréal est alors répartie sur quatre (4) échelles d'intervention; mais sur seulement trois (3) échelles de contrôle, le niveau supralocal étant évincé de la classification reliée à la notion de contrôle. Le contrôle quant au financement du métro se joue donc entre huit (8) acteurs majeurs et trois (3) échelles de contrôle différentes. Les différents paliers impliqués étant interreliés par des aspects légaux.

6.1.3 Les pouvoirs et les compétences confiés à chacune des organisations en matière de financement

Les organisations nommées plus haut ont toute compétence en matière de transport en commun dans la région métropolitaine. Elles possèdent chacune des compétences plus spécifiques ainsi que des pouvoirs qui ont un impact sur le financement du métro de Montréal

et qu'il convient de définir. Ceci permet de voir le degré d'implication des organisations à l'intérieur des activités du métro. Cette implication laisse entrevoir à l'intérieur de la prise de décision le degré de contrôle qu'ils ont sur la STM et l'infrastructure du métro. Afin de faire ressortir des constats quant à la nature des pouvoirs et des compétences confiés aux organisations, nous avons résumé les données factuelles du *Tableau 24*.

6.1.3.1 Le financement et la planification par l'AMT

Se référer aux sections 1 à 6 du Tableau 24.

En matière de financement, l'AMT verse 122M\$ dans les coffres de la STM. Ceci représente 10,5% du budget de la STM. De ce montant, 41M\$ sont de nature discrétionnaire. Le reste, soit 81M\$, doit être versé obligatoirement, ce qui ne laisse pas une grande marge de manœuvre pour l'organisation. En matière de planification, c'est l'AMT qui a compétence pour prolonger le métro (financement et planification), mais aux conditions fixées par le gouvernement du Québec. L'AMT n'a donc pas un grand contrôle sur les décisions prises quant à la planification du métro.

6.1.3.2 La planification et la désignation par la CMM

Se référer aux sections 7 à 14 du Tableau 24.

La CMM, même si elle a comme mandat de planifier, coordonner et financer le transport collectif, se concentre surtout sur son rôle de planificateur. Elle a notamment le devoir d'approuver une série de documents stratégiques concernant l'AMT (plan stratégique), la STM (PTI spécifique au métro et emprunt de plus de cinq ans) et la CMM (PMAD) elle-même. Elle n'a qu'un rôle consultatif pour les prolongements du métro, ce qui ne lui concède aucun pouvoir décisionnel en la matière. La CMM désigne de plus trois (3) membres au CA de l'AMT. Rappelons-nous par contre que le CA de l'AMT est composé de sept (7) membres, dont quatre (4) nommés par le gouvernement. Puisque les décisions à l'AMT se prennent à la majorité simple, c'est le gouvernement qui aura le dernier mot lors de la prise de décision. Concernant le financement direct du métro, la CMM est absente.

6.1.3.3 Le financement et la planification par le MTQ

Se référer aux sections 15 à 20 du Tableau 24.

Le MTQ est le bailleur de fonds des différents programmes d'aide financière. En ce sens, il détermine les conditions d'attribution d'une aide financière à une AOT. Le MTQ contribue ainsi pour 92M\$ (8%) du budget de la STM via le PAGASTC et le PAGTAPH ainsi que pour une subvention variant entre 50 et 100% des dépenses d'immobilisation via le PAGTCP. Ceci lui confère donc un contrôle assez important quant au financement des immobilisations du métro. C'est également le MTQ qui possède 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 ensuite au MTQ.

6.1.3.4 Le financement par la SOFIL

Se référer aux sections 21 à 23 du Tableau 24.

Puisque la SOFIL a été créée dans le seul but d'aider financièrement les organismes municipaux pour la réalisation de projets d'infrastructures, elle ne possède qu'un rôle lié au financement, autant pour les dépenses d'exploitation (service de la dette) que pour les dépenses d'immobilisation. La SOFIL verse ainsi 49M\$ (4%) à la STM pour le service de la dette et contribue entre 75 et 85% pour les diverses immobilisations de la STM via le PAITC. La SOFIL sous l'influence du MTQ, autorise les versements d'aide financière aux AOT. Ceci donne donc encore plus de poids au MTQ quant au contrôle du financement du métro de Montréal.

6.1.3.5 Le financement par la STM

Se référer aux sections 24 et 25 du Tableau 24.

La Société de transport de Montréal établit par règlement le tarif des titres de transport, ce qui lui permet d'augmenter significativement ses revenus lorsque nécessaire. Elle est également propriétaire d'une société en commandite : *Transgesco*, qui est génératrice de revenus. Ce faisant, la société est tout de même capable de s'autosuffire à 43% avec 457M\$ en provenance des usagers et 40M\$ en provenance de *Transgesco*, pour un total de 497M\$. Ce pouvoir discrétionnaire lui donne une bonne latitude quant à l'autonomie de son financement. La STM est de plus responsable de déboursier le manque à gagner des subventions octroyées pour les immobilisations variant entre 50 et 100% (la STM doit alors déboursier le reste variant entre 1% et 50%). Enfin, puisque la STM relève de l'agglomération de Montréal (elle-même contrôlée par la Ville de Montréal), elle n'a aucun pouvoir en matière de planification.

6.1.3.6 Le financement et la désignation par les municipalités locales hors de l'agglomération de Montréal

Se référer aux sections 26 et 27 du Tableau 24.

Les municipalités locales du territoire de l'AMT, à l'exception de celles de l'agglomération de Montréal, contribuent à hauteur de 8M\$ annuellement en vertu de l'entente sur le déficit métropolisable. Ceci représente moins de 1% du budget de la STM. Les municipalités sont absentes sur les deux (2) autres aspects du financement, soit les dépenses d'immobilisation et la planification. Cette contribution, plus que marginale, diminue considérablement le contrôle qu'elles ont sur le financement du métro. Les municipalités locales hors de l'agglomération de Montréal désignent de plus 14 des 28 membres de la CMM. Ce constat n'apporte guère de conclusion, car il n'y a pas de réelle cohésion entre les municipalités de la couronne Sud, de la couronne Nord, de Laval et de Longueuil. Les décisions au sein de la CMM doivent ainsi faire l'objet de négociation entre les acteurs.

6.1.3.7 Le financement, la planification et la désignation par l'agglomération de Montréal

Se référer aux sections 28 à 31 du Tableau 24.

L'agglomération de Montréal joue un rôle majeur dans la gouverne du financement du métro, et ce, sur les trois (3) plans. Elle contribue tout d'abord pour 388M\$ (33,5%) 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, c'est l'agglomération qui approuve le budget et le PTI de la STM. Enfin, l'agglomération de Montréal désigne l'entièreté des membres (10) du CA de la société. On remarque donc que l'agglomération contrôle complètement le CA de la STM, qu'elle possède la décision finale sur les documents stratégiques et qu'elle contribue pour un pourcentage acceptable (388M\$) au budget de la société. Il faut cependant conserver en tête que l'agglomération est contrôlée par la Ville de Montréal. Il faut ajouter à cela que l'agglomération désigne 14 des 28 membres de la CMM, dont 11 en provenance de la Ville de Montréal. Quoique l'agglomération représente le plus grand nombre de membres au sein du CA, ce nombre est insuffisant pour obtenir une majorité.

6.1.3.8 Le financement, la planification et la désignation par le gouvernement du Québec

Se référer aux sections 32 à 38 du Tableau 24.

Le gouvernement n'agit pas de manière directe sur l'organisation des activités et des infrastructures du métro de Montréal. Son influence n'en est pas moins importante. À titre de gouvernement national, il possède une influence sur plusieurs aspects affectant le métro de Montréal. Il a tout d'abord un impact considérable sur les 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 CA de la SOFIL, le ministre des Transports en plus de quatre (4) membres du CA de l'AMT. Il faut enfin se rappeler que c'est le gouvernement du Québec qui autorise et finance les prolongements du métro via l'AMT.

6.1.4 Un constat mitigé

En somme, 497M\$ (43%) du **financement des dépenses d'exploitation** du métro provient de la STM elle-même. L'agglomération de Montréal (palier supralocal) joue aussi un rôle majeur avec 388M\$ (33,5%), mais rappelons-nous que ce dernier est contrôlé par la Ville de Montréal (palier local). Ensemble, c'est plus de 885M\$ (76,5%) du budget annuel. Il en convient presque à dire que la STM pourrait fonctionner (moyennant une baisse des services et/ou une hausse des tarifs) de manière indépendante avec ce seul budget. Le financement des dépenses d'exploitation provient donc en grande majorité de l'échelle supralocale, mais est contrôlé majoritairement par le palier local.

Tableau 26. Organisations contributrices aux dépenses d'exploitation de la STM

Organisation	Contributions (M\$)	Contribution (%)
AMT	122 M\$	10,5%
CMM	-	-
MTQ	92 M\$	8%
SOFIL	49 M\$	4%
STM	497 M\$	43%
Municipalités locales hors du territoire de l'agglomération de Montréal	8 M\$	1%
Agglomération de Montréal	388 M\$	33,5%
Gouvernement du Québec	-	-
Total	1,15G\$	100%

Le **financement des dépenses d'immobilisation** (acquisition et entretien des infrastructures) de la STM fait cependant l'objet d'un contrôle serré. Le taux de subvention pour financer ces dépenses varie entre 50 et 100% en provenance des autorités gouvernementales supérieures. Les deux (2) programmes de subvention sont le PAITC de la SOFIL (qui relève du gouvernement du Québec) et le PAGTCP du MTQ. Les prolongements du métro, eux, sont entièrement financés par le gouvernement du Québec. La STM est donc dans une position de dépendance pour développer et entretenir les infrastructures du métro. Le financement des dépenses d'immobilisation est alors concentré (de 50 à 100%) en majorité à l'échelle nationale et compensé (de 0 à 50%) à l'échelle supralocale par la STM.

Tableau 27. Organisations contributrices aux dépenses d'immobilisation de la STM

Organisation	MTQ (PAGTCP)	SOFIL (PAITC)	Gouv. du Qc (prolongements)	STM
Contribution (%)	50 à 100	75 à 85	100	0 à 50

Moins d'acteurs sont présents dans l'échiquier de la **planification**. Dans un premier temps, les prolongements du métro sont planifiés et réalisés par l'AMT aux conditions fixées par le gouvernement. La CMM 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 (2) organisations. Tout d'abord, la CMM est chargée d'approuver le plan stratégique ainsi que la partie du PTI spécifique aux immobilisations afférentes au métro et les emprunts de plus de cinq (5) ans de la STM. Ensuite, l'agglomération de Montréal doit approuver le budget ainsi que le PTI de la STM. On peut ainsi dire que la planification est répartie entre les trois (3) organisations. En effet, chaque organisation intervient sur un pan stratégique de la planification : le gouvernement du Québec pour le développement du métro; la CMM pour les priorités stratégiques à préconiser, le PTI des immobilisations du métro et les emprunts de plus de cinq (5) ans, et l'agglomération de Montréal pour les documents axés sur la planification financière tels que le budget et le PTI de la STM. Cette gouvernance ne permet pas de déceler un acteur plus influent que l'autre quant à la planification.

6.1.5 Alors... qui contrôle?

Pour finalement répondre à cette question, nous avons conçu un tableau synthèse qui regroupe les informations pertinentes afin de mieux saisir le cadre institutionnel de la gouvernance du financement du métro de Montréal.

Tableau 28. Synthèse des informations pertinentes reliées à la gouvernance du financement du métro

Financement des dépenses d'exploitation du métro				
Organisation	Échelle d'intervention	Échelle de contrôle	Contribution (M\$)	Total des contributions
Mun. locales	Locale	Locale	8	8M\$ (0,5%)
STM	Supralocale	Locale	497	885M\$ (77%)
Aggl. de Montréal	Supralocale	Locale	388	
AMT	Régionale	Nationale	122	122 (10,5%)
MTQ	Nationale	Nationale	92 (PAGASTC, PAGTAPH)	141M\$ (12%)
SOFIL	Nationale	Nationale	49	
Financement des dépenses d'immobilisation du métro				
Organisation	Échelle d'intervention	Échelle de contrôle	Contribution (%)	Total des contributions
STM	Supralocale	Locale et régionale	0 à 50	50 à 100%
MTQ	Nationale	Nationale	50 à 100 (PAGTCP)	
SOFIL	Nationale	Nationale	75 à 85 (PAITC)	
Gouvernement du Qc	Nationale	Nationale	100 (prolongements)	
Planification du métro				
Organisation	Échelle d'intervention	Échelle de contrôle	Objet	Total des contributions
Aggl. de Montréal	Supralocale	Locale	Budget et PTI (STM)	-
CMM	Régionale	Régionale	Plan stratégique (AMT), PTI métro (STM), emprunt + 5 ans (STM), PMAD (CMM)	-
AMT	Régionale	Nationales	Prolongements	-
Gouvernement du Qc	Nationale	Nationale	Prolongements	-

6.1.5.1 Le financement des dépenses d'exploitation

Les contributions de chaque organisation, autant en matière de financement des dépenses d'exploitation et d'immobilisation qu'en matière de planification, nous donnent des éléments de réponse non négligeables quant à la gouvernance du financement du métro. Il ressort donc de cette synthèse que le financement des dépenses d'exploitation du métro provient majoritairement de l'échelle supralocale (STM et agglomération de Montréal), contribuant pour 77% du budget annuel de la STM. Par contre, ces deux (2) organisations sont contrôlées

par l'échelle locale. Le palier national vient en second avec l'attribution de subventions pour 12% du budget. L'échelle régionale (AMT, donc contrôlé par le niveau national), elle, contribue pour 10,5% alors que l'échelle locale est presque effacée avec moins de 1% du budget. Plus précisément, c'est la Ville de Montréal qui possède majoritairement le contrôle sur le financement des dépenses d'exploitation. En effet, les voix de la Ville de Montréal au sein du CA de l'agglomération de Montréal sont de l'ordre de 87%. L'agglomération désigne à son tour les membres qui composeront le CA de la STM. Au final, c'est donc la Ville de Montréal qui contrôle 77% des dépenses d'exploitation.

6.1.5.2 Le financement des dépenses d'immobilisation

Le financement des dépenses d'immobilisation, quant à lui, se répartit entre les échelles supralocale et nationale. La majeure partie des subventions provient du palier national avec le MTQ (PAGTCP), la SOFIL (PAITC) et le gouvernement du Québec (prolongements). Ces subventions varient entre 50 et 100%, laissant le reste de la facture au palier supralocal (contrôlé par le local) représenté par la STM. L'échelle régionale est également présente dans le contrôle, car la CMM doit adopter le PTI spécifique au métro en plus d'adopter les emprunts de plus de cinq (5) ans nécessaires à financer les immobilisations. Sachant que les membres du CA de la SOFIL sont nommés par le gouvernement du Québec et que le financement du PAGTCP est assuré également par ce dernier, la place du gouvernement du Québec à l'intérieur du financement des immobilisations est incontestable. On remarque ainsi que la STM fait l'objet d'un contrôle hybride entre le local, le régional et le national, mais que le gouvernement contrôle majoritairement cet aspect du financement.

6.1.5.3 La planification

Enfin, la planification du métro est répartie entre trois (3) organisations, et ce, sur trois (3) échelles différentes. Les paliers supralocal (agglomération de Montréal) et régional (CMM) s'acquittent d'approuver des documents de nature stratégique et budgétaire, tandis que le palier national (gouvernement du Québec) axe son contrôle sur la planification du développement du métro. Le contrôle général de la planification est donc parsemé, sans trop distinguer d'organisation dominante en la matière, entre les trois organisations.

6.1.5.4 L'état de la situation

Notre constat est donc de dire que la gouvernance du financement du métro de Montréal est éclatée sous trois (3) aspects organisationnels :

- 1) Le financement des dépenses d'exploitation où la Ville de Montréal (échelle locale), agissant par le conseil d'agglomération de Montréal (échelle supralocale), prédomine quant au contrôle;
- 2) Le financement des dépenses d'immobilisation où le gouvernement du Québec (échelle nationale), par l'entremise de l'AMT (échelle régionale), prédomine quant au contrôle;
- 3) La planification où la Ville de Montréal (échelle locale), agissant par le conseil d'agglomération de Montréal (échelle supralocale), la CMM (échelle régionale) et le gouvernement du Québec (échelle nationale) se partagent divers aspects du contrôle.

Les acteurs importants reliés au contrôle du financement du métro de Montréal sont donc la Ville de Montréal (agglomération de Montréal), le gouvernement du Québec (AMT) et la CMM, mais cette dernière dans une moindre mesure.

Dans quelle proportion chacun de ces acteurs a-t-il plus de contrôle qu'un autre dans l'ensemble des aspects organisationnels du financement? Il est extrêmement difficile de répondre à cette question puisque notre analyse n'est pas uniquement monétaire (quantifiable). Il devient ardu de quantifier l'adoption d'un budget ou d'un plan stratégique versus la contribution de 400M\$ par exemple. Une analyse du contrôle informel pourrait certainement éclaircir la question.

6.2 Les questions spécifiques

Ces questions émergent d'un cadre théorique conçu pour circonscrire la recherche. En plus de résulter d'une grille d'analyse, les repères conceptuels ont servi à concevoir des questions spécifiques à chaque concept abordé. L'objectif des questions secondaires est de renforcer notre position tenue dans la question principale. Cette section est donc destinée à répondre à certains questionnements par rapport à la STM et au métro de Montréal en prenant en considération les notions issues de la grille d'analyse. Les questions spécifiques sont:

1. Le financement du métro de Montréal fait-il l'objet d'une décentralisation des pouvoirs, d'une déconcentration ou d'une forme mixte?
2. Existe-t-il une concordance entre le territoire institutionnel et le territoire fonctionnel pour le financement du métro de Montréal?
3. Comment peut-on caractériser la répartition des compétences et des pouvoirs entre les différentes organisations responsables du financement du métro de Montréal?

6.2.1 La délégation des pouvoirs

Cette section cherche à comprendre comment s'effectue la délégation des pouvoirs du métro en matière de financement. S'agit-il d'une décentralisation, d'une déconcentration ou d'une forme mixte?

6.2.1.1 L'objectif principal

Qu'il s'agisse d'une décentralisation ou d'une déconcentration, l'objectif demeure globalement le même. La délégation est utile pour rapprocher les centres de décision des citoyens et prendre en considération les spécificités des communautés locales. La délégation en périphérie est inévitable dans toutes sociétés démocratiques. Dans le cas présent, une société de transport avec un conseil désigné a été créée pour que les choix poursuivis par l'organisation soient représentatifs du désir des citoyens du territoire concerné.

6.2.1.2 L'entité

En vertu de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, la STM est une personne morale de droit public⁵³. En d'autres termes, ceci veut dire que la STM est régie par des règles de droit, notamment en ce qui concerne ses pouvoirs, sa composition et son fonctionnement. La STM n'est pas un simple relais d'exécution; elle est investie de pouvoirs propres qui sont délimités par une loi. Ainsi, selon Garant (2004 : 101), « [il] y a autonomie, au sens du droit administratif, quand la loi confère de réels pouvoirs décisionnels à des entités de droit public distinctes de l'État ou de l'Administration gouvernementale ». La STM jouit effectivement d'une autonomie⁵⁴ pour accomplir sa mission, ce qui est primordial pour une entité juridique distincte.

6.2.1.3 La subordination

Quoique la STM soit pleinement autonome, elle n'est pas indépendante ou libre de toute autorité. Elle fait l'objet d'une subordination hiérarchique, ce qui présume qu'un contrôle est exercé par une organisation supérieure sur une organisation inférieure, et ce, au sein de la même administration (Garant, 1970). Or, la STM se réfère beaucoup plus à une relation de superposition entre l'administration décentralisée de la STM et certaines administrations supérieures personnifiées par la Ville de Montréal, agissant par le conseil d'agglomération de Montréal, et la CMM. C'est cette superposition que l'on appelle la tutelle administrative. La Ville a ainsi un droit de regard sur les agissements de la STM, via le conseil d'agglomération. La Ville veille ainsi à ce que la STM respecte les lois et règlements en vigueur, à ce que les actes de la STM soient conformes aux politiques gouvernementales et à ce que les choix d'investissement de la société soient fondés par rapport aux besoins des citoyens. De la même façon, la CMM exerce une tutelle administrative en approuvant une série de documents stratégiques et budgétaires. La STM est de plus encadrée les instances nationales. En effet, l'AMT doit entériner les décisions reliées aux prolongements du métro. La subordination du métro s'effectue donc à plusieurs niveaux, du local au national, en passant par le régional, et sur plusieurs objets.

6.2.1.4 Le pouvoir exécutif et l'administration

La STM est une société parapublique qui possède son propre conseil d'administration. Ce dernier n'est cependant pas élu au suffrage universel. Il s'agit d'agents qui ont été élus sur une base municipale et qui ont été désignés ensuite par la Ville de Montréal en agissant par le conseil d'agglomération. Concernant les trois (3) membres parmi la population de l'agglomération de Montréal, ils sont désignés de la même façon que les élus, soit par la Ville de Montréal en agissant par le conseil d'agglomération. Comparativement à l'AMT, par exemple, dont le CA est nommé en partie par le gouvernement du Québec, le pouvoir

⁵³ On distingue une personne de droit public d'une personne de droit privé, outre son intérêt public, par son attachement à une collectivité territoriale, notamment les municipalités, auxquelles les sociétés de transport sont fortement encrées de part la formation du CA qui inclut des membres élus municipaux.

⁵⁴ « Cette autonomie est dite juridique parce qu'elle se fonde sur la Loi qui crée une entité juridique ou administrative distincte, et lui octroie des pouvoirs propres » (Garant, 2005 : 31-32).

décisionnel de la STM est exercé par des personnes qui sont élues, mais non pour cette fonction spécifique au sein du CA de la société de transport.

6.2.1.5 Le champ d'action

La décentralisation et la déconcentration sont toutes deux (2) caractérisées par un champ d'action limité géographiquement. L'espace limitrophe de chaque société de transport est édicté dans la loi constitutive des sociétés. Ainsi, selon l'article 1 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, le territoire de la STM correspond à celui de l'agglomération de Montréal, tel que décrit à l'article 4 de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*. Les actions de la STM sont généralement circonscrites à l'île de Montréal, quoique des ententes peuvent être faites comme c'est le cas avec les stations de métro à Laval et à Longueuil.

6.2.1.6 Le statut

Le statut conféré à l'organisation périphérique est tributaire de l'indépendance de celle-ci face à l'organisation centrale. Lemieux (2001) a fait ressortir quatre (4) niveaux d'indépendance, mais seulement trois (3) d'entre eux sont susceptibles d'être applicables au métro de Montréal. Tout d'abord, une organisation décentralisée de manière administrative et fonctionnelle est relativement dépendante de l'administration centrale malgré son autonomie. Puisque l'organe central a un pouvoir de tutelle face à l'organisation, cela restreint son statut d'indépendance. Ensuite, une organisation décentralisée politiquement et territorialement est peu dépendante en fonction de son CA élu. Le pouvoir provient ainsi davantage de la base que du centre. Enfin, l'organisation déconcentrée est très dépendante du centre, car elle relève directement de l'administration centrale. La STM s'apparente à une décentralisation administrative et fonctionnelle, car les membres du CA, malgré qu'ils soient élus, sont nommés par le conseil d'agglomération de Montréal. Montréal a ainsi un droit de regard sur les actions du métro et peut remplacer des membres du CA si les décisions prises par ces derniers dérogent des orientations du conseil.

6.2.1.7 Le financement

Les transferts en matière de financement des instances décentralisées et déconcentrées peuvent être définis selon deux (2) catégories. Ils peuvent, d'une part, faire l'objet d'attribution de leviers de commande de la part des organes supérieurs afin d'être autonomes dans la perception d'argent voué au fonctionnement de l'organisation. Ils peuvent, d'autre part, faire l'objet de subventions, conditionnelles ou non, octroyées par les organes supérieurs. Tout comme le statut de l'organisation, le financement donnera des indices quant au degré de dépendance de celle-ci envers le pouvoir central (Lemieux, 2001). Le métro, quant à lui, jouit des deux (2) mécanismes. En effet, la STM est en mesure de s'autofinancer à raison de 497M\$ (43%) par la vente de titres de transport et autres activités et elle bénéficie également de subventions gouvernementales et de transferts autres pour les 659M\$ (57%) restants. De ce dernier montant, une infime partie est de nature discrétionnaire, soit 41M\$ en provenance de l'AMT pour soutenir le métro et pour délivrer des services spécialisés.

6.2.1.8 L'autorité

Concernant ce concept, il est primordial de distinguer l'origine et l'exercice de l'autorité. Il est important de prime à bord de se questionner sur la manière dont les autorités sont mises en place dans l'organisation. Le sont-elles par les instances supérieures ou par la base? Ensuite, il faut se questionner sur ce que les autorités de l'organisation sont en mesure d'accomplir. Ont-elles un simple rôle d'application et d'adoption de résolutions ou peuvent-elles adopter et faire appliquer des lois et des règlements? Comme mentionnés précédemment, les dirigeants, quoiqu'élus, sont désignés par le conseil d'agglomération de Montréal. Les membres du CA ne peuvent adopter de lois, quoiqu'ils puissent adopter des résolutions. Le conseil possède donc un simple pouvoir administratif; soumis à l'application des lois.

Tableau 29. Grille analysée de la délégation

Délégation : Décentralisation, déconcentration ou hybridité?			
Objectif principal	Rapprocher les centres de décision des administrés		
Entité	Juridique distincte		Intégrée juridiquement
Subordination	Tutelle		Hierarchique
Pouvoir exécutif	Agents désignés	Agents élus	Agents nommés
Administration	Conseil d'administration		État central
Champ d'action	Territoires désignés		
Statut	Assez dépendante		Peu dépendante
Financement	Surtout du centre et/ou surtout de la base	Surtout de la base	En provenance du centre
Autorité	Adoption (résolution) et application	Adoption (lois et règlements) et application	Application des lois

6.2.1.9 En résumé...

Le financement du métro de Montréal fait donc l'objet d'une décentralisation des pouvoirs en matière d'exploitation, et plus particulièrement, d'une décentralisation administrative et fonctionnelle. En effet, la STM est investie de pouvoirs qui lui permet de voir au financement de ses activités en bonne partie. Ceci fait en sorte qu'elle peut percevoir des sommes en provenance des usagers et des municipalités de l'agglomération montréalaise.

Les entités touchées par une décentralisation politique et territoriale sont surtout les organisations qui se sont fait investir de certains pouvoirs, notamment de taxation, comme c'est le cas pour les collectivités locales et les commissions scolaires. Il pourrait être tentant de placer le métro dans cette catégorie de par la proximité que l'organisation occupe au sein de l'administration municipale, mais elle ne fait que relever de cette dernière. Ceci ne veut point dire qu'elle est directement investie de pouvoir. Le métro n'est donc pas associé à ce type de décentralisation.

La déconcentration, elle, est surtout ciblée pour les organisations qui se sont fait déléguer des pouvoirs et/ou qui sont subordonnées dans la prise de décision. Le lien hiérarchique n'est donc pas brisé. La STM est associée à cette caractérisation quant au financement des immobilisations. Que ce soit pour aller de l'avant avec les prolongements ou acquérir de nouvelles infrastructures, la STM doit avoir l'aval du gouvernement du Québec par l'entremise de l'AMT.

Se faisant, la STM jouit d'une certaine indépendance quant à la gouverne du financement du métro de Montréal, car elle possède une entité juridique propre, un territoire distinct, s'autofinance en grande partie, mais est toujours liée par le pouvoir de tutelle du conseil municipal de Montréal, qui agit par le conseil d'agglomération, et celui de la CMM en matière de planification. Les pouvoirs de la STM s'articulent également autour d'un lien hiérarchique avec l'autorité centrale, notamment en matière d'immobilisation, où les prolongements doivent être entérinés par le gouvernement du Québec. Le métro fait ainsi l'objet d'un modèle hybride de délégation des pouvoirs, oscillant entre la décentralisation administrative et fonctionnelle et la déconcentration, selon qu'il s'agit de l'exploitation ou des investissements.

6.2.2 Les territoires

La présente section a pour objet d'éclaircir la notion de territoire en lien avec le financement du métro. Existe-t-il une adéquation des territoires pour la gestion, la planification et le financement du métro de Montréal?

6.2.2.1 Le type d'espace

La STM œuvre sur un territoire dont les frontières sont définies par la *Loi sur les sociétés de transport en commun*. La Loi définit ce que la STM peut faire sur ce territoire particulier : celui du territoire de l'île de Montréal. En dehors de ces frontières institutionnelles, une autre organisation de transport en commun a préséance en la matière. Œuvrer sur un territoire informel ferait en sorte que la STM pourrait développer le métro comme bon lui semble sur l'ensemble du territoire, sans se soucier des frontières politiques et administratives, ce qui n'est pas le cas. Si la STM veut intervenir en dehors de son territoire d'intervention défini par la Loi, des ententes devront être prises par les acteurs institutionnels concernés. Ce fut notamment le cas lorsque le métro fut prolongé vers l'Île Jésus à Laval.

6.2.2.2 Les limites géographiques

Les limites géographiques, quoique statiques dans la loi, peuvent être « déplacées » par des ententes. Il est possible d'observer ce phénomène avec le métro de Montréal. À titre explicatif, nous allons prendre le financement et les prolongements. Premièrement, le financement du métro est extraterritorial au seul territoire de l'île de Montréal. Il y a certes une partie des fonds qui provient des municipalités constituantes, mais toutes les municipalités de la CMM voient à son financement. L'entente sur le déficit métropolisable de 2007 (incluant aussi Saint-Jérôme) ainsi que la taxe sur l'essence de 0,03\$/litre perçue par l'ensemble des automobilistes

de la CMM en sont des exemples. Deuxièmement, l'infrastructure du métro va au-delà des frontières de l'île de Montréal. Depuis sa construction en 1966, le métro se rend jusqu'à Longueuil sur la Rive-Sud. Depuis 1998, ce dernier fut prolongé jusqu'à Laval sur la Rive-Nord. Il n'empêche que c'est à la STM que revient le rôle d'opérationnaliser l'infrastructure, et ce, malgré les limites géographiques. Les limites géographiques peuvent donc être repoussées pour une meilleure gestion et un meilleur financement du métro de Montréal.

6.2.2.3 Les instances compétentes

Plusieurs instances possédant des compétences en matière de transport en commun se superposent sur le territoire desservi par la STM. Le métro est tout d'abord une infrastructure qui appartient à la STM, dont le territoire est l'agglomération de Montréal. L'agglomération de Montréal fait également partie intégrante du territoire de la CMM et de l'AMT, dont les deux (2) organisations ont compétence en matière de planification et de coordination du transport collectif. À cela s'ajoutent le MTQ et le gouvernement du Québec dont le champ d'activité s'étend à l'ensemble du territoire québécois. On se rappelle que la STM doit faire approuver son budget et son PTI par le conseil d'agglomération de Montréal. Elle doit également faire approuver le plan stratégique, le PTI du métro ainsi que les emprunts de plus de cinq (5) ans par la CMM. L'AMT, pour sa part intervient pour redistribuer les contributions régionales à la STM et a un rôle majeur à jouer lors des prolongements, où elle est le maître d'œuvre. L'AMT est subordonnée au gouvernement du Québec qui doit approuver les prolongements du métro à titre de financier principal. Il y a donc une multiplicité d'acteurs qui ont compétence dans le domaine et il est possible de les classer par échelle d'intervention et de contrôle.

Tableau 30. Grille analysée des territoires

Territoires : Institutionnel, fonctionnel ou adéquation?		
Type d'espace	Formel	Informel
Limites géographiques	Définies et statiques	Non définies et non statiques
Instance(s) compétente(s)	Multiples sur un même territoire	Unique pour un territoire défini

6.2.2.4 En résumé...

Malgré un enchevêtrement et un chevauchement de territoires institutionnels, on remarque un certain arrimage entre le territoire fonctionnel et le territoire institutionnel pour le financement du métro de Montréal. En prenant en considération les principes de débordement, un véritable territoire fonctionnel pour le métro serait celui où toutes les municipalités dont les habitants utilisent l'infrastructure devraient payer une quote-part proportionnelle à l'utilisation qui en est faite. Il semble qu'un territoire fonctionnel, en matière de financement, tend progressivement à se définir et à ne point se limiter au seul territoire institutionnel du métro qui s'étend, non seulement sur l'île de Montréal, mais également à Longueuil et à Laval. En effet, les municipalités de l'agglomération de Montréal cotisent pour une grande partie des

revenus de la STM, car il s'agit d'une compétence d'agglomération. Un autre territoire est celui de l'AMT qui redonne une partie de ses revenus sur la TRAM pour l'utilisation faite du métro par les usagers du territoire. Au niveau de la CMM, une entente a été conclue en 2007 concernant le déficit métropolisable du métro, où les municipalités du territoire de l'AMT (mais en dehors de l'agglomération de Montréal) s'entendent pour financer le déficit du métro. Il y a aussi la taxe sur l'essence qui s'applique à l'intérieur du territoire de la CMM. La taxe est perçue par l'AMT, qui en redistribue une partie pour soutenir le réseau du métro. À cela il faut ajouter les compétences en matière de planification associées aux organisations mentionnées ci-haut.

On remarque donc, que le territoire utilisé pour financer les activités du métro tend à suivre une logique fonctionnelle, mais que ce n'est pas entièrement le cas. Il y aurait une réelle adéquation si le métro n'était point influencé par une panoplie d'instances compétentes dans le domaine, mais il est également faux de dire que le métro est gouverné en prenant en considération uniquement le territoire institutionnel auquel il est rattaché. Pour ces raisons, nous concluons qu'il existe une certaine concordance entre les territoires fonctionnel et institutionnel, mais qu'il ne s'agit pas d'une adéquation définitive. Une adéquation définitive en matière de financement des activités serait celle où le territoire institutionnel du métro serait défini par toutes les municipalités dont les habitants utilisent et financent l'infrastructure, et ce, sous un seul parapluie institutionnel, AMT.

6.2.3 La répartition des compétences

Cette section explique comment les compétences de chaque organisation sont réparties entre elles. Comment peut-on les caractériser par rapport au financement du métro de Montréal?

6.2.3.1 Les échelles en cause

En faisant référence à la section 6.1.1 qui porte sur les organisations et les échelles en cause, nous en venons à la conclusion que plusieurs échelles interviennent dans le financement du métro de Montréal. Quatre (4) paliers sont en cause : local, supralocal, régional et national.

6.2.3.2 L'attribution des compétences

Les compétences peuvent être attribuées de deux façons : découpées selon des dimensions spécifiques et attribuées à des acteurs différents, ou unifiées et déléguées à un seul acteur qui prend en charge l'ensemble de la compétence. Où se situe le financement du métro de Montréal à ce sujet? À l'échelle nationale, le gouvernement du Québec et le MTQ élaborent des politiques qui dictent les grandes orientations en matière de transport en commun en plus d'offrir une aide gouvernementale sous forme de subventions. L'instance nationale agit de plus à l'échelle régionale par le biais de l'AMT. À l'échelle régionale, la CMM et l'AMT sont présentes pour planifier, coordonner et financer le transport collectif. À l'échelle supralocale, l'agglomération de Montréal est présente pour planifier et financer les activités de la STM. La STM, elle, est responsable de la gestion courante des activités du métro et prend également part au financement de ses activités. Enfin, à l'échelle locale, les municipalités locales hors du

territoire de l'agglomération participent marginalement au financement de la STM. Les compétences quant au financement du métro de Montréal sont donc séparées en dimensions, où des acteurs différents ont compétence à diverses échelles d'intervention.

Tableau 31. L'attribution des compétences

Nationale (Gouvernement du Québec, MTQ)	- Élaboration des politiques qui dictent les grandes orientations que doivent suivre les acteurs impliqués; - Octroie de subventions gouvernementales; - Implication à l'échelle régionale via l'AMT.
Régionale (AMT, CMM)	Planification, coordination et financement du transport collectif.
Supralocale (STM, aggl. de Montréal)	- Planification et financement de la STM; - Gestion courante des activités.
Locale (municipalités locales hors de l'aggl. de Montréal)	Financement.

Source : Inspiré de Prémont (2009).

On peut donc conclure que le métro de Montréal fait l'objet d'une répartition partagée des compétences entre différents niveaux et non pas d'une attribution attitrée de compétence à un seul niveau.

6.2.3.3 Le financement

Le financement du métro va dans la même direction que le paragraphe précédent, car les responsabilités sont partagées entre plusieurs niveaux. Les contributions régionales perçues par l'AMT illustrent une partie du phénomène. Ces dernières représentent une redevance sur la perception de la taxe sur l'essence et les droits sur les immatriculations des véhicules. Elles incluent également les redevances sur la TRAM, qui est un titre de transport qui donne accès à l'ensemble du réseau de transport en commun de la métropole, ce qui veut dire qu'une partie de l'argent provient d'usagers qui résident à l'extérieur du territoire de la STM. Ces deux (2) sources sont distribuées à la STM par l'AMT. Les municipalités de la CMM prennent aussi part au financement de deux (2) façons. La première concerne la hausse de la taxe sur l'essence de 0,015\$/litre décrétée par le gouvernement en mai 2010. La seconde correspond au déficit métropolisable que les municipalités constituantes de la CMM (en plus de la municipalité de Saint-Jérôme) se sont engagées à financer. En plus de ces sources, plusieurs subventions gouvernementales (échelle nationale) viennent s'ajouter comme le PAGTAPH, le PAGASTC, le PAGTCP et le PAITC de la SOFIL. Les sources de financement du métro de Montréal ne proviennent donc pas uniquement de la STM; elles sont plutôt diversifiées, et ce, en provenance de divers niveaux.

Tableau 32. Grille analysée des modes de partage des compétences

Mode de partage des compétences : Répartition partagée, répartition attitrée ou hybridité?		
Échelle(s) en cause	Multiple	Unique
Attribution des compétences	Compétence découpée en diverses dimensions	Compétence unifiée
Financement	Financement en provenance des divers niveaux	Financement unique par le niveau responsable

6.2.3.4 En résumé...

La répartition des compétences concernant le financement se joue habituellement sur un continuum dont les extrémités sont la répartition partagée et la répartition attitrée. On remarque cependant que le métro de Montréal, et plus précisément son financement, représente exclusivement une répartition partagée des compétences dans ce domaine. Effectivement, la complexité du phénomène et la multiplicité des acteurs et des niveaux en causes font en sorte qu'un modèle de partage des compétences dit « partagé » a été mis en place.

6.3 Des pratiques qui favorisent la saine gestion et la bonne gouvernance?

Nous avons donc vu que le métro de Montréal est une infrastructure pour laquelle les pouvoirs, les compétences, les responsabilités, etc. sont hybrides, à mi-chemin entre la décentralisation fonctionnelle et administrative et la déconcentration. La STM est l'organisme propriétaire de l'infrastructure du métro et est responsable de son exploitation. Elle est une organisation soumise au pouvoir de tutelle de la Ville de Montréal (agglomération de Montréal) et de la CMM.

Par ailleurs, en ce qui concerne tout projet de prolongement du métro, la STM est pratiquement dénuée de toute compétence au bénéfice de l'AMT et du gouvernement du Québec. L'attribution des compétences s'effectue en fonction d'un modèle où diverses dimensions de la compétence sont partagées entre plusieurs acteurs. Le financement, quant à lui, provient de niveaux multiples, où le local, le supralocal, le régional et le national contribuent aux activités et aux infrastructures du métro. Ces éléments de réponse en provenance des questions spécifiques viennent renforcer notre constat sur l'éclatement de la gouvernance du financement du métro entre plusieurs organisations, dont les principales sont : les municipalités locales hors de l'agglomération de Montréal à l'échelle locale, la STM et l'agglomération de Montréal à l'échelle supralocale, la CMM et l'AMT à l'échelle régionale, ainsi que le gouvernement du Québec, la SOFIL et le MTQ à l'échelle nationale.

En somme, le métro de Montréal est une infrastructure qui a un rayonnement extraterritorial à sa simple localisation, en fonction des effets de débordement qu'il provoque. EN effet, puisque les bénéfices générés sont régionaux, il est normal que les externalités doivent suivre cette même logique et être régionales. Un mode de gouvernance unidimensionnel ne serait donc point représentatif de la complexité du phénomène. Nous allons cependant dans la même

direction que les nombreuses études portant sur le financement du transport collectif dans la région métropolitaine (dont trois (3) ont été exposées dans la section 2.4). C'est-à-dire que la situation actuelle du métro, quoiqu'elle nécessite une certaine gouvernance élargie, n'explique pas la présence d'une gouvernance aussi éclatée. À titre d'exemple, nous croyons que les compétences de l'AMT (à l'exception des prolongements qui demeureraient entre les mains du gouvernement du Québec) pourraient très bien être transférées à la CMM. Ceci aurait comme effet d'éliminer un acteur, et donc un niveau de complexité supplémentaire, dans la gouverne du métro. Ce mode de contrôle du financement ne semble donc point optimal pour qu'une « bonne gouvernance » soit mise en place et ainsi favoriser un développement prospère du métro.

Le manque de cohésion organisationnelle ainsi que l'éclatement des structures décisionnelles entre plusieurs acteurs œuvrant sur plusieurs niveaux font inévitablement ressortir des contraintes de nature institutionnelle. Ces contraintes sont inhérentes au contexte légal dans lequel elles évoluent comme démontré dans la présente étude. La prochaine section vient clore l'analyse en abordant le sujet.

7 Discussion : Les contraintes légales et institutionnelles

Cette section représente un pas de plus quant à la réflexion formulée jusqu'ici sur la gouvernance du financement du métro de Montréal. Nous avons voulu démontrer que les institutions (constituées et régies par des lois) œuvrent dans un environnement, lui-même modelé par des lois, et que ces « règles du jeu » ne sont pas toujours adaptées à l'ensemble des organisations, ce qui constitue en soi des contraintes institutionnelles forgées par l'environnement légal. C'est notamment le cas avec le métro. La réflexion avancée ici tourne autour des sujets suivants : le statut du métro, les conflits de compétences et l'arrimage des territoires.

7.1 Le statut du métro

Dans notre contexte, le statut se réfère à l'ensemble des règles qui définissent les droits et les obligations, en matière de financement, quant à l'infrastructure du métro. En savoir davantage sur le véritable statut du métro nous a permis de connaître les lois applicables à notre cas, et donc, de savoir quelles sont les moyens pour financer une telle infrastructure par l'ensemble des acteurs concernés. Que le métro fasse partie des équipements, infrastructures, services et activités (ÉISA) à caractère d'intérêt collectif, supralocal ou métropolitain, ceci aura comme effet de changer la donne quant à son financement. Nous avons donc vérifié les mécanismes prévus par les lois quant au financement des activités et des infrastructures du métro. Nous avons cherché, à travers les lois, les caractéristiques associées à chacun des statuts, et dans quelle mesure elles sont applicables au métro.

7.1.1 Les équipements d'intérêt collectif d'une agglomération

Ces équipements, infrastructures et objets d'activités situés sur le territoire d'une agglomération, bénéficient aux collectivités locales. Il s'agit, entre autres, des parcs, des pistes cyclables, des cours d'eau, des complexes sportifs, etc. Un ÉISA considéré comme étant d'intérêt collectif fera en sorte que la municipalité centrale et au moins une municipalité reconstituée devront se départager équitablement la gestion, les revenus et le fardeau fiscal.

En vertu de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences dans certaines agglomérations* (L.R.Q., c. E-20.001; art. 39) le conseil d'agglomération peut dresser, par règlement assujéti au droit d'opposition de l'article 115 de la même loi, une liste d'équipements situés dans l'agglomération et qui remplissent les conditions de l'article 40. Cet article prévoit qu'un équipement peut être d'intérêt collectif lorsqu'il remplit les trois (3) conditions suivantes :

« 1° l'équipement appartient à une municipalité liée ou à un organisme de celle-ci; 2° il est approprié que la municipalité centrale et au moins une municipalité reconstituée financent en commun les dépenses reliées à l'équipement ou partagent les revenus produits par celui-ci; 3° l'équipement n'est visé ni par un règlement en vigueur prévu à l'article 681.1 du Code municipal du Québec (chapitre C-27.1), ni par une entente ou un décret en vigueur prévu à la

section IV.1 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35), ni à l'annexe V de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal (chapitre C-37.01), ni par un règlement en vigueur prévu à la section V du chapitre III de cette loi ou à la section VI du chapitre III de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec (chapitre C-37.02) ».

Le métro ne s'inscrit décidément pas sous ce statut pour trois raisons. D'une part, le métro génère des externalités et des bénéfices régionaux qui profitent à l'ensemble des municipalités de la grande région métropolitaine. De plus, le réseau physique du métro montréalais s'étend sur le territoire de deux agglomérations (Montréal et Longueuil) en plus du territoire d'une autre ville (Laval). Au surplus, ce statut s'applique uniquement lorsqu'une compétence peut être attitrée. Or, nous avons vu précédemment que le métro de Montréal fait l'objet de compétences partagées concernant son financement.

7.1.2 Les équipements supralocaux hors agglomération

Les ÉISA supralocaux s'insèrent dans la même logique que les ÉISA d'intérêt collectif, mais pour les territoires qui ne font pas partie d'une agglomération. Ce mécanisme a été mis en place avant les fusions municipales, offrant ainsi une autre option de partage plus équitable des coûts d'équipements entre municipalités. Le mécanisme permet d'impliquer plusieurs municipalités au sein d'une MRC, en définissant les limites d'une collaboration intermunicipale, pour certains équipements. L'objectif est de favoriser la formulation d'ententes intermunicipales pour partager l'effort fiscal associé aux ÉISA qui bénéficient à un bassin de population qui va au-delà des simples limites municipales dans lesquelles est localisé l'équipement.

En vertu de la *Loi sur la Commission municipale* (L.R.Q., c. C-35; art. 24.5) un équipement peut être supralocal lorsqu'il appartient à une municipalité locale, qu'il bénéficie aux citoyens de plus d'une municipalité locale et qu'il peut être approprié :

« 1° soit qu'un organisme municipal autre que son propriétaire le gère; 2° soit que plusieurs municipalités locales financent les dépenses qui y sont liées; 3° soit que plusieurs municipalités locales se partagent les revenus qu'il produit ».

La Loi prévoit également un autre mécanisme pour considérer un équipement supralocal. En effet, la municipalité propriétaire de l'équipement (qu'elle estime supralocal) peut faire la demande auprès du ministre responsable afin que ce dernier demande à la Commission municipale d'enquêter au sujet du caractère local ou supralocal de l'équipement. Le ministre peut également agir *motu proprio*, c'est-à-dire de sa propre initiative, pour faire une telle demande à la Commission (art. 24.6). À la fin de son étude, la Commission recommandera (si elle juge que l'équipement possède un caractère supralocal) quelle organisation municipale sera responsable de la gestion, du financement et du partage des revenus de l'équipement (art. 24.10). Le ministre peut également demander aux organismes impliqués de conclure une entente sur la gestion, le financement et le partage des revenus et de lui soumettre une copie de

cette entente (art. 24.10). À défaut d'une entente conclue, le gouvernement du Québec pourra trancher sur la question (art. 24.13) ou le ministre pourra demander à la Commission de refaire une étude (art. 24.15).

En fonction des décisions rendues par la Commission⁵⁵ nous nous sommes aperçus que les équipements sur lesquels l'organisation s'était penchée (arénas, aéroports régionaux, centres sportif et culturel, etc.) ne dépassent jamais l'équivalent du territoire d'une MRC. Ceci n'a rien à voir avec le rayonnement métropolitain auquel fait face le métro de Montréal, situé au sein d'une agglomération. Ce mécanisme ne lui est donc point accessible. Le métro possède une forme juridique qui va au-delà de l'équipement supralocal.

7.1.3 Les équipements métropolitains

En vertu de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* (L.R.Q., c. C-37.01; art. 156), un équipement est métropolitain s'il se retrouve à l'annexe V de la présente loi. Ces équipements jouissent du financement de l'ensemble des municipalités de la CMM. Le métro de Montréal n'est par contre point dans la liste représentée par quatre (4) équipements : le Jardin botanique de Montréal, le Planétarium de Montréal, le Biodôme et le Cosmodôme. Il faut noter que contrairement aux autres mécanismes (comme pour une agglomération), la loi ne prévoit pas de procédure qui permette aux acteurs de la CMM d'ajouter de nouveaux équipements à la liste.

Sous un autre angle, l'ensemble des municipalités de la CMM, la municipalité de Saint-Jérôme et le gouvernement du Québec ont conclu une entente sur le partage du déficit « métropolisable » du métro pour la période 2007-2011. L'article 4 de cette entente prévoit que « les municipalités de la CMM reconnaissent que le métro a un rayonnement qui dépasse largement l'agglomération de Montréal et, qu'à ce titre, il est un équipement stratégique pour le développement social, économique et durable de la grande région de Montréal. Ainsi, ces municipalités considèrent le métro comme un équipement de transport métropolitain, au même titre que les trains de banlieue ». L'entente fut ratifiée par décret gouvernemental le 5 décembre 2007 (1093-2007).

7.1.4 Une forme sui generis

Une telle entente ne peut être valide que si elle est conforme à la Loi. Sur quelle loi le gouvernement s'est-il appuyé pour décider que le métro possédait un caractère métropolitain? Le gouvernement nage-t-il dans l'illégalité en caractérisant le métro comme étant un équipement métropolitain? D'après les articles de loi précédents, le métro ne s'apparente pas vraiment aux catégories d'équipement expliquées précédemment. Rappelons-nous que nul n'est au-dessus de la loi dans un État de droit, pas même le gouvernement.

⁵⁵ Les décisions rendues sont disponibles à l'adresse Internet suivante : <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/organisation-municipale/reorganisation-territoriale-de-2006/decisions-de-la-commission-municipale/>

Puisque la législation semble avoir omis l'élaboration de mécanismes de financement adéquats pour une telle infrastructure, le gouvernement du Québec a donc dû se baser sur des articles de loi plus « vagues », c'est-à-dire attributifs de pouvoirs discrétionnaires larges et généraux. Le décret sur la régionalisation du déficit du métro fut signé en vertu des articles 3 et 10 de la *Loi sur le ministère des Transports* (L.R.Q., c. M-28). Plus précisément, l'alinéa 2 de l'article 3 prévoit que le ministre doit : « faire l'inventaire des moyens et des systèmes de transport, déterminer leur nature, leur nombre et leur qualité, évaluer leur efficacité en fonction du développement social et économique des diverses régions du Québec; ». L'article 10, quant à lui, prévoit que « le ministre peut, avec l'autorisation du gouvernement, conclure tout accord avec tout gouvernement ou organisme conformément aux intérêts et aux droits du Québec pour faciliter l'exécution de la présente loi ».

Visiblement le financement du métro de Montréal arrive mal à s'insérer dans les mécanismes prévus par la législation actuelle. Que se soit sous le statut des équipements d'intérêt collectif d'une agglomération, des équipements supralocaux hors agglomération, ou des équipements métropolitains, la catégorisation du métro demeure impossible. Il s'agit donc d'une gouvernance unique, *sui generis*, car les lois actuelles ne sont pas adaptées pour prévoir le financement supralocal d'une telle infrastructure. Ceci fait en sorte que les municipalités hors de l'agglomération de Montréal, qui bénéficient de l'infrastructure, n'ont aucune obligation légale de financer directement le métro. La seule disposition en vigueur est celle de l'entente sur le déficit métropolisable du métro, qui prend fin en 2011. Et à ce titre, les contributions sont bien minces! Est-ce qu'il y aura une suite? À moins d'y être contraintes, nul ne peut l'assurer, puisque la suite des événements est entre les mains des municipalités hors de l'agglomération de Montréal. Pour prévoir un financement juste et équitable de tous les acteurs impliqués, le gouvernement du Québec devra se pencher sur la question afin d'établir le véritable statut du métro de Montréal, dans le but de donner aux organisations compétentes les moyens financiers de leurs ambitions.

7.2 Les conflits de compétence

Il y a présence d'un conflit de compétence lorsque deux (2) organisations ou plus se voient octroyer des compétences similaires par diverses lois. Ce faisant, les organisations peuvent intervenir sur les mêmes aspects, mais avec des visions différentes. Ceci peut entraver la saine gestion des ÉISA. Nous avons observé ce phénomène concernant deux (2) organisations régionales fortement impliquées dans la gouvernance du métro. Il s'agit de l'AMT et de la CMM.

7.2.1 Le chevauchement

Il faut se rappeler que les territoires desservis par l'AMT et la CMM sont presque identiques. Les deux (2) comprennent 82 municipalités dans la région métropolitaine, à l'exception que l'AMT dessert une municipalité supplémentaire : Saint-Jérôme. Les deux (2) entités possèdent également des compétences similaires en matière de transport collectif. Effectivement, l'AMT

est en mesure « de soutenir, développer, coordonner et promouvoir le transport collectif » (L.R.Q., c. A-7.02; 21), tandis que la CMM peut « planifier le transport en commun, le coordonner et en financer les aspects ayant un caractère métropolitain » (L.R.Q., c. C-37.01; 158). Plus précisément, l'AMT finance une partie des activités d'exploitation du métro par des transferts en provenance du FCATC (immatriculations et taxe sur l'essence), la vente des titres de transport métropolitain, la redistribution des rabais tarifaires et la délivrance de services spécialisés. En termes de financement des immobilisations et de planification, l'AMT joue un rôle important quant aux prolongements. La CMM, pour sa part, possède surtout des responsabilités en matière de planification du métro. C'est notamment elle qui doit approuver le PTI spécifique au métro, le plan stratégique et les emprunts de plus de cinq (5) ans de la STM. On remarque donc que l'aspect conflictuel entre les deux (2) organisations se situe davantage dans la planification reliée au métro de Montréal.

La présence d'une telle zone conflictuelle peut facilement paralyser une partie du système de financement du métro. En effet, les entités concernées ne possèdent pas nécessairement la même vision du transport en commun dans la région métropolitaine. Comme nous l'avons vu dans la section 2.4 qui porte sur le financement des transports collectifs, les diverses études analysées pour améliorer la gouvernance du financement sont unanimes quant au transfert des compétences en matière de financement et de la planification de l'AMT vers la CMM. Évidemment, l'emprise que le gouvernement du Québec possède par rapport aux prolongements, via l'AMT, ne serait probablement pas transférée à l'échelle régionale en fonction des investissements publics massifs que cela nécessite. Il n'empêche que ceci aurait comme effet d'éliminer toute confusion en concentrant la planification stratégique entre les mains d'un seul acteur, le gouvernement du Québec ne conservant que le pouvoir d'approuver au final les décisions concernant les prolongements. Il s'avère donc que l'une de ces organisations régionales pourrait très bien disparaître en confiant ses pouvoirs à l'autre, ce qui éliminerait un degré supplémentaire de confusion dans la prise de décision⁵⁶.

7.2.2 Une planification intégrée

Les conflits de compétence reliés à l'échelle régionale entre l'AMT et la CMM sont donc la cause d'une planification déficiente, selon le vérificateur général. « L'absence d'une planification intégrée, cohérente et partagée des interventions en transport pour l'ensemble de la région de Montréal s'explique [...] par le mode actuel de gouvernance et de financement des transports. En effet, le morcellement des compétences entre l'AMT, la CMM et les municipalités nuit à l'émergence d'une vision intégrée et cohérente de l'aménagement du territoire et du développement des transports dans la région » (Vérificateur général du Québec, 2009 ; 33).

⁵⁶ La suppression d'un niveau régional met également de l'avant des considérations d'ordre politique, dont notamment une confrontation entre la Ville de Montréal et les villes de banlieues de la CMM car la Ville de Montréal pourrait être avantagée au détriment des autres villes.

Il semblerait par contre que d'ici le début de l'année 2012, un pas va être franchi pour adopter une vision du transport collectif à l'échelle métropolitaine, car le projet de *Plan métropolitain d'aménagement et de développement* (PMAD) est présentement en consultation auprès des municipalités concernées. Une fois adopté, le PMAD devrait rallier l'AMT et les municipalités de la métropole à cette vision commune et ainsi pallier en partie aux conflits de compétence, du moins, pour une certaine période de temps. Sans une véritable réforme du système institutionnel, cette façon de faire risque plus d'être un baume sur une plaie qu'un véritable remède.

7.2.3 Des outils juridiques adéquats

Les outils juridiques sont mal adaptés (ou tout simplement absents) pour départager convenablement les compétences entre les organisations. Depuis sa création en 2001, la CMM peine à exercer les pouvoirs qui lui ont été confiés en matière de planification, de coordination et de financement. Les élus de la CMM s'insurgent également contre l'insuffisance du droit de regard sur les actions de l'AMT (CCMM, 2010). À titre d'exemple :

- 1) Le budget de l'AMT entre en vigueur le 1^{er} janvier suivant malgré le défaut d'approbation de la CMM;
- 2) La CMM jouit uniquement d'une première approbation du plan stratégique de l'AMT; la décision finale revient au MTQ;
- 3) Le PTI de l'AMT relativement aux prolongements du métro est soumis à la CMM à titre consultatif seulement.

Il faut donc donner les moyens légaux à la CMM pour qu'elle puisse accomplir pleinement sa mission. À cela, il faut ajouter le faible leadership du gouvernement. En effet, ce dernier est responsable d'établir « par ses lois l'organisation générale du système, c'est-à-dire les pouvoirs et responsabilités des organismes actifs, leurs modes de gouvernance et de financement, leurs relations avec d'autres acteurs, les responsabilités financières et, enfin, les pouvoirs de contrôle et de financement du gouvernement » (CCMM, 2010 ; 64). Le gouvernement doit donc développer des mécanismes de coordination pour assurer une certaine cohérence à l'intérieur des actions de chaque acteur impliqué dans la gouverne du métro.

Au final, il s'avère que la gouvernance du métro est caractérisée par une cohésion organisationnelle déficiente ainsi que par l'éclatement des structures décisionnelles, et ce, sur un même territoire. Les conflits de compétence générés par ces aspects constituent des contraintes importantes que les autorités publiques devront pallier si on souhaite favoriser une planification et une mise en œuvre cohérente des mécanismes de financement reliés au métro de Montréal.

7.3 L'arrimage des territoires

Intimement liée à la question du « qui fait quoi » vue précédemment avec les conflits de compétences, la question de l'action publique territorialisée est prépondérante quant au financement du métro de Montréal. Est-ce que le territoire du métro a été convenablement circonscrit pour financer adéquatement les activités et les infrastructures?

7.3.1 L'évolution du territoire

À la base, lorsqu'une institution prend naissance, on lui attribue un territoire d'intervention spécifique. Ce territoire peut certes être cohérent lors de son institution, mais puisque l'environnement et les organisations évoluent de connivence, le territoire devra inévitablement suivre la tendance, et donc, évoluer à son tour. La recherche d'un optimum dimensionnel pour l'implantation d'un territoire institutionnel n'est donc que temporaire, car il s'agit d'un processus évolutif. Le territoire de la STM, pour sa part, n'a pas suivi la même expansion que l'infrastructure du métro.

Mévellec (2008 : 150) disait que « la pertinence territoriale peut [...] être définie comme le résultat de la mise en cohérence du territoire par ses promoteurs et ses usagers ». Puisque les usagers du métro vont bien au-delà des frontières de la STM, la législation devrait prendre en considération, et ce de manière permanente et équitable, la contribution des municipalités bénéficiant, de près ou de loin, à l'infrastructure du métro. Pour le moment, les contributions directes en provenance de l'extérieur de l'agglomération de Montréal sont plus que marginales (de l'ordre de 1%). Une meilleure articulation institutionnelle favoriserait certes le financement des activités et les infrastructures du métro. Une reterritorialisation de l'action publique pour financer adéquatement le métro semble ainsi de mise. Il faut voir le territoire du métro comme un processus territorial ouvert (Mévellec, 2008) où les limites institutionnelles évolueront avec le temps.

7.3.2 Les blocages

En terme de gouvernance, il n'est pas si évident de conjuguer territoires institutionnels et action publique concertée. Même si l'argumentaire théorique favorisant une adéquation des territoires est de poids, des réticences politiques vont très souvent émerger. Les partisans de l'arrimage territorial risquent de se heurter « à de très forts blocages, soit de chacun, surtout au niveau local, refuse toute collaboration avec autrui, soit que, bien que l'on admette de développer ce type de relations, on rejette néanmoins toute redéfinition d'espace qui pourrait en être la conséquence, voire même que l'on utilise la collaboration pour éviter précisément une réflexion en terme de redéfinition des limites » (Horber-Papazian et Racine, 2006 : 52). La divergence des intérêts (souvent à des échelles d'intervention différentes), autant politiques que sociaux, vient miner cette fluidité territoriale, car les visions sont antagonistes.

C'est notamment ce qui arrive avec le financement du métro de Montréal. La STM est confrontée à des municipalités qui sont frileuses à financer une infrastructure qui ne se retrouve point sur leur territoire, mais dont les citoyens utilisent en partie les services. Une

entente fut effectivement conclue en 2007 par les municipalités de la CMM, mais rien n'indique que cette entente se perpétuera au-delà de son terme de 2011. Actuellement, la loi n'oblige aucunement ces municipalités à payer directement une somme forfaitaire pour le métro.

Il est donc du ressort du législateur de favoriser des politiques de concertation territoriale pour certains enjeux et par le fait même légiférer, dans certains cas, pour venir pallier cette réticence politique favorisant les enjeux purement locaux à l'intérieur d'enjeux régionaux.

7.3.3 La reconnaissance territoriale

Pour un financement adéquat, la participation de certaines municipalités est primordiale. La cohérence du territoire devient ainsi un enjeu majeur et doit être mise de l'avant. En effet, la légitimité du territoire est fonction de l'interdépendance des municipalités. Si les élus ne reconnaissent pas les limites territoriales, les actions publiques risquent d'être compromises (Mévellec, 2008). Le financement du métro doit faire l'objet d'un territoire plus large que celui dont il est investi pour sa gestion en fonction du rayonnement de l'infrastructure. Une entente est présentement valable pour que l'ensemble des municipalités de la CMM contribue au financement du métro, mais pour une durée déterminée. Est-ce que ce territoire est représentatif des utilisateurs du métro et est-ce que les contributions sont suffisantes? Nous en doutons fortement, car les municipalités hors de l'agglomération de Montréal contribuent directement pour uniquement 1% du budget de la STM. Le territoire associé au financement régional doit évoluer dans le temps en fonction des besoins de l'infrastructure. Un nouveau paradigme doit être enclenché où « une gouvernance à ancrage non exclusivement territorialisé » (Fouilland et al., 2009 : 327) devrait venir définir un nouveau raisonnement axé sur des politiques de financement qui prennent en considération le rayonnement de l'infrastructure sur une base régionale plus large.

Globalement, l'arrimage semble être un outil juridique efficace pour favoriser une solidarité sociale et financière et pallier l'inégalité du financement. Dans le cas présent, la loi n'a pas prévu de mécanismes de mutation des frontières politiques et administratives qui viendraient contribuer favorablement, et ce, d'une manière permanente, au financement du métro⁵⁷. Puisque l'environnement évolue, l'institution dans laquelle œuvre cet environnement évoluera incontestablement. Ce fut (et sera toujours) le cas avec le métro de Montréal. Ce dernier étant toujours en expansion, il est nécessaire que la législation puisse ouvrir la porte à l'arrimage des territoires dans de telles circonstances.

⁵⁷ En France, la *Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale* (n° 99-586) prévoit ce genre de mutation des frontières. La Loi prévoit un mécanisme où, au cours des trois (3) premières années, il est possible d'élargir le périmètre communautaire (Mévellec, 2008).

7.4 L'éclatement des structures organisationnelles

La gouvernance du financement du métro a été conçue, au fil des années, sous le modèle d'une courtepoinTE : intégrant diverses façons pour financer les activités et les infrastructures au gré de son développement. Les besoins financiers ont évidemment suivi cette tendance, ce qui a laissé place à la multiplication des interventions par une série d'acteurs disparates sur plusieurs échelles afin de répartir le fardeau financier.

Le législateur a ainsi créé une structure organisationnelle morcelée, les différentes lois éparpillant les compétences et les pouvoirs en la matière. Le métro représente effectivement une gouvernance à multiniveaux, où le local, le supralocal, le régional et le national se séparent des pouvoirs et des compétences. Comme exposé précédemment, on a attribué un contrôle majoritairement local (Ville de Montréal) quant au financement des dépenses d'exploitation. Le financement des dépenses d'immobilisation se retrouve, lui, principalement entre les mains du palier national (MTQ et gouvernement du Québec), tandis que la planification est répartie entre les échelles supralocales (agglomération de Montréal), régionale (CMM) et nationale (gouvernement du Québec).

La création d'un tel cadre institutionnel nous laisse sceptiques quant à l'efficacité de la gouvernance liée aux différents mécanismes de financement. Puisque les organisations ne peuvent fonctionner en faisant fi des pouvoirs et des compétences des autres; les acteurs se retrouvent dans une situation de dépendance mutuelle⁵⁸, où les actions des uns peuvent entraver les actions des autres. Cette gouvernance ne favorise point la fluidité dans la prise de décision; elle laisse plutôt entrevoir des blocages d'ordres légaux et institutionnels, où la concertation à l'échelle métropolitaine est rendue difficile.

Selon la *Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales* (CNFFL) (Québec, 2000), la création d'entités unifonctionnelles n'est certes pas envisageable; il faut plutôt pencher vers un modèle qui intègre une seule entité multifonctionnelle élue (à différencier d'un modèle axé sur des représentants désignés). Ceci aurait, entre autres, comme effet de palier aux nombreux problèmes d'interfinancement pour le métro, en intégrant sous un seul chapeau la planification, la coordination et le financement. Toujours selon la CNFFL, c'est ce véritable pouvoir de contrôle qui permettrait une cohésion et une vision commune à l'échelle régionale. La CMM semble être désignée pour accomplir ce rôle.

⁵⁸ Évidemment, il y aurait aussi une certaine dépendance mutuelle dans le cadre d'une structure unifiée, mais dans une moindre mesure. En effet, il y aurait moins d'acteurs impliqués dans la prise de décision puisqu'il y aurait une seule structure pour coordonner, planifier et financer le transport collectif. L'interdépendance serait moindre, car la prise de décision moins éclatée.

7.5 La synthèse

Les contraintes légales et institutionnelles présentées ici ne sont pas exhaustives, mais elles reflètent la situation du financement du métro de Montréal sous l'angle de la gouvernance telle qu'exprimée dans le mémoire, et ce, plus spécifiquement sur les notions de délégation et de partage des compétences et d'adéquation des territoires. Il ressort donc qu'il y a une faille dans la législation au fait qu'aucun (ou très peu) mécanisme de financement n'est réellement adapté à une infrastructure de transport de l'ampleur du métro.

Le statut *sui generis* du métro fait en sorte que nous sommes en présence d'une gouvernance unique. À cela nous ajoutons les conflits de compétences entre deux (2) organismes régionaux qui possèdent, à une municipalité près, le même territoire d'intervention. La vision de chacun étant différente, il est difficile d'obtenir un consensus quant à la planification régionale entre les deux (2) entités. La législation devra départager clairement les compétences et les responsabilités de chaque organisation en matière de financement, ou amalgamer les deux. Enfin, les outils juridiques ne laissent aucune marge de manœuvre quant à la maniabilité des frontières institutionnelles du métro. Ce faisant, quoique le métro ait un rayonnement dépassant ses frontières administratives, il est difficile de percevoir des sommes supplémentaires venant des municipalités environnantes qui bénéficient également de l'infrastructure. La législation devrait prévoir l'arrimage des territoires institutionnels dans de telles circonstances. La CMM semble être l'organisation métropolitaine dédiée qui devrait être en mesure de planifier, coordonner et financer convenablement les activités du métro de Montréal. La loi ne lui attribue cependant pas les moyens d'exercer convenablement ces pouvoirs.

Ces contraintes (légales et institutionnelles) contribuent à l'incohérence organisationnelle, à l'éclatement des structures de décision, et sont par le fait même des obstacles à la saine gestion et la bonne gouvernance du métro de Montréal en termes de financement. Tant et aussi longtemps que la législation ne sera pas modifiée pour pallier ces lacunes organisationnelles, le développement du métro sera compromis. Le cadre institutionnel et légal qui dicte le mode de contrôle exercé par les différents acteurs nous semble inefficace pour contribuer adéquatement au développement du métro de Montréal.

8 Conclusion

Le financement d'organismes publics représenté un défi de taille depuis de nombreuses années et fera encore l'objet de nombreux débats dans les années à venir. L'urgence de la situation actuelle pour contrer les externalités négatives de l'utilisation de la voiture nécessite de trouver des mécanismes de financement adéquats aux organismes de transport en commun afin que ces derniers puissent se développer convenablement et devenir une option de qualité aux automobilistes.

L'objectif et le fil conducteur du mémoire furent donc l'analyse de la gouvernance d'un phénomène urbain associé aux transports collectifs, et plus spécifiquement le financement du métro de Montréal. En analysant plus en profondeur le concept de gouvernance, nous avons vu que la prolifération des réseaux pour pallier le manque de légitimité de l'État a laissé place à une multiplicité et une diversité d'acteurs œuvrant dans un environnement où les relations sont moins hiérarchiques. L'objectif est de créer un lien plus étroit entre l'administration centrale et la société civile. Pour ce faire, le pouvoir est réparti entre les parties prenantes. À titre d'alternative au gouvernement, la structure organisationnelle du pouvoir a donc migré de la verticale à l'horizontale.

La gouvernance urbaine s'insère dans ce mouvement de par l'évolution des sociétés urbaines qui ont muté vers des mécanismes de coordination autres que ceux axés sur les approches classiques. La délégation des pouvoirs, par la décentralisation et la déconcentration, aux organes périphériques illustre le phénomène où un transfert de compétences s'effectue de l'État vers la périphérie. Cette analyse nous a permis de constater que le financement du métro de Montréal faisait l'objet d'une forme hybride. Le métro est effectivement décentralisé de manière fonctionnelle et administrative quant au financement de ses activités, mais est déconcentré par rapport au financement de ses immobilisations, car il existe un lien hiérarchique direct avec le gouvernement du Québec (via l'AMT).

Chaque organisation décentralisée ou déconcentrée est liée à un territoire propre, délimité par des frontières politiques et administratives, qui circonscrit les interventions possibles par l'entité. Ces territoires circonscrits légalement sont appelés « territoires institutionnels ». C'est d'ailleurs cette notion de territorialité qui distingue la « gouvernance » de la « gouvernance urbaine ». Le territoire fonctionnel, pour sa part, est un espace cohérent où l'entité s'étend comme bon lui semble sur le territoire pour voir au bon fonctionnement de ses activités, en faisant fi des frontières institutionnelles. Le financement du métro fait-il l'objet d'une adéquation définitive des territoires institutionnels et fonctionnels? La réponse est négative. Nous considérons toutefois qu'une logique associée au territoire fonctionnel est mise de l'avant, car le financement du métro va bien au-delà de ses frontières juridiques. Les contributions des municipalités hors de l'agglomération de Montréal utilisant le métro nous semblent cependant nettement insuffisantes (1% du budget de la STM), ce qui nous porte à dire que l'adéquation n'est pas définitive.

Considérant l'enchevêtrement et le chevauchement des territoires ainsi que le nombre important d'organisations impliquées dans la gouverne du métro, il a été essentiel de faire la lumière sur le partage des compétences entre quatre (4) échelles d'intervention : locale, supralocale, régionale et nationale. Selon le modèle élaboré par Prémont (2009), deux (2) modes de partage sont possibles, soit l'un en fonction d'une répartition partagée et l'autre selon une répartition attitrée. Le premier partage les dimensions d'une compétence (lorsque possible) entre deux (2) ou plusieurs échelles municipales. Le second, attribue une compétence dans son entièreté à un échelon en particulier. Le financement du métro est caractérisé par un mode de répartition partagé des compétences. C'est ainsi que les dépenses d'exploitation, les dépenses d'immobilisation et la planification sont départagées entre une multitude d'acteurs, et ce, sur plusieurs échelles.

La complexité des relations exprimée précédemment fut exacerbée au courant des années 2000. Cette période mouvementée politiquement a eu des effets sur l'organisation du transport dans la région montréalaise. Brièvement, la consolidation des territoires de la CMM en 2001 a créé une nouvelle échelle régionale dans la région métropolitaine. Les fusions de 2002 ont regroupé les 28 municipalités et villes de banlieue de l'agglomération de Montréal sous une seule entité : la Ville de Montréal. Afin de préserver les périmètres des anciennes municipalités, une nouvelle échelle, infralocale cette fois-ci, fut créée avec les arrondissements. Enfin, le débat sur les défusions municipales, suite au changement de gouvernement en 2003, force la Ville de Montréal à donner plus de pouvoirs aux arrondissements pour contrer le mouvement défusionniste. Finalement, il résulte de la réorganisation municipale des années 2000 une structure organisationnelle plus décentralisée : un système dont le pouvoir et les compétences sont répartis au sein d'un plus grand nombre d'acteurs.

C'est donc dans ce contexte de gouvernance trouble, où la prise de décision est éclatée, que notre question de recherche prend tout son sens : qui contrôle le financement du métro de Montréal?

Puisque le métro œuvre au sein d'un État de droit, et que les règles de droit permettent de cerner ce que les acteurs du métro sont contraints et/ou en mesure d'accomplir en termes de financement, une recherche de type juridique s'est avérée la meilleure méthode pour répondre à notre questionnement de base. C'est ainsi que nous avons analysé plus d'une vingtaine de lois liées de près ou de loin à l'organisation des transports collectifs et passé en revue les documents officiels pertinents au financement du métro en provenance des organisations concernées.

Nous avons ainsi découvert que le financement du métro de Montréal sollicite une interrelation complexe entre huit (8) acteurs majeurs qui interviennent à des niveaux différents: les municipalités locales hors de l'agglomération de Montréal (échelle locale); la

STM et l'agglomération de Montréal (échelle supralocale); l'AMT et la CMM (échelle régionale) ainsi que la SOFIL, le MTQ et le gouvernement du Québec (échelle nationale). Les organisations agissent de plus sur des aspects différents du financement. Certaines interventions sont plus directes, comme la contribution aux dépenses d'exploitation ou d'immobilisation, tandis que d'autres sont plus subtiles comme la planification via l'approbation de documents financiers et stratégiques. Il s'agit donc d'un contrôle éclaté entre une multitude d'intervenants, et ce, sur plusieurs facettes du financement.

Plus spécifiquement, le contrôle du métro de Montréal est divisé en trois (3) aspects organisationnels. Nous discernons tout d'abord le financement des dépenses d'exploitation où la Ville de Montréal (échelle locale), agissant par le conseil d'agglomération de Montréal (échelle supralocale), prédomine quant au contrôle. Ensuite, nous distinguons le financement des dépenses d'immobilisation où le gouvernement du Québec (échelle nationale), par l'entremise de l'AMT (échelle régionale), prédomine quant au contrôle. Enfin, nous différencions la planification où la Ville de Montréal (échelle locale), agissant par le conseil d'agglomération de Montréal (échelle supralocale), la CMM (échelle régionale) et le gouvernement du Québec (échelle nationale) se partagent divers aspects du contrôle.

Nous avons de plus considéré trois (3) questions complémentaires à notre questionnement principal. C'est ainsi que nous avons découvert que le financement du métro en matière d'exploitation s'apparente à une décentralisation fonctionnelle et administrative, ce qui lui confère une certaine autonomie, mais qu'en matière d'immobilisation, ce dernier fait plutôt l'objet d'une déconcentration, étant à la merci du gouvernement du Québec. Il en revient donc à dire que la délégation des pouvoirs de la STM en termes de financement est conçue autour d'un modèle hybride. La multitude de territoires institutionnels issus en partie de cette décentralisation/déconcentration tend de plus en plus à s'incliner devant un exercice d'adéquation pour former un seul territoire fonctionnel quant au financement du métro. La redistribution de sommes d'argent sur le territoire de la CMM et de l'AMT issue de la perception par divers mécanismes fait preuve de bonne foi. Une réelle adéquation nécessiterait une organisation parapluie qui serait investie des pouvoirs lui conférant un contrôle sur les trois (3) aspects organisationnels du financement. Au final, la complexité du phénomène fait en sorte que les compétences sont réparties de manière partagée entre les diverses organisations impliquées dans le financement du métro.

À la lumière de ces constats, le métro de Montréal dispose-t-il d'un mode de contrôle qui en favorise la bonne gouvernance? Nous sommes conscients que le fort rayonnement de l'infrastructure sur des territoires qui dépassent sa localisation physique contribue à inclure un nombre important de parties prenantes, mais est-ce qu'une gouvernance aussi éclatée est justifiable? Nous croyons qu'un effort de consolidation est possible et serait propice à une meilleure gestion du métro. Les nombreuses contraintes légales et institutionnelles découlant de cette gouvernance éclatée et déficiente viennent supporter l'idée.

Parmi celles-ci, notons l'omission de mécanismes de financement adéquats régis par les lois. En effet, le métro se retrouve dans une situation unique (*sui generis*) où il est impossible de classer l'infrastructure sous un statut qui rendrait les modalités de son financement beaucoup plus claires et simples, car le statut définit les droits et les obligations de chaque acteur pour une situation donnée. Vient ensuite les conflits de compétences entre deux (2) organisations régionales : la CMM et l'AMT, faisant suite à des outils juridiques inadéquats. L'attribution de compétences similaires sur un territoire presque identique à des organisations qui n'ont pas le même mandat entrave l'émergence d'une vision unique de développement et augmente les chances de paralysie dans la prise de décision. Enfin, le nombre important de territoires institutionnels dans la gouverne du métro vient nuire à l'action publique concertée⁵⁹. La divergence dans les intérêts de chaque acteur, et ce, sur des échelles d'intervention différentes, rend difficile l'arrimage des territoires essentiel au financement du métro. Nous remarquons donc un éclatement des structures organisationnelles qui laisse sceptique quant à l'efficacité de la gouvernance mise en place. Puisque les divers mécanismes de financement mis en place interpellent une interdépendance accrue, la fluidité dans la prise de décision est mise à l'épreuve et fait ressortir des blocages d'ordres légaux et institutionnels comme mentionnés précédemment.

Il faut cependant demeurer positif et voir le bon côté de la situation. Malgré ces nombreux blocages, il semble émerger un certain climat d'ouverture au sein des municipalités hors de l'agglomération de Montréal en termes de financement. Nous l'avons vu avec l'entente sur le déficit métropolisable où les municipalités se sont entendues pour dire que le métro possède un rayonnement métropolitain et que l'ensemble des municipalités de l'AMT doit contribuer à son financement. Est-ce que cette ouverture d'esprit demeurera au-delà de 2011, année à laquelle l'entente se termine? Dans l'affirmative, nous croyons que la contribution plus que marginale de 8M\$ devra être revue à la hausse.

Il s'avère donc que le lien entre le cadre de la gouvernance urbaine et le cadre de la gouvernance du métro est fondé. Nous avons effectivement vu, tout au long du mémoire, que plusieurs organisations issues du domaine municipal (municipalités locales hors de l'agglomération de Montréal, agglomération de Montréal, Ville de Montréal, CMM) sont en mesure d'influencer, de par leurs compétences en la matière, certains aspects de la gouvernance du métro. Il faut se rappeler qu'en règle générale, les municipalités sont les premières responsables en matière de transport collectif et qu'en ce sens, elles ont un impact considérable sur la gouvernance et le financement (MTQ, 2006).

⁵⁹ Tout comme le débat « fusionnistes » versus « défusionnistes » lors de la réorganisation municipale des années 2000 au Québec, un débat entre « unitariens » et « polycentristes » est présent. Les deux courants de pensée possèdent chacun leurs avantages et leurs inconvénients, que nous n'aborderons pas dans le présent mémoire. Il s'avère toutefois que nos conclusions vont davantage dans le sens d'une unité organisationnelle à l'intérieur de la structure de gouverne du métro.

Ce mémoire aura contribué à éclaircir un phénomène complexe urbain qu'est la gouvernance du métro de Montréal. C'est ainsi que nous avons été en mesure d'identifier une série de blocages (contraintes légales et institutionnelles) qui nous permettent d'établir les faits que le métro de Montréal ne dispose pas d'un mode de contrôle qui en favorise la bonne gouvernance. Évidemment, cette contribution scientifique est bien mince, car elle s'attarde sur un cas précis : le métro de Montréal, sans prétention d'être extrapolable à l'ensemble des systèmes de transport collectif. Il n'empêche que la démarche poursuivie dans le mémoire peut être appliquée à l'analyse d'autres systèmes de transport en commun.

Le mémoire ouvre également la porte à certaines perspectives non explorées dans ce dernier. Tout d'abord, mentionnons que la gouvernance est un jeu politique où les relations sont de deux (2) ordres : formelles et informelles. Nous avons, pour notre part, focalisé sur l'aspect légal des interrelations entre les acteurs. Une éventuelle recherche sur l'envers de la médaille permettrait d'avoir un portrait plus représentatif (global) de la réelle gouvernance du métro de Montréal. Est-ce que des relations informelles sauraient avoir un impact considérable sur la structure légale de la gouvernance? Relié à cela, notre recherche pourrait permettre de vérifier l'effet des dispositions légales sur les relations informelles.

Les résultats de l'analyse permettent également de se questionner sur la place des citoyens à l'intérieur du cadre de gouvernance. Le financement des transports collectifs provient massivement des fonds publics, il serait donc normal que la société civile puisse prendre position de manière plus directe que par le système de représentativité (dans le cas présent, axé sur un système de représentants désignés). Pouvons-nous parler d'un déficit démocratique, dans le sens où la participation citoyenne semble inexistante au sein des organisations impliquées?

Enfin, nous croyons qu'il serait pertinent de pousser la réflexion sur le rôle du gouvernement du Québec au sein de cette gouvernance inefficace. Considérant le fait que c'est le gouvernement du Québec qui possède le réel contrôle du métro, car il est le seul acteur à pouvoir agir sur les lois en vigueur, considérant que la majorité des institutions impliquées dans la gouvernance du métro de Montréal sont créées à partir des lois et considérant que le gouvernement peut changer leur rôle, mission, mandat, ou tout simplement faire disparaître une organisation, le manque de leadership du gouvernement du Québec n'est-il pas la cause même de cette gouvernance inefficace?

9 Bibliographie

Agence métropolitaine de transport (AMT) (2007). "Le système de transport public de Montréal." Page consultée le 23 février, 2011, [en ligne]

http://www.amt.qc.ca/uploadedfiles/AMT/Site_Corpo/Promotion/presentation/26-10-07_Culiacan_Mexique.pdf.

Agence métropolitaine de transport (AMT) (2008) Enquête Origine-Destination 2008. La mobilité des personnes dans la région de Montréal: Faits saillants. 26

Agence métropolitaine de transport (AMT) (2009a). "Programme triennal d'immobilisation 2010-2011-2012." Page consultée le 13 février, 2011, [en ligne]

http://www.amt.qc.ca/salle_de_presse/publications/pti_10_11_12.pdf.

Agence métropolitaine de transport (AMT) (2009b). "Rapport d'activité 2009." Page consultée le 13 février, 2011, [en ligne] http://www.amt.qc.ca/salle_de_presse/publications/rapportdactivites_2009.pdf.

Agence métropolitaine de transport (AMT) (2010). "Programme triennal d'immobilisation 2011-2012-2013." Page consultée le 30 mars, 2011, [en ligne]

http://www.amt.qc.ca/uploadedfiles/amt/site_corpo/nouvelles_et_publications/PTI_2011-12-13.pdf.

Agence métropolitaine de transport (AMT) (2010). "Budget d'exploitation 2010." Page consultée le 21 février, 2011, [en ligne] http://www.amt.qc.ca/salle_de_presse/publications/budget_2010.pdf.

Agence métropolitaine de transport (AMT) (2011). "Budget d'exploitation 2011." Page consultée le 13 février, 2011, [en ligne]

http://www.amt.qc.ca/uploadedFiles/AMT/Site_Corpo/Nouvelles_et_Publications/2011_budget.pdf.

Aktouf, O. (1987). Méthodologie des sciences sociales et approches qualitative des organisations: Une introduction à la démarche classique et une critique. Québec, Presses de l'Université du Québec.

Albalade, D., G. Bel, et al. (2010). "Urban transport governance reform in Barcelona." Page consultée le 14 novembre, 2010, [en ligne] http://www.ub.edu/irea/working_papers/2010/201009.pdf.

Alfaro, D. (2009). "Michel Labrecque reste à la STM." Page consultée le 4 mai, 2011, [en ligne]

<http://spacingmontreal.ca/2009/12/03/michel-labrecque-reste-a-la-stm/>.

Allemand, S. (2000). "La gouvernance: le pouvoir partagé." Sciences humaines **101**(janvier): 12-18.

Alpert, L., J. F. Gainsborough, et al. (2006). "Building the capacity to act regionally: Formation of the Regional Transportation Authority South Florida." Urban Affairs Review **42**(2): 143-168.

Angers, M. (2009). Initiation pratique à la méthodologie des sciences humaines. Anjou, Québec,.

Association du transport urbain du Québec (ATUQ) (2010). "Mémoire déposé dans le cadre des consultations prébudgétaires 2010-2011." Page consultée le 29 mars, 2011, [en ligne]

http://www.atuq.com/library/images/contentImages/memoire_2010_03_16.pdf.

Association du transport urbain du Québec (ATUQ) (2011). "Le cadre financier du transport en commun." Page consultée le 29 mars, 2011, [en ligne] <http://www.atuq.com/enjeux/cadrefinancier.asp>.

Aucoin, P. and H. Bakvis (1988). The centralization-decentralization conundrum : organization and management in the Canadian government Halifax, Institut de recherche scientifique.

- Barbe, R. P. (1969). Droit administratif canadien et québécois. Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa.
- Baron, C. (2003). "La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique." Droit et société 2(54): 329-349.
- Bell, D. (1976). Vers la société post-industrielle. Paris, Robert Laffont.
- Bell, S. and A. Hindmoor (2009). Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society. New York, Cambridge University Press.
- Bernard, L. (2000). Regroupements municipaux dans la région métropolitaine de Montréal. Québec, Ministère des Affaires municipales et de la Métropole: 32.
- Bernard, L. (2002). "Révision du cadre financier du transport en commun au Québec : Montréal." Page consultée le 2 mars, 2011, [en ligne] <http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/01/mono/2005/06/815700.pdf>.
- Bernard, R. (2008). "Sarkozy s'attaque au «millefeuille» institutionnel." Page consultée le 1er septembre, 2010, [en ligne] http://www.marianne2.fr/Sarkozy-s-attaque-au-millefeuille-institutionnel_a91567.html.
- Bevir, M. (2007). Encyclopedia of Governance. Thousand Oaks, Sages Publications.
- Bogason, P. and J. A. Musso (2006). "The American Review of Public Administration." The American Review of Public Administration 36(3): 3-18.
- Bordeleau, D. and S. Rousseau (1999). Dynamismes institutionnels et enjeux métropolitains. Entre la mondialisation et le village global. J.-M. Fontan, J.-L. Klein and D. Tremblay. Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec: 233-249.
- Boudreau, J.-A., P. Hamel, et al. (2006). "Comparing metropolitan governance: The cases of Montreal and Toronto." Progress in Planning(66): 7-59.
- Boudreau, P. and C. Perron (2002). Lexique de science politique. Montréal, Chenelière/McGraw-Hill.
- Braud, P. (2006). Sociologie politique. Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Brenner, N. (2004). New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood. Oxford, Oxford University Press.
- Burdeau, G. (2010). Légalité. Encyclopédie Universalis. Paris.
- Calame, P. and A. Talmant (1997). L'État au coeur : le Meccano de la gouvernance. Paris, Desclée de Brouwer.
- Carrier, M. and B. Jean (2000). La reconstruction de la légitimité des collectivités rurales. Gouvernance et territoires ruraux: Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement. M. Carrier and S. Côté. Québec, Presses de l'Université du Québec: 343.
- Casteigts, M. (2004). La gouvernance urbaine entre science et idéologie. Démocratie et management local: 1res Rencontres Internationales. R. Le Duff and J.-J. Rigal. Paris, Dalloz: 597.
- Chambre de commerce du Montréal métropolitain (CCMM) (2010). "Le transport en commun: Au coeur du développement économique de Montréal." Page consultée le 14 novembre, 2010, [en ligne] http://www.ccmm.qc.ca/documents/etudes/2010_2011/10_11_26_ccmm_etude-transport_fr.pdf.
- Chautard, S. (2008). Territoire. Dictionnaire de géopolitique. Levallois-Perret, Studyrama: 58.

- Chevalier, J. (2010). L'État de droit. Paris, Montchrestien.
- Chevrier, J. (2009). La spécification de la problématique. Recherche sociale: De la problématique à la collecte des données. B. Gauthier. Québec, Presses de l'Université du Québec: 53-87.
- Clairoux, B. (2001). Le métro de Montréal 35 ans déjà. Montréal, Éditions Hurtubise HMH.
- Commission européenne (2010) Étymologie du terme "gouvernance".
- Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) (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 2 mars, 2011, [en ligne] http://www.cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/Declaration_finale_signee.pdf.
- Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) (2006). "Audit des coûts d'exploitation et du financement des immobilisations du transport en commun métropolitain." Page consultée le 2 mars, 2011, [en ligne] http://www.cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/Rapport_audit_couts_exploitation_TC.pdf.
- Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) (2007). "Projet d'entente proposé par le mandataire concernant les règles de partage du déficit "métropolisable" du métro: Entente de principe." Page consultée le 2 mars, 2011, [en ligne] [http://www.google.ca/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cmm.qc.ca%2Ffileadmin%2Fuser_upload%2Fdocuments%2F20070223_EntenteDeficitMetro.pdf&rct=j&q=entente de principe deficit m%C3%A9tro&ei=7jJ4TenIKMqz0QG75eTnBg&usg=AFQjCNEEZVXi98jCd6BOaoHp3RHDILtkw&cad=rja](http://www.google.ca/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cmm.qc.ca%2Ffileadmin%2Fuser_upload%2Fdocuments%2F20070223_EntenteDeficitMetro.pdf&rct=j&q=entente+de+principe+deficit+m%C3%A9tro&ei=7jJ4TenIKMqz0QG75eTnBg&usg=AFQjCNEEZVXi98jCd6BOaoHp3RHDILtkw&cad=rja).
- Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) (2010). "Observatoire Grand Montréal." Page consultée le 21 juillet, 2010, [en ligne] <http://observatoire.cmm.qc.ca/swf/indicateursMetropolitains.php>.
- Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) (2011). "Institution." Page consultée le 23 février, 2011, [en ligne] <http://www.cmm.qc.ca/index.php?id=129>.
- Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) (2011a). "Mémoire prébudgétaires 2011-2012 : Investir dans la mobilité durable du Grand Montréal." Page consultée le 2 mars, 2011, [en ligne] http://www.cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/memoire/20110210_memoire_prebudgetaire.pdf.
- Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) (2011b). "Prévisions budgétaires 2011." Page consultée le 24 mars, 2011, [en ligne] http://www.cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/Budget2011.pdf.
- Communauté urbaine de Montréal (CUM) (1983). Le métro de Montréal. Montréal, Bureau de transport métropolitain.
- Conseil Économique et Social Régional d'Auvergne (CESR) (2000). Les territoires fonctionnels. **Mars**: 60.
- Côté, L. (2003). "L'étude des modèles nationaux de gouvernance: Le cas québécois." Économie et solidarités 34(2): 95-117.
- Crenson, M. A. (1972). The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decisionmaking in the Cities. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Dancause, L. (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, Université du Québec à Montréal. **Doctorat en études urbaines**: 387.

De Rynck, F. and J. Voets (2006). "Democracy in Area-Based Policy Networks: The Case of Ghent." The American Review of Public Administration 36(1): 58-78.

Debbasch, C. (2010). La décentralisation. Encyclopædia Universalis. Paris, Encyclopædia Britannica.

Développement économique Canada pour les régions du Québec (2005). "Entente Canada - Québec relative au Programme d'infrastructures." Page consultée le 15 mai, 2011, [en ligne] http://www.deced.gc.ca/docs/F18168/FIMR_Entente_fr.pdf.

Dictionnaire historique de la langue française (2006). Gouvernement. Paris, Le Robert.

Direction de l'information légale et administrative (DILA) (2010). "Qu'est-ce que l'administration territoriale décentralisée?". Page consultée le 29 août, 2010, [en ligne] <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/decentralisation/qu-est-ce-que-administration-territoriale-decentralisee.html>.

Dupuy, G. (2002). Réseau: Philosophie de l'organisation. Encyclopaedia universalis. Paris, Encyclopaedia universalis. 19: 747.

Dussault, R. and L. Borgeat (1984). Traité de droit administratif. Québec, Presses de l'Université Laval.

École du Barreau (2008). Droit public et administratif. Cowansville, Éditions Yvon Blais.

Esterberg, K. G. (2002). Qualitative Methods in Social Research. Boston, McGraw-Hill.

Faure, A. (2004). "Montréal, une métropole à l'épreuve du pouvoir d'agglomération." Page consultée le 2 juin, 2011, [en ligne] http://www.vrm.ca/documents/EJC2004_Faure.pdf.

Flick, U. (2006). An Introduction to Qualitative Research. Thousand Oaks, Sage Publications.

Foucault, M. (1978). La gouvernementalité. Dits et écrits: 1954-1988 par Michel Foucault. D. Defert and F. Ewald. Paris, Éditions Gallimard. 3: 836.

Fouilland, B., L. Lévêque, et al. (2009). Réseaux de villes, entre réseaux virtuels et réseaux de gouvernance. Réseaux en question : utopies, pratiques et prospective. A. Bleton-Ruget, N. Commerçon and M. Vanier, Institut de Recherche Val de Saône Mâconnais: 432.

French, J. and B. Raven (1959). The Bases of Social Power. Studies in social power. D. Cartwright. Ann Arbor, Institute for Social Research.

Gagnon, Y.-C. (2010). The Case Study as Research Method: A Practical Handbook. Québec, Presses de l'Université du Québec.

Galbraith, J. K. (1983). The Anatomy of Power. Boston, Houghton Mifflin.

Garant, P. (1970). La tutelle administrative : Le contrôle gouvernemental des administrations décentralisées. Québec, Québec.

Garant, P. (2004). Droit administratif. Cowansville, Éditions Yvon Blais.

Garant, P. (2005). Précis de droit des administrations publiques. Cowansville, Éditions Yvon Blais.

Gaudin, J.-P. (1999). Gouverner par contrat: L'action publique en question. Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

- Gaudin, J.-P. (2002). Pourquoi la gouvernance? Paris, 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, Presses de l'Université Laval.
- Gerring, J. (2007). Case Study Research: Principles and Practices. New York, Cambridge University Press.
- Ghiotti, S. (2006). "Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence." Développement durable et territoires. Page consultée le 1er septembre, 2010, [en ligne] <http://developpementdurable.revues.org/index1742.html>.
- Gingras, F.-P. and C. Côté (2009). La théorie et le sens de la recherche. Recherche sociale: De la problématique à la collecte des données. B. Gauthier. Québec, Presses de l'Université du Québec: 109-134.
- Giroux, S. and G. Tremblay (2009). Méthodologie des sciences humaines: La recherche en action. Saint-Laurent, Québec.
- Gravel, R. J. (2004). La gouvernance municipale: Fusion... défusion... confusion... adhésion... L'État québécois au XXIe siècle. R. Bernier. Sainte-Foy,, Presses de l'Université du Québec: 327-349.
- Groupe de recherche Métropolisation et Société (MéSo) (2008). "Étude comparative des modèles de gouvernance et de financement en transport collectif métropolitain." Page consultée le 14 novembre, 2010, [en ligne] http://www.cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/etude_transport_20081125.pdf.
- Groupe de travail sur les enjeux de gouvernance et de fiscalité de Montréal (GTEGFM) (2010). "Une métropole à la hauteur de nos aspirations." Page consultée le 24 octobre, 2010, [en ligne] http://www.cmm.qc.ca/documents/memoires/2009_2010/10_03_31_rapport-gouvernance-fiscalite.pdf.
- Gruber, A. (2010). La tutelle administrative. Encyclopædia Universalis. Paris, Encyclopædia Britannica.
- Guillien, R. and J. Vincent (2009). Lexique des termes juridiques. Paris, Dalloz.
- Hamel, P. and B. Jouve (2006). Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Hassenteufel, P. (2008). Sociologie politique: L'action publique. Paris, Arman Colin.
- Horber-Papazian, K. and J.-B. Racine (2006). Territoires institutionnels, territoires fonctionnels: Les conditions de légitimation de nouveaux espaces. Territoires institutionnels, territoires fonctionnels. A. Bleton-Ruget, N. Commerçon and P. Gonod, Institut de Recherche Val de Saône Mâconnais: 552.
- Hysing, E. (2009). "From Government to Governance? A Comparison of Environmental Governing in Swedish Forestry and Transport." Governance 22(4): 647-672.
- Infrastructure Canada (2007). "Chantiers Canada: Une infrastructure moderne pour un Canada fort." Page consultée le 21 mars, 2011, [en ligne] http://dsp-psd.tpsgc.gc.ca/collection_2008/ic/Iu154-4-2007F.pdf.
- Issalys, P. and D. Lemieux (2009). L'action gouvernementale: Précis de droit des institutions administratives. Cowansville, Éditions Yvon Blais.
- Jessop, B. (1995). "The regulation approach, governance and post-Fordism: Alternative perspectives on economic and political change?" Economy and Society 24(3): 307-333.
- Jouve, B. (2003). La gouvernance urbaine en question. Paris, Elsevier.

- Jouve, B. (2003). "Vers une nouvelle génération d'autorité organisatrice des déplacements." Flux octobre(54): 70-77.
- Jouve, B. (2004). "Compte-rendu du livre "La démocratie locale à l'épreuve de la gouvernance"." Sociologie du Travail 46(1): 115-117.
- Kaufmann, D., A. Kraay, et al. (2009). *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008*. Macroeconomics and Growth Team, World Bank, : 103.
- Keating, M. (1995). *Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. Theories of Urban Politics*. London, Sage Publications: 117-134.
- Keating, M. (2001). *Governing Cities and Regions: Territorial Restructuring in a Global Age. Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. A. J. Scott. Oxford, Oxford University Press: 371-390.
- Kooiman, J. (1993). Modern Governance : New Government-society Interactions Newbury Park, Sage
- Kooiman, J. and M. Van Vliet (1993). *Governance and Public Management. Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*. K. A. Eliassen and J. Kooiman. Thousand Oaks, Sage Publications: 302.
- Kübler, D. and P. Koch (2008). "Re-scaling network governance. The evolution of public transport management in two Swiss agglomerations." Flux 2-3(72): 108-119.
- Kübler, D. and M. Tomàs (2010). "Jeux d'échelles et démocratie métropolitaine: Leçons montréalaises." Pôle Sud 1(32): 35-45.
- Kuhn, T. S. (1983). La structure des révolutions scientifiques. Paris, Flammarion.
- L'Heureux, J. (1981). Droit municipal québécois. Montréal, Wilson & Lafleur.
- Lakehal, M. (2009). Territoire. Dictionnaire de science politique: Les 1500 termes politiques et diplomatiques pour rédiger, comprendre et répondre au discours politique. Paris, L'Harmattan: 382.
- Le Bart, C. (2009). Administration et pouvoir local. Nouveau manuel de science politique. A. Cohen, B. Lacroix and P. Riutort. Paris, La Découverte: 299-310.
- Le Galès, P. (1995). "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine." Revue française de science politique 45(1): 57-95.
- Lemieux, V. (2001). Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir. Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- Leroux, I. (2006). "Gouvernance territoriale et jeux de négociation: Pour une grille d'analyse fondée sur le paradigme stratégique." Négociations 2(6): 83-98.
- Maitrot, J.-C. (2010). La déconcentration. Encyclopædia Universalis. Paris, Encyclopædia Britannica.
- Mayntz, R. (1993). *Governance Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm. Modern Governance: New Government-Society Interactions*. J. Kooiman. Thousand Oaks, Sage Publications: 288.
- McCall, M. (1978). Power, Influence and Authority: The Hazards of Carrying A Sword. Greensboro, Grid.

- McMacKinnon, D. and J. Shaw (2010). "New State Spaces, Agency and Scale: Devolution and the Regionalisation of Transport Governance in Scotland." *Antipode* 42(5): 1226-1252.
- Meligrana, J. F. (1999). "Toward regional transportation governance: A case study of Greater Vancouver." *Transportation* 26: 359-380.
- Meralli-Ballou, M. and E. Malsch (2010a). "Institutionnel versus Fonctionnel." Page consultée le 1er septembre, 2010, [en ligne] <http://echosdemetropole.caue69.fr/index.php/tag/territoires-fonctionnels/>.
- Meralli-Ballou, M. and E. Malsch (2010b). "La troisième voie: la gouvernance." Page consultée le 1er septembre, 2010, [en ligne] <http://echosdemetropole.caue69.fr/index.php/la-troisieme-voie-la-gouvernance/>.
- Mévellec, A. (2005). La construction politique des agglomérations. Logiques politiques et dynamiques institutionnelles. Une comparaison franco-québécoise, Université de Rennes I conjoint à l'Université du Québec à Chicoutimi. **Doctorat**: 501.
- Mévellec, A. (2008). La construction politiques des agglomérations au Québec et en France: Territoire, gouvernement et action publique. Québec, Presses de l'Université Laval.
- Ministère des Affaires municipales des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) (2009). "Le financement et la fiscalité des organismes municipaux au Québec." Page consultée le 13 décembre, 2010, [en ligne] http://www.mamrot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/finances_indicateurs_fiscalite/fiscalite/fiscalite_organismes_municipaux.pdf.
- Ministère des Affaires municipales des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) (2009a). "Organisation municipale. Instances municipales: Conseil et élu." Page consultée le 8 septembre 2010, [en ligne] http://www.mamrot.gouv.qc.ca/organisation/orga_stru_inst.asp.
- Ministère des Affaires municipales des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) (2009b). "Organisation municipale. Instances municipales: Paliers municipaux." Page consultée le 8 septembre 2010, [en ligne] http://www.mamrot.gouv.qc.ca/organisation/orga_stru_inst_pali.asp.
- Ministère des Affaires municipales des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) (2009c). Guide d'accueil et de référence pour les nouveaux élus municipaux, Gouvernement du Québec: 85.
- Ministère des Affaires municipales des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) (2009d). Guide explicatif. La municipalité régionale de comté: Compétences et responsabilités, Gouvernement du Québec: 79.
- Ministère des Affaires municipales des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) (2009e). "Aménagement et gestion du territoire. La communauté métropolitaine." Page consultée le 14 septembre 2010, [en ligne] http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi_acte_metro.asp.
- Ministère des Affaires municipales des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) (2009f). "Aménagement et gestion du territoire. La municipalité régionale de comté (MRC)." Page consultée le 14 septembre 2010, [en ligne] http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi_acte_mrc.asp.
- Ministère des Affaires municipales des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) (2010). "Région métropolitaine de Montréal." Page consultée le 21 juillet, 2010, [en ligne] http://www.mamrot.gouv.qc.ca/metropole/metr_port_regi.asp.
- Ministère des Affaires municipales des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) (2010a). "Répertoire des municipalités du Québec." Page consultée le 8 septembre 2010, [en ligne]

<http://www.mamrot.gouv.qc.ca/cgi-bin/reperl.pl?T2=&T3=&D3=&D4=%5B+Toutes+les+municipalit%E9s+%5D&D5=>.

Ministère des Affaires municipales des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) (2010b). "Aménagement et gestion du territoire. Le conseil municipal et le conseil d'arrondissement." Page consultée le 8 septembre 2010, [en ligne]

http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi_acte_arro.asp.

Ministère des Affaires municipales des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) (2011).

"Présentation." Page consultée le 23 février, 2011, [en ligne]

<http://www.mamrot.gouv.qc.ca/ministere/presentation/>.

Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR) (2006). L'organisation municipale du Québec, Gouvernement du Québec: 35.

Ministère des Transports du Québec (MTQ) (2006). "La Politique québécoise du transport collectif." Page consultée le 2 mars, 2011, [en ligne]

<http://www.mtq.gouv.qc.ca/portal/page/portal/1F8BA487A28968D0E04400144F0104BD>.

Ministère des Transports du Québec (MTQ) (2007). "Programme d'aide gouvernementale à l'amélioration des services en transport en commun: Modalités d'application 2007-2011." Page consultée le 2 mars, 2011, [en ligne] <http://www.mtq.gouv.qc.ca/portal/page/portal/4639E884C7B4355DE04400144F0104BD>.

Ministère des Transports du Québec (MTQ) (2008a). "Programme d'aide au transport collectif: Politique québécoise du transport collectif." Page consultée le 22 mars, 2011, [en ligne]

<http://www.mtq.gouv.qc.ca/portal/page/portal/5975B1B50D9C2329E04400144F0104BD>.

Ministère des Transports du Québec (MTQ) (2008b). "Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes." Page consultée le 22 mars, 2011, [en ligne]

<http://www.mtq.gouv.qc.ca/portal/page/portal/61B4C252124C1B6EE04400144F0104BD>.

Ministère des Transports du Québec (MTQ) (2010). "Programme d'aide gouvernementale au transport adapté aux personnes handicapées." Page consultée le 24 mars, 2011, [en ligne]

<http://www.mtq.gouv.qc.ca/portal/page/portal/81D85A745ED45452E04400144F0104BD>.

Ministère des Transports du Québec (MTQ) (2011). "Organisation." Page consultée le 24 février, 2011, [en ligne] <http://www.mtq.gouv.qc.ca/portal/page/portal/ministere/ministere/organisation>.

Ministère du Développement durable de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) (2008). "Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques." Page consultée le 22 mars, 2011, [en ligne]

http://www.mddep.gouv.qc.ca/changements/plan_action/2006-2012_fr.pdf.

Morin, E. (1990). Introduction à la pensée complexe. Paris, ESF.

Myers, M. D. (2008). Qualitative Research in Business & Management. Thousand Oaks, Sage Publications.

O'Connell, L., J.-E. Yusuf, et al. (2009). "Transportation commissions as accountability structures: A review of their statutory roles and other attributes." The American Review of Public Administration 39(4): 409-424.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) (2003). "Examen territorial de l'OCDE de Montréal." L'Observateur(janvier): 8.

Organisation des Nations Unies (ONU) (2006). Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration. Conseil économique et social: 15.

- Parrat, F. (1999). Le gouvernement d'entreprise: Ce qui a changé, ce qui va encore évoluer. Paris, Maxima.
- Paulhiac, F. and V. Kaufmann (2006). "Transport urbain à Montréal: Évolution des référentiels et enjeux d'une politique durable." Revue d'Économie Régionale & Urbaine(1): 49-80.
- Peters, B. G. and J. Pierre (1998). "Governance without Government? Rethinking Public Administration." Journal of Public Administration Research and Theory 8(2): 223-243.
- Pierre, J. (2000). Governance beyond State Strength. Debating Governance. J. Pierre. Oxford, Oxford University Press: 251.
- Pierre, J. and B. G. Peters (2000). Governance, Politics and the State. New York, St. Martin's Press.
- Prémont, M.-C. (2009). "Les échelles municipales et la répartition des compétences locales au Québec." Revue Lamy collectivités territoriales(avril): 69-75.
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (1998). Decentralized Governance Country Thematic Assessment Framework and Guidelines: 15.
- Québec (Gouvernement du). Charte de la ville de Longueuil. L.R.Q., chap. C-11.3. Québec, Éditeur officiel du Québec.
- Québec (Gouvernement du). Charte de la ville de Montréal. L.R.Q., chap. C-11.4. Québec, Éditeur officiel du Québec.
- Québec (Gouvernement du). Code municipal du Québec. L.R.Q., chap. C-27.1. Québec, Éditeur officiel du Québec.
- Québec (Gouvernement du). Loi concernant la taxe sur les carburants. L.R.Q., chap. T-1. Québec, Éditeur officiel du Québec.
- Québec (Gouvernement du). Loi sur l'administration publique. L.R.Q., chap. A-6.01. Québec, Éditeur officiel du Québec.
- Québec (Gouvernement du). Loi sur l'Agence métropolitaine de transport. L.R.Q., chap. A-7.02. Québec, Éditeur officiel du Québec.
- Québec (Gouvernement du). Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. L.R.Q., chap. A-19.1. Québec, Éditeur officiel du Québec.
- Québec (Gouvernement du). Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations. L.R.Q., chap. E-20.001. Québec, Éditeur officiel du Québec.
- Québec (Gouvernement du). Loi sur l'organisation territoriale municipale. L.R.Q., chap. O-9. Québec, Éditeur officiel du Québec.
- Québec (Gouvernement du). Loi sur la Commission municipale. L.R.Q., chap. C-35. Québec, Éditeur officiel du Québec.
- Québec (Gouvernement du). Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal. L.R.Q., C-37.01. Québec, Éditeur officiel du Québec.
- Québec (Gouvernement du). Loi sur la fiscalité municipale. L.R.Q., chap. F-2.1. Québec, Éditeur officiel du Québec.

Québec (Gouvernement du). Loi sur la Société de financement des infrastructures locales du Québec. L.R.Q., chap. S-11.0102. Québec, Éditeur officiel du Québec.

Québec (Gouvernement du). Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. L.R.Q., chap. M-22.1. Québec, Éditeur officiel du Québec.

Québec (Gouvernement du). Loi sur le ministère des Transports. L.R.Q., chap. M-28. Québec, Éditeur officiel du Québec.

Québec (Gouvernement du). Loi sur le traitement des élus municipaux. L.R.Q., chap. T-11.001. Québec, Éditeur officiel du Québec.

Québec (Gouvernement du). Loi sur les cités et villes. L.R.Q., chap. C-19. Québec, Éditeur officiel du Québec.

Québec (Gouvernement du). Loi sur les compétences municipales. L.R.Q., chap. C-47.1. Québec, Éditeur officiel du Québec.

Québec (Gouvernement du). Loi sur les conseils intermunicipaux de transport dans la région de Montréal. L.R.Q., chap. C-60.1. Québec, Éditeur officiel du Québec.

Québec (Gouvernement du). Loi sur les dettes et les emprunts municipaux. L.R.Q., chap. D-7. Québec, Éditeur officiel du Québec.

Québec (Gouvernement du). Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités. L.R.Q., chap. E-2.2. Québec, Éditeur officiel du Québec.

Québec (Gouvernement du). Loi sur les ministères. L.R.Q., chap. M-34. Québec, Éditeur officiel du Québec.

Québec (Gouvernement du). Loi sur les sociétés de transport en commun. L.R.Q., chap. S-30.01. Québec, Éditeur officiel du Québec.

Québec (Gouvernement du). Loi sur les transports. L.R.Q., chap. T-12. Québec, Éditeur officiel du Québec.

Québec Gouvernement du (1984). Option d'aménagement de la région métropolitaine de Montréal. Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation. Québec, Gouvernement du Québec: 116.

Québec Gouvernement du (2000). "Pacte 2000: Rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales." Page consultée le 19 août, 2011, [en ligne] <http://bibvir1.uqac.ca/archivage/11343220.pdf>.

Québec Gouvernement du (2009). "Cible de réduction des émissions de GES." Page consultée le 10 août, 2010, [en ligne] <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPOF/Novembre2009/23/c4082.html>.

Quivy, R. and L. Van Capenhoudt (1995). Manuel de recherche en sciences sociales. Paris, Dunod.

Raffestin, C. (1997). "Réinventer l'hospitalité." Communications 65(65): 165-177.

Rangeon, F. (1996). Le gouvernement local. La gouvernabilité. J. Chevalier. Paris, Presses universitaires de France: 166-173.

Rhodes, R. (1996). "The New Governance: Governing without Government." Political Studies 44: 652-667.

- Roy, S. N. (2009). L'étude de cas. Recherche sociale: De la problématique à la collecte des données. B. Gauthier. Québec, Presses de l'Université du Québec: 199-225.
- Savitch, H. and R. K. Vogel (2009). Regionalism and Urban Politics. Theories of Urban Politics. J. S. Davies and D. L. Imbroscio. Thousand Oaks, Sage Publications: 106-124.
- Simoulin, V. (2003). "La gouvernance et l'action publique: Le succès d'une forme simmélienne." Droit et société 2(54): 307-326.
- Société de financement des infrastructures locales du Québec (SOFIL) (2009a). "Modalités de versement de l'aide financière de la Société de financement des infrastructures locales du Québec." Page consultée le 29 mars, 2011, [en ligne] http://www.sofil.gouv.qc.ca/pub/Modalitesversement_MTO_Annexe_2_2010-2014.pdf.
- Société de financement des infrastructures locales du Québec (SOFIL) (2009b). "Répartition des sommes disponibles de la SOFIL pour les infrastructures de transport en commun pour la période 2010-2014." Page consultée le 29 mars, 2011, [en ligne] http://www.sofil.gouv.qc.ca/pub/tableau_repartition_TC_2010-2011.pdf.
- Société de financement des infrastructures locales du Québec (SOFIL) (2010). "Rapport d'activité." Page consultée le 2 mars, 2011, [en ligne] http://www.sofil.gouv.qc.ca/pub/Rapport2010_SOFIL.pdf.
- Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) (2011). "Immatriculation." Page consultée le 28 mars, 2011, [en ligne] <http://www.saaq.gouv.qc.ca/immatriculation/cylindree.php>.
- Société de transport de Montréal (STM) (2009). "Rapport d'activités 2009." Page consultée le 3 décembre, 2010, [en ligne] <http://www.stm.info/en-bref/ra2009.pdf>.
- Société de transport de Montréal (STM) (2010). "Programme triennal d'immobilisation 2010-2012." Page consultée le 3 décembre, 2010, [en ligne] http://www.stm.info/en-bref/pti_10-12.pdf.
- Société de transport de Montréal (STM) (2011). "Budget 2011." Page consultée le 13 février, 2011, [en ligne] <http://www.stm.info/en-bref/budget2011.pdf>.
- Stake, R. E. (2006). Multiple Case Study Analysis. New York, Guilford Press.
- Stocker, G. (1998b). "Governance as Theory: Five Propositions." International Social Science Journal 50(155): 17-28.
- Stoker, G. (1998a). Public-Private Partnerships and Urban Governance. Partnerships in urban governance: European and American experience. J. Pierre. London, MacMillan: 34-51.
- Swanstrom, T. (2007). Regional Network Governance and Resilience: The Case of Transportation. Annual Meeting of the American Political Science Association. Chicago, Illinois: 29.
- Tellier, P. M. (1969). Centralisation et décentralisation. Droit administratif canadien et québécois. R.-P. Barde. Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa: 87-112.
- Toffler, A. (1991). Powershift: Knowledge, Wealth, and Violence at the Edge of the 21st Century. New York, Bantam.
- Transportation Research Board (2002). "Public Transit Board Governance Guidebook." Page consultée le 2 mars, 2011, [en ligne] http://trb.org/publications/tcrp/tcrp_rpt_85.pdf.
- Tremblay, M.-A. (1968). Initiation à la recherche dans les sciences humaines. Montréal, McGraw-Hill.

Ulberg, C. (1990). *Issues in the Shift from Regional to Local Provision of Bus Service*. Washington, DC, Transportation Research Board: 31.

Union des municipalités du Québec (UMQ) (1999). Les regroupements municipaux sur l'île de Montréal. Montréal, Municonsult.

Venne, M. (2004). *Gouvernement local et gouvernance: de l'art de bien distinguer les termes*. Démocratie et management local: Ires Rencontres Internationales. R. Le Duff and J.-J. Rigal. Paris, Dalloz: 597.

Vérificateur général du Québec (2004). "Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004, Tome 2: Rapport de vérification concernant la gestion du projet de prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval." Page consultée le 30 mars, 2011, [en ligne]
http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2003-2004-T2/fr_Rapport2003-2004-T2-AnnexeA.pdf.

Vérificateur général du Québec (2009). "Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009, tome II: Planification du transport et de l'aménagement dans la région métropolitaine de Montréal." Page consultée le 2 mars, 2011, [en ligne]
http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2008-2009-T2/fr_Rapport2008-2009-TII-Chap03.pdf.

Ville de Montréal (2008). "Plan de transport." Retrieved 8 juillet, 2010, [en ligne]
http://servicesenligne2.ville.montreal.qc.ca/sel/publications/htdocs/porteaccespublication_Fr/porteaccespublication.jsp?systemName=68235660.

Ville de Montréal (2011). "Budget 2011 de la Ville de Montréal." Page consultée le 2 mars, 2011, [en ligne]
http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/service_fin_fr/media/documents/00-budget-2011.pdf.

Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. New York, The Free Press.

Wrong, D. H. (1988). *Power: Its Forms, Bases, and Uses*. Chicago, University of Chicago Press.

Willis, J. W. (2007). *Foundations of Qualitative Research: Interpretive and Critical Approaches*. Thousand Oaks, Sage Publications.

Xu, M., A. Ceder, et al. (2010). "Mass transit systems of Beijing: governance evolution and analysis." *Transportation* 37(5): 709-729.

Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousands Oaks, Sage Publications.

Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousands Oaks, Sage Publications.

10 Annexes

10.1 Annexe A — Liste des lois (23) susceptibles d'avoir un impact sur le contrôle du métro de Montréal

Toutes les lois avaient valeur officielle le 1^{er} novembre 2010.

- 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)

10.2 Annexe B — Carte des zones tarifaires de l'AMT



INTÉGRATION TARIFAIRE Zones tarifaires pour les titres mensuels métropolitains

Tarifs 2011

	Titre osé	Tarif ordinaire	Tarif étudiant ¹	Tarif réduit ¹
Zone 1	TRAM 1	82,00\$	65,50\$	49,00\$
Zone 2	TRAM 2	96,00\$	77,00\$	57,50\$
Zone 3	TRAM 3	113,00\$	90,50\$	66,00\$
Zone 4	TRAM 4	123,00\$	96,50\$	74,00\$
Zone 5	TRAM 5	142,00\$	114,00\$	85,00\$
Zone 6	TRAM 6	171,00\$	137,00\$	102,50\$
Zone 7	TRAM 7	197,00\$	158,00\$	118,00\$
Zone 8	TRAM 8	225,00\$	180,00\$	135,00\$

¹ Étudiant de 18 à 25 ans
1,50 fois le tarif, étudiants de moins de 18 ans

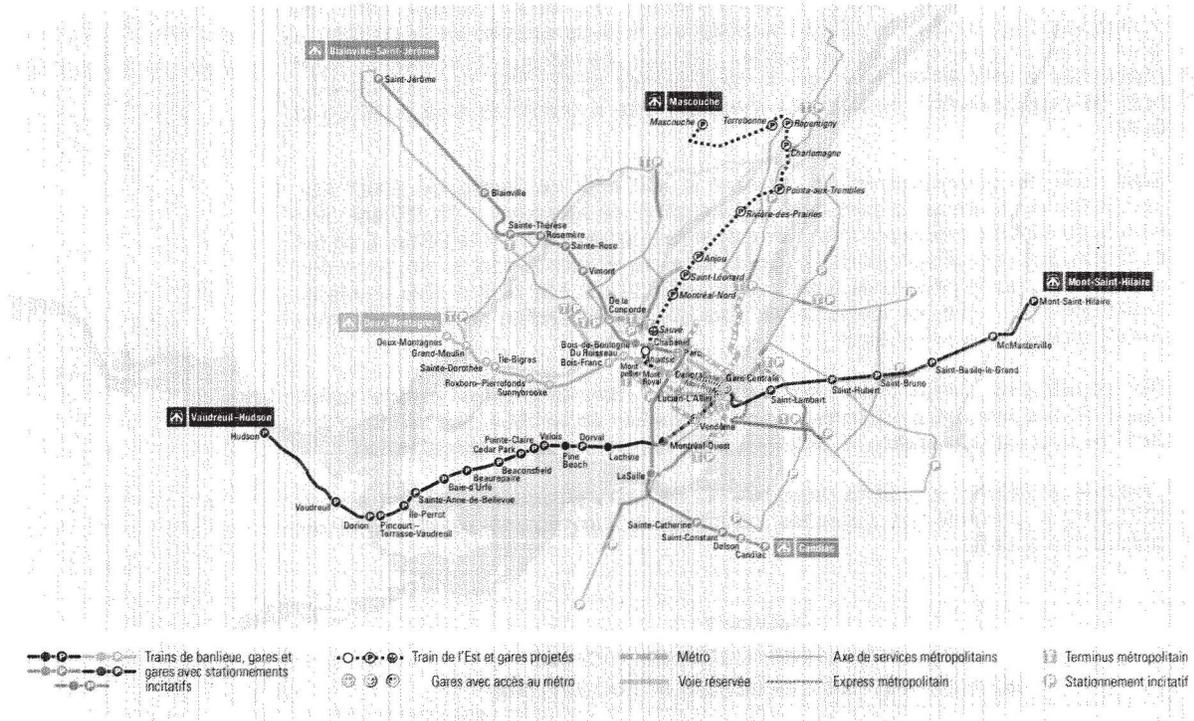
Note : Les tarifs réduit et étudiant, métropolitain sont offerts sur carte OPUS avec photo. Étudiants : dès le 31 octobre de l'année en cours.

- Express métropolitain
- Trains de banlieue
- Métro
- Territoire des organismes de transport
- Limites des municipalités
- Limites de l'AMT
- Intégration tarifaire hors-territoire

Novembre 2010

Source : AMT, 2011.

10.3 Annexe C — Plan du réseau de trains de banlieue de l'AMT



Source : AMT, 2011.

10.4 Annexe D — Règle de partage du déficit métropolisable selon l'entente de principe effectuée entre la CMM et le MTQ

6. Selon la proposition, le déficit « métropolisable » qui serait partagé entre les partenaires comprendrait le déficit d'exploitation, la dette actuelle de la STM et la dette future. Le gouvernement du Québec verserait une subvention annuelle afin de compenser la Ville de Montréal pour la dette passée de la CUM. Les municipalités hors de l'agglomération de Montréal n'auraient pas à contribuer à la dette de la CUM.

Cette aide du gouvernement du Québec, si elle était de l'ordre de 8,147 M\$, permettrait de ramener la part de l'agglomération de Montréal à 25,137 M\$, soit 64,3 % du déficit « métropolisable » en moyenne pour la durée de l'entente. Il en est de même pour les villes hors de l'agglomération de Montréal, dont la moyenne des contributions, sur la période de 5 ans, serait de 5,821 M\$, soit 14,9 %. Ces montants seront partagés entre les municipalités hors de l'agglomération de Montréal selon l'achalandage de leurs résidents.

Par conséquent, l'importance des contributions des différentes parties serait inférieure aux demandes exprimées au comité avisier de la CMM, soit un maximum de 67 % pour l'agglomération de Montréal et 20 % pour les autres municipalités.

L'Annexe 2 intitulée « Impacts financiers du scénario proposé – Montant annuel 2007-2011 » présente les nouvelles contributions. Un résumé est présenté au tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2

IMPACTS FINANCIERS DU SCÉNARIO PROPOSÉ				
MOYENNE 2007-2011 (EN MILLIONS DE DOLLARS) (M\$)				
	Situation actuelle		Proposition	
	Montant (M\$)	%	Montant (M\$)	%
Montréal	35,954 M\$	91,9%	25,137 M\$	64,3 %
Laval*	1,350 M\$	3,5%	1,641 M\$	4,2 %
Longueuil**	0,500 M\$	1,3%	2,539 M\$	6,5 %
Couronne Nord	0 M\$	0%	0,836 M\$	2,1 %
Couronne Sud	0 M\$	0%	0,805 M\$	2,1 %
Gouvernement du Québec	1,300 M\$	3,3%	8,147 M\$	20,8 %
TOTAL métro :	39,104 M\$	100%	39,105 M\$	100 %

14,9 %

* Une contribution annuelle de 1,5 M\$ est estimée pour Laval selon l'entente signée avec Montréal. Un montant de 0,750 M\$ a été prévu pour 2007.

** Selon l'hypothèse à l'effet que le gouvernement du Québec aurait continué à verser une compensation annuelle de 1,3 M\$ à Longueuil.

7. La contribution totale des municipalités hors de l'agglomération de Montréal serait préétablie et fixe pour la période de l'entente, soit les cinq années. Le tableau 3 ci-dessous indique le total de leur contribution pour chacune de ces années. Toutefois, la répartition entre les municipalités hors de l'agglomération de Montréal pourrait varier si des informations plus récentes deviennent disponibles sur l'achalandage des résidents de chacune des municipalités (ex. : enquête origine-destination 2008 ou enquête spécifique sur l'utilisation du métro). Les municipalités hors de l'agglomération de Montréal devront convenir si elles souhaitent procéder à un tel exercice ou conserver les contributions préétablies, indiquées au tableau 2, pour la période de cinq ans.

Tableau 3

CONTRIBUTION DES MUNICIPALITÉS HORS DE L'AGGLOMÉRATION DE MONTRÉAL AU DÉFICIT DU MÉTRO (EN MILLIONS DE DOLLARS) (M\$)						
Année	2007	2008	2009	2010	2011	Moyenne 2007-2011
Montant	3,939 M\$	4,336 M\$	5,393 M\$	7,109 M\$	8,322 M\$	5,821 M\$

8. Laval, Longueuil et les municipalités des couronnes verseraient leurs contributions seulement à compter de 2008 considérant que les budgets municipaux de 2007 sont adoptés. Les parties conviennent que la contribution prévue pour l'année 2007 sera répartie également sur les quatre années suivantes. Ainsi, le tableau 4 ci-dessous présente les versements de ces municipalités au déficit du métro pour chacune des années à partir de 2008.

Tableau 4

VERSEMENT DES MUNICIPALITÉS HORS DE L'AGGLOMÉRATION DE MONTRÉAL AU DÉFICIT DU MÉTRO (EN MILLIONS DE DOLLARS) (M\$)					
Année	2008	2009	2010	2011	Moyenne 2007-2011
Montant	5,320 M\$	6,378 M\$	8,094 M\$	9,307 M\$	5,821 M\$

9. L'AMT, qui détient l'expertise, notamment pour les trains de banlieue, percevrait les sommes de Laval, Longueuil, des autorités organisatrices de transport en commun des couronnes et des municipalités ne faisant pas partie d'une AOT mais ayant un achalandage dans le métro (à valider) pour les verser à la Société de transport de Montréal (STM). Le mécanisme de suivi et de facturation devra être convenu entre les parties. Cette mesure est transitoire jusqu'à l'établissement de nouvelles règles de gouvernance.

Source : CMM, 2007.

10.5 Annexe E — Pouvoirs décisionnels relatifs au financement du métro de Montréal

Acronymes utilisés dans cette section

LAMT	Loi sur l'Agence métropolitaine de transport
LAP	Loi sur l'administration publique
LAU	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
LCMM	Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal
LCV	Loi sur les cités et villes
LECCMCA	Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations
LSOFIL	Loi sur la Société de financement des infrastructures locales du Québec
LST	Loi sur les sociétés de transport
LT	Loi sur les transports
LCTC	Loi concernant la taxe sur les carburants
MSOFIL	Modalité de versement de l'aide financière de la Société de financement des infrastructures locales du Québec
PAGASTC	Programme d'aide gouvernementale à l'amélioration des services en transport en commun
PAGTAPH	Programme d'aide gouvernementale au transport adapté des personnes handicapées

1. Pouvoirs et devoirs de l'AMT

Rôle : Soutenir, développer, coordonner et promouvoir le transport collectif.

1.1. Financement du métro

1) Soutenir le métro (40M\$)

LAMT (49) L'Agence peut attribuer, aux conditions et selon les facteurs et les modalités qu'elle établit, une aide financière à la Société de transport de Montréal afin de compenser, en tout ou en partie, les coûts d'exploitation du métro. Cette aide financière est réputée faire partie des coûts du réseau de transport métropolitain.

2) TRAM métro (45M\$)

LAMT (42) L'Agence partage avec les autorités organisatrices de transport en commun les revenus provenant de la vente des titres de transport métropolitain [...] selon l'utilisation par les usagers de leurs réseaux respectifs.

3) Rabais tarifaire (4M\$)

Décret PAGTCP (26) Une subvention à la réduction des tarifs consentie aux usagers de

laissez-passer mensuels empruntant 2 réseaux est accordée à l'autorité organisatrice de transport en commun qui consent cette réduction et qui a signé une entente à cet effet avec le ministre des Transports.

Cette subvention est égale à 50 % de la réduction accordée aux usagers détenteurs de laissez-passer, jusqu'à concurrence de 25 % du prix du laissez-passer le moins élevé des autorités organisatrices de transport en commun qui participent à une telle entente.

4) Équipements et transport adapté (1M\$)

LST (5) Une société peut [...] offrir des services spécialisés dont, notamment, des services: 1° adaptés aux besoins des personnes à mobilité réduite.

5) Contribution supralocale FCATC (32M\$)

LCTC (2) Toute personne qui fait, de quelque façon que ce soit, l'acquisition au Québec d'un des carburants suivants à des fins autres que des fins de revente doit payer au ministre, sur chaque litre de ce carburant, une taxe égale à:

a) s'il s'agit de l'acquisition d'essence:

ii. 0,172 \$ le litre pour la période commençant après le 31 mars 2011 et se terminant avant le 1 avril 2012;

De plus, la taxe prévue au paragraphe a du premier alinéa est majorée de 0,03 \$ le litre lorsque l'essence est livrée sur le territoire de l'Agence métropolitaine de transport.

LCTC (55.2) Le ministre verse à l'Agence métropolitaine de transport, instituée par la Loi sur l'Agence métropolitaine de transport (chapitre A-7.02), le produit de la majoration de la taxe prévue au troisième alinéa de l'article 2 perçue en vertu de la présente loi.

Les versements sont effectués aux dates et selon les modalités convenues, déduction faite des remboursements et des frais de perception.

LT (88.9) La partie du produit de la majoration de la taxe sur les carburants applicable sur le territoire de l'Agence métropolitaine de transport, versé à cette dernière par le ministre du Revenu, qui excède de 0,015 \$ le litre, est distribuée:

1° aux organismes publics de transport en commun présents sur ce territoire pour financer les services de transport en commun qu'ils organisent;

2° aux municipalités locales qui contribuent, en vertu de la Loi sur l'Agence métropolitaine de transport (chapitre A-7.02), au financement du métro, à celui du transport métropolitain par autobus ou à celui des trains de banlieue et qui, tout en étant situées sur le territoire de l'Agence, ne sont pas visées au paragraphe 4° de l'article 88.7 et ne font pas partie du territoire d'un organisme public de transport en commun.

Les versements sont effectués suivant les modalités et conditions déterminées par le gouvernement sur recommandation du ministre des Transports. Ce dernier doit tenir compte des règles de partage approuvées par la Communauté métropolitaine de Montréal le 25 février 2010.

6) Prolongements

LAMT (27) L'Agence a [...] compétence sur tout prolongement du métro et, dans la mesure prévue par la présente loi, sur son financement et sur son exploitation.

LAMT (47) L'Agence planifie, réalise et exécute, aux conditions fixées par le gouvernement, tout prolongement du réseau de métro et toute infrastructure de transport en commun terrestre guidé. Un représentant de la Société de transport de Montréal est membre d'office des comités mis en place par l'Agence relativement à tout prolongement du réseau de métro et nécessitant son expertise comme exploitante.

L'Agence peut exproprier sur son territoire tout bien nécessaire au prolongement du réseau de métro. Elle doit céder à la Société de transport de Montréal, dès la fin des travaux ou à la date fixée par le gouvernement, tous les biens nécessaires au tunnel, aux voies, aux quais, aux garages des voitures de métro, aux ateliers et aux postes de redressement ou de ventilation. Elle doit aussi céder à la société de transport en commun concernée, selon le territoire où est situé le bien, tous les autres biens acquis sauf ceux déclarés métropolitains.

PACTCP (1) L'Agence peut [...] recevoir les subventions prévues à l'article 7, lorsque ces subventions visent le prolongement du métro et que l'Agence n'a pas autorisé une société à réclamer directement tout ou partie de telle subvention.

PACTCP (7) Une subvention, égale à 100 % des dépenses admissibles, est accordée, jusqu'à concurrence des montants autorisés, pour le prolongement du réseau de métro ainsi que l'acquisition des biens immeubles nécessaires pour réaliser ces ouvrages. Toutefois, le gouvernement doit autoriser tel prolongement du réseau de métro.

Cette approbation est conditionnelle à la conclusion d'une entente, avant le début de tous travaux à l'extérieur du territoire de la Ville de Montréal, entre la Société de transport de Montréal et l'autorité organisatrice de transport en commun du territoire concerné fixant les conditions d'exploitation ou, à défaut, à un décret du gouvernement adopté en vertu du troisième alinéa de l'article 50 de la Loi sur l'Agence métropolitaine de transport.

Une subvention, égale à 75 % des dépenses admissibles, est accordée, jusqu'à concurrence des montants autorisés, pour le maintien et l'amélioration des services du réseau de métro. La subvention est versée pour l'achat et le remplacement, à l'état neuf, des véhicules de service, pour l'acquisition, le remplacement ou la réparation des voitures de métro et des équipements, de même que pour la réparation des infrastructures du réseau de métro.

1.2. Approbation de documents budgétaires et stratégiques

L'AMT n'a pas à approuver de documents en la matière.

1.3. Désignation de dirigeants

L'AMT n'a pas à désigner de dirigeants en la matière.

2. Pouvoirs et devoirs de la CMM

Rôle : Planifier, coordonner et financer les activités faisant parties de ses compétences, dont le transport en commun.

2.1 Financement du métro

La CMM ne finance pas directement les activités et les infrastructures de la STM.

2.2 Approbation de documents budgétaires et stratégiques

7) Budget de l'AMT

LAMT (60) L'Agence a l'obligation de préparer et d'adopter un budget d'exploitation chaque année. Le budget de l'Agence est soumis, pour approbation, au conseil de la Communauté métropolitaine de Montréal au plus tard le 15 novembre.

Malgré le défaut d'approbation du conseil de la Communauté métropolitaine de Montréal, le budget de l'Agence entre en vigueur le 1 janvier qui suit.

8) Plan stratégique de l'AMT (première approbation)

LAMT (77) L'Agence doit transmettre au conseil de la Communauté métropolitaine de Montréal, pour approbation, copie de son plan stratégique de développement ainsi que de ses ajustements et révisions dans les 30 jours de leur production.

9) PTI de l'AMT + prolongements

LAMT (78) L'Agence doit, chaque année après consultation de la Communauté métropolitaine de Montréal, produire un programme de ses immobilisations, comprenant les immobilisations relatives au prolongement du métro, pour les trois exercices financiers subséquents.

10) Budget de la CMM

LCMM (161) La Communauté doit préparer et adopter par un vote à la majorité des 2/3 des voix exprimées un budget chaque année.

11) PMAD

LAU (2.26) Toute communauté métropolitaine doit se doter des outils visant à assurer le suivi et la mise en œuvre du plan métropolitain et à évaluer les progrès réalisés vers l'atteinte des

objectifs qui y sont exprimés et la réalisation des actions qui y sont proposées.

Son conseil doit adopter un rapport biennal sur ces sujets. Le secrétaire transmet copie de ce rapport au ministre.

12) Plan stratégique de la STM

LCMM (158) La Communauté a compétence pour 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.

À ce titre, [...] elle approuve les plans stratégiques de développement des sociétés de transport en commun de son territoire.

13) PTI métro

LCMM (158) La Communauté a compétence pour 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.

À ce titre, [...] elle approuve la partie du programme des immobilisations de la Société de transport de Montréal spécifique aux immobilisations afférentes au réseau de métro, de même que tout emprunt de plus de cinq ans décrété par la société pour ce réseau lorsque le terme de remboursement est de plus de cinq ans.

La décision d'approuver la partie du programme des immobilisations ou un emprunt pour le réseau de métro est prise à la majorité des 2/3 des voix exprimées. En cas de refus d'approbation, la proposition ayant fait l'objet de ce refus peut, si un délai d'au moins 15 jours s'est écoulé, être soumise à nouveau au conseil de la Communauté; une majorité simple des voix exprimées est alors suffisante pour approuver cette proposition.

2.3. Désignation de dirigeants

14) Trois (3) membres du CA de l'AMT

LAMT (5) Les affaires de l'Agence sont administrées par un conseil d'administration composé de sept membres. À l'expiration de leur mandat, les membres du conseil d'administration demeurent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou nommés de nouveau.

Le conseil d'administration est composé des personnes suivantes:

- 1° une personne que le conseil de la Communauté métropolitaine de Montréal désigne parmi ses membres représentant la Ville de Montréal;
- 2° une personne que le conseil de la Communauté métropolitaine de Montréal désigne parmi ses membres représentant la Ville de Longueuil ou la Ville de Laval;
- 3° une personne que le conseil de la Communauté métropolitaine de Montréal désigne parmi ses membres représentant les autres municipalités mentionnées à l'annexe III ou à l'annexe IV

de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal (chapitre C-37.01).

3. Pouvoirs et devoirs du MTQ

Rôle : Élaborer et proposer des politiques relatives aux transports pour le Québec.

3.1 Financement du métro

15) Subventions gouvernementales

LT (4) Le ministre peut accorder des subventions pour fins de transport.

Il peut aussi faire vérifier par une personne qu'il désigne l'utilisation des subventions qu'il verse et la nature des dépenses reliées à ces subventions.

Il peut retenir, annuler ou diminuer le montant de tout ou partie des subventions d'un bénéficiaire qui ne respecte pas une condition ou une modalité établie pour l'attribution d'une subvention.

16) PAGASTC (52M\$)

Règlement sur le PAGASTC (8) L'autorisation et le versement des subventions sont effectués par le ministre des Transports. Toute situation particulière nécessitant l'utilisation de paramètres autres que ceux prévus au présent programme, tels que l'année de référence ou la méthode de calcul des coûts directs d'exploitation, doit faire l'objet d'une approbation gouvernementale préalable.

L'autorisation et le versement des subventions sont soumis aux conditions suivantes :

- a) la présentation préalable d'un Plan d'amélioration des services dont le contenu est défini par le ministre des Transports ;
- b) la conclusion préalable d'une entente de performance entre le MTQ, la municipalité et l'organisme de transport concerné ;
- c) la disponibilité des crédits ;
- d) la contribution municipale annuelle pour la durée du présent programme doit être égale ou supérieure à la contribution municipale de l'année de référence. Aux fins de l'établissement de la contribution municipale, est exclu l'apport exigé d'une municipalité pour la même année pour bénéficier de subventions en vertu d'un autre programme d'aide gouvernementale, à l'exclusion du Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes (D. 1152-2002, 02-09-25);
- e) les dépenses payées en vertu d'un autre programme de subvention ne sont pas admissibles aux subventions du présent programme d'aide.

17) PAGTAPH (40M\$)

Décret PAGTAPH (1.3) Pour être admissibles aux subventions gouvernementales versées

dans le cadre de ce programme d'aide, les services de transport adapté doivent avoir été préalablement reconnus par le ministre des Transports, conformément aux dispositions décrites dans les modalités du programme d'aide établies par la ministre des Transports.

Décret PAGTAPH (4.3) Pour les nouveaux services de transport adapté qui seront autorisés à partir de 2009 et ceux qui ont moins de 3 ans d'existence, le ministre des Transports doit approuver annuellement le budget du service et sa contribution ne peut excéder 75% des dépenses reconnues admissibles, conformément aux modalités d'application du Programme d'aide gouvernementale au transport adapté aux personnes handicapées (D. 654-2009; 09-06-04) établies par le ministre des Transports.

Décret PAGTAPH (6.2) Les subventions gouvernementales sont conditionnelles au respect de la politique d'admissibilité au transport adapté.

18) PAGTCP (50-100%)

Décret PAGTCP (2) L'autorisation ou le versement de toute subvention aux immobilisations est soumis aux conditions suivantes:

- b) le projet est autorisé au préalable par le ministre des Transports;
- c) les crédits sont disponibles;
- d) la présentation préalable d'une étude des bénéfices et des coûts du projet, dont l'exigence et le contenu sont définis par le ministre des Transports selon les catégories de projets qu'il détermine;
- e) la présentation préalable de toute autre étude ou analyse exigée par le ministre des Transports;
- f) la conformité d'un projet de développement aux orientations gouvernementales d'aménagement pour le territoire où il sera réalisé;
- g) le respect des accords intergouvernementaux de libéralisation des marchés auxquels le gouvernement du Québec souscrit;
- h) le respect de toute règle ou politique d'achat approuvée par le Conseil du trésor;

3.2. Approbation de documents budgétaires et stratégiques

19) PTI de l'AMT

LAMT (80) Ce programme [PTI] doit être transmis au ministre, pour approbation, au plus tard le 31 octobre précédant le début du premier exercice financier que vise le programme.

20) Plan stratégique de l'AMT (approbation ultime)

LAMT (77) Le conseil de la Communauté métropolitaine de Montréal transmet au ministre, pour approbation, le plan stratégique de développement du transport métropolitain révisé, dans les délais prévus à l'article 161, ainsi que ses ajustements, dans les 60 jours suivant leur réception.

3.3. Désignation de dirigeants

Le MTQ n'a pas à désigner de dirigeants en la matière.

4. Pouvoirs et devoirs la SOFIL

Rôle : Verser une aide financière pour contribuer à la réalisation de projets d'infrastructures.

4.1. Financement du métro

21) Subventions et aide financière

LSOFIL (5) Pour la réalisation de sa mission, la Société peut:

- 1° verser des subventions;
- 2° accorder toute autre aide financière suivant la forme et aux conditions que le gouvernement peut déterminer par règlement.

LSOFIL (7) La Société ne peut accorder une aide financière sans l'autorisation:

[...]

2° du ministre des Transports à l'égard des projets d'infrastructures en matière de transport en commun et de voirie locale.

LSOFIL (10) L'aide financière peut être subordonnée à des conditions que seul le gouvernement détermine.

22) Service de la dette (49M\$)

MSOFIL (3) Le ministre des Transports répartit les fonds disponibles de la SOFIL pour les organismes visés à l'article 2 [dont fait partie les sociétés de transport].

En premier lieu, [...] le ministre des Transports détermine [...], pour la période de quatre ans, l'enveloppe disponible pour les sociétés de transport et celle disponible pour les autres organismes. Cette répartition s'effectue en fonction des données de l'achalandage de chacun des groupes pour l'année 2008. [...]

En second lieu, le ministre des Transports détermine, pour chacun des organismes, l'aide financière disponible annuellement :

a) pour l'année 2010-2011, le montant maximal disponible pour les sociétés de transport est réparti en proportion de l'achalandage total constaté pour chacune au cours des années 2006, 2007 et 2008 selon le tableau de l'achalandage des sociétés de transport transmis par l'Association du transport urbain du Québec au ministère des Transports le 14 décembre 2009. [...]

Pour chacune des années, l'enveloppe disponible de chacune des sociétés de transport est répartie comme suit : 42,4 % sous forme d'un remboursement du service de la dette et 58,6 %

sous la forme d'un paiement au comptant.

23) PAITC (75-85%)

MSOFIL (5) Le montant de toute subvention visée aux articles 7 à 13⁶⁰ est basé sur la dépense jugée admissible. Cette dépense ne peut excéder le coût d'un bien équivalent, tel qu'établi par le ministre des Transports. Le taux de subvention est égal à 85 %, sauf dans le cas de l'article 12 où le taux ne peut excéder 75 % de ce qui aurait été versé en capital pour l'acquisition de matériel roulant neuf.

4.2. Approbation de documents budgétaires et stratégiques

La SOFIL n'a pas à approuver de documents en la matière.

4.3. Désignation de dirigeants

La SOFIL n'a pas à désigner de dirigeants en la matière.

5. Pouvoirs et devoirs de la STM

Rôle : Développer et exploiter un réseau intégré de transport.

5.1. Financement du métro

Il n'est pas inscrit de manière concrète, dans la loi est dans les documents officiels de la STM, le pourcentage de chaque source de revenus qui sera attribué directement au métro. La STM recueille les revenus dans une seule et même cagnotte, pour ensuite répartir cette somme dans diverses composantes quant à l'exploitation et aux immobilisations de l'infrastructure⁶¹.

24) Revenus-clients (457M\$)

LST (90) Une société établit, par règlement, différents titres de transport et en fixe les tarifs selon les modalités et pour les catégories d'usagers qu'elle détermine.

25) Autres revenus (40M\$)

LST (160) La Société de transport de Montréal est autorisée à fournir, contre rémunération, tous services et tous biens aux fins de la construction, de l'aménagement et de la réfection d'infrastructures, d'équipements et de matériel roulant reliés au réseau de métro ainsi qu'à leur gestion et à leur administration.

Elle peut aussi requérir du registraire des entreprises la constitution, par statuts, d'une personne morale dont l'objet consiste à offrir, contre rémunération, les biens et services visés au premier

⁶⁰ Seuls les articles 10 à 12 concernent le métro : 10) Maintient et amélioration des services du réseau de métro; 11) Modification visant à améliorer, pour les clientèles à mobilité réduite, l'accès à un service régulier de transport; 12) Prolonger la durée de vie utile des voitures de métro.

⁶¹ Voir le budget 2011 de la Société de transport de Montréal pour plus de détails.

alinéa pour tout mode de transport collectif. Cette personne morale peut contracter au Québec ou à l'étranger avec toute personne et tout gouvernement, un de ses ministères, un de ses organismes ou un de ses mandataires.

5.2. Approbation de documents budgétaires et stratégiques

La STM n'a pas à approuver de documents en la matière.

5.3. Désignation de dirigeants

La STM n'a pas à désigner de dirigeants en la matière.

6. Pouvoirs et devoirs des municipalités locales hors de l'agglomération de Montréal

Rôle : Elles ne possèdent pas un rôle déterminant, car elles agissent par le conseil d'agglomération en matière de transport en commun sur l'île de Montréal.

6.1. Financement du métro

26) Entente sur le déficit métropolisable (8M\$)

LAMT (48) Les municipalités qui font partie du territoire de l'Agence et qui sont situées à l'extérieur du territoire de l'agglomération de Montréal sont tenues de contribuer au financement du métro pour les années 2007 à 2011. Le montant annuel de la contribution de chaque municipalité est établi conformément à l'entente de principe concernant les règles de partage du déficit du métro approuvée par la résolution numéro CC07-009 adoptée par le conseil de la Communauté métropolitaine de Montréal le 22 février 2007 et jointe à cette résolution.

6.2. Approbation de documents budgétaires et stratégiques d'organisations liées au métro

Les municipalités locales hors de l'agglomération de Montréal n'ont pas à approuver de documents en la matière.

6.3. Désignation de dirigeants

27) Quatorze (14) membres du CA de la CMM

LCMM (4) Les affaires de la Communauté sont administrées par un conseil de 28 membres composé des personnes suivantes:

[...]

2° le maire de la Ville de Laval et deux personnes que le conseil de la ville désigne parmi ses autres membres;

3° le maire de la Ville de Longueuil et deux personnes que le conseil d'agglomération de celle-ci désigne parmi les membres du conseil ordinaire de la ville et ceux des conseils des autres municipalités dont le territoire est compris dans l'agglomération prévue à l'article 6 de la Loi

sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations;

4° (*paragraphe abrogé*);

5° quatre maires désignés parmi ceux des municipalités dont le territoire est compris à la fois dans celui de la Communauté et dans celui d'une municipalité régionale de comté mentionnée à l'annexe III;

6° quatre maires désignés parmi ceux des municipalités dont le territoire est compris à la fois dans celui de la Communauté et dans celui d'une municipalité régionale de comté mentionnée à l'annexe IV.

7. Pouvoirs et devoirs de l'agglomération de Montréal

Rôle : Administrer des services communs aux municipalités de l'agglomération, dont le transport en commun.

7.1. Financement du métro

28) Cotisation (388M\$)

LECCMCA (118.79) Toute dépense faite par la municipalité centrale dans l'exercice d'une compétence d'agglomération est financée par des quotes-parts payées par les municipalités liées de l'agglomération.

LECCMCA (118.80) Les dépenses d'agglomération sont réparties entre les municipalités liées en proportion de leur potentiel fiscal respectif établi selon les règles que prescrit le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

LECCMCA (118.81) Le conseil d'agglomération peut, par un règlement assujéti au droit d'opposition prévu à l'article 115, prévoir les modalités de l'établissement des quotes-parts et de leur paiement par les municipalités liées.

LECCMCA (118.82) Lorsqu'il s'agit de financer la dépense d'agglomération constituée par la contribution de la municipalité centrale au financement des dépenses de la Société de transport de Montréal, l'article 488 de la Loi sur les cités et villes (chapitre C-19) s'applique à chaque municipalité liée comme si la quote-part était une somme payable directement à la Société.

LCV (488) Toute municipalité sur le territoire de laquelle une société de transport en commun a compétence en vertu de la Loi sur les sociétés de transport en commun (chapitre S-30.01) peut, aux fins de payer les sommes qu'elle doit à cette société, imposer une taxe générale ou spéciale basée sur l'évaluation des biens-fonds imposables.

7.2. Approbation de documents budgétaires et stratégiques

29) Budget de la STM

LST (114) Les villes sont garantes des obligations et des engagements de la société dont le territoire comprend, en tout ou en partie, le leur.

Les municipalités dont le territoire est compris dans une agglomération visée à l'article 1 sont solidairement responsables des obligations et des engagements de la société dont le territoire correspond à l'agglomération.

LST (116) Une société dépose pour adoption avant le 1 novembre de chaque année, à la ville, son budget pour l'exercice financier suivant et l'informe des tarifs qui seront en vigueur au cours de la période couverte par son prochain budget. Un budget doit prévoir une réserve d'au plus 1,5% des dépenses pour rencontrer les frais imprévisibles d'administration et d'exploitation. Un budget adopté entre en vigueur le 1 janvier qui suit.

30) PTI de la STM

LST (134) La société transmet, pour approbation, le programme [PTI] à la ville au plus tard le 31 octobre précédant le début du premier exercice financier qu'il vise. Elle en transmet également copie au ministre au plus tard à la même date.

7.3. Désignation de dirigeants

31) Dix (10) membres du CA de la STM

LST (8) Le conseil d'administration de la Société de transport de Montréal se compose de 7 à 10 membres désignés comme suit:

1° la Ville de Montréal, agissant par son conseil d'agglomération, en désigne un maximum de sept parmi les membres de son conseil ordinaire et des conseils des autres municipalités dont le territoire est compris dans l'agglomération;

2° la Ville de Montréal, agissant par son conseil d'agglomération, en désigne trois parmi les résidents de l'agglomération, dont deux usagers des services de transport en commun et un usager des services adaptés aux besoins des personnes handicapées.

La désignation de deux usagers des services de transport en commun prévue au paragraphe 2° du premier alinéa doit notamment permettre de faire accéder au conseil d'administration au moins une personne âgée de moins de 35 ans lors de sa nomination.

32) Quatorze (14) membres du CA de la CMM

LCMM (4) Les affaires de la Communauté sont administrées par un conseil de 28 membres composé des personnes suivantes:

1° le maire de la Ville de Montréal et 13 personnes que le conseil d'agglomération de celle-ci désigne parmi les membres du conseil ordinaire de la ville et ceux des conseils des autres municipalités dont le territoire est compris dans l'agglomération prévue à l'article 4 de la Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations (chapitre E-20.001).

8. Pouvoirs et devoirs du gouvernement du Québec

Rôle : Définir les orientations de l'activité gouvernementale et diriger l'administration de l'État.

8.1. Financement du métro

Le gouvernement du Québec ne finance pas directement les activités et les infrastructures de la STM, il procède plutôt par l'entremise de l'AMT.

8.2. Approbation de documents budgétaires et stratégiques

33) Plan d'investissement de la SOFIL

LSOFIL (8) Le ministre des Finances, le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et le ministre des Transports soumettent conjointement au gouvernement pour approbation, au plus tard le 1 mars de chaque année, un plan d'investissements qu'ils déposent préalablement au Conseil du trésor.

34) Plan stratégique du MTQ

LAP (10) Chaque ministre transmet au gouvernement le projet de plan stratégique de son ministère et celui de tout organisme relevant de sa responsabilité au moins 60 jours avant la date où il entend en faire le dépôt à l'Assemblée nationale.

LAP (11) Chaque ministre dépose à l'Assemblée nationale le plan stratégique de son ministère et celui de tout organisme relevant de sa responsabilité.

35) Budget des dépenses du MTQ

LAP (44) Le Conseil du trésor est chargé de soumettre au gouvernement, à chaque année financière, un projet de budget de dépenses. À cette fin, le Conseil considère les implications budgétaires des propositions des ministères et des organismes.

LAP (46) Le président du Conseil du trésor dépose à l'Assemblée nationale les plans annuels de gestion des dépenses élaborés par chacun des ministres. Ces plans présentent, pour l'année financière concernée, les choix effectués dans l'allocation des ressources et les actions envisagées pour atteindre les objectifs fixés dans le plan stratégique.

8.3. Désignation de dirigeants

36) Sept (7) membres du CA de la SOFIL

LSOFIL (12) Les affaires de la Société sont administrées par un conseil d'administration composé de sept membres nommés par le gouvernement. Cinq membres sont des sous-ministres, sous-ministres associés ou sous-ministres adjoints nommés en vertu de la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1). Deux autres sont membres du conseil d'une municipalité et sont nommés après consultation des représentants du milieu municipal, dont ceux de l'Union des municipalités du Québec et de la Fédération québécoise des municipalités locales et régionales.

37) Quatre (4) membres du CA de l'AMT

LAMT (5) Les affaires de l'Agence sont administrées par un conseil d'administration composé de sept membres. À l'expiration de leur mandat, les membres du conseil d'administration demeurent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou nommés de nouveau.

Le conseil d'administration est composé des personnes suivantes:

4° quatre personnes nommées par le gouvernement.



D0198569 3