

CHAPITRE 2

Le processus de consultation publique du REM, *un projet à la gouvernance inédite*

Maude Brunet (*HEC Montréal*), Nathalie Drouin (*ESG UQAM et KHEOPS, Consortium international de recherche sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure*) et Philippe Gauthier (*HEC Montréal*)

Résumé : Le Réseau Express Métropolitain de Montréal est un important projet de système léger sur rail entièrement automatisé qui entrera en service progressivement entre 2021 et 2023. Pour le réaliser, le gouvernement du Québec a conclu un partenariat « public-public » avec la Caisse de dépôt et placement du Québec, qui inclut la signature de plusieurs ententes. Cet encadrement innovant a permis de lancer le projet en un temps record, mais soulève des questions sur l'implication plus sommaire du public et des parties prenantes. Le gain de vitesse lié à la mise en œuvre et à la réalisation du projet est indéniable, mais cette façon de faire semble avoir certaines conséquences en matière de gouvernance, de transparence et de participation des populations riveraines. Au moment où le gouvernement songe à établir des encadrements législatifs comparables pour d'autres projets, il apparaît opportun de réfléchir au mode de gouvernance, à la place de l'engagement des parties prenantes externes et à leur impact sur l'acceptabilité sociale de ces grands projets.

1. Introduction

Ce chapitre s'intéresse au processus de consultation publique qui a été mené lors de la définition du projet d'envergure du Réseau Express Métropolitain (REM), une infrastructure de transport en commun proposée en 2016 et dont la mise en service est prévue en 2021 dans la région du Grand Montréal. Le projet, évalué à 6,3 milliards de dollars canadiens, repose sur une technologie de système léger sur rail automatisé (SLR). Son tracé de 67 km fait le pont entre l'Île-de-Montréal et ses banlieues, situées sur les rives sud et nord du fleuve Saint-Laurent. Il prévoit également une liaison rapide par rail entre l'aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau et le centre-ville de Montréal.

Le processus d'implication des parties prenantes externes (qui inclut par exemple les processus de communication, consultation, participation et co-design) renvoie à la gouvernance d'un projet. Cette gouvernance de projet peut se résumer à deux pôles complémentaires, soit la structure de gouvernance et la gouvernance relationnelle. La structure de gouvernance de projet implique notamment (Narayanan et DeFillippi, 2012) :

- Le processus d'approbation par étapes.
- La représentation des parties prenantes.
- Les rôles et responsabilités officiels.
- L'assurance de la qualité.
- Les contrats et les approbations.

Quant à la gouvernance relationnelle de projet, elle aborde les aspects plus humains (Hjelmbrekke, Klakegg et Lohne, 2017) :

- Le leadership, la motivation et les incitations.
- L'affectation des ressources.
- Les alliances.
- La participation des parties prenantes.
- Les relations et la communication informelles.

Outre ces deux pôles complémentaires, plusieurs chercheurs, praticiens et acteurs de la société civile font également la promotion d'une gouvernance plus participative que structurelle ou relationnelle. Cette gouvernance participative trouve ses fondements dans la gestion des grands projets qui implique la coordination et la collaboration de plusieurs parties prenantes et entraîne des conséquences importantes pour le bien-être des populations. Selon Doloï (2013), la valeur sociale d'un grand projet se décline selon trois systèmes : économique, politique et culturel. De plus, Doloï (2013) souligne que ces grands projets sont également des systèmes sociaux ouverts qui exigent de composer avec les différentes valeurs de plusieurs parties prenantes. Ces considérations sociales impliquent de la part de l'équipe projet des adaptations cognitives pour faciliter l'engagement des parties prenantes externes et adopter une perspective qui intègre les préoccupations et les dissensions de la population (Cuganesan et Floris, 2020).



La gouvernance participative sollicite également une plus grande implication de la part des citoyens, des organismes à but non lucratif et autres associations préoccupées par la réalisation du projet, notamment lors de la phase de sa définition (Gendron, Yates et Motulsky, 2016; Gendron, 2014). Cette gouvernance participative permet de forger un projet qui répond davantage aux attentes et aux besoins exprimés par les diverses parties prenantes. Elle prend en considération les risques et les enjeux de même que les craintes, de la population, ce qui facilite le développement d'une plus grande acceptabilité sociale¹ du projet. Selon Baba et Mailhot, l'acceptabilité sociale est « un processus incrémental de rapprochement qui permet aux acteurs en situation conflictuelle d'acquérir des apprentissages propices au rapprochement ultérieur » (2016, p. 19). Ces auteurs précisent qu'il s'agit d'un construit social, « le résultat d'une série de tentatives de rapprochement entre acteurs qui aboutissent, lorsque les conditions le permettent, à un compromis novateur et durable » (*ibid*).

Le projet du REM comporte plusieurs attributs originaux, notamment en lien avec sa structure de gouvernance. D'une part, le gouvernement du Québec a confié par ententes la construction du REM à la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ), un fonds de placement public. La CDPQ a de l'expérience en investissements dans les infrastructures, mais n'avait pas, au moment de la signature des ententes, d'expérience dans la gestion, la construction et l'exploitation d'infrastructures. Ces ententes prévoient que le gouvernement attribue à la CDPQ une série de pouvoirs inédits visant à accélérer la réalisation du projet et à simplifier les procédures administratives. De plus, la CDPQ sera propriétaire de l'infrastructure et devra coordonner son exploitation avec l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM), responsable de la planification des transports en commun dans la région du Grand Montréal. Si les volets politiques et économiques ont été priorisés dans la gouvernance de ce grand projet, on peut s'interroger sur la place de son volet social, plus particulièrement vis-à-vis de l'engagement des parties prenantes externes dans ce projet.

Dans le but de faire la lumière sur cette question d'engagement des parties prenantes, nous avons étudié le processus de consultation publique du REM et celui du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). La structure de gouvernance du projet, son mode de réalisation et son montage financier sont discutés. Pour soutenir nos propos, nous avons surtout utilisé les sources de cinq corpus² qui permettent de reconstituer la mise en place et l'évolution du projet ainsi que les réactions du public à son endroit :

1. Les documents rendus publics de 2015 à 2019 par le promoteur, CDPQ Infra, pour expliquer la gouvernance du projet et en présenter au public les grandes lignes et orientations.
2. Les textes de loi et les règlements adoptés par le gouvernement du Québec pour encadrer le projet.
3. Le rapport du BAPE, qui a recueilli les commentaires du public à l'automne 2016 et émis un avis officiel en décembre 2016.

1. Voir le chapitre 4 du présent ouvrage qui aborde l'acceptabilité sociale des projets.

2. Il faut noter que nous avons également pris en compte les commentaires de la Direction des affaires publiques du REM et les sources additionnelles qu'elle nous a suggérées, notamment le rapport du Vérificateur général du Québec. Nous l'en remercions.

4. Des articles de presse, dont certains sont informatifs tandis que d'autres relèvent de l'éditorial ou de la chronique.
5. Le rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019, *Réseau express métropolitain : analyse comptable du montage financier*, juin 2018

Les sections suivantes du chapitre sont ainsi structurées. La section 2 présente les grandes lignes du projet du REM, son tracé (2.1), sa gouvernance (2.2), les principales phases du projet, son mode de réalisation et son montage financier (2.3). La section 3 décrit le processus de consultation publique mené, avec une attention portée sur les portes ouvertes et les consultations menées par CDPQ Infra (3.1) ainsi que les consultations du BAPE (3.2). La section 4 (discussion) permet de situer plus largement le projet du REM dans le débat entourant la gestion des grands projets d'infrastructure publique. La section 5 (conclusion) tire les leçons apprises de ce projet et met en lumière des apprentissages et des implications pour la réalisation de projets futurs.

2. Le projet

En 2011, le gouvernement fédéral du Canada décide de construire un nouveau pont pour remplacer le pont Champlain. Cet ouvrage d'art, qui constitue le plus important lien routier entre Montréal et sa rive sud, était en état avancé de délabrement. Le pont que l'on propose alors surplombera le fleuve Saint-Laurent sur 3 400 mètres et intégrera des voies pour le transport collectif. Cette proposition incite le gouvernement du Québec à relancer le vieux rêve d'un train léger entre la Rive-Sud et le centre-ville de Montréal.

En effet, depuis les années 1980, plusieurs projets de train sur l'ancien pont Champlain ou vers l'aéroport international Pierre-Élliott-Trudeau se sont succédé sans résultat. L'un des plus complets est le projet de train léger sur rail sur l'estacade du pont Champlain, réalisé par l'Agence métropolitaine de transport (AMT, devenue depuis l'ARTM) en février 2007, dont le coût était estimé à 870 millions de dollars de 2003³. Ce projet est resté sans suite immédiate.

Lorsque le ministère fédéral des Transports annonce son intention de construire un nouveau pont entre la Rive-Sud et Montréal, en octobre 2011, l'AMT en profite pour faire mettre à jour son projet de 2007. Cette nouvelle étude, publiée en février 2013, conclut à la nécessité d'un tracé de train léger plus long, allant du Quartier Dix30, à Brossard, jusqu'à la Gare Centrale de Montréal, en passant par le nouveau pont, plutôt que par l'estacade renforcée. Le coût du projet est alors estimé entre 1,4 et 2 milliards de dollars⁴.

-
3. *Implantation d'un système léger sur rail (SLR) dans l'axe de l'autoroute 10/centre-ville (Montréal)*. Rapport synthèse, Agence métropolitaine de transport, février 2007. <http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/p42/7e.pdf>
 4. Bruno Bisson, « Un train léger sur le nouveau pont Champlain », *La Presse*, 20 janvier 2013. <https://www.lapresse.ca/actualites/grand-montreal/201301/20/01-4613207-un-train-leger-sur-le-nouveau-pont-champlain.php>

Le 12 novembre 2013, la découverte d'une grande fissure sur l'une des poutres principales du pont Champlain entraîne la fermeture d'une puis de deux voies à la circulation. Le problème est provisoirement réglé par l'installation d'une « super-poutre » en décembre 2013, mais l'épisode montre l'état de dégradation avancé de l'ouvrage et insufflé une puissante accélération au projet de remplacement⁵.

Cette situation d'urgence bouscule aussi les projets de construction de train léger. Le 29 mai 2014, le ministère des Transports du Québec demande à Ottawa de prévoir un tablier hybride sur le nouveau pont, qui pourra recevoir soit une voie réservée aux autobus, soit un train léger. L'AMT doit alors finaliser son choix à l'été 2015, et les 82 municipalités membres de la Communauté métropolitaine de Montréal expriment leur préférence pour un train léger⁶. Le ministère fédéral de l'Infrastructure présente pour sa part la maquette du nouveau pont le 27 juin 2014 et annonce que les travaux débiteront au printemps 2015 pour se terminer à la fin de 2018.

Le nouveau pont doit donc ouvrir à la fin de 2018 (il a finalement été inauguré en juin 2019). Cependant, le service par autobus étant toujours opérationnel, les travaux sur le tablier central du nouveau pont Samuel-de-Champlain sont indépendants des tabliers routiers. En 2015, la CDPQ obtient du gouvernement le mandat de financer, construire et exploiter ce service de transport en commun qui reposera sur un SLR automatisé et convertira à cette technologie la ligne de train de banlieue existante de Deux-Montagnes, au nord de la région montréalaise.

2.1 Le tracé

Dans sa forme finale, ce projet, d'abord connu sous le nom de Réseau électrique métropolitain, puis de Réseau express métropolitain (REM), sera mis en service par branches entre 2021 et 2023. Il utilisera de courtes rames de métro automatisées, qui proposeront des départs toutes les 2 minutes 30 à 10 minutes à l'heure de pointe. À terme, il comptera 67 km de voies et 26 stations, ce qui en fera l'un des plus grands réseaux automatisés au monde, après ceux de Dubaï, de Vancouver et de Singapour (voir la figure 1). En février 2018⁷, la valeur du projet est évaluée à 6,3 milliards de dollars.

-
5. Jeanne Corriveau, « Une “super poutre” pour le pont Champlain », *Le Devoir*, 23 novembre 2013. <https://www.ledevoir.com/politique/montreal/393447/une-super-poutre-pour-le-pont-champlain>
 6. « Pont Champlain : un système d'autobus pour 2018, avec la possibilité d'ajouter un SLR », *Radio-Canada*, 29 mai 2014. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/669427/pont-champlain-amt-robert-poeti-slr-srb>
 7. Gerbet, Thomas, « Nouvel échéancier, nouveau tracé et nouveau nom pour le REM », *Radio-Canada*, 8 février 2018. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1082815/projet-rem-montreal-reseau-express-metropolitain-trains-electriques-consortiums-retenus-contrats>.



FIGURE 1 Le tracé du REM et son intégration avec le métro et les trains de banlieue
 Source : site de CDPQ Infra.



Le tracé relie les rives sud et nord du Saint-Laurent à l'île de Montréal. Il compte pour ce faire 44 % de structures au sol et 42 % de structures aériennes⁸. L'adoption d'un métro sans conducteur exige une empreinte sécurisée, à l'abri de toute intrusion et exempte de passages à niveau. Cela pourrait avoir des effets négatifs sur l'intégration des voies et des stations au paysage architectural montréalais, notamment à l'égard de l'enclavement et de la fragmentation de certains territoires urbains⁹. Pour contrer ces effets négatifs, l'équipe de projet du REM dépose au BAPE une analyse d'impacts du REM sur le paysage, incluant plusieurs perspectives de l'avant et de l'après REM¹⁰. De plus, un comité-conseil d'experts sur l'intégration urbaine et architecturale du REM est mis sur pied¹¹.

L'une des branches du réseau (nommée le tronçon principal) reliera le Quartier DIX30, à Brossard (rive sud), à la Gare Centrale de Montréal en passant par le nouveau pont Champlain, puis partira de la Gare Centrale et traversera un tunnel existant sous le Mont-Royal. Le REM s'orientera alors vers le nord et se divisera en trois tracés. Comme le montre la figure 1, l'un se rendra vers l'aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau, un autre vers Sainte-Anne-de-Bellevue (ouest de l'île de Montréal), et un dernier vers Deux-Montagnes (rive nord)

8. BAPE, *Projet de réseau électrique métropolitain de transport collectif*, p. xiv. <http://voute.bape.gouv.qc.ca/dl/?id=00000059120>
 9. Kathleen Lévesque, « REM : des villes "bousculées" », *La Presse*, 26 mars 2019. <https://www.lapresse.ca/actualites/grand-montreal/201903/25/01-5219581-rem-des-villes-bousculees.php>
 10. http://archives.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Reseau_electrique_m%c3%a9tropolitain/documents/DA11.pdf.
 11. <https://rem.info/fr/communiqués/comite-consultatif-int%C3%A9gration-urbaine-architecturale>



Selon la CDPQ, le REM doit permettre d'augmenter l'achalandage des transports en commun d'environ 65 000 personnes par jour. Il remplacera une ligne de train de banlieue existante sur le tronçon nord et proposera des passages à toute heure du jour plutôt qu'uniquement aux heures de pointe, comme c'est actuellement le cas. Le REM sera aussi connecté à la ligne de train de banlieue de Mascouche, qui dessert l'est de la région métropolitaine.

2.2 La gouvernance, la CDPQ et CDPQ Infra

Le promoteur du projet, la CDPQ, est un investisseur institutionnel créé le 15 juillet 1965 par le gouvernement du Québec pour gérer le Régime des rentes du Québec, la caisse de retraite des Québécois. La gestion de divers autres régimes publics et parapublics s'est ajoutée à ses mandats au fil des ans. La CDPQ participe à des investissements stratégiques pour le Québec, tout en visant un rendement optimal pour le capital qui lui est confié.

Ses actifs, d'une valeur de 309,5 milliards de dollars au 31 décembre 2018, en font le deuxième fonds de pension en importance au pays après le Fonds de pension du Canada. Ils comprennent des obligations, des actions et des placements immobiliers, au Canada comme à l'étranger.

La CDPQ est active dans le financement de grands projets depuis 2005. Elle a notamment investi dans plusieurs aéroports à l'étranger, dont celui de Heathrow, en Angleterre, qu'elle détient à 12,62 %. Elle compte également parmi les actionnaires de la Canada Line, inaugurée en 2009. Il s'agit de l'un des tracés du Skytrain, un réseau de trains de surface automatisés situé à Vancouver. La valeur totale du portefeuille d'infrastructures de la CDPQ atteignait 22,7 milliards de dollars au 31 décembre 2018.

Jusqu'ici, la CDPQ n'avait toutefois agi qu'à titre d'actionnaire de ces projets, jamais comme exploitant. La construction et la gestion d'une infrastructure de transport en commun comme le REM constituent donc un secteur d'activité tout à fait nouveau pour elle. En janvier 2015, le gouvernement annonce une entente avec la CDPQ pour la réalisation de projets d'infrastructure¹². Le 12 juin 2015, la *Loi visant à permettre la réalisation d'infrastructures par la Caisse de dépôt et placement du Québec* est adoptée, ce qui crée un nouveau modèle de partenariat d'affaires public-public¹³ et autorise la CDPQ à analyser deux projets touchant le transport collectif dans la région du Grand Montréal, soit sur le pont Champlain et dans l'ouest de l'île de Montréal (qui seront plus tard collectivement connus sous le nom de REM). Dans ce cadre, la CDPQ propose des scénarios que le gouvernement est libre de retenir ou non. Après réflexion, il est proposé au gouvernement d'intégrer les deux projets de transport collectif sous une seule solution plutôt que deux. C'est à l'automne 2015 que la phase de planification du REM débute, s'étalant sur une période de 28 mois.

Le 9 juillet 2015 marque la création de CDPQ Infra, décrite comme la « filiale opérationnelle » de la CDPQ. Son conseil d'administration compte cinq membres, dont Michael Sabia, président et chef de la direction de la CDPQ (remplacé depuis par Charles Émond), deux autres employés de la CDPQ et deux « experts internationaux »¹⁴.

12. <https://www.cdpqinfra.com/fr/la-caisse-annonce-une-entente-avec-le-gouvernement-du-quebec-pour-la-realisation-de-projets>

13. <https://www.cdpqinfra.com/fr/a-propos/modele>

14. CDPQ Infra voit le jour. <https://www.cdpqinfra.com/fr/cdpq-infra-voit-le-jour>.



Une série de lois provinciales vient préciser l'encadrement du projet et les pouvoirs de CDPQ Infra. La *Loi modifiant principalement l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal*, adoptée le 19 mai 2016, crée l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM), qui a pour mandat de planifier, financer et organiser les services de transport collectif sur le territoire. CDPQ Infra et l'ARTM développent une entente d'intégration qui vise la tarification et les rabattements d'autobus au REM.

Le 3 mai 2017, un décret du gouvernement du Québec autorise CDPQ Infra à construire le REM, sous réserve du respect de certaines conditions, notamment pour compenser les pertes d'habitat faunique¹⁵. Le 27 septembre, le gouvernement du Québec adopte la *Loi concernant le Réseau électrique métropolitain*, qui confère des pouvoirs étendus à CDPQ Infra. Elle comprend en particulier des dispositions permettant à CDPQ Infra d'occuper ou de modifier des voies publiques municipales ainsi que de créer des servitudes le long du tracé du REM.

Les ententes conclues entre la CDPQ et le gouvernement prévoient la mise en place d'un comité de gouvernance, d'un comité exécutif et d'un comité opérationnel :

- Le comité de gouvernance réunit des représentants du ministère du Conseil exécutif, du ministère des Finances du Québec, de la Société québécoise des infrastructures, du ministère des Transports, ainsi que de CDPQ Infra. En lien avec le comité exécutif, ce comité analyse, commente et soumet la proposition de solutions de CDPQ Infra au Conseil des ministres pour choix, décision et approbation.
- Le comité exécutif réunit des représentants de CDPQ Infra, du ministère des Transports et de la Société québécoise des infrastructures. Il a pour rôle de définir et transmettre à CDPQ Infra les grandes orientations des projets, de réviser le cahier de charges préalable du projet en vue d'en recommander la validation au comité de gouvernance, et de faire état de l'avancement des projets au comité de gouvernance.
- Le comité opérationnel réunit lui aussi des représentants de CDPQ Infra, du ministère des Transports et de la Société québécoise des infrastructures. Sa mission consiste à valider les choix technologiques, à mettre les intrants relevant du gouvernement du Québec à la disposition de la Direction du programme (CDPQ Infra), à coordonner les sous-comités et à s'assurer du respect de l'échéancier.

Les ententes prévoient également une consultation avec les parties prenantes : ministères, municipalités, sociétés de transport et autres organismes publics et parapublics. Cette démarche, présentée de manière détaillée dans la section 3, s'appuie sur une série de comités mis en place à cette fin. Ces comités sont de type consultatif, et leurs recommandations n'ont pas de portée décisionnelle.

2.3 Les principales phases du projet, son mode de réalisation et son montage financier

Le tableau 1 présente les grandes phases du projet, certains jalons significatifs ainsi que les dates associées.

15. Décret 458-2017, 3 mai 2017. <http://www.environnement.gouv.qc.ca/evaluations/decret/2017/458-2017.pdf>



TABLEAU 1 Calendrier de réalisation du projet

Phases	Jalon	Date
Démarrage	Entente entre le gouvernement du Québec et la CDPQ sur la structure de gouvernance	13 janv. 2015
	Création de CDPQ Infra	9 juil. 2015
Planification	Présentation technique du projet aux parties prenantes	22 avril 2016
	Consultation auprès des parties prenantes	Mai et mois suivants 2016
	Session d'information aux soumissionnaires potentiels	Juin 2016
	Première d'une série de 12 journées portes ouvertes à l'intention du public	2 juin 2016
	Appel de qualification, ingénierie, approvisionnement et construction des infrastructures	28 juin 2016
	Appel de qualification, fourniture de matériel roulant, systèmes, services d'exploitation et maintenance	28 juin 2016
	Publication de l'étude d'impact environnemental	28 juil. 2016
	Début des consultations publiques du BAPE	29 août 2016
	Qualification de cinq consortiums pour les contrats IAC et MRSEM ¹⁶ . Les appels de proposition suivent le 14 novembre.	10 nov. 2016
	Début du processus de sélection des sociétés et consortiums gagnants	14 févr. 2017
	Confirmation par Québec de son engagement financier	28 mars 2017
	Autorisation à CDPQ Infra de construire le REM, par décret de Québec	3 mai 2017
Confirmation par Ottawa de son engagement financier	15 juin 2017	
Réalisation	Annonce du choix du consortium privilégié	8 févr. 2018
	Début des travaux de construction du REM	12 avr. 2018
	Confirmation par la Banque de l'infrastructure du Canada de son engagement financier	22 août 2018
Clôture	Ouverture prévue de la ligne entre Brossard et la Gare Centrale	2021 (prévue)
	Ouverture des lignes vers l'ouest et le nord	2023 (prévue)

16. L'appel de propositions a été scindé en deux contrats majeurs : le premier concerne l'ingénierie, l'approvisionnement et la construction des infrastructures (contrat IAC), et le second, la fourniture du matériel roulant, des systèmes et des services d'exploitation et de maintenance (contrat MRSEM).



Le REM est réalisé en mode conception-construction, ce qui signifie que la construction avance au fur et à mesure que les plans sont finalisés. Cela permet d'avancer plus rapidement que la méthode traditionnelle, où les plans et devis doivent être finalisés avant le lancement des appels d'offres pour la mise en œuvre du projet.

Dans le cas du REM, les municipalités ne reçoivent que les plans touchant leurs propres infrastructures, comme les rues ou les canalisations souterraines. Selon une entente de collaboration signée par toutes les parties, elles ont dix jours pour émettre leurs commentaires et transmettre l'information technique requise. CDPQ Infra a reçu des municipalités visées la confirmation que le REM est conforme à tous les schémas d'aménagement du territoire en vigueur sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal.

Pour ce qui est du montage financier du projet, il totalise 6,3 milliards de dollars et est finalisé le 22 août 2018. Il comporte une part de capital-actions et une part d'aide gouvernementale, qui se répartissent comme suit :

- 2,95 milliards de dollars, fournis par la CDPQ, qui représentent 70 % du capital-actions du REM.
- 1,28 milliard de dollars, fournis par le gouvernement du Québec, qui représentent 30 % du capital-actions.
- 1,28 milliard de dollars, fournis par la Banque de l'infrastructure du Canada, sous la forme d'un prêt consenti à un taux d'intérêt initial de 1 %, augmentant à 3 % sur une période de 15 ans.
- 295 millions de dollars d'aide d'Hydro-Québec, le REM étant considéré comme un « client majeur » du programme d'électrification des transports.
- 512 millions de dollars payés par l'ARTM pour remplacer les revenus de captation foncière que CDPQ Infra aurait éventuellement perçus¹⁷.

CDPQ Infra souligne que ces pourcentages de 70 et de 30 % du capital-actions sont « approximatifs ». Québec doit toucher un rendement de 3,7 % sur ces capitaux, tandis que CDPQ Infra vise de 8 à 9 %, et se paie en premier lieu¹⁸. La CDPQ assume les risques de construction, d'échéancier et d'achalandage. Le modèle financier de CDPQ Infra a été évalué par un tiers indépendant, qui a confirmé la conformité de ses rendements cibles par rapport au marché¹⁹. Par ailleurs, le Vérificateur général du Québec a aussi procédé à une évaluation du modèle et des cibles de rendements pour le gouvernement du Québec, et confirme qu'ils sont adéquats²⁰.

17. « La Banque de l'infrastructure du Canada investit dans le Réseau express métropolitain par un prêt de 1,28 G \$ sur 15 ans » (communiqué de CDPQ Infra). <https://www.cdpqinfra.com/fr/la-banque-de-linfrastructure-du-canada-investit-dans-le-REM>

18. *Ibid.*

19. <https://rem.info/sites/default/files/document/Rapport-due-diligence-VF.pdf>

20. https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/2018-2019-juin2018/fr_Rapport2018-2019-PRINTEMPS-ChapREM.pdf



Le modèle de partenariat retenu pour le REM représente un véritable changement de paradigme dans le domaine du transport public²¹. Bien que les conventions d'actionnaires demeurent confidentielles pour des raisons commerciales, elles sont dûment analysées par le Vérificateur général du Québec, qui valide leur conformité. CDPQ Infra fait observer que le rendement de 3,7 % correspond au coût d'emprunt moyen du gouvernement du Québec sur l'ensemble de sa dette. Une grande nouveauté est que le REM est le premier projet du secteur du transport en commun où Québec peut espérer récupérer à la fois son investissement et ses coûts d'intérêts.

3. Le processus de consultation publique

Le projet est initialement présenté aux parties prenantes le 22 avril 2016. Des rencontres avec le public ont lieu dans les mois qui suivent, et le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) tient ses audiences l'automne suivant. Au moment où ces consultations sont lancées, les choix de la technologie du SLR automatisé, du tracé, de la plupart des stations et du mode de financement sont déjà finalisés. Le public n'a donc pas participé à la définition des grandes orientations du projet. Néanmoins, plusieurs éléments du tracé et de l'emplacement de stations sont finalement modifiés à la demande des parties prenantes²². Par ailleurs, l'information présentée au public est très sommaire, et le rapport du BAPE déplore avoir dû mener ses consultations publiques sans disposer d'une information suffisante.

3.1 Portes ouvertes et consultations menées par CDPQ Infra

En 2016, CDPQ Infra procède à 12 journées portes ouvertes, auxquelles plus de 3 000 citoyens prennent part²³, et à 200 rencontres avec des parties prenantes²⁴. Le public peut également transmettre ses questions et ses préoccupations par téléphone et par courriel. Les documents utilisés pour l'animation de ces rencontres ont été rendus publics²⁵. Plus particulièrement, la démarche commence le 22 avril 2016, lors de la présentation publique du projet, et se poursuit au printemps lors de rencontres avec les parties prenantes. Le document de « breffage technique » utilisé lors de ces rencontres compte 13 pages, principalement occupées par des cartes et des tableaux, avec de brefs textes en point de

21. L'entente d'intégration avec l'ARTM et l'entente de gestion avec le gouvernement du Québec ont toutes deux été rendues publiques et détaillent tous les mécanismes mis en place pour ce partenariat :

<https://rem.info/fr/communiques/publication-ententes-gestion-realisation-integration-rem>

<https://rem.info/sites/default/files/document/2018-04-23-SommaireFR-EntenteFR.pdf>

22. https://cdpqinfra.com/sites/cdpqinfra8/files/2019-10/cdpqinfra_fichestechniques_24-08-2016_fr_1.pdf

<https://cdpqinfra.com/reseau-electrique-metropolitain-rem-trois-nouvelles-stations-au-centre-ville-de-montreal>

https://cdpqinfra.com/sites/cdpqinfra8/files/2019-10/breffage_technique_21-03-2017_fr.pdf

23. Cette courte vidéo présente des témoignages de l'appréciation de ces événements : https://www.youtube.com/watch?v=FDkSBTy1_wY

24. <https://www.cdpqinfra.com/fr/projets/rem/acceptabilite-sociale>

25. Un bilan détaillé de cette démarche a été soumis au BAPE, voir

http://archives.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Reseau_electrique_m%c3%a9tropolitain/documents/DA92.pdf



forme²⁶. Ce document évoque la saturation des réseaux de transport en commun existants à Montréal, présente une carte préliminaire du futur REM, décrit les stations, les rames et la fréquence des départs, évoque les retombées économiques et les réductions d'émissions de gaz à effet de serre et conclut en mentionnant une facture alors évaluée à 5,5 milliards de dollars. Lors de cette présentation, la solution du métro automatisé est présentée comme la seule possible. Aucune autre option n'est mentionnée ou ne semble avoir été envisagée. Le BAPE souligne pour sa part que, si des études justificatives existent, elles n'ont pas été divulguées :

La commission d'enquête a toutefois constaté que le promoteur n'a pas diffusé d'analyse comparative détaillée entre un métro léger sur rail en site propre protégé, un tram-train et un système rapide par autobus, dans l'axe de l'autoroute 10, entre la Rive-Sud et le centre-ville de Montréal, une étape pourtant jugée nécessaire dans l'étude des besoins réalisée en 2015. De plus, il n'a pas démontré qu'il avait réalisé une évaluation comparative entre le projet proposé et les différentes options envisagées pour desservir l'Ouest-de-l'Île de Montréal, autant en ce qui concerne la détermination des secteurs à desservir que le mode de transport à préconiser²⁷.

La première journée portes ouvertes a lieu le 2 juin suivant à Brossard. Selon la presse locale, près de 350 citoyens y participent. Le document de présentation utilisé lors des portes ouvertes est un peu plus complet que le document de « breffage technique ». Il fait 21 pages (cartes, tableaux et textes courts) et présente la carte du réseau, le modèle d'affaires du projet, la technologie retenue, la fréquence des départs et de nombreuses illustrations de stations types. Il évoque brièvement quelques impacts environnementaux possibles avant de conclure sur l'échéancier du projet.

La presse locale rapporte : « Nous avons reçu de bons commentaires dans l'ensemble, a expliqué le directeur relations médias de CDPQ Infra, Jean-Vincent Lacroix. Les gens semblaient satisfaits de ce que nous avons présenté. La majorité des questions portaient sur le service, sur le mode de fonctionnement et sur l'organisation des stationnements.²⁸ »

3.2 Consultations du BAPE

La consultation publique du BAPE est lancée le 29 août 2016. Le BAPE, fondé en 1978, a pour mandat d'aviser le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques sur les impacts écologiques, sociaux et économiques de projets touchant les citoyens. Il enquête, informe et consulte les citoyens et émet des recommandations, que le gouvernement est libre d'accepter ou non.

26. « Un nouveau mode de transport, un nouveau mode de vie », CDPQ Infra. https://www.cdpqinfra.com/sites/default/files/document/cdpqinfra_breffage_technique_2016-04-22.pdf

27. Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, Rapport 331, *Projet de réseau électrique métropolitain de transport collectif Rapport d'enquête et d'audience publique*, décembre 2016, p. viii-ix. <http://voute.bape.gouv.qc.ca/dl/?id=00000059120>

28. « Le projet de Réseau électrique métropolitain bien accueilli par les Brossardois », *Brossard Éclair*, 10 juin 2016. <https://www.lecourrierdusud.ca/le-projet-de-reseau-electrique-metropolitain-bien-accueilli-par-les-brossardois/>

Dans le cadre de ses travaux, la commission d'enquête reçoit 108 mémoires, dont 73 ont été présentés par leurs auteurs, de même que 7 présentations verbales. Il s'agit des meilleures données disponibles sur l'état d'esprit du public montréalais face au projet du REM à cette époque. Son rapport, présenté le 22 décembre 2016 à David Heurtel, alors ministre de l'Environnement, est rendu public le 20 janvier 2017. Le BAPE donne un avis défavorable au projet en raison du manque de transparence de CDPQ Infra et d'une information incomplète en général :

La commission d'enquête a mené ses travaux alors que toute l'information relative au projet, dont certains éléments essentiels à une décision gouvernementale éclairée et un débat public bien informé, n'était pas disponible. Devant l'absence d'information complète et détaillée sur plusieurs enjeux, que [sic] plusieurs questions soulevées par la commission sont restées sans réponse, notamment sur les aspects financiers, écologiques, de justification en matière de fréquentations, d'impact sur l'aménagement du territoire et de gouvernance, la commission considère qu'il serait prématuré d'autoriser la réalisation du projet de REM avant que l'ensemble de ces informations soit disponible²⁹.

Le rapport du BAPE contient trois types de constats. Certains concernent les demandes du public en ce qui a trait à certains aménagements. Comme le système de métro exige une empreinte sécurisée, à l'abri de toute intrusion et exempte de passages à niveau, les citoyens ont proposé divers aménagements pour minimiser l'enclavement et la fragmentation de leur quartier. Une autre catégorie de constats touche les enjeux environnementaux proprement dits : le tracé du REM traverse plusieurs milieux humides et menace des populations d'amphibiens, de reptiles et d'oiseaux. Un plan de mitigation a toutefois été présenté par CDPQ Infra au ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques³⁰. La troisième et dernière catégorie de constats concerne le processus de planification et de consultation du REM. Le BAPE y consacre le huitième et dernier chapitre de son analyse. Cette section conclut notamment que CDPQ Infra a bénéficié de l'apport d'experts externes dans la conception du projet.

Le BAPE s'intéresse d'abord aux comités de consultation avec les parties prenantes. Certaines ont souligné l'ouverture et la disponibilité de la CDPQ. Mais d'autres estiment au contraire avoir été mal informées et tenues à l'écart des décisions :

La Ville de Longueuil et le Réseau de transport de Longueuil estiment qu'ils n'ont pas reçu toute l'information concernant le projet et qu'ils n'ont pas été consultés sur certains aspects (Mme Caroline St-Hilaire, DT11, p. 76; DQ7.1). Les rencontres n'ont pas permis, par exemple, de discuter des alternatives de localisation de la station Rive-Sud : « Ils nous ont présenté globalement le projet. On a eu une courte rencontre sur la question du financement, mais il n'y a pas eu d'invitation et de sollicitation à la Ville de Longueuil pour analyser ces sites-là. » (M. Patrick Savard, DT11, p. 74 et 75)³¹.

29. Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, Rapport 331, *Projet de réseau électrique métropolitain de transport collectif Rapport d'enquête et d'audience publique*, décembre 2016, p. 217. <http://voute.bape.gouv.qc.ca/dl/?id=00000059120>

30. https://rem.info/sites/default/files/document/ENVIRONNEMENT_approchecomensation_2017.pdf

31. *Ibid*, p. 210.



De plus, certaines parties prenantes doivent composer avec des délais très courts pour effectuer des tâches exigées par le promoteur : « CDPQ Infra a demandé à la STM de revoir en 6 semaines environ le réseau de rabattement de ses lignes d'autobus en lien avec le REM, afin de dimensionner les différents terminus aux stations du REM. Ce genre de travail nécessite normalement plusieurs mois d'études et d'analyses.³² »

En dépit de ces contraintes, le mécanisme de consultation a permis des améliorations du tracé. Le BAPE retient la relocalisation de la station du Quartier à Brossard, le réaménagement du tracé dans le Technoparc, le déplacement de certains équipements à Sainte-Anne-de-Bellevue, l'intégration du tracé aux voies aériennes existantes du Canadien National et l'ajout de trois nouvelles stations. « La commission d'enquête constate que CDPQ Infra inc. a aménagé son tracé de manière à répondre à certaines préoccupations émises à l'occasion des consultations publiques qu'elle a menées », observe le BAPE³³.

Mais dans l'ensemble, il n'y a pas eu de véritable débat public en amont. « La commission d'enquête constate que le promoteur a déployé une série d'outils de communication, mais que ceux-ci visaient principalement à informer quant au projet, et non à le co-concevoir avec les intervenants et la population concernée », souligne le rapport du BAPE³⁴. De plus, le projet ne présentait pas ses paramètres financiers ni ses coûts d'exploitation de manière assez détaillée.

La commission d'enquête est d'avis, compte tenu du caractère inédit de l'Entente et du fait que le réseau électrique métropolitain constitue une première expérience dans le cadre de cette entente, que le promoteur aurait pu davantage bénéficier des expertises et des connaissances détenues par les acteurs du transport collectif et la population pour concevoir un projet optimal en regard des besoins et de l'avenir de la métropole³⁵.

4. Discussion

Le mode de gouvernance adopté pour le REM constitue un nouveau modèle de gouvernance et de gestion des grands projets d'infrastructure au Québec. Il s'éloigne de manière marquée du cadre de référence adopté en 2014 par la *Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique* du Conseil du trésor du Québec, qui s'applique normalement à tous les projets publics de plus de 50 millions de dollars³⁶. Les décisions entourant la structure de gouvernance et les lois et règlements adoptés pour favoriser le projet ont été débattus en commissions parlementaires avec auditions de mémoires³⁷. La loi adoptée le 9 juillet 2015, qui crée CDPQ Infra, lui confère des privilèges sans équivalent ailleurs dans la province, notamment :

32. *Ibid*, p. 211.

33. *Ibid*, p. 213.

34. *Loc. cit.*

35. *Ibid*, p. 214.

36. Direction des communications, Secrétariat du Conseil du trésor, *Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique*, 2016. https://www.sqi.gouv.qc.ca/vision/Documents/directive_gestion_projets_majeurs.pdf

37. <http://m.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-137-41-1.html>

- Un encadrement législatif crée une entente commerciale entre la CDPQ et l'État : le gouvernement annonce les projets qu'il veut réaliser, et la CDPQ dit si elle est intéressée ou non.
- Les coûts sont partagés entre la CDPQ et le gouvernement ; la CDPQ vise un rendement d'environ 8 % pour ses déposants ; la formule de partage des bénéfices reflète les risques assumés par la CDPQ, notamment les risques de construction, d'achalandage et financiers.
- Le REM est réalisé en mode conception-construction, ce qui signifie que le projet peut se dérouler en mode accéléré (*fast track*). Bien que ce mode dit alternatif soit adopté pour d'autres grands projets au Québec, ce projet bénéficie d'un encadrement législatif et réglementaire lui permettant de livrer les commandes plus rapidement qu'habituellement.
- Une entente de principe a eu lieu entre CDPQ Infra et l'ARTM pour planifier le réseau d'autobus, rabattre les circuits au REM et développer des services complémentaires et non concurrentiels.
- CDPQ Infra a le droit d'occuper ou de modifier des voies publiques municipales et de créer des servitudes le long du tracé du REM. Ce droit est encadré par la *Loi concernant le Réseau électrique métropolitain* et dans les ententes de collaboration signées avec les Villes.
- CDPQ Infra n'est pas un simple exploitant, mais est propriétaire du REM à 70 %. Cela lui donne un contrôle complet et permanent sur cette infrastructure, ainsi que la possibilité de la revendre à une tierce partie privée (quoique le gouvernement conserve un droit de premier refus).

La phase de consultation publique menée en 2016 est basée sur la remise d'informations aux différentes parties prenantes pour leur permettre de comprendre les enjeux. Elle exclut un engagement citoyen soutenu dans la conception du projet (Di Maddaloni et Davis, 2018). Cette consultation publique menée par CDPQ Infra a été effectuée en considérant les exigences législatives et réglementaires en matière de consultation applicables au projet, par exemple les dispositions prévues par le BAPE. À ce chapitre, Dufour (2012, p. 12) précise que, « bien que l'entreprise doive connaître ces exigences et les respecter, il importe de ne pas se limiter au contexte légal pour prendre diverses mesures, mais de surpasser ces exigences de base afin d'établir un véritable dialogue en amont et une relation de confiance avec la communauté ». CDPQ Infra a mis en place des sondages auprès de la population, elle a répondu aux milliers de courriels et appels téléphoniques reçus de la part d'organismes et de citoyens soulignant leurs préoccupations face au projet. Ces mesures ont donné lieu à l'intégration de quelques modifications du tracé et à l'ajout de stations. L'essentiel du projet a été finalisé avant la validation de la pertinence des choix effectués pour les futurs utilisateurs du réseau.

La collaboration avec les parties prenantes externes, telles que les municipalités, s'est articulée principalement autour d'ententes de collaboration signées pour définir le cadre de fonctionnement du projet. Les audiences publiques du BAPE ont souligné que l'échéancier compressé ne laissait que peu de temps aux représentants de la société civile pour prendre connaissance des dossiers et préparer leurs interventions. Les pratiques de démocratie participative, de transparence et de co-construction n'ont donc pas été priorisées, au profit des enjeux économiques et politiques entourant ce projet. Herbertson *et al.* (2009) rappellent que les différentes parties prenantes doivent avoir accès aux informations de base concernant le projet et qu'elles doivent disposer de suffisamment de temps pour les assimiler avant la tenue de toute activité d'engagement. Une stratégie visant essentiellement à



informer des décisions déjà prises plutôt que d'impliquer directement les communautés dans le processus décisionnel assimile l'opposition possible au projet à un problème de connaissances sur ce dernier (Herbertson *et al.*, 2009).

De point de vue financier, le modèle du REM présente des avantages certains. La formule minimise notamment l'endettement de l'État québécois, qui n'avance que 1,28 milliard de dollars sur un projet d'un montant total de 6,3 milliards. L'État étant actionnaire à 30 % du projet, sa participation porte la promesse de dividendes si le REM est rentable, comme l'assure la CDPQ³⁸. Toutefois, le cadre financier demeure incertain. En avril 2019, par exemple, on apprenait que les frais d'utilisation du tablier du pont Samuel-De Champlain par le REM étaient encore en cours de négociation, et que la teneur de ces discussions était tenue confidentielle pour des raisons commerciales³⁹. Par ailleurs, les prévisions financières du REM s'appuient sur des estimations d'achalandage dont le détail n'avait pas encore été publié au début des audiences du BAPE, compliquant d'autant le travail d'évaluation du projet. L'étude complète a été rendue publique le 17 novembre 2016. Elle prévoit que l'achalandage actuel des transports en commun dans les axes du REM (47 924 usagers le matin, 21 750 en période interpointe) passera, en 2021, à 57 782 et 25 663, respectivement, ce qui représente une hausse de l'ordre de 20 % le matin⁴⁰.

Quant à la formule novatrice du partenariat « public-public », elle a permis de planifier le projet rapidement et à faible coût pour le gouvernement du Québec. Ces avantages sont toutefois contrebalancés par un cadre financier complexe et contraignant, des décisions prises de façon expéditive et une implication somme toute limitée des différentes parties prenantes externes telles que la société civile et les citoyens (Hudon, 2013). Certains observateurs contestent les fondements mêmes de cette formule : « On parle ici de la privatisation de nos infrastructures publiques et de nos institutions de manière beaucoup plus importante que ce fut le cas avec les PPP tout en entretenant l'illusion d'être encore dans le paradigme des services publics.⁴¹ » Le gouvernement participe au suivi du projet, mais ne détient aucun pouvoir décisionnel, tous les leviers étant détenus par la CDPQ.

Les principes de gouvernance participative incluent notamment la mise en place des solutions basées sur la gouvernance, sur la proposition de valeur et sur le dynamisme (Lehtinen et Aaltonen, 2020). Les notions de gouvernance incluent la définition d'ententes de collaboration, comme ce fut le cas entre le REM et les municipalités, de structures organisationnelles et de reddition de comptes. La proposition de valeur repose sur l'implication et la collaboration active de l'ensemble des parties prenantes de la communauté impliquée, et requiert du temps et des pratiques précises (telles que des ateliers de co-design) pour concilier les intérêts divergents en vue d'augmenter l'acceptabilité sociale.

38. Jean-Marc Arbaud, « Lettre ouverte – Projet de REM : pour une discussion constructive », *Le Devoir*, 10 septembre 2016. https://www.cdpqinfra.com/sites/default/files/pdf/rem_-_lettre_ouverte_de_jean-marc_arbaud_dg_adjoint_-_le_devoir_-_samedi_10_septembre_2016.pdf

39. Michel Laliberté. « Transport en commun sur le nouveau pont Champlain : Paradis exige plus de transparence », *La Voix de l'Est*, 26 avril 2019. <https://www.lavoixdelest.ca/actualites/transport-en-commun-sur-le-nouveau-pont-champlain-paradis-exige-plus-de-transparence-88a4a811d86463b4d2c4b6b0c9726f40>

40. CDPQ Infra. *Réseau électrique métropolitain (REM) : Sommaire des prévisions d'achalandage du REM*, novembre 2016. https://www.cdpqinfra.com/sites/default/files/pdf/rem_sommaire_etude_achalandage_2016-11.pdf

41. Minh Nguyen, *L'entente entre la Caisse et Québec : de la privatisation sous le vernis d'une institution publique*, Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS), 14 janvier 2015. <https://iris-recherche.qc.ca/blogue/lentente-entre-la-caisse-et-quebec-de-la-privatisation-sous-le-verniss-dune-institution-publique>

Finalement, les solutions dynamiques incluent les opérations offrant de la flexibilité (notamment dans les rôles et responsabilités), une résolution de problème efficace et des systèmes de communication éprouvés. Dans le cas du projet du REM, l'implication et la collaboration active (et non seulement informative) de l'ensemble des parties prenantes de la communauté impliquée (soit le principe de proposition de valeur tel que défini par Lehtinen et Aaltonen, 2020) ont été le moins traitées par l'équipe de projet, notamment pour définir les objectifs et la portée du projet. L'équipe de CDPQ Infra détenait des leviers importants pour accélérer le projet, mais cela a eu des conséquences sur le niveau d'implication possible des parties prenantes externes (Ninan et Clegg, 2019).

5. Conclusion

Les ententes qui lient la CDPQ et le gouvernement du Québec proposent un modèle innovant de partenariat entre deux institutions publiques. À leur actif, on peut leur imputer la mise en œuvre rapide d'un projet longtemps resté paralysé en raison de sa complexité. Des doutes ont toutefois été soulevés sur la transparence du projet, le processus de consultation publique mené et l'imputabilité de la CDPQ.

En ce qui concerne la réalisation, le modèle présente l'avantage de la rapidité. Les principales parties prenantes externes du projet ont été impliquées, notamment avec des ententes de collaboration, et les citoyens ont pu prendre part à des journées portes ouvertes pour s'informer. Le processus de consultation s'est effectué en respectant et en considérant les exigences législatives et réglementaires en matière de consultation applicables au projet, notamment à l'égard des dispositions prévues par le BAPE. Ce processus relève davantage d'une stratégie d'information que d'implication des parties prenantes dans le processus de décision. La gestion et la transparence du projet présentent un bilan imprécis. D'une part, la formule financière retenue minimise l'endettement de l'État et apporte la promesse de revenus pour ses actionnaires, CDPQ Infra et le gouvernement du Québec. D'autre part, le cadre financier, dont les détails ne sont pas publics, offre peu de garanties aux citoyens.

Dans ces conditions, peut-on parler d'acceptabilité sociale pour le projet du REM? Corine Gendron et Philippe Angers observent que « l'acceptabilité sociale implique donc deux facettes qui, si elles s'influencent, ne peuvent se compenser : la pertinence du projet (le pourquoi) et sa mise en œuvre (le comment) ». Ils soulignent également que « tenir compte de l'acceptabilité sociale dans les choix de développement consiste à mettre en phase les projets avec les valeurs et les attentes de la population [...]. Cela suppose de prendre acte des préférences des collectivités à l'égard des modèles de développement disponibles »⁴².

Le REM n'a jamais été sérieusement remis en cause sur le « pourquoi ». Mais le « comment » a été contesté par les citoyens entendus par le BAPE, de même que par les médias. Bien que ce grand projet de transport collectif essentiel soit généralement bien reçu par la population⁴³, CDPQ Infra a plutôt déployé une stratégie d'information que d'implication réelle des parties prenantes qui prend acte des préférences des collectivités et des attentes et des valeurs de la population.

42. Corine Gendron et Philippe Angers, *Ressources naturelles et acceptabilité sociale : commentaires dans le cadre des travaux du chantier sur l'acceptabilité sociale*. Chaire de responsabilité sociale et de développement durable, ESG UQAM, 20 mai 2015. <https://mern.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/UQAM.pdf>

43. <https://www.equiterre.org/publication/sondage-notoriete-et-opinion-a-legard-du-reseau-electrique-metropolitain-rem>



Au moment où l'on propose une procédure accélérée comparable pour la réalisation du projet du « troisième lien » à Québec et pour la réalisation de nouveaux investissements en transports en commun à Montréal à la fin de la crise de la COVID-19, il apparaît pertinent pour la recherche de dresser un premier bilan de ce modèle émergent et de proposer des pistes d'amélioration. La saine gestion des finances publiques, la gouvernance et la transparence sont au cœur des enjeux. Aussi importe-t-il pour le gouvernement de s'intéresser à ces questions au-delà de la partisanerie, notamment en permettant aux chercheurs d'étudier ces questions et d'apporter des solutions basées sur les données de projets comparables à l'étranger et sur l'expérience acquise de nombreux gouvernements ayant été confrontés à des situations similaires.

La rapidité d'exécution est certainement une force dans la réalisation de grands projets d'infrastructure. Ces infrastructures ont une valeur économique et, rapidement exécutées, elles créent de la richesse. Cependant, elles ont également une valeur sociale puisqu'elles constituent des investissements majeurs pour améliorer la qualité de vie et le bien-être des populations. Alors, pourquoi nos gestionnaires sont-ils si réticents à s'ouvrir à une meilleure collaboration avec les populations? Comment pouvons-nous les convaincre d'une valeur ajoutée par l'incorporation d'une définition plus sociale de la performance des projets? D'autres gestionnaires de grands projets à l'étranger ont compris les bienfaits de mobiliser les populations, de tirer des apprentissages de cette collaboration au bénéfice du projet et de son succès. Certains définissent les infrastructures comme des fiertés nationales pour un peuple (Drouin, Sankaran, Van Marrewijk et Müller, 2021). Cela prendra du temps, mais nous restons persuadés que, grâce à la recherche, nous pourrions convaincre les gouvernements et nos gestionnaires de grands projets de la valeur sociale des grands projets d'infrastructure et de l'intégration plus assidue des différentes parties prenantes dans le processus décisionnel des grands projets.



Références

- BABA, S. et Maillhot, C. (2016). De la controverse à l'acceptabilité sociale : le rôle constructif du conflit. *VertigO La revue électronique en sciences de l'environnement*, 16(1).
- CUGANESAN, S. et Floris, M. (2020). Investigating perspective taking when infrastructure megaproject teams engage local communities: Navigating tensions and balancing perspectives. *International Journal of Project Management*, 38(3), 153-164.
- DI MADDALONI, F. et Davis, K. (2018). Project manager's perception of the local communities' stakeholder in megaprojects. An empirical investigation in the UK. *International Journal of Project Management*, 36(3), 542-565.
- DOLOI, H. (2013). Application of behavioural science and cognitive mapping in project management research. Dans N. Drouin, R. Müller et S. Sankaran (dir.), *Novel Approaches to Organizational Project Management Research: Translational and Transformational* (p. 294-319). Copenhagen Business School Press.
- DROUIN, N., Sankaran, S., Van Marrewijk, A. et Müller, R. (dir.) (2021). *Megaproject Leaders: Reflections on Personal Life Stories*. Edward Elgar Publishing.
- DUFOUR, C. (2012). *Guide de bonnes pratiques afin de favoriser l'acceptabilité sociale des projets*. Montréal : Conseil Patronal de l'Environnement du Québec (CPEQ). Récupéré de http://www.cpeq.org/files/guides/guide_bonnespratiques_web.pdf
- FLYVBJERG, B., Skamris Holm, M. K. et Buhl, S. L. (2005). How (In)accurate Are Demand Forecasts in Public Works Projects?: The Case of Transportation. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), 131-146.
- GENDRON, C. (2014). Penser l'acceptabilité sociale : au-delà de l'intérêt, les valeurs. *Communiquer*, 11, 117-129.
- GENDRON, C., Yates, S. et Motulsky, B. (2016). L'acceptabilité sociale, les décideurs publics et l'environnement. *VertigO La revue électronique en sciences de l'environnement*, 16(1).
- HERBERTSON, K., Ballesteros, A. R., Goodland, R et Munilla, I. (2009). *Breaking ground. Engaging communities in extractive and infrastructure projects*. Récupéré de http://pdf.wri.org/breaking_ground_engaging_communities.pdf
- HJELMBREKKE, H., Klakegg, O. J. et Lohne, J. (2017). Governing value creation in construction project : a new model. *International Journal of Managing Projects in Business*, 10(1), 60-83.
- HUDON, P.-A. (2013). *Le partenariat public-privé en infrastructure : évaluation de la performance administrative et des effets démocratiques dans le contexte québécois* [thèse de doctorat], Ottawa University.
- LEHTINEN, J. et Aaltonen, K. (2020). Organizing external stakeholder engagement in inter-organizational projects: Opening the black box. *International Journal of Project Management*, 38(2), 85-98.

- NINAN, J., Mahalingam, A. et Clegg, S. (2019). External Stakeholder Management Strategies and Resources in Megaprojects: An Organizational Power Perspective. *Project Management Journal*, 50(6), 625-640.
- NARAYANAN, V. K. et DeFillippi, R. (2012). The Influence of Strategic Context on Project Management Systems: A Senior Management Perspective. Dans T. M. Williams et K. Samset (dir.), *Project Governance: Getting Investments Right* (p. 19-76). Palgrave Macmillan.

