

LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE ET LE TRANSPORT URBAIN DURABLE

Par **Mario Carrier**, Professeur, École supérieure d'aménagement du territoire et de développement régional, Université Laval • mario.carrier@esad.ulaval.ca

Jean Mercier, Professeur, Département de science politique, Université Laval
• jean.mercier@pol.ulaval.ca

Et **Fanny Tremblay-Racicot**, Étudiante au doctorat en études urbaines, Temple University, États-Unis • fracicot@hotmail.com

RÉSUMÉ L'État du Massachusetts et le Québec sont membres de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada. Dans le cadre de cette conférence, un plan d'action visant les transports et la qualité de l'air a été adopté en 2008. En nous appuyant sur des entrevues menées à Boston et à Montréal avec des responsables dans le domaine du transport, nous avons fait une première étude empirique de ce plan en nous penchant plus particulièrement sur le choix des instruments de politiques publiques, un thème qui a pris de l'importance au cours des quinze dernières années en matière de gouvernance urbaine durable et de réduction des gaz à effet de serre. À partir d'un modèle de choix des instruments de politiques publiques environnementales que nous avons développé, basé sur les perceptions de légitimité et d'information des répondants, il se dégage surtout de grandes ressemblances dans la gouvernance du transport durable des deux villes.

ABSTRACT The Commonwealth of Massachusetts and Quebec are both members of the Conference of New England Governors and Eastern Canadian Premiers. Under the auspices of this Conference, an action plan regarding transportation and air quality was adopted in 2008. On the basis of interviews conducted in Boston and Montreal with decision-makers in the transportation sector, the authors carried out an initial empirical study of this plan; to this end, they scrutinized the choice of public policy instruments, a topic of growing importance over the last 15 years in relation to sustainable urban governance and greenhouse gas emission reductions. Working from a model of environmental policy instrument choices developed by the authors and based on interviewees' perceptions of legitimacy and information, the analysis provides evidence, above all, of major resemblances in the governance of sustainable transportation in both cities.

Pour citer cet article : Carrier, M., J. Mercier et F. Tremblay-Racicot (2011). « La gouvernance environnementale et le transport urbain durable », *Télescope*, vol. 17, n° 2, p. 209-227.

Le transport durable dans les villes est un cas particulièrement intéressant de gouvernance urbaine et de choix d'instruments de politiques publiques. L'enjeu est de taille, car la moitié de l'humanité vit dans les villes et le secteur du transport est celui qui a connu le moins de progrès en termes de réduction des gaz à effet de serre (GES), comparativement au secteur industriel ou à celui de la production d'énergie. En raison de sa complexité et de la diversité du nombre d'acteurs impliqués, le transport urbain durable constitue un véritable défi de gouvernance. Lorsque l'on souhaite réduire les émissions de GES venant du transport urbain, autrement qu'au moyen de solutions exclusivement technologiques, pour entreprendre

des réformes de transport et d'aménagement dans les villes et les régions métropolitaines, la complexité de la tâche, et donc la complexité du choix des instruments de politiques publiques, s'accroît considérablement. On doit d'abord relever un défi sur le plan de l'administration publique, puisqu'il faut réussir à faire travailler de concert les responsables du transport et ceux de l'aménagement du territoire d'un même ordre de gouvernement. Dans ce défi du transport urbain durable, on compte un nombre élevé d'acteurs hétérogènes, acteurs parfois privés, parfois publics et parfois issus de la société civile. Dans le cadre du néo-institutionnalisme économique¹, une question stratégique se pose : quel rôle jouera la société civile et quel sera le partage des rôles entre les secteurs public et privé ?

Dans le présent article, nous abordons cette problématique à partir des résultats d'une étude traitant du choix et de l'efficacité des instruments de politiques publiques visant à réduire les émissions de GES dans deux États de l'est de l'Amérique du Nord, soit ceux du Québec et du Massachusetts. Membres de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada (CGNA/PMEC), ces deux États ont participé à l'élaboration du plan régional de la CGNA/PMEC pour la réduction des GES. Les résultats présentés concernent plus spécialement les instruments de politiques publiques employés pour arriver à un transport durable, les choix faits, par exemple, entre des mesures coercitives, comme l'imposition d'une taxe sur l'essence, et des mesures moins coercitives, comme la promotion des transports actifs. En Amérique du Nord, des politiques de transport durable semblent se traduire le plus souvent par un effort pour offrir des solutions de rechange à l'utilisation de l'automobile.

La question du transport urbain durable constitue l'un des volets d'une recherche² plus large qui porte sur la réduction des émissions de GES dans différents secteurs dont celui du transport.

■ LES INSTRUMENTS DE POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE TRANSPORT URBAIN DURABLE

Le concept d'instrument de politique publique étant au cœur de notre recherche, il est indispensable d'en fournir une définition dès le départ. À cette fin, nous retenons celle de Frédéric Varone (2000, p. 168) pour qui un instrument de politique publique est un moyen d'action par lequel un gouvernement « conduit des acteurs individuels et collectifs à prendre des décisions et à mener des actions qui sont compatibles avec les objectifs de la politique publique qu'il poursuit ».

Il existe différents types d'instruments de politiques publiques et certains auteurs les ont caractérisés. Parmi eux, nous en retiendrons deux qui se sont intéressés soit à les classer soit à analyser leur évolution dans le temps. Ainsi, dans

¹ Le néo-institutionnalisme économique est un courant de pensée et de recherche qui se penche sur l'encadrement institutionnel des activités économiques. Il est souvent associé aux économistes suivants : Ronald Coase, Douglass North et Oliver E. Williamson.

² Cette recherche a été subventionnée par le Conseil de recherche en sciences humaines (CRSH) du Canada en 2007.

son ouvrage désormais classique *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Lester M. Salamon souligne le passage d'instruments basés sur une relation hiérarchique ou verticale, entre gouvernants et gouvernés, vers des instruments plus indirects visant davantage à influencer les différents réseaux d'acteurs basés sur une relation qui est plus horizontale (Salamon, 2002, p. 12). Par ailleurs, en matière de classification des instruments de politiques publiques, c'est celle d'Evert Vedung (1998), *carrots, sticks and sermons*, exposée dans l'ouvrage du même nom, qui fait consensus auprès de plusieurs analystes. La classification de Vedung positionne les instruments de politiques publiques sur un continuum « coercitif-libre », selon le degré d'utilisation de l'autorité étatique, les plus coercitifs étant les *sticks*, et les moins, les *sermons*.

Dans le domaine de la gestion environnementale, comme c'est d'ailleurs le cas pour bon nombre d'objets de politique publique, il semble que « coopération » et « partenariat » soient en train de devenir les nouveaux mots clés remplaçant « réglementation » et « contrôle » (Harrison, 2001, p. 211), bien que la réglementation soit encore aujourd'hui au cœur de l'action gouvernementale. Toutefois, selon Gunningham (2005, p. 335), beaucoup reste à faire dans l'étude des instruments de politiques publiques en matière environnementale, car on ne connaît ni la direction précise ni les résultats de cette reconfiguration de la régulation qui fait place aux instruments dits de « seconde génération ». De plus, Gunningham considère que les chercheurs devraient s'attarder à offrir une meilleure compréhension quant à la combinaison des différents types d'instruments et des différentes institutions, selon divers problèmes environnementaux. À ce chapitre, l'enjeu de politique publique des transports urbains dits « durables » représente un cas très intéressant, car avec sa complexité, il fait appel à une panoplie d'instruments tentant de réguler un grand nombre d'acteurs hétérogènes.

Le secteur du transport constitue un véritable enjeu environnemental, notamment dans les pays industrialisés et nouvellement industrialisés. En effet, le transport occupe une place de premier plan dans les émissions totales de GES. Par exemple, il est le principal émetteur de GES au Québec, devançant les secteurs industriel et résidentiel avec 39 % du total, dont 80 % accaparé par le transport sur route (Transports Québec, 2007). En guise de comparaison, les émissions provenant des transports occupent la seconde place aux États-Unis avec 32 % des émissions totales, après la production d'énergie (Environmental Protection Agency, 2010, p. 32). La différence entre les deux, en termes de sources d'émissions, est en bonne partie attribuable à la plus grande importance des combustibles fossiles dans la production d'électricité aux États-Unis (Arel-Bundock et Martin, 2008, p. 3), alors que c'est l'hydroélectricité qui joue le plus grand rôle dans la production d'électricité au Québec.

Selon Boillat et Pini (2005, p. 21), nous assistons, en matière de transport, à un changement de paradigme qui se manifesterait par le passage d'une conception de la mobilité comme facteur de croissance économique et de bien-être (entre 1950 à 1980), à une conception de la mobilité qui devrait être maîtrisée car génératrice d'externalités sur l'environnement physique et sur le cadre de vie des citoyens (de 1980 à aujourd'hui).

Néanmoins, la mise en œuvre concrète des politiques de réduction de GES dans le domaine des transports urbains, qui requiert une panoplie de mesures intégrées et flexibles, s'avère ardue dans bon nombre de pays. Ainsi, selon la Conférence européenne des ministres des transports (CEMT, 2002, p. 3), bien que les pays de l'OCDE progressent dans l'établissement de mesures visant à réduire la congestion automobile, l'étalement urbain et les externalités négatives des pratiques de déplacement urbain, de graves difficultés persistent quant à la mise en application et à l'évaluation de ces politiques (CEMT, 2002, p. 3-4). Les difficultés de mise en œuvre des politiques visant à réduire les émissions de GES provenant des transports urbains seraient attribuables au fait qu'il faille mettre au point une combinaison d'instruments d'actions complémentaires devant être adoptés par des entités juridictionnelles distinctes (CEMT, 2002, p. 57-58). Par exemple, pour qu'un projet de redéveloppement urbain orienté vers les transports collectifs voie le jour dans un quartier, il faut parvenir à une coordination entre les départements d'aménagement du territoire, de la voirie et d'habitation d'une municipalité pour la planification et le réaménagement du quartier; à une concertation avec l'opérateur des transports collectifs pour une desserte adéquate; ainsi qu'à la participation d'acteurs privés pour le développement résidentiel et commercial. Un tel projet suppose donc une structure de cadres décisionnels rendant possible une coopération poussée en amont, entre institutions, juridictions et secteurs. De plus, pour que les projets de développement axés sur les transports collectifs dans une même région se multiplient, il faut non seulement une volonté politique au niveau municipal, car ce sont les municipalités qui possèdent les compétences en matière de zonage et de construction au niveau local, mais une coordination au niveau métropolitain et, idéalement, une aide financière provenant des paliers de gouvernements supérieurs. En ce sens, on pourrait parler d'une gouvernance entre acteurs gouvernementaux, tellement les intervenants publics sont diversifiés en termes de responsabilités (transports, environnement, aménagement du territoire, santé publique) et de juridiction (local, régional, subnational, national).

■ LE CADRE THÉORIQUE

Du point de vue de la théorie, cette étude vise à tester un modèle conçu par notre équipe de recherche dans le cadre d'une subvention du Conseil de recherche en sciences humaines et élaboré dans un document de travail intitulé *Legitimacy and Information Asymmetries: Explaining the Choice of Policy Instruments in Modern, Advanced Societies* (Groupe de travail IPP³, 2007). Ce modèle des asymétries d'information et de légitimité reprend en partie l'hypothèse émise par Pierre et Peters (2000) selon laquelle le choix des instruments est déterminé, en grande partie, dans les sociétés modernes et avancées, par le niveau d'asymétrie d'information en faveur des acteurs provenant de l'industrie et des organisations non gouvernementales (ONG), ainsi que par le niveau d'asymétrie de légitimité en faveur des acteurs gouvernementaux.

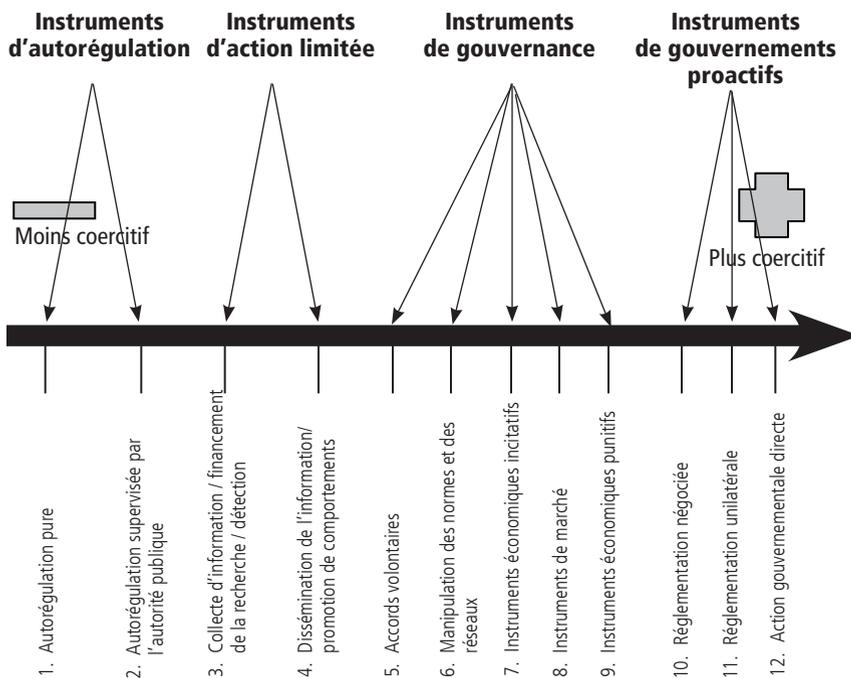
³ IPP : instruments de politiques publiques.

Au regard de la littérature portant sur les instruments de politiques publiques et compte tenu des besoins de la présente recherche qui porte sur les transports urbains durables, le cadre d'analyse proposé par le modèle des asymétries d'information et de légitimité semble particulièrement approprié. Ce modèle, qui propose à la fois une classification des instruments et un modèle expliquant le choix des instruments, prend en compte plusieurs éléments fondamentaux soulevés par les auteurs précédemment cités, dont la question du degré de coercition et celle des instruments de gouvernance. En outre, il permet de prédire et d'expliquer les choix d'instruments. Finalement, il a été développé spécifiquement sur la base des instruments de politique environnementale, ce qui le rapproche davantage de notre objet de recherche, soit les instruments de politiques en matière de transport urbain durable.

La spécification de la variable dépendante : le positionnement du choix des instruments sur un continuum coercitif-libre

Notre modèle des asymétries reprend un élément structurel de la typologie des instruments des *carrots, sticks and sermons* élaborée par Evert Vedung (1998, p. 30), à savoir que les instruments sont définis selon le niveau de coercition utilisé par l'autorité gouvernementale. Ainsi, les instruments peuvent être situés sur un continuum coercitif-libre (figure 1), allant de l'instrument le moins coercitif (l'autorégulation pure), lorsque les autorités gouvernementales n'interviennent à peu près pas, à l'instrument le plus coercitif (l'action gouvernementale directe), lorsque les autorités gouvernementales entreprennent elles-mêmes les actions qu'elles désirent voir réalisées.

FIGURE 1 : LES TYPES D'INSTRUMENTS DE POLITIQUES PUBLIQUES SELON UN CONTINUUM COERCITIF-LIBRE



Source : Inspiré de Groupe de travail IPP (2007).

La spécification des variables indépendantes

Le modèle des asymétries, présenté par notre équipe de recherche, sous-entend que dans les sociétés modernes le choix des instruments est déterminé par le niveau d'asymétrie d'information, souvent en faveur des acteurs provenant de l'industrie et des ONG, ainsi que par le niveau d'asymétrie de légitimité, le plus souvent au profit des acteurs gouvernementaux. Selon le postulat sur lequel le modèle se base, dans l'échange entre les acteurs non gouvernementaux et le gouvernement, l'avantage de l'information va aux premiers, alors que l'avantage de la légitimité va au gouvernement. Pour être en mesure d'agir de manière efficace en choisissant l'instrument adéquat à une situation particulière, le gouvernement a besoin de toute l'information dont il peut disposer. Dans l'éventualité où cet instrument doit être plus direct et coercitif, le gouvernement a besoin, cette fois, de plus de légitimité. Les deux acteurs se trouveraient en fait en situation de forte dépendance bilatérale, le gouvernement ayant la plupart du temps un avantage de légitimité, mais ayant souvent besoin d'information de la part d'autres acteurs

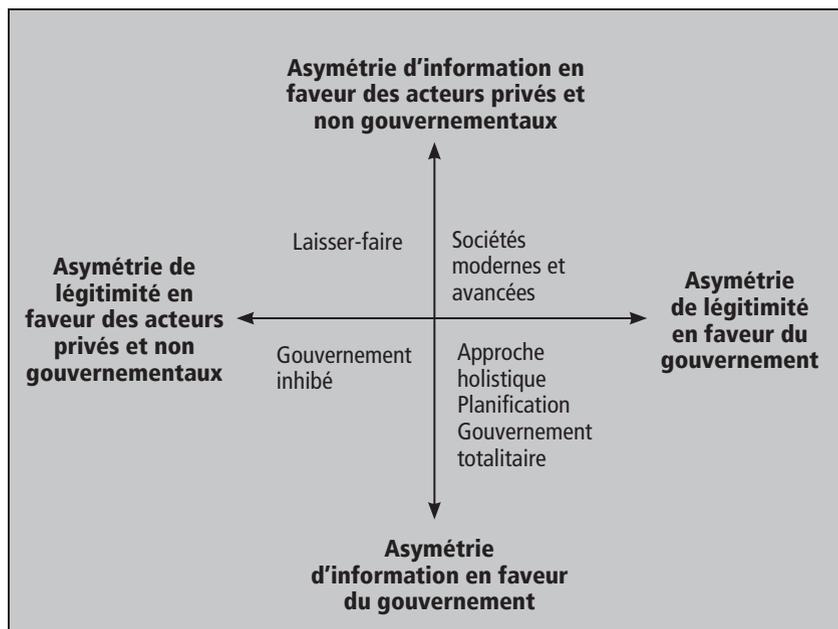
non gouvernementaux. C'est sur la base de cette position de départ que les deux entités entreprendraient le processus de négociation, qui mènera éventuellement le gouvernement à choisir certains instruments plutôt que d'autres.

Les interactions entre les variables dépendantes et indépendantes

Tel qu'il a été énoncé précédemment, notre modèle des asymétries suppose que le choix des instruments de politiques publiques est déterminé en fonction de deux variables structurelles, l'information et la légitimité, qui peuvent être considérées comme étant des éléments asymétriques positionnés sur un continuum.

Ainsi, l'information peut varier d'une asymétrie d'information en faveur des acteurs privés et non gouvernementaux (haut de la figure 2), à une asymétrie d'information en faveur des acteurs gouvernementaux (bas de la figure 2). De la même façon, la légitimité peut varier d'une légitimité en faveur des acteurs privés et non gouvernementaux (gauche de la figure 2), à une asymétrie de légitimité en faveur du gouvernement (droite de la figure 2).

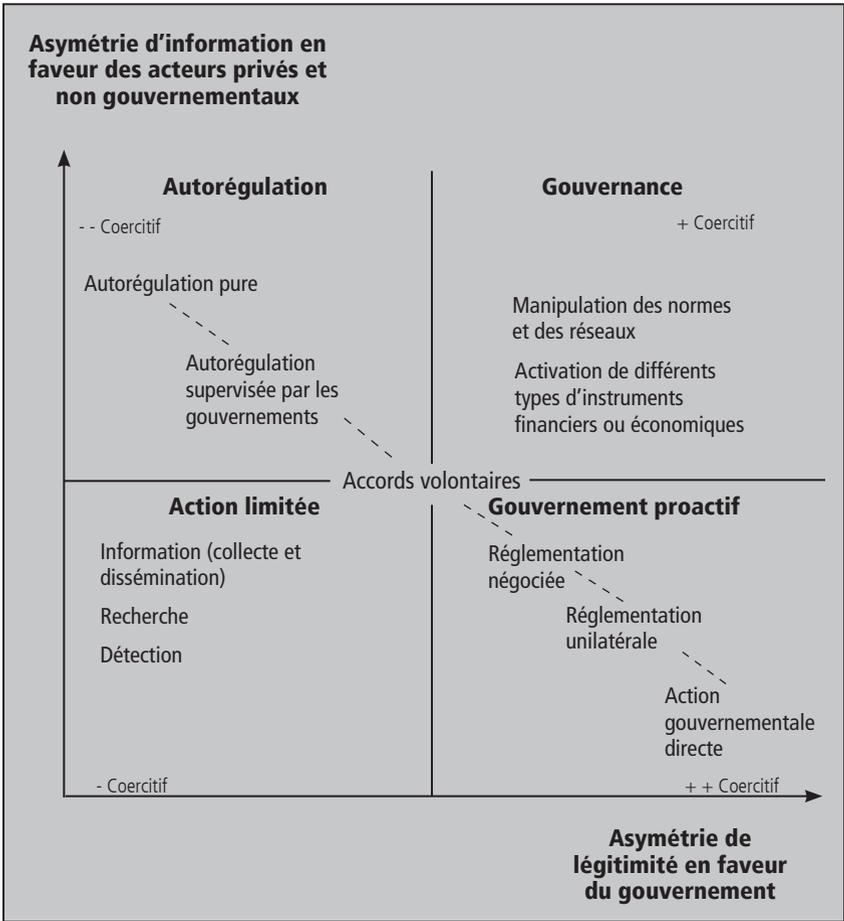
FIGURE 2 : L'ASYMÉTRIE D'INFORMATION ET DE LÉGITIMITÉ SOUS UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE



Source : Groupe de travail IPP (2007, p. 39).

Ces deux asymétries se combinent pour caractériser quatre différents types de sociétés, comme l'illustre la figure 2. Selon ce modèle, la configuration usuelle des sociétés modernes et avancées est une combinaison d'une certaine asymétrie d'information en faveur des acteurs privés et non gouvernementaux et d'une asymétrie de légitimité, le plus souvent favorable aux gouvernements. Puisque cette étude porte sur le choix des intervenants dans les sociétés modernes et avancées, les trois autres cas théoriques et historiques ne sont pas considérés par la figure 3.

FIGURE 3 : L'ASYMÉTRIE D'INFORMATION ET DE LÉGITIMITÉ DANS LES SOCIÉTÉS MODERNES ET AVANCÉES



Source : Groupe de travail IPP (2007, p. 40).

Quatre familles d'instruments

Trois des quatre possibilités illustrées dans la figure 2 ayant été éliminées, nous nous retrouvons dans la figure 3 avec quatre nouveaux quadrants à partir desquels nous postulons que les entreprises et les acteurs non gouvernementaux possèdent le plus souvent un certain avantage informationnel, et que le gouvernement dispose principalement d'un certain avantage de légitimité. Ces quadrants correspondent à quatre catégories de base des instruments de politiques publiques rattachés chacun à un idéal-type d'arrangement sociopolitique, soit l'autorégulation, l'action limitée, la gouvernance et le gouvernement proactif. Tous les instruments de politiques publiques liés aux quatre idéaux-types peuvent être identifiés selon l'intersection particulière entre ces deux variables, et chaque idéal-type représente un niveau distinct de coercition.

■ LA STRATÉGIE DE RECHERCHE

Le modèle théorique des asymétries d'information et de légitimité (Groupe de travail IPP, 2007) n'a pas encore à ce jour fait l'objet d'un test empirique élaboré. L'étude que nous présentons en constitue un premier test, qui s'appuie sur l'objet d'étude des transports urbains durables. En circonscrivant notre étude au choix d'instruments appartenant à différents idéaux-types d'intervention gouvernementale, nous serons en mesure de mieux les caractériser, et ce, particulièrement en ce qui a trait à leur niveau de coercition.

Selon notre hypothèse de recherche, et en nous référant à notre modèle, dans le secteur du transport, en raison de la complexité et du plus grand besoin de coordination dans ce secteur, le niveau d'asymétrie d'information serait *exceptionnellement en faveur des gouvernements*, comparativement aux secteurs de la grande entreprise et de la PME, et le niveau d'asymétrie de légitimité serait, comme le modèle le prévoit, favorable aux autorités publiques. Par conséquent, dans le domaine du transport, l'avantage de la légitimité, mais aussi celui de l'information iraient du côté des gouvernements.

Une étude de cas comparée

Les résultats présentés serviront donc à tester empiriquement le modèle des asymétries d'information et de légitimité, afin de mieux connaître les tenants et aboutissants du choix des instruments de politiques publiques en matière de transport urbain durable. Les observations porteront sur la perception de répondants impliqués dans le choix des instruments de politiques publiques adoptés à Boston et à Montréal par tout ordre de gouvernement (local, régional, infranational ou national). Le Massachusetts et le Québec ont été retenus comme cadres de comparaison parce qu'ils sont tous les deux membres de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada. Cette organisation intergouvernementale créée en 1973 regroupe six États américains et cinq provinces de l'Est canadien qui coopèrent à différentes politiques publiques d'intérêt commun (Fanjoy, 1990). Les membres de cette conférence ont adopté en 2001 le Plan d'action sur le changement climatique. La Conférence a également adopté

un plan d'action destiné spécialement aux transports, soit le Plan d'action visant les transports et la qualité de l'air (CGNA/PMEC, 2008). L'étude des instruments sélectionnés par les gouvernements à l'œuvre au Québec et au Massachusetts pour atteindre les objectifs de ce plan pourra être révélatrice de la réalité des États du Nord-Est de l'Amérique en ce qui a trait à la mise en œuvre des politiques environnementales en matière de transport urbain durable.

Aux fins de cette étude comparée, les villes de Boston et de Montréal ont été sélectionnées pour représenter respectivement l'État du Massachusetts et la province de Québec. Un tel choix a été fait, d'une part, parce que les deux villes sont les métropoles de leur gouvernement infranational et, d'autre part, parce que leur succès en termes de transports collectifs est comparable. En effet, la part modale des transports en commun représente environ 25 % des déplacements dans la région métropolitaine de Montréal et 35 % des déplacements dans la ville de Boston (Secrétariat aux enquêtes Origine-Destination métropolitaines, 2008, p. 5; U.S. Census Bureau, 2009), ce qui est bien supérieur aux moyennes nord-américaines. En outre, les deux villes présentent maintes similitudes historiques, structurelles, économiques et culturelles qui les placent souvent en vis-à-vis, notamment pour la recherche universitaire, l'industrie du savoir et même dans les championnats de division dans le sport professionnel (Munroe-Blum, 2008, p. 2). Centres maritimes commerciaux historiques, Montréal et Boston ont été fondées il y a près de quatre cents ans, à douze ans d'intervalle. Villes universitaires, elles entretiennent aujourd'hui des liens institutionnels et commerciaux importants, notamment dans la recherche en sciences de la vie, en design et dans les technologies de l'information et de la communication ainsi que dans les sciences « vertes », le design écologique et la technologie verte (Munroe-Blum, 2008, p. 3). En termes d'infrastructures de transport urbain, les deux villes sont l'hôte des premiers réseaux de transports publics dans leur État respectif.

La collecte des données, effectuée à Montréal et à Boston en 2008-2009, a consisté en vingt-six entrevues semi-dirigées, soit treize à Montréal et treize à Boston. Autant à Montréal qu'à Boston, huit de ces entrevues ont été conduites avec des acteurs gouvernementaux de divers paliers et cinq avec des spécialistes universitaires et des représentants d'ONG ou d'entreprise. Les acteurs ont été sélectionnés sur la base du mandat de leur organisation et de leur expertise, et ils ont été interrogés sur leurs perceptions des instruments mis en œuvre en matière de transport durable, ainsi que sur leurs perceptions des parts de légitimité et d'information en faveur des gouvernements et des acteurs non gouvernementaux. Le contenu des entretiens, qui ont été d'une durée moyenne variant de soixante à quatre-vingt-dix minutes, a été enregistré sous le sceau de la confidentialité et a fait l'objet d'une analyse quantitative à l'hiver 2010, au moyen du logiciel SPSS, jumelée à une analyse de contenu, qui nous a servi, notamment, à mieux saisir les aspects historiques et institutionnels des régions à l'étude.

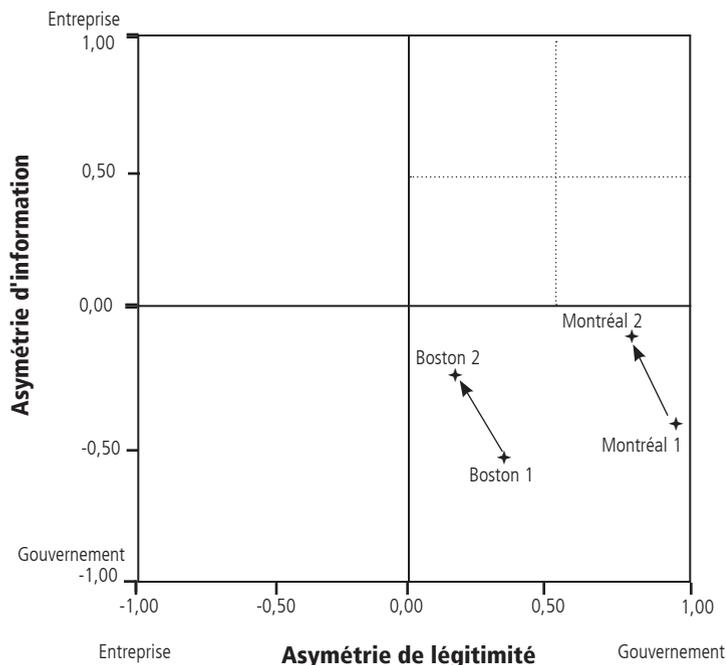
■ LES RÉSULTATS

La trajectoire de l'évolution des asymétries d'information et de légitimité selon la ville

La figure 4 illustre la trajectoire de l'évolution des asymétries d'information et de légitimité selon la ville. Dans un premier temps, il a été demandé aux répondants si l'un des acteurs impliqués, soit le gouvernement ou les entreprises et ONG, possédait un avantage de légitimité ou d'information. Dans un second temps, il leur a été demandé si cet avantage avait évolué dans le temps, et si oui, au profit de qui, des entreprises et des ONG ou du gouvernement. Ainsi, un point d'arrivée a d'abord été déterminé (Boston 2 ou Montréal 2) avant de lui attribuer un point de départ qui dépend de la réponse à la seconde question (Boston 1 ou Montréal 1). Il importe de noter qu'aucune échelle temporelle spécifique n'a été attribuée à la notion d'évolution. Il est possible d'imaginer que le point de départ pourrait être le moment où la problématique des GES est apparue à l'ordre du jour, ou bien le moment où c'étaient plutôt les problématiques de la congestion et de la qualité de l'air qui étaient à l'ordre du jour.

Ainsi, selon la figure suivante, les trajectoires des villes de Montréal et de Boston vont dans le même sens, c'est-à-dire que les gouvernements ont perdu un peu de légitimité au profit des entreprises et des ONG, alors que ces dernières ont aussi vu leur niveau d'information augmenter par rapport aux gouvernements. Cependant, bien que les trajectoires soient similaires, leur point de départ diffère quelque peu ; à Montréal, les gouvernements sont perçus comme possédant une plus forte légitimité qu'à Boston. Il n'en demeure pas moins qu'autant à Boston qu'à Montréal les réponses vont dans le sens d'une plus grande légitimité accordée aux gouvernements, ce qui est un élément nécessaire, selon notre modèle, pour qu'il y ait une possibilité d'intervention forte.

FIGURE 4 : LA TRAJECTOIRE DE L'ÉVOLUTION DES ASYMÉTRIES D'INFORMATION ET DE LÉGITIMITÉ À BOSTON ET À MONTRÉAL



L'avantage d'information (asymétrie d'information)

Les répondants de Montréal et de Boston partagent le même point de vue en ce qui concerne l'avantage d'information et l'évolution de l'information. Ils croient que les gouvernements détiennent un certain avantage informationnel par rapport aux entreprises et aux ONG (ce que nous avons prévu), et que l'information a évolué légèrement en faveur des entreprises et des ONG. Or, lorsqu'il est question, dans une autre partie du protocole d'entrevue, d'évaluer qui des gouvernements ou des entreprises et des ONG ont un avantage d'information dans nos sociétés modernes en général, les répondants de Montréal estiment que l'information est détenue majoritairement par les gouvernements, alors que leurs homologues de Boston accordent un très léger avantage de ce point de vue aux entreprises et aux ONG.

L'avantage de légitimité (asymétrie de légitimité)

Les répondants de Montréal et de Boston divergent sensiblement d'avis lorsque vient le temps de considérer l'avantage de légitimité. Ceux de Montréal

accordent un plus grand avantage de légitimité aux gouvernements que ne le font les répondants de Boston. Toutefois, en ce qui a trait à l'évolution de la légitimité dans leur secteur, il n'y a pratiquement pas de différence entre l'évaluation qu'en font les répondants des deux villes : dans les deux cas ils notent une légère perte de légitimité pour les gouvernements, qui en avaient davantage au départ, changement qui est prévu par le modèle. Enfin, lorsqu'il est question d'identifier, dans une autre partie du protocole d'entrevue, lesquels entre les gouvernements ou les entreprises et les ONG ont un avantage de légitimité dans nos sociétés, les répondants de Montréal et de Boston sont d'avis que la légitimité est un peu plus à l'avantage des gouvernements, évaluation qui est légèrement plus prononcée chez les répondants de Montréal.

Le choix des instruments selon la ville

S'agissant du choix de l'instrument adopté qui semblait le plus important aux yeux des répondants montréalais et bostoniens, les résultats en pourcentage sont les suivants. À Montréal, les instruments les plus importants sont : les instruments économiques incitatifs (31 %) ; l'autorégulation pure (23 %) ; la collecte, le financement et la détection d'information (23 %) ; la réglementation négociée (15 %) ; la dissémination d'information et la promotion des comportements (8 %). À Boston, la liste des instruments adoptés les plus importants s'établit ainsi : l'autorégulation pure (25 %) ; les instruments de marché (17 %) ; la réglementation négociée (17 %) ; la réglementation unilatérale (17 %) ; l'action gouvernementale directe (17 %) ; la collecte, le financement et la détection d'information (8 %). Le tableau qui suit traduit les résultats de ce premier choix d'instrument adopté, par types d'instruments.

TABLEAU 1 : PREMIER CHOIX D'INSTRUMENT ADOPTÉ PAR TYPES D'INSTRUMENTS

TYPE D'INSTRUMENT	MONTRÉAL	BOSTON	LES DEUX VILLES CONFONDUES
Autorégulation	23 %	25 %	24 %
Action limitée	31 %	8 %	20 %
Gouvernance	31 %	17 %	24 %
Gouvernement proactif	15 %	50 %	32 %
TOTAL	100 %	100 %	100 %

En ce qui concerne maintenant les trois premiers choix d'instruments qui semblaient les plus importants aux yeux des répondants à Montréal et à Boston, les résultats en pourcentage s'établissent comme suit : à Montréal, les trois instruments adoptés les plus fréquemment mentionnés sont : les instruments économiques incitatifs (18 %) ; la collecte, le financement et la détection d'information (15 %) ; la réglementation négociée (10 %) ou la manipulation des réseaux et des normes, les tables rondes et les nominations (10 %). À Boston, les trois instruments adoptés

les plus fréquemment mentionnés sont à égalité en termes de fréquence : la réglementation négociée (13 %) ; la manipulation des réseaux et des normes, les tables rondes et les nominations (13 %) ; les instruments économiques incitatifs (13 %). Le tableau 2 montre ces résultats, par types d'instruments.

TABLEAU 2 : LES TROIS PREMIERS CHOIX D'INSTRUMENTS ADOPTÉS PAR TYPES D'INSTRUMENTS

TYPE D'INSTRUMENT	MONTRÉAL	BOSTON	LES DEUX VILLES CONFONDUES
Autorégulation	13 %	15 %	14 %
Action limitée	26 %	15 %	21 %
Gouvernance	40 %	40 %	40 %
Gouvernement proactif	21 %	30 %	25 %
TOTAL	100 %	100 %	100 %

Qu'il s'agisse du premier choix adopté ou des trois choix adoptés les plus importants, les résultats révèlent que trois fois sur quatre ce sont les instruments les plus coercitifs qui ont été sélectionnés. Toutefois, fait important à noter, la région de Boston obtient chaque fois le résultat le plus élevé pour le nombre d'instruments plus coercitifs adoptés. Ainsi, dans le cas du premier choix d'instrument adopté, 67 % des instruments adoptés à Boston se classent parmi les plus coercitifs, soit les instruments de gouvernance et les instruments de gouvernement proactif, alors que ce sont 46 % d'entre eux à Montréal. Pour ce qui est des trois choix d'instruments les plus importants, 70 % des instruments adoptés à Boston se classent parmi les plus coercitifs, alors que ce sont 61 % d'entre eux à Montréal.

Ces résultats sont conformes, en partie du moins, à la prédiction selon laquelle les réponses iraient dans le sens d'une légitimité forte accordée aux gouvernements, et donc à une possibilité de gouvernement proactif. Toutefois, ces mêmes résultats indiquent que les gouvernements étaient perçus comme bénéficiant d'une plus forte légitimité à Montréal qu'à Boston. Selon ces derniers résultats, nous aurions pu nous attendre à ce que ce soit à Montréal qu'il ait été perçu un plus grand pourcentage d'adoption d'instruments plus coercitifs, ce qui n'a pas été le cas. Il faut dire que les différences entre les deux villes sur le plan de la légitimité perçue chez les gouvernements ne sont pas statistiquement significatives.

Autres variables

Pour comprendre d'autres dimensions des instruments de politiques publiques, il sera pertinent maintenant de croiser les résultats précédents avec trois autres variables tirées de notre modèle et situées ailleurs dans le protocole d'entrevue, soit le continuum de coercition, le continuum du type de solution et la participation au choix des instruments.

Le continuum de coercition

Il a été demandé aux répondants de classer sur une échelle de 1 à 9 le niveau de coercition qui, selon eux, était appliqué dans leur secteur d'activité (transport urbain) par rapport aux instruments de politiques publiques visant la réduction des GES. Dans ce continuum, 1 représente la coercition minimale et 9, la coercition maximale. La moyenne des réponses au continuum de coercition était de 2,56 alors que la médiane était de 2. Il s'avère que dans le domaine d'activité que sont les transports urbains, les répondants ont estimé « très faible » le niveau de coercition. Fait à noter, la moyenne est légèrement plus élevée à Boston (2,75) qu'à Montréal (2,38). Ces résultats sont quelque peu contradictoires avec ceux examinés précédemment et qui concernaient la perception des instruments adoptés. En effet, les répondants des deux villes avaient nommé majoritairement des instruments classés dans les catégories d'instruments les plus coercitifs, alors qu'ils perçoivent ici, lorsque la question est posée en termes généraux, un faible niveau de coercition dans leur secteur.

Le continuum du type de solution

Les répondants avaient à classer sur une échelle de 1 à 9, dans quelle mesure ils estimaient que les solutions aux problèmes des GES dans la société en général reposaient sur des progrès technologiques, auquel cas elles se situaient vers le bas de l'échelle, soit de 1 à 4, ou reposaient sur des changements de mode de vie, d'aménagement et de consommation; dans ce second cas elles se situaient vers le haut de l'échelle du continuum, soit de 6 à 9. En moyenne, les répondants considéraient que les solutions aux problèmes de GES reposaient davantage (6,64) sur des changements de mode de vie, d'aménagement et de consommation que sur des progrès technologiques. Cependant, les répondants de Boston se sont montrés plus affirmatifs en ce sens (7,31) que ceux de Montréal (5,92).

La participation au choix des instruments

Les personnes interrogées ont par ailleurs eu à qualifier leur niveau de participation au choix des instruments visant la réduction des GES dans leur secteur, selon les catégories « nulle », « faible » ou « forte ». Les résultats ont révélé que les Bostoniens s'estimaient plus nombreux à avoir participé fortement (53,8 %) à ce choix, puisque seulement 27,3 % des Montréalais jugeaient avoir eu une forte participation à ce titre.

■ SYNTHÈSE ET DISCUSSION

Le fait que nous n'avons pas constaté de différences statistiquement significatives entre les villes de Boston et de Montréal dans le secteur des transports urbains est sans doute un élément marquant qui caractérise les résultats de notre enquête dans ce secteur. En effet, les différences observées dans les réponses fournies par les répondants des deux villes sont généralement assez faibles, ce qui dénote une ressemblance entre les deux cas sur le plan des politiques et des instruments de politiques publiques visant la réduction des émissions des GES dans le secteur du transport. Ces résultats peuvent s'expliquer en partie par le petit échantillon que

nous avons, c'est-à-dire vingt-six répondants. Néanmoins, il existe tout de même des différences que l'on peut qualifier de significatives entre les deux villes, différences qui méritent d'être rappelées et davantage analysées. Les résultats viennent confirmer notre hypothèse spécifique pour le domaine du transport, à savoir que l'avantage informationnel favorise les gouvernements. Par ailleurs, l'asymétrie de légitimité s'est révélée en faveur des gouvernements, ainsi que le modèle le prévoit, même si les répondants perçoivent une évolution de l'asymétrie d'information en faveur des entreprises et des ONG, à long terme.

L'une des principales différences dans les réponses relevées à Boston et à Montréal réside dans la perception plus favorable que les répondants de Montréal ont à l'endroit du gouvernement. Ainsi, à Montréal, les personnes interviewées accordent une plus forte légitimité aux gouvernements et croient que dans l'évolution des sociétés modernes en général, l'avantage d'information penche plus du côté des gouvernements. Cette perception en faveur des gouvernements n'est toutefois pas confirmée par une perception d'adoption d'instruments de politiques publiques plus coercitifs à Montréal, en matière de réduction des GES. En effet, c'est à Boston que les répondants perçoivent le plus fortement l'adoption d'instruments plus coercitifs. Il n'en demeure pas moins que même chez les Montréalais, ce sont les instruments les plus coercitifs qui sont perçus comme les instruments qui dominent dans les instruments retenus par les gouvernements. Comment expliquer ce paradoxe dans les résultats? Trois explications peuvent être avancées à cette fin.

Premièrement, comme nous sommes dans le domaine des perceptions, celles-ci peuvent être influencées par de multiples éléments, à commencer par des facteurs sociétaux comme des facteurs culturels et idéologiques. Sur ce plan, nous pourrions avancer comme hypothèse d'explication que les Canadiens, ou les Québécois plus particulièrement, ont une perception plus positive de l'État et de son rôle de régulation que les Américains, et de ce fait, ils seraient portés à accorder plus de légitimité à l'État et à avoir une perception plus avantageuse de celui-ci.

Les deux autres explications sont d'ordre contextuel. L'une d'elles renvoie au contexte institutionnel et concerne la gouvernance. À Boston, comme ailleurs aux États-Unis, il existe depuis plusieurs années des Metropolitan Planning Organizations, des entités fédérales décentralisées avec beaucoup plus de pouvoir sur le plan de la gouvernance métropolitaine dans les différents domaines, dont celui de l'environnement, que peuvent en avoir au Québec les communautés métropolitaines qui existent dans les régions de Montréal et Québec.

La troisième explication serait liée à l'histoire des politiques publiques environnementales dans ces deux régions. À Boston, le débat public sur les questions environnementales, comme la pollution de l'air, en lien notamment avec le transport public et l'aménagement du territoire, date des années 1970, ce qui n'est pas le cas pour Montréal. Un exemple illustrera cette différence. Aux États-Unis, un amendement majeur adopté en 1990 demandait aux Metropolitan Planning Organizations de mesurer la qualité de l'air de manière constante et exhaustive, sous la menace de ne pas se faire approuver les projets d'aménagement qu'elles proposaient. Les

amendements de 1990 venaient renforcer aussi la disposition adoptée en 1970, en menaçant les *developpers* de se faire imposer un plan d'atténuation s'ils n'agissaient pas en ce sens. Une telle coercition, encadrée par des dispositifs juridiques, n'est pas aussi avancée au Québec et en est plutôt à ses débuts.

D'autres divergences entre Montréal et Boston méritent d'être commentées. Ainsi, les répondants de Boston sont plus nombreux à affirmer percevoir une participation de leur organisation dans le choix des instruments de politiques publiques liés à la réduction des GES. Ce résultat converge vers l'hypothèse déjà exprimée d'une gouvernance métropolitaine plus forte, plus institutionnalisée à Boston qu'à Montréal, gouvernance qui induirait une plus grande participation des acteurs dans le choix des instruments. Par ailleurs, il est aussi intéressant de constater que ces mêmes répondants sont aussi plus nombreux à considérer dans le continuum du type de solution à la réduction des GES que celle-ci réside davantage dans les changements de mode de vie, d'aménagement et de consommation, que dans le progrès technologique. Ce résultat est congruent avec une perception plus forte de présence d'instruments coercitifs, comme il a déjà été signalé.

Un autre paradoxe dans nos résultats doit également être analysé. Il s'agit d'une certaine contradiction chez les répondants lorsqu'ils évaluent, à deux endroits différents du protocole d'entrevue, le niveau de coercition dans le secteur du transport. Ils notent un choix d'instruments assez coercitif à propos du choix d'instruments spécifiques, mais quand on leur demande, ailleurs dans le protocole, le niveau de coercition dans leur domaine (le transport), ils y voient peu de coercition. Une explication à ce paradoxe pourrait être d'ordre cognitif. Ainsi, bien que les répondants, autant à Montréal qu'à Boston, perçoivent l'adoption d'instruments de politiques publiques de plus en plus coercitifs au fil des ans en matière de réduction des GES, ils se refusent sur le plan cognitif à qualifier eux-mêmes ces instruments de coercitifs, peut-être parce que cela entre en contradiction avec l'idée qu'ils se font d'une démocratie libérale telle qu'elle est dans leur pays respectif.

Enfin, les assez fortes ressemblances dans les perceptions des répondants, par-delà leur provenance géographique et par-delà le fait qu'ils partagent une culture nord-américaine, doublée d'une proximité géographique, pourraient aussi s'expliquer par l'existence et l'action de la CGNA/PMEC, avec son plan régional de réduction des GES (Mercier, 2004 ; Turcotte, 2010).

Comme le suggèrent Selin et VanDeveer (2006), la CGNA/PMEC demeure un cas intéressant de gouvernance transnationale qui, par des processus de type *top down* initiés par les États au plus haut niveau, ou de type *bottom up* initiés par les pouvoirs publics locaux, le secteur privé ou des ONG, a entraîné des actions en matière de lutte contre les changements climatiques. La comparaison interétatique dans le secteur du transport urbain n'a pas révélé des différences très marquées dans les perceptions des répondants sur le choix des instruments de politiques publiques liées à la réduction des GES en transport urbain. Les deux villes, en avance sur la moyenne des villes nord-américaines en matière de transport durable, partagent plusieurs éléments de politiques publiques et de choix des instruments de politiques publiques. Elles peuvent donc être considérées comme des villes performantes, en comparaison avec la plupart des grandes villes nord-américaines.

BIBLIOGRAPHIE

- Arel-Bundock, V. et P. Martin (2008). *Les politiques de contrôle des émissions de gaz à effet de serre aux États-Unis. Qui fait quoi?*, Notes et analyses sur les États-Unis, Montréal, Université de Montréal, Chaire d'études politiques et économiques américaines.
- Boillat, P. et G. Pini (2005). « De la mobilité à la mobilité durable : politiques de transport en milieu urbain », dans A. Da Cunha et autres (dir.), *Enjeux du développement urbain durable : transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 77-102.
- Conférence européenne des ministres des transports (2002). *Transports urbains durables : la mise en œuvre des politiques. Messages-clés pour les gouvernements*, Paris, OCDE.
- Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada (2008). *Plan d'action visant les transports et la qualité de l'air*, CGNA/PMEC.
- Environmental Protection Agency (2010). *Inventory of U.S. Greenhouse Gas Emissions and Sinks: 1990-2008*, www.epa.gov/climatechange/emissions/downloads/10/508_Complete_GHG_1990_2008.pdf (page consultée le 25 juin 2010).
- Fanjoy, E. M. (1990). « Vue de l'intérieur : la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 13, n° 3, p. 20-26.
- Groupe de travail IPP (2007). *Legitimacy and Information Asymmetries: Explaining the Choice of Policy Instruments in Modern, Advanced Societies*, Document de travail, Québec, Université Laval.
- Gunningham, N. (2005). « Reconfiguring: Environmental Regulation », dans F. P. Eliadis, M. M. Hill et M. Howlett, *Designing Government: From Instruments to Governance*, McGill-Queen's University Press, p. 333-352.
- Harrison, K. (2001). « Volontarisme et gouvernance environnementale », dans E. A. Parson, *Gérer l'environnement*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 209-247.
- Mercier, J. (2004). *The Conference of New-England Governors and Eastern Canadian Premiers as a case of Governance*, Papier présenté à l'International Studies Association, Montréal.
- Munroe-Blum, H. (2008). *The Amazing Race Speech to the New-England-Canada Business Council*, June 11th.
- Pierre, J. et B. G. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*, London, Macmillian Press.
- Salamon, L. M. (dir.) (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Secrétariat aux enquêtes Origine-Destination métropolitaines (2008). *Enquête Origine-Destination 2008. La mobilité des personnes dans la région de Montréal. Faits saillants*, www.enquete-od.qc.ca/docs/enqOD08_FaitsSaillants.pdf (page consultée le 15 juin 2010).
- Selin, H. et S. D. VanDeveer (2006). « Canadian – U.S. Cooperation: Regional Climate Change Action in the Northeast », dans P. Le Prestre et P. Stoett, *Bilateral Ecolitics? Continuity and Change in Canadian – American Environmental Relations*, Ashgate, p. 93-113.

- Transports Québec (2007). *Effet de serre et changements climatiques*, Gouvernement du Québec, www.mtq.gouv.qc.ca/portal/page/portal/ministere/ministere/environnement/changements_climatiques/effet-serre-changements_climatiques (page consultée le 7 juillet 2011).
- Turcotte, N. (2010). *La Conférence des Gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada : un cas de gouvernance?*, Essai de maîtrise, Québec, Université Laval.
- Varone, F. (2000). « Les choix des instruments de l'action publique : analyse comparée des politiques énergétiques en Europe et en Amérique du Nord », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 7, n° 1, p. 167-201.
- Vedung, E. (1998). « Policy Instruments: Typologies and Theories », dans R. C. Bemelmans-Videc et autres (dir.), *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation*, Transaction Publishers, p. 21-57.
- U.S. Census Bureau (2009). *2009 American Community Survey, American Community Survey*, http://factfinder.census.gov/servlet/DatasetMainPageServlet?_lang=en&_ts=328101544979&_ds_name=ACS_2009_1YR_G00&_program= (page consultée le 7 juillet 2011).