





**UNIVERSITÉ DU QUÉBEC  
INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE  
CENTRE – URBANISATION CULTURE SOCIÉTÉ**

**LA CONSTRUCTION DE SENS À L'INTERFACE POLITICO-  
ADMINISTRATIVE**

**Le cas de la gestion du service d'eau de Montréal, 1950-2010**

Par

**Marianne AUDETTE-CHAPDELAINE**

Maître ès arts, M.A.

Thèse présentée pour obtenir le grade de

Philosophiae doctor, Ph.D.

**Doctorat en études urbaines**

Programme offert conjointement par l'INRS et l'UQAM

Décembre 2014

Cette thèse intitulée

**LA CONSTRUCTION DE SENS À L'INTERFACE POLITICO-  
ADMINISTRATIVE**

**Le cas de la gestion du service d'eau de Montréal, 1950-2010**

et présentée par

**Marianne AUDETTE-CHAPDELAINÉ**

a été évaluée par un jury composé de

M. Gilles SÉNÉCAL, président, Institut national de la recherche scientifique

M. Pierre J. HAMEL, directeur de thèse, Institut national de la recherche scientifique

M. Dany FOUGÈRES, examinateur interne, Université du Québec à Montréal

Mme Kathryn FURLONG, examinatrice externe, Université de Montréal

*Un jour que, sous les roseaux, sommeillait mon eau vive;  
Vinrent les gars du hameau pour l'emmener captive.  
Fermez, fermez votre cage à double clé;  
Entre vos doigts, l'eau vive s'envolera.*

L'eau vive - Guy Béart (1958)

*Ne faut-il pas d'abord rendre à nouveau visibles ces réseaux  
que la logique sanitaire conduisait à cacher au public,  
et organiser un processus d'apprentissage collectif  
sur ce que signifierait une gestion tenable à long terme ?*

Bernard Barraqué (1998, 11)

*Water is the city's vital, high-stakes and determinant input  
while being its most domesticated, low-value and disregarded output.*

Marc-Antoine Fleury (2003, 5)



## RÉSUMÉ

L'étude de l'interface politico-administrative révèle les tensions entre le contrôle politique et l'autonomie professionnelle au sein des organisations publiques. Notre recherche porte sur les relations entre élus municipaux et gestionnaires dans le contexte de la gestion d'un service d'eau. Nous analysons l'interface politico-administrative à l'aide du concept de construction du sens (*sensemaking*) dans les organisations.

Notre étude de cas sur les services d'eau montréalais est appuyée par des données empiriques qualitatives. D'abord, notre cas permet d'identifier les grandes périodes ainsi que les événements marquants de l'organisation de la gestion de l'eau à Montréal entre 1950 et 2010. Ensuite, nous expliquons comment la fonction publique montréalaise a perdu son expertise en matière de gestion de l'eau au cours des décennies 1980 et 1990. Enfin, nous présentons une analyse des relations entre élus et gestionnaires, notamment la manière dont les gestionnaires ont élaboré, à partir de la fin des années 1990, leur propre vision de la gestion de l'eau, exprimant ainsi leur adhésion à des normes professionnelles et à leur idéal du service public beaucoup plus qu'à une organisation démocratique, qu'ils considèrent incapable de leur fournir les ressources jugées essentielles à l'exercice de leur métier.

Nous pouvons expliquer la situation du cas de la gestion montréalaise de l'eau par un cercle vicieux impliquant d'une part un manque de vision politique des élus en matière de gestion de l'eau, émanant notamment de l'incapacité des citoyens à construire du sens par rapport à la situation matérielle peu visible et enfouie sous leurs pieds et, d'autre part, la perte d'expertise dans la fonction publique, un processus lent ayant contribué à la fois à l'incapacité pour les gestionnaires à interpréter adéquatement la situation et au climat de méfiance entre politique et administratif.

Mots-clés : Services publics urbains, eau, administration publique, infrastructures, interface politico-administrative, construction du sens, expertise publique

## ABSTRACT

The study of the politics-administration interface reveals tensions between political control and professional autonomy within public organizations. Our research explores relations between elected representatives and managers in the context of the management of a municipal water department. We analyze the politics-administrative interface using the concept of sensemaking in organizations.

Our case study of the Montreal water department is supported by thick qualitative empirical data. Firstly, our case study identifies the main periods, as well as the milestones, in the organization of water management in Montreal between 1950 and 2010. Secondly, we explain how the City of Montreal lost its water-related expertise during the 1980s and 1990s. Finally, we discuss the relations between elected representatives and public servants, particularly the way the managers developed, from the end of 1990s, their own vision of water management, thus expressing their recognition of professional standards and of their own public service ideal much more than that of a democratic organization, which they consider unfit to grant them the resources deemed necessary to the exercise of their profession.

We can explain the case of water management in Montreal by a vicious circle. On one hand, we find a lack of political vision regarding water management, emanating in part from the citizens' inability to make sense of the material situation hidden under their feet. On the other hand, we observe the loss of public expertise, a slow process which contributed both to the public servants' incapacity to adequately interpret the situation, and to distrust between political representatives and managers.

Keywords: Urban public services, water, public administration, infrastructures, politics-administrative interface, sensemaking, public expertise

## AVANT-PROPOS

Cette thèse a fait l'objet de deux articles acceptés pour publication dans des revues avec comité de lecture :

- Audette-Chapdelaine, Marianne. 2014. « Interface politico-administrative locale et expertise : le point de vue des gestionnaires. Le cas du service de l'eau de la Ville de Montréal. » *Politiques et management public* 31 (3): 283-300.
- Audette-Chapdelaine, Marianne. 2014 (accepté avec révisions mineures). « La construction du sens et l'interface politico-administrative. Les défis de pilotage stratégique et de gestion d'un service public local. » *Revue internationale des sciences administratives*: 19.

Le texte de cette thèse utilise le masculin afin d'en simplifier la lecture et de préserver l'anonymat des répondants.

## REMERCIEMENTS

Cette thèse est le fruit d'un long cheminement qui m'a permis de rencontrer et d'échanger avec de nombreuses personnes. Non seulement c'est grâce à elles si la thèse existe dans sa forme actuelle, mais surtout, c'est grâce à elles que la route fut agréable à parcourir.

J'adresse d'abord ma reconnaissance à mon directeur de recherche, Pierre J. Hamel. Ses conseils, sa disponibilité et son soutien ont été essentiels à l'aboutissement de cette thèse. Il m'a chaleureusement ouvert les portes de l'INRS-UCS tout en ayant à cœur que je profite au mieux de mes séjours à l'étranger. Au fil des cafés que nous avons partagés à Paris et à Montréal, j'ai appris à connaître une personne généreuse et dévouée.

Merci aux membres du jury, Kathryn Furlong, Dany Fougères et Gilles Sénécal, qui ont évalué la thèse rapidement et dont les commentaires ont permis d'en améliorer la version finale.

Je remercie les professeurs de l'INRS-UCS et de l'UQÀM qui m'ont accompagnée au cours des dernières années et qui m'ont permis de découvrir les études urbaines. Je suis particulièrement redevable à Claire Poitras, Philippe Apparicio, Winnie Frohn, ainsi qu'aux membres du groupe Métropolisation et Société et qu'à l'équipe du Réseau Villes Régions Monde, au sein de laquelle j'ai eu le plaisir de travailler, bien que trop brièvement, avec Jean-Pierre Collin. J'ai trouvé à l'INRS-UCS un milieu convivial, qui valorise la recherche tout comme les relations humaines.

Je remercie les professeurs avec qui j'ai eu la chance de discuter de ma recherche au cours des dernières années : Benoît Tremblay à HEC Montréal, Bernard Barraqué à l'École nationale du génie rural, des eaux et des forêts, Leon Deben à l'Université d'Amsterdam, Stéphane Saussier à l'IAE-Paris et Gérard Divay à l'École nationale d'administration publique. Un merci particulier à la professeure Gail Whiteman, de l'Université Erasmus pour avoir facilité mon séjour à Rotterdam, ainsi que pour les discussions que nous avons eues sur la construction de sens et la matérialité. Mes remerciements vont également à Bachir Mazouz de l'École nationale d'administration publique, qui suit mes travaux depuis la maîtrise et qui m'a encouragée à les

présenter dans des symposiums internationaux, ainsi qu'à les publier dans des revues scientifiques. Son appui a été une source de motivation tout au long de ce parcours.

Cette thèse repose sur un volume important de données qualitatives. Je remercie toutes les personnes qui ont pris le temps de me parler ouvertement dans le cadre d'entretiens, ainsi que celles qui ont relu et commenté certaines parties de la thèse. Cette recherche m'a donné l'occasion de rencontrer des personnes passionnées qui, chacune à sa manière, œuvrent au service des citoyennes et citoyens. Leurs récits et leurs commentaires m'ont permis de mieux comprendre divers points de vue et d'enrichir la réflexion.

Pour leur aide dans l'accès aux documents, je remercie les Archives de la Ville de Montréal, la Commission municipale du Québec, la Cour supérieure du Québec, la Cour d'appel du Québec, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, la Coalition Eau Secours ! ainsi que Réseau Environnement.

Cette thèse a été rendue possible par plusieurs appuis financiers, principalement une bourse du Programme d'études supérieures du Canada Joseph-Armand-Bombardier du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH). Je tiens également à souligner l'appui financier de l'INRS-UCS, de mon directeur de recherche, ainsi que du Réseau Villes Régions Monde : malgré une bourse du CRSH, ces contributions additionnelles m'ont permis de débiter, puis de compléter, la thèse.

J'ai grandement apprécié les moments passés avec mes collègues doctorants, notamment les longues discussions avec Yvon Leclerc dans l'autobus entre Montréal et Québec durant les premières années de la scolarité. Sophie Leblanc Van Neste et François Claveau ont été la preuve inspirante qu'il est possible pour une famille de mener de front deux doctorats, dans deux pays différents, tout en profitant de la vie et en ayant des enfants épanouis. Quelle chance nous avons eu de les croiser sur ce parcours et de partager avec eux quelques bons moments à Rotterdam comme à Montréal ! Merci aussi à mes amies et amis qui, malgré la distance parfois et les longues absences, sont demeurés des sources inestimables d'inspiration, de réconfort, de discussions passionnées et de bons moments.

Depuis 2008, mon conjoint et moi-même avons vécu un nombre incalculable de déménagements et d'aller-retour entre Québec, Montréal, Orford, Rotterdam et Shanghai. Combiner cette vie familiale intense avec la rédaction de deux thèses n'aurait pas été possible sans l'appui indéfectible de nos familles. La générosité de nos parents, frères, et sœur a sans doute fait de cette période de notre vie l'une des plus riches et des plus stimulantes. Je remercie aussi ma grand-mère, Madeleine Audette, une artiste inspirante qui nous a accueillie dans sa maison durant près d'un an.

Pierre-Olivier : Quelle chance j'ai eue de vivre cette aventure à deux, avec toi ! Ce fut une course à relais parfois exaltante, parfois épuisante. Être deux dans le même bateau m'a permis de garder le cap. J'ai déjà hâte à cette nouvelle aventure qui débute à tes côtés.

Alice : Ça y est, papa et maman ont maintenant terminé « d'écrire leurs livres. » Du haut de tes quatre ans, ta patience et ta capacité d'adaptation ne cessent de m'étonner chaque jour. À ta façon, tu as toi aussi rendu ce travail possible.

# TABLE DES MATIÈRES

<b>Liste des tableaux</b> .....	<b>xv</b>
<b>Liste des figures</b> .....	<b>xvi</b>
<b>Liste des abréviations et des sigles</b> .....	<b>xvii</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>1</b>
Contexte .....	1
Objectifs de la recherche et principales contributions.....	3
Structure de la thèse.....	7
<b>Prologue: Réflexion sur la gestion et sur la matérialité de l'eau</b> .....	<b>9</b>
<b>Chapitre 1 : La gestion des services d'eau urbains. Objet de recherche, problématique et cadre d'analyse</b> .....	<b>15</b>
1.1. Revue des écrits sur les services d'eau urbains .....	15
1.1.1. <i>Les infrastructures urbaines</i> .....	15
1.1.2. <i>La gouvernance urbaine</i> .....	16
1.1.3. <i>Les organisations responsables de la prestation des services publics urbains</i> .....	21
1.1.4. <i>Critique des écrits sur la gestion des services d'eau</i> .....	33
1.2. Objectifs et questions de recherche .....	34
1.2.1. <i>Choix de l'organisation étudiée</i> .....	35
1.2.2. <i>Choix des acteurs étudiés</i> .....	35
1.2.3. <i>Choix de la période étudiée</i> .....	36
1.2.4. <i>Choix de l'aspect organisationnel étudié</i> .....	37
1.3. Cadre d'analyse .....	39
1.3.1. <i>L'interface politico-administrative</i> .....	39
1.3.2. <i>La construction du sens</i> .....	47
1.3.3. <i>Cadre conceptuel: la construction de sens commun et l'interface politico-administrative dans le contexte de la gestion d'un service public local</i> .....	56
<b>Chapitre 2 : Méthodologie</b> .....	<b>61</b>
2.1. Recherche fondamentale et appliquée .....	61
2.2. Étude de cas .....	61

2.3.	Collecte des données.....	62
2.3.1.	<i>Entretiens.....</i>	63
2.3.2.	<i>Documents.....</i>	65
2.4.	L'analyse des données.....	66
2.5.	Résultats.....	67
2.6.	Limites et biais.....	68
<b>Chapitre 3 : La gestion de l'eau à Montréal. contexte et présentation du cas .....</b>		<b>71</b>
3.1.	Histoire de la gestion de l'eau à Montréal.....	71
3.1.1.	<i>L'approvisionnement en eau potable.....</i>	71
3.1.2.	<i>L'assainissement urbain.....</i>	73
3.1.3.	<i>Les premières usines de filtration.....</i>	74
3.1.4.	<i>L'approvisionnement des banlieues.....</i>	75
3.2.	Segmentation temporelle de la gestion de l'eau à Montréal, 1950-2014.....	75
3.2.1.	<i>L'âge d'or des années 1950-1970.....</i>	76
3.2.2.	<i>Le déclin des années 1980-1990.....</i>	80
3.2.3.	<i>L'instabilité des années 2000-2010.....</i>	85
3.3.	La gestion de l'eau au Québec et à Montréal.....	89
3.3.1.	<i>Municipalités locales.....</i>	89
3.3.2.	<i>La gestion des services d'eau locaux au Québec.....</i>	90
3.3.3.	<i>Arrondissements et agglomérations.....</i>	93
3.3.4.	<i>Financement et besoins en investissements.....</i>	95
3.3.5.	<i>Structure opérationnelle du Service de l'eau.....</i>	97
3.4.	Conclusion du chapitre 3.....	98
<b>Chapitre 4 : Évolution organisationnelle, expertise et interface politico-administrative ...</b>		<b>99</b>
4.1.	Les événements marquants de l'évolution de l'organisation du service de l'eau.....	101
4.1.1.	<i>1979: Création du Service des travaux publics et mesures de polyvalence.....</i>	101
4.1.2.	<i>1996-1997: Initiatives de réduction de la consommation d'eau potable par la station d'épuration de la CUM.....</i>	104

4.1.3.	<i>2001: Fusion municipale et Groupe de travail sur les infrastructures urbaines (GTIU)</i>	106
4.1.4.	<i>2001-2002: Révision du Règlement sur la qualité de l'eau potable</i>	123
4.1.5.	<i>2002: Un important bris de conduite sur le boulevard Pie-IX</i>	125
4.1.6.	<i>2003: Création du fonds de l'eau</i>	126
4.1.7.	<i>2009: Scandale des compteurs d'eau</i>	137
4.2.	L'expertise organisationnelle sur l'eau	144
4.2.1.	<i>L'attrition du personnel</i>	145
4.2.2.	<i>La dépendance envers les ressources externes</i>	148
4.2.3.	<i>La qualification des travailleurs</i>	155
4.2.4.	<i>Le développement de l'expertise en réhabilitation de conduites</i>	156
4.2.5.	<i>La transmission des connaissances</i>	157
4.2.6.	<i>La méconnaissance des infrastructures</i>	159
4.3.	Relation entre contrôle politique et autonomie professionnelle	163
4.3.1.	<i>La prépondérance accordée par les gestionnaires aux normes professionnelles et à la conception du service public par rapport au contrôle politique</i>	165
4.3.2.	<i>La recherche d'autonomie de gestion</i>	168
4.3.3.	<i>La difficulté d'assurer un contrôle politique</i>	173
4.3.4.	<i>L'importance de l'information aux élus</i>	176
4.4.	Conclusion du chapitre 4 : l'expertise et la construction de sens à l'interface politico-administrative	179
	<b>Conclusion</b>	<b>185</b>
	Réponse aux questions de recherche	185
	<i>Le partage des responsabilités sur la gestion de l'eau</i>	185
	<i>Les relations entre élus et gestionnaires</i>	186
	<i>L'identification des événements importants</i>	187
	<i>L'expertise sur l'eau</i>	188
	Implications pour la recherche	190

Implications pour les décideurs .....	193
<b>Annexe 1 : Production et distribution d'eau potable sur l'île de Montréal .....</b>	<b>197</b>
<b>Annexe 2 : Organigrammes du Service de l'eau au cours de la période « instable ».....</b>	<b>203</b>
<b>Annexe 3 : Administration du territoire de Montréal.....</b>	<b>209</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>211</b>

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau 3.1 : Changement organisationnel et segmentation temporelle de la gestion de l'eau à Montréal.....	76
Tableau 3.2 : Partage des compétences en matière de gestion de l'eau après les défusions.....	87
Tableau 3.3 : Types d'approvisionnement en eau potable au Québec.....	91
Tableau 4.1 : Les événements importants et leurs répercussions .....	99
Tableau 4.2 : Membres du Groupe de travail sur les infrastructures urbaines (2001) .....	111
Tableau 4.3 : Membres du groupe des anciens locaux de la CUM (2001) .....	113
Tableau 4.4 : Membres du comité directeur de la gestion de l'eau (avril 2002-novembre 2003).....	115
Tableau 4.5 : Membres du Comité technique (2002).....	116
Tableau 4.6 : Membres du Groupe de développement de la gestion de l'eau (2003).....	117
Tableau 4.7 : Participants aux comités de l'étude de CFC.....	118
Tableau 4.8 : Auteurs de l'étude INRS/CERIU/CNRC Auscultation et diagnostic des réseaux d'aqueduc et d'égouts de la Ville de Montréal (1997-1999).....	130
Tableau 4.9 : Membres du Comité de suivi du projet d'optimisation du réseau d'eau potable (2011).....	143
Tableau 4.10 : Répercussions sur l'expertise organisationnelle sur l'eau .....	144
Tableau 4.11 : Évolution du personnel du Service de l'eau 2010-2014 (a/p) .....	153
Tableau 4.12 : Événements et relations entre élus et gestionnaires .....	164

## LISTE DES FIGURES

Figure 1.1 : Cadre conceptuel: la construction du sens commun et l'interface politico-administrative dans le contexte de la gestion d'un service municipal.....	60
Figure 3.1 : Photographie de l'usine de filtration Atwater dans les années 1930 .....	74
Figure 3.2 : Besoins en investissements dans les infrastructures de l'eau 2011-2020.....	96
Figure 4.1 : D'un comité à l'autre pour faire progresser la vision globale de la gestion de l'eau, 1990-2005.....	109
Figure 4.2 : Cadre conceptuel: la construction du sens commun et l'interface politico-administrative dans le contexte de la gestion d'un service municipal.....	181
Figure A1.1 : Cartographie de la distribution d'eau potable dans l'île de Montréal en 1971 .....	197
Figure A1.2 : Production et distribution d'eau dans la Communauté urbaine de Montréal (avant 2002).....	198
Figure A1.3 : Production et distribution d'eau dans la Ville de Montréal fusionnée (2002-2005) .....	199
Figure A1.4 : Production et distribution d'eau dans l'Agglomération de Montréal (depuis 2006) .....	200
Figure A1.5 : Cartographie des installations de gestion de l'eau à Montréal en 2007 .....	201
Figure A2.1 : « Configuration ultime » d'une gestion de l'eau réorganisée à Montréal, organigramme adapté par la Ville d'après la proposition de CFC en 2003.....	203
Figure A2.2 : Organigramme de la Direction de l'eau au sein du Service des infrastructures, transport et environnement durant la réorganisation en 2007 .....	204
Figure A2.3 : Organigramme de la Direction de l'eau au sein du Service des infrastructures, transport et environnement en 2010.....	205
Figure A2.4 : Organigramme du nouveau Service de l'eau en 2011 .....	206
Figure A2.5 : Organigramme du Service de l'eau en 2013.....	207
Figure A2.6 : Organigramme du Service de l'eau en 2014.....	208
Figure A3.1 : Cartographie de l'agglomération de l'île de Montréal en 2012: villes liées et arrondissements.....	209

## LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES SIGLES

AQTE	Association québécoise des techniques de l'eau
AICQ	Association des ingénieurs-conseils du Québec
BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
CERIU	Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines
CFC	Groupe Conseil CFC (Conseil, formation, coaching)
CMQ	Commission municipale du Québec
CNRC	Conseil national de recherche du Canada
CUM	Communauté urbaine de Montréal
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal
DDGE	Direction du développement de la gestion de l'eau
DGSRE	Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau
DPDTE	Direction du plan directeur et des technologies de l'eau
GDGE	Groupe de développement de la gestion de l'eau
GTIU	Groupe de travail sur les infrastructures urbaines
ICI	Industries, commerces et institutions
INRS	Institut national de la recherche scientifique
MAM	Ministère des Affaires municipales
MAMR	Ministère des Affaires municipales et des Régions
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MAMSL	Ministère des Affaires municipales, du Sport et des Loisirs
MEDDEP	Ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs
MDDELCC	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
MDDEFP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs
MNU	Mise à niveau/aux normes) des usines
PAEQ	Programme d'assainissement des eaux du Québec
PI	Plan d'intervention
PNE	Politique nationale de l'eau
RQEP	Règlement sur la qualité de l'eau potable
SEVR	Service de l'environnement, de la voirie, et des réseaux
SITE	Service des infrastructures, du transport et de l'environnement

SPIVMCUM	Syndicat professionnel des ingénieurs de la Ville de Montréal et de la CUM
STPE	Service des travaux publics et de l'environnement
UMQ	Union des municipalités du Québec
VGQ	Vérificateur général du Québec
VGVM	Vérificateur général de la Ville de Montréal

# INTRODUCTION

## Contexte

Le Québec, le Canada, les États-Unis et la plupart des pays européens ont la chance d'avoir de l'eau en grande quantité, alimentant l'économie en énergie et les villes en eau potable. Ceux qui ont la responsabilité de gérer les ressources en eau font pourtant face à certains défis afin de répondre aux attentes des citoyens. La gestion de l'eau est liée à plusieurs préoccupations faisant appel à autant de disciplines : enjeux environnementaux, accès à l'eau potable et à l'assainissement, partage des ressources entre utilisateurs, santé publique, performance dans la gestion des services publics, etc.

Parmi ces multiples défis entourant la gestion de l'eau, nous avons choisi de nous pencher sur la gestion des services de production, de distribution, de collecte et de traitement d'eau en milieu urbain. Notre recherche se situe dans le contexte des villes industrialisées possédant une organisation et des infrastructures de distribution d'eau potable aux divers usagers et de collecte des eaux usées après leur utilisation. L'eau fait alors partie d'une dynamique hydro-sociale urbaine, incluant ses bénéfices pour la santé, la qualité de vie, la sécurité et l'économie, tout en ayant une influence écologique plus ou moins importante sur l'écosystème environnant. Comme l'exprime Fleury (2003, 5), l'eau est l'intrant le plus vital, précieux et déterminant d'une ville tout en étant son extrant le plus domestiqué, dévalorisé et ignoré. Contrairement à l'architecture, aux rues, aux parcs, aux véhicules et à tant d'autres aspects de la ville, l'approvisionnement en eau potable et la collecte des eaux usées se font par des infrastructures peu visibles et peu accessibles. Au Québec comme au Canada, la mentalité de « tirer la chasse et oublier » (Bakker 2007b) montre que nous prenons nos ressources en eau largement pour acquises.

Notre étude de cas se situe à Montréal, une ville caractérisée par une eau abondante et d'excellente qualité, mais aussi par des infrastructures grandement négligées durant plusieurs décennies. Nous voulions comprendre comment une ville peut en arriver à une telle situation.

Montréal est une ville de taille moyenne située sur une île au milieu du fleuve Saint-Laurent, qui coule des Grands Lacs vers l'Atlantique. Nous pouvons donc voir le cycle de l'eau urbain comme une boucle relativement fermée qui, étant bien gérée, n'aurait pratiquement aucun impact sur l'environnement ni en termes de qualité, ni en termes de quantité. Car l'eau coule pour ainsi dire autour et à travers la ville et tant que nous la nettoyons avant de la retourner au fleuve, l'impact sur ce dernier est minime.

En de trop nombreux endroits dans le monde l'accès à l'eau potable, tant en quantité qu'en qualité, est un réel problème pour la santé, pour l'environnement, pour la qualité de vie. Montréal jouit en ce sens d'un accès à l'eau en quantité et en qualité presque gênant. Ce sont les rapides de Lachine qui ont imposé aux commerçants autochtones, puis européens, de s'installer à cet endroit car la navigation n'était pas possible vers l'amont. Ce sont ces mêmes rapides qui fournissent une eau pratiquement déjà potable à la Ville de Montréal. Alors que les Grands Lacs et le fleuve agissent en amont comme bassin de décantation des métaux lourds, les rapides agissent comme bassin d'aération et nettoient l'eau des particules en suspension. C'est là que Montréal a sa prise d'eau potable, et c'est aussi grâce au fleuve et aux rapides que Montréal avait jusqu'à tout récemment un traitement de l'eau des plus sommaires qui soit : la filtration sur sable et la chloration pour la distribution dans les conduites. Ces mêmes procédés dans d'autres villes voisines ne permettraient pas d'avoir de l'eau réellement potable.

Dans une ville comme Montréal où l'eau est disponible continuellement sans être dangereusement abondante, le « problème de l'eau » n'est pas tant un problème d'eau au sens de gaspillage de l'eau ou d'une utilisation démesurée. Il y a en fait deux « problèmes d'eau » : en regard de l'environnement, les rejets d'eau polluée dans le fleuve et, en termes d'infrastructures urbaines, les dommages causés par les fuites et les coûts pour la collectivité.

Pour interpréter cette situation nous devons considérer à la fois la matérialité écologique de l'eau et la matérialité sociotechnique des infrastructures urbaines de l'eau, ce que nous pouvons désigner comme la « matérialité urbaine de l'eau ».

## Objectifs de la recherche et principales contributions

La perception courante selon laquelle une « dépolitisation » des services d'eau urbains permettrait d'en améliorer la gestion nous a amenés à nous pencher sur les relations entre élus et fonctionnaires, c'est-à-dire sur l'équilibre entre contrôle politique et autonomie professionnelle au sein d'une organisation municipale.

Notre cadre d'analyse est basé sur les concepts d'interface politico-administrative (Comeau 2008; Aberbach, Putnam et Rockman 1981; Demir 2009; Overeem 2006; Svava 1985; Waldo 1965) et de construction du sens (*sensemaking*) (Weick 1993; Weick, Sutcliffe et Obstfeld 2005; Whiteman et Cooper 2011). Cette approche est novatrice tant par rapport aux écrits en administration publique que par rapport aux écrits sur la gestion des services d'eau.

En administration publique, le concept d'interface politico-administrative a été très peu utilisé dans l'analyse des gouvernements locaux et, lorsque cela a été fait, c'était davantage au niveau de la direction générale qu'à l'intérieur d'un service, au niveau opérationnel. Une distinction importante est que la direction générale adopte un point de vue d'ensemble sur la ville, ses ressources et ses besoins, alors qu'un service donné se trouve au contraire en relative concurrence avec les autres services municipaux auprès de la direction générale comme des élus. Notre analyse accorde donc une place importante aux gestionnaires d'un service municipal spécifique comme acteurs de l'interface politico-administrative. Par ailleurs, l'utilisation du concept de construction du sens permet d'expliquer l'importance de l'expertise au sein d'une organisation, et le rôle de cette expertise dans les relations politico-administratives. Au niveau gestion, les connaissances et l'expérience sur le terrain permettent aux gestionnaires d'interpréter la situation matérielle. Au niveau politique, la compréhension de la situation influence les arbitrages et la priorisation que font les citoyens et les instances élues. Pour des infrastructures peu accessibles et peu visibles comme celles de l'eau, l'écart est parfois grand entre l'interprétation que font les gestionnaires sur le terrain et celle que font les citoyens et les élus, ce qui complique le processus d'élaboration de *sens commun*, ou de consensus social sur la question.

Notre approche est également novatrice par rapport aux écrits sur la gestion des services d'eau municipaux. Ces écrits ont surtout porté sur les cas de privatisation et de municipalisation, sur la participation du secteur privé, ou sur la transformation de la gestion publique, notamment la commercialisation des pratiques, comme la tarification, et la mise en place d'agences autonomes. Le choix du cas de Montréal est, en soi, un apport intéressant à la littérature sur les services d'eau puisque peu de recherches ont été consacrées à l'étude des services d'eau contemporains ayant maintenu une gestion publique municipale peu commerciale, bien que ceux-ci soient empiriquement courants.

Notre étude de cas permet, d'une manière générale, de discuter de l'évolution du service d'eau de Montréal des années 1950 aux années 2010, faisant en quelque sorte suite aux analyses historiques existantes (Fougères 2004; Dagenais et Poitras 2007; R. Gagnon 2006). Le cas documente donc la gestion de l'eau à Montréal au cours des dernières décennies. Cela est d'autant plus intéressant que la gestion des services publics locaux et provinciaux a fait l'objet de l'actualité québécoise depuis la fin des années 2000 : corruption et collusion, commissions d'enquêtes, scandales de gestion, etc. sont des thèmes récurrents de l'actualité. Le contexte est donc pertinent pour une recherche comme celle-ci, s'étalant sur une longue période, et permettant donc de prendre un certain recul par rapport aux événements de l'actualité.

Notre recherche se base sur des données qualitatives recueillies par entretiens semi-dirigés ainsi que par une recherche documentaire. L'analyse de nos données a permis, dans un premier temps, de caractériser l'évolution de l'organisation de la gestion de l'eau à Montréal en identifiant trois périodes principales : l'âge d'or des années 1950-1970, le déclin des années 1980-1990 et l'instabilité des années 2000-2010.

Nous avons par ailleurs identifié certains événements particulièrement importants pour l'organisation de la gestion de l'eau. D'abord, la fusion du Service de l'aqueduc avec trois autres services au sein du nouveau Service des travaux publics en 1979 apparaît comme l'événement le plus important, marquant d'ailleurs le passage de « l'âge d'or » au « déclin » des années suivantes.

Durant la période de déclin, la mise en place d'initiatives de réduction de la consommation d'eau potable par la station d'épuration de la CUM en 1997 ressort comme un événement important, puisqu'il a mené à développer la « vision globale » de la gestion de l'eau qui sera au cours des années suivantes le moteur de la stratégie des gestionnaires.

Les décennies 2000 et 2010 sont caractérisées par une instabilité, notamment due aux réorganisations municipales durant cette période. L'organisation de la gestion de l'eau s'étant transformée plusieurs fois au cours de ces décennies, plusieurs événements ressortent comme particulièrement importants :

- La révision du Règlement sur la qualité de l'eau potable (RQEP) par le gouvernement québécois en 2001.
- La fusion municipale et la mise en place du Groupe de travail sur les infrastructures urbaines (GTIU) en 2001.
- L'important bris de conduite sur le boulevard Pie-IX le 13 août 2002.
- La création du fonds de l'eau en 2003.
- Le scandale des compteurs d'eau et la création du Service de l'eau en 2009.

Nos données montrent par ailleurs que les événements liés aux discussions sur la privatisation des services d'eau montréalais sous les administrations Doré et Bourque dans les années 1990 ne ressortent pas comme particulièrement importants. À l'exception des syndicalistes que nous avons rencontrés, et pour lesquels cela a été une lutte marquante, ces événements ont été très peu évoqués lors des entretiens. Ils ont certainement contribué à prolonger le statut quo de l'époque, c'est-à-dire la période de déclin, d'une part parce que le débat a été porté au niveau provincial et, d'autre part, parce que l'organisation de la gestion de l'eau est par la suite devenue une question encore plus délicate politiquement. Nous abordons donc très peu cette période, dont nous avons parlé plus longuement dans notre mémoire de maîtrise (Audette-Chapdelaine 2008), dans le cadre de cette thèse. Ce constat est par ailleurs intéressant puisqu'il permet de voir que la recherche sur les services d'eau, en adoptant souvent un point de vue centré sur la dynamique public-privé, se prive d'analyser un contexte fort plus complexe.

L'analyse plus approfondie de ces sept événements nous a permis de dresser certains constats en lien avec l'évolution de l'expertise organisationnelle sur l'eau et avec les relations entre élus et gestionnaires.

L'expertise organisationnelle sur l'eau a été grandement affectée par la lente attrition du personnel et par la négligence dans l'entretien préventif des infrastructures au cours de la période de déclin, suite à la création du Service des travaux publics en 1979. Cela a entraîné une dépendance envers les ressources externes, a freiné la capacité organisationnelle à transmettre les connaissances et a mené à une situation de méconnaissance des infrastructures. La révision du RQEP en 2001 entraîne l'exigence d'une formation pour les opérateurs travaillant dans les usines et sur les réseaux, ce qui contribue à rebâtir l'expertise à la base. La fusion municipale la même année permet de tisser des liens de collaboration entre le personnel technique de la Ville de Montréal et celui des autres municipalités fusionnées, bien que certaines de ces municipalités craignent un nivellement vers le bas de leurs services. Les initiatives de la CUM à partir de 1997 visant la réduction de la consommation d'eau, ainsi que la mise en place du fonds de l'eau en 2003, ont permis de dédier des ressources à l'eau, de développer l'organisation de la gestion de l'eau et de lancer le grand chantier de l'eau. Enfin, le scandale des compteurs d'eau en 2009 a permis une prise de conscience de l'importance de l'expertise interne pour la maîtrise d'œuvre, menant à l'embauche de personnel et à la mise en place d'une nouvelle stratégie de l'eau misant sur l'expertise interne et la capacité organisationnelle. Bien que des défis persistent afin de rattraper le retard accumulé au cours de la période de déclin, la période d'instabilité a toutefois permis de rebâtir une certaine expertise organisationnelle sur l'eau.

Les composantes principales des relations entre élus et gestionnaires que nous avons observées dans la gestion de l'eau à Montréal sont la prépondérance accordée par les gestionnaires aux normes professionnelles et à leur conception du service public par rapport au contrôle politique, la recherche d'autonomie de gestion, la difficulté d'assurer un contrôle politique et l'importance de la transmission d'information aux élus. La vision des gestionnaires pour une gestion globale de l'eau s'est manifestée d'abord lors de la mise en place d'initiatives de réduction de la consommation d'eau par la CUM en 1997. La fusion municipale, avec l'abolition de la CUM et les travaux du Groupe de travail sur les infrastructures urbaines (GTIU),

constituent l'occasion pour les gestionnaires d'explicitier et de promouvoir leur vision d'une gestion de l'eau intégrée et autonome. La recherche d'autonomie de gestion ressort du processus de révision du RQEP en 2001, que les gestionnaires ont influencé afin notamment de dépolitiser certains aspects de la gestion de l'eau au niveau local, qui deviennent des exigences de Québec envers les municipalités : entre autres, les nouvelles exigences quant à la formation des opérateurs. La création du fonds de l'eau en 2003, ainsi que la mise en place du Service de l'eau en 2010 (suite au scandale des compteurs d'eau) procurent également une marge de manœuvre aux gestionnaires de l'eau. La création du fonds de l'eau a été rendue possible, politiquement, par des circonstances favorables. L'information aux élus et le consensus social sur la situation a été notamment basé sur le taux de « 40 % de fuites », véritable symbole de la dégradation des infrastructures montréalaises, dont la plausibilité a été renforcée par l'important bris de conduite sur le boulevard Pie-IX le 13 août 2002. Les efforts du GTIU et des comités qui ont suivi témoignent eux aussi de l'importance de la transmission d'information aux élus par les fonctionnaires. Enfin, l'importance politique d'un bris majeur ou du scandale des compteurs d'eau montre qu'il est difficile d'assurer un contrôle politique, ou un pilotage stratégique, de l'activité eau en dehors de ces moments de crise, qui semblent être le moteur principal des décisions politiques en regard de la gestion de l'eau.

Globalement, nous pouvons expliquer la situation du cas de la gestion de l'eau à Montréal par deux dynamiques qui se renforcent l'une l'autre au fil du temps. D'abord, un manque de vision politique des élus en matière de gestion de l'eau, émanant notamment de l'incapacité des citoyens à interpréter la situation matérielle peu visible des infrastructures de l'eau. Ensuite, la perte d'expertise dans la fonction publique, un processus lent ayant contribué à l'incapacité pour les gestionnaires à interpréter adéquatement la situation. Cela alimente un certain climat de méfiance entre politique et administratif : les élus se méfient de l'information transmise par les fonctionnaires et sont réticents à leur allouer les ressources demandées, et les fonctionnaires considèrent le politique avant tout comme un obstacle à contourner.

## **Structure de la thèse**

Notre thèse est divisée en 4 chapitres. Le chapitre 1 présente d'abord une revue des écrits sur les services d'eau urbains. Cela permet de situer nos objectifs et nos questions de recherche en regard des écrits existants sur le sujet. Nous présentons ensuite notre cadre d'analyse, élaboré

à partir des écrits en administration publique sur l'interface politico-administrative et en gestion des organisations sur la construction du sens.

Le chapitre 2 présente la méthodologie de notre recherche, notamment la collecte de données par entretiens et par recherche documentaire, ainsi que les méthodes d'analyse de ces « données de processus » (Langley 1999).

Le chapitre 3 expose de manière descriptive la gestion des services d'eau au Québec et à Montréal. Nous présentons d'abord un historique de la mise en place des services d'eau montréalais (Fougères 2004; R. Gagnon 2006; Dagenais et Poitras 2007), une mise en contexte utile à la présentation de notre étude de cas. Ensuite, nous présentons la segmentation temporelle de notre étude de cas. Enfin, nous décrivons l'état actuel de la gestion de l'eau au Québec et à Montréal, notamment le partage des responsabilités entre les instances provinciales, locales, supralocales et infralocales.

Le chapitre 4 est divisé en trois parties. Dans un premier temps, nous présentons les sept événements que nos données nous ont permis d'identifier comme particulièrement importants dans l'évolution de l'organisation de la gestion de l'eau à Montréal. Ces événements s'inscrivent dans l'une ou l'autre des grandes périodes que nous avons décrites au chapitre 3, et parfois, au tournant entre deux périodes. Deuxièmement, nous analysons ces événements en lien avec l'expertise sur l'eau. Troisièmement, nous examinons comment ces événements permettent de caractériser les relations entre élus et gestionnaires. La conclusion du chapitre 4 nous permet d'expliquer le cas de Montréal en nous basant sur notre cadre conceptuel et les liens qu'il établit entre expertise, construction du sens et relations politico-administratives.

La conclusion générale de la thèse nous permet de revenir sur nos questions de recherche et de discuter des implications de notre thèse pour la recherche future ainsi que pour les politiques publiques.

## **PROLOGUE: RÉFLEXION SUR LA GESTION ET SUR LA MATÉRIALITÉ DE L'EAU**

L'eau comporte de nombreuses dimensions idéologiques et symboliques, puisqu'elle est essentielle à la vie et à l'équilibre des écosystèmes : elle est à proprement parler vitale. L'urbanisation croissante, les changements climatiques, et la pauvreté accroissent la pression sur les ressources en eau à de nombreux endroits dans le monde. De nombreux pays doivent composer avec une eau dont la qualité se dégrade et dont la quantité diminue. Partout au monde, les décideurs doivent concilier les différents intérêts liés à l'utilisation des ressources en eau : production énergétique, procédés industriels, loisirs et tourisme, pêche, transport, irrigation, hygiène, etc. L'eau devient ainsi une ressource de plus en plus stratégique pour l'ensemble de la planète, et la gestion de l'eau est un enjeu véritablement mondial.

La « gestion de l'eau » peut avoir différentes significations selon le contexte. Certains penseront d'abord à l'eau des plans d'eau, celle où l'on se baigne, celle où l'on pêche, celle où l'on fait un tour de canot en observant la faune aquatique. « Gérer l'eau » en ce sens signifie en préserver la qualité et la quantité nécessaires à la santé de l'écosystème dont elle fait partie intégrante. Ceux habitant des régions arides voudront plutôt « gérer l'eau » de manière à avoir un approvisionnement suffisant aux activités humaines, « l'économie de l'eau » prendra alors tout son sens car une utilisation abusive de la ressource peut avoir des conséquences désastreuses. Là où les pluies sont abondantes et les inondations aussi, « gérer l'eau » a une toute autre signification. Il s'agit alors de gérer les risques d'inondation, de construire des infrastructures permettant de s'y adapter ou de les prévenir. Pensons aux digues des Pays-Bas, aux maisons sur pilotis ou aux édifices flottants. Dans un pays où l'on construit des ouvrages immenses pour produire de l'énergie hydroélectrique ou que l'on dévie des cours d'eau à des fins agricoles, la gestion de l'eau a encore un autre sens, où l'allocation entre les différents usages devient prépondérante. Dans les villages où l'accès l'eau courante n'est pas disponible et où il faut se déplacer à un puits ou à une source, la gestion de l'eau prend encore une fois un tout autre sens puisqu'elle est liée à des pratiques traditionnelles, à des interactions sociales ou encore à un labeur risqué. Dans le domaine de la navigation, la gestion de l'eau est importante pour que les navires puissent circuler dans un volume d'eau suffisant, une préoccupation centrale des divers organismes de gestion du bassin des Grands-Lacs et du Saint-Laurent. Dans le domaine industriel, la gestion de l'eau est importante car elle est souvent utilisée dans les procédés, par

exemple pour le refroidissement ou comme intrant dans la fabrication de nombreux produits. Dans certains contextes, l'eau prend une valeur hautement symbolique, religieuse ou spirituelle.

L'eau est à la fois source de vie et de plaisirs, à la fois dangereuse et inquiétante. Elle est à la fois matérielle, un objet scientifique et chimique; elle est tout autant spirituelle, avec une forte composante symbolique. À la fois bonne et mauvaise, à la fois concrète et abstraite. Et même si nous en souffrons, même si nous la polluons, nous ne pourrions vivre sans elle. L'eau, avec l'énergie solaire nécessaire à la photosynthèse, est l'intrant qui nourrit les plantes à la base de la chaîne alimentaire et de la vie sur notre planète. Elle est irremplaçable non seulement parce qu'on la boit, mais parce qu'elle nourrit toute la vie de notre « planète bleue. »

Dans la plupart des cas, cette relation de « gestion » que nous avons avec l'eau implique de gérer d'une part la quantité d'eau et, d'autre part, la qualité de l'eau. Du côté de la gestion de la quantité on retrouve l'allocation de l'eau aux divers usages, incluant les activités humaines et les écosystèmes; la gestion d'une quantité d'eau limitée ou au contraire, la gestion de trop grands volumes d'eau. L'eau existe sur la terre : elle coule, elle pleut, elle stagne, elle gèle, elle s'infiltre dans la terre, dans les roches, dans les plantes, elle se réchauffe et elle s'évapore. Les activités humaines se développent plus ou moins en harmonie avec cette eau, qui prend différentes formes matérielles au cours de son cycle naturel. Les peuples nomades se déplaçaient pour trouver un écosystème répondant à leurs besoins. La sédentarisation et le développement des villes rend cependant nécessaire le déploiement de moyens pour apporter l'eau jusqu'aux activités humaines, ou pour repousser cette eau lorsqu'elle est trop envahissante. La plupart du temps, les humains se sont déplacés; mais parfois, au lieu de nous déplacer, nous avons détourné et déplacé l'eau.

Du côté de la gestion de la qualité, il importe de souligner que l'eau, en plus de prendre différentes formes physiques, prend également différentes formes biochimiques. Lorsque l'on parle de l'eau, celle-ci peut être douce ou salée, elle peut contenir différents types de minéraux, des êtres vivants microscopiques, algues, bactéries... Elle peut être distillée, glacée depuis des millions d'années dans les icebergs ou encore, lourdement polluée par l'activité humaine. Cette pollution humaine peut à son tour être locale ou provenir d'une autre ville ou d'un autre pays « en amont » ou même être accumulée depuis des générations. Enfin, quantité et qualité sont

intimement liées lorsqu'il est question de *concentration* ou de *dilution* : la proportion de H<sub>2</sub>O par rapport aux autres matières présentes dans l'eau.

Dans tous les cas, nous la nommons toujours « eau ». Il faut donc reconnaître d'emblée que l'eau est multiple et que notre langage même limite notre capacité à caractériser notre relation à l'eau.

Lorsque nous parlons dans ce contexte de « gestion de l'eau » nous parlons de la gestion du « service d'eau », c'est-à-dire la gestion d'une organisation dont la mission est de 1) prélever de l'eau en quantité suffisante dans l'environnement, 2) traiter cette eau pour qu'elle atteigne un niveau « potable », 3) distribuer cette eau à ceux qui l'utiliseront en assurant notamment une continuité de service et une pression suffisante aux divers usages, 4) collecter l'eau après son utilisation, 5) acheminer les eaux usées vers leur lieu d'épuration, 6) épurer l'eau usée pour qu'elle retrouve une qualité satisfaisante à son rejet dans l'environnement, et enfin, 7) retourner l'eau à l'environnement.

Pour faire fonctionner cette organisation, plusieurs éléments sont nécessaires : des connaissances techniques et scientifiques, des personnes, des équipements, des bâtiments, des tuyaux, des pompes, du financement, des produits chimiques et de l'énergie.

L'eau à l'intérieur du cycle de l'eau urbain devient un produit de transformation industrielle : eau potable, eau usée, eau épurée. Elle n'est plus de l'eau au sens écologique du terme.

Pourtant, l'eau ainsi captée dans le cycle urbain demeure bel et bien de l'eau et peu importe sa quantité ou sa qualité, si on la laisse s'échapper elle s'écoulera. Pour faire pleinement sens de la gestion de l'eau urbaine, nous ne pouvons donc pas ignorer la matérialité écologique de l'eau. Nous ne pouvons pas non plus ignorer la matérialité des infrastructures urbaines. En effet, ces deux matérialités se rencontrent et s'inter-influencent. D'ailleurs, certains égouts ont été construits en suivant le cours d'anciennes rivières et ruisseaux.

Cette chanson de Guy Béart (1958) décrit très bien la fluidité de l'eau qui coule et qui, comme le temps qui passe, ne peut être arrêtée malgré nos efforts : « *Fermez, fermez votre cage à double clé; Entre vos doigts, l'eau vive s'envolera* ». La chanson illustre bien aussi toute la symbolique que nous prêtons à l'eau. Certains croient même que l'eau a une mémoire, une sorte d'âme. Que ce soit l'eau bénite, l'eau de Pâques, la fontaine de jouvence ou l'homéopathie, il y a dans notre relation à l'eau encore aujourd'hui des traces de la période pré-hygiéniste. Nous exigeons une eau potable plus propre que les aliments que l'on mange, et plus pure que l'air que l'on respire.

L'aspect symbolique de l'eau nous pousse parfois à des réflexions irrationnelles et nous incite à faire des choix sans relativiser. D'une part, cela bénéficie à ceux qui s'en servent comme outil de mise en marché de produits, à commencer par l'eau embouteillée ou autres gadgets pour rendre notre eau du robinet plus pure que potable. D'autre part, cela oriente nos efforts de réduction de notre « empreinte en eau » de manière parfois illogique. À trop fixer la personne qui arrose son entrée de garage à grand jet, on en oublie le garage, la voiture à l'intérieur, le béton du pavage, les steaks au congélateur et la poubelle qui déborde au coin de la rue: tous ces éléments ayant pourtant une empreinte en eau bien plus élevée. Ce qui rend le geste de la dame qui arrose son entrée si scandaleux par rapport au reste, ce n'est pas le geste en lui-même (en autant qu'il n'y ait de pénurie ou de sécheresse locale) mais le symbole qu'il véhicule du pillage insouciant des ressources, et d'une ressource à laquelle nous attribuons, culturellement et historiquement, des valeurs de pureté.

C'est pourquoi j'aborde le sujet d'une manière matérialiste. Ceci ne diminue pas l'importance de l'eau, au contraire, elle la réaffirme pour ce qu'elle est vraiment. Car, matériellement, l'eau n'en est pas moins essentielle à la vie sur Terre, c'est une réalité biologique, chimique. Et nous devons nous émerveiller de cette matière, la comprendre, la gérer adéquatement. Nous devons aussi comprendre l'eau non seulement à l'état liquide, et la voir non seulement lorsqu'elle coule du robinet. Nous devons nous rappeler qu'elle est à la base de tous les aliments que nous mangeons et de tous les produits transformés que nous consommons. Nous pourrions avoir la même discussion par rapport à l'énergie. Oui, nous pouvons éteindre les lumières et laisser couler l'eau moins longtemps. Mais ces petits gestes n'ont de sens que si nous comprenons que l'énergie et l'eau sont également des intrants en amont de tout notre mode de vie et de consommation : l'eau a irrigué le champ dans lequel a poussé le coton de nos vêtements, et

celui dans lequel ont poussé les céréales qui ont nourri le bœuf que nous mangeons. Lorsque nous achetons une bouteille d'eau, nous n'achetons pas seulement l'eau dans la bouteille mais aussi l'eau qui a servi à produire le plastique dont la bouteille est faite.

La topographie est un élément essentiel à considérer pour faire sens de l'eau en milieu urbain. L'eau est très intimement liée au relief, puisqu'elle *coule*. C'est d'ailleurs pour cette raison que depuis la mise en place de la distribution de l'eau à Montréal, des réservoirs ont été construits sur une *montagne* au centre de la ville, le Mont Royal, d'où elle est ensuite distribuée par gravité. Il semble superflu de rappeler ces éléments de base de la distribution de l'eau : on pompe l'eau vers en haut, et elle redescend. De plus, les infrastructures urbaines d'eau sont souvent liées aux anciens cours d'eau du territoire<sup>1</sup>.

Pourtant, avant la fuite du 28 janvier 2013 près du réservoir McTavish, combien de personnes parmi les membres du personnel de l'Université McGill étaient conscients que la montagne juste sous leurs fenêtres contenait un grand volume d'eau ? Lorsque des travaux ont été entrepris sur des conduites en très mauvais état à proximité des réservoirs sur le Mont Royal, au dessus du centre-ville et de l'université, est-ce que quelqu'un a pensé à des mesures de sécurité ou de déviation pour détourner l'eau vers les égouts advenant une fuite ? La fuite s'est produite sur une conduite vieille de 88 ans et acheminant l'eau du réservoir McTavish vers le réservoir Vincent d'Indy. Une étudiante a été rendue célèbre sur Internet<sup>2</sup> lorsqu'elle a été filmée en descendant la rue McTavish dans un torrent d'eau et de débris. Après avoir tenté de traverser la rue à quelques reprises, elle se laisse finalement entraîner vers le bas par le courant, jusqu'à la rue Sherbrooke (où elle a été aidée). Dans le climat hivernal montréalais, il n'y avait rien d'amusant dans cette situation et l'« étudiante mystère » a été chanceuse de ne pas être blessée. Selon les médias, lors de cette fuite, près de 40 000 mètres cube d'eau ont descendu les rues du Mont Royal vers le centre-ville. Cette étudiante aura appris à ses dépens la matérialité écologique de l'eau libérée de la matérialité des infrastructures.

---

<sup>1</sup> Voir à ce sujet le documentaire *Lost Rivers* (<http://undermontreal.com/lost-rivers-documentary>).

<sup>2</sup> Pour visionner les vidéos : <https://www.youtube.com/watch?v=MkeVJibQB74> et [https://www.youtube.com/watch?v=YAv\\_yUsAvgc](https://www.youtube.com/watch?v=YAv_yUsAvgc)



# **CHAPITRE 1 : LA GESTION DES SERVICES D'EAU URBAINS. OBJET DE RECHERCHE, PROBLÉMATIQUE ET CADRE D'ANALYSE**

## **1.1. Revue des écrits sur les services d'eau urbains**

Notre revue des écrits vise à situer notre objet de recherche au sein de la littérature existante. Nous avons plus spécifiquement exploré les écrits sur les infrastructures urbaines, sur la gouvernance urbaine et sur les organisations responsables de la prestation des services urbains, incluant les rôles des administrations locales en matière d'eau potable et d'assainissement. Cette revue des écrits nous permettra ensuite de préciser nos objectifs et nos questions de recherche.

### **1.1.1. Les infrastructures urbaines**

Les services d'eau, d'énergie, de transport et de télécommunication occupent une place importante dans la construction physique et sociale des milieux urbains. Ceci ressort particulièrement dans certaines analyses historiques du développement urbain (Pile 1999; Fougères 2004; Poitras 1999; Lorrain 2002). À titre d'exemple, Pile (1999) explique la manière dont les flux d'information et de biens, à travers le télégraphe et le chemin de fer, ont été déterminants dans le développement de la ville de Chicago. Aux États-Unis, les normes de potabilité de l'eau ont d'abord été implantées en 1914 dans les villes où les trains s'arrêtaient, pour la sécurité des passagers. Les trains n'arrêtant pas là où l'eau n'était pas conforme, la norme s'est répandue à de nombreuses villes (Uddameri et Singh 2009, 267). Selon Lorrain (2002, 9), les réseaux techniques « forment l'ossature des villes et le socle d'une grande partie des activités humaines. »

Malgré l'importance sociale et politique des services publics urbains et de leurs moyens de diffusion, les infrastructures de réseau, leur étude a souvent été laissée aux disciplines davantage techniques. Selon Graham et Marvin (2001, 182), les sciences sociales, et particulièrement les études urbaines, ont trop peu étudié les infrastructures urbaines contemporaines, à l'exception de quelques débats sur les transports et les technologies de l'information. Selon eux, « peu de recherches en études urbaines se sont penchées sur

l'importante transition en cours dans la consommation et le développement de ce que nous pouvons appeler les services en réseau de distribution, c'est-à-dire les services qui utilisent des réseaux technologiques afin de distribuer énergie, communications, eau et services de mobilité à travers l'espace et le temps<sup>3</sup> » (Graham et Marvin 2001, 19). Le fait que les infrastructures de réseau sont souvent non visibles et prises pour acquies a sans doute contribué à cette situation. Pour Graham et Marvin (2001, 179), la ville et ses infrastructures, tout comme la technologie et la société, évoluent ensemble. Les processus de dégroupement d'infrastructures (*infrastructural unbundling*) ne peuvent être dissociés de ceux de la fragmentation urbaine, celle-ci ayant par ailleurs été étudiée par de nombreux chercheurs en études urbaines (Donzelot 1999; Marcuse 1997; Gans 1961; Remy 1990; Sennett 1970; Wellman et Leighton 1979; Wacquant 2007; Forrest et Kearns 2001; Le Galès 1995). Selon Graham et Marvin (2001), l'étude des infrastructures de réseau a quant à elle été réalisée en réaction à des crises plutôt que de manière soutenue et systématique. Comme nous le verrons, cela se confirme aussi dans les écrits portant sur les services d'eau urbains.

### **1.1.2. La gouvernance urbaine**

Les écrits sur la gouvernance urbaine peuvent nous éclairer sur l'évolution du contexte des services publics urbains, notamment l'encadrement des acteurs. Nous verrons cependant que l'utilisation très répandue du terme de gouvernance urbaine nuit à la clarté de ce concept.

La « gouvernance » est un terme récurrent, souvent très flou, et communément considéré sous l'angle de la gouvernance d'entreprise. Le concept de gouvernance est d'abord apparu aux États-Unis dans les années 1930. L'économiste Ronald Coase affirme alors que les entreprises, par une coordination interne, peuvent être plus efficaces que le marché pour organiser et simplifier certains échanges : « les procédés par lesquels la firme s'organise pour parvenir à cette action plus efficace s'appellent la gouvernance » (Lorrain 1998, 85).

Depuis les années 1990, les travaux de science politique en France ont repris le terme dans un sens nouveau afin de « rendre compte de la complexité organisationnelle grandissante du pouvoir local autour des notions de partenariat public-privé, de délégation, de contractualisation

---

<sup>3</sup> Traduction libre.

des engagements » (Lorrain 1998, 86). Pour Le Galès (1995, 59), le terme de gouvernance est « lié aux théories de l'organisation, à celles des politiques publiques et aux approches qui permettent de dépasser une perspective purement institutionnelle. » Ce concept permet de tenir compte de la coordination entre organisations et des conditions qui rendent possible une action publique efficace (Le Galès 1995).

Lorrain remarque que « l'usage du terme de gouvernance importé du monde de l'entreprise pour décrire des protocoles de coordination différents des marchés plaque sur le monde du pouvoir local des propriétés fortes de la grande firme qu'il est loin de partager » (1998, 87). Lorrain propose plutôt d'utiliser le terme de *régulation*, soit les « mécanismes d'organisation et de contrôle des marchés par la puissance publique » (1998, 87). Selon lui, l'utilisation à profusion de cette notion floue « évite à une communauté scientifique de trop rentrer dans les faits et dans leur interprétation en se réunissant autour d'une notion valorisante et large traversant aussi bien l'État que les entreprises ou les institutions locales » (1998, 88). Pour Le Galès cependant, le concept de gouvernance s'applique bien à l'étude des villes :

Le terme de gouvernance urbaine suppose une plus grande diversité dans la manière d'organiser les services, une plus grande flexibilité, une variété des acteurs, voire une transformation des formes que peut prendre la démocratie locale, la prise en compte du citoyen et du consommateur, la complexité des nouvelles formes de citoyenneté. L'autorité locale devient un acteur important certes, mais un acteur parmi d'autres, tout comme l'État. Le concept de gouvernance urbaine permet de reconnaître la fragmentation, l'incohérence et suggère de mettre l'accent sur les formes de coordination verticale et horizontale de l'action publique. Il permet de mieux prendre en compte la capacité stratégique des acteurs, la diversité des processus de légitimation, la dynamique de négociation entre acteurs. (Le Galès 1995, 60)

La littérature sur la gouvernance urbaine est relativement récente, mais déjà abondante. Les écrits en études urbaines nous permettent d'identifier de nombreux thèmes et approches de recherche en lien avec la gouvernance urbaine. Ce concept est utilisé afin d'expliquer des phénomènes divers tels que la coordination entre ressources publiques et privées (Pierre, 1999) la démocratie locale participative (Jouve 2005; Coaffee et Healey 2003), les processus de centralisation et de décentralisation (Andersen 2008), ou encore la mobilisation et la

coordination d'une pluralité d'acteurs (Pinson 2006; Harwood et Zapara 2006; Bourdin 1998; Le Galès 2001).

Deux « crises » de l'État, associées à ses rôles de représentation et d'administration, sont souvent évoquées dans la littérature sur la gouvernance urbaine (Pierre 1999, 378). D'une part, la crise de la démocratie représentative a mené à l'apparition d'une nouvelle forme de recherche de légitimité politique, soit la démocratie participative. D'autre part, la crise de l'État providence a mené à la recherche d'une plus grande efficacité d'action dans la prestation des services publics, soit la « modernisation » de l'État, celui-ci devenant davantage un État facilitateur.

Les écrits sur la gouvernance posent la question de la « participation », celle-ci pouvant cependant varier selon sa finalité. Selon une approche visant la légitimité démocratique, la participation est présentée comme un moyen d'inclure les groupes marginalisés dans la prise de décision. L'objectif est donc une participation que nous qualifions d'élargie. À l'inverse, selon une approche visant davantage l'efficacité d'action, la participation constitue un moyen de mobiliser des ressources, souvent détenues par les groupes dominants. Il s'agit alors plutôt d'une participation restreinte et sélective.

#### *La gouvernance comme moyen de coordination d'une pluralité d'acteurs*

Certains chercheurs abordent la gouvernance sous l'angle de la coordination d'une pluralité d'acteurs (Pinson 2006; Harwood et Zapara 2006; Bourdin 1998; Le Galès 2001). Selon cette approche, la gouvernance est un processus de coordination des groupes sociaux et des institutions en vue d'atteindre des objectifs précis définis collectivement au sein d'un environnement polarisé et incertain (Le Galès 2001, 172). Le Galès associe également la gouvernance urbaine à la capacité de régler l'interaction des divers intérêts et de les réconcilier afin de les exprimer de manière cohérente. Selon Bourdin, « la notion de gouvernance repose sur l'idée que gouverner consiste à coordonner une multitude d'acteurs pour produire un minimum d'intérêts communs dans une société très fragmentée » (1998, 181). Selon lui, la gouvernance est donc synonyme d'action instituante, soit l'action des gouvernements sur la société par rapport à la fragmentation.

Pinson définit un système de gouvernance comme « l'ensemble des institutions, dispositifs et processus d'action qui permettent d'articuler des ressources et de coordonner l'action d'une pluralité d'acteurs et de groupes dans le cadre de la mise en œuvre de politiques publiques » (2006, 619). Selon lui, la gouvernance s'est transformée au cours des dernières années afin de répondre à un processus de pluralisation, soit de « multiplication des acteurs et de dispersion des ressources » (2006, 619). Pinson fait l'hypothèse que cette transformation de la gouvernance a mené à la création de nouveaux instruments d'action publique, dont l'un des plus importants est le projet. Le projet ne sert pas simplement à réunir les ressources publiques et privées au sens de Pierre (1999) ou de Leibovitz (2003). Plutôt, le projet « vise autant à mobiliser les acteurs, groupes et institutions urbains et à constituer la ville en acteur collectif qu'à l'organiser spatialement » (2006, 621).

Selon Pinson (2006), l'État joue un rôle de facilitateur, il structure, soutient, accompagne et encadre le jeu des interactions entre acteurs. Ainsi, même si la participation vise une pluralité d'acteurs (et non seulement les entreprises privées), il s'agit tout de même d'une participation sélective visant avant tout la mobilisation de ressources et l'efficacité d'action, plus que la démocratisation. Pinson rejoint donc en ceci le courant du nouveau management public : « certes, les institutions publiques du gouvernement urbain délèguent une part croissante de l'aspect opérationnel des projets, mais pour mieux se concentrer sur l'élaboration des grands principes stratégiques et le contrôle de leur respect » (Pinson 2006, 644).

### *La gouvernance comme moyen d'améliorer la démocratie*

Nous avons vu que de nombreux auteurs analysent la gouvernance selon une approche liée aux fonctions administratives de l'État et à la recherche d'efficacité d'action. D'autres auteurs, notamment Coaffee et Healey (2003) et Jouve (2005) situent plutôt leur analyse du côté de la fonction représentative de l'État et de la recherche de légitimité démocratique.

Coaffee et Healey (2003), tout comme Pierre (1998), adoptent une approche basée sur le concept d'institution. Ils définissent la gouvernance comme étant les moyens et les pratiques de mobilisation et d'organisation de l'action collective, celle-ci évoluant au sein des sphères politique, économique et sociale. Leur étude se penche sur la transformation des processus de

gouvernance à travers des comités locaux visant à favoriser l'interaction et la participation des citoyens, au sens donc d'une participation « élargie », incluant ceux qui sont habituellement exclus des décisions. Leurs observations permettent de constater des résultats assez mitigés et rejoignent donc ceux de Jouve (2005) : les discours et pratiques sur la participation comme moyen de renforcer la démocratie ne mènent pas à un réel changement dans l'ordre politique.

Jouve (2005) analyse la gouvernance selon l'angle de la démocratie locale participative. Il analyse la remise en cause du rapport entre la société civile et le politique. La crise de la démocratie représentative a mené à l'émergence de discours et de pratiques liés à la démocratie participative. Jouve cherche à comprendre quelle en est la portée sur la transformation de l'ordre politique au sein des métropoles. Selon lui, les efforts de démocratie participative n'ont pas permis de transformer l'ordre politique et l'inclusion des groupes marginalisés devrait davantage passer par une amélioration de la démocratie représentative. Son constat de l'échec de la démocratie participative afin d'inclure les exclus mène peut-être un peu trop rapidement à l'affirmation paradoxale que le rôle des élus s'en trouve renforcé. Il a toutefois bien identifié les enjeux entourant la « remise en question de la centralité des élus » (2005, 320) et le fait que les nouvelles institutions de la gouvernance, en marge des institutions élues, « peuvent avoir le mérite de l'efficacité mais doivent faire face à un déficit de légitimité démocratique » (2005, 320).

À ce sujet, Pinson pose de manière clairvoyante une double recherche de légitimité politique : l'une reposant sur la légitimation auprès des élites, et l'autre reposant sur la légitimité électorale. En effet, les acteurs politiques cherchent « à collecter des ressources et obtenir une légitimation auprès des différentes élites [...], activité relativement déconnectée de la sphère de la politique électorale. On pourrait même se demander si les dynamiques de projet ne marquent pas un approfondissement de la crise des démocraties urbaines » (Pinson 2006, 648). Pinson exprime bien ici cette dualité entre les fonctions représentative et administrative de l'État, les projets se situant au niveau de la seconde et visant essentiellement la mobilisation des ressources en vue de l'action. L'interaction des élites politiques avec les autres élites locales, détentrices des ressources, entraîne une nouvelle forme de légitimation, dont on peut se demander si elle « ne tend pas à concurrencer de plus en plus la légitimation par les votes » (Pinson 2006, 648). Ceci vient renforcer la conclusion de Jouve, selon laquelle les discours et les pratiques sur la participation ne permettent pas une transformation de l'ordre politique. Pinson ajoute cependant

une dimension intéressante à l'analyse en observant que la recherche d'une plus grande efficacité d'action, parce qu'elle implique une participation sélective, accroît la crise de la démocratie représentative. Jouve constatait pour sa part l'échec de la recherche d'une meilleure démocratie par une participation élargie. Il va sans dire qu'une participation élargie est contraire à l'efficacité dans l'opacité qu'observe Pinson : « ces dispositifs de décision et de production de l'action excluent bon nombre d'acteurs et de groupes et semblent tirer leur efficacité de l'opacité dans laquelle leurs participants opèrent » (2006, 649).

Nous avons donc identifié deux angles d'approches principaux dans les écrits sur la gouvernance urbaine. D'une part, certains perçoivent la gouvernance davantage comme un moyen de coordonner et d'encadrer les acteurs en vue de mobiliser des ressources et d'améliorer l'efficacité d'action de l'État dans son rôle administratif. D'autre part, certains perçoivent la gouvernance comme un moyen de favoriser une participation élargie de la population aux processus décisionnels afin d'accroître la représentation des groupes marginalisés et d'ainsi améliorer le rôle représentatif de l'État. Ces deux approches nous fournissent un éclairage intéressant sur l'évolution du contexte de la prestation des services publics urbains. Comme nous le verrons plus loin, la remise en question du modèle municipal de gestion des services est liée à la crise de l'État providence mentionnée plus haut, et à la recherche d'une plus grande efficacité d'action dans la gestion des services publics.

### **1.1.3. Les organisations responsables de la prestation des services publics urbains**

Plusieurs chercheurs se sont penchés sur l'évolution des formes d'organisations responsables de la prestation des services publics urbains. Comme nous le verrons, les écrits sur ce sujet permettent de rendre compte de certains changements dans les configurations organisationnelles, dans un contexte de recherche d'une plus grande efficacité d'action dans la gestion des services publics.

#### *De nouvelles formes organisationnelles*

Les écrits sur la gouvernance urbaine nous ont permis d'identifier deux « crises » de l'État : la crise de la démocratie représentative et la crise de l'État providence. Les écrits sur les nouvelles formes organisationnelles dans la prestation des services publics urbains nous permettent

d'approfondir certaines conséquences de ces crises. En effet, dans un contexte de recherche d'une plus grande efficacité d'action publique, plusieurs auteurs se sont penchés sur les changements dans les configurations organisationnelles des services publics. Parmi ces changements, l'apparition d'organismes unifonctionnels autonomes ou semi-autonomes, publics ou semi-publics, ainsi que diverses formes de partenariats, est particulièrement importante.

Comme l'explique Mullin (2009, 1) à propos des États-Unis :

Les districts spéciaux (*special districts*, ou *public authorities*) sont des gouvernements autonomes qui peuvent remplir presque toutes les fonctions d'une ville ou d'un comté. Au cours des 50 dernières années, leur nombre a plus que triplé, faisant des districts spéciaux la forme la plus courante de gouvernement local aux États-Unis. Puisque chaque district spécial a une responsabilité limitée, un système de gouvernance spécialisée fragmente le contrôle sur les services publics d'une collectivité entre plusieurs institutions indépendantes.

Selon Adams (2007), les organismes quasi-publics sont des organismes quasi-indépendants créés par les gouvernements. Il s'agit d'organismes à responsabilité limitée dont les membres du conseil sont nommés. L'auteure souligne que le fait de confier la gestion de grands projets d'infrastructure à un organisme indépendant des gouvernements locaux favorise la coopération entre les juridictions (2007, 168). Selon Adams, les organismes quasi-publics permettent de contracter des dettes sans que cela nuise aux finances municipales, de diminuer la politisation des décisions et d'adopter une vision à long terme (2007, 171). Adams (2007) souligne toutefois qu'il en résulte une possible diminution de la transparence envers les citoyens, et que la multiplication des intervenants peut occasionner des coûts liés à la fragmentation des décisions et aux processus de coordination.

En plus de considérer ces nouvelles organisations comme une alternative à la privatisation, Adams (2007, 164) observe que les villes ont de plus en plus recours à des organismes quasi-indépendants, car ceux-ci permettent de tenir compte des intérêts suburbains dans le développement des centres urbains. Ceci se fait surtout par la nomination au conseil de représentants des milieux politiques, du milieu des affaires et des milieux professionnels provenant de la banlieue. Cette tendance marque une différence importante avec le

développement historique des villes : « L'influence grandissante d'intérêts externes sur les actifs physiques d'une ville présente un contraste marqué avec les périodes précédentes de l'histoire urbaine, alors que l'extension des infrastructures d'eau, d'égout, et autres étaient plutôt un moyen pour les villes d'étendre leur pouvoir vers l'extérieur » (Adams 2007, 165). L'auteure ajoute qu'historiquement, « les premiers banlieusards considéraient les villes centrales comme politiquement corrompues et inefficaces, et ne voulaient pas être intégrés à des systèmes de développement urbains qu'ils percevaient négativement » (Adams 2007, 165).

La principale conclusion d'Adams est que, dans un contexte de mondialisation où le développement des infrastructures urbaines fait partie de la stratégie concurrentielle internationale des villes, les décideurs des banlieues cherchent à agir sur le développement des villes centrales. Pour se faire, ils militent de plus en plus pour la prise en charge de la gestion des infrastructures par des types d'organisations qu'ils peuvent plus facilement influencer que les gouvernements municipaux de la ville-centre. « Les autorités quasi-publiques donnent aux parties prenantes à l'extérieur des villes une emprise sur le développement physique de la ville centre, leur permettant de reconfigurer l'espace urbain selon les besoins de la région » (Adams 2007, 166).

Hamel (2004, 338) formule une critique de ce type d'organismes unifonctionnels semi-autonomes, dont les organismes paramunicipaux et intermunicipaux et les sociétés d'économie mixte. Selon lui, leur mise en place entraîne une perte de contrôle tant de la part des élus que de la part des électeurs. « En somme, on nie aux élus et à leurs fonctionnaires la capacité et le droit de procéder à des arbitrages, des choix entre des priorités qui sont toujours toutes plus prioritaires les unes que les autres : on conteste l'idée même de faire et de refaire des choix politiques, au gré de la conjoncture » (Hamel 2004, 342). Se faisant, c'est le pouvoir des élus qui est diminué et la vie démocratique qui dépérit (Hamel 2004, 347).

Outre les organismes unifonctionnels semi-autonomes, les « partenariats » ont eux aussi été étudiés. Leavitt et Morris (2007) se penchent sur les « partenariats multisectoriels », incluant les partenariats public-privé et les partenariats intermunicipaux ou intergouvernementaux. Selon Leavitt et Morris (2007, 326), les partenariats multisectoriels permettent d'allier les avantages

des organisations publiques et ceux des entreprises privées afin de gérer des services ou projets complexes, dispendieux, ou relevant de plusieurs juridictions.

Selon Hamel (2007), le recours aux partenariats public-privé ne règle pas les problèmes auxquels sont confrontées les municipalités, notamment les recettes insuffisantes pour la réalisation de projets ou le peu de souplesse dans la gestion (Hamel 2007, 109). Selon lui, les PPP ne facilitent pas le travail politique nécessaire pour convaincre les contribuables de payer davantage pour répondre aux besoins et sont le plus souvent utilisés pour les nouveaux investissements, là où les besoins sont les moins criants.

Malheureusement, les écrits sur les nouvelles formes d'organisation des services urbains englobent souvent un très large éventail de formes organisationnelles différentes sans les distinguer, rendant l'analyse et les conclusions imprécises. Il est toutefois intéressant de souligner que les changements dans les configurations organisationnelles de prestation des services publics urbains sont liés non seulement à l'évolution des relations entre secteurs public et privé, mais aussi à l'évolution des relations entre ville-centre et périphérie.

De nombreux auteurs ont étudié plus spécifiquement les organismes unifonctionnels de gestion des services d'eau (Mullin 2009), ainsi que les partenariats public-public (D. Hall et Lobina 2006; Hoedeman 2006; Boag et McDonald 2010) et les partenariats public-privé (Audette-Chapdelaine, Tremblay et Dupré 2009; Aït Ouyahia 2006; Grossman 2009) dans ce domaine. Les nouvelles formes de gestion publique des services d'eau ont cependant été moins étudiées que les différentes formes de privatisation ou de participation du secteur privé, même si elles sont empiriquement plus répandues (Mullin 2009, 19; Rouse 2009, 151).

#### *Les rôles des administrations locales en matière d'eau potable et d'assainissement*

L'approvisionnement à domicile en eau potable a d'abord été développé par des entreprises privées en France et en Angleterre. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, des considérations de santé publique, de lutte aux incendies et de pollution urbaine sont à l'origine de la transformation de l'approvisionnement en eau de luxe à service essentiel. Ce sont les municipalités qui reprennent la responsabilité des services afin de les généraliser à l'ensemble de la population à travers des

travaux d'envergure, en Europe (Barraqué 2009; Braadbaart 2009, 77) comme en Amérique (Fougères 2004; D. Hall et Lobina 2009, 109; Uddameri et Singh 2009, 264; Hamel 2008). La gestion municipale des services d'eau est alors caractérisée par la gestion de l'offre (Barraqué 2009, 237) et le rationalisme administratif (Castro 2009, 26), ou encore le « *hard path* » (Gleick 2003). Comme l'expliquent Graham et Marvin (2001), cette approche s'inscrit dans un contexte de centralisation et de standardisation dans la gestion des infrastructures urbaines de réseaux au cours de la période 1850-1960, caractérisée par l'industrialisation et l'urbanisation rapides, suivies d'un vaste mouvement d'étalement urbain. La légitimité de ces développements repose alors sur la notion d'universalité d'accès aux services et sur l'idéal moderne de progrès technologique et social, dans un contexte de pouvoir étatique élargi (Graham et Marvin 2001, 41). C'est durant cette période que, dans les villes industrialisées, le terme d'eau potable devient synonyme d'eau du robinet, ou d'eau de distribution (Braadbaart 2009, 79). C'est également cette situation qui mène à une distinction assez claire entre la gestion des services d'eau et la gestion des ressources en eau (Barraqué 2009, 239).

À partir des années 1960-1970, les services d'eau occidentaux commencent à être confrontés à un nouvel enjeu : le vieillissement et la détérioration des infrastructures nécessitent des investissements importants, ce qui favorise l'apparition de nouvelles formes organisationnelles. L'idéal infrastructurel moderne, c'est-à-dire l'approche technique centralisée d'approvisionnement en eau (Mullin 2009, 17), est remis en question alors que l'État providence vit une crise fiscale et de légitimité. La gestion municipale des services d'eau est alors perçue comme inefficace, peu transparente et trop politisée (Boyer, Patry et Tremblay 2001a; Aubert et al. 2005; Rouse 2009, 140).

Barraqué nous permet d'identifier en partie la transformation de la gestion publique en cours en Europe. En 1998, il affirmait qu'« en définitive, les collectivités locales ou leurs syndicats restent responsables des services d'eau partout en Europe sauf en Angleterre, mais la modernisation financière et environnementale a conduit à de nombreuses adaptations du modèle municipaliste » (Barraqué 1998, 10). Environ 10 ans plus tard, il souligne plutôt une tendance à la concentration des services d'eau hors du champ d'action traditionnel des collectivités locales : « En Europe aujourd'hui, le niveau optimal d'organisation se déplace clairement vers des arrangements multi-niveaux supralocaux ou infrarégionaux » (Barraqué 2009, 247).

La plupart des métropoles européennes ont tendance à regrouper leurs services de l'eau au sein d'une structure autonome, sur laquelle le conseil municipal conserve un contrôle important. Ce contrôle s'effectue de plusieurs façons. Presque partout, les collectivités locales sont propriétaires de l'entièreté de l'entreprise, ce qui leur confère les outils de contrôle en tant qu'actionnaires. Le caractère de service essentiel fournit aux municipalités des droits en matière de fixation des tarifs, d'approbation des plans techniques, de regard sur les investissements et sur les emprunts, etc. D'autre part, certains principes fondamentaux sont définis au sein de la législation nationale, ce qui fournit un cadre solide aux collectivités et à leurs entreprises. À titre d'exemple, le principe du « recouvrement complet des coûts – sans profits » fait partie du cadre législatif de l'Allemagne et de la Suède (Audette-Chapdelaine, Dupré et Tremblay 2008a, 2008b).

La création d'une entreprise locale de services est une décision avant tout politique, qui s'inscrit dans un contexte particulier où la décentralisation, le manque de ressources, et la généralisation de l'utilisation des règles de marché incitent les municipalités à avoir recours aux règles de droit privé : « Les normes de la comptabilité publique se basent sur une culture financière réticente à considérer la dépréciation des actifs et à épargner pour renouveler les infrastructures, alors que la comptabilité privée l'avait toujours fait » (Barraqué 2009, 239). La volonté de collaboration entre collectivités locales a également favorisé la création d'entreprises intermunicipales de services publics (Dexia et Fédération nationale des sociétés d'économie mixtes locales françaises 1999, 35).

La forme juridique de l'entreprise dépend fortement du contexte local. Certains pays ont un cadre juridique spécifique aux entreprises publiques locales, alors qu'ailleurs ce n'est pas le cas. Les entreprises peuvent être soit de droit privé ou de droit public<sup>4</sup>. Ainsi, les entreprises de services publics peuvent prendre la forme de sociétés à responsabilité limitée (SARL), de sociétés anonymes (SA), de coopératives, d'associations sans but lucratif, ou de syndicats intercommunaux, entre autres. Les collectivités locales peuvent regrouper leurs différentes sociétés au sein de holdings de services publics.

---

<sup>4</sup> Le droit privé est l'ensemble des règles qui régissent les rapports entre les personnes physiques ou morales. Entre autres, le droit des affaires (incluant le droit des sociétés) est la branche du droit privé relative aux affaires des entreprises. Le droit public est constitué de l'ensemble des règles régissant les rapports de droit dans lesquels interviennent des personnes morales de droit public (État, collectivités locales, institutions publiques, banques d'État...) dans un but d'intérêt général. Le droit public comprend entre autres le droit constitutionnel, le droit administratif et le droit fiscal. Le droit administratif s'occupe plus particulièrement de l'organisation des services de l'État et des rapports de ces services avec les particuliers, à tous les niveaux de gouvernement.

Les entreprises locales de services publics peuvent se diversifier afin de fournir plusieurs services (eau, énergie, déchets, environnement, transports, etc.). Elles peuvent créer des filiales, participer à des activités de recherche et même fournir des services-conseils au niveau international. Elles doivent cependant respecter les règles découlant des principes de services publics, telles que définies par la loi (continuité, égalité...) (Dexia et Fédération nationale des sociétés d'économie mixtes locales françaises 1999, 50).

Outre les contrôles effectués en tant qu'actionnaire, une collectivité locale a généralement de nombreux outils de contrôle : contrôle des tarifs, droit d'accès à l'information, contrôle des comptes, désignation de commissaires aux comptes, approbation des actes fondamentaux tels que les emprunts et les budgets, définition des statuts, etc. (Dexia et Fédération nationale des sociétés d'économie mixtes locales françaises 1999, 55). La représentation de la collectivité au sein des instances dirigeantes varie selon les pays. Elle peut être représentée exclusivement par des élus, ou encore par des fonctionnaires ou d'autres représentants locaux. Comme nous l'avons étudié plus en profondeur pour le cas de Stockholm (Audette-Chapdelaine, Tremblay et Dupré 2009), une entreprise locale de services publics entièrement détenue par une municipalité n'est pas à l'abri de restructurations majeures motivées par des intérêts politiques.

Aux États-Unis, de nombreux services publics locaux sont fournis par les districts spéciaux, des entités gouvernementales spécialisées pouvant fournir pratiquement tous les services relevant traditionnellement des municipalités, dont les services d'eau. Selon Mullin, « dédier une organisation à une seule fonction libère les décideurs politiques des demandes concurrentes qui leurs sont adressées et leur permet d'être plus réceptifs aux préférences du public. Cependant, là où les gouvernements doivent faire face à un problème sérieux, la spécialisation n'a pas le même effet » (Mullin 2009, 180). Les résultats obtenus par les districts spéciaux dépendent aussi de leur mode de gouvernance. Certains ont une autonomie fiscale et administrative complète, avec leurs propres gouvernements, alors que d'autres sont subordonnés à un autre niveau de gouvernement. Selon Mullin (2009, 185), la spécialisation est plus susceptible d'entraîner des bénéfices publics lorsque le processus électoral permet l'imputabilité directe envers les citoyens.

Évidemment, la spécialisation combinée à l'autonomie démultiplie les forces comme les faiblesses de la gouvernance locale. Cependant, ce faisant, on risque d'émousser l'intérêt

civique pour la chose publique et d'épuiser l'enthousiasme des électeurs en diluant les pouvoirs publics locaux et en répartissant la dépense publique entre plusieurs administrations indépendantes : est-ce qu'on augmente le taux de participation des électeurs lorsqu'il faut non seulement voter pour les membres du conseil municipal mais encore pour ceux de chacun des conseils des multiples organismes spécialisés responsables pour l'un de l'eau potable, pour les autres des eaux usées, des écoles primaires, des écoles secondaires, du transport scolaire, sans compter le shérif, le juge, etc.? Par ailleurs, en fractionnant les pouvoirs publics locaux, on se rapproche aussi de l'idéal des biens publics « sur mesure » adaptés à des sous-groupes bien distincts, disposés à assumer des coûts différents pour des services différents en qualité comme en quantité, comme le préconisait Tiebout (1956).

Certains chercheurs considèrent que le choix d'un modèle de gestion est un choix politique, chaque forme organisationnelle comptant des exemples de bonnes et de moins bonnes pratiques (Wolff et Hallstein 2005). Ces chercheurs identifient certains facteurs clés permettant d'assurer des services performants, peu importe la forme organisationnelle : la divulgation adéquate de l'information, le débat public, la concurrence et la formation des employés (Wolff et Hallstein 2005), les incitatifs à la performance (Elnaboulsi 2001; Griffin 2006), les règles de fixation des prix et le partage des risques (Renzetti et Dupont 2005), ou encore, la structure de gouvernance (Bakker 2007a, 196).

Certains soulignent également l'importance de la perception de la valeur de l'eau et des services liés à l'eau par la population (Moss et al. 2003). « Ne faut-il pas d'abord rendre à nouveau visibles ces réseaux que la logique sanitaire conduisait à cacher au public, et organiser un processus d'apprentissage collectif sur ce que signifierait une gestion tenable à long terme ? » (Barraqué 1998, 11). Enfin, convaincu que le secteur privé sera appelé à participer davantage à la gestion de l'eau à l'avenir, le *Pacific Institute* propose certains principes, dont l'évaluation par une tierce partie, la diffusion de l'information, la réglementation et la clarté des contrats, afin de prévenir des privatisations inéquitables, économiquement inefficaces ou dommageables pour l'environnement (Gleick et al. 2002).

Nous avons vu que l'analyse des rôles des secteurs public et privé dans les services d'eau a donné lieu à de nombreux écrits sur les différentes formes organisationnelles dans la gestion de ces services. La plupart des chercheurs ont analysé depuis les années 1990 la participation du secteur privé aux services d'eau urbains. De plus en plus, certains se penchent toutefois sur

la transformation de la gestion publique des services d'eau, caractérisée notamment par la commercialisation des services et par des organismes publics spécialisés, autonomes ou semi-autonomes. Dans les deux cas, ces récentes transformations peuvent être expliquées par la remise en question de l'idéal infrastructurel moderne dont nous avons parlé plus haut.

### *Financement et tarification des services*

Le financement des services d'eau est l'un des thèmes importants dans les écrits sur ce sujet. Comme nous l'avons vu plus haut, la difficulté des gouvernements à faire face au vieillissement et à la détérioration des infrastructures à partir des années 1970 est l'une des raisons de la remise en question de la gestion municipale traditionnelle et de la mise en place de différents modes de tarification commerciale des services (Swyngedouw 2009, 45). L'un des obstacles au financement traditionnel par l'État est que le cycle de vie des infrastructures dépasse de loin la durée des mandats des élus, qui ne sont pas toujours prêts à prendre des mesures impopulaires pour augmenter les taxes ou les tarifs (Moss et al. 2003).

L'utilisation de mécanismes de marché dans le financement des services d'eau fait cependant l'objet de débats, notamment causés par la nature essentielle de ces services (Seppälä et Katko 2009, 89).

Il importe de rappeler que la question de l'origine du financement requis est distincte de celle du débat public-privé, même si l'on a parfois fait appel au secteur privé pour éviter les répercussions politiques d'une augmentation des prix: « Trop souvent, les autorités locales décident de privatiser certaines infrastructures urbaines, espérant ainsi reporter un problème devenant trop difficile ou trop dispendieux sur le dos des entreprises privées, qui assument alors la responsabilités de l'augmentation des prix » (Barraqué 2009, 245). Le choix d'avoir recours à des mécanismes de marché tels que la tarification et le principe utilisateur-payeur dans le financement des services d'eau est toutefois une décision politique indépendante de celle de la participation du secteur privé (Swyngedouw 2009, 51).

La plupart des services d'eau européens ont d'ailleurs une certaine forme de tarification (EUREAU, 2009; Audette-Chapdelaine, Dupré et Tremblay 2008a). Au cours du XX<sup>e</sup> siècle en Europe les technologies de filtration et de désinfection de l'eau se sont développées, et les services d'eau sont passés d'un luxe à un service commercial (Barraqué 2009, 237). Une part

croissante des coûts liés à l'eau potable et à l'assainissement a alors été compensée par la tarification plutôt que par les taxes foncières, à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande.

Selon Barraqué, la capacité d'autofinancement des autorités locales par la tarification a renforcé leur crédibilité comme fournisseurs et organisateurs des services, même si ces dernières devaient parfois se regrouper pour le faire (Barraqué 2009, 238). La tarification comme moyen de recouvrement des coûts s'inscrit dans une perspective managériale, l'objectif étant d'assurer un revenu aux opérateurs.

Les enjeux liés à la tarification sont cependant multiples et dépassent le seul financement des services. Malheureusement, ces divers enjeux liés à la tarification sont souvent repris avec peu de nuance dans les écrits sur le sujet. D'une part, la tarification peut être vue selon une perspective économique. Dans ce cas, elle vise l'allocation des ressources en eau entre utilisateurs afin de favoriser les usages à plus forte valeur ajoutée ou encore d'inciter l'économie des ressources par une réduction de la consommation et du gaspillage (Terrill 2005, 30-33; Massarutto 2007). Certains remettent en question cette vision en affirmant que la consommation résidentielle est structurelle, c'est-à-dire qu'elle dépend des équipements en place, et que le coût de l'eau est trop faible pour influencer la consommation (Breton et Fleury 2003; Lasserre 2005; Barraqué 2001; Hamel 2013, 2006).

D'autre part, la tarification peut également être abordée selon une perspective sociale de gestion d'un service essentiel. Il s'agit ici d'atteindre des objectifs juridiques ou éthiques, par exemple en appliquant le principe pollueur/utilisateur-payeur, en favorisant l'accessibilité aux services à faible prix (Lasserre 2005), ou en favorisant un juste partage des coûts entre utilisateurs. Selon cette perspective, la tarification peut permettre une redistribution des coûts sur le territoire ou entre les types d'usagers (péréquation), ou encore permettre des subventions croisées entre secteurs (Barraqué 2001).

La tarification est donc liée non seulement aux objectifs managériaux de financement des services, mais aussi à des objectifs économiques et sociaux.

Le principe de recouvrement complet des coûts peut lui aussi porter à confusion. Comme l'explique Swyngedouw, il est évident que tout investissement doit être couvert par quelqu'un, quelque part. La question est politique: qui sera responsable d'assumer quels types de coûts

(Swyngedouw 2009, 50) ? En général, on entend cependant implicitement qu'il s'agit du recouvrement complet des coûts par la tarification, c'est-à-dire l'autofinancement des services grâce à des mécanismes de marché plutôt que par les taxes, les subventions ou l'endettement. On se rapproche donc en fait du principe de l'utilisateur-payeur, même si une structure tarifaire peut comporter une partie fixe (indépendante du volume d'eau consommé) et une partie variable (proportionnelle à la consommation).

Le principe du recouvrement complet des coûts par la tarification est très répandu en Europe, tant dans les formes organisationnelles publiques que privées. Les villes qui opèrent leurs services d'eau directement, comme la ville de Vienne en Autriche ou les régies françaises, ont un budget autonome depuis de nombreuses années, ce qui est souvent exigé par la loi. Cette tendance a été renforcée depuis l'adoption de la Directive-cadre européenne sur l'eau et la généralisation des principes de l'utilisateur-payeur et du recouvrement complet des coûts, en 2000. Le recouvrement complet des coûts, et donc l'indépendance budgétaire et financière des services d'eau (*ring fencing*), est perçu comme un moyen de gérer efficacement les services (Rouse 2009, 144).

Quelques auteurs, plus particulièrement Barraqué (1998, 2001, 2008, 2009), remettent cependant en question la durabilité de ce principe. D'une part, la logique d'une tarification proportionnelle à la consommation s'applique mal à un service public de coûts fixes (Barraqué 1998; Lasserre 2005; Barraqué 2001). D'autre part, il y a une contradiction entre la commercialisation des services d'eau et leur nature sociale et collective (Swyngedouw 2009, 40; Barraqué 2001; Seppälä et Katko 2009, 96). Enfin, lorsqu'une grande part des revenus d'un service d'eau est proportionnelle à la consommation, toute baisse de la consommation diminue d'autant les recettes. Cela entraîne à la longue une hausse des tarifs, puisque les coûts, majoritairement fixes, ne diminuent pas. Malgré des économies d'eau en termes de volumes consommés, il est très difficile de diminuer les factures à long terme si l'objectif est de maintenir le financement du service.

Pourquoi faire des économies si l'eau disponible est abondante, et surtout, si la structure des coûts (fixes) empêche de faire baisser les factures ? C'est pourquoi, quand on entend des économistes essayer de démontrer qu'il faut augmenter les prix pour faire baisser la demande, et « jouer à l'élasticité », on doit crier au fou; non seulement parce qu'on ne trouve que de très faibles élasticités, ou à cause de l'argumentaire purement moral sous-

jaçant, mais aussi parce que l'essentiel pour la durabilité du service de l'eau c'est d'arriver à repayer régulièrement l'énorme infrastructure constituée en 150 ans, qui dessert chaque Européen en eau potable et le débarrasse de ses eaux usées. On veut une justice consumériste, alors qu'on a affaire à un service public de coûts fixes qui n'y correspond pas (Barraqué 2001).

Certains auteurs proposent donc que le recouvrement des coûts tienne compte de considérations sociales, politiques et économiques, et non seulement managériales (Swyngedouw 2009, 50). Dans le même ordre d'idées, Barraqué souligne lui aussi l'importance de la notion de péréquation, soit la répartition des charges en fonction de critères jugés équitables et non seulement en fonction des coûts (Barraqué 1998, 6-9) :

- La péréquation spatiale résulte d'une certaine centralisation de la gestion qui permet de répartir les charges entre usagers sur l'ensemble d'un territoire, même si le coût du service varie d'un endroit à l'autre, par exemple entre les petites et les grandes municipalités.
- La péréquation sociale vise à transférer des moyens financiers en faveur des populations plus pauvres et peut être présente à des échelles territoriales variées. Ceci peut se faire par une tarification sociale dans laquelle les prix varient selon des tranches de consommation, avec une tranche basse très peu chère.
- La péréquation transversale ou multiservice vise le financement des services déficitaires à partir des services rentables. Ceci se fait par exemple lorsqu'une même organisation gère à la fois les services d'eau, d'électricité, de transport en commun ou de collecte des déchets. Plus généralement, les services d'eau potable servent souvent à financer les services d'épuration des eaux usées, même si leurs coûts ne sont pas toujours liés de manière directe.
- La péréquation temporelle vise la viabilité à long terme des services. Elle peut prendre la forme de redevances qui seront versées dans des projets environnementaux.

#### 1.1.4. Critique des écrits sur la gestion des services d'eau

Malgré la diversité des organisations mises en place, notamment en Europe (EUREAU, 2009; Audette-Chapdelaine, Dupré et Tremblay 2008a, 2008b), les écrits sur le sujet se sont surtout penchés sur les cas de privatisation ou de participation du secteur privé, principalement les modèles de l'affermage français et de la privatisation anglaise (Seppälä et Katko 2009, 98; Guerin-Schneider et Lorrain 2003). Quant à la gestion publique, l'attention des chercheurs est principalement tournée vers la commercialisation des pratiques (tarification, utilisateur-payeur, compteurs d'eau, etc.) ou la création d'agences autonomes. Peu de recherches ont été consacrées à l'étude des services d'eau contemporains ayant maintenu une gestion publique municipale peu commerciale (Barraqué 1998, 10; 2009, 247; Mullin 2009, 19; Rouse 2009, 151; Hamel et Sterk 1997a; Hamel et al. 1999; Boag et McDonald 2010, 2).

Quelques écrits plus récents ont cependant attiré l'attention sur la gestion des services d'eau dans les pays du nord de l'Europe (Hukka et Katko 2009; Pietilä et al. 2009; Audette-Chapdelaine, Tremblay et Dupré 2009) et aux États-Unis (Mullin 2009; Uddameri et Singh 2009).

Les études de cas sur la gestion de l'eau sont nombreuses, mais se limitent souvent à l'analyse des processus de privatisation (Bakker 2003b, 2003a; Morris et Travis 2003; Holmqvist 2004; Prasad 2006), de municipalisation (Vallet 2001; Bakker et Cameron 2002; Watson et Hassett 2002; D. Hall et Lobina 2004), ou plus généralement de restructuration (Furlong 2012; Wolff et Hallstein 2005). Cette insistance des chercheurs sur ces situations particulières permet d'effectuer des observations intéressantes et de mettre en lumière les enjeux et les intérêts des divers acteurs. Malheureusement, les recherches portant sur la gestion des services d'eau en situation « politiquement stabilisée » se font rares, ce qui est selon nous une lacune importante afin de bien comprendre l'évolution de ce secteur et d'éclairer les décideurs.

Les écrits sur les services d'eau présentent souvent certaines lacunes conceptuelles, notamment en ne distinguant pas clairement l'eau comme ressource de l'eau comme service ou encore les enjeux des pays industrialisés de ceux des pays en développement (Petrella 2003; Barlow et Clarke 2005). De plus, les concepts utilisés autour des formes organisationnelles, des

partenariats et de la participation du secteur privé portent souvent à confusion. Enfin, plusieurs aspects importants des services d'eau sont souvent confondus ou mal expliqués : le paiement pour un service et le paiement pour une ressource, le coût et le prix, la manière dont les utilisateurs paient pour les services d'eau et la manière dont les opérateurs obtiennent leurs revenus, la tarification de l'eau selon le volume consommé et la comptabilisation physique des volumes d'eau distribués, etc.

Par ailleurs, relativement peu de recherches ont été menées sur les services d'eau contemporains québécois (Fleury 2003; Hamel 2006; Hamel et al. 1999; Boyer, Patry et Tremblay 2001a, 2001b; Audette-Chapdelaine 2008), et même canadiens (Bakker et Cameron 2002; Furlong 2012), même si quelques études permettent d'avoir un regard historique intéressant sur le sujet (Fougères 2004; Poitras 1999; Dagenais et Poitras 2007; R. Gagnon 2006; G. Gagnon 1998). La gestion des services d'eau étant étroitement liée au contexte local (historique, politique, économique, social, culturel, géographique...), nous croyons qu'il s'agit là d'une importante lacune à combler.

## 1.2. Objectifs et questions de recherche

Une bonne question de recherche qualitative doit être précise et pertinente. Elle doit également permettre de formuler une méthodologie pour y répondre (Creswell 2009, 130; Quivy et Campenhoudt 2006, 35). Cette question exprime ce que nous cherchons « à savoir, à élucider, à mieux comprendre » (Quivy et Campenhoudt 2006, 35). Elle servira de fil conducteur à une recherche de type qualitative et nous permettra de préciser un cadre conceptuel basé sur le concept d'interface politico-administrative. Le choix de la question « *comment ?* » n'est pas le fruit du hasard; il répond à notre objectif de décrire et de comprendre un phénomène complexe.

### Question de recherche principale:

Comment le service d'eau de Montréal a-t-il évolué depuis les années 1950 ?

Notre question de recherche est accompagnée de quatre questions spécifiques visant à préciser nos choix quant à l'organisation étudiée, aux acteurs étudiés, à la période de temps étudiée et enfin, à l'aspect organisationnel étudié.

### **1.2.1. Choix de l'organisation étudiée**

Plutôt que de considérer tous les acteurs du cycle de l'eau sur l'île de Montréal, nous avons choisi d'étudier plus spécifiquement le service de l'eau de la Ville de Montréal comme une « organisation ». Il s'agit d'une vision assez large de l'organisation, comprenant un réseau technique et une multiplicité d'acteurs, de ressources et de connaissances afin de gérer le cycle de l'eau urbain, du prélèvement de l'eau brute à l'épuration des eaux usées.

Le service d'eau de Montréal, selon les époques, a été lié au Service de l'aqueduc, au Service des travaux publics, au Service de l'environnement, de la voirie, et des réseaux (SEVR), et au Service des infrastructures, transport et environnement (SITE), notamment. Il ne s'agit donc pas de l'analyse d'une organisation aux frontières clairement définies, ce qui accroît l'intérêt de cette perspective selon nous.

#### Question spécifique 1:

Comment le partage des responsabilités sur la gestion de l'eau a-t-il évolué au sein des institutions municipales montréalaises ?

### **1.2.2. Choix des acteurs étudiés**

Les organisations sont le milieu dans lequel se déroulent les relations entre acteurs, ces relations influençant à leur tour l'organisation. La sociologie de l'action « ne naît qu'à partir du moment où les conduites de travail n'apparaissent plus comme une réponse commandée par les exigences implacables d'une situation subie » (Alain Touraine 1965, 35). C'est ce qu'étudie Crozier (1963), selon qui les acteurs, à l'intérieur du cadre des règles formelles, peuvent

toujours utiliser une certaine marge de liberté et de contrôle sur l'incertitude pour construire leur pouvoir et atteindre leurs objectifs (Crozier, 1963: 185). Les écrits en sociologie de l'action nous poussent à insister sur les relations entre acteurs plutôt que sur leurs caractéristiques individuelles.

Les services d'eau municipaux allient les exigences d'un service direct aux citoyens, l'eau potable et l'assainissement, de même que la préservation des biens collectifs pour des usages futurs (Divay et al. 2002, 25), notamment les infrastructures urbaines et la qualité de l'environnement. Se projeter dans le long terme de manière stratégique est un réel défi dans ce secteur: les infrastructures les moins visibles peuvent être particulièrement négligées s'il s'avère politiquement avantageux d'investir ailleurs sans que cela n'affecte le service aux citoyens. Pourtant, la prise en compte de la durée de vie des infrastructures est essentielle à une gestion publique performante (Mazouz 2008; Divay et Mazouz 2008), dans l'intérêt supérieur général à long terme.

L'analyse de la gestion des services d'eau locaux municipaux nous permet donc d'étudier de manière intéressante les tensions entre les rôles politiques et administratifs d'une collectivité (Bherer et al. 2008; Belley et al. 2009; Divay et Belley 2012). C'est pourquoi nous avons choisi d'étudier les relations entre deux acteurs centraux de la gestion de l'eau : les élus et les gestionnaires.

#### Question spécifique 2:

Comment l'organisation de la gestion de l'eau a-t-elle influencé les relations entre élus et gestionnaires, et vice-versa ?

### **1.2.3. Choix de la période étudiée**

Afin de comprendre l'évolution lente du service d'eau au sein de l'appareil municipal montréalais avec un recul par rapport à l'actualité, nous avons choisi de couvrir une longue période, soit à partir des années 1950.

Nous identifierons d'abord les grandes périodes de l'histoire récente des services d'eau montréalais, pour ensuite porter une attention plus particulière aux périodes de restructuration ou de changement important, laissant de côté l'analyse approfondie des longues périodes de relative stabilité.

Question spécifique 3:

Quels ont été les événements importants pour l'organisation des services d'eau montréalais depuis les années 1950 ?

#### **1.2.4. Choix de l'aspect organisationnel étudié**

Les organisations sont des « unités collectives d'action utilisant des catégories spécifiques de ressources, remplissant une fonction légitime et gérées par un mode d'autorité propre » (A. Touraine 1973, 450). Les écrits sur les organisations montrent que :

- Une organisation a des caractéristiques internes, des relations avec le milieu, une identité et une orientation transcendant les individus et les groupes qui la composent. Elle se caractérise par des composantes politiques, économiques, psychologiques ou sociologiques (Séguin et Chanlat 1992, 5).
- Une organisation se situe dans un champ d'historicité, un système politique, une situation historique et géographique. Elle utilise des ressources et constitue un centre de décision qui agit par rapport à d'autres centres de décision. Elle se caractérise par un mode d'autorité propre (A. Touraine 1973).
- Une organisation a des objectifs multiples et conflictuels (Perrow 1979). Elle comprend les divers objectifs et rationalités des individus ou groupes qui la composent et qui, par un jeu de coopération, structurent des relations de négociation, de pouvoir et d'interdépendance (Crozier et Friedberg 1977).
- Une organisation comprend des enjeux opérationnels et éthiques, ainsi qu'une structure, une culture, des relations de pouvoir et une pluralité de parties prenantes (Simmons, Iles et Yolles 2005).

- Une organisation constitue un lieu d'opération d'éléments institutionnels tels que les règles, normes et croyances. Les organisations forment les institutions, qui à leur tour en influencent les pratiques (Pierre 1999; North 2005; Seppälä et Katko 2009; Scott 2008). Alors que les premières études sur les institutions voyaient les cadres institutionnels comme des contraintes sur les organisations, les études plus récentes ont permis de faire ressortir que les exigences institutionnelles sont sujettes à interprétation, manipulation, révision et élaboration de la part des organisations qui leur sont soumises (Scott 2008, 430).

Puisque de nombreuses approches peuvent être adoptées dans l'étude d'une organisation, nous avons tenu à préciser encore davantage notre analyse. En nous basant sur certaines conclusions de notre mémoire de maîtrise (Audette-Chapdelaine 2008), nous avons choisi d'étudier plus en profondeur l'évolution de l'expertise sur l'eau à Montréal. De nombreux rapports internes et externes réalisés au cours des années 1990 et 2000 ont conclu qu'il y avait à la fois un besoin d'investissement dans les infrastructures d'eau et un manque important de connaissances financières et techniques (état physique du réseau et coûts d'exploitation, notamment) quant aux services d'eau Montréalais. Cela a souvent été invoqué comme un obstacle à une prise de décision et à un débat public éclairé, menant donc à l'inaction. La Ville de Montréal a manifesté à quelques reprises son désir de mieux gérer les connaissances sur les services d'eau. Enfin, l'expertise est l'une des composantes fondamentales de la relation entre élus et gestionnaires (Aberbach, Putnam et Rockman 1981; Weber 1971, 230), notamment puisqu'elle est liée au contrôle de l'incertitude (Crozier 1963).

Selon l'Office québécois de la langue française, l'expertise comprend les connaissances et les compétences d'experts, qui, lorsqu'elles sont employées à résoudre un problème, constituent un savoir-faire. Ainsi, les connaissances (sur l'état physique du réseau, sur les coûts d'opération des usines, sur les procédés de traitement de l'eau, sur les technologies disponibles, etc.) et l'expérience (du personnel) constituent l'expertise de la Ville en matière de service d'eau, expertise qui lui donne un savoir-faire qu'elle utilise notamment pour résoudre des problèmes sur le réseau.

#### Question spécifique 4:

Comment l'expertise sur l'eau a-t-elle évolué à Montréal depuis 1950 ?

En résumé, nous tenterons de comprendre comment sont liés le changement organisationnel, les relations entre élus et gestionnaires, et l'expertise sur l'eau à Montréal depuis les années 1950.

### **1.3. Cadre d'analyse**

Notre cadre d'analyse puise dans diverses sources d'écrits. Dans un premier temps, nous présenterons les écrits qui lui sont pertinents : l'interface politico-administrative et la construction de sens. Dans un deuxième temps, nous présenterons notre cadre d'analyse, issu de l'intégration de ces divers concepts, et visant à comprendre l'interface politico-administrative à l'aide de la notion de construction du sens, dans le contexte de la gestion d'un service public local.

#### **1.3.1. L'interface politico-administrative**

La responsabilité des municipalités de préserver à long terme les biens collectifs, et la difficulté d'y arriver en pratique, est une expression de ce que Divay et Belley (2012) considèrent l'un des « défis majeurs de la gouvernance locale : l'incongruité du temps politique, notamment électoral, par rapport aux rythmes d'évolution du milieu » (Divay et Belley, 2012: 11). L'analyse de l'interface politico-administrative locale offre une perspective intéressante pour mieux comprendre comment la relation entre élus et gestionnaires influence la gestion à long terme des biens collectifs.

De nombreux auteurs en administration publique analysent les responsabilités et les rôles des élus et des fonctionnaires, c'est-à-dire l'interaction entre le contrôle politique et l'indépendance professionnelle au sein d'un gouvernement (Mouritzen et Svava 2002, 272; Svava 2001, 179). Le

contrôle est « la capacité de définir la direction et de maintenir une supervision » (Mouritzen et Svava 2002, 272). L'indépendance implique quant à elle « l'affirmation d'un point de vue professionnel dans l'élaboration des politiques et l'adhésion à des normes professionnelles dans la mise en œuvre » (Mouritzen et Svava 2002, 272).

Les études empiriques sur le sujet ont surtout porté sur les hauts fonctionnaires au sein des ministères. Dans le cas des administrations locales, ce sont les relations entre le conseil et la direction générale qui ont été étudiées (Demir et Reddick 2012; Svava 1999b; Mouritzen et Svava 2002).

Nous verrons dans un premier temps quelques caractéristiques des sphères politique et administrative. Nous nous pencherons ensuite sur la relation entre les deux et notamment sur les écrits sur la complémentarité et la dichotomie politico-administrative.

### *La sphère politique*

La politique est le « phénomène légitime, en démocratie, de lutte permanente pour la conquête ou la préservation du pouvoir. Est, en gros, considéré comme pouvoir politique l'ensemble des personnes qui tirent leur légitimité d'un processus d'élection et celles qui sont responsables vis-à-vis d'elles et pleinement associées à leur sort. Les administrations, les fonctionnaires sont subordonnés -et c'est tout-à-fait légitime- au pouvoir politique » (Gibert 1986, 103).

Un enjeu devient « politique » lorsque l'opinion publique s'y attarde, et ce, « quelle que soit l'importance objective -si tant est qu'on puisse la mesurer- du problème » (Gibert 1986, 104). La gestion des « crises » est donc un aspect important de l'action politique. Cela est également une force pour le statu quo « car toute modification de l'état des choses existant porte atteinte à des intérêts particuliers et risque de dégénérer en crise avec un segment de l'environnement. La carence dans l'action est moins perceptible ou mieux tolérée par l'extérieur » (Gibert 1986, 104). Sur le terrain politique, l'inaction est donc parfois plus résistante à la critique que l'action.

Les élus sont responsables de déterminer la finalité et la mission de l'organisation municipale : définir l'étendue des services, déterminer la philosophie de taxation et de dépenses, orienter des politiques et guider les relations inter-municipales. « Le gestionnaire n'est pas impuissant, mais la mission relève largement de la sphère du conseil » (Svara 1985, 225). Les élus sont les pilotes de l'organisation. Le pilotage stratégique implique une prise en compte du long terme dans le contrôle de la performance globale « intégrant à la fois des impératifs de résultats nécessaires et une logique éthique fondamentale » (Bartoli et al. 2011, 637). Le concept de pilotage « permet de lire l'institution sous un angle dynamique tout en lui reconnaissant sa grande complexité et le poids des attentes sociales qui pèsent sur elle » (Gustin 2001, 1).

Selon Hansen et Ejersbo (2002), les politiciens ont une logique inductive puisque leur compréhension des enjeux est élaborée à partir des demandes au cas par cas présentées par les électeurs de leur circonscription. Selon ces auteurs, l'intérêt des politiciens pour les cas de circonscription est non seulement lié à leur désir de réélection, mais est également une façon d'exercer un contrôle sur l'administration.

Svara observe que les élus sont « plus actifs dans la proposition de politiques en réponse à des problèmes pressants » et « moins intéressés par la définition de la mission urbaine et la définition des objectifs à long terme. Les membres du conseil accordent moins d'attention à la supervision de l'administration et sont davantage préoccupés par la réponse aux plaintes spécifiques » (Svara 1998, 57). Dans leur prise de décision, les élus considèrent l'information provenant de la direction générale et des fonctionnaires, mais ils sont aussi attentifs à d'autres acteurs et à d'autres agendas (Mouritzen et Svara 2002, 285).

Selon Mouritzen et Svara, il n'est toutefois pas surprenant que les maires ne soient pas tous visionnaires : « la finalité n'est pas perdue ni la démocratie menacée par des périodes sans leadership et vision politique, tant que des idées créatives continuent d'être proposées, notamment par les fonctionnaires. [...] il n'est ni probable ni souhaitable d'attendre des élus qu'ils redéfinissent la finalité du gouvernement sur une base régulière » (Mouritzen et Svara 2002, 285-286).

Au Québec, la démocratie municipale est caractérisée par une vision prépondérante d'apolitisme municipal. L'enjeu municipal serait donc davantage la bonne gestion des services techniques, pour lesquels les valeurs ne font pas partie de l'arbitrage décisionnel (Bherer et Breux, 2011: 4). « La démocratie municipale dans ce contexte se ramène à une question de proximité de la gestion des services publics et non pas à l'expression d'un programme politique » (Collin, 2011: 343). Les réformes municipales visant l'autonomie d'action locale sont essentiellement « administratives et managériales; elles sont centrées sur la question de la meilleure efficacité dans la fourniture des services de proximité et s'intéressent peu aux conditions de la formulation de nouvelles politiques publiques » (Collin, 2011: 344-345). Selon l'Union des municipalités du Québec (UMQ), « ...la tension persiste entre la conception traditionnelle de la municipalité comme administration dispensatrice de services et celle plus contemporaine d'un palier de gouvernement largement autonome » (Union des municipalités du Québec, 2013: 13). Ceci est particulièrement vrai pour Montréal.

Selon Aberbach et al. (1981), l'allocation des ressources financières est probablement la sphère où les politiciens ont le plus d'influence. À l'opposé, leur manque de compétence technique et de connaissance des problèmes peut parfois constituer un obstacle à leur capacité d'assumer leur rôle de pilotage stratégique (Arnaud et al. 2004, 135). L'expertise constitue donc l'atout principal des fonctionnaires, responsables de la gestion des services publics au sein de la sphère administrative.

### *La sphère administrative*

Selon Gibert (1986, 90), « les entités publiques présentent des particularités qu'on ne saurait considérer comme accessoires au regard du management. » La gestion publique doit tenir compte d'un contexte différent de celui des entreprises privées, notamment par la relation avec les citoyens, la dépendance envers le pouvoir politique, la puissance publique et la notion de biens collectifs. Selon cet auteur, il est controversé de définir la gestion privée et la gestion publique en fonction de leurs finalités soit de profit ou d'intérêt général. Il propose plutôt une définition selon laquelle la gestion privée est liée à la performance économique définie par les marchés, et la gestion publique est orientée vers l'intérêt public politiquement défini (Gibert 1986, 92). Les gestionnaires publics ne peuvent éviter le politique et le management public est

donc le « lieu permanent de la confrontation entre une rationalité politique et une rationalité économique » (Gibert 1986, 106).

Selon Offner (1988), qui a étudié les experts locaux en transport en France, les milieux professionnels sont mal connus « dans leurs caractéristiques propres comme dans leur mode de relation avec les instances politiques dont ils dépendent. » Améliorer notre connaissance des milieux professionnels améliorerait également notre compréhension de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques, auxquelles les « techniciens » et « hommes d'étude » participent (Offner 1988, 82).

Les réalisations d'une administration publique doivent permettre d'atteindre la finalité externe de l'organisation, c'est-à-dire avoir un impact social, satisfaire des besoins sociaux (Gibert 1986, 96). Penser à la gestion publique en termes de gestion de la puissance publique permet de « mettre en avant les administrations de souveraineté et par là de différencier de façon décisive le management public de la simple gestion, entendue dans son sens routinier, des organisations publiques » (Gibert 1986, 116). Cela permet aussi de se distancer de l'approche du management public « inhibée par le complexe du «privé» » (Gibert 1986, 116). Les organisations publiques ont un mode de management public « lorsqu'elles sont conduites d'une manière qui s'en réfère à une finalité externe plutôt que par référence à un système d'auto-évaluation interne » (Gibert 1986, 120), c'est-à-dire l'impact de l'organisation sur l'environnement.

L'expertise détenue par les fonctionnaires explique en grande partie l'influence qu'ils exercent sur les politiques publiques (Aberbach, Putnam et Rockman 1981) et la dépendance qu'ont les élus envers eux pour prendre des décisions. Dans le cas que nous étudions, les gestionnaires sont pour la plupart des ingénieurs professionnels. Offner observe que la cohésion d'un milieu professionnel est marquée par la sociabilité dans les forums spécialisés, les revues, les associations, et les colloques. Cela permet de solidifier une appartenance professionnelle malgré l'appartenance à des organisations différentes (Offner 1988, 88). Cela a été décrit également pour le milieu des ingénieurs québécois (R. Gagnon et Ross 1991).

Romzek et Ingraham (2000) soulignent que les fonctionnaires doivent respecter des exigences provenant de multiples sources légitimes : supérieurs immédiats, élus, clients, collègues, associations professionnelles et citoyens. Divay et Mazouz (2008) affirment aussi que « la pratique de l'interface entre son organisation hiérarchique, relevant d'une autorité politique, et les réseaux de partenaires est pour le stratège public local un exercice périlleux, sous tension permanente d'écartèlement, et la loyauté organisationnelle l'oblige à beaucoup de diplomatie » (Divay et Mazouz 2008, 354). Les gestionnaires publics font face à une tension particulièrement importante entre la conformité aux directives politiques, l'intégrité professionnelle et leur idéal du service public (Svara 2001, 176; Gibert 1986, 98).

Les fonctionnaires cherchent à préserver le consensus interne et à éloigner les politiciens des affaires quotidiennes. « Toute interférence des politiciens ne peut que leur causer des problèmes et rendre la vie des administrateurs encore plus difficile » (K. M. Hansen et Ejersbo 2002, 740). Les fonctionnaires essaient donc de se créer une sphère d'action à l'intérieur de laquelle ils peuvent agir indépendamment et librement du politique. Contrairement aux élus, ils seront les initiateurs des politiques publiques « particulièrement en ce qui concerne les objectifs et les approches à long terme » (Svara 1998, 57).

*Débat: entre dichotomie et complémentarité.*

L'un des principaux enjeux des écrits sur l'interface politico-administrative est un débat souvent normatif entre dichotomie ou complémentarité. Aberbach, Putnam et Rockman (1981) résument les principaux modèles de partage des responsabilités entre politiciens et fonctionnaires en quatre catégories allant de la dichotomie dite wilsonienne, selon laquelle les fonctionnaires sont de simples exécutants des politiques, à un « parfait hybride » hypothétique. Mouritzen et Svara (2002) présentent eux aussi quatre idéaux-types de partage des rôles entre politiciens et fonctionnaires: la séparation des rôles, l'administration autonome, l'administration réceptive et la superposition des rôles. La réalité empirique se situe selon Aberbach, Putnam et Rockman (1981) dans un modèle de complémentarité politico-administrative. Svara (2001, 1998, 1999b, 1985, 1999a, 2006) expose les limites de la vision dichotomique et propose lui aussi la complémentarité, un modèle qui est par ailleurs soutenu par plusieurs recherches empiriques (Demir 2009; Demir et Reddick 2012; K. M. Hansen et Ejersbo 2002; Giaque 2009). Les observations empiriques de Mouritzen et Svara (2002, 46) sur les relations entre les directeurs

généraux et les maires sont conformes au modèle de superposition des rôles tout en puisant certains éléments des autres modèles. Les auteurs expliquent cette différence entre les modèles théoriques et leurs observations par le fait que les acteurs n'agissent pas uniquement selon la logique de la théorie du choix rationnel ou des choix publics, mais aussi selon une logique normative. « Si les théoriciens de l'école des choix rationnels postulent souvent un univers d'individus ou d'organisations cherchant à maximiser leur bien-être matériel, en revanche, les sociologues décrivent un univers d'individus ou d'organisations cherchant à définir ou à exprimer leur identité selon des modes socialement appropriés » (P. A. Hall et Taylor 1997, 484). Ainsi, les acteurs, qu'ils soient élus ou fonctionnaires, ne cherchent pas uniquement à faire valoir leur intérêt, mais cherchent aussi le bon fonctionnement de l'organisation. Mouritzen et Svava identifient quatre valeurs en jeu : pour les politiciens, le contrôle politique et le respect des fonctionnaires, et pour les fonctionnaires, l'indépendance professionnelle et la reddition de comptes aux élus (Mouritzen et Svava 2002, 273).

Selon Mouritzen et Svava (2002, 274), un contrôle trop faible aura pour corolaire une responsabilité administrative absente et vice versa. Le respect des politiciens pour les administrateurs est ce qui permet l'indépendance professionnelle, et l'imputabilité des fonctionnaires envers le politique est ce qui permet le contrôle. Le modèle de la complémentarité s'articule donc autour d'une influence réciproque et d'un soutien mutuel entre politiciens et fonctionnaires. Les gestionnaires contribuent à renforcer la démocratie, alors que les élus contribuent à soutenir le professionnalisme de la fonction publique (Svava 1998, 57). La relation est équilibrée lorsque les élus respectent les fonctionnaires et que ceux-ci s'engagent à rendre compte aux élus (Svava 2001, 179). Cela permet finalement d'éviter à la fois « le clientélisme, c'est-à-dire le triomphe de la corruption politique sur les valeurs professionnelles, et la technocratie, c'est-à-dire le triomphe des experts autoproclamés sur les représentants du peuple » (Mouritzen et Svava 2002, ix).

Les auteurs identifient la *possibilité conceptuelle* d'une situation où le contrôle politique et l'indépendance professionnelle seraient tous deux faibles, induisant possiblement une attitude de vivre et laisser-vivre, une dérive gouvernementale et une situation de stagnation ou d'impasse (Mouritzen et Svava 2002, 274). Leurs données empiriques indiquent cependant une majorité de situations où les relations entre le directeur général et les élus sont complémentaires, les autres cas de figure étant « extrêmement rares » (Mouritzen et Svava

2002, 280) : environ 5% des directeurs généraux étudiés se trouvaient dans une relation qui sortait du champ de la complémentarité, étant soit dominés par le politique ou au contraire, indépendants du politique.

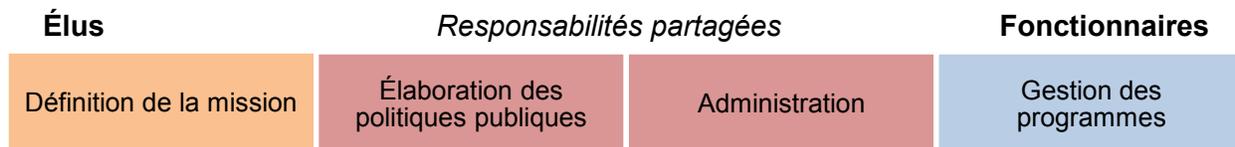
Overeem (2006, 2010), en se basant notamment sur les écrits de Waldo (1952, 1987, 1965), s'est quant à lui porté défenseur de la dichotomie. Selon lui, l'idée de complémentarité, qui met l'accent sur la réciprocité, la coopération et la confiance, est naïve. Il reproche à Svava de ne pas subordonner l'administratif au politique, engendrant ainsi « un biais notoire en faveur de l'administration et à l'encontre de la politique » (Overeem 2006, 145). La nouvelle gestion publique, notamment la création d'agences publiques autonomes, a elle aussi été vue comme un certain retour normatif vers la dichotomie (de Visscher 2004).

Pour Svava, les instances politiques interviennent peu dans la gestion : « les conseillers peuvent légitimement se demander qui reçoit un service, mais non qui obtient un emploi ou un contrat » (Svava 1985, 227). Waldo (1952) déplore quant à lui que l'on adhère facilement à une division logique entre les décisions prises sur la base de valeurs et les décisions prises sur une base factuelle définie en termes d'efficacité (Waldo 1952, 97). Selon lui, on ne peut opposer les valeurs, du ressort politique, à l'efficacité telle que proposée par la « science » administrative. Il dénonce la tendance à considérer l'efficacité comme un concept politiquement neutre sur lequel baser les décisions tout en « tolérant malgré tout une certaine dose de démocratie seulement parce que nous y croyons. » Selon lui, il faut donc réexaminer de manière fondamentale la relation entre la fin et les moyens. Il rejoint ici Callon, Lascoumes et Barthe :

Les absolues certitudes n'existent pas, mais la confrontation organisée et transparente entre experts conduit à des évaluations raisonnées qui permettent d'y voir plus clair dans l'état des connaissances. Le modèle judiciaire est un bon modèle : les experts donnent d'abord leur point de vue, et le juge, ici le politique, décide ensuite en son âme et conscience (Callon, Lascoumes et Barthe 2001, 318).

Selon Svava (1985, 228), les politiciens sont responsables de définir la mission, et les fonctionnaires sont responsables de gérer les programmes. Entre ces deux pôles, l'élaboration des politiques publiques et l'administration sont des responsabilités partagées. Selon Mouritzen et Svava, la complémentarité, et non la dichotomie, devrait être le cadre conceptuel de référence

dans l'analyse de l'administration publique. Cependant, leurs données concernent surtout les *responsabilités partagées*, là où les éléments politiques et professionnels sont « liés par une dépendance mutuelle et une tension dynamique », sans être en conflit les uns avec les autres (Mouritzen et Svara 2002, 289). Ces auteurs se penchent finalement très peu sur les responsabilités pour lesquelles il existe une division plus claire (Svara 1985, 231).



(Selon Svara, 1985)

Notre recherche se situe donc à un niveau qui a été peu abordé par les écrits sur l'interface politico-administrative, soit la gestion d'un service très opérationnel.

### 1.3.2. La construction du sens

La construction du sens (Weick, Sutcliffe et Obstfeld 2005; Weick 1993) est un concept mobilisé à plusieurs niveaux, de l'individuel à l'inter-organisationnel, par les chercheurs en gestion des organisations (Foulquier 2013; Sylvain 2012; Denis et al. 2009; Fabbri 2011; Maurel 2006). Ces recherches ont en commun de « s'intéresser aux situations de la vie organisationnelle où les individus sont amenés à se questionner : qu'est-ce qui se passe ? Puis, qu'est-ce que je devrais faire ? » (Sylvain 2012). Les écrits de Weick ont été revisités par Whiteman et Cooper (2011), selon lesquels la construction de sens mènera à des actions pertinentes à condition de tenir compte de la matérialité écologique de l'environnement naturel. Ainsi, l'analyse de la tragédie de l'incendie de Mann Gulch par Weick révèle l'incapacité de former des structures intergroupes (Weick 1993, 648), alors que selon Whiteman et Cooper (2011), l'incapacité à interpréter le milieu naturel et la matérialité écologique serait tout autant en cause.

Le concept de la construction du sens rappelle l'étude de la dynamique de l'action en sociologie pragmatique (Jagd 2011). L'idée de la construction du sens en vue de l'action a également été

abordée dans les écrits sur les institutions où, par exemple, l'idée de modèle institutionnel ou de convention sociale est semblable à celle de sens commun :

Quand ils agissent selon une convention sociale, les individus se constituent simultanément en tant qu'acteurs sociaux, c'est-à-dire qu'ils entreprennent des actions dotées d'une signification sociale et renforcent la convention à laquelle ils obéissent. Un corollaire fondamental de cette vision des choses est l'idée que l'action est étroitement liée à l'interprétation. Ainsi, les théoriciens de l'institutionnalisme sociologique soutiennent que, lorsqu'il est confronté à une situation, l'individu doit trouver un moyen de l'identifier aussi bien que de réagir à cette situation, et les scénarios ou modèles inhérents au monde de l'institution lui procurent les moyens d'accomplir l'une et l'autre de ces tâches, souvent de façon relativement simultanée. La relation qui lie l'individu et l'institution repose donc sur une sorte de «raisonnement pratique» par lequel, pour mettre au point une ligne d'action, l'individu utilise les modèles institutionnels disponibles en même temps qu'il les façonne (P. A. Hall et Taylor 1997, 484).

#### *Le processus de construction du sens*

Les acteurs interprètent la réalité, chacun à sa façon, en attribuant une signification à certains éléments et non à d'autres et en posant des diagnostics leur permettant d'agir (Muller 2005, 2000; Weick, Sutcliffe et Obstfeld 2005). Selon les auteurs de la construction du sens, interpréter la réalité c'est en faire une analyse rétrospective continue afin d'en tirer des interprétations plausibles permettant des actions rationnelles. Ces interprétations ont particulièrement lieu lorsque l'état perçu des choses n'est pas ce que l'on s'attend qu'il soit, ou que l'état normal des choses est perturbé. Devant ces situations d'ambiguïté ou d'incertitude, la construction du sens est nécessaire à l'action (Weick, Sutcliffe et Obstfeld 2005). Il s'agit d'un processus d'organisation durant lequel les acteurs extraient des éléments pertinents d'un contexte (« *bracketing* ») afin de l'interpréter rétrospectivement et d'ordonner l'action (Weick, Sutcliffe et Obstfeld 2005, 409). Contrairement à l'analyse de la prise de décision, qui traite de rationalité stratégique, la construction du sens « prend racine dans le contexte, dans des questions et des réponses vagues, dans des accords négociés cherchant à diminuer la confusion » (Weick 1993, 636).

Selon le cadre d'analyse de la construction du sens, l'ordre dans les organisations vient autant « du subtil, du petit, du relationnel, de l'oral, du particulier et du momentané que de l'évidence, du grand, du substantiel, de l'écrit, du général et du persistant » (Weick, Sutcliffe et Obstfeld 2005, 410). Ce cadre reconnaît que de petites structures et de courts moments peuvent avoir de grandes conséquences.

### *Histoires plausibles*

La construction du sens n'est pas une quête de vérité. Il s'agit plutôt de la continuelle écriture d'une histoire émergente toujours plus complète, plus soutenue par les données et plus résistante à la critique. Cette histoire plausible permet de comprendre une situation et d'agir sur elle (Weick, Sutcliffe et Obstfeld 2005, 411). Mills (2003, pp. 169–173) a observé qu'une histoire est considérée plausible lorsqu'elle est conforme au contexte, qu'elle est cohérente avec d'autres données, qu'elle facilite la poursuite des projets, qu'elle réduit l'incertitude, qu'elle procure une aura de fiabilité, et qu'elle offre un avenir potentiellement excitant. Lorsqu'une histoire plausible est retenue, elle se lie aux expériences passées, à des identités significatives, et devient une source d'inspiration pour l'interprétation et l'action (Weick, Sutcliffe et Obstfeld 2005, 414).

Les politiciens tout comme les gestionnaires utilisent des histoires plausibles, c'est-à-dire des simplifications de la réalité, notamment élaborées lors de crises ou de remises en question, pour poursuivre l'action. Les acteurs « ont une attention limitée et font face à de nombreux enjeux simultanément. [...] Ils n'ont pas besoin de percevoir la situation ou les problèmes de manière précise pour les résoudre; ils peuvent agir efficacement simplement et interprétant les circonstances d'une manière qui permet d'avancer vers les objectifs généraux à long terme » (Weick, Sutcliffe et Obstfeld 2005, 415).

### *Communication du sens et construction de sens commun*

La communication du sens par le langage (*sense-giving*) est un élément essentiel de la théorie de la construction du sens de Weick. Elle implique que le sens doit être non seulement construit mais aussi verbalisé (Weick, Sutcliffe et Obstfeld 2005, 416). L'importance accordée à un

événement est liée à la manière dont on interprète la réalité et dont on réussit à exprimer et à communiquer cette interprétation. Weick souligne l'importance de l'intersubjectivité, créée par la conversation, pour l'émergence d'un sens commun (Weick 1993, 642). Afin de réussir à poser des actions collectivement, il est nécessaire de transférer le sens dans d'autres registres en vue de construire un sens qui soit partagé par les membres de l'organisation (ou de la société) et qui oriente les actions. La « discussion » qui mène à « la compréhension continue, itérative et partagée d'un diagnostic » et la parole persuasive qui mène à l'engagement à l'action sont deux illustrations du fait que le « dire » est fondamental à l'action organisationnelle (Weick, Sutcliffe et Obstfeld 2005, 412). En effet, la construction de sens individuel dans une situation peut avoir bien peu d'influence sur la capacité d'action organisationnelle pour répondre à cette situation. La crédibilité de l'individu, son influence dans l'organisation, la reconnaissance que l'on a de la validité de son interprétation, sont alors importantes (Weick, Sutcliffe et Obstfeld 2005, 413).

### *Sens commun et action publique*

Un sens commun, autrement dit une compréhension partagée, un consensus social, une compréhension globale (Muller 2000), ne sont pas nécessairement indispensables à l'action organisée (Weick, Sutcliffe et Obstfeld 2005, 417). Cependant, dans le contexte d'un service public géré par une administration élue pour une collectivité locale, cette notion de sens commun rejoint la préoccupation démocratique d'une action publique qui reflète une vision de la société. Selon Muller (2000), l'objectif des politiques publiques n'est pas seulement de résoudre des problèmes mais aussi de construire des cadres d'interprétation du monde : « [...] les enjeux portés à l'attention des autorités publiques [...] sont pris en charge [...] par un ensemble de décisions, actions, pratiques renvoyant à des univers de sens et des comportements extrêmement diversifiés dont l'articulation est toujours spécifique parce qu'ils mettent en jeu des acteurs obéissant à des logiques différentes » (Muller 2000, 195). Pour Muller, les politiques publiques sont elles-mêmes une forme d'interprétation du monde, « de mise en sens du réel: les politiques publiques servent à la fois à construire des interprétations du réel [...] et à définir des modèles normatifs d'action [...]. » Selon Muller, le référentiel, soit le sens que l'on donne au réel, doit être « vrai » pour permettre « aux acteurs de comprendre leur rapport au monde et d'agir sur lui » (Muller 2000, 195).

Muller se réfère notamment Lascoumes (1996), qui cherche à comprendre comment l'action collective est possible malgré l'hétérogénéité des enjeux devant être formulés en problème d'action publique. Lascoumes (1996) s'appuie sur la notion de traduction de Callon (1986) et propose le concept de transcodage : « c'est, d'une part agréger des informations et des pratiques éparses, c'est aussi les construire et les présenter comme une totalité; c'est enfin les transférer dans d'autres registres relevant de logiques différentes afin d'en assurer la diffusion à l'intérieur d'un champ social et à l'extérieur de celui-ci » (Lascoumes 1996, 335). Cette notion est donc très semblable à celle de la construction et de la communication du sens de Weick.

### *La matérialité écologique dans la construction du sens*

Selon Whiteman et Cooper (2011), la construction du sens devrait tenir compte de la matérialité écologique du milieu. Lorsque la topographie et l'écologie sont des facteurs importants dans la situation, un processus de construction du sens qui ne tient pas compte de l'environnement matériel peut affecter directement la résilience et même survie. Les auteurs affirment que l'étude des organisations considère surtout les processus sociaux (Weick 1993; Weick, Sutcliffe et Obstfeld 2005), au détriment des caractéristiques matérielles du monde naturel et de leur influence sur notre compréhension d'une situation (Whiteman et Cooper 2011, 905). Whiteman et Cooper analysent deux cas extrêmes d'un accident en forêt et d'un feu de forêt pour illustrer la rapidité nécessaire de la construction du sens pour agir dans de telles situations. Les auteurs mentionnent cependant que les changements graduels, plus difficiles à percevoir, incitent au déni ou à l'ignorance (Whiteman et Cooper 2011, 906). Ils soulignent l'importance pour une organisation d'être à l'écoute des experts, c'est-à-dire de ceux qui sont quotidiennement attentifs aux variations de l'environnement matériel, qui sont en mesure de comprendre et d'interpréter l'évolution d'une situation (Whiteman et Cooper 2011, 908; Whiteman 2011, 25).

Avant que nous puissions gérer quelque chose, nous devons donner un sens à la situation. Dans un environnement complexe, l'on doit prêter attention à des indices subtils, surmonter des obstacles et construire collectivement du sens. Si l'on ne porte pas une attention suffisante à l'environnement, l'on peut faire face à une « surprise prévisible » - une situation de crise qui aurait pu être évitée mais qui ne l'est pas à cause des structures sociales et économiques existantes (Whiteman 2011, 1).

Dans le cas de la gestion de l'eau, nous avons d'abord adopté une approche qui ne tenait pas compte de la matérialité écologique de l'eau (Audette-Chapdelaine 2008; Audette-Chapdelaine, Tremblay et Dupré 2009). Notre objet de recherche était la gestion *d'un service municipal* et non la gestion *de l'eau*. Pour nous, la gestion de l'eau – le liquide, les cours d'eau – était un objet de recherche différent. L'eau brute, une fois captée dans le réseau urbain et transitant à travers les différentes installations industrielles, réservoirs et réseaux de distribution et de collecte, redevenait de l'eau au sens écologique du terme à sa sortie de l'usine d'épuration. Entre les deux, dans le « cycle de l'eau urbain », ce qui était géré était avant tout *les infrastructures, les procédés et le service municipal* au sens d'une organisation sociale.

L'analyse de nos données, ainsi que la fuite spectaculaire de janvier 2013 du réservoir McTavish sur le Mont Royal, nous ont amené à remettre en question cette perspective conceptuelle, comme nous l'avons brièvement exposé dans le prologue. Il existe une distinction entre gérer l'eau dans un système urbain et gérer l'eau dans l'environnement, ne serait-ce que par les autorités compétentes, les champs d'expertises et les enjeux impliqués. Cependant, l'eau reste de l'eau malgré qu'elle soit captée dans un système d'infrastructures urbaines. Elle conserve une matérialité écologique au sein du système urbain : elle gèle quand il fait froid, elle coule en suivant la pente, elle infiltre le sol et s'évapore par temps sec, elle est le milieu de vie de micro-organismes divers. La topographie est imbriquée dans la distribution urbaine de l'eau. À Montréal, les réservoirs sont situés sur la montagne au centre de la ville et de là, par gravité, l'eau est distribuée aux usagers. La gestion d'un service d'eau urbain est étroitement liée à la géographie : à la qualité de l'eau brute, à sa disponibilité, à son accessibilité. L'emplacement d'une prise d'eau est un point très précis dans l'espace, déterminant dans une large mesure la qualité et la quantité de l'eau qui approvisionne une ville, et donc les procédés nécessaires à sa potabilisation et les coûts du service.

Plus généralement, notre relation à l'eau comme citoyen, élu ou expert influence également l'usage que l'on en fait et nos attentes par rapport à sa gestion. Dagenais (2011) analyse l'histoire de la relation de Montréal avec l'eau, notamment les divers efforts citoyens et politiques pour se réapproprier l'accès au fleuve, pour bâtir une identité montréalaise basée sur l'eau, ou encore, pour valoriser les usages récréotouristiques de l'eau dans l'archipel montréalais. L'hydraulique, la chimie, la biologie ou la gestion écologique et récréotouristique du fleuve St-Laurent dépassent largement l'objet de notre étude. Cependant, nous sommes réceptifs à cette

observation de Whiteman et Cooper : « lorsque notre expertise est ailleurs, par exemple dans le domaine social, technique ou financier, l'on tend à ne pas voir le contexte naturel, même lorsqu'il constitue une évidence. » Ces auteurs proposent de « résister à une trop grande simplification en réexaminant l'évidence : la nécessité d'interpréter un monde écologiquement matériel » (Whiteman et Cooper 2011, 908).

Dans le cas que nous étudions, la matérialité écologique de l'eau captée dans le système urbain fait partie des aspects peu visibles de la gestion d'un service d'eau urbain, du moins pour la plupart des citoyens et des usagers. Whiteman et Cooper font notamment la proposition suivante: les acteurs sont plus enclins à la communication du sens lorsqu'ils perçoivent l'écart de compétences, et ils sont plus réceptifs au sens communiqué lorsque la confiance est élevée (Whiteman et Cooper 2011, 906-907). Selon cette perspective, dans la relation entre élus et gestionnaires, ce sont les gestionnaires qui sont le plus près de la matérialité écologique de la gestion de l'eau. Ce sont donc eux qui communiquent l'état de la situation, selon leur évaluation de l'écart dans les compétences. D'autre part, les élus seront plus réceptifs à ce que les gestionnaires communiquent s'ils ont confiance en eux. La perspective de la matérialité écologique dans la construction du sens postule de manière prescriptive que les non-experts doivent faire confiance aux experts pour interpréter les changements matériels du milieu et en tenir compte dans les décisions, afin d'assurer l'adaptation ou même la survie de l'organisation. Les non-experts peuvent cependant avoir recours à des experts différents avant de se faire leur propre opinion selon les meilleures informations disponibles (Callon, Lascoumes et Barthe 2001, 318).

#### *Le changement organisationnel comme occasion de construction du sens*

Les transformations organisationnelles, parce qu'elles produisent de l'ambiguïté, sont des occasions particulièrement importantes de construction du sens. Denis, Lamothe et Langley (2001) étudient le changement organisationnel dans le milieu de la santé au Québec, en se basant notamment sur le concept de la construction du sens. Le milieu de la santé possède plusieurs caractéristiques semblables à celles des administrations municipales, comme des rôles de leadership partagés, un pouvoir diffus et des objectifs divergents (Denis, Lamothe et Langley 2001, 809), ainsi que l'importance des experts de la base opérationnelle dans l'organisation.

La recherche de Denis et al. (2001) présente la dynamique de construction, déconstruction et reconstruction du leadership à travers le temps, sous l'évolution du contexte, des personnes et des organisations. Ils différencient trois effets des actions des leaders : symboliques (vision organisationnelle), substantifs (ressources, structures, etc.), et politiques (pouvoir formel et informel) (Denis, Lamothe et Langley 2001, 811).

Les auteurs identifient trois sources de stabilité organisationnelle, pouvant donc aussi constituer des obstacles au changement. D'abord, la disponibilité de ressources excédentaires. Ensuite, l'enracinement des leaders dans les réseaux sociaux de l'organisation, ce qui leur fournit des connaissances tacites leur permettant d'évaluer les attentes des divers groupes (Denis, Lamothe et Langley 2001, 826). Enfin, la troisième source de stabilité est « l'opportunisme créateur » des leaders : « s'ils peuvent trouver un espace plausible au sein duquel une variété d'aspirations et de capacités organisationnelles peuvent être réconciliées avec les pressions et opportunités de l'environnement, il est possible qu'un changement gagne assez de momentum pour se perpétuer » (Denis, Lamothe et Langley 2001, 827). Pour reprendre les termes de Weick, il s'agit en quelque sorte de personnes qui, par leur connaissance de l'organisation et de ses acteurs, peuvent établir des liens entre différentes interprétations d'une situation afin de proposer une histoire plausible, ou un sens commun, qui permettra l'action organisationnelle malgré une période de changement.

Langley et Denis (2008) discutent de quatre caractéristiques du changement organisationnel. Le changement est désintégrant, dynamique (par ses conséquences éloignées dans le temps), endogène (puisqu'il est lui-même transformé par le contexte qu'on tente de changer) et asymétrique (lorsqu'il sépare les décideurs de ceux qui doivent mettre le changement en œuvre et accentue ainsi la séparation entre vision et réalisation) (Langley et Denis 2008, 14).

Les auteurs identifient trois types d'asymétries dans le changement : les « incidences différentielles que le changement a sur différentes personnes et sur différents niveaux de l'organisation », le fait qu'il « n'existe pas forcément de correspondance exacte entre la difficulté de prendre une décision et celle de la mettre en œuvre » (Langley et Denis 2008, 26) et le fait qu'il « est bien plus facile de détruire des organisations que de les créer. Les unités et les sous-

groupes organisationnels prennent plusieurs années à développer les riches modèles de connaissances tacites et de capital social qui sous-tendent leur fonctionnement efficace. Mais ils peuvent être détruits en un rien de temps : il suffit de les priver de ressources et de soutien » (Langley et Denis 2008, 27).

L'action d'organiser réfère aux activités de changement de structure organisationnelle, soit la redéfinition des rôles et des responsabilités, des politiques, des routines et des flux d'information – le changement structurel immédiat et visible. Les activités de construction du sens sont quant à elles associées aux tentatives de comprendre et de définir les stratégies, la mission et le mandat organisationnel, les modifications à apporter aux services fournis (Denis et al. 2009, 227). Selon cette définition, la construction du sens d'une organisation publique se situe du côté politique, alors que l'action d'organiser se situe davantage du côté administratif. Les agences externes telles que les ministères ainsi que les experts scientifiques et les consultants, sont considérés comme des intrants externes alimentant le processus de construction du sens (Denis et al. 2009, 238).

L'étude du milieu de la santé concerne des organisations basées sur les professionnels et leurs connaissances. Les acteurs au cœur des opérations possèdent une expertise et exercent leur influence à travers des réseaux complexes allant au-delà des frontières organisationnelles formelles, tout comme dans le cas de services d'eau urbains. Dans un tel contexte, l'ambiguïté n'est pas complètement résolue par le haut : les acteurs de la base opérationnelle doivent trouver les ressources pour faire face à l'ambiguïté et s'impliquer dans le changement des pratiques. Le rôle et l'importance de ces acteurs de la base est crucial en période de changement (Denis et al. 2009, 246).

### **1.3.3. Cadre conceptuel: la construction de sens commun et l'interface politico-administrative dans le contexte de la gestion d'un service public local**

*Des liens étroits entre expertise, construction du sens et relations politico-administratives*

Cette revue des écrits nous a permis de constater que l'expertise est un élément important tant pour la construction du sens que pour les relations politico-administrative. Ces trois éléments sont étroitement liés.

D'abord, l'expertise est un élément central du processus de construction du sens, puisque les connaissances et l'expérience d'un individu influencent l'interprétation qu'il fait d'une situation, la manière dont il communique ainsi que l'action qu'il envisage. La communication du sens peut être vue comme une forme de transmission des connaissances, contribuant à l'apprentissage personnel et organisationnel (Whiteman et Cooper 2011, 907). Cette communication du sens rejoint d'ailleurs les écrits sur la gestion des connaissances organisationnelles (Nonaka 1994; Nonaka, Toyama et Konno 2000; Grant 1996; M. T. Hansen, Nohria et Tierney 1999), notamment sur les processus par lesquels les connaissances implicites sont explicitées. Partager l'interprétation personnelle que l'on se fait d'une situation implique de transformer, par le langage, ce qui est équivoque, complexe, et aléatoire (implicite) pour le rendre simple, public, ordonné, utilisable et pertinent à la situation en cours (explicite) (Weick, Sutcliffe et Obstfeld 2005, 413). Offner (1988) affirme que « la recherche de cohérence » (ou la construction du sens, l'acquisition d'une vision globale) « passe par les procédures, les institutions, le traitement des « interfaces » mais aussi par les hommes, experts devant se comprendre, parler le même langage » (Offner 1988, 94). Donc, communiquer pour interpréter une situation et lui donner sens.

Plus l'on en connaît sur un sujet, plus l'on se rend compte de ce que l'on ignore. Selon Weick (1993), une organisation qui accepte qu'ignorance et connaissance vont de pair valorise la sagesse. Être sage, c'est savoir sans confiance ni précaution excessives. La sagesse est l'attitude de doute et de remise en question prise par rapport aux croyances, aux valeurs, aux savoirs, à l'information ou aux habiletés que quelqu'un détient. L'excès de confiance ou de

méfiance peut freiner la créativité et l'ouverture, et donc la capacité de s'adapter à un changement (Weick 1993, 641), d'interpréter une situation pour orienter l'action.

Ensuite, l'expertise est également un élément important de la relation élus-fonctionnaires. Comme nous l'avons vu, elle constitue l'un des atouts des fonctionnaires (Aberbach, Putnam et Rockman 1981), qui sont embauchés pour leurs connaissances et leur savoir-faire. Selon Offner (1988), les experts locaux agissent comme des médiateurs, notamment, grâce à leur expertise : « ils deviennent des intermédiaires précieux pour les hommes politiques locaux » dans un triangle relationnel élu-expert-usager propice à la négociation (Offner 1988, 92). Les élus ont besoin de l'expertise de la fonction publique non seulement pour prendre des décisions, mais aussi pour communiquer avec les citoyens.

L'expertise est également une source de pouvoir pour les fonctionnaires, puisqu'elle est liée à la fois à la maîtrise d'une compétence particulière et à la maîtrise de la communication des informations (Crozier et Friedberg 1977, 83), ainsi qu'au contrôle des sources d'incertitude (Crozier et Friedberg 1977, 23). Malgré le pouvoir de réglementation (Crozier 1963, 202) contrôlé par le politique, il peut subsister une incertitude technique que les experts, dont les tâches ne peuvent être contrôlées de façon précise, pourront utiliser à leur avantage (Crozier 1963, 130), notamment par la diffusion ou la rétention d'information (Crozier 1963, 190, 236).

Selon Jeannot (2005), une fonction publique compétente ne se limite pas à un modèle du gestionnaire généraliste, optimisant la production des services. Il s'agit aussi de mobiliser les savoirs, c'est-à-dire « des compétences composites nées au confluent du droit, de savoirs techniques et de l'expérience des personnes et des organisations. Ce sont ces compétences qui sont susceptibles de répondre aux « problèmes » partagés autour desquels se construit l'action publique territoriale » (Jeannot 2005, 16). Cet auteur précise que les compétences ne peuvent exister que de manière relative, par rapport à la mission organisationnelle et à la forme d'efficacité visée.

Ce sont ces liens étroits entre expertise, construction du sens et relations politico-administratives qui nous ont permis d'élaborer notre cadre conceptuel. À la suite d'une démarche itérative entre l'analyse de nos données et des écrits ci-hauts, nous avons choisi de

réinterpréter l'interface politico-administrative dans le contexte de la gestion d'un service public local à la lumière du concept de construction du sens.

### *Une métaphore*

Les écrits sur la construction du sens étudient le cas de la profession médicale (Weick, Sutcliffe et Obstfeld 2005) où un ensemble de facteurs, de symptômes, de signes, sont interprétés de manière parfois intuitive grâce à l'expérience et aux connaissances des experts, médecins et infirmières, afin de poser un diagnostic et d'administrer un traitement. Le médecin a pour objectif d'agir sur l'état d'un malade par un traitement adéquat qui permettra d'améliorer sa situation. Le médecin doit donc vulgariser et communiquer avec le patient afin que celui-ci fasse un choix quant au traitement à prendre. Certaines solutions peuvent avoir des effets secondaires, être contraignantes, avoir des bénéfices plus ou moins bien documentés, être plus ou moins risqués, plus ou moins controversés. Le professionnel de la santé se doit de renseigner le patient sur sa situation afin de lui permettre de faire un choix le plus éclairé possible en fonction de ses priorités, de la gravité de la situation, des possibles bénéfices ou risques associés à chaque option. Pour ce faire, il doit traduire ses connaissances médicales dans un langage compréhensible, simplifié. Lorsque le patient a choisi la voie qu'il veut suivre, le médecin a le devoir de l'accompagner dans cette voie et de revoir avec lui les options si la situation change, si de nouvelles données sont connues.

La situation médicale et la relation entre le patient et le médecin peut également être utilisée comme métaphore de l'interface politico-administrative. Les élus (le patient) doivent compter sur la compétence professionnelle de leurs fonctionnaires (le médecin) dans le suivi, le diagnostic et le traitement de la ville (le corps). Le système d'infrastructures urbaines possède une matérialité, il interagit avec l'environnement et en subit les effets : temps, pression, température, eau, friction, vibrations, gel et dégel... ses différents organes vieillissent, s'usent, et sont plus ou moins restaurés, plus ou moins entretenus. Comme le corps humain, nous percevons certains signes de son état : usure, fuites, fissures, rouille. Les experts, ingénieurs, techniciens, opérateurs, ont accumulé une longue expérience et des connaissances sur le terrain afin d'interpréter les signes que nous donne le système matériel urbain et, lorsque nécessaire, agir pour en améliorer la performance ou pour en prolonger la durée de vie.

Ce sont les élus qui décident, entre plusieurs options, quels « traitements » seront suivis ou non, en fonction de la gravité de la situation, des valeurs, des priorités, des contraintes et des risques. Les élus ont la vue d'ensemble sur la ville, alors que les fonctionnaires sont plutôt des spécialistes : le patient doit effectuer certains arbitrages entre les ressources qu'il accordera au cardiologue, au dentiste, et au psychiatre. Il peut aussi décider d'utiliser ses ressources pour la prévention plutôt que pour le traitement, ou encore, ne rien faire et remettre à plus tard ses traitements. La communication réciproque (*sensegiving*) entre les élus et les fonctionnaires, tout comme entre le médecin et le patient, est primordiale dans ce processus. Une mauvaise compréhension de la situation peut mener à des actions inadaptées.

Le parallèle a ses limites bien sûr. La ville n'est pas réellement le corps des élus, et ces derniers ne ressentent pas physiquement les symptômes de la dégradation des infrastructures ! De plus, les élus ont des priorités qui évoluent selon les cycles électoraux, l'opinion publique, les exigences provinciales, etc. Enfin, en réalité, de nombreux autres acteurs sont présents : partis politiques, syndicats, groupes d'intérêts, électeurs, etc.

#### *Construction du sens, connaissances et interface politico-administrative*

La revue de littérature précédente permet d'établir des liens qui nous paraissent maintenant évidents, quoique peu évoqués dans les écrits, entre l'interface politico-administrative, la construction du sens, et l'expertise dans les organisations. Ce sont ces liens qui sont à la base de notre cadre conceptuel et qui guideront l'analyse de notre cas :

1. Les connaissances et l'expérience des acteurs, élus comme gestionnaires, alimentent leur processus de construction du sens.
2. Dans la relation politico-administrative, l'expertise est l'atout principal des fonctionnaires. Les élus, comme les citoyens, en dépendent.
3. Dans un contexte démocratique, l'élaboration de *sens commun* est liée à la notion de consensus social et relève de la sphère politique.
4. Dans un contexte où la matérialité est à la fois importante et peu visible, l'expertise terrain de première ligne est d'autant plus nécessaire à l'interprétation adéquate de la situation matérielle, et à la communication de cette interprétation.

5. La communication du sens de l'administratif vers le politique alimente l'élaboration du sens commun (consensus social).
6. La manière dont les politiques publiques et les orientations politiques sont communiquées du politique vers l'administratif influence l'action publique.

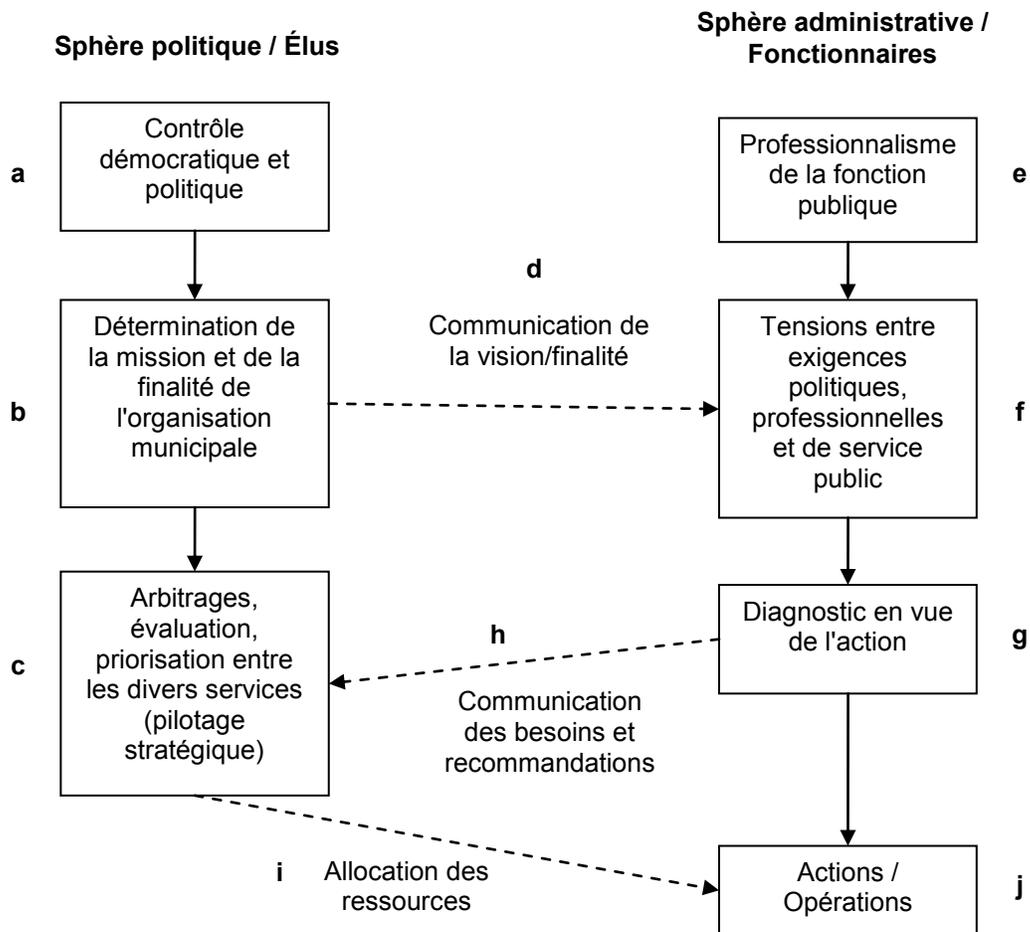


Figure 1.1 : Cadre conceptuel: la construction du sens commun et l'interface politico-administrative dans le contexte de la gestion d'un service municipal

## **CHAPITRE 2 : MÉTHODOLOGIE**

### **2.1. Recherche fondamentale et appliquée**

Notre recherche se veut à la fois fondamentale et appliquée. D'une part, notre cadre conceptuel nous permet d'apporter une contribution théorique à l'interface politico-administrative, en important en administration publique le concept de la construction de sens. Le cadre conceptuel a d'abord été élaboré à partir de notre revue de la littérature et s'est enrichi au fur et à mesure de l'analyse des données empiriques. D'autre part, nous souhaitons fournir des pistes de réflexion et des analyses pertinentes aux décideurs, aux gestionnaires et aux citoyens en lien avec la prestation des services publics d'eau potable et d'assainissement. Nos résultats de recherche permettent de réfléchir à la gouvernance locale, à l'élaboration des politiques et à leur mise en œuvre, ainsi qu'aux défis de gestion à long terme d'infrastructures peu visibles.

### **2.2. Étude de cas**

Notre objectif étant d'étudier un phénomène contemporain complexe et dynamique dans son contexte réel, nous utiliserons la méthodologie des cas, qui est une méthode reconnue de recherche qualitative. L'étude de cas est particulièrement utile lors d'une démarche exploratoire visant à apporter de nouveaux éclairages sur un phénomène. La méthode des cas est « une stratégie de recherche empirique qui permet d'étudier des phénomènes contemporains dans la réalité où les frontières entre le phénomène et son contexte ne sont pas toujours claires et où il faut habituellement utiliser des sources multiples d'information et d'évidence » (Mace et Pétry 2000, 80). Ceci est bien approprié dans l'étude de la gestion des services d'eau potable et d'assainissement, puisque les acteurs font souvent à la fois partie du contexte et du phénomène lui-même. Cette méthode est particulièrement adaptée à notre étude, dont l'objet est un phénomène « étudié dans son contexte naturel » et pour lequel il faudra « mettre l'accent sur les événements contemporains » (Y.-C. Gagnon 2005, 16). Dans le secteur des services d'eau, les particularités de la gestion varient considérablement d'un endroit à l'autre, selon le contexte géographique, politique, économique, social, administratif, etc.

L'analyse de cas peut s'effectuer par l'étude d'un cas unique ou par l'étude de cas multiples. Nous avons choisi d'effectuer une analyse approfondie d'un cas. Ceci nous permettra d'adopter une vision holistique, c'est-à-dire « une vision qui permet non seulement d'en arriver à des descriptions détaillées des situations et des événements, mais aussi d'acquérir une connaissance approfondie du comportement des acteurs qui y évoluent, des sentiments qu'ils éprouvent ainsi que des interactions qui les lient » (Y.-C. Gagnon 2005, 1). Nous avons choisi le cas de la Ville de Montréal pour des raisons logistiques de facilité et de coût d'accès à l'information ainsi que de langue de communication. Nous avons en effet facilement accès à de multiples sources de documentation ainsi qu'à des personnes, retraitées ou non, représentant différents acteurs. De plus, suite à notre travail de maîtrise (Audette-Chapdelaine 2008), nous étions déjà familiarisés avec le cas.

### **2.3. Collecte des données**

La collecte des données s'est faite par des entrevues semi dirigées et une recherche documentaire. Parfois un répondant nous orientait vers un document, et un document nous orientait vers un répondant. La collecte de documents s'est faite en parallèle aux entretiens et s'est poursuivie durant les phases d'analyse et de rédaction.

L'ensemble de nos données est ce que Langley (1999) qualifie de données de processus organisationnels. Ces données nous permettent de comprendre comment et pourquoi les choses évoluent. Elles prennent souvent la forme de récits sur qui a fait quoi, quand (Langley 1999, 692). Les données de processus 1) ont trait à une séquence d'événements; 2) incluent plusieurs niveaux et unités d'analyse aux frontières parfois floues; 3) varient dans le temps selon leur pertinence, précision, et durée; et 4) malgré l'emphase sur les événements, les données peuvent être éclectiques et être influencées par les idées, les relations changeantes, les interprétations et les sentiments (Langley 1999, 691-692). De plus, les événements peuvent être spontanés ou graduels (Langley 1999, 693). La recherche sur les processus implique également l'évolution des relations entre les personnes, les souvenirs et l'émotion des individus lorsqu'ils relatent des événements (Langley 1999, 693). Lors de nos entretiens par exemple, plus d'un répondant s'est montré émotif, quelques fois même jusqu'à verser quelques larmes, en relatant certains événements ou certaines personnes. Nostalgie, déception, tristesse, amertume, rancune, découragement ou résignation sont des sentiments qui ont parfois accompagné les

récits des répondants à notre recherche. Lors de l'analyse, nous avons donc tenu compte de cette influence des expériences personnelles sur les données, en prenant du recul par rapport au vécu des individus et en nous concentrant davantage sur les événements organisationnels.

### 2.3.1. Entretiens

Nous avons choisi l'entretien semi-dirigé. « L'entrevue semi-dirigée consiste en une interaction verbale animée de façon souple par le chercheur » (Gauthier 2003, 296). Alors que « le questionnaire provoque une réponse, l'entretien fait construire un discours. [...] L'entretien s'impose chaque fois que l'on ignore le monde de référence, ou que l'on ne veut pas décider a priori du système de cohérence interne des informations recherchées » (Blanchet et Gottman 1992, 40). Cette méthode repose donc sur le postulat que « la perspective de l'autre a du sens » (Gauthier 2003, 297). Cette méthode de collecte de données est appropriée à une étude exploratoire qualitative. Elle est particulièrement justifiée dans le cas d'une recherche visant à expliquer un processus complexe. Blanchet et Gottman montrent à quel point cette méthode correspond à notre question de recherche (« *comment ?* ») et à notre cadre conceptuel : « L'entretien déroule le cours de choses, propose les éléments contenus dans les phénomènes étudiés, leurs composants, [...] les rationalités propres aux acteurs, celles à partir desquelles ils se meuvent dans un espace social [...] » (1992, 41). L'entretien permet d'explorer un phénomène en profondeur, d'en comprendre l'origine, l'évolution et la logique. Cette méthode est utile pour comprendre l'état actuel d'une situation à la lumière de son évolution dans le temps (Blanchet et Gottman 1992, 49; Gauthier 2003, 298-299). Les entrevues semi-dirigées nous ont permis d'explorer la complexité des situations en faisant ressortir certaines nuances et contradictions. Cela nous a permis d'acquérir une connaissance plus directe et approfondie des différents acteurs.

Les personnes interrogées ont été choisies pour leur expérience, leurs connaissances ou leur intérêt particulier pour la gestion des services d'eau urbains. Il s'agit donc d'une sélection non probabiliste, un échantillonnage typique à choix raisonnés (Gauthier 2003). Nous avons utilisé l'effet boule de neige, c'est-à-dire que nous avons demandé aux personnes rencontrées si elles pouvaient nous diriger vers d'autres experts. Ceci nous a permis de « déterminer les acteurs dont on estime qu'ils sont en position de produire des réponses aux questions que l'on se pose » (Blanchet et Gottman 1992, 50).

Nous avons réalisé 29 entretiens semi-dirigés, entre octobre 2011 et janvier 2013. La prise de contact avec les répondants s'est faite habituellement par échange de courriel. Dans quelques cas, un intermédiaire a d'abord acheminé notre demande d'entretien au répondant. Nous avons fait des demandes d'entretien à neuf personnes avec lesquelles il n'a pas été possible de convenir d'un rendez-vous, même après quelques tentatives.

Les entretiens étaient la plupart du temps (27 personnes) réalisés avec un seul répondant à la fois. Il nous est cependant arrivé à une reprise de rencontrer deux répondants à la fois, à leur initiative. Dans le cas d'une rencontre avec un élu, il était accompagné de son attaché politique. Nous n'avons pas compté ce dernier comme un répondant. Les rencontres se déroulaient au lieu choisi par les répondants, la plupart du temps leur lieu de travail. Certaines rencontres ont eu lieu à leur domicile, dans un lieu public ou dans une salle de l'INRS-UCS. Deux entretiens se sont déroulés par téléphone.

La plupart des entretiens ont été enregistrés en format numérique, puis transcrits sous forme de verbatim. La durée totale des enregistrements est de 37,5 heures. Les entretiens avaient une durée variable, la plus courte rencontre en personne ayant duré environ 30 minutes, et la plus longue environ quatre heures.

Les entretiens visaient notamment à identifier les événements ayant le plus influencé l'organisation de la gestion de l'eau à Montréal, ainsi que les processus de changement, les rôles des personnes et des groupes clés, et les logiques d'action (Denis, Lamothe et Langley 2001, 815). Trois grands thèmes étaient abordés lors des entretiens: les événements importants, l'expertise sur l'eau, et les relations entre les gestionnaires et les élus. Une grille d'entretien a été réalisée afin d'organiser les thèmes à aborder et de structurer l'écoute, l'intervention et les relances du chercheur. La grille d'entretien « structure l'interrogation mais ne dirige pas le discours » (Blanchet et Gottman 1992, 64). Le bon déroulement d'un entretien semi-dirigé exige donc des compétences et habiletés de la part du chercheur (Gauthier 2003, 303). Nous avons notamment adapté notre grille d'entretien pour chaque répondant, interrogeant parfois les répondants à de nouvelles informations issues de nos données.

Les entretiens que nous avons réalisés sont anonymes. Chaque répondant a signé le formulaire éthique prévu à cet effet et a été informé de la recherche lors de la prise de contact, puis au début de la rencontre. Plusieurs répondants ont occupé diverses fonctions dans des secteurs variés ou au sein de plusieurs services municipaux ou municipalités au cours de leur carrière. Un profil des répondants trop précis permettrait donc de les identifier facilement. Afin de préserver l'anonymat des répondants, nous utilisons dans la thèse des termes génériques tels que gestionnaire, ingénieur, fonctionnaire, élu, et syndicaliste. Le terme « expert » fait référence aux répondants ayant un point de vue principalement basé sur une expérience extérieure à l'administration municipale, tel que dans le milieu privé ou académique. Un même répondant pourrait cependant répondre à plusieurs de ces qualificatifs. Par exemple, la plupart des gestionnaires sont également des ingénieurs. Dans la rédaction de la thèse, nous utilisons des termes qui permettent de comprendre la situation et de l'analyser, tout en étant assez génériques pour préserver l'anonymat des répondants.

### **2.3.2. Documents**

Toute la richesse de l'information que nous avons obtenue par des entretiens n'exclut pas que nous devions réaliser une importante recherche documentaire. Celle-ci nous a permis de constituer une base solide d'informations que nous avons mise en perspective avec les données obtenues lors des entrevues. Cela contribue à minimiser les biais de subjectivité des chercheurs et des répondants, qui sont inévitables lors d'entretiens semi-dirigés (Y.-C. Gagnon 2005, 68). La recherche documentaire a aussi été utile à la collecte d'information de nature davantage historique.

La plupart des documents que nous avons consultés sont de nature publique. Il s'agit principalement d'articles de presse, de mémoires, de livres, de documents d'archives de la Ville de Montréal, de documents d'archives de la Cour d'appel du Québec, de documents du Service de l'eau, de rapports de vérification de la Ville de Montréal et du Gouvernement du Québec, du site internet du Service de l'eau, des états financiers et des budgets municipaux et de revues spécialisées. Certains répondants nous ont remis des documents dont certains n'étaient pas vraiment publics sans être non plus vraiment confidentiels et tenaient davantage de ce qu'il est convenu d'appeler la littérature grise. Par exemple, plusieurs documents internes au Service de l'eau nous ont été remis. Quant à l'audience devant la Commission municipale du Québec

(CMQ) à la fin des années 1990, elle nous a été mentionnée par un répondant. Cependant, les documents de cette audience ont été difficiles à localiser. Malgré une grande collaboration de leur part, la Commission municipale du Québec (CMQ) ne les avait pas et ne pouvait nous indiquer où les trouver. Des jugements plus récents dans des dossiers semblables obtenus auprès de l'Institut canadien d'information juridique y faisaient toutefois référence. Nous avons poursuivi la piste aux archives de la Cour supérieure, où ils n'étaient plus. Enfin, nous avons pu consulter les transcriptions de l'audience devant la CMQ aux archives de la Cour d'appel.

## **2.4. L'analyse des données**

Pour traiter les données issues de notre étude de cas qualitative, nous nous inspirons des méthodes d'analyse des données de processus de Langley (1999). L'interprétation des données implique qu'il peut y avoir plusieurs compréhensions légitimes émanant des mêmes données. Les stratégies d'interprétation de Langley visent à diminuer « la nature accablante des données de processus, qui sont dynamiques, sans frontières, et multi-scalaires » (Langley 1999, 694) afin de fixer l'attention à un point d'ancrage permettant de structurer le matériel et de décider quels éléments recevront plus ou moins d'attention. Ces stratégies se sont avérées très utiles à l'analyse de nos données. Nous avons utilisé plusieurs des stratégies qu'elle propose pour analyser le processus d'évolution de l'organisation de la gestion de l'eau à Montréal, principalement la stratégie narrative, la stratégie de schématisation et la stratégie de segmentation temporelle. Dans une moindre mesure, nous utiliserons aussi la stratégie des gabarits alternatifs.

- La stratégie narrative permet de présenter les points de vue de différents acteurs. La validité de l'analyse repose sur l'utilisation d'une richesse de détails contextuels pertinents. La narration s'arrime aux événements identifiés.
- La stratégie de schématisation est utilisée pour présenter plusieurs dimensions du processus : les relations entre acteurs, les séquences d'événements dans le temps, l'évolution de l'organisation sur le territoire, etc. Nous avons notamment élaboré des organigrammes, des schémas et des lignes du temps.
- La stratégie de segmentation temporelle est utilisée pour définir des grandes périodes et situer les événements importants en lien avec ces périodes. Nous avons défini les périodes à partir de l'analyse des discours des répondants, notamment par leur référence à « avant », « après » et « depuis ». L'identification d'événements importants faisait partie des questions

posées lors des entretiens semi dirigés. Nous avons retenus comme événements importants ceux qui étaient récurrents d'un entretien à l'autre ou ceux qui, tout en étant peut-être moins connus, permettaient d'apporter une explication importante quant au cours des choses.

- La stratégie des gabarits alternatifs vise à expliquer les mêmes événements avec des interprétations théoriques alternatives. Ceci permet de révéler des dynamiques différentes et d'ajouter une compréhension conceptuelle à la stratégie narrative. Nous avons fait une lecture des événements selon l'interface politico-administrative et selon la théorie de la construction du sens, deux concepts que nous intégrons à notre cadre conceptuel. Il ne s'agit pas de tests de la théorie, mais plutôt d'explications alternatives et complémentaires permettant de mettre l'emphase sur différentes variables de l'analyse et de révéler plusieurs dynamiques (Langley 1999, 699).

## **2.5. Résultats**

De manière descriptive, notre recherche dresse un portrait détaillé de l'évolution de la gestion des services d'eau à Montréal au cours des 60 dernières années. De manière analytique, l'étude des relations entre élus et gestionnaires permet de comprendre quelles ont été les forces structurant la gestion des services d'eau, afin d'expliquer l'état actuel de la situation. De manière davantage normative et instrumentale, l'analyse révèle certains défis de l'adéquation entre saine démocratie et bonne gestion.

Enfin, notre recherche contribue aux connaissances en administration publique en proposant l'utilisation du concept de la construction du sens pour expliquer les relations politico-administratives. Les élus sont porteurs du sens commun, reflet du consensus social. Pour leur part, les gestionnaires possèdent l'expertise matérielle du terrain. D'une part, la communication du sens de l'administratif vers le politique influence l'élaboration du sens commun. D'autre part, la communication des orientations politiques vers l'administratif a une influence sur la cohérence entre la vision politique et l'action publique.

La validité externe de notre méthode de recherche est assez limitée, puisque les résultats sont spécifiques à un contexte particulier et sont donc difficilement généralisables (Gauthier 2003, 151).

Notre méthode présente cependant une forte validité interne. Les entretiens permettent d'aller en profondeur, alors que la consultation de documents permet de recueillir une quantité importante de données. Le fait que certains répondants puissent réviser et commenter les résultats de l'étude permet aussi d'accroître la validité interne et d'atténuer certains biais des chercheurs (Quivy et Campenhoudt 2006, 172-175; Creswell 2009, 191).

Les résultats ont été validés en les faisant circuler à des informateurs clés et en discutant avec eux. Notre interprétation générale a ainsi été validée, tandis que des détails sur les faits ont pu être précisés.

Deux articles ont servi de base à la discussion sur les résultats. Ces deux articles ont été acceptés pour publication dans des revues avec comité de lecture : l'un dans la *Revue internationale des sciences administratives* (Audette-Chapdelaine 2014 (accepté avec révisions mineures)), et l'autre dans la revue *Politiques et management public* (Audette-Chapdelaine 2014). Notre recherche a également été présentée lors des IVe et Ve symposiums internationaux *Regards croisés sur les transformations de la gestion et des organisations publiques*, en novembre 2012 à Québec et en novembre 2013 à Luxembourg. Enfin, nos résultats ont été présentés dans un séminaire de recherche de la Chaire Économie des partenariats public privé (EPPP) à l'Institut d'administration des entreprises – Panthéon-Sorbonne, à Paris, en novembre 2013.

## **2.6. Limites et biais**

Notre recherche implique de nombreux choix par lesquels nous avons accordé une importance à certaines choses et non à d'autres, ce qui engendre forcément des limites et des biais. Nous avons ainsi choisi les acteurs, les éléments du contexte, les actions et les décisions considérés comme ayant eu une influence importante. Le choix des répondants tant par des contacts déjà existants que par l'effet boule de neige a également induit des biais (Blanchet et Gottman 1992, 58-59). Malheureusement, il n'était pas possible de tenir compte de l'ensemble des acteurs et des événements pour réussir à couvrir la période de temps étudiée.

Nous sommes donc conscients que l'analyse des relations entre « élus » et « gestionnaires » est réductrice. La réalité est bien entendu plus complexe, avec des divergences de points de vue et d'approches entre gestionnaires, des confrontations politiques au sein des équipes au pouvoir (Melançon 2009), et la présence d'acteurs tels que les électeurs, les syndicats, les groupes de pression, les médias, les autres paliers de gouvernement, etc.



## **CHAPITRE 3 : LA GESTION DE L'EAU À MONTRÉAL. CONTEXTE ET PRÉSENTATION DU CAS**

Ce chapitre vise à présenter, de manière générale, la gestion de l'eau à Montréal. D'abord, nous en résumerons brièvement les débuts, depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, en nous basant sur les travaux de chercheurs ayant étudié l'histoire de la gestion de l'eau à Montréal. Ensuite, nous présenterons les grandes périodes que nous avons identifiées pour l'époque que nous avons choisie d'étudier, des années 1950 à aujourd'hui. Enfin, nous décrirons brièvement l'état actuel de l'organisation de la gestion de l'eau à Montréal. Cette mise en contexte s'avérera utile afin de situer les événements qui seront analysés au chapitre 4.

### **3.1. Histoire de la gestion de l'eau à Montréal**

Fougères (2004), Gagnon (2006) et Dagenais et Poitras (2007) analysent l'histoire de la mise en place des services d'eau potable et d'égouts à Montréal. Cette section se base principalement sur leurs travaux.

#### **3.1.1. L'approvisionnement en eau potable**

En 1801, la Compagnie des propriétaires des eaux de Montréal, un groupe de promoteurs privés, met en place un premier service d'eau potable. La Compagnie se voit accorder un monopole, mais d'autres formes d'approvisionnement existent en parallèle (puits, porteurs d'eau, fleuve). La Compagnie est revendue deux fois, en 1816 et 1833. À partir de 1840, alors que l'administration des juges de paix est remplacée par la Corporation municipale, l'on voit apparaître des règlements et des investissements municipaux liés à l'eau potable.

Lors de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, un questionnement sur le régime de propriété et de prestation des services d'eau apparaît, alors que les incendies et les épidémies incitent à améliorer et à étendre le service. Dans les années 1843-1845, les dirigeants municipaux sont convaincus que la Compagnie n'a pas les moyens financiers de réaliser ces travaux nécessaires (Fougères 2004, 321). On passe donc d'un régime de propriété privée à publique en 1845 avec la municipalisation de la compagnie. « Pendant tous les pourparlers, il n'y a pas eu à

proprement parler d'opposition public/privé. En fait, la municipalité souhaitait acquérir le service d'eau alors que la compagnie était intéressée à s'en départir » (Fougères 2004, 325). Cette transaction « relève davantage d'un contexte particulier que de l'émergence d'une nouvelle conception du rôle et des devoirs des institutions publiques et privées » (Fougères 2004, 325). Les élus, tous liés au secteur privé par leurs activités professionnelles, croient que la Corporation municipale est le meilleur véhicule de gestion des infrastructures et services (Fougères 2004, 363).

Le changement de régime de propriété ne permet cependant pas de relever les défis associés aux investissements et à la rentabilité financière. Dix ans plus tard, Montréal passe donc d'un régime de prestation privée à un régime de prestation publique. Ceci est possible grâce à une loi de 1851 instaurant l'obligation d'usage, c'est-à-dire le raccordement obligatoire au réseau (Fougères 2004, 376). L'obligation d'usage est l'outil juridique qui permet à la municipalité de planifier et de mettre en chantier un nouvel aqueduc. Tous les Montréalais reçoivent dorénavant une facture d'eau qui est relative à la valeur foncière de leur propriété et qui a pour but de permettre à la Ville de financer les travaux. Politiquement, c'est l'argument de la protection incendie qui est l'élément déclencheur d'une nouvelle représentation sociopolitique des services d'eau, désormais liés à la notion d'intérêt public (Fougères 2004, 394). Cela s'inscrit dans un contexte de transformation du rôle des municipalités canadiennes :

La situation politique évoluant rapidement dans les dernières décennies du XIX<sup>e</sup> siècle, la manière de concevoir la gestion des services municipaux et notamment le problème de la distribution de l'eau se transforme. Renouvellement des élites, démocratisation de la vie politique, réformes des institutions municipales, professionnalisation de la fonction publique, tous ces facteurs convergent pour favoriser un accroissement du rôle des gouvernements urbains et donner corps à la notion d'intérêt et bientôt de service public. (Dagenais et Poitras 2007, 104)

Au cours des années 1850-1860, l'eau courante est introduite chez tous les Montréalais (Fougères 2004, 411). Dès lors, la consommation d'eau croît avec la population et les usages, dans un contexte d'abondance : « Réitérée sans cesse, cette confiance dans l'abondance de la ressource fait en sorte que la question du niveau de consommation de l'eau ne se posera pratiquement jamais, pas plus que des mesures visant à la restreindre ne seront adoptées » (Dagenais et Poitras 2007, 102). Cela est conforme au paradigme de gestion de l'offre qui

prévaut à l'époque, comme nous l'avons décrit au chapitre 1 (Barraqué 2009, 237; Castro 2009, 26; Gleick 2003; Graham et Marvin 2001).

### **3.1.2. L'assainissement urbain**

En matière d'assainissement urbain, l'arrivée de l'eau courante par le nouvel aqueduc, et l'augmentation de la consommation d'eau qui en découle, exerce une pression sur la capacité des fosses d'aisances et les installations rudimentaires d'évacuation des eaux usées de l'époque (R. Gagnon 2006, 107; Dagenais et Poitras 2007). Plusieurs décennies seront nécessaires afin de convaincre les élus municipaux d'investir les sommes essentielles à la mise en place d'un système intégré d'égouts. Les premiers égouts de la ville étaient des cours d'eau, comme la rivière Saint-Pierre et le ruisseau Saint-Martin. Des plans sont faits pour construire un système d'égouts, mais malgré les requêtes des citoyens, les travaux ne sont pas exécutés en même temps que ceux de la construction de l'aqueduc dans les années 1850. Lorsque l'aqueduc entre en fonction en 1856, la ville ne peut cependant plus se passer d'un système d'égouts. Les élus hésitent toutefois à engager une dépense aussi grande. Les citoyens se mobilisent de différentes façons et c'est entre autres leur stratégie visant à « tenir la Ville et les membres du Conseil municipal responsables des dommages causés par l'absence ou l'insuffisance du réseau d'égouts » (R. Gagnon 2006, 131) qui convaincra les élus d'augmenter la dette. En 1862, des travaux de construction d'égouts collecteurs débutent. En 1867, les eaux de pluie et les eaux usées de tous les quartiers de la ville sont drainées vers le fleuve (R. Gagnon 2006, 145). À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, « les hauts fonctionnaires municipaux et les autorités locales cherchent tant bien que mal à défendre tout à la fois la qualité des eaux du Saint-Laurent destinées à la consommation humaine et sa commodité comme principal déversoir des eaux polluées, faisant valoir son incroyable capacité de régénération » (Dagenais et Poitras 2007, 108).

Tant en Amérique qu'en Europe, la période de la mise en place des grandes infrastructures urbaines au XIX<sup>e</sup> siècle est celle de la montée des experts, notamment ingénieurs, médecins et plombiers, dans l'administration publique. « La possession d'un savoir spécialisé vaut désormais son pesant d'or. Les classes dirigeantes ne peuvent plus être au fait des derniers développements technologiques et doivent souvent s'en remettre aux experts avant de prendre des décisions politiques » (R. Gagnon 2006, 26).

### 3.1.3. Les premières usines de filtration

Comme l'expliquent Dagenais et Poitras (2007, 98), « la préoccupation pour la question des rejets et de leurs effets néfastes sur la qualité des cours d'eau est pour ainsi dire marginale avant la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Ce qui compte, c'est d'assurer un approvisionnement en eau potable ». Effectivement, entre 1910 et 1950, Montréal doit relever les défis liés à la qualité de l'eau potable et à la capacité de la Ville à fournir de l'eau aux petites municipalités avoisinantes. Dans le contexte des découvertes de Pasteur et du taux de mortalité infantile à Montréal, une épidémie de fièvre typhoïde en 1910 convainc les autorités de construire l'usine de filtration et de traitement de l'eau Atwater. Les travaux débutent en 1911 et l'usine est inaugurée en 1918. On débute également la chloration de l'eau à cette époque.



Figure 1 : Photographie de l'usine de filtration Atwater dans les années 1930

Source : (Ville de Montréal, gestion des documents et archives, années 1930 )

### **3.1.4. L'approvisionnement des banlieues**

Des années 1920 aux années 1940, la Ville de Montréal acquiert peu à peu les compagnies, dont la plus importante est la *Montreal Water and Power Company*, desservant en eau les villes voisines ou les villes annexées par Montréal (Dagenais et Poitras 2007, 16-17). À la fin des années 1940, Montréal approvisionne ainsi 14 municipalités en eau potable, alors que d'autres municipalités, particulièrement les municipalités anglophones situées en amont, développent plutôt un service autonome.

À la fin des années 1940, la carte de l'île de Montréal se divise littéralement en deux parties. À l'ouest, à partir de Dorval, toutes les municipalités s'approvisionnent en eau au moyen de leur propre aqueduc tandis qu'à l'est, hormis une petite localité, les villes sont raccordées, d'une manière ou d'une autre, à Montréal. Soit la ville-centre vend l'eau aux municipalités demeurées propriétaires de leur aqueduc, soit elle détient leurs installations et par conséquent leur facture ses services. (Dagenais et Poitras 2007, 112)

### **3.2. Segmentation temporelle de la gestion de l'eau à Montréal, 1950-2014**

L'analyse de nos données nous a permis d'effectuer une segmentation temporelle de la gestion des services d'eau montréalais pour la période étudiée, des années 1950 à 2010. La segmentation temporelle consiste à diviser les processus en phases successives. Celles-ci n'ont pas en soi de signification théorique, mais elles sont une façon de structurer la description des événements. Les périodes sont déterminées par une certaine continuité dans les événements à l'intérieur de celles-ci et une certaine discontinuité à leur frontière. Cette méthode permet de décrire, mais aussi de structurer l'analyse des processus et leur interprétation. Cela permet de voir comment les actions d'une période ont mené à des changements dans le contexte affectant la période suivante (Langley 1999, 703).

Nous avons identifié trois périodes principales dans la gestion des services d'eau montréalais depuis 1950 : l'âge d'or des années 1950-1970, le déclin des années 1980-1990 et l'instabilité des années 2000-2010.

**Tableau 3.1 : Changement organisationnel et segmentation temporelle de la gestion de l'eau à Montréal**

<i>Âge d'or</i>	<i>Déclin</i>	<i>Instabilité</i>		
1950-1979	1980-2001	2002-2005	2006-2010	Depuis 2010
<p>Le Service de l'Aqueduc de la Ville de Montréal est responsable de l'eau potable.</p> <p>La CUM, regroupant les 27 municipalités de l'île de Montréal, construit au cours des années 1970 les intercepteurs et la station d'épuration d'eaux usées.</p>	<p>Le Service des Travaux publics de la Ville de Montréal est responsable de la production et de la distribution de l'eau potable pour la Ville de Montréal.</p> <p>La CUM est responsable de la gestion des eaux usées. La station d'épuration est mise en opération en 1984.</p>	<p>La CUM est abolie et les villes de l'ex-CUM sont fusionnées. Le Service des infrastructures, transport et environnement (SITE) de la nouvelle Ville de Montréal est responsable de l'ensemble des opérations de l'eau sur le territoire.</p>	<p>Certaines municipalités sont reconstituées et l'agglomération de Montréal est créée. L'agglomération est responsable des usines et des conduites principales. La Ville de Montréal et les municipalités reconstituées gèrent les réseaux secondaires. Au sein de la Ville de Montréal, les compétences sont partagées entre la ville centre et ses 19 arrondissements.</p>	<p>Le partage des compétences locales reste le même que depuis 2006, mais la Ville de Montréal crée un Service de l'eau relevant directement de la direction générale.</p>

### 3.2.1. L'âge d'or des années 1950-1970

#### *La croissance métropolitaine*

À partir des années 1950, les banlieues montréalaises connaissent une forte croissance. Les anciens villages agricoles de l'île de Montréal deviennent peu à peu des villes-dortoirs (Dagenais et Poitras 2007, 113). Entre 1945 et 1960, la population alimentée par l'aqueduc de Montréal augmente d'un demi-million de personnes (Dagenais et Poitras 2007, 116)<sup>5</sup>. En 1960,

<sup>5</sup> L'annexe 1 présente l'évolution de la production et de la distribution d'eau sur le territoire de l'île de Montréal.

Montréal procède au 6<sup>e</sup> agrandissement de l'usine Atwater, et l'usine est agrandie une 7<sup>e</sup> fois en 1967. À la fin des années 1960, Montréal planifie la construction d'une deuxième usine de filtration. L'usine Charles-J.-Des-Baillets et le réservoir Châteaufort sont mis en service en 1978.

Durant cette période, la gestion de l'eau sur l'île nourrit les rivalités entre ville-centre et banlieues et six réseaux de distribution sont maintenus sur le territoire. « Dans l'esprit des gestionnaires de [Pointe-Claire], il est essentiel que le service d'eau potable demeure indépendant de celui de Montréal afin d'en assurer la qualité et le faible coût. Cette vision est partagée par la plupart des municipalités se trouvant en amont de la ville-centre » (Dagenais et Poitras 2007, 113). Les usines de filtration d'eau de Pierrefonds et de Pointe-Claire sont construites en 1958. L'usine de Lachine est construite en 1960.

### *L'épuration des eaux usées par la Communauté urbaine de Montréal (CUM)*

Dans les années 1960, la dégradation de la qualité de l'eau du fleuve devient inquiétante.

Au début des années 1960, une nouvelle instance relevant du gouvernement du Québec, la Régie d'épuration des eaux, pousse les élus et la population à reconnaître et à affronter le problème de la pollution. La question de l'assainissement des eaux usées domestiques se trouve au cœur des stratégies de lutte contre la pollution bactériologique et les dirigeants de la Régie des eaux privilégient le groupement des municipalités en vue de procéder à l'implantation de stations d'épuration. Le débat sur la nécessaire collaboration inter-municipale pour combattre les problèmes de la pollution de l'eau est amorcé. Étant donné que, d'une part, les municipalités qui rejettent des souillures en amont n'en subissent pas les conséquences et que, d'autre part, il s'avère difficile d'établir la responsabilité du pollueur et de lui en faire assumer les coûts, la solution métropolitaine à la pollution doit être imposée par un palier supérieur de gouvernement. (Dagenais et Poitras 2007, 118)

En 1970, la Communauté urbaine de Montréal (CUM) est créée par Québec. Cette instance supralocale de gestion de services (Tomàs-Fornés 2007) regroupe l'ensemble des municipalités de l'île de Montréal. L'intervention du gouvernement dans ce dossier est essentielle à la collaboration inter-municipale sur l'île de Montréal (Dagenais et Poitras 2007, 121). Le 12 mars 1970, la Régie des eaux du Québec émet l'ordonnance 153 par laquelle elle ordonne à la CUM d'exécuter les travaux requis pour l'épuration des eaux usées des versants nord, nord-est et

sud-est du territoire de l'île de Montréal. Le 23 juin suivant, le conseil de la CUM adopte le règlement 12, créant ainsi le Service d'assainissement des eaux de la CUM, et le règlement 13, autorisant un emprunt de deux millions de dollars pour les dépenses relatives à l'assainissement des eaux du territoire. Le 29 juillet, le Conseil de la CUM nomme l'ingénieur Jean R. Marcotte comme directeur du Service d'assainissement des eaux, poste qu'il occupera jusqu'à sa retraite le 31 décembre 1983 (Ville de Montréal 2013b). C'est donc en 1970 que débute la conception du réseau intégré d'égouts collecteurs devant acheminer les eaux usées de toute l'île de Montréal vers la future usine d'épuration de Rivière-des-Prairies. En novembre 1974, les travaux de construction des intercepteurs d'eaux usées débutent. Les travaux de construction de la station d'épuration commencent quant à eux en 1976, deux ans avant la mise en place du Programme d'assainissement des eaux du Québec (PAEQ) en 1978.

Le 18 juin 1984, la Station d'épuration des eaux usées amorce ses opérations par l'interception des eaux usées qui se déversaient auparavant dans la rivière des Prairies. Un an plus tard, le conseil de la CUM adopte le règlement 81 créant le Service de l'environnement. Ce nouveau service regroupe le Service d'assainissement des eaux et le Service d'assainissement de l'air et de l'inspection des aliments. Le 21 août 1985, M. Gérald Perreault est nommé directeur de ce nouveau Service.

Le 14 juin 1987, les eaux usées des secteurs longeant les rives du lac Saint-Louis sont acheminées par l'intercepteur sud-ouest à la station d'épuration pour y être traitées. L'usine d'épuration est inaugurée le 2 novembre 1987.

La CUM est abolie lors des fusions municipales de 2001, et l'opération de l'usine d'épuration est alors transférée à la nouvelle Ville de Montréal. Lors des défusions de 2006, c'est l'Agglomération de Montréal qui en devient responsable.

### *L'heure de gloire des ingénieurs montréalais*

Comme nous venons de le voir, les décennies 1950 à 1970 sont caractérisées par le développement des infrastructures montréalaises d'eau et d'assainissement. Cela s'inscrit dans un contexte plus large que nous pouvons qualifier d'heure de gloire de l'ingénierie québécoise,

la Ville de Montréal jouant un rôle prépondérant dans l'émergence d'ingénieurs francophones de classe moyenne (R. Gagnon et Ross 1991). Sous la mairie de Jean Drapeau (1960-1986), Montréal a connu la construction de son système de métro, l'Exposition universelle de 1967, les Jeux Olympiques d'été de 1976 et la création de festivals, dont le Festival international de Jazz de Montréal en 1979. Le réseau initial du métro a été conçu à l'interne, par le Bureau des transports de Montréal, qui était l'un des plus importants « cabinets » de génie en transport en commun à l'échelle de la planète. À l'échelle du Québec, c'est la Révolution Tranquille, le développement hydroélectrique, la réforme scolaire et la fondation de l'Université du Québec à Montréal. Les ingénieurs sont mobilisés pour la construction de barrages et d'écoles polyvalentes (R. Gagnon et Ross 1991).

Il va sans dire que de nombreuses personnes, et particulièrement les ingénieurs, se remémorent cette époque avec une certaine nostalgie. Dans les années 1970, les ingénieurs à l'emploi de la Ville de Montréal constituaient « probablement le plus gros bureau d'ingénierie d'Amérique du Nord. Nous étions plus de 350 ingénieurs dans l'association syndicale, » comme nous l'explique un ingénieur. Ils qualifient d'ailleurs leurs prédécesseurs de « gens de qualité », de bâtisseurs qui avaient des compétences techniques remarquables ainsi qu'un sens du devoir envers la communauté. Selon un répondant, comme ingénieurs, ils ont fièrement hérité de « cette tradition là avec Charles J. Des Bailleurs, avec Marcotte<sup>6</sup>, avec Brodeur ».

Comme le relatent les ingénieurs que nous avons rencontrés, la Ville de Montréal possédait une bonne expertise interne en ce qui concerne les infrastructures, tant au niveau des cols bleus que des ingénieurs et des cadres. Durant les années 1970, les cols bleus étaient des experts dans l'inspection et la réparation. Il y avait même une fierté, un prestige et une appartenance particulière pour ceux d'entre eux travaillant au Service de l'aqueduc. À cette époque, « il y avait de l'inspection, de l'analyse, des programmes de correction et des travaux. C'était très ancré, c'était systématique. Il y avait à l'époque plus d'inspection en mètres linéaires d'égouts qu'il y en a eu dans les 25 ou 30 années suivantes. Même avec les moyens modernes, je ne suis pas sûr qu'on inspecte autant qu'on inspectait à l'époque ». Les employés, « du plus humble égoutier jusqu'à l'opérateur de vanne principale », étaient compétents. Leurs connaissances étaient colligées dans des cahiers de formation comprenant des photographies et des manuscrits

---

<sup>6</sup> Charles J. Des Bailleurs est un ingénieur ayant travaillé pour la Ville de Montréal de 1921 à 1949, et l'usine de filtration des eaux construite en 1980 porte son nom. Jean R. Marcotte quant à lui a travaillé comme ingénieur à la ville durant 35 ans, des années 1950 aux années 1980, et la station d'épuration construite au cours des années 1970 porte aujourd'hui son nom.

décrivant tous les outils et toutes les manœuvres. « Quelqu'un qui regardait ça pouvait savoir quoi faire, en autant qu'il sache lire ».

Nous traitons la période 1950-1970 comme une période de référence, tel que cela nous l'a été relaté lors des entretiens. Le chapitre 4 n'analysera donc pas d'événement spécifique ayant eu lieu durant cette période.

### **3.2.2. Le déclin des années 1980-1990**

Suite à l'âge d'or des années 1950-1970, la gestion de l'eau à Montréal connaît une lente période de déclin durant les décennies 1980 et 1990. Durant cette période, Montréal fait face à des défis structurels et conjoncturels majeurs : un centre-ville ancien portant le lourd héritage de ce qui était le cœur industriel canadien, notamment de nombreux terrains contaminés, ainsi qu'une crise immobilière et l'absence de marge de manœuvre fiscale. Par manque de moyens, les priorités sont mises ailleurs, notamment sur l'expansion au détriment de l'entretien et de la rénovation. Les activités municipales n'ayant pas de bénéfices immédiatement visibles pour les citoyens, comme l'entretien préventif et le renouvellement des infrastructures souterraines, sont délaissées. Au cours de cette période, le service de l'eau est marqué par l'attrition du personnel et la perte d'expertise interne, ainsi que par la négligence des infrastructures, notamment sur le plan de l'entretien préventif.

#### *Le Service de l'aqueduc est intégré au nouveau Service des travaux publics*

Entre 1979 et 1981, le Service de l'aqueduc est intégré au nouveau Service des travaux publics. On instaure au même moment le principe de polyvalence des employés. Malgré l'objectif d'améliorer l'efficacité, d'enrichir les tâches et de former des cadres-gestionnaires compétents, la polyvalence mène à ce que certains décrivent comme la « disparition des métiers de l'eau » à Montréal (Audette-Chapdelaine 2008). Les années 1980 et 1990 sont marquées par l'attrition du personnel et la perte d'expertise interne. Les cols bleus, attirés par de meilleures conditions et un travail moins pénible à la voirie, migrent peu à peu vers d'autres types de tâches. Les cols bleus ayant un plancher d'emploi dans leur convention collective, la ville rationalise les professionnels, ingénieurs et cadres, qui ne sont pas remplacés lorsqu'ils prennent leur retraite.

Simultanément, l'entretien préventif est délaissé (SPIVMCUM, 2001) et les infrastructures accumulent un important déficit d'entretien au cours de cette période.

### *Des infrastructures mal conçues*

Comme nous l'avons vu, une grande partie du réseau montréalais a été construite durant les années 1950-1970. Or, il s'avère que les matériaux utilisés à cette époque ont une durée de vie beaucoup moins longue que prévue, puisqu'ils ne résistent pas à la corrosion provenant des sels de déglacage épandus sur les chaussées par temps froid. Cela entraîne de nombreux bris de conduite à partir des années 1980 et jusque dans les années 2000.

La détérioration des conduites n'est pas liée uniquement à l'âge de ces dernières. Elle est surtout fonction d'un ensemble de facteurs dont le matériau des conduites, le mode de construction et la nature du sol. C'est ainsi que les plus hauts taux de bris sont observés sur des conduites en fonte grise et en fonte ductile installées entre 1945 et 1975, et non sur les conduites les plus anciennes. (Gouvernement du Québec 1997, 24)

Ces mauvaises infrastructures amplifient les conséquences de la négligence d'entretien et de la diminution des investissements à partir de 1980.

### *Un service aux citoyens maintenu malgré tout*

Une municipalité doit à la fois fournir des services et préserver les biens collectifs (Divay et al. 2002, 25). La gestion des services d'eau allie les exigences d'un service direct aux citoyens ainsi que la préservation des infrastructures pour des usages futurs. Lorsqu'il est question d'infrastructures souterraines, les interventions sur les réseaux posent des inconvénients immédiats pour la population (rues fermées, bruit, etc.) alors que le déficit d'entretien nuit à la préservation des biens collectifs (les fuites d'eau endommagent les infrastructures routières, et inversement) et porte préjudice aux usagers futurs. À Montréal, la population est demeurée bien servie en eau alors que « l'état réel des infrastructures révèle un sous-investissement chronique » (Divay et al. 2002, 25). Le fait qu'il n'y ait pas de problème d'eau à Montréal, ni en quantité, ni en qualité, a permis que la négligence se poursuive sans conséquences immédiates pour la population.

## *Projets de délégation et débat national sur l'eau : des projets qui n'aboutissent pas*

Certaines initiatives, durant les années 1990, visaient la délégation ou la privatisation du service de l'eau de Montréal. Cette idée, essentiellement motivée par les contraintes financières de la Ville et des relations tendues avec les employés municipaux, était aussi dans l'air du temps. Sous l'administration du maire Jean Doré au début de la décennie, on discutait sérieusement de différentes « options de changement » du mode de gestion des services d'eau de la métropole. Un groupe de travail de la Ville a présenté en 1991 un premier rapport sur *La gestion de l'eau à Montréal : quelques options de changement*. Celui-ci est suivi en 1992 d'un deuxième rapport, *La gestion de l'eau à Montréal: une option de changement* (Ville de Montréal 1996; Audette-Chapdelaine 2008).

En 1992 aussi, on inaugure la Chaire industrielle en eau potable de l'École polytechnique de Montréal, qui regroupe des représentants de la Ville de Montréal, de la Ville de Laval, du groupe John Meunier (qui fait partie de Veolia Water Solutions & Technologies), de la compagnie Générale des eaux, et de la firme de génie-conseil Vallée Lefebvre et associés. Cette Chaire jouera un rôle important au cours des décennies suivantes dans le domaine de l'eau potable au Québec.

Toujours en 1992, le gouvernement affirme qu'il souhaite mettre à jour la réglementation sur la qualité de l'eau potable, basée sur des normes de 1978, ce qui « forcerait plusieurs villes à refaire une partie de leur procédé de traitement de l'eau potable » (Francoeur 1992). En 1993 et 1994, le Comité exécutif de la Ville de Montréal et le Service des travaux publics discutent des modalités de mise en place d'une société d'économie mixte de l'eau à Montréal (Bibeault 1997; Ville de Montréal 1994, 1993). Des discussions ont cours avec des entreprises françaises du secteur de l'eau et le Syndicat des Cols bleus de Montréal est invité en Europe en janvier 1994.

Jusqu'à l'élection d'un nouveau maire, Pierre Bourque, à la fin de 1994 ces projets n'attirent aucunement l'attention du public ou des médias (Audette-Chapdelaine 2008). Durant les années 1995 et 1996 cependant, ces initiatives acquièrent davantage de visibilité. Tant la Ville de Montréal que le ministère des Affaires municipales (MAM) continuent de s'intéresser à la gestion de l'eau et notamment à la participation des entreprises privées dans ce secteur. En février

1996, le MAM établit sa *Proposition d'un modèle québécois de privatisation des services d'eau* (MAM 1996). À la fin de l'année 1996, un projet de loi sur les SEM est déposé à l'Assemblée nationale. À Montréal, les élus locaux élaborent un *Livre vert sur la gestion de l'eau* (Ville de Montréal 1996). Le MAM commande également des études sur l'état des réseaux d'aqueduc et d'égout montréalais et québécois à l'INRS Eau, à l'INRS Urbanisation, au Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines (CERIU) et au Conseil national de recherche du Canada (CNRC). Des rapports sur ce sujet sont communiqués au MAM entre 1997 et 1999 (Fougères et al. 1998; Villeneuve et al. 1997; Villeneuve, Lavallée et al. 1998b; Villeneuve, Hamel et al. 1998; Villeneuve et al. 1999; Villeneuve, Duchesne et al. 1998).

L'annonce publique du maire Bourque de la volonté de privatiser certains services municipaux soulève l'opposition ferme des syndicats, qui mettent en branle des ressources et s'allient avec des porte-paroles du milieu artistique et environnemental pour obtenir une visibilité importante dans les médias (Audette-Chapdelaine 2008, 89; St-Pierre 2005; Le Devoir 1997). L'année 1997 débute avec la création de la *Coalition pour un débat public sur l'eau* à Montréal, puis *Eau secours ! La Coalition québécoise pour une gestion responsable de l'eau* qui portera le dossier à l'échelle de l'ensemble du Québec. La pression de l'opinion publique contre toute forme de délégation des services d'eau force le gouvernement québécois à imposer un moratoire sur tous les projets de partenariat, à exclure les services d'eau de la *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*, et enfin, à annoncer, à la fin de l'année 1997, une consultation publique sur la gestion de l'eau. Le dossier est donc temporairement éloigné des instances locales pour être transféré au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) à l'automne 1998. Le BAPE remettra son rapport en mai 2000, après une vaste consultation publique à travers tout le Québec (BAPE 2000). Cela aboutit à une Politique nationale de l'eau (PNE) en 2002 (St-Pierre 2005; Gouvernement du Québec 2002).

Le processus de débat et de consultation publique des années 1990, qui s'est conclu par une le choix de la gestion publique, n'a cependant pas mené à des actions subséquentes d'organisation de la gestion de l'eau à Montréal. Au contraire, les élus se tiennent loin de la délicate question de l'organisation de la gestion de l'eau. Au lieu de mener à une organisation publique de la gestion de l'eau, le débat des années 1990 a surtout prolongé l'inaction dans ce domaine et la dynamique déjà en cours d'attrition et de sous-investissement.

Ce seront les gestionnaires qui prendront le relais des initiatives de changement organisationnel au cours de la décennie suivante, comme nous le verrons au chapitre 4. En effet, durant la décennie 1990, en parallèle aux initiatives politiques et à la mobilisation syndicale et populaire, des gestionnaires du service de l'eau avaient déjà amorcé une réflexion sur la gestion de l'eau à Montréal. C'est au sein de la CUM et de sa station d'épuration qu'est d'abord née une vision globale de la gestion de l'ensemble des activités liées à l'eau sur l'île de Montréal. Cette vision globale repose sur une prise de conscience du volume important d'eau à traiter, et donc du nécessaire contrôle des usages et des fuites en amont.

### *Le manque de données sur l'eau*

L'un des problèmes est que Montréal ne connaît pas avec précision le coût global de l'eau, ni l'état des infrastructures. La méconnaissance des coûts est perçue comme un obstacle à la gestion déléguée, comme on l'écrivait dans *Les Affaires* : « la vérité des coûts s'impose comme un préalable à toute tentative de gestion déléguée à l'extérieur de la municipalité, » et « les Montréalais ne connaissent pas le véritable prix de l'eau qu'ils consomment puisqu'il est confondu dans leur compte de taxes foncières générales » (Duhamel 1996).

Le BAPE arrivait une conclusion semblable dans son rapport en 2000 : « les informations transmises lors de l'audience publique ont montré que les municipalités québécoises ne savent souvent pas d'une manière rigoureuse les quantités d'eau livrées ou épurées, et ne connaissent pas l'ensemble des coûts directement associés aux services d'eau » (BAPE, 2000, 102). Un vrai défi de gestion se pose pour la Ville de Montréal : « il s'agirait de passer d'une stratégie globale de subventions, d'interfinancement et d'ignorance des coûts à une situation de vérité économique des coûts où l'utilisateur paie pour l'eau qu'il consomme » (BAPE, 2000, 103).

Le manque d'information sur l'eau continue d'être constaté au cours des années 1990, 2000, et même 2010. Pourtant, plusieurs études tant financières que techniques sont faites, dont celles publiées par l'INRS/CERIU/CNRC/MAM à la fin des années 1990.

Ce manque d'information mène à des évaluations variables et imprécises des besoins. Un mauvais diagnostic de la situation est un obstacle à l'action, et contribue à la phase de déclin de 1980-1990.

Nos données nous ont permis d'identifier deux événements particulièrement importants des décennies 1980-1990. D'abord, la création du Service des travaux publics entre 1979 et 1981, qui marque également la fin de la période 1950-1970. Ensuite, la mise en place d'initiatives de réduction de la consommation d'eau par les gestionnaires de la station d'épuration en 1996-1997. Nous traiterons plus en détail de ces événements et de leurs répercussions au chapitre 4.

### **3.2.3. L'instabilité des années 2000-2010**

La décennie 2000 est marquée par des structures locales qui changent à plusieurs reprises. Les services municipaux responsables de la gestion de l'eau sont modifiés eux aussi plusieurs fois. Durant la décennie, de nombreuses études sur l'eau sont réalisées, des groupes de travail sur l'eau sont à l'œuvre, et des chantiers sont mis en branle. Cette période est globalement instable : le contexte favorise parfois certaines initiatives que les changements subséquents viennent au contraire freiner. Il s'agit d'une période d'ajustements constants de l'organisation de la gestion de l'eau au contexte changeant.

#### *La fusion municipale*

Le gouvernement du Parti Québécois procède en 2001 à une réorganisation territoriale qui aura une grande incidence sur la gestion des services locaux. À Montréal, cela implique la dissolution de la Communauté urbaine de Montréal (CUM) et la fusion de ses 27 municipalités au sein de la nouvelle Ville de Montréal. « Les fusions forcées de municipalités locales décrétées par le gouvernement ont sans doute été l'aspect de la réorganisation qui fit le plus de bruit et qui provoqua un fort sentiment de mécontentement chez la population de certaines municipalités visées par ces mesures » (Rivard et al. 2005, 6).

La nouvelle Ville de Montréal, créée par la fusion de toutes les municipalités locales de l'île de Montréal, est dorénavant responsable de la gestion de l'ensemble de la production, de la

distribution, de la collecte et de l'épuration des eaux (Fleury 2003). Cette réorganisation met en étroite collaboration une dizaine de gestionnaires dont certains sont rattachés à l'ex-CUM et d'autres issus des services des travaux publics des différentes municipalités locales de l'île. Durant la période de transition, le dossier de l'eau évolue au sein de ce groupe plus ou moins formel qui propose notamment sa vision *Pour une gestion montréalaise de l'eau intégrée et autonome* (Groupe de travail sur les infrastructures urbaines 2001). Le Comité de transition propose aux nouveaux élus locaux la création d'une société de gestion de l'eau, ce qui ne sera pourtant pas fait par le nouveau maire Gérald Tremblay.

### *Le Grand chantier de l'eau*

La gestion de l'eau de la nouvelle Ville fusionnée est confiée au Service de l'environnement, de la voirie et des réseaux (SEVR). La Ville fait alors faire plusieurs études pour connaître ses besoins en matière de gestion de l'eau. En 2003, une entité est créée au sein du SEVR : le *Groupe de développement de la gestion de l'eau*, pour gérer les suites à donner à ces rapports d'experts. La même année, la Ville crée un fonds dédié aux infrastructures de l'eau, le Fonds de l'eau, un prélèvement foncier dédié à l'eau.

En 2005-2006, une Direction de l'eau succède au Groupe de développement de la gestion de l'eau, au sein de ce qui est maintenant le Service des infrastructures, transport et environnement (SITE). Cette direction administre le Fonds de l'eau et ce qui est appelé le *Grand chantier de l'eau*, un programme de travaux sur 20 ans visant les usines, les réseaux, et l'installation de compteurs dans les industries, commerces et institutions (ICI) (Ville de Montréal 2011b, 6). À l'intérieur de la Direction de l'eau, c'est la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau (DGSRE) qui veille à la planification des travaux et à l'allocation des fonds pour le réseau secondaire de distribution, en collaboration avec les arrondissements de la Ville (Ville de Montréal 2011b, 6).

### *Le contexte provincial*

Durant la même période, le contexte de l'eau est marqué par la « tragédie de Walkerton » en Ontario, qui fait 7 morts et 2 300 malades suite à une contamination du réseau d'eau potable.

Cette tragédie survient quelques semaines seulement après le dépôt du rapport de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec en mai 2000. Le contexte est donc favorable à la mise à jour du Règlement sur la qualité de l'eau potable (RQEP) par le ministère de l'Environnement en 2001, ce dont il était déjà question dix ans plus tôt, ainsi qu'à la création de la Politique nationale de l'eau du Québec, adoptée en 2002.

### *Les défusions*

Suite à une promesse du gouvernement libéral élu en 2003, les « défusions » municipales de 2006 entraînent la reconstitution de 15 municipalités et la mise en place de l'agglomération de l'île de Montréal, avec un nouveau partage des compétences locales et une complexité accrue du contexte organisationnel (Rivard et al. 2005, 16).

Tableau 3.2 : Partage des compétences en matière de gestion de l'eau après les défusions

<b>Partage des compétences entre l'Agglomération de Montréal et les municipalités locales qui la constituent</b>	
Agglomération	Les équipements et les infrastructures d'alimentation en eau et d'assainissement des eaux usées, sauf les conduites locales
Municipalités locales (Ville de Montréal et villes liées)	Les conduites des réseaux d'aqueduc et d'égout qui sont de nature locale
<b>Partage des compétences au sein de la Ville de Montréal</b>	
Ville-Centre	Usines, conduites principales et réservoirs
Arrondissements	Conduites secondaires

Dans ce contexte, des discussions sont relancées autour de l'idée d'une entité autonome de gestion des services d'eau. La Ville de Montréal propose la création d'une entité autonome intermunicipale de gestion de l'eau dans un mémoire remis à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec dans le cadre des auditions sur le projet de loi no 22 (*Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant de Montréal*). Québec est également favorable à une société paramunicipale de gestion de l'eau (Assemblée nationale du Québec et Commission permanente de l'aménagement du territoire 2008b).

Ces discussions n'aboutissent cependant pas à un changement de la forme organisationnelle de la gestion de l'eau à Montréal. D'une part, le contexte politique devient de plus en plus difficile pour le gouvernement du Parti libéral, avec de nombreuses allégations de collusion et de corruption qui ne feront que s'accroître (Unité permanente anticollusion 2011) jusqu'à la mise en place de la *Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction* en novembre 2011.<sup>7</sup> D'autre part, au niveau local, un rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal (VGVM 2009) entraîne l'annulation, en 2009, d'un contrat qui avait été attribué à un consortium d'entrepreneurs dans le cadre du *Grand chantier de l'eau* en 2007, ce qui avait pourtant soulevé plusieurs questions à l'époque (Coalition québécoise pour une gestion responsable de l'eau - Eau Secours! 2007; Lévesque 2007b; Champagne 2007; Corriveau 2007; Descôteaux 2007; Lévesque 2007a).

### *La création du Service de l'eau*

La Direction de l'eau reçoit en 2010 le mandat de donner suite au rapport du vérificateur général (Ville de Montréal 2011b, 6). Un *Comité de suivi du projet d'optimisation du réseau d'eau potable* rédige alors une nouvelle *Stratégie de l'eau 2011-2020* (Ville de Montréal 2011b). À la même période, en juin 2010, la Ville transforme la Direction de l'eau en un Service de l'eau relevant directement de la Direction générale de la Ville (Ville de Montréal 2011b, 6).

Bien entendu, un certain recul historique sera nécessaire afin d'apprécier l'importance relative des divers éléments de la décennie 2000. Nos données nous ont toutefois permis d'identifier certains événements particulièrement marquants pour la gestion de l'eau à Montréal au cours de cette période. Ceux-ci sont :

- la révision du Règlement sur la qualité de l'eau potable (RQEP) par le gouvernement québécois en 2001;
- la création du Groupe de travail sur les infrastructures urbaines (GTIU) dans le cadre de la fusion municipale de 2001;
- l'important bris de conduite sur le boulevard Pie-IX le 13 août 2002;
- la création du fonds de l'eau en 2003;
- et enfin, la création du Service de l'eau en 2010, suite au scandale des compteurs d'eau.

---

<sup>7</sup> <https://www.ceic.gouv.qc.ca/accueil.html>

### 3.3. La gestion de l'eau au Québec et à Montréal

#### 3.3.1. Municipalités locales

Les municipalités locales québécoises ont des compétences en matière de sécurité incendie, d'approvisionnement en eau potable, d'assainissement des eaux, de gestion des matières résiduelles et du transport en commun.<sup>8</sup> Elles partagent également certaines compétences avec le gouvernement en matière d'habitation, de réseau routier, de service de police, de loisirs et culture, de parcs et espaces verts, ainsi que d'aménagement du territoire et d'urbanisme (MAMROT 2013, 11). Les responsabilités municipales ont été imposées au fil du temps par des interventions gouvernementales (Proulx 2008, 7). Le contrôle sur les municipalités s'exerce principalement par le ministère des Affaires municipales (MAM)<sup>9</sup> (Collin et al. 2010, 11). Il existe cependant plus d'une centaine d'agences nationales qui interviennent dans les champs d'action typiquement locaux ou supralocaux. Ces interventions s'effectuent notamment par l'application d'environ 150 à 200 lois orientées vers l'encadrement des activités municipales. Bref, l'appropriation par les cités de responsabilités publiques au Québec s'est effectuée par l'entremise d'un très fort encadrement de l'État qui est demeuré l'initiateur (indications, incitations, coercition), tout en étant lui-même très présent sur les territoires (Proulx 2008, 7-8).

La réforme fiscale de 1980, dont l'objectif fondamental était « le renforcement de l'autonomie locale et la revalorisation du pouvoir local » (UMQ 2013, 13), a fourni aux municipalités la quasi-exclusivité en matière de taxes foncières, tout en éliminant le financement provenant de transferts gouvernementaux issus de la taxe de vente. Au Québec, le poids financier des services publics municipaux repose essentiellement sur l'immobilier, soit la valeur du sol mais surtout la valeur des immeubles; les propriétaires des immeubles assument directement l'impôt foncier qui est ensuite reporté sur les individus ou les entreprises qui occupent ces immeubles. Cette situation engendre une pression pour l'augmentation des valeurs foncières, seule manière pour une municipalité d'augmenter ses revenus (UMQ 2013, 13; Collin et al. 2010, 2). Dans une ville comme Montréal, où une grande proportion de la population est locataire, il s'agit d'un

---

<sup>8</sup> Exceptionnellement, l'Agence métropolitaine de transport (AMT), qui relève directement du ministère du Transport, fournit des services de transport collectif dans la région de Montréal.

<sup>9</sup> Depuis 2008, c'est le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). Auparavant, c'était le ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR) et le ministère des Affaires municipales, du Sport et des Loisirs (MAMSL).

élément de contexte important. En effet, les locataires ont droit de vote mais ils ne voient jamais directement le montant des impôts locaux qu'ils paient, puisqu'ils sont incorporés au loyer payé au propriétaire.

### **3.3.2. La gestion des services d'eau locaux au Québec**

Au Québec, la gestion des services d'eau potable et d'assainissement est une compétence des municipalités locales. Dans la plupart des municipalités québécoises, les infrastructures appartiennent aux municipalités et sont opérées directement par les employés municipaux. Les coûts d'opération et d'investissements sont couverts par les revenus municipaux, ainsi que par des programmes de subventions provinciales ou fédérales. Les municipalités peuvent s'associer pour gérer en commun certains équipements ou services à travers des régies intermunicipales.<sup>10</sup> Dans le cas des plus grandes villes, elles peuvent confier à leurs arrondissements, le cas échéant, certaines opérations de proximité sur les réseaux.

Les 11 agglomérations du Québec exercent elles aussi des compétences en matière de services d'eau sur leur territoire. L'agglomération délègue alors les opérations à une ou plusieurs des municipalités qui la constituent.

---

<sup>10</sup> Les régies intermunicipales des eaux se retrouvent surtout dans les plus petites villes, par exemple : Régie intermunicipale de l'eau de la vallée du Richelieu, Régie intermunicipale des eaux Massawippi, Régie intermunicipale d'assainissement des eaux de Rosemère et de Lorraine.

Tableau 3.3 : Types d'approvisionnement en eau potable au Québec

<b>Approvisionnement en eau potable au Québec</b> Données provenant du MDDEFP (2014)			
Type d'approvisionnement en eau potable	Approvisionnement municipal		Autre type d'approvisionnement (i.e. puits privés)
	Eau de surface	Eau souterraine	
% de la population	70 %	15 %	15 %
Nombre d'usines de production d'eau potable	236	717	n/a

Deux ministères sont particulièrement impliqués dans le domaine de l'eau : le ministère de l'Environnement, du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC)<sup>11</sup> et le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). Voici un bref aperçu du partage des responsabilités sur l'eau à l'échelle provinciale :

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

- Encadre les municipalités.
- Gère les programmes d'infrastructures en soutien aux municipalités.
- S'assure que les projets d'infrastructures sont conformes aux lois et règlements.
- Est responsable de la Stratégie québécoise de réduction de la consommation d'eau potable.
- A des responsabilités en lien avec la mise en œuvre de la Politique nationale de l'eau.
- Gère une base de données sur l'assainissement municipal.

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC)

- Responsable du règlement sur la qualité de l'eau potable.
- Responsable des normes d'épuration.

<sup>11</sup> Précédemment le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP).

- Premier interlocuteur des opérateurs de services d'eau en cas de non-conformité ou d'urgence.
- Contrôle les laboratoires pour s'assurer qu'ils répondent aux exigences.
- Surveille la qualité de l'eau à travers des règlements et des programmes de surveillance.
- Gère le programme qui certifie les laboratoires.
- Centralise et gère les données sur la qualité de l'eau.
- Est l'interlocuteur gouvernement pour l'Association des organismes de bassin versant.
- A des responsabilités en lien avec la mise en œuvre de la Politique nationale de l'eau.

### Municipalités

- Peuvent, en vertu de leurs pouvoirs, installer et gérer des services collectifs d'alimentation en eau potable ainsi que d'évacuation et de traitement des eaux usées.
- Offrent des services, exploitent et opèrent les infrastructures et les équipements qu'elles ont installés et font appliquer certains règlements du MDDELCC.
- Doivent envoyer des échantillons d'eau aux laboratoires certifiés.

### Laboratoires certifiés

- Doivent rapporter promptement les analyses hors normes aux municipalités, au MDDEFP et aux agences locales de santé publique.
- Doivent transmettre tous les résultats d'analyses électroniquement au MDDEFP.

### Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

- Offre un programme de certification aux employés de services d'eau.

### Ministère de l'Éducation, du Sport et du Loisir

- Approuve les programmes d'éducation professionnels et techniques dans le domaine du traitement et de la distribution d'eau.

### Ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation

- Contrôle la qualité de l'eau embouteillée.

- S'assure que les restaurants mettent en œuvre les mesures appropriées en cas d'avis d'ébullition.

#### Commission municipale du Québec (CMQ)

- Agit comme un tribunal et un organisme administratif, d'enquête et de conseil, spécialisé en matière municipale.
- Fixe les prix dans les transactions intermunicipales de services d'eau et d'assainissement.

#### Réseau Environnement

- Agit comme plateforme d'échange entre les professionnels des municipalités, les consultants du secteur privé, les manufacturiers et fournisseurs d'équipements, les chercheurs et les gouvernements.
- Fournit de l'information aux ministères, agences gouvernementales et législateurs.
- Est le chapitre québécois de l'American Water Works Association, de la Water Environment Federation et de l'Association canadienne des eaux potables et usées.

### **3.3.3. Arrondissements et agglomérations**

Depuis les fusions municipales de 2001, huit municipalités locales québécoises, dont Montréal, ont des arrondissements à un palier infralocal. Les arrondissements de Montréal ont une importance toute particulière, notamment en ce qui concerne la gestion de l'eau (réseaux secondaires). L'arrondissement est une instance de représentation, de consultation et de décision administrée par un conseil d'arrondissement élu. Les arrondissements peuvent gérer certains services de proximité (MAMROT 2013, 11; Observatoire de l'administration publique 2012).

Depuis la « défusion » de certaines municipalités entre 2004 et 2006, 11 agglomérations regroupant 41 municipalités ont été mises en place « aux fins de l'exercice de compétences d'intérêt commun » (MAMROT 2013, 12), dont l'agglomération de l'île de Montréal. Les compétences d'agglomération varient selon les cas, mais elles comprennent par exemple les services de police, de sécurité, d'évaluation municipale, de transport collectif, de réseau artériel,

d'alimentation en eau et d'assainissement des eaux, d'élimination et de valorisation des matières résiduelles (MAMROT 2013, 12).

L'agglomération de Montréal regroupe les 16 municipalités locales situées sur l'île de Montréal, c'est-à-dire la Ville de Montréal et les 15 villes-liées ayant été reconstituées en 2006. Le conseil d'agglomération est l'instance démocratique responsable des services communs, fournis à l'ensemble des citoyens de l'île de Montréal. Il est composé de 31 élus : 16 d'entre eux proviennent de la Ville de Montréal, dont le maire de la ville qui préside le conseil d'agglomération et qui désigne les 15 autres représentants. Les villes liées sont représentées au conseil d'agglomération par 14 maires, dont l'un est nommé vice-président. L'une des municipalités, particulièrement peuplée, nomme un représentant supplémentaire. L'agglomération n'a pas de fonction publique ou d'employés, en ce sens elle est donc bien différente de l'ancienne Communauté urbaine de Montréal.

Au palier infralocal, la Ville de Montréal est subdivisée en 19 arrondissements. La décentralisation des pouvoirs locaux au profit des arrondissements visait à atténuer l'opposition aux fusions municipales de 2001 (Rivard et al. 2005, 7). Conformément à la Charte de la Ville de Montréal, les compétences locales sont donc partagées entre le conseil municipal et les conseils d'arrondissement :

Le conseil municipal de la Ville de Montréal assume ses responsabilités à l'égard des compétences locales sur le territoire de Montréal qui compte 19 arrondissements. Les conseils d'arrondissement assurent, quant à eux, la prestation des services locaux sur leur territoire respectif. Le conseil municipal est composé du maire de Montréal qui est, d'office, maire de l'arrondissement de Ville-Marie, et des 64 conseillères et conseillers municipaux, dont 18 sont des maires d'arrondissement. Un conseil d'arrondissement compte un minimum de cinq membres, soit le maire d'arrondissement, le ou les conseillères et conseillers municipaux et, selon le cas, les conseillères et conseillers d'arrondissement représentant cet arrondissement. Au total, les 19 arrondissements comprennent 46 conseillères et conseillers qui siègent également au conseil municipal et 38 conseillères et conseillers d'arrondissement. (Ville de Montréal 2012, annexe 2, p.2.3-2.4)

En matière de services d'eau potable et d'épuration, l'agglomération montréalaise est responsable de la production de l'eau potable, de l'interception et de l'assainissement des eaux usées ainsi que de l'entretien des réseaux principaux d'aqueduc et d'égout. Dans les faits, l'agglomération délègue l'opération aux municipalités locales et la plus grande part est donc effectuée par le Service de l'eau de la Ville de Montréal. C'est le Service de l'eau qui gère les six réseaux primaires de l'agglomération. L'un de ces réseaux est raccordé aux deux usines montréalaises, Atwater et Charles-J. Des Bailleurs, et cinq autres réseaux sont raccordés à cinq autres usines de production d'eau potable se trouvant sur le territoire de villes liées. « Bien que certains actifs associés au réseau primaire (y compris les usines) puissent avoir (ou avoir déjà eu dans le passé) une vocation locale, ces actifs du réseau primaire sont présentement considérés de juridiction d'agglomération, et non locale » (Ville de Montréal 2011b, 103).

Les réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout relèvent quant à eux des municipalités locales (Ville de Montréal 2012, 41). Au sein de la Ville de Montréal, les réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout sont une compétence des arrondissements (Ville de Montréal 2011b, 35). Ces derniers collaborent avec le Service de l'eau pour la planification des travaux d'investissement à effectuer, la mise à jour des données, ainsi que l'obtention de financement.

#### **3.3.4. Financement et besoins en investissements**

Les dépenses annuelles d'opération du Service de l'eau s'élèvent à environ 200 millions de dollars et sont incluses dans le budget de la Ville de Montréal et de l'Agglomération de Montréal, approuvé annuellement (Ville de Montréal 2012). Certains travaux sont financés par l'argent provenant de subventions ou programmes des paliers de gouvernement supérieurs et versés aux municipalités locales. Le Service de l'eau n'a pas de revenus autonomes directement liés à l'utilisation des services qu'il fournit.

Afin de rattraper le déficit cumulé d'investissement et de renouveler les actifs au taux de 1 % par année, les besoins en investissements ont été estimés de manière théorique en 2003, par des consultants privés, à 200 millions de dollars par années durant 20 ans, soit 1,5 milliards de dollars (VGVM, 2013: 201). Entre 2004 et 2011, Montréal n'a pas atteint la cible d'investissement de 200 millions et le déficit a continué d'augmenter. Les travaux effectués ont

toutefois permis d'acquérir une information plus précise sur l'état des infrastructures, ce qui a mené la Division de l'eau à affirmer en 2010 que les besoins en investissements avaient été sous-estimés de moitié en 2003. Le déficit cumulé d'investissement est révisé à 3,6 milliards de dollars à la fin de 2011.

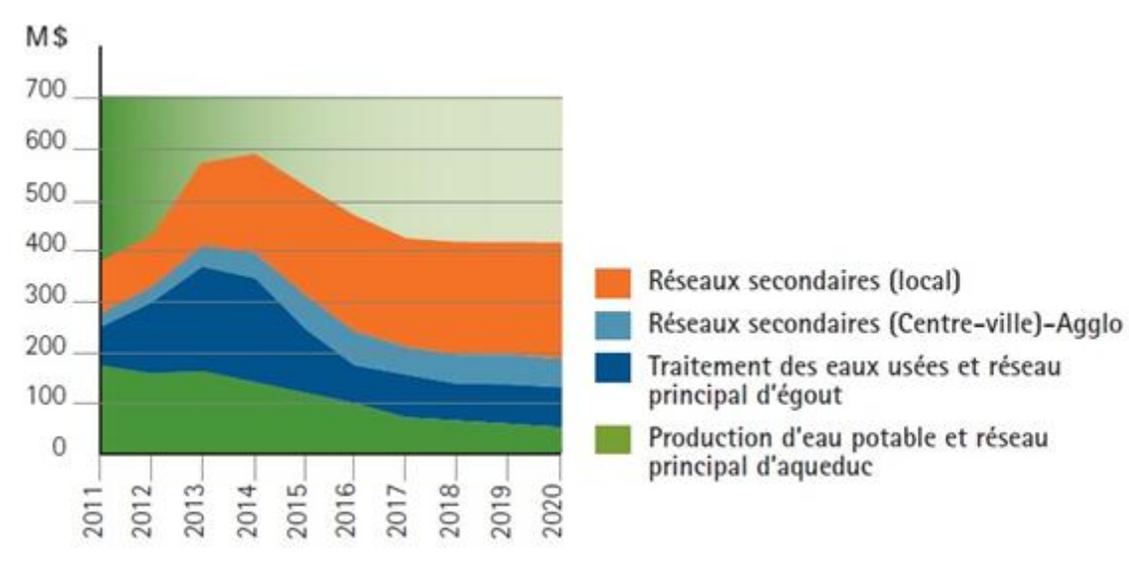


Figure 3.2 : Besoins en investissements dans les infrastructures de l'eau 2011-2020

Source: Ville de Montréal, 2011, p. 99

En 2012, le Conseil d'agglomération a approuvé le plan stratégique 2011-2020 du Service de l'eau et le financement requis de 4,6 milliards de dollars. Cependant, plusieurs aspects de la mise en œuvre de ce plan stratégique demeurent incertains, puisque les plans triennaux d'investissement (PTI) sont approuvés annuellement. De plus, le Conseil d'agglomération n'a pas procédé à l'augmentation prévue des contributions au fonds de l'eau, comme cela était proposé dans le plan d'investissement 2013. Le vérificateur général de Montréal a affirmé que le Conseil municipal et le Conseil d'agglomération doivent déterminer les niveaux de services à atteindre, ainsi qu'un plan de financement réaliste à long terme pour y arriver (VGVM, 2013: 208).

### 3.3.5. Structure opérationnelle du Service de l'eau

Le Service de l'eau<sup>12</sup> est organisé en quatre directions opérationnelles et une direction administrative. La Direction de l'eau potable (DEP) est responsable de la production et de la distribution et gère les conduites principales et les réservoirs de l'aqueduc. La Direction de l'épuration des eaux usées (DEEU) gère le réseau de collecteurs et la station d'épuration à l'échelle du territoire de l'île de Montréal. La Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau (DGSRE) gère les réseaux secondaires en partenariat avec les arrondissements. La Direction de la gestion durable de l'eau, des mesures corporatives et d'urgence (DGDEMCU) gère les activités de mesure de la consommation de l'eau dans les industries, commerces et institutions (ICI) et les programmes d'économie d'eau potable. La Direction générale de l'eau effectue les suivis permanents du plan d'investissement et de financement de la gestion du fonds de l'eau. Elle soutient les directions opérationnelles et encadre la Stratégie montréalaise de l'eau 2011-2020.

C'est à travers la DGSRE que le Service de l'eau gère les relations avec les 19 arrondissements. La DGSRE gère un budget qu'elle alloue aux arrondissements en fonction des priorités inscrites aux plans d'intervention et des ententes de partenariats annuels avec chaque arrondissement. Selon le vérificateur général de la Ville de Montréal, une portion significative des budgets n'est cependant pas investie dans les projets ayant été priorisés et inclus dans les ententes de partenariats (VGVM 2013, 221).

La DGSRE veille à la remise sur pied d'une base de données sur l'état du réseau secondaire. Cette base de donnée demeure toutefois incomplète. Selon le vérificateur général, le manque de connaissances sur l'état du réseau ne permet pas de prioriser efficacement les interventions : les plans d'intervention ne sont donc pas toujours des outils fiables d'aide à la prise de décision (VGVM 2013).

Enfin, le partage des responsabilités entre la DGSRE et les arrondissements ne permet pas toujours une gestion intégrée efficace. La DGSRE est responsable des investissements et planifie les interventions telles que la réhabilitation et le remplacement des conduites.

---

<sup>12</sup> L'annexe 2 présente plusieurs organigrammes du Service de l'eau.

Parallèlement, les arrondissements sont responsables des opérations d'entretien et de réparations mineures. Comme le souligne le vérificateur général, les arrondissements sont responsables de l'entretien préventif, alors que les conséquences de la négligence d'entretien se reflètent ultimement dans le budget d'investissement de la DGSRE (VGVM 2013, 199-200).

### **3.4. Conclusion du chapitre 3**

Ce chapitre visait à présenter de manière descriptive la gestion de l'eau à Montréal. Nous avons vu que les réseaux ont été mis en place au XIX<sup>e</sup> siècle, puis les usines de filtration au début du XX<sup>e</sup> siècle. Nous avons qualifié la période des années 1950 à 1970 d'âge d'or, puisque la Ville de Montréal développe des ententes de gestion avec les villes de banlieues et augmente sa capacité de production et de distribution d'eau potable. En parallèle, la Communauté urbaine de Montréal met en place un système d'épuration des eaux usées. L'intégration du Service de l'aqueduc au Service des travaux publics entre 1979 et 1980 marque le début d'une période de déclin au cours des décennies 1980-1990. Plusieurs facteurs, dont l'attrition du personnel et la négligence d'entretien, marquent cette période. Suite aux initiatives de privatisation et de délégation par le maire Doré, puis par le maire Bourque, on tient un débat national sur la gestion de l'eau. Or, la question de l'amélioration de la gestion publique de l'eau à Montréal n'est pas remise à l'ordre du jour. À partir des fusions municipales de 2001, on assiste plutôt à une période d'instabilité, caractérisée par de nombreuses restructurations et un partage des responsabilités changeant entre paliers local, supralocal et infralocal. On fait réaliser des études, on crée un fonds de l'eau, et on met en branle plusieurs chantiers dans les usines et les réseaux. Cependant, le scandale des compteurs d'eau jette une ombre sur ces réalisations. En 2013, des problèmes de fiabilité de l'information sur l'état des réseaux secondaires, de priorisation des interventions et de coordination entre arrondissements et ville-centre subsistent.

## CHAPITRE 4 : ÉVOLUTION ORGANISATIONNELLE, EXPERTISE ET INTERFACE POLITICO-ADMINISTRATIVE

Maintenant que nous avons présenté les grandes périodes de l'évolution du service d'eau montréalais, nous nous pencherons sur les événements ayant particulièrement marqué l'évolution de l'organisation. Ce chapitre comporte trois sections. Premièrement, nous présentons les événements identifiés. Deuxièmement, nous analyserons leurs répercussions en lien avec l'expertise sur l'eau. Troisièmement, nous verrons comment ces événements permettent de caractériser les relations entre élus et gestionnaires. Les constats développés dans ce chapitre sont résumés brièvement dans le tableau synthèse ci-dessous.

Tableau 4.1 : Les événements importants et leurs répercussions

Événements	Répercussions sur l'expertise organisationnelle sur l'eau	Relations entre élus et gestionnaires
1979: Fusion du Service de l'aqueduc avec trois autres services au sein du nouveau Service des travaux publics.	La polyvalence des employés et les contraintes budgétaires contribuent à l'attrition du personnel au cours des décennies suivantes.	Les gestionnaires se conforment aux exigences politiques de rationalisation mais expriment leur préoccupation quant à une bonne gestion.
1997: la station d'épuration de la CUM met sur pied des initiatives de réduction de la consommation d'eau potable.	La redevance exigée des grands consommateurs d'eau permet d'aller chercher des fonds dédiés à l'eau qui seront utilisés suite aux fusions pour faire progresser la vision des gestionnaires au sein de la nouvelle Ville de Montréal.	Cette initiative constitue le début de l'émergence de la « vision globale et autonome » des gestionnaires, ainsi qu'un début de prise de conscience du mauvais état des infrastructures.
2001: Révision du Règlement sur la qualité de l'eau potable (RQEP) par le gouvernement québécois.	Le nouveau RQEP exige une formation pour les opérateurs travaillant dans les usines et sur les réseaux.	Les gestionnaires influencent le RQEP afin de dépolitiser certains aspects de la gestion de l'eau au niveau local, qui deviennent des exigences de Québec envers les municipalités.

Événements	Répercussions sur l'expertise organisationnelle sur l'eau	Relations entre élus et gestionnaires
2001: La fusion municipale et le Groupe de travail sur les infrastructures urbaines (GTIU).	Des liens de confiance et de collaboration s'établissent entre le personnel technique de la Ville de Montréal et celui des autres municipalités fusionnées.  Certaines municipalités craignent un nivellement vers le bas de leurs services.  Entraîne une série d'études externes sur l'état de la situation.	Les gestionnaires profitent de la transition vers la nouvelle Ville et l'absence d'élus locaux en poste pour expliciter et promouvoir leur vision d'une gestion de l'eau intégrée et autonome. Le GTIU sera suivi d'un comité de pilotage politico-administratif et d'autres comités <i>ad-hoc</i> .
2002 (13 août): Important bris de conduite sur le boulevard Pie-IX.	Les recherches sur les tuyaux CL-301 permettent à Montréal de bâtir une expertise dans ce domaine.	Prise de conscience des élus et des citoyens sur l'état des infrastructures.
2003: Création du fonds de l'eau	Permet au service de l'eau de développer l'organisation et de lancer le grand chantier de l'eau.	Le fonds procure une autonomie plus grande au service de l'eau. Le « 40 % de fuites » devient le symbole de la dégradation des infrastructures montréalaise.
2009: Scandale des compteurs d'eau et création du Service de l'eau	Prise de conscience de l'importance de l'expertise interne pour la maîtrise d'œuvre. Embauche de personnel, nouvelle stratégie de l'eau misant sur l'expertise interne et la capacité organisationnelle.	Création du Service de l'eau, contrôle plus direct par la DG et moins d'intermédiaires. L'eau est donc moins "diluée" parmi d'autres services.

## **4.1. Les événements marquants de l'évolution de l'organisation du service de l'eau**

### **4.1.1. 1979: Création du Service des travaux publics et mesures de polyvalence**

De 1979 à 1981, la Ville de Montréal procède à la formation d'un nouveau Service des travaux publics en fusionnant quatre services : les parcs, l'aqueduc, la voirie et les édifices. Une des idées à la base de la restructuration est l'instauration du principe de *polyvalence* des employés de la Ville, ce qui était alors vu comme un moyen de réduire les coûts tout en augmentant l'efficacité des services. Dans son rapport sur la réorganisation du « module Eaux » du nouveau Service des travaux publics, l'assistant-directeur Gabriel Théberge exprime bien comment cette vision a été interprétée par les gestionnaires. Le mandat du module Eaux « vise la poursuite des objectifs de la Ville tout en rationalisant l'utilisation des ressources humaines et matérielles » (Ville de Montréal 1981, 2). Le rapport présente ensuite une analyse critique de la structure de gestion du service d'eau existant avant la restructuration. Cinq problèmes organisationnels sont identifiés : un déséquilibre dans la répartition des ressources humaines nécessaires ; l'ambiguïté des rôles hiérarchiques dans les sections techniques ; la duplication d'activités techniques, administratives et organisationnelles ; la centralisation de la prise de décision ; et enfin, la difficulté d'assurer une relève efficace (Ville de Montréal 1981, 47).

La description suivante de l'une des causes de ces problèmes est fort intéressante, et est un bon exemple du principe de Peter (Peter et Hull 1970) selon lequel les employés d'une organisation hiérarchique sont promus jusqu'à ce qu'ils atteignent leur niveau d'incompétence :

L'analyse des structures des sections techniques laisse voir moult sous-unités administratives spécialisées. La coutume établie voulait qu'on reconnaisse la compétence technique des professionnels ingénieurs en les assignant à des postes de gestionnaires. Ceci explique le partage exagéré des responsabilités entre un trop grand nombre de gestionnaires. [...] Autrefois, la nomination d'un ingénieur chef de groupe ou chef d'équipe était souvent la résultante d'une appréciation de sa compétence technique. À l'analyse de la convention collective des ingénieurs, on constate que généralement, pour être reconnu pécuniairement, un ingénieur doit nécessairement accéder à un poste de gestionnaire plutôt qu'à un poste relevant de sa compétence

technique. Ainsi, pour répondre à ce besoin, il s'est créé, artificiellement dans certains cas, de nouvelles unités administratives qui, en pratique, n'ont fait que multiplier les paliers de commande et semer la confusion dans les rôles. (Ville de Montréal 1981, 51)

Le rapport mentionne que les ingénieurs ainsi promus manquent de leadership dans leur rôle de gestionnaire tout en continuant de s'immiscer dans les tâches spécialisées de leurs subalternes. Le rapport recommande à la Ville d'instaurer « une forme adéquate de reconnaissance des compétences techniques des employés professionnels » (Ville de Montréal 1981, 11).

Dans ce contexte, la surspécialisation est perçue comme un facteur d'appauvrissement des tâches, d'obstacle à la responsabilité professionnelle, et d'inefficacité. « Chaque individu perdant contact avec l'ensemble s'enlise de plus en plus dans une spécialisation à outrance et perd toute motivation pour l'exécution de ses tâches les plus élémentaires. Le rendement et l'efficacité globale en sont diminués d'autant » (Ville de Montréal 1981, 54). La spécialisation est également perçue comme un obstacle à une relève efficace au niveau des cadres. Le « manque de mobilité des employés dans une structure rigide et close » est identifié comme l'une des causes du manque de relève, puisque les spécialistes « ont plus de difficultés à développer la vision globale nécessaire à des postes de gestionnaires. » On voit comme un problème une « relève de spécialistes plus que de gestionnaires » (Ville de Montréal 1981, 58).

Suivant cette analyse de la situation, on propose une nouvelle structure organisationnelle misant sur des individus polyvalents aux tâches enrichies et aux responsabilités accrues. Au sein du module Eaux, on regroupe certaines fonctions techniques et administratives en créant deux divisions principales, réseaux d'aqueducs et usines de production d'eau potable. On instaure également la gestion par projets.

Nos données montrent que c'est la négligence qui est considérée comme l'élément ayant le plus influencé l'évolution du service de l'eau à Montréal. Cette période de laisser-aller, faisant suite à la réorganisation de 1979-1980, a marqué l'organisation. Voici certains extraits d'entretiens à ce sujet.

- Les nids de poule au printemps dans les années 1950, personne ne parlait de ça. Il n'y en avait pas. C'était bien fait, et c'était bien entretenu. Mais après ça, pour économiser on a coupé sur l'inspection, on a coupé sur l'analyse, on a coupé sur l'intervention. Alors 20 ans plus tard, bien là... on a des beaux printemps puis des fuites un peu partout.
- La chose la plus triste des systèmes nord-américains de grandes villes, [...] c'est la négligence, l'abandon du renouvellement [...] des infrastructures pendant cinquante ans.
- Dans les années 80 [...], il y a eu vraiment une grosse réforme au niveau de la structure et là c'est allé en diminuant.
- Le système que j'ai connu a été jusqu'à peu près dans les années 1979-1980 où là il y a eu une réforme à la Ville de Montréal et ils ont formé ce qu'on appelait le service des travaux publics. [...] Évidemment on est à l'époque des années 1980 donc c'est la rationalisation des nombres... il y avait trop de tout. Trop de cols bleus, trop de cols blancs, trop d'ingénieurs, trop. Il fallait réduire les coûts [...].
- Dans les années 80, ils venaient juste de mettre en service justement l'usine Des Bailleurs et le réservoir Châteaufort [...]. Et à partir de là pendant une dizaine... dix ou quinze ans, il s'est pratiquement rien passé, sauf des nouvelles conduites pour développer. Alors je dirais ça c'était probablement négatif là, qu'on a eu comme un plateau, on a perdu beaucoup d'expertise, beaucoup des gens qui avaient de l'expertise dans certains domaines, qui ont été déplacés à gauche et à droite, moi des gens que j'ai connu qui étaient les gens qui m'ont montré un peu le métier, qui ont été... qui n'étaient pas utilisés dans leur domaine initial. Comme je vous parlais tantôt des gens de Rivière-des-Prairies qui travaillaient sur les projets d'infrastructure au niveau des collecteurs, au niveau des égouts, quand les intercepteurs, les égouts collecteurs ont été construits, que là ils se sont retrouvés à la Ville mais dans d'autres cases si on peut dire. Alors ça l'a été... je dirais dans les années 80 ça l'a été une grosse perte d'expertise.

#### **4.1.2. 1996-1997: Initiatives de réduction de la consommation d'eau potable par la station d'épuration de la CUM**

Parmi les responsabilités de la CUM, telles que la police, le développement économique, l'environnement et l'évaluation foncière, la station d'épuration était isolée géographiquement. De plus, c'était le seul élément industriel dont la CUM avait la responsabilité. La station opérait et prenait ses décisions localement. Selon un gestionnaire, elle avait « un niveau d'autonomie beaucoup plus grand », notamment dans ses négociations avec les cols bleus.

À la suite d'une restructuration au cours des années 1990, le Service de l'environnement de la CUM regroupe désormais trois principales divisions: la station d'épuration des eaux usées, l'assainissement de l'air et de l'eau ainsi que l'inspection des aliments. Le 20 décembre 1990, le comité exécutif de la CUM nomme, à compter du 18 février 1991, M. Réjean Levesque au poste de directeur de la station d'épuration des eaux usées. M. Levesque possède alors une vingtaine d'années d'expérience comme opérateur d'usines et gestionnaire d'opérations dans le secteur privé. Le nouveau directeur souhaite augmenter l'efficacité et réduire les coûts d'opération de la station d'épuration. En octobre 1994, dans le cadre du renouvellement de la convention collective de la station d'épuration, une entente de partenariat est signée entre la CUM et le syndicat des employés cols bleus de la CUM. Cette entente a eu pour résultat d'améliorer les relations de travail et d'augmenter l'efficacité et la productivité de la station. Notamment, les cols bleus ont augmenté la productivité en échange d'une semaine de travail de 35 heures. Suite à ces mesures, les coûts ont été diminués de deux millions de dollars par année. Les deux processus, diminution des heures de travail et augmentation de la productivité, se sont faits parallèlement, de manière graduelle.

Le directeur de la station cherche également à réduire la quantité d'eaux usées arrivant à la station, afin de diminuer les frais variables en électricité et en produits chimiques, représentant environ 40 % du budget total de fonctionnement. L'usine recevait alors 2,5 millions de mètres cubes d'eau par année, un volume théoriquement démesuré par rapport à la taille de la population, comme l'a confirmé à l'époque un rapport externe duquel provient le taux théorique de 40 % d'eau « non attribuée ».

En 1996, la station d'épuration met donc sur pied un comité de concertation formé des six villes productrices d'eau potable du territoire de la CUM, du ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec, de la Biosphère et de l'Association québécoise des techniques de l'eau (AQTE). Auparavant, les personnes responsables de la production de l'eau sur le territoire de la CUM se connaissaient peu et ne travaillaient pas ensemble. Un gestionnaire explique que « tout ça était séparé : il y avait la CUM, il y avait la Ville de Montréal, et 30 municipalités, dont 6 autres producteurs d'eau, chacun de leurs côtés ».

La CUM a créé un règlement obligeant les grands consommateurs à payer une redevance, ce qui n'existait pas avant. Ce règlement procurait à peu près 6,5 millions de dollars en revenus. Les coûts de suivi s'élevaient environ à deux millions, donc la CUM récupérait 4,5 millions. En 1997, le directeur de la station a convaincu la direction de la CUM de redistribuer cet argent aux municipalités du territoire, en fonction soit de la population ou de la valeur foncière, pour le remboursement de programmes volontaires de réduction de la consommation d'eau.

Le 7 mai 1997, à l'occasion de la Semaine internationale de l'eau, la station d'épuration et la Biosphère d'Environnement Canada signent une entente de partenariat portant sur la mise en valeur de l'eau. Cette entente comporte la diffusion d'un Répertoire des données sur le traitement des eaux usées municipales ainsi que la diffusion des données du Réseau de suivi écologique des cours d'eau (Ville de Montréal 2013b).

Entre 1999 et 2001, le programme d'économie d'eau potable et de réduction des volumes d'eaux usées et le comité de concertation a permis d'engager plus de cinq millions de dollars pour plus de quarante interventions municipales relatives à l'économie de l'eau. Ces sommes étaient prélevées à même le fonds créé en 1997.

En décembre 2001, alors que l'on s'apprête à abolir la CUM et à fusionner les municipalités, une équipe informelle d'environ six fonctionnaires, dont M. Levesque, est créée pour stimuler l'avancement du dossier de l'eau. Cette équipe est financée par un « fonds de tiroir » de la CUM, et c'est elle qui lancera l'étude de SNC-Lavallin.

Cet événement est important parce qu'il constitue un premier pas vers le fonds de l'eau, ainsi qu'un début de prise de conscience quant au niveau élevé des fuites dans le réseau. Il s'agit d'un premier pas vers une vision globale selon laquelle eau potable et eaux usées sont étroitement liées.

Peut-être dans les années 96-97, on a commencé vraiment à parler de faire des investissements, d'avoir des équipes de vente, d'avoir des taxes ou une façon d'aller chercher de l'eau, le fonds de l'eau là, c'est là qu'est arrivé le projet [...] dans les années 99 qu'ils ont fait un projet pour le contrôle des rejets des grosses industries là et c'est comme ça que le fonds de l'eau a commencé... Au début ils disaient... ils allaient voir les grosses industries qui consommaient beaucoup d'eau, ils ont essayé de voir avec eux qu'est-ce qui... de quelle façon qu'ils pourraient économiser de l'eau au niveau du rejet, alors ils utilisaient les données des compteurs d'eau pour pouvoir les taxer. Et là ils ont fait des programmes... mettons s'ils utilisaient de l'eau pour le refroidissement ou s'ils utilisaient l'eau pour climatiser ou des choses comme ça. Ça, ça l'a été un programme qui a été commencé par la Communauté urbaine de Montréal où les gens de l'usine d'épuration à Rivière-des-Prairies, qui est Monsieur Réjean Levesque à l'époque, lui travaillait là-bas. [...] Ça a commencé avec lui et c'est lui qui a commencé ça dans les années je dirais 98-99, il a commencé ça.

L'eau qui fuit dans le sol, souvent va être captée par les égouts; les égouts s'en vont à l'intercepteur qui amène ça à l'usine d'épuration. C'est un peu le pourquoi que les gens de la Communauté urbaine de Montréal à l'époque avec M. Levesque avaient commencé à taxer et à vouloir réduire le débit d'eaux usées en regardant ce qui se passait avec l'eau potable. Si tu contrôles tes fuites, automatiquement tu gagnes, tu traites moins d'eau ici alors tu traites moins d'eau à la direction de l'eau potable, mais tu traites moins d'eau aussi à l'usine d'épuration. Alors tu gagnes sur deux tableaux en même temps.

#### **4.1.3. 2001: Fusion municipale et Groupe de travail sur les infrastructures urbaines (GTIU)**

Suite au projet de loi 170, adopté en 2000, le gouvernement du Québec met en place un Comité de transition en janvier 2001. Le comité de transition assurera la supervision vers la nouvelle

Ville de Montréal, durant la fusion des 28 anciennes municipalités de la CUM. Les onze membres du Comité, dont la présidente, Monique Lefebvre, sont nommés par la ministre des Affaires municipales et de la Métropole, Louise Harel, le 12 janvier. Le comité débute ses travaux le 22 janvier et cesse ses activités le 31 décembre 2001. La nouvelle Ville de Montréal est créée le 1er janvier 2002. Le processus de fusion est contesté par une quinzaine de municipalités qui s'y opposent vigoureusement (Trent 2012).

Au cours des premiers mois de 2001, Réjean Levesque, le directeur de l'usine d'épuration de la CUM, suggère à son futur patron Yves Provost de former un comité de travail pour faire une proposition sur l'eau au comité de transition, le Groupe de travail sur les infrastructures urbaines (GTIU). L'objectif de M. Levesque était de créer, en même temps que la nouvelle Ville de Montréal, une organisation publique de l'eau intégrée et autonome. Le comité rassemble une douzaine de personnes. Un gestionnaire explique que « tout le monde avait un intérêt, parce que c'était un problème qu'on pouvait assez facilement comprendre, que ça marchait pas très bien dans l'eau à Montréal. » Le directeur général de la ville de Verdun, Gaétan Laberge, qui était influent au sein de la CUM, chapeautait la démarche. Quelques personnes membres du GTIU, dont nous avons souligné les noms dans les tableaux suivants, vont poursuivre la démarche au sein de divers comités qui seront formés au cours des années subséquentes. Les couleurs en haut des tableaux correspondent à celles du schéma suivant, « *d'un comité et d'un rapport à l'autre pour faire avancer la vision globale de l'eau* ».



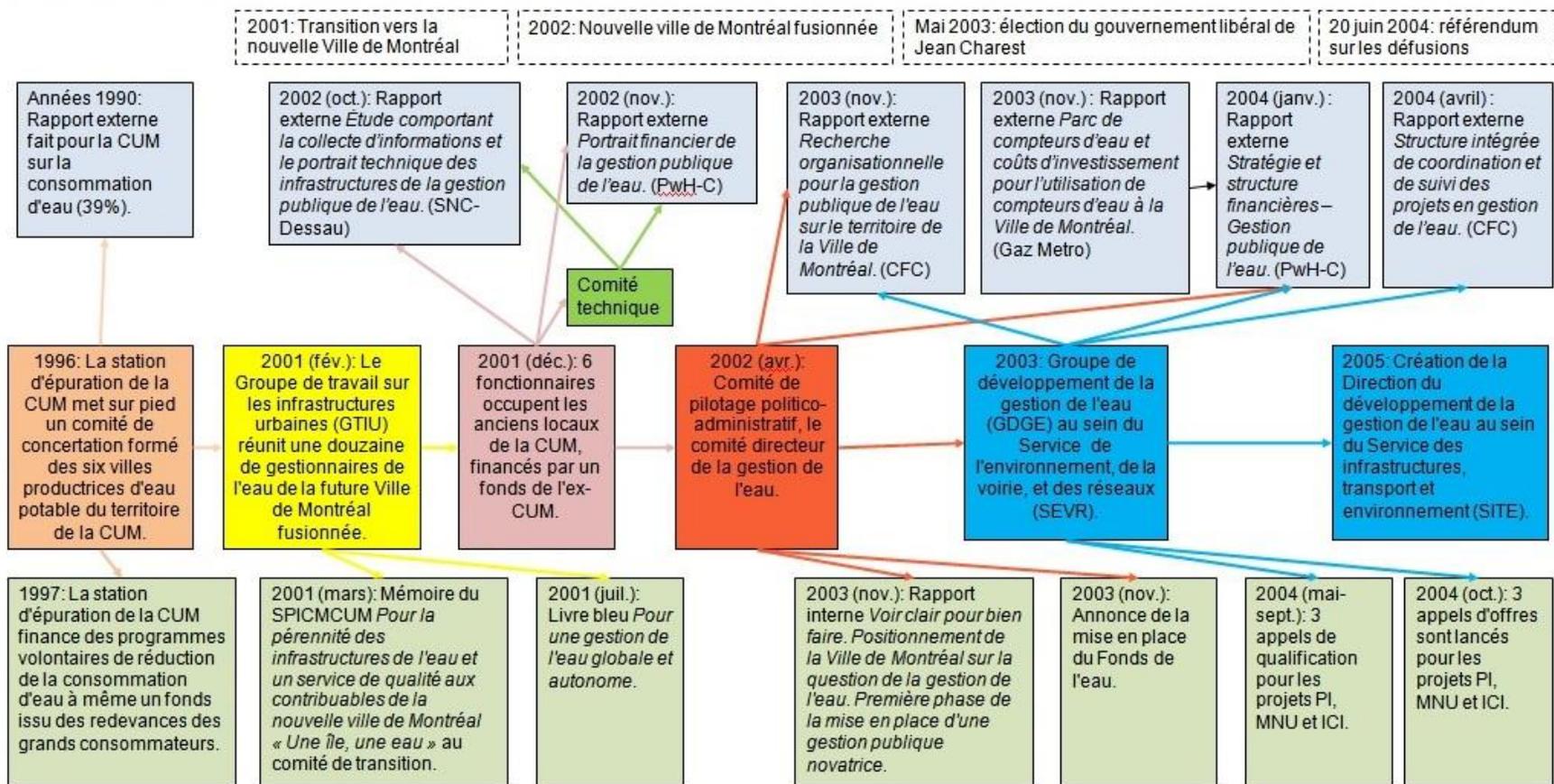


Figure 4.1 : D'un comité à l'autre pour faire progresser la vision globale de la gestion de l'eau, 1990-2005

Schéma élaboré par l'auteure en 2014. Les couleurs correspondent aux tableaux du chapitre 4.



Tableau 4.2 : Membres du Groupe de travail sur les infrastructures urbaines (2001)

Membres du Groupe de travail sur les infrastructures urbaines (2001)	
Réjean Levesque Marie Christine Roy Stéphane Venne, coordonnateur de la rédaction Martial Boucher, graphisme	CUM
André Aubin Jacques Charlebois Michel Gagné Yves Provost	Ville de Montréal
Gaétan Bégin	Saint-Léonard
Jean-Luc Bélisle	Pointe Claire
Francine Comtois Claude Lachance de	Pierrefonds
Pierre Lacoste	Beaconsfield
Danielle Lanoue	Ville de Saint-Laurent
Raymond Leclerc	Dorval

Le GTIU a également bénéficié de la collaboration de Raymond Lafrance du Groupe C.F.C en tant qu'animateur des discussions et de Jacques Marleau comme aviseur technique. Selon un gestionnaire, Vera Danyluk, mairesse de Mont-Royal depuis 1987 et présidente de la CUM depuis 1994, supportait beaucoup le GTIU et la démarche qu'il était en train d'entreprendre.

Un gestionnaire décrit ainsi le travail de ce sous-comité dans les premiers temps :

C'étaient des gens qui voyaient vraiment clair sur ce qui se passait. Et qui pour la première fois pouvaient s'exprimer sans censure parce que là ce n'était plus les élus qui menaient, c'était le comité de transition. Toutefois, dans le cours de leurs travaux, les seules données dont ils disposaient est celles qu'ils avaient dans leur tête parce qu'ils avaient pas un staff inouï pour bâtir, faire des recherches, bâtir des tableaux, etc. C'était vraiment ce qu'ils avaient dans leur tête. [...] Que ce soit au plan technique, au plan financier, au plan juridique, chaque membre du groupe avait comme bâti des chapitres de ce qui devait un moment donné être un rapport complet à remettre au comité de transition.

Le GTIU a travaillé durant 3 ou 4 mois pour produire finalement un Livre bleu intitulé *Pour une gestion montréalaise de l'eau intégrée et autonome* (Groupe de travail sur les infrastructures

urbaines 2001), déposé au comité de transition en juillet 2001. Selon un gestionnaire, le directeur général Guy Coulombe fait alors de ce dossier l'une de ses trois priorités.

En septembre, le contenu du Livre bleu est également communiqué discrètement à quelques personnes des deux partis politiques en présence, dont à Noushig Eloyan, mairesse d'Ahuntsic-Cartierville et candidate au parti Vision Montréal, ainsi qu'à Georges Bossé, maire de Verdun, et à Frank Zampino, maire de Saint-Léonard, tous deux candidats pour Union Montréal.

Dans son rapport final soumis au ministre des Affaires municipales et de la métropole en février 2002, le comité de transition souligne la contribution du GTIU et « suggère fortement la lecture de son rapport et prioritairement l'examen approfondi des recommandations qui y sont présentées » (Comité de transition de Montréal 2002, 21). Le comité de transition appuie la tarification de l'eau. Pour ce qui est de la structure organisationnelle, ils laissent aux futurs élus le choix des suites à donner :

Le plan d'organisation de la nouvelle Ville, élaboré par le Comité, respecte l'esprit général des orientations préconisées en regroupant minimalement au sein d'une même unité d'affaires les divers services intervenant dans la gestion de l'eau. Il appartiendra maintenant aux autorités de la nouvelle Ville de décider des autres suivis à donner aux recommandations contenues au rapport. (Comité de transition de Montréal 2002, 21)

En novembre 2001, suite à l'élection d'Union Montréal et du maire Gérald Tremblay, le maire de l'arrondissement de Saint-Laurent, Alan DeSousa, est nommé au comité exécutif comme responsable des infrastructures. Il conservera le dossier de l'eau à Montréal durant le premier terme de l'administration Tremblay. Cependant, le Livre bleu n'a jamais été déposé au comité exécutif et n'a donc jamais été rendu public.

Le GTIU cesse alors ses activités. Cependant, plusieurs des membres du GTIU continueront de faire avancer le dossier de l'eau, c'est-à-dire la vision qu'ils proposaient dans le Livre bleu, à travers une panoplie de comités qui se succèdent jusqu'en 2005. Nous verrons maintenant comment la vision pour une gestion globale de l'eau a fait son chemin grâce à ces comités. Ces derniers ont stimulé la réalisation de nombreuses études, menant à la mise en place du fonds

de l'eau, l'évolution de la structure organisationnelle et la mise en route de chantiers importants. Ces démarches sont promue par plusieurs des gestionnaires du GTIU, notamment Réjean Levesque de l'ex-CUM. L'une de leur réussite a été la création d'un comité de pilotage politico-administratif, le Comité directeur de l'eau, permettant aux gestionnaires d'informer et de sensibiliser les élus à leur vision.

Avec la fusion et la dissolution de la CUM, la nouvelle Ville de Montréal récupère les revenus de 6,5 millions de dollars de la station d'épuration. Réjean Levesque et Yves Provost obtiennent l'appui de Vera Danyluk dans une démarche auprès du trésorier de la nouvelle ville afin de « récupérer une partie de cet argent pour partir la business, » comme le mentionne un gestionnaire. Selon ce dernier, c'est finalement Alan de Sousa, lorsqu'il est nommé responsable politique du dossier des infrastructures, qui donne l'instruction au trésorier de « mettre un million 500 milles pour partir ça ». Cette petite action aura d'importantes répercussions car elle fournit à Réjean Levesque et son équipe les moyens de poursuivre la démarche entreprise avec le GTIU. Réjean Levesque est toujours directeur de la station d'épuration, mais puisqu'il sera nommé responsable du développement de la gestion de l'eau à la nouvelle Ville de Montréal, il trouve un remplaçant à la station et y passe de moins en moins de temps. Il occupe plutôt les anciens locaux de la CUM, où lui et environ six autres fonctionnaires s'approprient des bureaux en décembre 2001. Il s'agit d'une équipe informelle, dont les membres sont officiellement attachés à leurs anciennes organisations, qui est créée pour « stimuler l'avancement du dossier de l'eau. »

Tableau 4.3 : Membres du groupe des anciens locaux de la CUM (2001)

Groupe des anciens locaux de la CUM (2001)	
Réjean Levesque Stéphane Venne	CUM
André Aubin	Ville de Montréal
Danielle Lanoue	Ville de Saint-Laurent
Sophie Gascon	CUM

Selon un gestionnaire, le Livre bleu « avait beaucoup sensibilisé M. Coulombe, » qui aurait alors dit que ce n'était pas possible de « faire une organisation de l'eau comme celle que vous avez suggérée [dans le Livre bleu], on ne passera pas à travers. Mais on va commencer à situer le

problème. Parce que vous-autres vous êtes arrivés avec des hypothèses théoriques, mais il faudrait savoir c'est quoi l'état des infrastructures sur l'île de Montréal. Première étape. Donc. Puis, combien ça va coûter pour récupérer ce déficit-là dont vous nous parlez. » Effectivement, les membres du GTIU avaient tenté de définir les besoins de la gestion de l'eau à Montréal mais manquaient d'information précise sur l'état des infrastructures : selon un ingénieur, lors de la rédaction du Livre bleu, « on n'était pas trop, trop conscients et au courant de notre vraie réalité, là, au niveau du déficit d'entretien. »

Les membres du groupe des locaux de la CUM étant payés dans leurs organisations d'attache, le 1,5 million « sert à payer un peu de papier et crayons, etc., plus les projets. C'est vraiment comme ça qu'on est parti. Donc on a préparé un appel d'offres pour évaluer l'état des infrastructures dans toutes les villes, dans toutes les usines. » C'est donc ainsi que deux appels d'offres ont été lancés en février 2002. Le premier a mené au rapport technique de SNC-Lavalin et Dessau-Soprin, publié en octobre 2002 (SNC-Lavalin et Dessau-Soprin 2002), « un rapport qui nous a énormément aidés. » Le deuxième a mené au rapport financier de PriceWaterhouse-Coopers qui concluait en novembre 2002 que les besoins étaient de 200 millions de dollars par année (PriceWaterhouse Coopers 2002). Étant donné le manque et la disparité de l'information à travers la nouvelle Ville de Montréal, faire faire des études était, selon un gestionnaire, « vraiment la bonne façon de partir parce que ça nous a permis de vraiment situer le problème comme il faut. »

Le petit groupe des locaux de la CUM avait demandé à la Ville de mettre sur pied un comité de pilotage (*steering committee*) pour orienter les différentes démarches entourant ce qui a été appelé le *Grand chantier de l'eau* en mars 2002 (VGVM 2009, 20). En avril 2002, un « comité directeur de la gestion de l'eau » est donc créé « pour réunir et analyser toutes les données qui émanaient de ces études, y compris une mise à jour des faits relatifs à la qualité actuelle des infrastructures et aux besoins en investissement en cette matière » (VGVM 2009, 21). Le comité directeur réunit cinq élus et cinq fonctionnaires.

Tableau 4.4 : Membres du comité directeur de la gestion de l'eau (avril 2002-novembre 2003)

Comité directeur de la gestion de l'eau (avril 2002-novembre 2003)	
Élus	Fonctionnaires

<p>Alan de Sousa, président du comité directeur, conseiller municipal pour l'arrondissement Saint-Laurent, représentant politique pour le développement durable.</p> <p>Frank Zampino, président du comité exécutif, maire de Saint-Léonard et ex-président de la STCUM.</p> <p>Marvin Rotrand, élu du district de Snowdon au Conseil de l'arrondissement de Côte-des-Neiges—Notre-Dame-de-Grâce et au Conseil de la Ville de Montréal, conseiller associé au développement durable, et que vice-président du CA de la STM.</p> <p>Marcel Tremblay, conseiller municipal pour l'arrondissement Côte-des-Neiges/Notre-Dame-de-Grâce.</p> <p>Bill McMurchie, maire de Pointe-Claire.</p>	<p>Guy Coulombe, directeur général.</p> <p>Réjean Levesque, responsable du développement de la gestion de l'eau et directeur de la station d'épuration.</p> <p>Yves Provost, directeur général adjoint du Service Environnement/ Voirie/ Réseaux.</p> <p>Le trésorier de la Ville.</p> <p>Un responsable des ressources humaines.</p>
--	---

Un gestionnaire explique que « ce comité-là nous aide énormément à faire avancer les choses jusqu'à la création du fonds de l'eau qui s'est faite en novembre 2003. »

Un comité technique sous la responsabilité de Réjean Levesque est formé afin d'assister les firmes SNC-Lavalin-Dessau-Soprin et PriceWaterHouseCoopers tout au long de la réalisation des études technique et financière. Le comité technique coordonne les consultants externes et les ressources internes pour le bon déroulement des études. Ce comité est formé de cadres supérieurs responsables de la gestion de l'eau (SNC-Lavalin et Dessau-Soprin 2002, ii).

Tableau 4.5 : Membres du Comité technique (2002)

Comité technique (2002)
Réjean Levesque, responsable Danielle Lanoue, coordonnatrice – volet ingénierie Robert Juneau, coordonnateur – volet finance André Aubin Michel Gagné Sophie Gascon, support administratif Claude Massicotte, Lyne Raymond Stéphane Venne

Le comité directeur s'est réuni pour prendre connaissance des études technique et financière le 18 octobre 2002. Le 23 janvier 2003, le comité directeur présente au comité exécutif une *Proposition de positionnement relativement au Chantier de l'eau*. Le comité exécutif approuve ce document le 5 février 2003 (VGVM 2009, 27). Le comité directeur recommande par ailleurs le lancement d'appels d'offres pour deux études, l'une sur le modèle organisationnel à mettre en place et l'autre sur la tarification et l'autofinancement de l'eau. Le lancement de ces deux appels d'offres a été approuvé par le comité exécutif le 22 janvier 2003, et les appels d'offres sont lancés les 15 et 17 janvier 2003. Cela témoigne de l'efficacité du comité directeur, au sein duquel les gestionnaires, selon un répondant, voulaient « leur faire comprendre » pour qu'ensuite, lorsque les contrats arrivent au comité exécutif de la Ville de Montréal, « ils disent oui oui, c'est ça qu'on veut ». Le comité directeur aidait donc à faire avancer les choses rapidement.

Le comité directeur recommande également la création d'un Groupe de développement de la gestion de l'eau (GDGE) placé sous l'autorité du directeur général adjoint du Service de l'environnement, de la voirie et des réseaux (SEVR), Yves Provost, « et qui aurait pour mandat d'établir les jalons devant mener la Ville à la réalisation de la stratégie retenue. Des crédits de 3,5 M\$ étaient prévus pour financer les travaux de ce groupe » (VGVM 2009, 27).

Le GDGE rassemble lui aussi des cadres (CFC 2003, annexes p.2-5).

Tableau 4.6 : Membres du Groupe de développement de la gestion de l'eau (2003)

Groupe de développement de la gestion de l'eau (2003)
André Aubin Michel Gagné Danielle Lanoue Réjean Levesque Gilbert Tougas

Le 5 novembre 2003, le comité directeur prépare un document interne intitulé *Voir clair pour bien faire, Positionnement de la Ville de Montréal sur la question de la gestion de l'eau. Première phase de la mise en place d'une gestion publique novatrice*. Le comité directeur cesse ses activités suite à la création du Fonds de l'eau (Ville de Montréal 2003) le 23 novembre 2003. Un gestionnaire raconte :

Un coup qu'on a créé le fonds de l'eau après ça le *steering committee* a tombé, parce qu'évidemment on parle 2004, puis là on annonce les défusions puis là la pagaille est pris un peu au niveau politique donc le *steering committee* ne fonctionne plus. On se trouve... à se retrouver avec un représentant politique qui était Alan de Sousa qui est un excellent bonhomme, M. de Sousa, puis quand l'élection est arrivée en 2005 on a changé de répondant qui était Sammy Forcillo jusqu'à ce que M. Richard Deschamps arrive en 2009.

Le 10 novembre 2003, le rapport final du Groupe Conseil CFC<sup>13</sup> *Recherche organisationnelle pour la gestion publique de l'eau sur le territoire de la Ville de Montréal* (CFC 2003) est publié. Le sommaire du rapport avait été présenté au Comité exécutif le 2 juillet précédent. Ce rapport comporte trois volets: l'évaluation de la performance, le modèle organisationnel et les pratiques associées aux conventions collectives. De nombreuses personnes sont rencontrées en comités de travail lors de cette étude. Les membres du Groupe de développement de la gestion de l'eau (GDGE) participent à l'étude et forment, avec d'autres, un comité aviseur pour accompagner les consultants (CFC 2003, annexes p.2-5).

<sup>13</sup> CFC pour conseil, formation, coaching. Le Groupe Conseil CFC et Dolmen Capital Humain ont fusionnées en 2011 pour devenir CFC Dolmen.

**Tableau 4.7 : Participants aux comités de l'étude de CFC**

<b>Participants aux comités de l'étude de CFC</b>	
<b>Comité aviséur</b>	
André Aubin Michel Gagné Danielle Lanoue Réjean Levesque Gilbert Tougas	GDGE
Yves Provost (DGA)	Services environnement, voirie, réseaux (SEVR)
Gilles Baril (Verdun) Jacques Chan (Pierrefonds / Senneville) Yves Girard (Saint-Léonard) Michael Kusalic (Pointe-Claire) Jean Mercier (Ville-Marie)	Arrondissements
Gaétan Laberge (DGA coordination des arrondissements) Jean-François Lachance (service des ressources humaines) Pierre Reid (service des finances)	Ville centre
<b>Comité - Modèle organisationnel</b>	
André Aubin Danielle Lanoue	GDGE
Raymond Leclerc	Services environnement, voirie, réseaux (SEVR)
Régent Lemarbre	Station d'épuration des eaux usées
Daniel D. Dufort (Atwater)	Usines de production d'eau potable
Gaétan Bégin (Rivière-des-Prairies / Pointe-aux-Trembles / Montréal-Est) André R. Gervais (Beaconsfield / Baie-d'Urfé) Michel Hugron (Westmount) Sylvain Descoeurs (Côte-des-Neiges / Notre-Dame-de-Grâce)	Arrondissements
Bernard Blanchet (conseiller d'arrondissement Lachine) Cliff Carrie (conseiller d'arrondissement Mont-Royal) Noushig Eloyan (présidente de l'arrondissement Ahuntsic / Cartierville) Michel R. Plante (conseiller d'arrondissement Rivière-des-Prairies / Pointe-aux-Trembles / Montréal-Nord)	Élus

<b>Participants aux comités de l'étude de CFC (suite)</b>	
<b>Comité - Évaluation de la performance</b>	
André Aubin Danielle Lanoue	GDGE
Claudio Balliana André Billette	Services environnement, voirie, réseaux (SEVR)
Pierre Boulay Michael Davidson Richard Fontaine	Station d'épuration des eaux usées
Daniel Corriveau (Pointe-Claire) Gérard Couturier (Ville-Marie) Raymond Fréchette (Verdun) Robert Généreux (Anjou) Claude Lavigueur (Beaconsfield / Baie-d'Urfé) Claude Massicotte (Sud-Ouest)	Arrondissements
Maurice Beauchamp (conseiller d'arrondissement Ahuntsic / Cartierville) Dida Berku (conseillère municipale Côte-Saint-Luc / Hampstead / Montréal-Ouest)	Élus
<b>Comité - Pratiques associées aux conventions collectives</b>	
Danielle Lanoue Réjean Levesque	GDGE
Richard Fontaine Bruno Hallé Alain Larrivée	Station d'épuration des eaux usées
Jean-Luc Bélisle (Pointe-Claire) Michel Gagné (Atwater et Charles-J. Des Bailleurs) Roger Lavoie (Lachine) Patrice Raulin (Charles-J. Des Bailleurs)	Usines de production d'eau potable
Réjean Aubin (Saint-Laurent) André Brideau (L'île-Bizard / Sainte-Geneviève / Sainte-Anne-de-Bellevue) Gérard Couturier (Ville-Marie) Jacques Dicaire (Pierrefonds / Senneville) Pierre Egesborg (Saint-Léonard) Daniel Fleury (Mercier / Hochelaga-Maisonneuve) Pierre Jobin (Ville-Marie) Claude Massicotte (Sud-Ouest) Alain St-Onge (Dollard-des-Ormeaux / Roxboro)	Arrondissements
Michel R. Beaudoin (conseiller, ressources humaines)	Ville centre

Le GDGE, contrairement au comité directeur, poursuit ses activités suite à la création du fonds de l'eau, jusqu'à la réorganisation du SITE en 2005. Comme l'explique un communiqué de la Ville de Montréal à l'occasion de la création du fonds de l'eau, son mandat est alors amplifié :

À partir de janvier 2004, toutes les fonctions stratégiques de la gestion de l'eau (ingénierie, planification, coordination, définition des normes et surveillance de leur application, définition des plans directeurs) seront groupées sous la responsabilité de

l'actuel Service environnement-voirie-réseaux (SEVR), de qui relève déjà la Station d'épuration des eaux usées, la Direction des réseaux ainsi que deux usines de production (Atwater et C.-J. Desbaillets).

La responsabilité de préciser, de développer et de coordonner ces fonctions stratégiques reviendra au Groupe de développement de la gestion de l'eau créé il y a un an par la Ville, et dont le mandat est par conséquent reconduit et amplifié.

Les fonctions stratégiques seront exécutées au plan technique par cinq unités d'ingénierie relevant du SEVR. Chaque unité desservira un territoire comportant généralement cinq arrondissements avec lesquels l'unité œuvrera de concert (Ville de Montréal 2003).

L'année suivante, le Groupe de développement de la gestion de l'eau (GDGE) est toujours en place, maintenant sous la responsabilité du Service des infrastructures, transport et environnement (SITE). Le GDGE pilotera en 2005 une double démarche, comme l'indique l'extrait suivant du *Cahier d'information complémentaire de 2005* :

- l'établissement d'une Saine fiscalité liée à l'eau, notamment par la tarification des industries, commerces et institutions ainsi que par la création d'un « Fonds de l'eau » et d'une taxe générale spéciale dédiée à l'eau pour amorcer la dotation de ce fonds;
- les aspects organisationnels de la gestion de l'eau, notamment les dispositifs qui permettent une meilleure connaissance et une meilleure circulation des faits pertinents, l'optimisation des sites décisionnels, ainsi que la mise à contribution éclairée de l'expertise interne, où qu'elle se trouve.

Pour piloter cette démarche, l'administration municipale a maintenu en opération son Groupe de développement de la gestion de l'eau, unité légère d'experts qui sert d'interface entre toutes les parties associées au redressement (y compris, le cas échéant, les consultants externes embauchés par la Ville) et de base opérationnelle pour stimuler la réflexion et les interactions internes ou externes et ainsi maintenir le cap de la démarche aux plans conceptuel et stratégique (Ville de Montréal 2005b, 4.4).

Au cours de l'année 2005, la Ville souhaite poursuivre la mise en place d'une nouvelle organisation de la gestion de l'eau relevant du SITE. Cette nouvelle organisation, suivant la proposition organisationnelle de CFC, comprend cinq unités techniques de soutien aux arrondissements, une unité de production d'eau potable et une unité d'épuration des eaux usées. Le GDGE fera aussi partie du SITE, mais changera de nom pour devenir la Direction du développement de la gestion de l'eau (DDGE) :

Parallèlement, pour s'assurer que la dynamique de mise à niveau de sa gestion de l'eau maintienne son cap avec énergie et cohérence, la Ville garde en place l'entité ad hoc créée à l'intérieur du SITE par le comité exécutif, qui deviendra la Direction du développement de la gestion de l'eau et qui aura la responsabilité de définir et de mettre en place la nouvelle organisation de l'eau, tant en ses aspects centraux que locaux. En outre, elle créera la Direction du plan directeur et des technologies de l'eau, responsable de mettre en place un plan d'intervention sur les réseaux d'aqueduc et d'égout ainsi qu'un plan directeur global de la gestion de l'eau sur l'île, et d'en superviser l'exécution conforme. (Ville de Montréal 2005b, 4.7)

Au cours de cette importante année de transition, la Direction du développement de la gestion de l'eau, petite équipe temporaire de 12 employés qui a piloté l'ensemble de la démarche jusqu'à ce jour, poursuivra la mise en place de la nouvelle structure organisationnelle. (Ville de Montréal 2005a, 34.5)

Parallèlement à la DDGE, le SITE comprendra une Direction du plan directeur et des technologies de l'eau (DPDTE).

La nouvelle Direction du plan directeur et des technologies de l'eau a pour mission d'assurer la mise en place du plan d'intervention des réseaux d'aqueduc et d'égouts dont, l'établissement d'un diagnostic global des réseaux qui permettra l'établissement d'un plan directeur d'interventions de la gestion de l'eau pour chaque arrondissement de l'île; de rattraper le déficit de renouvellement et d'entretien des réseaux d'aqueduc et d'égouts et de maintenir en permanence l'état d'avancement de l'organisation de l'eau par rapport aux cibles fixées sur 10 et 20 ans.

Au cours de l'année 2005, la direction jouera le rôle de facilitateur et de coordonnateur dans les relations entre les arrondissements et le ministère des Affaires municipales, du

Sport et du Loisir (MAMSL) pour l'acceptation de projets de réhabilitation des réseaux d'aqueduc et d'égouts. De même, la Direction du plan directeur et des technologies de l'eau accélérera la réalisation de son programme de réhabilitation des réseaux et ce, avec l'aide de programmes à frais partagés tels qu'Infrastructures Canada-Québec, Québec-Municipalités et Infra-Québec. À terme, ces rôles seront assumés par la nouvelle Direction des unités de gestion de l'eau. (Ville de Montréal 2005a, 34.6)

Le contexte des défusions municipales à cette époque apporte un degré d'incertitude à la démarche d'organisation entreprise jusqu'alors. Suite à l'élection d'un gouvernement libéral en 2003, les référendums sur les défusions municipales ont lieu le 20 juin 2004 et un comité de transition est formé le 6 août suivant. Quinze des 28 municipalités ont alors choisi de se dissocier de la Ville de Montréal.<sup>14</sup> La *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* édicte dorénavant le partage des pouvoirs d'administrer en compétences d'agglomération (police, pompiers, eau, développement économique, etc.) et en compétences de proximité (loisirs, travaux publics, etc.). Le conseil d'agglomération de Montréal est formé le 1<sup>er</sup> décembre 2006 par les villes reconstituées, ou villes liées, et la Ville de Montréal. Dans son *Plan d'affaires 2006 de la gestion de l'eau* (Ville de Montréal 2006b, 2006c; Audette-Chapdelaine 2008), le SITE précise les rôles des directions créées en 2004-2005. Trois d'entre elles sont des directions opérationnelles. La quatrième, la Direction du plan directeur et des technologies de l'eau (DPDTE), est une direction de soutien (Ville de Montréal 2006b, 5). La Ville souhaite « regrouper, au sein d'un nouveau Service de l'eau, les quatre unités administratives responsables de la gestion de l'eau sur le territoire de l'île de Montréal relevant actuellement du SITE » (Ville de Montréal 2006a). Cette réorganisation devait être réalisée en 2007. Or, en juillet 2007, la Ville n'était pas en mesure de fournir un organigramme<sup>15</sup> approuvé de la gestion de l'eau et des réorganisations importantes étaient toujours discutées à l'automne 2007 (Audette-Chapdelaine 2008).

La vision proposée par le GTIU en 2001 a toutefois cheminée jusqu'en 2007 et refait surface suite aux défusions, alors que la Ville de Montréal présente son mémoire sur le projet de loi

---

<sup>14</sup> Les anciennes villes suivantes demeurent fusionnées à la Ville de Montréal : Anjou, Lachine, LaSalle, L'Île-Bizard, Montréal, Montréal-Nord, Outremont, Pierrefonds, Roxboro, Sainte-Genève, Saint-Laurent, Saint-Léonard et Verdun. Les villes suivantes sont quant à elles reconstituées : Baie d'Urfé, Beaconsfield, Côte-Saint-Luc, Dollard-des-Ormeaux, Dorval, Hampstead, Kirkland, l'Île-Dorval, Montréal-Est, Montréal-Ouest, Mont-Royal, Pointe-Claire, Sainte-Anne-de-Bellevue, Senneville et Westmount.

<sup>15</sup> Nous présentons certains organigrammes à l'annexe 2.

numéro 22, la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant l'agglomération de Montréal*.

Montréal met de l'avant la constitution d'un nouveau régime de gouvernance publique pour toutes les installations et activités reliées au système de production, distribution, collecte et assainissement des eaux pour élaborer et mettre en application un plan de gestion de l'eau sur l'île de Montréal qui ferait en sorte d'optimiser la gestion des installations actuelles. Dès 2001, l'idée de la création d'une entité administrative pour gérer l'eau sur l'île était en discussion entre la Ville et la Communauté urbaine de Montréal. Avec la naissance de l'agglomération, cette question a refait surface. Le conseil municipal est disposé à sortir ce dossier des activités courantes de la Ville et de l'agglomération pour le confier à une organisation publique spécialisée, dirigée par des représentants nommés par le conseil municipal élargi et où les villes reconstituées pourraient jouer un rôle significatif. On pense ainsi pouvoir réunir plutôt que diviser tous les potentiels des actifs dont disposent toutes les villes liées sur l'île afin d'offrir le meilleur service possible au meilleur coût possible.

Des discussions sont en cours sur le sujet et nous sommes certains que nous pourrions mettre de l'avant une formule qui satisfera les parties pour gérer cette ressource inestimable de la façon la plus responsable possible. (Ville de Montréal 2007b, 16)

Cette position est alors soutenue politiquement tant à la Ville de Montréal qu'à Québec. Comme l'explique la ministre Nathalie Normandeau : « on va plancher sur la constitution et l'élaboration d'un projet de loi qui va voir naître une nouvelle société paramunicipale dans le fond, là, qui va nous permettre de faire un grand ménage dans toute la gestion de l'eau sur le territoire de l'agglomération de Montréal » (Assemblée nationale du Québec et Commission permanente de l'aménagement du territoire 2008b).

#### **4.1.4. 2001-2002: Révision du Règlement sur la qualité de l'eau potable**

Le Règlement sur la qualité de l'eau potable (RQEP), qui datait de 1984, a été révisé par le ministère de l'Environnement du Québec en 2001, puis mis à jour régulièrement depuis. Plusieurs groupes ont signalé leur appui à cette mise à jour du RQEP, dont le Conseil des directeurs de santé publique de la Conférence des régions régionales de la santé et des services

sociaux du Québec, Réseau Environnement et la Chaire de l'eau de l'École Polytechnique (BAPE 2000, 62; Conseil des directeurs de santé publique de la Conférence des régions régionales de la santé et des services sociaux du Québec 1999, 15).

Le règlement révisé contient notamment de nouvelles exigences en matière de formation des opérateurs<sup>16</sup> de services d'eau et de normes de potabilité. L'adoption de nouvelles normes provinciales mène à la nécessité de s'y conformer au niveau local, par exemple en installant de nouveaux procédés dans les usines ainsi qu'en formant les opérateurs travaillant dans les usines et sur le réseau de distribution. Talbot et Turgeon (2010) ont analysé l'influence des coalitions d'acteurs sur la mise en place du RQEP et présentent de nombreux éléments de contexte incontournables. Ces auteurs ont toutefois exclu de leur analyse les acteurs locaux. Nos données montrent toutefois que les gestionnaires de l'eau de la Ville de Montréal ont joué un rôle important dans la définition du nouveau RQEP.

Talbot et Turgeon (2010) mentionnent l'importance qu'a eue la Chaire industrielle en eau potable de l'École polytechnique de Montréal. Inaugurée en 1992, elle regroupe encore aujourd'hui les villes de Montréal et de Laval ainsi que le groupe John Meunier (qui fait partie de Veolia Water Solutions & Technologies) pour de la recherche scientifique en collaboration étroite avec l'industrie. Certaines recherches de la chaire sont réalisées directement dans les installations de la Ville de Montréal. L'un des objectifs de la Chaire est effectivement « la participation active aux comités de définitions des normes à l'échelle provinciale et fédérale de manière à assurer que les résultats de la recherche soient pris en compte » (Chaire industrielle CRSNG de l'École Polytechnique de Montréal 2013). En 2006, la titulaire de la chaire, Michèle Prévost, expliquait, en entrevue au magazine *Source* : « Nous avons mis en évidence les failles au niveau du traitement dans plusieurs de nos installations. Il est à noter que cela coïncide avec la réforme du règlement. Nous avons donc eu un impact important sur les exigences de désinfection du règlement » (Dumouchel 2006). Elle poursuit ainsi : « Je suis à l'origine de plusieurs des éléments de ce règlement, dont la *clause Prévost* qui oblige un renouvellement ou une réévaluation du règlement tous les cinq ans, ce qui est d'ailleurs en cours en ce moment. Je pense que ce que le règlement, en 2001, a fait, c'est rattraper 15 ou 20 ans de retard, particulièrement en ce qui a trait aux exigences de désinfection » (Dumouchel 2006).

---

<sup>16</sup> Au Québec, le terme « opérateur » désigne une personne et non une organisation.

Un gestionnaire à la Ville de Montréal nous explique que grâce à la collaboration de la Ville avec la Chaire de l'eau en matière de qualité de l'eau, d'installation et de modernisation d'équipement, « nous avons même influencé les nouvelles normes à mettre en place par le gouvernement, parce que les gens qui sont là [au gouvernement] ne sont pas nécessairement des spécialistes donc, ils ont besoin de parler, donc quand on est capable d'avoir une chaire qui relie plusieurs universités avec les experts qui sont dans le milieu de la gestion de ces activités-là, il n'y a rien de mieux. » La Chaire a donc joué un rôle d'intermédiaire scientifique entre les gestionnaires du service de l'eau de Montréal et le ministère de l'Environnement.

#### **4.1.5. 2002: Un important bris de conduite sur le boulevard Pie-IX**

Le 13 août 2002, alors que les études technique et financière sont en cours de réalisation et que le comité directeur vient d'être créé, un important bris survient sur le boulevard Pie-IX. Le bris de la conduite de 72 pouces (1,82 mètres) entraîne une coupure d'eau à 22 000 personnes durant 11 jours, en plus d'une baisse de pression dans le secteur.

La conduite qui a brisée, de type CL-301 en référence à la norme de l'AWWA, est une technologie développée dans les années 1960 par l'entreprise Hyprescon.<sup>17</sup> Ces tuyaux sont faits d'une feuille d'acier d'un huitième de pouce d'épaisseur qui est tournée et soudée sur 20 pieds de long. Environ un pouce de ciment est ensuite coulé à l'intérieur. À l'extérieur de cette feuille d'acier, il y a un câble torsadé d'acier d'un quart de pouce. Ce câble est soudé à une extrémité puis enroulé par 800 tours jusqu'à l'autre extrémité, où il est à nouveau soudé. Par-dessus, on ajoute deux pouces de ciment. La durée de vie prévue de ces tuyaux était de 120 ans, et ils ont été installés dans les souterrains de Montréal au cours des années 1950-1970. Comme l'explique un gestionnaire, « c'était la perle technologique de l'époque. » Or, le ciment utilisé n'a pas d'époxy pour empêcher l'eau et le sel de pénétrer et de corroder le câble d'acier. Les ingénieurs n'avaient pas considéré que l'armature d'acier serait corrodée par le sel qu'on met sur les routes. Lorsque le câble est suffisamment abimé, seule la feuille d'acier tient la pression à l'intérieur du tuyau, qui finit par éclater.

---

<sup>17</sup> Hyprescon est une entreprise basée au Québec qui a débuté dans le secteur des conduites sous pression en béton en 1931. En 1990, Hyprescon, alors le plus important fabricant de tuyaux de béton du Canada, est achetée par Louisbourg Constructions, une entreprise appartenant à Antony Accurso. Ce dernier la revend à Hanson Pipe and Precast, de Dallas, au Texas, en juillet 2007.

Le rapport technique de SNC-Lavalin/Dessau-Soprin, déposé quelques mois après le bris sur Pie-IX, mentionne qu' « actuellement, 20 % des conduites du réseau d'aqueduc ont été installées avant 1920, tandis que 42 % du réseau s'est construit entre les années 1950 et 1970, une période défavorisée au niveau de la qualité des matériaux » (SNC-Lavalin et Dessau-Soprin 2002, 14). Quant au réseau d'égouts, dont l'état est grandement méconnu, 74 % des conduites ont moins de 60 ans et sont en béton armé (SNC-Lavalin et Dessau-Soprin 2002, 22).

Il faut donc nuancer l'affirmation courante selon laquelle c'est le seul manque d'entretien qui est à l'origine de l'état dégradé des infrastructures. « Et l'INRS quand ils ont fait leur étude, ça a été suivi par celle de Lavalin, ils disaient tous la même chose : c'est pas du *rocket science* là, il y a pas de renouvellement, ça va péter et ça pétait. » Il est vrai que la négligence a empiré la dégradation des infrastructures, mais comme l'explique un ingénieur, la durée de vie de ces dernières a parfois été bien moindre que prévue : « à l'été 1973, [...] j'ai installé cette conduite-là [CL-301]. [...] Puis en 1989 je le déterrais parce qu'il était percé puis qu'il avait des trous dedans, puis à tous les coins de rue, puis à chaque fin de semaine. » Il s'agit donc d'un problème de conception plus que d'entretien : « à l'époque [de la conception du CL-301], y'en avaient pas de fissures dans les rues. Le sel pénétrait pas dans le sous-sol. Un. Deuxièmement, à cause de ça, ils ont fait une hypothèse de design, le béton de protection n'était pas hydrophobe. Ces deux choses combinées là, ça a *scrapé* en 25 ans, 30 ans, puis ça a mis à risque, 55 kilomètres de conduites généralement de plus d'un mètre. »

#### **4.1.6. 2003: Création du fonds de l'eau**

##### *Les événements ayant favorisé la création du fonds de l'eau*

En janvier 2003, le comité exécutif entérine la démarche de création du Fonds de l'eau. La création du fonds de l'eau résulte de plusieurs événements. Premièrement, comme nous l'avons vu plus haut, il s'agit d'une idée qui a évolué depuis la mise en place de la redevance des grands consommateurs d'eau par la CUM à la fin des années 1990 et qui s'inscrit dans la vision proposée par le GTIU et par le Comité de transition en 2001. Deuxièmement, les études financière (PriceWaterhouse Coopers) et technique (SNC-Lavalin/Dessau-Soprin) sont publiées

depuis octobre et novembre 2002 et confirment l'état critique des infrastructures et les besoins en investissement. Troisièmement, le bris d'août 2002 sur le boulevard Pie-IX a sensibilisé les élus et les citoyens à la question d'une manière concrète. Quatrièmement, la nouvelle Ville de Montréal est forte d'une base fiscale élargie puisqu'elle inclut maintenant les 27 anciennes municipalités de banlieues de l'île.

D'autres événements ont contribué à faciliter la mise en place du fonds de l'eau.

- Le rapport du BAPE de 2000 (Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) 2000).
- La tragédie de Walkerton fait 7 morts et 2 300 malades en Ontario entre le 15 et le 31 mai 2000 (Furlong 2012; Sauvageau 2005, 22-23; Prudham 2004; Bisson 2000; Dumouchel 2014).
- À North Battleford, en Saskatchewan, la bactérie *Cryptosporidium* dans l'eau municipale cause 1 907 cas de gastroentérite du 10 au 29 avril 2001 (Gagné 2001).
- Le 28 janvier 2003, le CDGE adresse une *Proposition de positionnement* au CE de la Ville de Montréal. Il souhaite notamment présenter en mai 2003 une stratégie de financement de la gestion de l'eau et en juin 2003, un modèle d'organisation pour la gestion de l'eau.
- Le démarchage budgétaire entrepris au sein de la nouvelle Ville et auprès du gouvernement québécois.

Avec maintenant un portrait des investissements à faire, il fallait dorénavant trouver les revenus nécessaires. Selon un gestionnaire, dans le processus de mise en place des budgets de la nouvelle Ville, il « y a tout un démarchage qui se fait à ce moment-là ». La Direction de l'eau est impliquée dans un comité de sept ou huit personnes de la Ville de Montréal qui rencontrent tous les fonctionnaires à Québec pour aller chercher 700 millions ou un milliard pour l'eau et un total d'environ quatre milliards pour divers besoins de la métropole. Les fonctionnaires de Québec « nous écoutaient en avant mais tsé qu'est-ce que tu veux qu'ils disent, quatre milliards, c'est épouvantable, puis eux-autres ils en ont pas plus que nous-autres on en a, théoriquement. »

Dans la foulée de tous ces démarchages, Réjean Levesque propose au Directeur général Guy Coulombe d'augmenter les revenus de l'eau à Montréal d'abord et avant tout. Selon un gestionnaire, « ça ne donne rien d'aller quêter à Québec quand tu n'es pas capable de démontrer que tu fais quelque chose toi-même. » On propose de fixer un plan de financement

avec pour objectif l'atteinte de l'autofinancement d'ici quelques années, pour lequel l'aide provinciale et fédérale sera demandée. La première étape est d'augmenter les revenus localement, et graduellement : 20 millions par année pendant 10 ans, complété par des subventions. Selon un gestionnaire, Guy Coulombe « a accepté ça d'emblée et c'est comme ça qu'on est partis, » à l'automne 2003, avec la création du Fonds de l'eau.

*L'importance de l'étude de SNC-Lavalin/Dessau-Soprin (+ à la recherche du taux de fuites)*

De tous les événements ayant favorisé la mise en place du fonds de l'eau, le rapport de SNC-Lavalin/Dessau-Soprin de 2002 sur l'état des infrastructures est sans doute le plus utilisé par les gestionnaires comme par les élus pour justifier l'ampleur des besoins. On peut notamment y lire que:

Bien qu'une analyse détaillée n'ait pas été effectuée, la demande en eau excessive à la Ville de Montréal résulte vraisemblablement, en grande partie, des fuites dans le réseau d'aqueduc et des consommations importantes et peu contrôlées des industries, commerces et institutions. Cette hypothèse est déduite de l'état actuel du réseau et du manque de compteurs et de suivi dans les industries, les commerces et les institutions, car aucun bilan complet de la consommation n'est disponible pour l'ensemble de la nouvelle Ville. (SNC-Lavalin et Dessau-Soprin 2002, 67)

Le consortium montre ensuite un graphique sur lequel on peut voir qu'aucune ville canadienne de 100 000 habitant ou plus ne consomme plus de 700 litres d'eau par habitant par jour, alors que Montréal en consomme près de 1 400, soit le double. Le rapport mentionne toutefois clairement que cet écart est dû à des fuites et à des consommation non contrôlées par les ICI. Le rapport de SNC-Lavalin/Dessau Soprin ne mentionne pas d'estimé du taux de fuites. Le rapport se base surtout sur les matériaux, les durées de vie utile et les années d'installation des infrastructures pour estimer leur état, de manière théorique.

Le rapport de SNC-Lavalin/Dessau-Soprin n'était pas le premier à tenter d'évaluer l'état des infrastructures montréalaises. Deux autres études avaient été réalisées peu de temps auparavant (pour le Montréal pré-fusions). L'une de ces études, complétée en 1999, était le fruit

d'un travail réalisé par l'INRS-EAU, le CNRC, le CERIU et la Ville de Montréal. Cette étude avait été commandée et financée par le MAMR. L'étude *Auscultation et diagnostic des réseaux d'aqueduc et d'égouts de la Ville de Montréal* est complémentaire à une autre étude de l'INRS-UCS/INRS-EAU, mandatés par le MAMR à la même époque pour faire l'*Évaluation des besoins des municipalités québécoises en réfection et construction d'infrastructures d'eaux* (Villeneuve, Hamel et al. 1998; Villeneuve, Duchesne et al. 1998).

Tableau 4.8 : Auteurs de l'étude INRS/CERIU/CNRC Auscultation et diagnostic des réseaux d'aqueduc et d'égouts de la Ville de Montréal (1997-1999)

<b>Étude INRS/CERIU/CNRC Auscultation et diagnostic des réseaux d'aqueduc et d'égouts de la Ville de Montréal (1997-1999)</b>		
<b>Auteurs de l'étude / Comité directeur</b>		
Jean-Pierre Villeneuve	Directeur, INRS-Eau Directeur de thèse de Pierre Lavallée	
Pierre Lavallée	Professeur invité, INRS-Eau Directeur délégué de l'étude Diagnostic BPR	
Hubert Demard Yves Charron (ingénieur stagiaire) Alain Charron	Asseau-BPR	
André Aubin	Directeur associé, STPE	
Guy Felio	Chercheur sénior, CNRC	
Serge Pourreaux	Directeur général, CERIU Ville de Montréal - Postes de Direction - Budget, Travaux Publics, Approvisionnement, Planification corporative, etc. (1982-2006)	
Jean-Nicolas Simoneau	Ingénieur	
<b>Collaborateurs - Service des travaux publics et de l'environnement (STPE)</b>		
<b>Direction</b>	<b>Division de la voirie - Plan directeur voirie</b>	<b>Division des eaux - Section PTI-Contrats</b>
Johanne Falcon Gaston Moreau	Richard Matteau Claude Blain	Michel Durand Laval Bouffard
<b>Division des eaux - Section usine de production - Eaux</b>	<b>Arpentage</b>	<b>Division des eaux - Section plan directeur Aqueduc Égouts, Section aqueduc-compteurs</b>
Robert Millette Claude Soly	Jean Pellerin	Michel Aubé Brigitte Dostie Mario Lewis
<b>Division de la voirie - Section laboratoire</b>	<b>Division des eaux - Section égout</b>	<b>Division opérationnelle des travaux publics et de la propreté (arrondissements)</b>
Martin Tremblay Yves Martin Michel Jacques Gérald Pelletier	Mohamad Osseyrane Jean-Paul Gobeil Jean Schumph André Larose Mario Gagné Robert Wilson Sylvain Malo Gilles Royer Danielle Martin Lan-Phuong Tran-Dang-Thi	Denis Labbé Jean-Marc Brunet Normand Soulard André Nobert Jean Mercier Raynald Ouimet Marc-Aimé Gagné Daniel Turcot Daniel Fleury Claude Massicotte André Charbonneau

L'étude de l'INRS-Eau/CERIU/CNRC se déroulait en même temps qu'un arbitrage par la CMQ sur le prix de l'eau vendue par Montréal aux municipalités voisines. Le taux de fuites est un élément important dans le calcul du prix de l'eau, comme le montrent les audiences devant la CMQ (CMQ 1998, 2000, 2001). La CMQ avait établi le taux de fuites à 10 % en 1973. Ce taux n'a ensuite jamais été révisé, jusqu'à ce que la Ville de Montréal présente une demande de majoration du taux de fuites de 10 % à 25 % en 1998. Le 30 octobre 1998, suite à deux journées d'audience, la CMQ donne raison à la Ville de Montréal en se basant sur un rapport réalisé par Michel Aubé, du Service des travaux publics et de l'environnement (STPE). Le rapport Aubé se basait sur la transposition sur l'ensemble du réseau d'un taux de fuites mesuré empiriquement sur une conduite jugée représentative. Durant les audiences, Pierre Lavallée agit lui aussi comme témoin expert pour la Ville de Montréal en s'appuyant sur les données de l'étude diagnostic réalisée de novembre 1996 à juin 1998. Ses données soutiennent celles de Michel Aubé (CMQ 2000).<sup>18</sup>

Une version préliminaire du rapport de l'INRS/CERIU/CNRC, le *Rapport final partiel* de juillet 1998, mentionnait que « ...nous avons dû élaborer, pour le réseau d'aqueduc, une méthodologie permettant de tenir compte d'un niveau élevé de débits non expliqués (incluant les fuites). Notons que notre mandat ne portait pas spécifiquement sur une évaluation du débit des fuites » (Villeneuve, Lavallée et al. 1998a, 1). Un peu plus loin, les auteurs mentionnent: « on notera que des niveaux de fuites de l'ordre de 30 % à 50 % de la production ont déjà été documentés dans les années 1980 au Québec [AQTE]. Plusieurs de ces cas documentés ont d'ailleurs été réglés depuis » (Villeneuve, Lavallée et al. 1998a, 14). Le sommaire exécutif de la version finale de ce rapport, en date du 1er juin 1999, indique cependant que « selon nos analyses le taux de fuites global sur le réseau se situe entre 40 % et 50 % » (Villeneuve et al. 1999, 3).

Résumons :

- Le rapport de SNC a été le plus cité par les autorités afin de justifier le Fonds de l'eau et l'état de dégradation des infrastructures. Ce rapport était en grande partie basé sur les travaux de l'INRS/CERIU/CNRC, même si le consortium ne cite pas beaucoup ses sources.

---

<sup>18</sup> La Cour d'appel a confirmé la décision de la CMQ de majorer le taux de fuites utilisé pour la détermination du prix de l'eau de 10 % à 25 % dans une décision rendue en 2008. (Cour d'appel du Québec 2008) Nous avons consulté les transcriptions des audiences et les documents déposés à la CMQ en octobre 1998 dans les archives de la Cour d'appel du Québec, en 2012.

- Le taux de fuites est loin d'être le seul indicateur technique pertinent à la caractérisation de l'état des infrastructures. D'ailleurs, le rapport de SNC n'estime pas le taux de fuites global.
- Un rapport du STPE de la même époque chiffrait les fuites sur le réseau primaire à 25 %, taux retenu par la CMQ en octobre 1998. Devant la CMQ, Pierre Lavallée agissait comme témoin expert de la Ville de Montréal et ses données permettaient de soutenir le rapport STPE.
- Le rapport final INRS/CERIU/CNRC de 1999 estime le taux global de fuites à 30-50%.
- Un taux de fuites de 40% a été très souvent cité par les gestionnaires et les élus au cours des années 2000. Ce taux serait en fait le taux des volumes non attribués, et non le taux de fuites. Certains médias ont véhiculé des taux encore plus élevés.
- Le 40 % est devenu une sorte de symbole de la situation, une image de la dégradation des infrastructures, facilitant la communication et la sensibilisation des élus/public.
- Même les personnes ayant travaillé à l'étude du STPE (25 %) reconnaissent l'utilité du 40 % dans les communications, puisqu'il a permis l'action.

#### *Consensus social quant à la nécessité du fonds de l'eau*

En novembre 2003, le fonds de l'eau est créé. Cette initiative est très bien reçue par des groupes d'intérêts d'horizons divers qui y voient une avancée environnementale (réduire la consommation et contrôler les fuites), sociale (éviter la privatisation) et économique (beaucoup de contrats à venir).

Depuis quelques années déjà, l'état dégradé des infrastructures montréalaises était discuté, souvent illustré par un taux de fuites élevé. Le BAPE concluait ainsi en 2000 :

Il est difficile de comprendre que, pour le réseau d'aqueduc, une réfection de 0,39 % du linéaire puisse être suffisante dans un réseau dont 27 % des installations ont déjà plus de 80 ans alors que, pour le reste du réseau québécois, la norme de 1,1 % est jugée essentielle pour maintenir le *statu quo* dans une situation où seulement 16 % des installations datent d'avant 1945. Comme la Ville admet déjà entre 40 % et 50 % de fuites

sur son réseau, il est vraisemblable que la situation continuera à se détériorer. (BAPE, 2000, 97)

Dans le journal *Les Affaires*, on pouvait lire en 2001 qu'« à Montréal, où la qualité de l'eau est bonne, la Ville rencontre un problème de mauvaise gestion de son réseau d'aqueduc [...]. Le réseau perd environ 45 % de l'eau traitée par ses deux usines de filtration. C'est un million de mètres cubes de litres d'eau qui fuit à travers le système d'aqueduc, dont certaines conduites sont faites de bois » (Gagné 2001). Dans un article en première page du journal *Le Devoir*, Louis-Gilles Francoeur écrivait que :

47 % de toute l'eau produite à Montréal disparaît quelque part et n'est pas portée au compte d'un ou l'autre utilisateur ! Dans cette catégorie inquiétante - près d'un litre sur deux présentement produit - Montréal fait entrer les pertes ou fuites du réseau, qui atteindraient 40 %, les « usages municipaux » (pelouses, arbres, patinoires, nettoyage des rues, etc.) et les usages illicites (Francoeur 2003b).

Les médias reprenaient ainsi l'information véhiculée par les gestionnaires, les élus et les experts. Par exemple, Gilles Vaillancourt, maire de Laval et président du CERIU, affirmait dans un discours prononcé devant la chambre de commerce du Montréal métropolitain en 2002 que « nos infrastructures souterraines ont grandement besoin de réhabilitation, car présentement plus de 40 % de l'eau sortant des usines de filtration est perdue, en raison d'un nombre inacceptable de fuites » (Vaillancourt 2002). Le magazine spécialisé *Source*, dans son premier numéro paru en 2005, mentionnait quant à lui dans son éditorial que « des fuites de l'ordre de 70, voire même de 80 % sont donc à prévoir à plus ou moins long terme si nous ne donnons pas un sérieux coup de barre » (Dumouchel 2005).

Le rapport SNC-Lavalin/Dessau-Soprin et le taux de « 40 % de fuites » sont souvent liés dans les discours. Un ingénieur de la Ville de Montréal explique ainsi l'importance du rapport de SNC et l'utilisation du 40 % pour sensibiliser la population :

Ils ont vraiment créé une équipe qui était autour de Monsieur Levesque et c'était Monsieur Levesque qui pilotait ça. Alors ça l'a été vraiment l'élément déclencheur, dans le sens qu'au niveau... ils ont commencé à aller sonner à toutes les portes au niveau politique. [...] À chaque fois qu'on voyait un politicien ou Monsieur Levesque à la télévision, je l'ai vu à quelques occasions à la télévision, même Monsieur Aubin, je crois,

il avait été un moment donné lui aussi à la télévision ou dans les petites conférences de presse. [...] Ils se basaient toujours sur ce rapport-là.

Et même moi j'aimais pas quand ils sortaient le taux de 40 % mais ils ont continué... ils ont toujours continué, même le directeur du Service de l'eau a continué à utiliser le terme du 40 % de fuites mais c'est pas... c'est 40 % de débit non expliqué et... [...] les gens de la Ville, les représentants de la Ville ont continué d'utiliser le terme... le chiffre de 40.

À la fin de l'année 2003, le commentaire du journaliste Louis-Gilles Francoeur dans son bilan environnemental de l'année, à la radio de Radio-Canada, est considéré par un gestionnaire comme « probablement un des meilleurs coups qu'on a fait. » Le journaliste affirme alors :

C'est Montréal finalement qui a pris le leadership dans le domaine de l'eau en écartant définitivement la menace de privatisation qui planait sur la ville. [...] On dit finalement que la rénovation et la restauration des systèmes d'aqueduc et d'égout va coûter trop cher, dépasse les moyens des contribuables, donc le secteur privé va arriver avec ses millions et va le faire. Mais il va évidemment tirer profit. Montréal a dit non, on va éviter ça. L'administration Tremblay a créé un fonds, une taxe bleue, et là sur 20 ans on sera capables de tout rénover et de financer en gardant le contrôle public sur ces équipements. C'est quand-même ça, je pense, probablement la plus importante réalisation environnementale de l'année au Québec. (Francoeur 2003a)

La Coalition Eau Secours ! saluait elle aussi la mise en place d'un fonds dédié à l'eau à Montréal, allant jusqu'à célébrer « une victoire historique qui repose sur de longs argumentaires bâtis au fil des ans. Enfin, la Ville de Montréal prend le virage rationnel au niveau de sa gestion de l'eau ! » (Coalition québécoise pour une gestion responsable de l'eau - Eau Secours! 2004)

Encore en 2013, on pouvait lire dans le journal *La Presse* que :

Le tiers de l'eau produite par les usines d'eau de la métropole n'a jamais atteint sa destination, fuyant dans le sol. Ce chiffre marque tout de même une amélioration depuis 2003, quand la firme SNC-Lavalin avait évalué les pertes à 40 %, souligne un porte-parole municipal, Philippe Sabourin. Montréal reste toutefois encore loin de la cible de

20 % de fuites fixée en 2011 par le gouvernement du Québec dans sa stratégie d'économie d'eau potable. (Normandin 2013)

En 2014, le président de l'UMQ Éric Forest affirmait, en entrevue au magazine *Source* « Lorsque nous avons [au CERIU] lancé l'analyse des systèmes d'aqueduc, le constat était alarmant : les tuyaux laissaient fuir 45 % des eaux traitées. La situation s'est améliorée, mais il reste beaucoup à faire » (Dumouchel et Drolet-Laflamme 2014). Et en août 2014, on pouvait lire dans le journal *Le Devoir* que malgré une réduction de 19 % de la consommation d'eau à Montréal au cours des 10 dernières années, les fuites dans le réseau sont de l'ordre de 30 % (Corriveau 2014).

Une confusion a donc été entretenue entre le taux de fuites attribuable à la détérioration du réseau, de l'ordre de 25 % à la fin des années 1990 (alors qu'un taux acceptable serait de 10 % environ) et, d'autre part, le grand volume d'eau non attribué dans une ville sans compteurs (robinets qui fuient dans les grandes institutions, gaspillage, eau utilisée pour le refroidissement industriel, etc.). Selon certaines personnes rencontrées, des taux de fuites alarmistes ont été utilisés afin de mobiliser des fonds rapidement. Cela a également mis l'emphase sur la vétusté du réseau souterrain et les besoins en réhabilitation et en remplacement des conduites, plutôt que sur la nécessité de contrôler davantage les usages, notamment les équipements industriels, commerciaux et institutionnels non conformes.

#### *Un outil pour atteindre l'autofinancement*

Le fonds de l'eau a permis de poursuivre la mise en place de l'autofinancement, tel que proposé dans la vision globale de la gestion de l'eau. Cette initiative locale était un outil de persuasion fort utile pour se tourner vers Québec et obtenir des subventions, indépendamment des autres services ou besoins de la métropole. Un gestionnaire explique :

Après avoir créé le fonds de l'eau, on a tout fait un démarchage à Québec, et à Ottawa, on a rencontré tous les fonctionnaires pour leur expliquer notre plan de financement. Pour leur expliquer que la Ville avait décidé d'augmenter les revenus et s'était prise en main et voulait l'autofinancement. Bien, le milliard là on l'a dépassé, de subventions, tu vois, ça a marché notre affaire. Ça a marché mais là c'était juste nous, ce n'était pas la gang de la Ville qui demandait 4 milliards, c'étaient les gars de l'eau qui disaient voici ce

qu'on a fait et là on a besoin de sous, si vous nous aidez on s'en va vers l'autofinancement, etc. Et dans le fond, Québec, c'est ça qu'ils souhaitent depuis longtemps. Ottawa aussi. Dans le fond, le plus rapidement ils pourront ne plus avoir à donner de subventions pour entretenir ça, le mieux ce sera pour eux. Donc, compte tenu que la Ville avait pris ses responsabilités d'augmenter les revenus, c'était bien parti là.

*Un outil pour développer l'organisation et effectuer des travaux*

Le fonds de l'eau a aussi permis de développer la structure organisationnelle de la gestion de l'eau et de mettre en marche le grand chantier de l'eau, en planifiant des investissements importants. Certains notent toutefois un certain déséquilibre entre les fonds disponibles, la capacité organisationnelle et la possibilité de réaliser les travaux. L'accès à la main-d'œuvre qualifiée est aussi un problème puisque dans les années 1980 et 1990, il n'y avait pas beaucoup de débouchés en génie civil, et donc peu d'inscrits dans ces programmes. Selon des ingénieurs :

C'est le rapport de 2002 qui a tout déclenché. Si ça amène de l'eau au moulin et que ça fait avancer les choses, bien tant mieux parce que le réseau en a besoin, on le voit que le réseau en a besoin. Puis... c'est ça, mais c'est sûr que c'est l'élément déclencheur mais tout le travail qui a été fait aussi au niveau... le service de l'eau a terriblement grossi depuis dix ans.

Et là, bien avec la création du fonds de l'eau et avec Monsieur Levesque, bien lui il a commencé à créer une structure, il est allé chercher de plus en plus d'argent et moi je dirais que grâce à cette nouvelle structure-là, la direction stratégique, il y a de plus en plus... bien on le voit qu'il y a beaucoup, beaucoup d'investissement depuis... tellement d'investissement, qu'on manque même de personnel ingénieurs, agents techniques qualifiés pour faire les travaux, tous les travaux qu'on a à faire alors... Mais au moins ça s'est amélioré, on a du travail en masse présentement.

Souvent c'était le gouvernement provincial ou fédéral avec des programmes d'infrastructures qui faisait... qui disait... ah! On fait un programme d'infrastructures.

Alors là il fallait vite vite vite... dans quatre ans il fallait qu'on sorte des projets et là au bout de quatre ans... ah! On n'a plus de financement, ce n'est plus subventionné. Alors moi j'étais un peu contre ça et je disais... bien donnez-nous de l'argent et laissez-nous aller. C'est un peu... le fonds d'eau c'est un peu ça, on a de l'argent et laissez-nous aller. Sauf que là on a peut-être trop d'argent et l'organisation en-dessous est pas capable de suivre. Il va peut-être falloir comme mettre un petit peu moins d'argent et s'assurer que tout ce qu'on fait...

Même avec des ressources suffisantes, les interventions sur les infrastructures doivent être faites de manière ciblée et graduelle. Lorsqu'on intervient sur une conduite principale, on doit pouvoir compter sur les autres conduites pour prendre le relais. Lorsque la demande est grande, par exemple l'été, c'est plus difficile de fermer des conduites principales. Par ailleurs, quand il y a beaucoup de travaux en même temps, en plus des gros chantiers, les entrepreneurs et les bureaux d'ingénieurs fournissent moins et les prix augmentent. Avoir un fonds dédié permet de palier à certains de ces problèmes en ayant un plan d'investissement régulier sur le long terme, ce qui n'est pas le cas des programmes d'infrastructures par exemple.

#### **4.1.7. 2009: Scandale des compteurs d'eau**

Le 5 août 2004, la Ville de Montréal annonce la mise en place de trois projets majeurs : l'installation de compteurs dans les industries, commerces et institutions (ICI), l'élaboration d'un plan d'intervention sur les réseaux (PI) et la mise aux normes des usines (MNU). Ces trois projets s'inscrivent dans les suites à donner aux études externes, particulièrement celle de SNC-Lavalin/Dessau-Soprin, ainsi qu'aux nouvelles normes prévues dans le RQEP. Le fonds de l'eau, qui débute en 2004, permet de financer ces projets. La Ville met en place des bureaux de projets, relevant du SITE.

##### *La mise en place de compteurs dans les institutions, commerces et industries*

En janvier 2006, la Ville annonce qu'elle prévoit installer 28 000 compteurs dans les ICI d'ici la fin de 2009. En juin 2006, l'appel de qualification pour le choix d'une firme pour le contrat des

compteurs d'eau débute. La firme BPR a obtenu un contrat pour accompagner la Ville au cours de chacune des étapes du projet ICI, et elle est très présente au sein du bureau de projet : élaboration du projet dès 2005, établissement du devis pour l'appel de qualification, participation aux séances d'information avec les candidats ainsi qu'appel et analyse des propositions.

En parallèle, le SITE, dirigé par Yves Provost, se réorganise peu à peu et crée une Direction de l'eau en 2005. Le 4 octobre 2006, la Commission permanente d'agglomération sur l'environnement, le transport et les infrastructures tient une assemblée publique en vue d'étudier et de formuler des recommandations sur la vision globale et le plan d'affaires 2006 de la gestion de l'eau (Ville de Montréal 2006b). Malgré tous ces efforts, le contexte des défusions entre l'élection du Parti libéral en 2003, les référendums en 2004 et la reconstitution de 15 municipalités en 2006, complexifie la tâche d'organisation du service de l'eau et le rapport externe de CFC reste sans suites.

L'étude de CFC, qui se basait sur la consultation d'élus, de directeurs, de surintendants, de contremaîtres, et d'autres employés municipaux, confirmait que la Ville avait mis de côté la recherche d'un modèle incluant davantage le secteur privé pour se questionner sur la forme d'organisation que les services d'eau pourraient prendre au sein de l'administration municipale. Elle montre bien l'état d'esprit de l'époque, notamment la volonté de rassurer les syndicats, tout en ayant pratiquement un ton de menace en cas d'échec :

Il est donc impérieux de réaliser les changements proposés, car, à terme, la seule autre voie d'issue pour la situation de la gestion de l'eau à Montréal pourrait apparaître, pour certains, comme étant la voie de la privatisation de l'activité « eau ». Et, c'est ce que nous voulons tous éviter. Le modèle proposé, la résolution des enjeux des relations de travail et la mise en place des meilleures pratiques d'une organisation performante permettront d'éloigner à tout jamais cette éventualité. (CFC 2003, 25 du sommaire exécutif)

L'étude de CFC soulignait que l'organisation des services d'eau devait être revue afin de corriger une multitude de problèmes. Le fait d'avoir mis en route des chantiers importants sans avoir pris le temps de bâtir une organisation forte est l'une des causes du « scandale des compteurs d'eau. » En 2008, nous concluons à ce sujet:

La création du fonds de l'eau et la mise en route des trois grands « chantiers techniques de l'eau » semblent perçus positivement, tant par les fonctionnaires municipaux, la communauté académique et les médias que par le secteur privé québécois. Quant à l'aspect organisationnel des services d'eau montréalais, il a été difficile jusqu'à maintenant d'établir une structure stable et efficace, notamment à cause du contexte des fusions et des défusions. La structure organisationnelle devra donc elle aussi être ajustée afin de gérer efficacement, au cours des années à venir, la réalisation des grands chantiers techniques et l'utilisation des ressources additionnelles apportées par le fonds de l'eau. La Ville pourrait également profiter de la révision de sa structure organisationnelle pour mettre en place un cadre qui lui permette de jouer un rôle plus proactif, en ayant ses propres équipes dédiées à la veille technologique, à la conception et à la planification. (Audette-Chapdelaine 2008, 135)

Le 13 janvier 2007, la Direction de l'eau a demandé à la Ville de mettre en place un nouveau comité directeur (élus-fonctionnaires) de la gestion de l'eau, ce qui n'a toutefois pas été fait. En juin 2007, Réjean Levesque s'inquiète des risques liés à la gestion du contrat ICI et transmet une lettre à Yves Provost, directeur adjoint du SITE, à ce sujet. Cette mise en garde est toutefois restée sans suites et le 21 novembre 2007, la Ville annonce que le contrat des compteurs d'eau sera donné à Génieau, un consortium formé de la firme Simard-Beaudry, dirigée par Tony Accurso, et la firme d'ingénieurs Dessau dirigée par Jean-Pierre Sauriol. Le 29 novembre, le conseil d'agglomération entérine l'octroi du plus important contrat de l'histoire de la Ville de Montréal pour la pose de 30 000 compteurs d'eau dans les ICI. Cela ne se fait pas sans susciter bien des questionnements, non seulement au sein du service de l'eau. Le contrat des compteurs d'eau est discuté dans les médias et plusieurs groupes soulèvent des inquiétudes quant aux possibles conflits d'intérêts, notamment quant à l'embauche, à la même époque, d'Yves Provost par la firme BPR (Coalition québécoise pour une gestion responsable de l'eau - Eau Secours! 2007; Lévesque 2007b; Descôteaux 2007; Lévesque 2007a). On peut notamment lire en éditorial du journal *Le Devoir* du 20 décembre 2007 :

L'opposition à l'hôtel de ville s'inquiète tout particulièrement du fait que l'administration Tremblay-Zampino ait accordé en sous-traitance une très grande partie de ce projet au secteur privé. Cela va de la préparation du projet d'installation des compteurs d'eau, confiée à la firme BPR, à la validation du processus juridique, qui échappera au contentieux de la Ville pour aller au cabinet d'avocats Dunton Rainville.

Qu'on fasse appel au secteur privé pour la gestion de projets de cette envergure, cela peut se comprendre. Que le contrôle final de ce projet de compteurs d'eau échappe aux services municipaux compétents, voilà qui est par contre inacceptable. Sans mettre en cause la compétence du cabinet Dunton Rainville, seul le contentieux de la Ville avait toute l'indépendance requise pour analyser le contrat accordé à Génieau [...].

Dans le cas actuel, la présence des avocats de la Ville dans ce dossier aurait été d'autant plus cruciale que la firme BPR a déjà entretenu des liens d'affaires avec Dessau-Soprin. Elle siège d'ailleurs au bureau des projets qui a recommandé l'attribution du contrat à Génieau. Quelqu'un au sein de l'administration municipale aurait dû crier: « Attention, terrain glissant ! » (Descôteaux 2007)

### *L'élaboration d'un plan d'intervention sur les réseaux*

À la même période, d'autres éléments du contexte de la gestion de l'eau soulèvent des questions, même s'ils sont liés à d'autres projets que le projet ICI et n'ont pas fait l'objet d'un rapport semblable du vérificateur général. Le projet PI, d'une durée de cinq ans avec possibilité d'extension à dix ans, a été octroyé en 2004 au consortium Tecslut/Génivar/CIMA. Ce projet consiste en la numérisation, l'auscultation et le diagnostic des réseaux, afin de mettre en œuvre un programme de réhabilitation ou de remplacement des conduites (Ville de Montréal 2006b, 6-7; 2006c, 52-53; 2006a, 90). La réhabilitation des conduites d'aqueduc et d'égouts permet notamment de prolonger leur durée de vie sans ouvrir les rues, et de remettre à plus tard leur remplacement. La réhabilitation augmente donc la durée de vie des conduites.

Cependant, les contrats octroyés entre 2007 et 2011 pour réhabiliter les conduites se font dans un contexte de collusion, mis au jour par le Bureau de la concurrence du Canada. En effet, le 22 novembre 2011, l'entreprise MSC Réhabilitation plaide coupable à des accusations dans le cadre du démantèlement du « cartel des égouts », un système de collusion auquel participait Veolia et plusieurs autres entreprises (Lévesque 2011b; Normandin 2012b, 2012a; La Presse canadienne 2011; Joncas 2011; Myles 2012; Côté 2010; Lévesque 2011a). MSC Réhabilitation est une filiale d'AquaRehab, une ancienne division de Gaz Metro, qui se spécialise dans la réhabilitation de conduites. Le 11 août 2009, Gaz Métro avait vendu AquaRehab aux Industries Octopus Inc. Les Industries Octopus Inc. sont une société de portefeuille fondée par Benoît Galland en avril 2008. Benoît Galland a également fondé la société Garival, située à la même

adresse qu'Octopus. Le directeur général de Laval, Gaétan Turbide, devient actionnaire d'Octopus et quitte son poste de directeur général de Laval (il est remplacé par Richard Fleury). Au début 2009, il occupe un poste de direction dans Garival, qui distribue des appareils de perception pour les transports en commun. Il devient président d'AquaRehab, puis est réengagé comme directeur général de la Ville de Laval en août 2009.

### *La mise aux normes des usines*

Le projet de mise aux normes des usines (MNU), d'une durée de 10 ans, comprend quant à lui deux volets : la mise à niveau, soit la modernisation et l'automatisation des équipements, et la mise aux normes, c'est-à-dire rendre les installations conformes aux nouvelles normes du RQEP. À l'été 2007, le bureau de projet déménage du centre-ville vers le site de l'usine Atwater, celle qui nécessite le plus de travaux. Ce projet est réalisé sous la responsabilité du consortium SNC-Lavalin/Dessau-Soprin. La mise aux normes des usines est en partie financée par des programmes provinciaux et fédéraux. Durant cette période, c'est Chantal Morasse qui dirige la production de l'eau potable, et donc les usines, à la Ville de Montréal.

Chantal Morasse avait quitté la firme Tecsalt en mai 2005 pour occuper le poste de Directrice de la production d'eau potable pour la Ville de Montréal. Elle travaillait chez Tecsalt depuis 1984, où elle était vice-présidente Environnement ainsi que directrice du bureau de Laval et membre du conseil d'administration. Mme Morasse a également été membre du conseil d'administration de l'Association québécoise des techniques de l'eau (AQTE) de 1988 à 1990. Elle a présidé le conseil d'administration de la Chambre de commerce de Laval (1997-1998) et a été représentante à la Chambre de commerce du Montréal Métropolitain (1997-1999). En 2008, Tecsalt est vendue à l'entreprise américaine AECOM. Présentant un bel exemple du phénomène des portes tournantes, Chantal Morasse quitte alors la Direction de l'eau potable de la Ville de Montréal pour devenir vice-présidente du secteur Eau et Gestion de programmes chez AECOM Consultants Inc., jusqu'en 2012. À la même époque, elle est membre du Conseil d'administration du Réseau canadien de l'eau (2009-2012) (St-Amour 2013; Dumouchel 2007a).

### *Le ralentissement des travaux*

Le *Rapport du vérificateur général au conseil municipal et au conseil d'agglomération sur la vérification de l'ensemble du processus d'acquisition et d'installation de compteurs d'eau dans les ICI ainsi que de l'optimisation de l'ensemble du réseau d'eau de l'agglomération de Montréal* est publié le 21 septembre 2009 (VGVM 2009). Le contrat octroyé à Génieau est résilié en novembre 2009. L'annulation du contrat des compteurs d'eau entraîne de nombreux changements dans le personnel. Le Directeur général Claude Léger est notamment congédié en septembre 2009. Cela entraîne aussi, selon un gestionnaire, la « mise en place de procédures, de règles administratives épouvantables, on arrête toute construction pendant trois mois [...] en 2010. [...] Ça nous ralenti dans notre capacité de réalisation. » En annulant le contrat, les problèmes qu'il y avait sur les conduites principales et dans les réservoirs ont été laissés de côté. « On avait de l'ouvrage à faire là ! »

### *Une occasion pour les gestionnaires*

Comme nous l'expliquions à la section 3.3.2, la Direction de l'eau reçoit en 2010 le mandat de donner suite au rapport du vérificateur général (Ville de Montréal 2011b, 6). La Directrice générale par intérim, Rachel Laperrière, demande en effet à la Direction de l'eau de fournir un plan quant à la manière de poursuivre l'installation des compteurs. Selon un gestionnaire, « les compteurs d'eau, [...] ça nous a donné une petite jambette. » Par contre, il s'agissait également d'une occasion à saisir.

La Direction de l'eau forme un comité de travail, le *Comité de suivi du projet d'optimisation du réseau d'eau potable*, afin de faire un rapport interne sur le sujet. La Direction de l'eau négocie par ailleurs un mandat élargi auprès de la direction générale afin d'intégrer l'optimisation du réseau à la réflexion. Un gestionnaire explique qu'ils ont « élargi le mandat [...], et c'est là l'opportunité. » Selon lui, il fallait prendre le problème global pour proposer une solution qui se tient. Cette démarche a donné la *Stratégie de l'eau 2011-2020* (Ville de Montréal 2011b), et a permis de « placer le problème à la bonne place. » L'élaboration de cette stratégie tenant compte à la fois des compteurs, du plan de financement et de l'augmentation des coûts, a pris un an.

### *La création du Service de l'eau*

Au début de 2010, alors que la Division de l'eau est toujours intégrée au Service des infrastructures, transport et environnement (SITE), Louis Roquet devient directeur général de la Ville de Montréal. Or, c'est lui qui avait embauché Réjean Levesque comme directeur de la station d'épuration de la CUM dans les années 1990, alors qu'il en était le directeur général. En avril 2010, M. Levesque et M. Roquet décident de créer un Service de l'eau distinct du SITE et relevant directement de la direction générale de la Ville de Montréal. En mai 2010, le Service de l'eau est donc créé. Au cours de 2011 et 2012, la relève de Réjean Levesque à la direction de ce service est graduellement assurée par Chantal Morissette, qui a complété sa maîtrise à la Chaire en eau potable de l'École Polytechnique de Montréal au début des années 1990.

Le Comité de suivi du projet d'optimisation du réseau d'eau potable présente en 2011 sa *Stratégie de gestion de l'eau*, en réponse au rapport du vérificateur général. Le comité est formé de personnes de la Direction de l'eau ainsi que d'autres experts (Ville de Montréal 2011c, 23).

Tableau 4.9 : Membres du Comité de suivi du projet d'optimisation du réseau d'eau potable (2011)

<b>Comité de suivi du projet d'optimisation du réseau d'eau potable (2011)</b>	
Réjean Levesque, Directeur Stéphane Venne, Conseiller (communications) Sophie Voyer, Conseillère (communications) Gilbert Tougas, Chef de division (Gestion durable de l'eau) Chantal Morissette, Directrice (Gestion stratégique des réseaux) Normand Hachey, Chef de projet (Plan d'intervention) Louis B. Provencher, Chef de projet (Projet ICI) Michel Mérette, Directeur (Production d'eau potable) Yves Bernier, Chef d'ingénierie (Production d'eau potable) Régent Lemarbre, Chef de section (Suivi et optimisation du réseau) Richard Fontaine, Directeur (Épuration des eaux usées)	Direction de l'eau
Jean-François Leclaire, Directeur, Finances Gestion financière Jean Labrecque, Conseiller, Finances Gestion financière Me Bernard Tremblay, Avocat, Affaires juridiques Pierre Mandeville, Conseiller, Approvisionnement Jean-François Beaucaire, Chef de division, Capital humain Christiane Cyrenne, Chef de division, Arrondissement Services techniques de Lasalle	Autres services de la Ville
Michèle Prévost, Ph.D., Professeur titulaire Polytechnique Chaire d'eau potable Rienk DeVries, Animateur, Beacon Consulting	Ressources externes

## 4.2. L'expertise organisationnelle sur l'eau

Les événements que nous venons de décrire sont parmi ceux ayant le plus marqué l'organisation de la gestion de l'eau à Montréal depuis 1970. Plusieurs de ces événements ont influencé l'expertise montréalaise sur l'eau. Nous verrons dans cette section de quelle manière l'expertise a évolué.

Tableau 4.10 : Répercussions sur l'expertise organisationnelle sur l'eau

Événements	Répercussions sur l'expertise organisationnelle sur l'eau
1979: Fusion du Service de l'aqueduc avec trois autres services au sein du nouveau Service des travaux publics.	La polyvalence des employés et les contraintes budgétaires contribuent à l'attrition du personnel au cours des décennies suivantes.
1997: la station d'épuration de la CUM met sur pied des initiatives de réduction de la consommation d'eau potable.	Permet d'aller chercher des fonds dédiés à l'eau qui seront utilisés suite aux fusions pour faire progresser la vision des gestionnaires au sein de la nouvelle Ville de Montréal.
2001: Révision du Règlement sur la qualité de l'eau potable (RQEP) par le gouvernement québécois.	Le nouveau RQEP exige une formation pour les opérateurs travaillant dans les usines et sur les réseaux.
2001: La fusion municipale et le Groupe de travail sur les infrastructures urbaines (GTIU).	Des liens de confiance et de collaboration s'établissent entre le personnel technique de la Ville de Montréal et celui des autres municipalités fusionnées.  Certaines municipalités craignent un nivellement vers le bas de leurs services.  Entraîne une série d'études externes sur l'état de la situation.
2002 (13 août): Important bris de conduite sur le boulevard Pie-IX.	Les recherches sur les tuyaux CL-301 permettent à Montréal de bâtir une expertise dans ce domaine.
2003: Création du fonds de l'eau	Permet au service de l'eau de développer l'organisation et de lancer le grand chantier de l'eau.
2009: Scandale des compteurs d'eau et création du Service de l'eau	Prise de conscience de l'importance de l'expertise interne pour la maîtrise d'œuvre. Embauche de personnel, nouvelle stratégie de l'eau misant sur l'expertise interne et la capacité organisationnelle.

Dans l'ensemble, et comme nous l'expliquerons dans les pages suivantes, les principales répercussions de ces événements en matière d'expertise sont :

- l'attrition du personnel;
- la dépendance envers les ressources externes;
- la qualification des travailleurs;
- le développement de l'expertise en matière de réhabilitation des infrastructures;
- la limite à la transmission des connaissances;
- la méconnaissance des infrastructures.

#### **4.2.1. L'attrition du personnel**

Avant les années 1980, la Ville de Montréal possédait une bonne expertise interne en ce qui concerne les infrastructures, tant au niveau des cols bleus que des ingénieurs et des cadres. Durant les années 1970, les cols bleus étaient des experts dans l'inspection et la réparation et un certain prestige était même associé aux employés du Service de l'aqueduc. Les employés du réseau d'aqueduc à cette époque étaient compétents et leurs connaissances étaient colligées dans des cahiers de formation comprenant des photographies Polaroid et des manuscrits décrivant les outils et les manœuvres. À la CUM, le système d'épuration des eaux usées était en construction.

Les années 1970 ont également été la période de gloire de l'ingénierie québécoise, la Ville de Montréal jouant depuis les années 1960 un rôle prépondérant dans la montée de la nouvelle classe sociale d'ingénieurs francophones (R. Gagnon et Ross 1991) au Québec. Cette époque demeure la période de référence pour plusieurs, et particulièrement pour les ingénieurs aujourd'hui retraités qui ont débuté leur carrière à cette époque.

L'intégration du Service de l'aqueduc au nouveau Service des travaux public entre 1979 et 1981 et l'instauration du principe de polyvalence des employés, dans un contexte économique difficile, est l'un des événements ayant le plus influencé l'évolution du service de l'eau de Montréal dans les décennies suivantes. Cette restructuration est un exemple particulièrement

probat de changement organisationnel dynamique (Langley et Denis 2008), c'est-à-dire ayant des conséquences éloignées dans le temps. Malgré l'objectif d'améliorer l'efficacité, d'enrichir les tâches et de former des cadres-gestionnaires compétents (Ville de Montréal 1981), elle a mené à ce que certains décrivent comme la « disparition des métiers de l'eau » (Audette-Chapdelaine 2008) à Montréal. Cet événement est rarement mentionné directement et spontanément par les personnes que nous avons rencontrées. Ce sont plutôt ses conséquences, diffuses dans le temps, qui ont été constatées. Avec le recul historique, nous pouvons affirmer que la décroissance constante de l'expertise ainsi que la négligence des infrastructures au cours des deux décennies suivantes découlent au moins en partie de cette restructuration et de la vision qu'elle proposait.

L'attrition du personnel et la perte d'expertise s'est faite de différentes manières au sein de l'organisation. Les cols bleus ont sans doute été les plus touchés par les mesures de polyvalence. Attirés par de meilleures conditions et un travail moins pénible à la voirie, ils ont peu à peu migré vers d'autres types de tâches. L'ancien prestige associé aux cols bleus de l'aqueduc n'a pas été suffisant pour empêcher leur migration vers des postes plus confortables. Comme le relate un gestionnaire, « tant qu'un égoutier ou qu'un creuseur de coupe qui est pogné l'hiver les deux pieds dans la sloche et dans l'eau peut gagner plus cher en étant assis bien au chaud dans un camion pour transporter de la neige, il ne va pas rester dans l'eau. On formait les gens et ils migraient ailleurs. » Le service de l'eau a perdu beaucoup d'expertise de cette façon. Un gestionnaire raconte ainsi :

Les bons employés d'aqueduc se sont mis à passer des licences et à s'en aller opérateur [d'équipement lourd]. [...] Un ouvrier des eaux, il était tout seul ouvrier des eaux, il opérait un Hiab, c'est un camion-grue utilisé pour mettre les plaques, mettre les blindages. En voirie c'est un chauffeur d'équipement type B, il gagnait le double de l'autre. Il dit « moi je suis un ouvrier spécialisé, [...] je vais aller juste opérateur de Hiab, je vais gagner le double. » Alors ce qui s'est passé. Alors d'où la contribution à la perte d'expertise. Comme il y a eu un gros, gros déplacement. [...] Ça fait que là, là toutes les échelles de valeur ont basculées, ça fait que toutes les jobs de spécialité à apprendre, t'as pas un meilleur salaire, c'est frustrant, t'as des responsabilités, tu signes des affaires, t'es inspecté par le... Ça fait que là, là ça s'est tout écrasé complètement, tout se transférait de l'autre bord [à la voirie].

Les cols bleus étaient protégés par un plancher d'emploi à leur convention collective. Ce sont donc les professionnels, les ingénieurs, les cols blancs et les cadres qui ont été visés par le non-remplacement lors des départs à la retraite. Selon un gestionnaire, « nous sommes passé de 350 ingénieurs [dans les années 1970] à peut-être 175. Des 175, une bonne partie sont rendus gestionnaires. Beaucoup des gens qui restaient de ce total-là ont pris leur pension. [...] Très rapidement, on a toute une strate de connaissances, de compétences qui s'est effacée. » Un autre nous explique que la diminution du nombre d'ingénieurs a entraîné une situation où, lorsque l'un d'eux est en vacances ou malade, « ça devient très, très difficile d'accomplir. » Selon un expert :

Il y a eu un moment où le patron des usines de Montréal n'avait plus de secrétaire et il répondait lui-même et on riait de lui. Je l'appelais juste pour qu'il réponde au téléphone. (*Rires*). [...] Il y avait eu une conférence dans les années 95 à peu près où il avait montré... c'était une série de diapos de l'organigramme qui s'écrasait. Un moment donné il était rendu lui et les gars en-dessous, les pompes et tout ça, une usine qui... des usines qui alimentaient deux millions de personnes ! Il n'y avait plus personne.

[L'événement le plus important] ce n'est pas arrivé subitement, mais c'est vraiment la perte d'expertise. À mon avis, ça s'est fait dans les 10 dernières années, graduellement, et [...] ça a des impacts tellement importants, tellement majeurs, sur la prise en charge de l'eau par la Ville dont c'est la responsabilité. Et cette perte d'expertise là [...] c'est majeur comme impact puis c'est urgent à corriger.

Dans un mémoire déposé au comité de transition par le Syndicat professionnel des ingénieurs de la Ville de Montréal et de la CUM, en 2001, on explique certaines conséquences de la réforme de 1980 :

Au début des années 1980, l'actuelle Ville de Montréal s'est lancée dans une restructuration administrative majeure dans le but de réduire ses effectifs et d'augmenter la polyvalence des employés. Occupés, historiquement, à des activités spécialisées telles que l'entretien des réseaux d'aqueducs ou d'égouts, les employés ont dû cumuler les tâches.

La conséquence de cette réforme fut l'interruption de l'entretien préventif des équipements. Les interventions se limitent depuis lors à la réparation des bris et des défauts, et le résultat est éloquent : le service donné au citoyen se dégrade. À titre d'exemple, il n'est nullement étonnant de voir le bris d'une conduite d'aqueduc en attente de réparation plusieurs semaines durant : on manque de personnel d'expérience, les pièces de rechange requises ne sont pas en inventaire, les vannes d'isolement liées au tronçon touché par le bris sont impossibles à manoeuvrer par manque d'entretien préventif, etc. Ces retards se traduisent aussi en pertes considérables d'eau potable. (SPIVMCUM - Syndicat professionnel des ingénieurs de la Ville de Montréal et de la Communauté urbaine de Montréal 2001, 6)

Les conséquences de cette attrition se font sentir encore au début des années 2010. Un gestionnaire nous explique que « dans les années 1980, on n'était pas conscients de ça. Aujourd'hui nous sommes un peu plus conscients parce que quand on manque d'expertise ça fait mal tout de suite. Mais avant que ça se sente, les années ont passé, on a perdu l'expertise, et aujourd'hui il n'y a pratiquement plus beaucoup de gens qui sont capables à la Ville... l'expertise est minime... ». Un autre affirme « qu'il y a des lacunes que seulement le temps et l'expérience vont combler. » Il mentionne que l'écart des années d'expérience entre les différents niveaux d'ingénieurs s'est significativement réduit. À la fin des années 2000, des ingénieurs-analystes, chefs d'équipe et chefs de groupe pouvaient cumuler moins de cinq ans d'expérience sur trois paliers. « Quand je suis entré [dans les années 1970], le plus jeune en avant de moi avait 15 ans d'ancienneté et le plus vieux 29 ans. Ils savaient de quoi ils parlaient. »

L'une des conséquences de l'attrition est la dépendance envers les ressources externes.

#### **4.2.2. La dépendance envers les ressources externes**

Les années 1990 sont marquées par un débat panquébécois sur la privatisation, l'exploitation et l'exportation de l'eau (Audette-Chapdelaine, Tremblay et Dupré 2009; Audette-Chapdelaine 2008; Hamel et al. 1999; Hamel et Sterk 1997b). Le rapport du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement sur la question (BAPE 2000) préconise une gestion publique des services

d'eau. Cet épisode, qui a pourtant duré quelques années et qui a mobilisé de manière très importante l'opinion publique, a été mentionné spontanément comme un événement important des 50 dernières années uniquement lors de nos entretiens avec les syndicalistes. Cela s'explique en partie parce que le choix d'une gestion publique s'est en réalité traduit par le statut quo et un moratoire sur les projets en cours, plutôt que par la mise en place d'une nouvelle organisation publique de gestion de l'eau. Ce statut quo a prolongé la dynamique d'attrition déjà en place.

Ironiquement, cela a continué d'accroître la dépendance de la Ville envers des ressources externes, surtout privées, à tous les niveaux : études, conception, exécution, supervision. De nombreux répondants nous ont mentionné que si l'exécution peut être réalisée à l'externe de manière efficace, un minimum d'expertise interne est toutefois primordial à un encadrement approprié. Cela est particulièrement important pour la réalisation, parce qu'il y a « tellement de méthodes de travail que tu peux facilement te faire convaincre par quelqu'un que c'est la meilleure » alors que ce n'est pas nécessairement la plus appropriée. La perte d'expertise interne était telle que la Ville n'était plus en mesure d'assurer une maîtrise d'œuvre adéquate. Selon un consultant, l'expertise municipale dans l'eau, ainsi que dans d'autres domaines, est aujourd'hui « catastrophique. C'est un mot gentil et poli pour dire que ça va mal. »

En 2001, les ingénieurs ont prévenu la Ville de Montréal des risques d'une trop grande rationalisation :

L'ingénierie, c'est-à-dire la préparation des plans et devis, qui était autrefois entièrement réalisée par des ingénieurs de la Ville de Montréal, est de plus en plus confiée à des firmes privées d'ingénieurs. Les contrats d'honoraires octroyés à ce titre sont passés de quelques dizaines de milliers de dollars il y a cinq ans, à plusieurs millions de dollars en 1996. Depuis 1996, le nombre d'ingénieurs a encore diminué à la Ville de Montréal, de sorte que le maintien de l'expertise en eau dans le domaine public montréalais est aussi menacé. (SPIVMCUM - Syndicat professionnel des ingénieurs de la Ville de Montréal et de la Communauté urbaine de Montréal 2001, 6)

Lorsque s'est mis en branle le « Grand chantier de l'eau » des années 2000, la Ville de Montréal n'était pas en mesure d'assurer une gestion des contrats et une maîtrise d'œuvre (Bherer et

Breux 2011, 4). En 2005, le SITE crée un Bureau de projets pour gérer le Grand chantier de l'eau, en parallèle à sa structure organisationnelle changeante à cette période. « Par ailleurs, afin de pallier au manque de ressources internes expertes en gestion de grands projets et en gestion de programmes, une Direction du bureau des projets est créée » (Ville de Montréal 2005a, 34.5). À l'intérieur des bureaux de projets, les consultants sont très présents. Comme l'explique un gestionnaire :

Quand tu donnes trois contrats d'importance comme la mise à niveau des usines, les compteurs ICI et plan d'intervention [...], bien là t'as de la misère à avoir le monde d'une façon adéquate dans ta gestion de projet qui va t'assurer une maîtrise d'œuvre. [...] Quand le contrat des compteurs d'eau est arrivé, entre autres, juste pour spécifier celui-là, on n'était pas en maîtrise d'œuvre complètement. C'est-à-dire que c'est le consultant qui prenait beaucoup de place.

Pour le projet ICI, « le projet original utilisait l'expertise interne de la Ville uniquement pour la gestion indirecte du projet et pour la gestion des données, le reste des tâches étant pour l'essentiel confié par contrat à du personnel externe supervisé par des gestionnaires externes » (Ville de Montréal 2011b, 20). Pour ce qui est de l'optimisation des réseaux, la Chaire en eau potable de Polytechnique était présente mais s'est vue mise de côté lorsque les contrats sont arrivés. Comme l'explique un expert :

[La Chaire] les aidait avec des équipes très, très restreintes à essayer de faire un peu plus avec le peu qu'il y avait, mais là il y avait des millions qui circulaient là, qui partaient dans des contrats, donc la modélisation n'était plus fait par les trois gars de l'interne de Montréal, elle était sous-traitée au privé. Alors [la Chaire] n'avait pas vraiment de rôle à faire là-dedans. [...] Le personnel dédié à la connaissance, à la planification du réseau est devenu tout petit, jusqu'à ce que soit formée une unité stratégique où là ils ont recommencé la planification des réseaux et tout ça. Mais c'est qu'il n'y avait plus personne et toute l'expertise... ils étaient un peu comme un petit groupe qui surveillait ce qui était fait à l'externe.

Le processus de fusion municipale a permis aux employés des villes de banlieues, dans une certaine mesure, de consulter leurs collègues de la Ville de Montréal. Le GTIU et l'étude CFC ont notamment permis aux employés de se connaître. Selon un ingénieur, « ça a fait, cette tournée-là, une fusion du personnel de ces municipalités-là à un point tel que ces gens-là nous appelaient à tous les jours parce qu'eux-mêmes n'en n'avaient pas de ressources conseils. Ça fait qu'ils devaient aller à l'entreprise privée puis payer pour des conseils. Là ils nous appelaient » pour discuter de divers problèmes techniques avec le personnel de Montréal. « Ça fait que les gens étaient contents de pouvoir parler avec quelqu'un, de s'exprimer. »

Le scandale des compteurs d'eau a suscité une prise de conscience sur l'importance de l'expertise interne pour superviser adéquatement le chantier de l'eau et le Service de l'eau. Dans son rapport, le Vérificateur général explique lui aussi que la situation résulte du contexte des années 1980 et de l'attrition du personnel.

La crise des finances publiques dans le domaine municipal a entraîné avec elle son lot de problèmes. Parmi ceux-ci, la gestion des départs à la retraite et ses conséquences sur la difficulté pour Montréal de maintenir une expertise permettant de faire contrepoids à celle des entrepreneurs privés nous apparaissent particulièrement préoccupantes, surtout dans le cadre de notre mandat où les experts en infrastructure de l'eau proviennent principalement du privé.

Dans un souci de ne pas augmenter de manière substantielle le fardeau fiscal des Montréalais, les différentes administrations municipales de Montréal qui se sont succédé depuis le milieu des années 80 ont mis en place des stratégies de gestion des ressources humaines qui ne favorisaient pas nécessairement le remplacement du personnel au même rythme que ceux qui partaient à la retraite ou pour occuper ailleurs d'autres fonctions, notamment dans le privé. (VGVM 2009, 153)

L'annulation du contrat des compteurs d'eau a mené à la création du Service de l'eau et à l'embauche de nombreuses personnes pour rebâtir l'expertise et améliorer la capacité d'exécution. À l'automne 2011, le Service de l'eau a fourni non seulement une réponse au rapport du Vérificateur général, mais aussi une nouvelle stratégie de l'eau, incluant un plan de financement orienté sur une base minimale de 10 ans. Cette nouvelle stratégie explicite la nécessité de rebâtir l'expertise interne.

Le projet original utilisait l'expertise interne de la Ville uniquement pour la gestion indirecte du projet et pour la gestion des données, le reste des tâches étant pour l'essentiel confié par contrat à du personnel externe supervisé par des gestionnaires externes. Le plan de relance n'ayant pas cette contrainte contractuelle, l'attribution des tâches et responsabilités du Volet 1 sera effectuée par les gestionnaires de la Ville. De plus, l'exécution de ces tâches (recherche sur un système de relevé, inspection des immeubles, installation des compteurs) pourra fort bien être réalisée par le personnel de la Ville. (Ville de Montréal 2011b, 20)

La stratégie énonce comme un objectif stratégique l'« attribution des activités fondamentales de la gestion de l'eau aux ressources internes de la Ville, limitant le recours à des ressources externes uniquement aux tâches spécifiques et ponctuelles, accomplies sur une courte période et motivées par des besoins urgents, mais toujours configurées de manière à comporter un transfert de connaissances vers la Ville » (Ville de Montréal 2011b, 46). De plus, le comité attribue le niveau de priorité le plus élevé, c'est-à-dire qu'il considère comme une intervention à déclencher immédiatement et à maintenir, l'activité visant à « définir, acquérir et développer le niveau d'expertise interne en quantité suffisante pour conserver à la Ville sa maîtrise d'œuvre de tous les projets d'investissement » (Ville de Montréal 2011b, 91).

Afin d'atteindre cet objectif, le Service de l'eau a procédé à l'embauche de plusieurs centaines de personnes. Son personnel est passé de 775,1 année/personne en 2010 à 996,6 année/personne en 2014. Les plus grandes directions, la direction de l'eau potable et la direction de l'eau usée, ont toutes deux augmenté leur personnel. La plus grande croissance relative est toutefois attribuable à la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau (DGSRE), qui a plus que doublé, ainsi qu'à la Direction de la gestion durable de l'eau (DGDE), qui est passée de 16 à 83,2 a/p.

Tableau 4.11 : Évolution du personnel du Service de l'eau 2010-2014 (a/p)

<b>Évolution du personnel du Service de l'eau 2010-2014 (a/p)</b> (Service de l'eau 2010; Ville de Montréal 2011a; Service de l'eau 2012, 2014a; Ville de Montréal 2014; Service de l'eau 2011; Ville de Montréal 2010)					
	2010	2011	2012	2013	2014
Direction principale	6	3	3	3	3
Planification et coordination des travaux	0	10	10	0	0
Administration	19	30	28	46	16
Gestion durable de l'eau	16	26	34	54	83,2
Gestion stratégique des réseaux d'eau	48	61	82	96	101,6
Épuration des eaux usées	307,1	320,1	341,1	346,1	353,4
Eau potable	379	407	406	417	439,4
<b>TOTAL</b>	<b>775,1</b>	<b>857,1</b>	<b>904,1</b>	<b>962,1</b>	<b>996,6</b>

Certains voient donc le scandale des compteurs d'eau comme un événement ayant permis de rebâtir l'expertise interne. « Ça l'a pris un dérapage de cette envergure-là pour se réveiller. Mais des fois il faut un réveil pour que ça reparte dans le bon sens. » Maintenant « on est capable de faire un plan de match beaucoup plus structuré. » Selon un répondant :

C'est arrivé parce qu'on a sous-traité une grosse partie du réseau, qui était le plus gros morceau de loin des infrastructures et que ça l'a dérapé et là on s'est assis et on a dit, [...] si on avait été à l'interne au niveau du *staffing* de l'expertise compétent, est-ce que ça aurait été différent ? Et la réponse c'est : bien oui ! Pas que l'entreprise privée n'était pas compétente, c'est que la Ville n'avait plus ce qu'il fallait pour juger de la valeur technique, sociale, économique même du projet qui leur était proposé, parce qu'ils n'avaient plus l'expertise pour voir. Et en plus de ça, c'était un morceau dans un grand tout. [...] Et on n'avait pourtant pas de plan d'infrastructure parce que ça se vendait mal cette idée-là. Mais ça montrait comment c'était pas pensé globalement. Et ça, ça l'a pris une crise pour dire [...] rétablissez le plan de l'eau. [...] Et ça se sous-traite pas, ça, un plan de l'eau.

D'autres remarquent cependant que cette jeune relève devra acquérir l'expérience sur le terrain : comme on l'a vu, à la fin des années 2000, trois paliers hiérarchiques cumulent à peine cinq ans d'expérience alors que dans les années 1970, un nouvel employé avait un supérieur

hiérarchique pouvant avoir 15 à 29 ans d'expérience. Il y a donc des lacunes que seul le temps saura combler. Selon un consultant, les conditions actuelles rendent difficile la reconstruction de l'expertise interne. Il est difficile d'attirer des professionnels car « pour un professionnel, c'est le défi qu'il n'y a plus. À cause de ce laxisme de l'expertise de la direction, l'intérêt est beaucoup, beaucoup moins là. » Pour attirer des experts et rebâtir, il faudrait aller chercher des gens qui ont de l'expérience et qui sont reconnus, et qui permettraient d'attirer une relève compétente. Ça pourrait prendre cinq ou dix ans, mais « ils ne sont pas partis pour ça ». Les experts ne sont pas attirés parce qu'ils ne sont pas assez payés ou qu'ils ne veulent pas « être noyés dans la grande fonction publique. » Ceux qui dirigent la rénovation des usines, l'agrandissement, la modernisation « tous ceux qui dirigent le projet d'agrandissement et de modernisation des usines d'eau potable actuellement, ils font leur possible là, mais ils ne connaissent rien là-dedans. » Il explique l'importance de l'expertise interne d'une ville dans la relation entre un consultant et son client municipal :

La vocation du privé c'est d'exécuter les tâches, je parle du génie là, de faire évoluer la technologie, d'avoir plusieurs filières puis d'être capable de comparer des technologies qui s'appliquent à l'un et à l'autre, ce qu'une ville ne fait pas. La Ville de Montréal elle opère Montréal, elle n'opère pas Québec ou Laval ou Toronto, évidemment. Donc la connaissance, le transfert de connaissances, est plus difficile à faire. Donc d'où la collaboration du privé. Et la gestion puis la connaissance doit toujours rester au public. Ça ne se peut pas que le client ne sache pas, ne soit pas un spécialiste du traitement de l'eau à Montréal. Ça ne se peut pas qu'il dépende de moi ou de n'importe quel autre exploitant ou bureau d'ingénieur... ça ne se peut pas que tu parles à ton client et qu'il ne sache pas de quoi tu parles. Ça n'a pas de bon sens. Ça ne veut pas dire que parce qu'il est un spécialiste il doit le faire lui-même. Ça veut dire qu'il doit le gérer et le diriger. C'est lui qui doit décider si on fait, compte tenu de la réglementation qui évolue, puis si on applique telle et telle technologie, est-ce qu'on essaye oui ou non, est-ce qu'elle a fait ses preuves, puis là il parle au privé mais la décision il faut que ce soit lui. [...] Ça, c'est la pratique là ce que je dis !

### 4.2.3. La qualification des travailleurs

Des travailleurs qualifiés contribuent à l'expertise interne. Selon un expert, les employés doivent être valorisés dans leur travail et comprendre l'importance de ce travail pour la santé et la sécurité des citoyens. « Il faut qu'ils soient fiers, il faut qu'ils soient bons, il faut qu'on se fie sur eux autres. Plus ils sont bons, moins qu'on a besoin de compléter à l'extérieur et plus l'information reste dans l'entreprise qui est la municipalité finalement. »

Dans les années 1970, les travailleurs passaient des examens de compétences. Selon un ingénieur, « actuellement dans un arrondissement type les employés d'aqueduc et d'égout je les mettrais au défi de passer un examen que les gens des années 1970 passaient, parce qu'ils passaient des examens de compétence. »

La mise à jour du RQEP a été l'occasion de mettre en place, en plus de nouvelles normes physico-chimiques, une exigence de qualification pour les opérateurs. La Chaire en Eau potable de Polytechnique, notamment, a demandé à ce que la formation soit obligatoire pour tous les opérateurs. Selon un expert :

On avait un problème au Québec parce que nos usines étaient pleines de gens qui étaient arrivés par la bande. Ils étaient électriciens au début et là un moment donné il y avait un poste en eau, ils ont postulé et ils devenaient spécialistes d'eau. Ça n'a pas d'allure ! Tu peux pas faire ça, alors Québec a reconnu ça et il a dit... on va [former les] opérateurs en place, on va pas les mettre dehors là, on va essayer d'aider à les former [...] avec une formation plus légère parce qu'ils [...] ont une certaine expertise parce qu'ils sont sur la job depuis un bout de temps, donc partir d'une pompe, ils ont pas besoin de l'apprendre dans un livre, ils l'ont fait. Mais c'était [...] 10 %, même pas de la formation typique d'un exploitateur, d'un opérateur normal, on va faire ça pendant deux, trois ans, le temps qu'on les forme. Le problème c'est qu'ils ont continué à faire ça. Alors maintenant quand un petit gars sort du CÉGEP, il a deux choix : de se faire embaucher, de rentrer et là d'apprendre sa job avec la formation raccourcie qui a été faite pour le monsieur qui était là depuis 25 ans.

Monique Henry, du Cégep Saint-Laurent, dénonce aussi le fait que la formation d'Emploi Québec continue d'être utilisée. Selon elle, « nous diplômons amplement de personnes dans le domaine pour l'instant. Du moins, le nombre est largement suffisant pour ne pas avoir à recourir à une formation de 186 heures comme la formation P-5 offerte par Emploi-Québec » (Dumouchel 2007b).

Même si au Québec le réseau de l'éducation offre depuis plusieurs décennies des programmes de formation professionnelle et technique en traitement de l'eau, qu'elle soit potable, usée ou industrielle, il reste que peu de personnes ayant complété ce genre de formation occupent des postes visés par la nouvelle exigence réglementaire. [...] Pour que les travailleurs visés se conforment à cette exigence, Emploi-Québec a mis sur pied un programme de qualification qui leur est expressément destiné. [...] Emploi-Québec a mis au point ce programme selon la formule du compagnonnage. Le programme offre des catégories de certificats établies en fonction des principaux types d'équipements dont s'occupent les travailleurs visés. Le programme d'Emploi-Québec, disponible dans l'ensemble des régions du Québec depuis l'été 2003, a permis aux opérateurs municipaux non diplômés d'obtenir une attestation ou un certificat reconnu, un moyen de faire reconnaître leur compétence compte tenu de la nouvelle exigence. (Mulcair 2006)

#### **4.2.4. Le développement de l'expertise en réhabilitation de conduites**

Selon un gestionnaire, c'est suite à l'incident sur Pie-IX que quelqu'un a développé, en 2006, une nouvelle technologie d'auscultation des conduites en temps réel. Il s'agit d'un câble de fibre optique orné d'un parachute qui circule dans une canalisation et qui permet d'entendre quand un câble se brise (« *bing!* »), en plus de le localiser. Cela peut permettre d'intervenir sur une conduite de manière préventive. Un autre gestionnaire mentionne lui aussi l'expertise développée à Montréal en lien avec ce type de conduite :

C'est nous-autres à Montréal, avec notre laboratoire, des gens qui étaient là qui étaient compétents, puis nos ingénieurs puis tout ça, creuser, essayer toutes sortes d'affaires. De trouver le pourquoi puis le comment. [...] L'État de la Floride appelle couramment à Montréal pour avoir des nouvelles sur le CL-301, ils ont le même problème. Chicago. Peoria. Boston. Il y a des tas de villes qui savent que Montréal fait de la recherche là-dessus. Eux-autres au lieu d'en faire là-dessus, ils nous appellent.

#### 4.2.5. La transmission des connaissances

Les entretiens avec des gestionnaires nous indiquent que des connaissances importantes n'ont pas été transmises, et ce même si elles existaient physiquement. En effet, pour être utiles et mobilisables, il ne suffit pas que des documents existent; encore faut-il savoir qu'ils existent et savoir où les trouver. Avec l'attrition au cours des années, de moins en moins de personnes avaient l'information nécessaire pour utiliser ces ressources. D'autre part, les réorganisations de l'espace de travail avec les fusions et défusions ont empiré cette situation.

Les nouvelles technologies et les outils utilisés aujourd'hui privent les employés de l'accès facile à une quantité importante de connaissances et d'informations historiques qui existent pourtant. Comme nous l'indique un gestionnaire, « il y a maintenant beaucoup de gens qui, de bonne foi, ne savent pas qu'il y a des références qui existent. » Certains employés plus jeunes « n'aiment pas ouvrir des tiroirs » ou n'ont pas le réflexe de le faire, mais il y a aussi eu une mauvaise gestion des archives pour que la transmission se fasse à la relève.

Le départ de l'édifice Viger en 2005, à l'époque des défusions, en est un exemple. Des archives se trouvaient dans ce bâtiment et un ingénieur raconte :

Je me suis promené dans les étages à l'époque où nous quittions l'immeuble et j'ai trouvé des documents authentiques de 1850, des plans tel-que-construit datant de 1930, des perles, des œuvres d'art, des documents techniques d'une grande importance. Tout cela traînait sur les tablettes quand les gens quittaient. Des filières complètes de papier, de feuilles jaunes, avec des adresses, etc.

Les employés n'avaient pas l'espace nécessaire dans leurs bureaux pour garder des pièces techniques de référence ou des documents d'archives. Il n'était pas non plus intéressant de procéder à la numérisation de tant de documents. L'archivage s'est mal fait, rapidement et sans contrôle. Une partie des archives « semi-actives » de la Ville a ainsi séjourné durant plusieurs années dans l'immense sous-sol de l'usine de filtration Charles-J. Des Bailleurs avant d'être déléguée à une firme externe. Un ingénieur explique qu' « il y a une partie importante de la mémoire de la Ville qui était enfouie là [dans l'usine], et personne ne le savait. » Non seulement les employés ne savaient pas qu'il y avait là des ressources, mais l'entreposage et le classement ne permettaient pas de bien s'y retrouver. Quelques personnes débrouillardes

s'arrangeaient avec un cadre de l'usine pour aller ranger des choses au sous-sol : « avec de la peinture, [l'employé] traçait un enclos sur le plancher. Il savait qu'à cause de la couleur, ce qui était là, c'était à lui. »

Dans la vague des fusions et défusions municipales au cours des années 2000, beaucoup d'espace a été libéré pour faire place aux nouveaux bureaux d'arrondissements, salles de conférence, salles de conseils, etc. Selon un ingénieur, il s'agit souvent « d'espaces qui en d'autre temps étaient utilisés pour travailler. » Les budgets n'étaient pas disponibles pour maintenir un système de références qui permette le transfert de ces connaissances techniques. « Quand les gens qui l'opéraient étaient là, il n'y en avait pas de problème. C'est comme l'état des chaussées, l'état du réseau, il n'y en a pas de problème quand quelqu'un connaît tout. Mais maintenant, ceux qui connaissaient tout ne sont plus là. »

Un ingénieur se souvient d'une réunion lors de laquelle il a constaté qu'il était le seul à connaître l'existence de documents précisant pour chaque rue et chaque adresse civique des détails de nature technique qui permettraient de résoudre un problème urgent. En plus de connaître l'existence des documents, il savait exactement à quel agent technique il devait s'adresser pour obtenir rapidement l'information nécessaire. Il affirme que dans les années 1970 « je n'étais pas tout seul, on était peut-être 25 ingénieurs qui faisaient ça. Mais là j'étais surpris de voir que tout à coup il n'y avait plus personne qui savait rien, rien, rien. »

L'attrition et les réorganisations ne facilitent pas la transmission des connaissances tacites. Il est difficile de transmettre ses connaissances, comme nous l'expliquent des ingénieurs :

Je me rends compte que mon expertise, il y a beaucoup de choses que j'avais montré à des techniciens il y a six, sept ans puis là je suis en train de... je suis encore en train de refaire les mêmes leçons parce que ça s'est perdu parce que les gens se déplacent ou les structures changent ou... Et moi je pense qu'on fait des changements de structure mais sans s'inquiéter de ce qui se passe en-dessous, on s'imagine que tout continue en-dessous.

Je suis parti du service de l'eau du jour au lendemain, [...] et j'étais unique. [...] Le travail que j'ai fait pendant six ans où toutes les connaissances, où tous les plans, où

toute l'information que j'ai en tête est encore là dans ma tête, plus tout le disque dur et toute l'information... C'est sûr que l'information est toute disponible encore mais je veux dire... Toutes les analyses, les constats, les théories que j'ai élaborées, que je disais... je vais faire ça ou je vais faire ci, je veux dire... c'est pas tout sur papier ça.

J'ai des gens avec moi, des jeunes ingénieurs et moi je suis le genre que je donne tout, je vais donner toute l'information alors j'espère... je l'ai toujours fait d'ailleurs alors... Ça va probablement être comme ça indirectement là que l'information va se transférer. Mais j'ai pas... je suis pas rendu à... il me reste cinq ans mettons à ma retraite mais je suis trop occupé à travailler pour penser à comment que je vais transférer l'information.

La fusion municipale, quant à elle, a eu des effets mitigés en matière de transmission des connaissances: une collaboration accrue entre les employés des anciennes municipalités, mais aussi, pour certaines d'entre elles, un nivellement vers le bas (Trent 2012). Un participant à l'étude de CFC notait : « nous sentons que nous sommes en train de niveler par le bas nos exigences et nos attentes face à la qualité de la gestion de l'eau ; nous sentons que nos acquis s'effritent » (CFC 2003, 14 des annexes).

#### **4.2.6. La méconnaissance des infrastructures**

L'attrition du personnel et l'arrêt des opérations préventives régulières durant plusieurs années a également mené à une situation où l'état et la localisation des infrastructures sont mal connus par l'organisation. Cela se manifeste notamment par le retard dans la numérisation des données techniques ou encore par la sous-évaluation répétitive des besoins en investissements. Ceux-ci étaient évalués à 200 millions de dollars par année en 2003, et en 2011, ce montant avait doublé, notamment à cause de la méconnaissance de l'état du réseau d'égout (Ville de Montréal 2011c). Dans son *Plan de redressement des infrastructures liées à l'eau*, en 2005, Montréal identifie comme un problème critique « sa connaissance insuffisante des données techniques et financières nécessaires à une gestion adéquate de l'eau, insuffisance qui s'avérait doublée d'une mauvaise gestion des faits qu'elle connaissait. » La Ville souhaite donc « se donner les moyens d'acquérir la maîtrise complète et permanente de l'information relative à toutes les facettes de ses services d'eau » (Ville de Montréal 2005b, 4.4).

Pourtant, au cours des années 1990 et au début des années 2000, les études se sont multipliées afin de dresser, justement, le bilan de l'état des infrastructures souterraines et des besoins en matière de gestion de l'eau. Par manque d'information précise, les études ont cependant été réalisées principalement sur la base de données théoriques ou partielles, variables d'une municipalité et d'un arrondissement à l'autre.

La négligence de l'entretien des infrastructures et la perte d'expertise sont liées et il est parfois difficile d'en distinguer les conséquences. Un entretien régulier permet d'assurer une connaissance de l'état réel des infrastructures par l'acquisition de données sur le terrain. De plus, il permet de maintenir la connaissance opérationnelle. Par exemple, l'entretien préventif qui était réalisé de manière régulière avant 1979 incluait l'opération des vannes sur le réseau d'aqueduc. Pour ce faire, la Ville comptait parmi ses employés des opérateurs de vanne. N'étant plus entretenues régulièrement durant plusieurs années, les vannes se sont corrodées et sont devenues plus difficiles à manœuvrer. Elles ont donc tendance à briser lorsqu'on tente de les fermer pour effectuer des travaux sur une conduite. L'incompétence des employés en matière d'opération de vannes est aussi en cause, puisque la procédure nécessite certaines connaissances techniques qui se sont perdues. Un ingénieur explique : « ouvrir et fermer une vanne principale c'est complexe, ça demande des connaissances. Je suis certain qu'aujourd'hui dans une année il y a plus de vannes principales brisées par manœuvre d'employé qu'il y en avait dans [les années 1970]. »

La Division de l'eau a tenté de rebâtir l'expertise vanne et d'en démontrer la nécessité au SITE. Un ingénieur raconte :

[Nous avons] recréé un moment donné une équipe spécialisée [...] de réparateurs de vannes pour reformer les gens, recréer la spécialité, la confrérie des opérateurs de vannes, acheter des véhicules équipés spécifiquement pour ça. [...] Mais évidemment c'est un groupe tellement restreint, puis avec 25 ans de retard à reprendre là. Ça fait qu'on s'est attaqués aux vannes qui étaient les plus stratégiques, soit qu'elles étaient brisées ou soit qu'elles étaient impliquées dans un futur très proche de travaux majeurs de réfection de conduites principales, à ce moment-là on mettait celles-là en ordre. [...] Mais c'était quand même un peu trop peu trop tard là. Mais on a quand même

commencé des choses qui ont donné aux gens comme M. Provost, qui était notre patron à l'époque, une démonstration pratique de la nécessité. Tu sais au-delà juste du discours « ça nous prendrait ci, ça nous prendrait ça » mais là tu sais, on leur montrait des pièces de vannes là plus grand que la table ici là, des portes qui ont 5 pieds, 6 pieds, des vannes de 60 pouces on en a fait pas mal, 72 pouces, 84 pouces, [...] c'est quasiment un pied d'épais en acier là. C'est des monstres puis ça résiste à des coups de bélier effrayants.

Les différents rapports réalisés au début des années 2000 ont tous souligné le manque de données sur les infrastructures, particulièrement sur les conduites d'aqueduc et d'égouts. On connaissait les matériaux utilisés et les années de construction, mais l'état réel des infrastructures dépend de nombreux autres facteurs. Comme l'explique un gestionnaire :

Un moment donné ça construisait et ça construisait vite alors les fondements en-dessous des conduites ont été posés de façon moins rigoureuse. Si c'est moins *steady* en-dessous, la conduite pète plus aussi là, c'est tout ça. Mais à Montréal c'était connu mais c'était pas bien documenté. En fait, jusqu'à l'an dernier on n'avait pas les taux de fuites par secteur, on n'avait pas les taux de bris par secteur, on avait une idée mais c'était pas consolidé. [...] Quels sont les secteurs chauds et dans les secteurs chauds, on peut voir c'est quoi le matériau. Alors maintenant ils ont des statistiques qui sont utilisées non seulement pour l'évaluation des coûts de remplacement, mais surtout pour la priorité d'intervention. Quand ils décident où je vais mettre mon 300 millions cette année, bien ils tiennent beaucoup, beaucoup compte de ça et c'est une bonne affaire.

Connaître les vulnérabilités du réseau permet de prioriser les interventions et les investissements à réaliser. Un expert explique l'importance de l'expertise interne acquise par la collecte d'information sur le terrain :

Alors là Chantale [Morissette] elle a sa base de données qu'elle a monté là-dessus et c'est un bel exemple de pourquoi la Ville doit développer son expertise interne. Ça pourrait être donné à contrat, [...] mais par expérience, la connaissance... comme dans les usines, la connaissance du réseau c'est le col bleu qui répare, c'est le gars qui a posé pour la Ville, fusionnée, défusionnée selon le cas et lui il le sait dans quel secteur il y a du plomb, dans quel secteur la fonte elle pète tout le temps et il sait pourquoi l'assise

est pas bonne. Alors si c'est pas jusqu'à un certain point gardé dans la Ville, la capacité qu'on a de garder cette information-là et l'utiliser, elle est perdue et là... Là ça coûte bien plus cher payer pour le faire faire par quelqu'un d'autre que de le savoir nous-mêmes.

Malgré l'élaboration de plans d'intervention (PI) par les arrondissements et la DGSRE, obligatoires pour accéder aux subventions provinciales depuis 2002, le Vérificateur général affirmait en 2013 que de nombreuses lacunes persistent dans l'acquisition des données.

Les conséquences d'une négligence dans la mise à jour des données se répercutent directement sur la fiabilité et la complétude du portrait de l'état des actifs. La non disponibilité d'un portrait complet de l'état des actifs peut entraîner de mauvaises prises de décisions, notamment au moment du choix et de la priorisation des interventions. Nous sommes d'avis que des efforts de sensibilisation accrus devront être entrepris auprès des arrondissements pour qu'ils procèdent à la saisie des informations requises à l'aide des outils institutionnels. (VGVM 2013, 192)

Pour être en mesure de déterminer et de prioriser les interventions, il faut d'abord connaître l'état de l'ensemble des éléments d'actif. Or, cet état n'est pas connu avec précision, car, pour la plupart des conduites, des inspections restent à réaliser. De ce fait, la priorisation établie dans le PI se serait avérée tout autre si l'ensemble des données d'état avait été complet. (VGVM2013, 199)

Malgré l'existence du PI et des ententes de partenariat [avec les arrondissements] ainsi que des efforts déployés par la DGSRE pour réaliser un suivi sur les activités d'entretien par le biais d'un tableau des cibles, la connaissance de l'état des actifs ne permet actuellement pas la priorisation des interventions, aussi bien pour les interventions de réhabilitation ou de reconstruction que pour celles liées à l'entretien. Par conséquent, la détermination des interventions et la planification des priorités ne sont pas réalisées selon une stratégie globale d'intervention. (VGVM 2013, 200)

Par ailleurs, le Vérificateur général a aussi identifié de nombreuses limites à la mise en œuvre des PI, puisque les projets inscrits dans les ententes de partenariat avec les arrondissements, et

ceux qui sont réalisés, dépendent souvent d'autres facteurs tels que les urgences, les travaux de voirie, les grands projets urbains priorisés par les instances, ou encore le développement immobilier.

Le PI devait être un outil permettant de déterminer les interventions potentielles à réaliser selon un ordre de priorité. Or, nos travaux de vérification nous ont démontré que, au moment de sélectionner les projets à inscrire dans les ententes de partenariat, les gestionnaires n'utilisent pas systématiquement le PI des arrondissements concernés, puisque plusieurs projets retenus ne s'y trouvent pas. D'ailleurs, des travaux majeurs ont dû être réalisés alors qu'ils n'avaient pas été retenus par le PI ou par le processus de la DGSRE. De plus, pour les projets retenus dans les ententes de partenariat et figurant au PI, ceux-ci n'ont pas été choisis selon l'ordre de priorité établi dans le PI, car cet ordre n'est pas exact en raison des inspections non complétées et du manque de rigueur dans la saisie des données par certains arrondissements. (VGVM 2013, 216)

#### **4.3. Relation entre contrôle politique et autonomie professionnelle**

Les événements que nous avons identifiés plus haut nous permettent d'analyser la relation de entre le contrôle politique et l'autonomie professionnelle, à l'aide du concept d'interface politico-administrative.

Tableau 4.12 : Événements et relations entre élus et gestionnaires

Événements	Relations entre élus et gestionnaires
1979: Fusion du Service de l'aqueduc avec trois autres services au sein du nouveau Service des travaux publics.	Les gestionnaires se conforment aux exigences politiques de rationalisation mais expriment leur préoccupation quant à une bonne gestion.
1997: la station d'épuration de la CUM met sur pied des initiatives de réduction de la consommation d'eau potable.	Cette initiative constitue le début de l'émergence de la « vision globale et autonome » des gestionnaires, ainsi qu'un début de prise de conscience du mauvais état des infrastructures.
2001: Révision du Règlement sur la qualité de l'eau potable (RQEP) par le gouvernement québécois.	Les gestionnaires influencent le RQEP afin de dépolitiser certains aspects de la gestion de l'eau au niveau local, qui deviennent des exigences de Québec envers les municipalités.
2001: La fusion municipale et le Groupe de travail sur les infrastructures urbaines (GTIU).	Les gestionnaires profitent de la transition vers la nouvelle Ville et l'absence d'élus locaux en poste pour expliciter et promouvoir leur vision d'une gestion de l'eau intégrée et autonome. Le GTIU sera suivi d'un comité de pilotage politico-administratif et d'autres comités <i>ad-hoc</i> .
2002 (13 août): Important bris de conduite sur le boulevard Pie-IX.	Prise de conscience des élus et des citoyens sur l'état des infrastructures.
2003: Création du fonds de l'eau	Le fonds procure une autonomie plus grande au service de l'eau. Le « 40 % de fuites » devient le symbole de la dégradation des infrastructures montréalaise.
2009: Scandale des compteurs d'eau et création du Service de l'eau	Création du Service de l'eau, contrôle plus direct par la DG et moins d'intermédiaires. L'eau est donc moins « diluée » parmi d'autres services.

Dans l'ensemble, les composantes principales des relations entre élus et gestionnaires dans la gestion de l'eau à Montréal sont :

- la prépondérance accordée par les gestionnaires aux normes professionnelles et à leur conception du service public par rapport au contrôle politique;
- la recherche d'autonomie de gestion;
- la difficulté d'assurer un contrôle politique;
- l'importance de la transmission d'information aux élus.

#### **4.3.1. La prépondérance accordée par les gestionnaires aux normes professionnelles et à la conception du service public par rapport au contrôle politique**

Le rapport de l'ingénieur Théberge, suite à la restructuration de 1979, présente un long plaidoyer justifiant l'importance des programmes d'inspection, d'entretien préventif et de réparation, notamment le dépistage de fuites d'eau et la connaissance de l'état du réseau comme éléments essentiels à une bonne gestion. Il affirme toutefois, en conformité avec la nouvelle politique, qu' « à tous ces programmes se grefferont inévitablement des études visant à rationaliser nos ressources humaines et matérielles » (Ville de Montréal 1981, 90). On perçoit donc la tension entre les préoccupations de l'ingénieur gestionnaire d'un nouveau service qu'il souhaite techniquement performant et le souci de se conformer aux nouvelles exigences politiques de rationalisation des ressources.

Les écrits sur l'interface politico-administrative ont documenté le fait que les gestionnaires publics font face à une tension entre différentes sources légitimes d'exigences (Romzek et Ingraham 2000), notamment la conformité aux directives politiques, l'intégrité professionnelle et leur propre idéal du service public (Svara 2001, 176). Divay et Mazouz (2008) affirment que « la pratique de l'interface entre son organisation hiérarchique, relevant d'une autorité politique, et les réseaux de partenaires est pour le stratège public local un exercice périlleux, sous tension permanente d'écartèlement, et la loyauté organisationnelle l'oblige à beaucoup de diplomatie » (Divay et Mazouz 2008, 354).

En 2001, la révision du RQEP a été une occasion pour les gestionnaires de fixer les résultats à atteindre selon des normes législatives toujours plus précises basées sur les règles de l'art du métier, les critères techniques et les meilleures pratiques reconnues par les associations professionnelles nationales et internationales. Pour ce faire, les gestionnaires ont agi de manière stratégique pour influencer les décisions, par exemple en rencontrant les décideurs sans suivre la hiérarchie formelle et en lançant des démarches parallèles auprès de différentes instances, allant jusqu'à rencontrer directement les élus provinciaux. L'appartenance des gestionnaires à des associations et ordres professionnels, ainsi que leur collaboration avec les milieux scientifiques comme la Chaire en eau potable de Polytechnique, ont été des sources de crédibilité additionnelle dans leurs démarches. C'est ainsi que la clause du RQEP exigeant une

formation reconnue pour les opérateurs a été influencée par des gestionnaires de Montréal (Dumouchel 2014, 2006).

Selon un gestionnaire que nous avons rencontré, lors de la révision du RQEP, les fonctionnaires provinciaux avaient eux aussi de la difficulté à « vendre [l'idée] à leurs élus » et que donc « de temps en temps on rencontrait les élus provinciaux. » Si la collaboration avec le milieu scientifique a été utile, il en va de même de la participation à des regroupements professionnels nationaux et internationaux, puisque ces derniers encouragent eux aussi les meilleures pratiques reconnues par les experts et sont une source de crédibilité technique additionnelle. Robert Millette, ingénieur aux usines de production d'eau potable depuis 1986, explique ainsi que « vers la fin des années 1990, j'étais responsable du comité technique sur la qualité de l'eau du Réseau environnement. Nous avons fait beaucoup de représentations auprès du ministère pour moderniser le règlement qui datait de 1984, ce que nous avons réussi après les événements de Walkerton » (Dumouchel 2014).

L'instauration de contraintes réglementaires émanant des paliers supérieurs de gouvernement, comme ce fut le cas pour le RQEP, a été un moyen pour les gestionnaires d'accroître leur marge de manœuvre locale. Ils sont favorables à ce que le gouvernement provincial impose aux municipalités une augmentation des revenus de l'eau, par exemple en octroyant des subventions conditionnelles à l'autofinancement, ou encore, à ce qu'il exige un niveau minimal annuel de renouvellement des infrastructures, comme le fait la province de l'Ontario. Pour les gestionnaires, de telles mesures imposées par Québec voudraient dire « que je peux aller voir mon maire puis lui dire *regardez c'est une exigence provinciale, il faut que je le fasse*. Ça fait que si un jour dans une élection le maire qui arrive là ça ne l'intéresse pas, bien c'est une loi provinciale, je ne peux pas la contrecarrer. » Selon un expert, « la seule façon de faire que ça soit politiquement viable, c'est de l'obliger. [...] Mais si on n'a pas ça, de laisser ça à l'arbitrage de l'électorat là, c'est difficile un petit peu. »

Les gestionnaires ont aussi leur propre vision du service public idéal. Certains sont non seulement passionnés de leur métier, mais aussi de leur communauté. Un gestionnaire exprime ainsi ce sentiment :

Moi je suis montréalais, je suis né à Montréal, je suis baptisé à Montréal, je suis vacciné à Montréal, puis j'ai étudié à Montréal. Ma grand-mère paye des taxes, mes oncles payent des taxes. [...] Puis ma grand-mère a toujours aimé la vie municipale politique, elle avait des opinions sur les maires, crois-moi ! Qu'elle me dise « *toi le fonctionnaire, je paye ton salaire, j'espère que tu fais une bonne job.* » [...] C'est ma motivation, [...] ma famille reste en ville, puis ils payent mon salaire.

Les employés municipaux travaillent au sein de leur communauté. Il s'agit là d'une distinction avec les gouvernements supérieurs où, selon Aberbach *et al.* (1981, 241), « peu de fonctionnaires arborent la passion, la conviction, et même l'occasionnelle vision du politicien typique. » Selon Gibert (1986, 97), il existe pour les fonctionnaires « un conflit de rôle entre le citoyen et le producteur, dès l'instant où la finalité des organisations publiques est extravertie et concerne des états du monde auxquels chacun est sensible. L'interprétation de cette finalité en termes de grands objectifs ne peut laisser indifférents ceux que leur travail rend plus sensibles encore. » Bref, il est compréhensible qu'une conception de la ville ou de la société cherche à se manifester dans le travail lorsque ce même travail influence directement l'évolution de la ville ou de la société (Gibert 1986, 98).

L'idéal de service public des ingénieurs que nous avons rencontrés est fondé notamment sur le prestige associé au métier d'ingénieur avant les années 1980 (R. Gagnon et Ross 1991). Ils sont conscients de l'importance de leur double mission d'assurer un service de qualité tout en préservant un bien collectif dont ils ont hérité de leurs prédécesseurs.

Les écrits sur l'interface politico-administrative soulignent que les fonctionnaires cherchent à préserver le consensus interne et à éloigner les politiciens des affaires quotidiennes. « Toute interférence des politiciens ne peut que leur causer des problèmes et rendre la vie des administrateurs encore plus difficile » (K. M. Hansen et Ejersbo 2002, 740). Les fonctionnaires essaient donc de se créer une sphère d'action, à l'instar des zones d'incertitudes de Crozier (Crozier 1963; Crozier et Friedberg 1977), à l'intérieur de laquelle ils peuvent agir indépendamment du politique. Contrairement aux élus, ils seront les initiateurs des politiques publiques « particulièrement en ce qui concerne les objectifs et les approches à long terme » (Svara 1998, 57). L'absence de vision politique claire pour la gestion de l'eau à Montréal (VGVM 2013) contribue à ce que les gestionnaires se réfèrent presque exclusivement à « la littérature

spécialisée universellement reconnue concernant les règles de l'art en matière de gestion de l'eau » (Ville de Montréal 2011b, 49) ainsi qu'à leur propre idéal de ce service.

#### **4.3.2. La recherche d'autonomie de gestion**

Nos données montrent que les gestionnaires souhaitent dépolitiser la gestion de l'eau, et particulièrement la planification des investissements pour lesquels ils dépendent de la planification municipale. Ils veulent fixer les résultats à atteindre selon des normes réglementaires toujours plus précises et les règles de l'art du métier, c'est-à-dire gérer l'activité « eau » par la formalisation, les critères techniques, les pratiques exemplaires reconnues par les associations professionnelles nationales et internationales, ainsi que l'autofinancement fondé sur les coûts. Devant les besoins d'investissement, les budgets locaux limités et la difficulté politique de relever les taxes ou d'imposer des tarifs, ils considèrent qu'une organisation de l'eau autonome serait la meilleure façon d'exercer leur métier, de fournir un service adéquat aux citoyens et de préserver les infrastructures. Les gestionnaires ont notamment explicité cette vision en 2001, dans leur proposition d'une entreprise publique locale responsable de la gestion de l'eau sur l'ensemble de l'île.

La difficulté pour la Ville de Montréal de gérer adéquatement les infrastructures, c'est-à-dire d'en assurer la pérennité et la fiabilité à long terme, a pour corolaire un désir de « dépolitisation » de la part des gestionnaires, qui considèrent presque unanimement le processus politique et administratif comme une contrainte à éviter si possible. La situation montréalaise n'est donc pas caractérisée par une complémentarité politico-administrative, selon laquelle les gestionnaires contribuent à renforcer la démocratie, alors que les élus contribuent à soutenir le professionnalisme de la fonction publique (Svara 1998, 57).

Selon bien des gestionnaires, les élus sont « terriblement confrontés à leur population qui veut des terrains de jeux, la piscine ouverte plus tard, [...] et ils font ces arbitrages-là. Il faut leur enlever une obligation de faire de tels arbitrages, ça n'a pas d'allure. » Un autre exprime ici la même idée :

Le problème [des infrastructures] est laissé aux municipalités avec des élus qui pensent à se faire réélire. Ce qui est légitime [...]. Et eux-autres sont contraints, puis [...] ils ont

des besoins dans la voirie, les nids de poules, les bibliothèques, les immeubles, tout. [...] Et c'est pour ça que je dis, continuellement, qu'il faut séparer ça. Il faut séparer ça ! Il ne faut pas avoir cette contrainte-là, de l'eau avec le reste, puis de se mélanger là-dedans.

Selon le Service de l'eau, « les deux principaux obstacles actuels à la fourniture permanente d'eau potable concernent le financement adéquat et stable des activités et des projets ainsi que la capacité technique et organisationnelle de les réaliser (le taux de réalisation) » (Service de l'eau 2014b). Pour les gestionnaires, une autonomie face au politique permettrait d'avoir un plan de financement indépendant des budgets municipaux, sur un horizon allant bien au-delà des mandats des élus: « il faut que tes revenus soient constants. Il ne faut pas que dans l'eau tu *questionnes* ça. Tu travailles à diminuer tes coûts et il faut que la productivité soit bonne, il faut gérer cela adéquatement. Mais il faut que tu arrêtes les élus de dire *on n'a pas d'argent cette année*. » Une autonomie accrue leur permettrait aussi de contrôler les opérations sur l'ensemble du réseau technique sans devoir tenir compte des multiples frontières administratives et décisionnelles, et d'avoir leur propre gestion du personnel et des contrats.

La vision des gestionnaires pour une gestion globale et autonome des services d'eau a émergée plus précisément au cours des années 1990 au sein de la station d'épuration, dont les opérations relevaient alors de la CUM. La fusion municipale de 2001 et l'intégration des activités de la CUM au sein de la nouvelle Ville de Montréal a donné l'occasion à quelques gestionnaires, notamment l'ancien directeur de la station d'épuration Réjean Levesque, de se réunir au sein du GTIU. Le GTIU avait pour mandat de proposer un modèle de gestion de l'eau pour la nouvelle Ville. La proposition des gestionnaires, présentée au comité de transition en juillet 2001, visait à « détacher, administrativement et institutionnellement, la gestion de l'eau des autres fonctions municipales » (GTIU 2001) et à intégrer au sein d'un organisme public autonome toutes les activités de production, de distribution et d'épuration qui étaient jusqu'alors divisées. Le financement basé sur les coûts réels ainsi que les ressources humaines seraient gérées par l'organisme.

Se retrouvant durant quelques mois dans les limbes administratives, c'est-à-dire sans élus locaux en poste, les gestionnaires ont saisi l'occasion et tenté de dépolitiser la gestion de l'eau à Montréal. Un gestionnaire décrit ainsi le flou politique lors de la transition : « Pendant la

transition, donc, on ne peut pas se rattacher à... à part de notre présidente de la CUM, qui va disparaître elle aussi. On est un peu des orphelins, on est dans les limbes. Mais tantôt on va se réintégrer dans une nouvelle organisation. » Le rapport du GTIU proposait de mettre en place une organisation autonome de l'eau alors que « pendant une courte période, allant de l'automne 2001 aux premiers mois de 2002, il s'ouvrira une *fenêtre stratégique* où il sera politiquement possible de déclencher de manière irréversible la dynamique proposée » (GTIU 2001).

À la même période, le syndicat professionnel des ingénieurs de la Ville de Montréal et de la CUM avait déposé un mémoire au comité de transition, présentant sensiblement les mêmes idées que le GTIU, notamment la tarification de l'eau :

Afin d'assurer à la nouvelle Ville de Montréal la pérennité de ses infrastructures relatives à l'eau, il apparaît concevable de continuer à recourir à la taxation foncière. Toutefois, ce mode de financement s'est avéré jusqu'ici peu efficace, puisque les autorités municipales conservent une discrétion totale sur l'emploi de tels revenus. Elles finissent par les affecter à d'autres projets, compte tenu des contraintes qu'elles vivent dans l'administration quotidienne de la ville.

Selon de nombreux intervenants, la situation actuelle pourrait être grandement améliorée en ayant recours à la tarification de l'eau et en dédiant la totalité des fonds ainsi perçus à la gestion des infrastructures. (SPIVMCUM - Syndicat professionnel des ingénieurs de la Ville de Montréal et de la Communauté urbaine de Montréal 2001, 12)

Lors des rencontres du GTIU, selon un ingénieur, « il n'y avait pas d'élus, il n'y avait pas de patrons, il y avait juste des gars de l'eau puis d'égouts. » Il y a rapidement eu consensus entre les employés des divers services d'eau qui vivaient tous chacun de leur côté sensiblement les mêmes problèmes et défis. Selon un gestionnaire :

Le personnel technique, quand on a vu en se mettant ensemble qu'on se comprenait, qu'on pouvait s'aider, puis que ça allait coûter moins cher, parce qu'on était capable de faire bien des choses à l'interne, on s'est tout de suite associés. Puis on savait qu'il fallait que le béton prenne vite parce qu'on voulait influencer nos élus. Mais nos élus, nous autres, là, regarde, ce n'était pas ça pantoute... c'était euh... la fierté à St-Glinglin puis la fierté à St-Glinglin puis *I'm sorry I don't speak French*. C'est ça qui a gagné. [...] C'étaient

des dispositions fantastiques pour créer un service de l'eau global. Mais, politiquement, ce n'était pas prêt.

Et quant aux défusions, elles se sont faites, selon les gestionnaires, sans aucun égard pour la bonne gestion des affaires municipales. Le personnel technique des villes reconstituées a cessé de communiquer régulièrement avec les employés de la Ville de Montréal, ce qui serait selon un ingénieur les conséquences d'une « compétition entretenue par le politique. »

La mise en place du fonds de l'eau en 2003 a permis à la Division de l'eau d'acquérir une marge de manœuvre plus grande face au politique, en diminuant la compétition pour les ressources avec les autres services municipaux et en permettant de prévoir à plus long terme. Le fonds de l'eau a notamment permis l'embauche de personnel alors que les mesures à la Ville de Montréal étaient plutôt à la rationalisation. Un gestionnaire explique :

Il n'y a pas de compétition là, je ne compétitionne pas avec les festivals là, c'est de l'eau juste pour l'eau. Mais je sais qu'en faisant ça je me suis fait des ennemis au niveau politique. Parce que le fonds consolidé est plus petit. Vous savez, un politicien doit se faire élire, c'est la force, c'est la faiblesse, de notre vie publique. Quatre ans c'est court. À tous les quatre ans il faut que tu gagnes quelque chose. T'offres quelque chose, tu donnes quelque chose. C'est-tu toujours quelque chose qui est nécessaire ? De base ?

[...]

Le défi est toujours le même : on n'a jamais manqué d'argent, mais si on réalise ce qu'il faut qu'on réalise pour les trois prochaines années, la réserve qu'on a dans l'eau qui est autour de 160 millions, ok, il n'y en a plus. [...] L'eau il faut toujours que tu vois ça sur une base de 10 ans, minimum. Il faut toujours que ton plan de financement soit orienté là-dessus. Et tu peux pas amener tes élus à se questionner sur « *ah non, on ne peut pas augmenter les taxes cette année* » puis ça là, si vous n'augmentez pas vos taxes, vous allez être obligés d'augmenter votre capacité d'emprunt. « *Bien non, on ne peut pas, on est à la limite.* » Mais non, dans l'eau là, arrêtez de dire ça, ça ne fait plus partie du discours. On va être en difficulté, vous allez avoir des gros problèmes, et ça c'est un problème généralisé là qu'on a au Québec ce que je te dis. C'est le plus gros problème qu'on a, ce manque de vision à long terme. [...] Chaque fois que t'arrêtes

l'augmentation, tu te pénalise pour ce qui s'en vient. Parce que ce que tu ne fais pas, il faut que tu le fasses, demain.

La création du Service de l'eau en 2010, suite au scandale des compteurs d'eau, est perçue favorablement par les gestionnaires, tout en permettant un contrôle plus direct par la direction générale de la ville, sans l'intermédiaire d'un service comme le SITE. Selon un gestionnaire, ce n'était pas très fonctionnel de « devenir un service, à l'intérieur d'un service, à l'intérieur d'une ville. » Selon un ingénieur :

Actuellement moi je vois ça de façon positive au niveau de la création du service de l'eau et que là qu'on puisse gérer l'eau indépendamment des développements de promesses, de pavage de rues et etc., qu'on devienne un peu maître du réseau, si on est capable de dire qu'on est maître du réseau. Avant ça on était plus à la remorque des projets de surface. S'ils faisaient un pavage, ok on va refaire l'aqueduc en-dessous mais... Parce qu'on générerait jamais assez de projets pour être à l'avant-scène. Je pense qu'aujourd'hui ça a peut-être changé un petit peu.

Un organisme autonome de gestion de l'eau, comme proposé par le GTIU en 2001, n'a à ce jour pas été créé à Montréal. Un appui politique local et national en ce sens s'est cependant manifesté suite aux défusions municipales (Ville de Montréal 2007b; Assemblée nationale du Québec et Commission permanente de l'aménagement du territoire 2008a). Toutefois, la mise en place du fonds de l'eau et du Service de l'eau ont accru l'autonomie de la gestion de l'eau à Montréal, du moins par rapport aux autres services municipaux.

Comme nous l'avons vu à la section 1.3.2, le changement organisationnel constitue une occasion de construction du sens. Par opposition aux activités d'organisation, les activités de construction du sens d'une organisation publique se situeraient plutôt du côté politique, puisqu'elles sont associées à la définition des stratégies, de la mission et du mandat organisationnel (Denis et al. 2009, 227). De là tout l'intérêt d'observer les gestionnaires et les ingénieurs qui passent « du côté politique », avec des tentatives comme celles du GTIU.

### 4.3.3. La difficulté d'assurer un contrôle politique

Les élus locaux montréalais ont des profils divers et leur attitude envers la fonction publique varie. L'une de leurs préoccupations principales en lien avec la gestion de l'eau est le respect des budgets et la limite du fardeau fiscal de leurs électeurs. Au-delà de cette question, leur discours est beaucoup moins uniforme que celui des gestionnaires. Les différents points de vue exprimés montrent à la fois la dépendance des élus envers les gestionnaires, et donc le besoin de leur faire confiance, ainsi que la méfiance envers les fonctionnaires lorsqu'ils cherchent à faire adopter leur point de vue sur les problèmes courants.

Les élus reconnaissent leurs propres limites en matière technique, mais tiennent aussi à être informés, se disant en mesure de comprendre lorsqu'on leur explique la situation. Non seulement veulent-ils obtenir de l'information spécifique du Service de l'eau, mais aussi comprendre d'une manière plus globale les liens qui existent entre l'information provenant des divers services municipaux, par exemple les liens entre les problèmes de la voirie et ceux des réseaux souterrains, afin de faire les arbitrages et priorisations nécessaires. Cette préoccupation d'une vision plus globale des besoins n'a pratiquement jamais été évoquée par les gestionnaires.

Comme l'explique un ancien conseiller municipal :

Le point de vue de l'élu sur les dossiers provient principalement des arguments et commentaires fournis par les services municipaux. Cela n'est pas un tort en soit. Mais il a tout intérêt à s'informer de la perception des partenaires impliqués dans ses dossiers. Par-delà la compétence de la fonction publique, il arrive qu'un fonctionnaire puisse avoir une vision limitée sur un sujet. Le membre du CE [comité exécutif] doit être vigilant sur les dossiers ayant une incidence sur le public. La gestion politique n'est pas une chose simple. L'élu responsable a beau être alimenté par la fonction publique et conseillé par ses attachés politiques, la prise de décision renferme plusieurs inconnues. (Melançon 2009, 117)

En se basant entre autres sur des informations liées à la gestion de l'eau, le Vérificateur général de la Ville de Montréal (VGVM 2013) s'est montré très critique du pilotage stratégique effectué

par les instances démocratiques de la Ville. Il constate que les instances de la Ville n'ont pas statué sur les niveaux de service désirés, c'est-à-dire sur l'état souhaité des infrastructures. « Ces niveaux de service attendus sont d'une importance capitale car ils définissent les paramètres des niveaux d'investissement correspondants. Ils s'appuient sur la connaissance de l'état actuel [des infrastructures] et dépendent évidemment des choix que les instances doivent faire en matière de fiabilité et de sécurité » (VGVM 2013, 16-19). L'absence de directives politiques claires en matière de gestion de l'eau contribue au fait que les gestionnaires se tournent entièrement vers les règles de l'art et leur propre idéal du service pour orienter leurs actions.

Pourtant, au Québec, l'enjeu politique municipal serait surtout la bonne gestion des services techniques (Bherer et Breux, 2011: 4). « La démocratie municipale dans ce contexte se ramène à une question de proximité de la gestion des services publics et non pas à l'expression d'un programme politique » (Collin, 2011: 343). Les réformes municipales visant l'autonomie d'action locale sont pour l'essentiel « administratives et managériales; elles sont centrées sur la question de la meilleure efficacité dans la fourniture des services de proximité et s'intéressent peu aux conditions de la formulation de nouvelles politiques publiques » (Collin, 2011: 344-345).

Selon l'UMQ, « ...la tension persiste entre la conception traditionnelle de la municipalité comme administration dispensatrice de services et celle plus contemporaine d'un palier de gouvernement largement autonome » (Union des municipalités du Québec, 2013: 13). Un élu exprime ainsi la confusion quant au rôle des administrations locales : « moi j'appelle pas ça un gouvernement une municipalité, c'est une administration municipale. Ça administre des services à la population. [...] Entre gouverner et administrer, c'est sûr que c'est ténu, le fil. Mais on ne peut pas dire que l'on est gouvernés par une municipalité, on est gouvernés par un gouvernement. »

Un autre conseiller municipal explique:

Peu d'élus savent comment doit s'exercer concrètement le pouvoir avant d'y accéder. [...] Ils ne font pas la distinction entre le rôle de l'administrateur public et celui de gestionnaire public. L'élu est un administrateur public. Sa responsabilité est de prendre des décisions sur les projets soumis par les services municipaux. Une fois les décisions prises par les

instances (comité exécutif ou conseil municipal), il doit s'assurer que la fonction publique les applique. L' élu n'a pas à s'ingérer dans la gestion quotidienne de l'administration publique. (Melançon 2009, 95)

Dans le cas de l'eau, les gestionnaires estiment que c'est avant tout les événements tragiques ayant des conséquences immédiates pour la population qui incitent les élus à s'intéresser à la question de l'eau. Un gestionnaire affirme même : « je peux dire que l'inondation dans l'échangeur l'Acadie, ça pour moi c'est merci mon Dieu ! Et quand ça pète à Pie-IX, merci mon Dieu ! » Quelques ingénieurs racontent ainsi l'importance politique du bris sur le boulevard Pie-IX :

Le pire, là, là-dedans, *le pire*, c'est qu'à travers toute cette évolution-là, quand même acceptons le fait qu'il y a eu une évolution depuis 10 ans, ça s'est passé parce qu'il est arrivé des affaires. En 2002 là quand on a voulu lancer l'appel d'offres pour mettre en place l'organisation parce qu'on avait reçu le rapport de SNC-Lavalin et le plan de financement, c'est là que la 72 pouces a pété là sur Pie-IX tsé. Fait que là *woups* tsé ça a donné un coup, il y avait de la résistance puis là tout un coup ok.... Allons-y, allons-y, allons-y. Fait qu'on est allé. Mais à chaque fois ça prend des événements, s'il faut, tragiques, pour stimuler ce monde-là [politique]. Ça fonctionne beaucoup avec la peur.

Bien je dirais que j'ai longtemps été témoin qu'il se passait rien au niveau politique. [...] C'était plus le côté peut-être monétaire qu'on voyait, et qu'on voyait pas vraiment l'importance d'investir. Et c'est vraiment à force d'études ou de bris spectaculaires. Il y a eu un bris spectaculaire [...] en 2002, la conduite de 72 pouces de Pie IX qui a brisée et qu'il y a eu 22 000 personnes pendant onze jours qui avaient pas d'eau et peut-être une cinquantaine de milles personnes qui avaient une baisse de pression au niveau des incendies. C'est peut-être à partir de ce moment-là que ça l'a peut-être ouvert les yeux des politiciens.

[Le bris sur Pie-IX] a changé la perception du maire vis-à-vis les activités de l'eau. Il a vu que c'était pas mal plus exigeant, [...] tu ne peux pas mettre n'importe qui n'importe quand. C'est là qu'effectivement ça a commencé la fabrication de l'unité de l'eau, du service de l'eau.

#### 4.3.4. L'importance de l'information aux élus

Le Vérificateur général recommande au conseil municipal de clarifier ses exigences de reddition de compte pour les services stratégiques et prioritaires afin que « l'administration municipale obtienne une information complète pour une prise de décisions éclairée et pour s'acquitter ainsi de ses responsabilités de gouverne » (VGVM2013, 16-19). Il va sans dire que les élus doivent être bien informés pour pouvoir faire des arbitrages et prendre des décisions. La mauvaise information fournie aux élus était notamment un élément du scandale lié au projet d'installation de compteurs dans les ICI.

Nos travaux nous ont menés à conclure que les élus du conseil municipal et ceux de l'agglomération n'ont pas été informés convenablement sur l'état d'avancement du projet ICI au cours de la période allant de mai 2004 à novembre 2007, certains sommaires décisionnels étant silencieux sur les aspects essentiels à une prise de décision éclairée. Nous recommandons que les sommaires décisionnels incluent les budgets originaux, les changements, l'ampleur du projet et les coûts s'y rattachant. À cette fin, nous recommandons que la Ville de Montréal intègre au sommaire décisionnel une déclaration ou ajoute une fiche de déclaration signée par le Service chef de file, confirmant aux autres Services de la Ville et aux élus que toutes les informations pertinentes et essentielles à la prise de décision ont été considérées et que les règles administratives, les obligations contractuelles et les lois ont été respectées. (VGVM 2009, 167)

Au sein du GTIU et dans les comités suivants que nous avons décrit plus haut, une personne a permis de faciliter la communication entre les fonctionnaires et le politique : il s'agit de Stéphane Venne, un auteur-compositeur-interprète ayant composé plusieurs des grands succès de la chanson québécoise des années 1960 et 1970. Il a été directeur des communications à la CUM à partir de 1997, ce qui explique son intégration au GTIU lors des fusions municipales. Lorsqu'il travaillait pour la CUM, il avait collaboré avec Réjean Levesque lors de la création du prix annuel remis à une entreprise ayant posé des gestes significatifs en matière d'économie d'eau, afin d'établir un lien entre la consommation et l'épuration. Au sein du GTIU, Stéphane Venne travaille à la rédaction du Livre bleu *Pour une gestion montréalaise de l'eau intégrée et autonome* (Groupe de travail sur les infrastructures urbaines 2001). Il joue un rôle important afin d'organiser l'information et d'énoncer clairement la vision des gestionnaires. Au cours des

années suivantes, il poursuit son travail de rédaction et de préparation de divers documents d'information aux élus. Son rôle en est donc un de transmission du sens (*sense-giving*), en traduisant l'interprétation que font les gestionnaires d'une situation dans un langage et un format qui s'adresse au politique.

La mise en place d'un comité directeur politico-administratif suite à la fusion municipale est un autre bon exemple de l'importance pour les gestionnaires d'informer les élus. Les gestionnaires tenaient à rencontrer le comité directeur au moins tous les deux ou trois mois « pour leur montrer l'évolution de ce qu'on est en train de faire là. C'était bien important. Mais c'était aussi que ces gens-là [politique] s'intéressaient beaucoup, puisqu'on les informait, on leur faisait des powerpoints. » Le comité directeur sert donc de plateforme de transmission d'information aux élus par les gestionnaires. « Donc c'est à ces gens-là dans le fond qu'on donnait ce genre d'information-là puis qu'on se positionnait par rapport à notre démarche. »

Ces initiatives de la part des gestionnaires rejoignent ce que Pierre-Yves Melançon, ancien conseiller municipal à la Ville de Montréal, décrit ici :

Très souvent la fonction publique propose des projets de réforme mais les élus successifs les refusent pour diverses raisons. Mais cent fois sur le métier, elle refait les propositions avec le nouvel élu. Il se peut que le nouvel élu clique sur les projets de réforme et démontre une ouverture d'esprit. Alors, il enclenche le processus de modifications. Il en a les bénéfiques politiques. Il passe pour « rénovateur » mais c'est tout à son mérite d'avoir reconnu la pertinence des propositions de la fonction publique. N'oublions jamais qu'aucune fonction publique revendique la « paternité » d'une réforme. Le mérite revient à l'élu. (Melançon 2009, 116)

Le bris de conduite sur le boulevard Pie-IX est un événement durant lequel les ingénieurs ont dû justifier leur travail, notamment les raisons du temps nécessaire au rétablissement du service, auprès des élus. L'eau a été arrêtée, l'excavation a été faite, puis les experts et les agents techniques du service d'eau sont « descendus dans le trou, ils sont allés voir, ils sont rentrés dedans pour voir jusqu'où c'était sale, s'il y avait d'autres feuilles d'abîmées, et patati patata. Mais c'est toutes des procédures, c'est un champ de spécialité. Puis quand c'est ton domaine tu sais quoi faire, quand le faire puis comment le faire, » explique un ingénieur. Par

exemple, il se rappelle qu' « une journée [...] ce qui était le plus important c'était de dessiner les pièces qu'il fallait remplacer, placer la commande, puis superviser la fabrication de pièces maison avec le fournisseur, ce qui fait que sur le chantier il ne se passait pas grand-chose. » Enfin, le fournisseur est venu poser un nouveau tuyau, la pression a été rétablie, la conduite a été aseptisée selon les protocoles, l'eau a été évacuée puis rafraîchie, et finalement le service a été rétabli. « Mais sur une conduite qui a 5,5 km et qui a 72 pouces de long, 2 700 mm de diamètre, ça ne se fait pas en une heure, ça prend bien proche de quatre jours toutes ces étapes-là. Alors ça m'a valu une comparution au bureau du maire, » qui voulait comprendre pourquoi on ne faisait pas ça plus vite. « Je lui ai expliqué calmement, [...] et il a très bien compris et malgré tous les points de presse et toutes les pressions qu'il a eu, il a tenu son bout » et a expliqué ce qui était fait pour rétablir le service. Suite à la remise en service, « le maire a fait la réouverture et puis il était bien content et puis tout d'un coup il a reçu plein de lettres du ministère, du MDDEP, de félicitations, [...] Là il était fier le maire. »

Lors de la rédaction du rapport du Comité de suivi du projet d'optimisation du réseau d'eau potable (Ville de Montréal 2011b), beaucoup d'effort a aussi été mis dans la manière de transmettre l'information aux élus. Nous avons présenté au tableau 12 la liste des personnes ayant collaboré à ce rapport. On y retrouve toujours Stéphane Venne, ainsi que Michèle Prévost, titulaire de la Chaire sur l'eau potable à l'École Polytechnique. Un gestionnaire explique qu'à Polytechnique « ils ont une connaissance académique de tout ça, alimentée à des expériences un peu partout dans le monde, donc quand on émet des hypothèses ou qu'on pose certains problèmes, ces gens-là ont un éclairage utile. » Il s'agit aussi d'une source de crédibilité auprès des élus : selon un gestionnaire, c'est un appui important « quand tu arrives au maire et que tu lui dis [que] la Madame de Poly là elle est d'accord avec ça. »

Selon les gestionnaires, la communication avec les élus varie beaucoup d'une administration à l'autre. Sous l'administration du maire Jean Doré (1986-1994), pourtant une période de contraintes importantes, les conseillers municipaux étaient « les plus instruits » et posaient « les questions les plus intelligentes. » Dans un tel contexte, « peut-être que la décision [politique] ne sera pas celle que tu aurais prise [comme gestionnaire]. Mais au moins, tu as la satisfaction d'avoir défendu ton point, puis il en reste toujours quelque chose au niveau de la compréhension. » Les gestionnaires sont de manière générale plus scolarisés que les élus (Aberbach, Putnam et Rockman 1981, 240), ce qui explique que des élus plus scolarisés soient

perçus favorablement par les gestionnaires municipaux et que la communication entre eux soit plus aisée.

#### **4.4. Conclusion du chapitre 4 : l'expertise et la construction de sens à l'interface politico-administrative**

À la lumière des événements des trois dernières décennies, et particulièrement la période de décroissance à partir des années 1980, le désir des gestionnaires municipaux de dépolitiser la gestion de l'eau est compréhensible. Devant les besoins criants d'investissement dans les infrastructures, les budgets locaux limités et la difficulté politique de relever les taxes ou d'imposer des tarifs, la mise en place d'une forme autonome de gestion des services d'eau est une solution qui a été envisagée à quelques reprises à Montréal, tantôt portée par le politique et tantôt par l'administratif. Nous avons montré que les gestionnaires du service de l'eau souhaitent fixer les résultats à atteindre selon des normes législatives toujours plus précises et les « règles de l'art » du métier, c'est-à-dire gérer l'activité « eau » par la formalisation, les critères techniques, les meilleures pratiques reconnues par les associations professionnelles nationales et internationales, ainsi que l'autofinancement basé sur les coûts. Pour les gestionnaires du service de l'eau, une organisation autonome aurait pour principal avantage de permettre un plan de financement indépendant du budget municipal et du budget d'agglomération, plan de financement qui serait donc basé sur les besoins techniques du réseau plutôt que sur les priorités politiques. Un autre moyen d'arriver à un résultat semblable serait une législation provinciale imposant aux municipalités locales des critères de gestion à long terme des infrastructures essentielles. La dégradation des infrastructures montréalaises au cours des dernières décennies et la difficulté d'en faire une priorité politique locale, au détriment des utilisateurs des générations futures, expliquent ce point de vue.

La gouvernance locale dans la région Montréalaise est très complexe, avec un partage des pouvoirs entre de nombreuses entités décisionnelles et échelles territoriales. Pour la gestion de l'eau, la situation est d'autant plus complexe que les frontières administratives correspondent rarement à la réalité de gestion du réseau : par exemple, des conduites principales de compétence d'agglomération qui passent sous des artères de compétence locale.

Au chapitre 1, nous avons présenté certains liens entre l'interface politico-administrative, la construction du sens, et l'expertise dans les organisations :

1. Les connaissances et l'expérience des acteurs, élus comme gestionnaires, alimentent leur processus de construction du sens.
2. Dans la relation politico-administrative, l'expertise est l'atout principal des fonctionnaires. Les élus, comme les citoyens, en dépendent.
3. Dans un contexte démocratique, l'élaboration de *sens commun* est liée à la notion de consensus social et relève de la sphère politique.
4. Dans un contexte où la matérialité est à la fois importante et peu visible, l'expertise terrain de première ligne est d'autant plus nécessaire à l'interprétation adéquate de la situation matérielle, et à la communication de cette interprétation.
5. La communication du sens de l'administratif vers le politique alimente l'élaboration du sens commun (consensus social).
6. La manière dont les politiques publiques et les orientations politiques sont communiquées du politique vers l'administratif influence l'action publique.

Nous revenons maintenant à notre cadre conceptuel afin de conclure sur notre étude de cas.

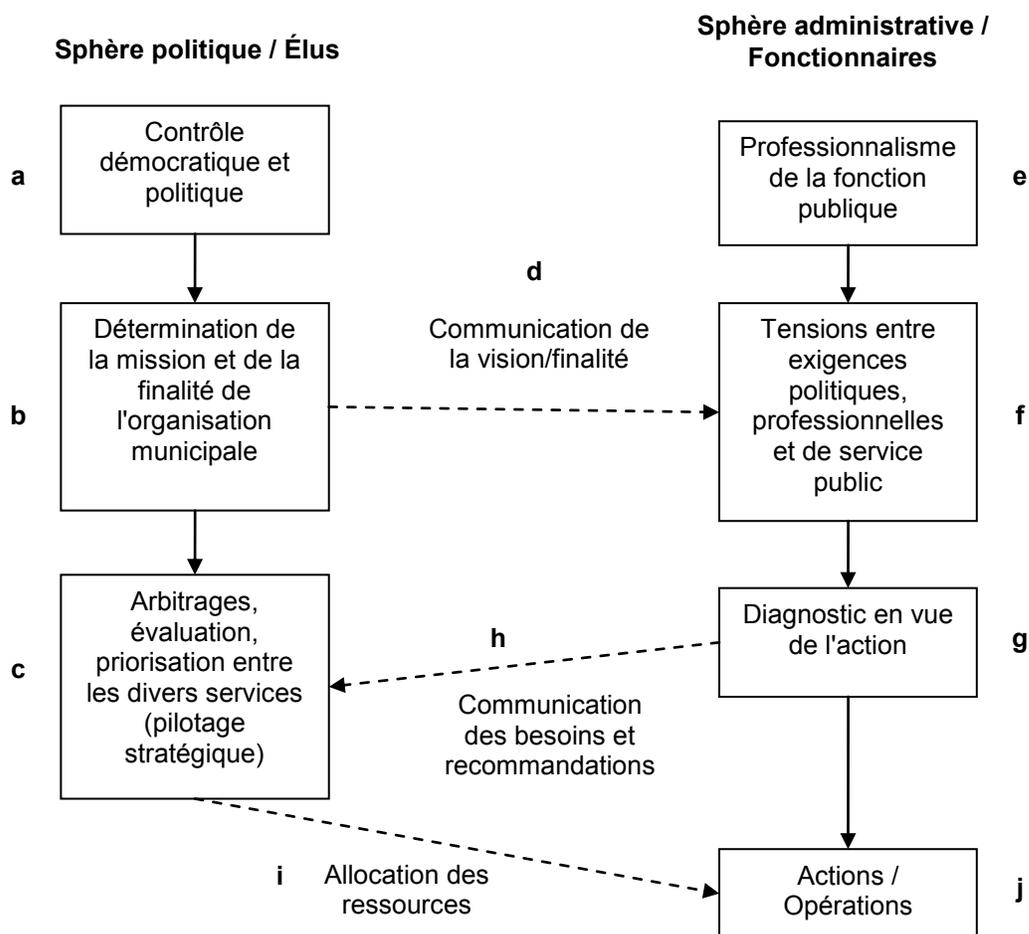


Figure 4.2 : Cadre conceptuel: la construction du sens commun et l'interface politico-administrative dans le contexte de la gestion d'un service municipal

Le cas de Montréal est caractérisé par des gestionnaires qui posent des diagnostics et établissent des plans d'action **(g)**, du moins depuis la fin des années 1990 au sein de la CUM. Les gestionnaires communiquent leurs besoins et leurs recommandations aux élus par des rapports écrits ou non, formels et informels **(h)**. En cela, nous pouvons même affirmer qu'ils ont été particulièrement proactifs, apprenant à utiliser un langage auquel les politiciens sont plus réceptifs (*sensegiving*), notamment par l'embauche de Stéphane Venne, et en mettant sur place un comité directeur politico-administratif pour informer les élus de leur démarche. Pourtant, année après année, ils ne reçoivent pas les ressources **(i)** leur permettant de mettre en œuvre les actions qu'ils avaient envisagées **(j)**.

Les gestionnaires de notre cas sont entièrement dévoués à leur profession et à leur idéal du service public (**f**), dans un contexte où la vision et la finalité (**d**) politique n'est pas toujours claire, voire absente. Lorsqu'il est question d'exigences politiques, celles-ci sont vues comme des contraintes injustifiées de la part d'élus aucunement préoccupés de la situation. Le discours des gestionnaires sur la dépolitisation l'exprime très clairement. Leur vision (**g**), explicitée en 2001, pour la création d'une entreprise publique locale « qui s'administrerait elle-même à tous égards » recommandait de profiter de la « fenêtre stratégique » qu'offrait la transition vers la nouvelle Ville de Montréal, en l'occurrence l'absence d'élus locaux en poste, pour « déclencher de manière irréversible la dynamique proposée. » C'était une situation d'ambiguïté (« nous étions dans les limbes ») favorisant l'émergence de nouvelles formes organisationnelles (Denis et al. 2009) et stimulant « l'opportunisme créateur des gestionnaires » (Denis, Lamothe et Langley 2001). En référence à Waldo, la gestion du service d'eau montréalais serait, pour les gestionnaires, une question d'efficacité (renouvellement de 1 % des conduites par année, etc.) pour laquelle les considérations basées sur les valeurs portées par les élus ne sont pas pertinentes. Notre cas montre cependant l'ambiguïté de cette affirmation puisque les gestionnaires affichent des valeurs de service public alors que les élus sont surtout préoccupés par le contrôle des coûts.

Le processus de construction du sens par les gestionnaires (**g**) tient compte notamment de la matérialité écologique (Whiteman et Cooper 2011) de l'eau et de la matérialité sociotechnique (Fleury 2003) des infrastructures urbaines. Comme l'affirment Weick et al (2005), ce n'est pas la vérité, mais plutôt une *histoire plausible* (**h**) qui réduit l'incertitude et permet l'action. L'un des exemples les plus frappant d'une telle histoire plausible dans la communication du sens (*sensegiving*) par les gestionnaires dans notre cas est celui du taux de fuites dans le réseau d'aqueduc. Le taux de fuites de 40 %, chiffre entendu dans le discours populaire sur la question, est *plausible* puisqu'il est soutenu par des rapports d'experts et par les communications des gestionnaires. Nous avons également vu que cette histoire plausible a été reprise par les élus et les médias, pour devenir un sens commun, ou consensus social (**b, d**). Les ingénieurs se rallient donc à la version exagérée des faits, ou du moins en reconnaissent l'utilité, puisqu'elle permet d'obtenir des ressources (**c, i**) et de passer à l'action (**j**).

La construction du sens sur le terrain **(g)** est nécessaire au pilotage stratégique par les élus **(c)**. Selon Gustin (2001), le pilotage est « un acte politique » qui s'exerce « dans un contexte dominé par les experts », ce qui ne manque pas d'entraîner des « conflits de rationalité. » Les élus doivent notamment faire des arbitrages entre l'information provenant des divers services. Durant la période où l'organisation était au plus bas de son expertise, les élus n'étaient pas en mesure d'obtenir une information fiable sur l'état de la situation et d'orienter leurs arbitrages et leurs décisions en conséquence, comme l'a mentionné d'ailleurs le vérificateur général dans ses rapports de 2009 et de 2013. Les efforts soutenus de communication **(h)** de la part des fonctionnaires au cours de la dernière décennie ne nous permettent pas de conclure que les élus sont dépourvus des ressources nécessaires à la lecture (Arnaud et al. 2004, 153) de ce que lui communique l'administration. Ils peuvent cependant douter de la plausibilité de l'histoire car les version de celle-ci, par exemple en matière d'investissements nécessaires, s'est avérée largement sous-évaluée, étude après étude. Ceci est une conséquence de la perte d'expertise et de l'incapacité de la fonction publique à interpréter adéquatement **(g)** la réalité matérielle.

Le cas que nous avons étudié est caractérisé par l'absence d'une vision et d'une finalité organisationnelles émanant du politique **(b, d)** en matière de gestion de l'eau. Comme mentionné par un élu, le problème de l'eau à Montréal, c'est qu'il n'y a pas de problème d'eau. Malgré des fuites spectaculaires à l'occasion, les citoyens **(a)** n'ont pas conscience des risques et des coûts que les gestionnaires, eux, constatent matériellement sur le terrain (Whiteman et Cooper 2011). De plus, les inconvénients de la négligence sont toujours à venir, alors que les désagréments causés par les travaux sont immédiats. Cela explique l'importance d'événements comme le bris sur Pie-IX pour sensibiliser citoyens et élus aux risques, et fournir des ressources aux fonctionnaires.

La définition de la finalité de l'organisation par les élus **(b)** et le professionnalisme de la fonction publique **(e)** sont deux éléments fondamentaux et interdépendants de la complémentarité politico-administrative. Le cas de Montréal montre cependant toute l'ambiguïté de la notion de complémentarité, notamment lorsque les gestionnaires proposent leur propre vision et tentent de l'imposer, notamment par l'influence directe de la réglementation provinciale.

Nous pouvons expliquer la situation du cas de la gestion montréalaise de l'eau par un cercle vicieux impliquant principalement :

- le manque de vision politique des élus en matière de gestion de l'eau, émanant notamment de l'incapacité des citoyens à construire du sens par rapport à la situation matérielle peu visible et enfouie sous leurs pieds;
- la perte d'expertise dans la fonction publique, un processus lent ayant contribué à l'incapacité pour les gestionnaires à interpréter adéquatement la situation et au climat de méfiance entre politique et administratif.

Ultimement, ce cercle vicieux de manque de vision politique et de perte d'expertise a mené à l'affectation de ressources **(i)** inadéquates par rapport au plan d'action **(j)** et à un plan d'action inadéquat par rapport à la finalité et aux priorités **(b, c)**. Pour briser ce cercle vicieux, le dialogue et la confiance réciproque entre politique et administratif sont nécessaires.

## **CONCLUSION**

Notre conclusion sera d'abord l'occasion de revenir sur nos questions de recherche. Nous discuterons ensuite des implications de notre thèse pour la recherche future, ainsi que pour les décideurs.

### **Réponse aux questions de recherche**

Notre thèse visait à comprendre comment sont liés le changement organisationnel, les relations entre élus et gestionnaires, et l'expertise sur l'eau à Montréal depuis les années 1950. À la section 1.2, nous nous étions posé quatre questions de recherche spécifiques :

1. Comment le partage des responsabilités sur la gestion de l'eau a-t-il évolué au sein des institutions municipales montréalaises ?
2. Comment l'organisation de la gestion de l'eau a-t-elle influencé les relations entre élus et gestionnaires, et vice-versa ?
3. Quels ont été les événements importants pour l'organisation des services d'eau montréalais depuis les années 1950 ?
4. Comment l'expertise sur l'eau a-t-elle évolué à Montréal depuis 1950 ?

Nous résumerons nos résultats de recherche en revenant sur chacune de ces questions.

#### **Le partage des responsabilités sur la gestion de l'eau**

Le chapitre 3 nous a permis de répondre à notre première question spécifique, à savoir comment le partage des responsabilités sur la gestion de l'eau avait évolué au sein des institutions municipales montréalaises au cours des dernières décennies. Principalement, l'eau potable a été une responsabilité des différentes municipalités de l'île de Montréal jusqu'aux fusions municipales de 2001, alors qu'un nouveau partage des responsabilités divise les activités liées à l'eau potable entre les réseaux secondaires, une responsabilité d'arrondissement, et les réseaux principaux et les usines, une responsabilité de la nouvelle Ville de Montréal. Un second partage des responsabilités a lieu à partir des défusions de 2006, alors

que l'agglomération de la Ville de Montréal hérite de la responsabilité des réseaux principaux et des usines.

Les eaux usées ont été gérées au palier supralocal, par la CUM, dès la mise en place d'un système intégré au cours des années 1970. Lors de la fusion de 2001, la CUM a été abolie et la gestion des eaux usées a été intégrée à la nouvelle Ville de Montréal, puis à l'agglomération de Montréal. C'est donc la fusion municipale qui a réuni pour la première fois la gestion de l'eau potable et la gestion des eaux usées au sein d'une même entité de gestion.

Nous avons aussi vu que depuis l'abolition du Service de l'aqueduc en 1979, le service d'eau a fait partie de divers services municipaux, dont le Service des travaux publics, le Service de l'environnement, de la voirie, et des réseaux (SEVR) et le Service des infrastructures, du transport et de l'environnement (SITE). La création du Service de l'eau en 2010 marque donc le retour à un service de l'eau « indépendant » des autres services municipaux pour la première fois depuis 1979.

### **Les relations entre élus et gestionnaires**

La deuxième question spécifique de cette recherche visait à savoir comment l'organisation de la gestion de l'eau a influencé les relations entre élus et gestionnaires, et vice-versa. Nous y avons répondu principalement à la section 4.3. D'une part, la perte d'expertise découlant de l'abolition du Service de l'aqueduc en 1979 et de la période de déclin qui a suivi a influencé les relations entre élus et gestionnaires, notamment la capacité des uns comme des autres à « faire sens » de la situation matérielle.

D'autre part, la fusion municipale a joué un rôle majeur en permettant l'organisation et l'expression d'une « vision gestionnaire » pour une gestion globale et autonome de la gestion de l'eau à Montréal; cette vision a germé au sein de la station d'épuration de la Communauté urbaine de Montréal (CUM) à la fin des années 1990 et elle a rapidement rallié les gestionnaires des services de l'eau des anciennes municipalités de la CUM. La recherche d'autonomie de gestion, comme nous l'avons vu, est une composante non négligeable de la relation élus-gestionnaires à Montréal.

Réciproquement, les relations entre élus et gestionnaires ont également influencé l'organisation de la gestion de l'eau. Par exemple, la recherche d'autonomie de gestion et la vision globale des gestionnaires ont influencé le nouveau règlement sur la qualité de l'eau potable (RQEP), la mise en place du fonds de l'eau, la réalisation d'études techniques et financières, et la création du Service de l'eau.

Notre cas se caractérise par la stratégie des fonctionnaires d'un service municipal pour se positionner politiquement, notamment par rapport aux autres services municipaux, et pour faire aboutir leur vision d'une bonne gestion. Pour ce faire, les gestionnaires utilisent stratégiquement les périodes d'incertitude et de changement organisationnel, de même que les événements fortuits qui viennent appuyer le discours, ou l'histoire plausible, qu'ils mettent de l'avant. De plus, nous avons vu qu'ils agissent à plusieurs échelles, par exemple en étant actifs au sein d'associations professionnelles nationales et internationales, contribuant par le fait même à l'élaboration et à la diffusion des règles de l'art et des meilleures pratiques de leur métier. Cette appartenance à des associations professionnelles est également une source de légitimité à l'échelle locale, comme nous l'avons vu pour le rôle que les gestionnaires ont joué dans la révision du RQEP. Sans tirer de conclusion à cet égard, nous pouvons émettre l'hypothèse que des stratégies semblables existent au sein d'autres services municipaux, à Montréal comme ailleurs.

### **L'identification des événements importants**

Notre troisième question spécifique voulait identifier les événements importants pour l'organisation des services d'eau montréalais depuis les années 1950. Nous avons décrit ces événements à la section 4.1, ainsi que leurs implications en matière d'expertise et de relations élus-gestionnaires aux sections 4.2 et 4.3. Voici un résumé de ces événements.

- La fusion du Service de l'aqueduc avec trois autres services au sein du nouveau Service des travaux publics en 1979 marque le passage de la période « d'âge d'or » à celle de « déclin » dans l'organisation de la gestion de l'eau à Montréal.
- En 1997, les initiatives des gestionnaires de la station d'épuration de la CUM visant à réduire la consommation d'eau potable sont la première « vision globale » de la gestion

de l'eau sur l'île de Montréal. Les revenus tirés de la redevance des grands utilisateurs d'eau de la CUM permettent de promouvoir cette vision au sein de la nouvelle Ville de Montréal fusionnée.

- La révision du Règlement sur la qualité de l'eau potable (RQEP) par le gouvernement québécois en 2001 est une occasion pour les gestionnaires de « dépolitiser » localement certains aspects de la gestion de l'eau en influençant la définition de nouvelles normes nationales, qui viendront imposer aux élus municipaux ce qui était souhaité par les gestionnaires de l'eau.
- La fusion municipale et la mise en place du Groupe de travail sur les infrastructures urbaines (GTIU) en 2001 permettent aux gestionnaires d'explicitier et de promouvoir leur vision d'une gestion de l'eau globale et autonome.
- Le bris de conduite sur le boulevard Pie-IX en août 2002 est une « crise » permettant une prise de conscience collective de l'état des infrastructures.
- La création du fonds de l'eau en 2003 fournit des ressources au Service de l'eau et accroît sa marge de manœuvre.
- Le scandale des compteurs d'eau en 2009 entraîne la création du Service de l'eau, amenant à la fois davantage d'autonomie à ce service par rapport aux autres services municipaux et un contrôle plus direct par la direction générale.

### **L'expertise sur l'eau**

Notre dernière question de recherche voulait expliquer comment l'expertise sur l'eau a évolué à Montréal depuis 1950, ce que nous avons traité principalement à la section 4.2. La période des années 1950 à 1970 est une période de croissance métropolitaine. À Montréal, mais aussi plus généralement au Québec, les ingénieurs sont fortement sollicités. Dans le domaine de l'eau, on construit des usines et on étend les réseaux. De plus, la Ville de Montréal a une équipe dédiée à l'aqueduc. Cette période, qui correspond dans une certaine mesure aux Trente Glorieuses de l'après-guerre, est donc perçue comme particulièrement favorable, notamment par les ingénieurs.

L'élément déclencheur de la perte d'expertise au cours de la période de déclin et du contexte économique difficile qui a suivi est la restructuration de 1979. La mise en place des mesures de polyvalence, la perte d'identification et de prestige, ainsi que l'abandon graduel de certaines opérations d'entretien ont grandement affecté l'expertise au niveau des cols bleus. L'attrition du personnel a quant à elle touché davantage les cadres. Cette période de déclin a des répercussions sur la capacité du Service de l'eau à bien interpréter la situation matérielle. Elle entraîne une méconnaissance de l'état des infrastructures et des besoins, elle affecte la transmission des connaissances au sein du service de l'eau ainsi qu'entre gestionnaires et élus. Cette situation engendre une dépendance croissante envers l'expertise externe et une incapacité à assurer une maîtrise d'œuvre lors de projets majeurs.

L'expertise a pu être lentement rebâtie durant la période d'instabilité, à partir des années 2000. Plusieurs facteurs y ont contribué. D'une part, la révision du RQEP a été l'occasion d'exiger une formation pour les opérateurs. D'autre part, la mise en place du fonds de l'eau a permis au Service de l'eau d'embaucher du personnel. De plus, le grand chantier de l'eau a permis de reprendre contact avec la matérialité des infrastructures, et d'acquérir davantage d'information sur leur état et leurs besoins. Cela a d'ailleurs pu se faire sans remise en question de la spécificité de la gestion de l'eau à Montréal, c'est-à-dire sans qu'il y ait de changement majeur dans la structure de gouvernance ni de mise en place de mécanismes de marché.

Ces résultats sont cependant mitigés. Les répondants à nos entretiens expliquent que seule l'expérience acquise avec le temps permettra de rattraper la perte d'expertise. De plus, un récent rapport du Vérificateur général (VGVM 2013) souligne que la connaissance des infrastructures et la mise à jour des données ne permettent pas de prioriser efficacement les interventions. Cette difficulté à rebâtir l'expertise de l'eau à Montréal illustre qu'« il est bien plus facile de détruire des organisations que de les créer » (Langley et Denis 2008, 27) : les connaissances tacites et le capital social qui s'acquièrent avec le temps sont essentiels à un fonctionnement efficace.

Enfin, mentionnons que la perte d'expertise sur l'eau et la difficulté à interpréter adéquatement les besoins semblent avoir affecté la confiance des élus envers les fonctionnaires. Par ailleurs,

cette même perte d'expertise, ainsi que la méfiance des élus envers les fonctionnaires, alimentent d'autant plus la recherche de marges de manœuvre dans la gestion.

Notre question de recherche principale visait à comprendre comment le service d'eau de Montréal avait évolué depuis les années 1950. L'analyse que nous en avons faite nous permet de conclure, comme nous l'écrivions en introduction, que le cas de la gestion de l'eau à Montréal est caractérisé par deux dynamiques s'étant renforcées l'une l'autre au fil du temps. D'abord, un manque de vision politique des élus en matière de gestion de l'eau, émanant notamment de l'incapacité des citoyens à interpréter la situation matérielle des infrastructures de l'eau, celles-ci étant peu visibles et ayant des répercussions éloignées dans le temps. Ensuite, la perte d'expertise de la fonction publique, un processus lent ayant contribué à l'incapacité pour les gestionnaires à interpréter adéquatement la situation. Cela alimente un certain climat de méfiance entre politique et administratif : les élus se méfient de l'information transmise par les fonctionnaires et sont réticents à leur allouer les ressources demandées, et les fonctionnaires considèrent le politique avant tout comme un obstacle à contourner.

## **Implications pour la recherche**

L'un des principaux enjeux des écrits sur l'interface politico-administrative est un débat souvent normatif entre dichotomie ou complémentarité : les chercheurs tentent d'établir dans quelle mesure les rôles et les responsabilités des élus et des fonctionnaires devraient être distincts ou, au contraire, partagés. Au chapitre 1, nous avons expliqué que les écrits en administration publique s'intéressent assez peu à l'interface politico-administrative des gouvernements locaux. La recherche empirique de Mouritzen et Svara (2002), basée sur des données acquises auprès de directeurs généraux dans de nombreuses villes, est donc la principale référence en la matière. Ces auteurs soutiennent que la complémentarité politico-administrative est ce qui s'observe le plus souvent. Or, puisque leurs données proviennent des directeurs généraux, il s'agit d'une complémentarité entre hauts fonctionnaires et élus.

En se situant à un niveau opérationnel qui a été peu abordé dans les écrits sur l'interface politico-administrative, notre recherche fait ressortir l'importance de la concurrence interservices pour l'accès aux ressources organisationnelles, ainsi que l'interaction directe entre la base

opérationnelle et le politique. Comme les élus, les directeurs généraux ont un point de vue global; alors que les gestionnaires des différentes unités opérationnelles ont un point de vue particulier, centré sur leur métier. Notre recherche a expliqué comment les gestionnaires ont profité des périodes d'ambiguïté et d'instabilité organisationnelle, rappelant ainsi l'utilisation des zones d'incertitude de Crozier comme source de pouvoir.

Bien que les observations empiriques de Mouritzen et Svara soient conformes à la complémentarité politico-administrative, ces chercheurs avaient mentionné la *possibilité conceptuelle* d'une situation où le contrôle politique et l'indépendance professionnelle seraient tous deux faibles, induisant possiblement une attitude de vivre et laisser-vivre, une dérive gouvernementale et une situation de stagnation ou d'impasse (Mouritzen et Svara 2002, 274). L'étude de la gestion de l'eau à Montréal confirme que ce cas de figure est plus qu'un cas de figure théorique, du moins lorsqu'il y a à la fois un désintérêt politique pour un secteur essentiel et une perte d'expertise publique au sein de ce même secteur. Il se peut également que cette observation soit le résultat du niveau d'analyse que nous avons choisi, soit un service particulier plutôt que l'administration globale de la Ville.

Ces mêmes auteurs affirment que le respect des politiciens pour les administrateurs est ce qui permet l'indépendance professionnelle, et que l'imputabilité des fonctionnaires envers le politique est ce qui permet le contrôle. Notre étude de cas a également montré que l'indépendance professionnelle favorise le respect des politiciens pour les administrateurs, puisque les politiciens perdent confiance dans une fonction publique qui n'est pas compétente. D'autre part, le contrôle politique semble nécessaire à l'imputabilité des fonctionnaires envers le politique : sans contrôle politique, les fonctionnaires se tournent vers d'autres sources légitimes d'exigences, telles que les règles de l'art.

Notre recherche a également montré l'ambiguïté de l'affirmation selon laquelle les politiciens sont les principaux porteurs de la vision organisationnelle (Aberbach, Putnam et Rockman 1981). D'un côté, les gestionnaires peuvent être porteurs de valeurs de service public. Nous avons vu que les gestionnaires posent des actions stratégiques, notamment lorsqu'il y a une occasion de changement, afin d'influencer la vision organisationnelle, les ressources et les structures : cet « opportuniste créateur » en fait des leaders organisationnels, au sens de

Denis, Lamothe et Langley (2001, 811). D'un autre côté, les élus peuvent être principalement soucieux du contrôle des coûts. Un conseiller municipal affirme que de nombreux élus « carburent à la revue de presse » (Melançon 2009, 105) et que la majorité des maires se font élire en promettant une meilleure gestion plus qu'un projet de société ou de ville. Comme nous le disions au chapitre 1, la démocratie n'est pas forcément menacée en l'absence de leadership politique « tant que des idées créatives continuent d'être proposées, notamment par les fonctionnaires. [...] Il n'est ni probable ni souhaitable d'attendre des élus qu'ils redéfinissent la finalité du gouvernement sur une base régulière » (Mouritzen et Svava 2002, 285-286).

L'utilisation du concept de construction du sens permet d'expliquer l'importance des connaissances et de l'expérience sur le terrain, essentielles à l'interprétation de la situation matérielle, et le rôle de cette expertise dans les relations politico-administratives. En outre, la matérialité urbaine de l'eau doit être vue non seulement sous l'angle de la matérialité sociotechnique des infrastructures urbaines (Fleury 2003) mais aussi sous l'angle de la matérialité écologique (Whiteman et Cooper 2011) de l'eau. Bien que la matérialité existe hors des discours, un événement fortuit comme la fuite sur le boulevard Pie IX est ressorti comme particulièrement important parce qu'il a permis de renforcer le discours : les acteurs se sont servis de cet événement pour appuyer « l'histoire plausible » en développement à cette période.

Pour une réalité urbaine « invisible » comme celle de l'eau, l'écart peut être grand entre l'évaluation d'une situation par les gestionnaires, par les citoyens et par les élus. Cela complique le processus d'élaboration de sens commun, ou de consensus social. Puisque les actions posées dépendent de l'interprétation que l'on fait d'une situation, il en résulte donc une incohérence entre les ressources allouées et les opérations envisagées.

Ces considérations nous amènent à émettre les propositions suivantes pour la recherche future :

1. Il serait intéressant que la recherche sur l'interface entre politique et administratif adopte un point de vue plus large de la fonction publique, incluant le niveau opérationnel et non seulement les hauts fonctionnaires.
2. Le concept de construction du sens peut être utile afin d'expliquer les dynamiques politico-administratives. L'expertise, notamment la capacité à interpréter une situation

matérielle, est un élément déterminant de la relation entre sphères politique et administrative.

3. Le cadre conceptuel que nous proposons pourrait être élargi afin de tenir compte de davantage d'acteurs, dans une perspective de gouvernance allant au-delà du cadre strictement politico-administratif.
4. Il serait intéressant de faire des liens avec les écrits sur les réseaux techniques urbains (Chatzis 1997; Coutard 1999; Coutard et Rutherford 2009; Offner 1988, 1993; Swyngedouw et Kaika 2005), et de tester le cadre conceptuel dans d'autres types de services municipaux et d'autres villes.

### **Implications pour les décideurs**

Malgré une dégradation simultanée de l'expertise et des infrastructures durant plusieurs décennies, le service d'eau aux citoyens montréalais n'a pratiquement pas été perturbé : comme nous l'exprimait un élu, le problème de l'eau à Montréal, c'est qu'il n'y a pas de problème de l'eau !

Dans ce contexte, l'enjeu en cause est plutôt celui de la préservation des biens collectifs pour les usages futurs. « Quantité de rythmes se font en temps long, ce qui fait ressortir un des défis majeurs de la gouvernance locale : l'incongruité du temps politique, notamment électoral, par rapport aux rythmes d'évolution du milieu » (Divay et Belley, 2012: 11). Or, les inconvénients de la négligence sont toujours à venir, alors que les désagréments causés par les travaux sont immédiats. Les gestionnaires du service de l'eau ne croient donc pas qu'un financement à long terme de leur service soit possible dans un contexte de concurrence politique avec les autres services municipaux. Bref, ils considèrent que les élus ne sont pas en mesure de considérer « l'avenir et la responsabilité devant l'avenir » (Weber 1919) en matière d'infrastructures d'eau.

La préservation des biens collectifs implique un pilotage stratégique, et notamment une prise en compte du long terme quant à la répartition des coûts qui y sont liés. Cette répartition doit être faite non seulement entre échelles territoriales, mais aussi entre types d'usagers et entre contribuables d'aujourd'hui et de demain. Ces arbitrages doivent tenir compte de nombreuses considérations, parmi lesquelles les ressources disponibles, l'écart entre l'état actuel de la

situation et l'état souhaité, les risques associés aux différentes options envisageables, la durée de vie espérée des infrastructures, les autres besoins locaux, la prévision des besoins futurs, etc. En outre, l'enjeu de l'eau est intimement lié à d'autres enjeux de santé publique, de sécurité, de qualité de l'environnement ou d'infrastructures urbaines. Dans un contexte démocratique, il s'agit donc, à notre sens, d'un pilotage stratégique qui relève de la sphère politique.

Comme le montre notre étude de cas, la prise en compte du long terme par les élus est un défi, et ce, particulièrement lorsqu'il est difficile de construire un sens commun par rapport une situation. La construction du sens, c'est l'interprétation que l'on se fait d'une situation, interprétation qui nous permet d'agir. La capacité des élus à effectuer un pilotage stratégique repose en partie sur leur capacité à interpréter une situation, ce qui est plus difficile lorsque la compétence et la connaissance des problèmes sont disproportionnées entre les élus et les gestionnaires (Arnaud et al. 2004, 135), ou encore, lorsque la fonction publique a perdu son expertise et ne peut fournir des informations fiables.

Les élus ont besoin de l'interprétation matérielle de la situation que seuls les fonctionnaires peuvent faire sur le terrain. Notre étude de cas est caractérisée par le fait que les gestionnaires de l'eau fondent leur vision de la gestion de l'eau avant tout sur leur perception de l'écart entre l'état actuel et l'état désiré des choses, c'est-à-dire une gestion selon les règles de l'art du métier. Cependant, ce ne sont pas les gestionnaires qui feront les arbitrages et le pilotage stratégique : ils ne sont pas enclins à avoir une vue d'ensemble des besoins d'une collectivité, puisqu'ils restent centrés sur leur métier et sur les besoins d'un champ opérationnel bien défini. C'est d'ailleurs ce qu'on leur demande.

Malgré une certaine prise de conscience commune quant à la nécessité d'agir à partir du début des années 2000, menant notamment à la création du fonds de l'eau, les élus montréalais ont été assez timides sur la question de l'organisation et du financement des services d'eau. Or, sans vision ou objectifs clairs émanant du politique, la relation politico-administrative tend à être dominée par les gestionnaires, qui à la fois possèdent l'expertise et tiennent un discours relativement consensuel.

Ces considérations nous amènent à proposer que :

- 1) Malgré le défi de la considération du long terme dans un secteur comme celui des infrastructures d'eau, il est dans l'intérêt général que les élus effectuent un arbitrage, qu'ils maintiennent un pilotage stratégique de l'activité eau, et qu'ils énoncent clairement la finalité et les ressources disponibles afin de faciliter l'arrimage de l'action publique à la vision politique. La prépondérance des considérations professionnelles sur les considérations politiques de la part des gestionnaires s'explique non par une opposition à ce que le politique propose, mais plutôt par ce que les gestionnaires considèrent être l'absence d'intérêt et de capacité politiques en matière de gestion de l'eau. Rappelons que c'est le propre de la gestion publique d'être orientée vers l'intérêt public, politiquement défini. Les gestionnaires publics ne peuvent donc éviter le politique. L'intérêt des élus pour le secteur de l'eau est donc essentiel afin qu'aux yeux des gestionnaires le politique ne soit pas seulement perçu comme un obstacle à contourner, et que les ressources de gestion soient orientées non sur la dépolitisation, mais sur la bonne gestion dans un cadre démocratique.
- 2) Les élus doivent pouvoir compter sur une fonction publique compétente qui leur transmet des informations fiables, leur permettant d'effectuer des arbitrages selon la meilleure connaissance possible de la situation. En cela, les élus ont un rôle à jouer tant dans l'importance que la Ville accorde au développement de l'expertise interne qu'à leur capacité à interpréter l'information qui leur est transmise par les différents services.
- 3) Les élus comme les gestionnaires auraient avantage à développer une relation avec les citoyens basée sur une information pertinente et utile pour ces derniers, dans une perspective de construction de sens commun. Plus qu'une mobilisation des divers médias lors de crises particulières, il serait éclairant pour les citoyens de prendre contact de manière plus directe et plus régulière avec la matérialité urbaine de la gestion de l'eau. Nous pouvons penser à de nombreuses avenues possibles : des installations en rue ou dans les passages piétons, voire une application mobile, renseignant sur ce qui se trouve caché sous terre; un site internet indiquant la progression des travaux; ou encore, des visites guidées dans certaines installations, comme le proposait d'ailleurs le directeur du service des eaux usées de la région métropolitaine de Chicago, Frank E. Dalton (1991).

- 4) Notre recherche appelle à une réflexion sur les synergies possibles et parfois nécessaires entre les divers services municipaux ainsi que sur les conséquences de la concurrence interservices au sein d'une ville. Il nous apparaît fondamental, particulièrement pour les services essentiels qui impliquent un horizon à long terme, que les gestionnaires puissent planifier et prioriser les opérations, les interventions et l'octroi des contrats en ayant une connaissance des ressources dont ils disposent à moyen, voire à long terme. Les ressources sont forcément limitées, mais une certaine constance permet au moins de prévoir et d'agir selon les priorités, bref, de gérer. Le fonds de l'eau était selon nous un pas dans la bonne direction. Il ne faut cependant pas négliger la structure de gouvernance et de reddition de comptes qui devrait accompagner un tel fonds et les sommes importantes en jeu.
- 5) Les décideurs, que ce soient les élus ou les hauts fonctionnaires responsables de la bonne marche de l'ensemble, doivent constater l'ampleur de ce grave préjudice qui résulte de la perte d'autonomie d'un service consacré à l'eau, de la dilution des responsabilités et de l'éparpillement des expertises. Une municipalité doit allier gestion globale et gestion particulière; les décideurs doivent pouvoir composer avec un service de l'eau relativement autonome, gage d'équipes stables qui gagneront en expérience, en expertise, en efficience et en efficacité.

# ANNEXE 1 : PRODUCTION ET DISTRIBUTION D'EAU POTABLE SUR L'ÎLE DE MONTRÉAL

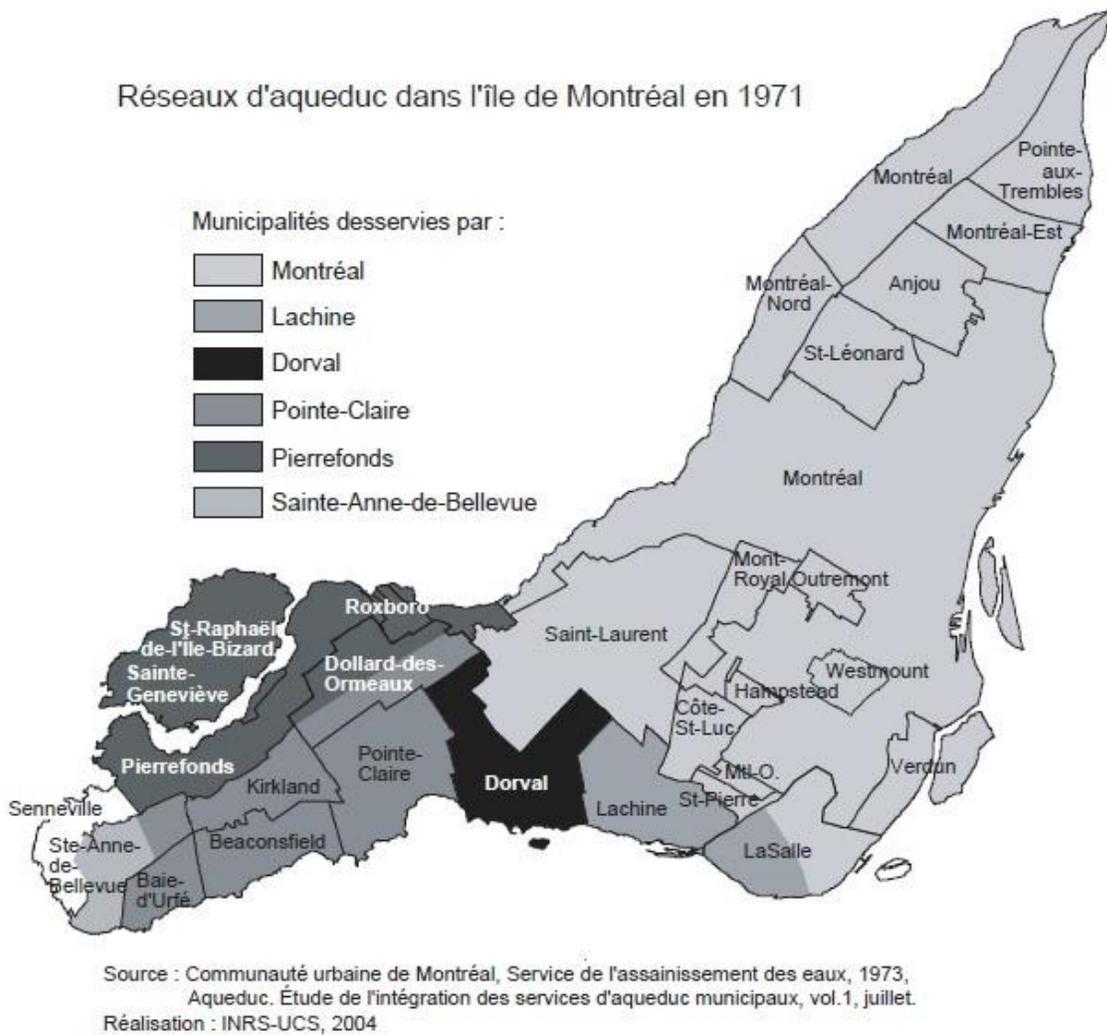


Figure A1.1 : Cartographie de la distribution d'eau potable dans l'île de Montréal en 1971

Source: (Dagenais et Poitras 2007, 115)

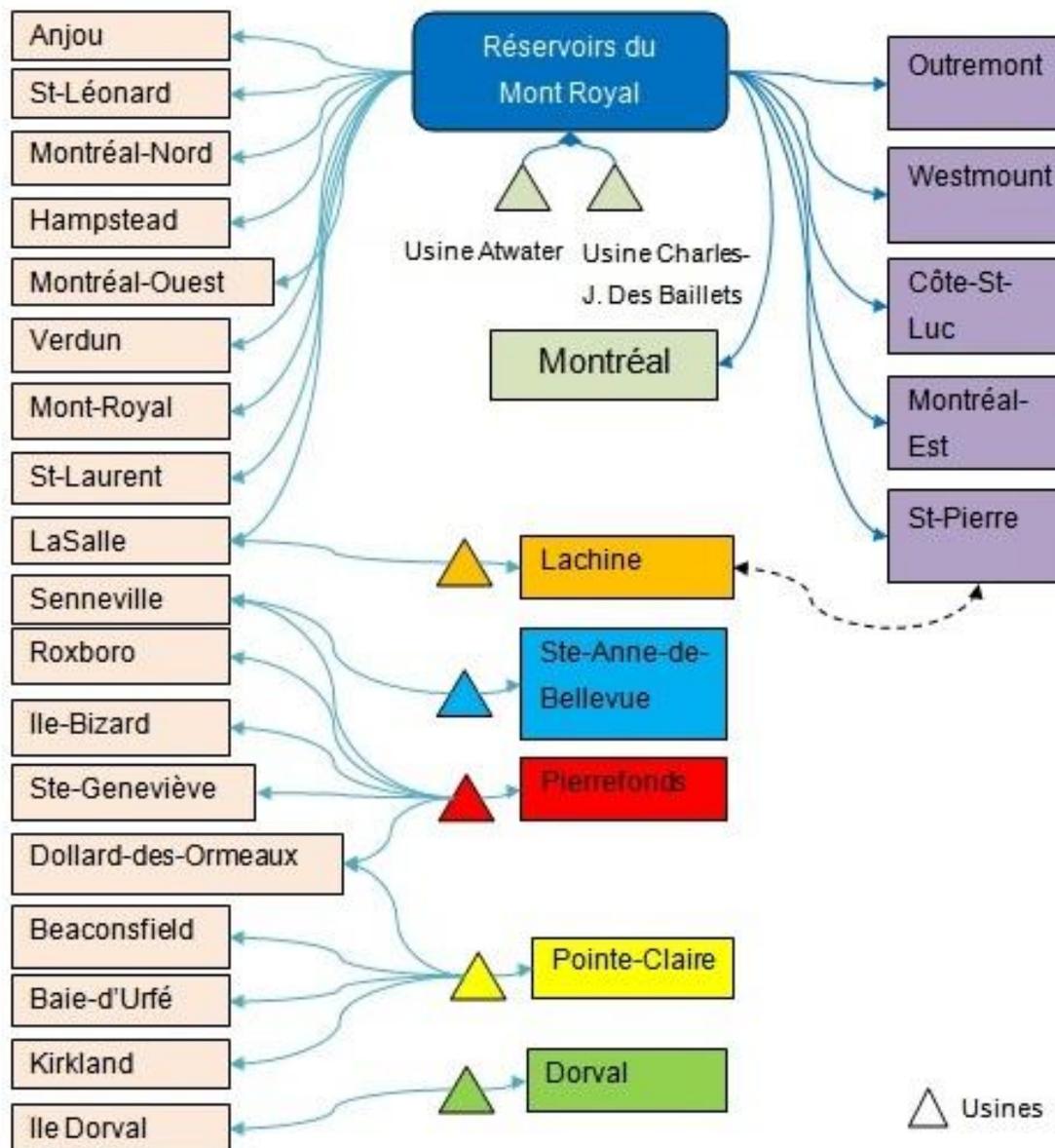


Figure A1.2 : Production et distribution d'eau dans la Communauté urbaine de Montréal (avant 2002)

- Les municipalités de gauche sont propriétaires de leurs réseaux mais achètent de l'eau produite par une autre municipalité.
- Les municipalités du centre produisent de l'eau potable (chaque triangle représente une usine de filtration).
- Les municipalités de droite ne sont ni propriétaires de leur réseau, ni productrices d'eau : leur réseau appartient à la Ville de Montréal.
- Le 8 décembre 1999, les municipalités de Saint-Pierre et de Lachine deviennent Lachine.

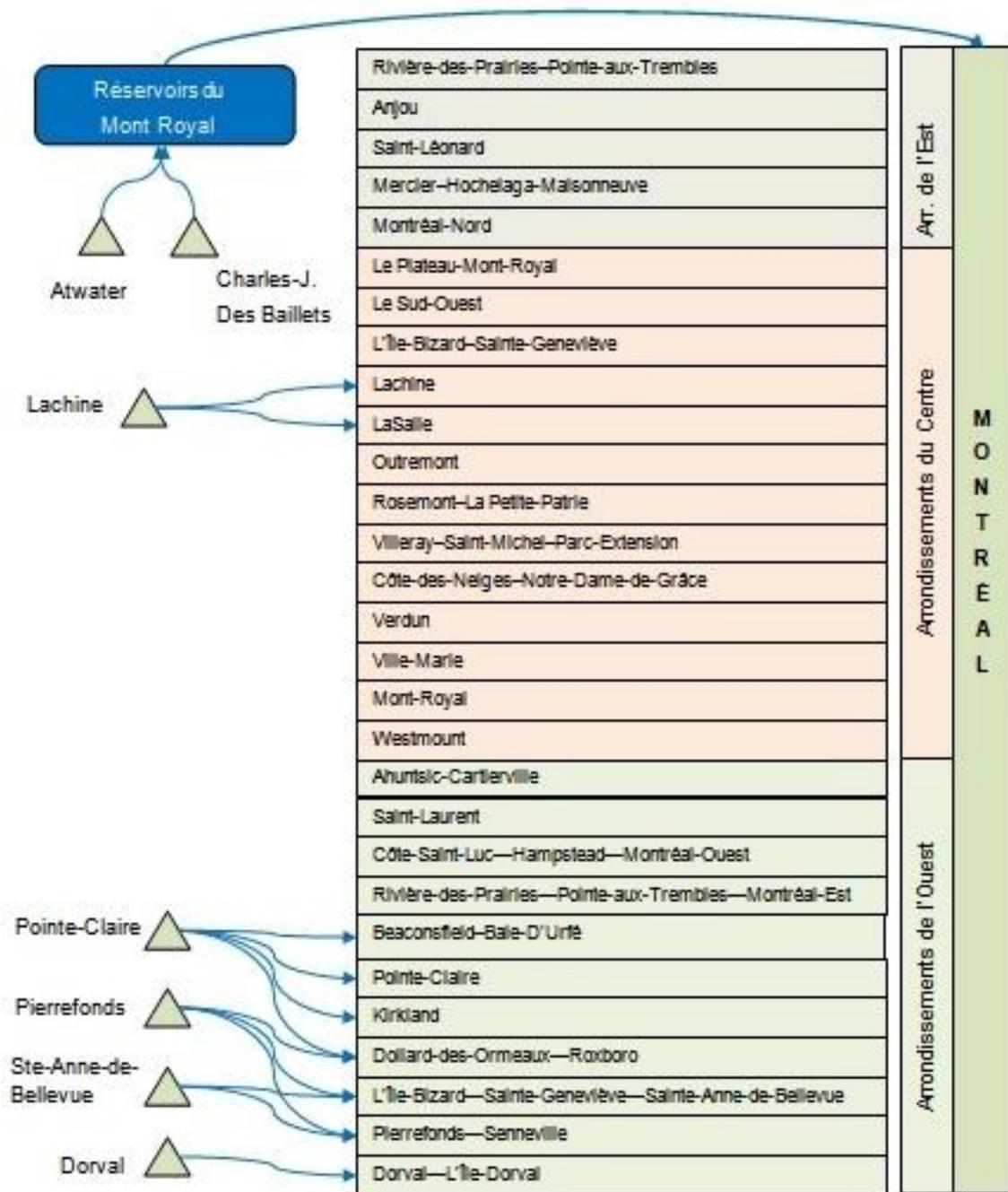


Figure A1.3 : Production et distribution d'eau dans la Ville de Montréal fusionnée (2002-2005)

Schéma élaboré par l'auteure avec des données provenant de : (Fleury 2003)

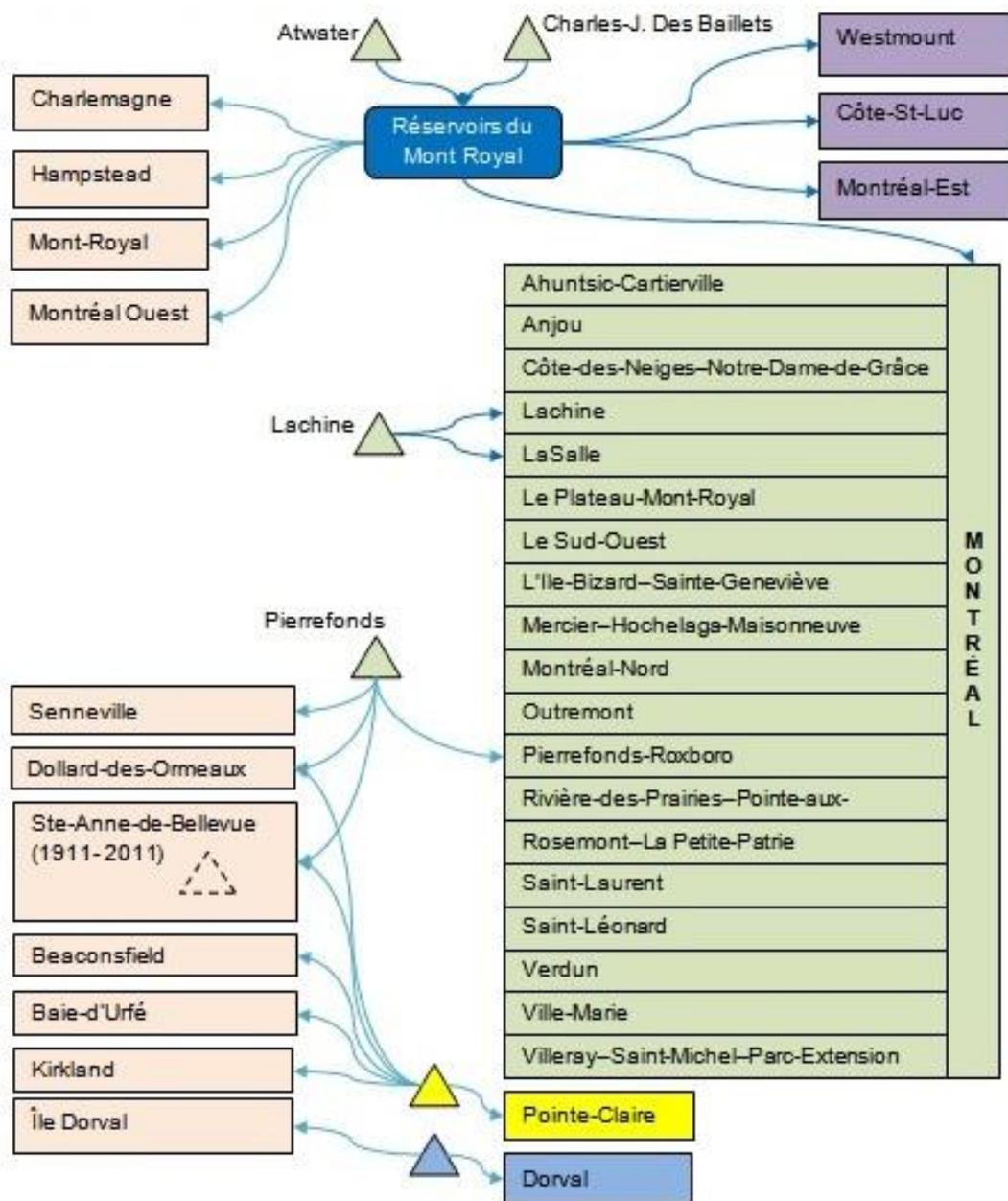


Figure A1.4 : Production et distribution d'eau dans l'Agglomération de Montréal (depuis 2006)

- L'usine de filtration de Ste-Anne-de-Bellevue a été fermée en 2011. Depuis, la municipalité de Ste-Anne-de-Bellevue est approvisionnée par les usines de Pointe-Claire et de Pierrefonds.
- À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, l'exploitation des usines de Pointe-Claire et de Dorval est assurée par le Service de l'eau de Montréal pour le compte de l'agglomération, centralisant ainsi l'opération des six usines de production d'eau potable de l'île de Montréal.

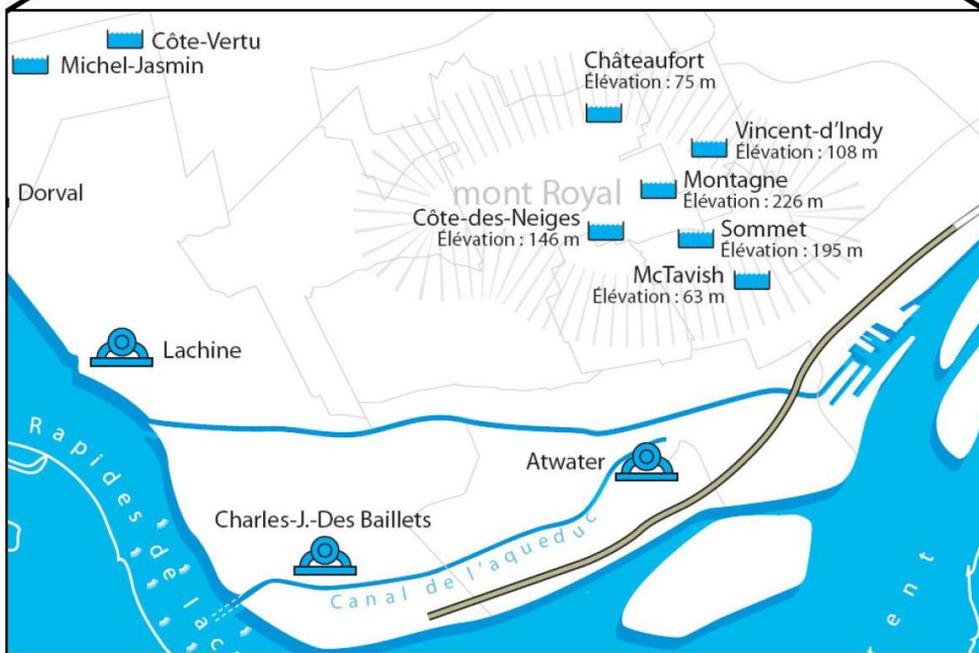
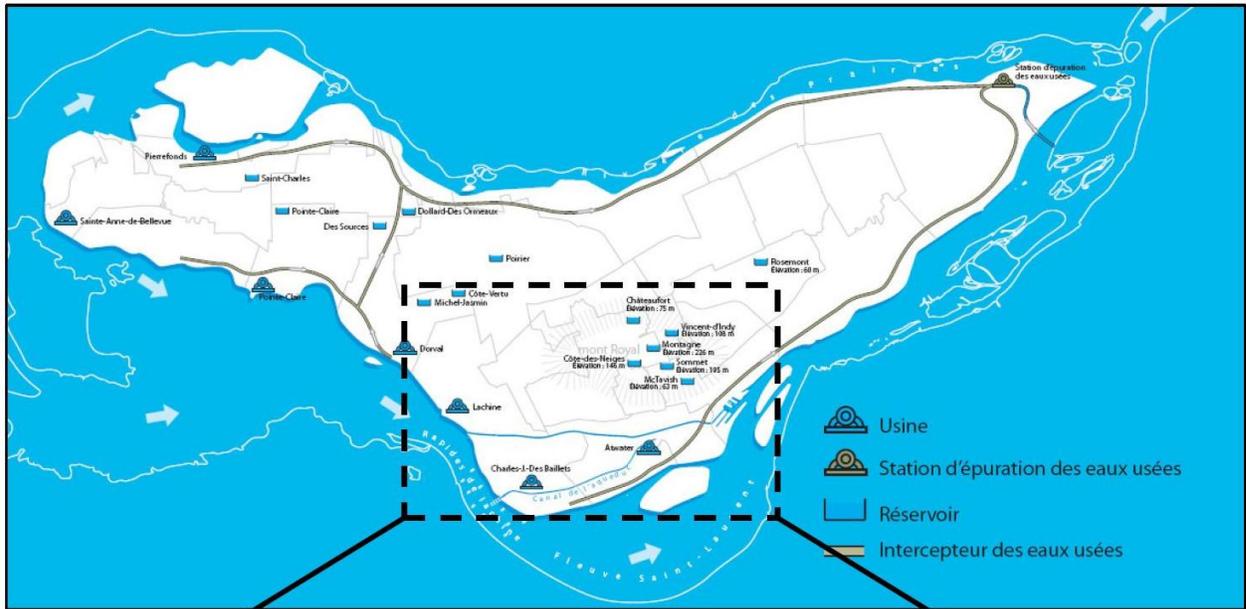


Figure A1.5 : Cartographie des installations de gestion de l'eau à Montréal en 2007

Adapté de: (Ville de Montréal 2007a)



## ANNEXE 2 : ORGANIGRAMMES DU SERVICE DE L'EAU AU COURS DE LA PÉRIODE « INSTABLE »

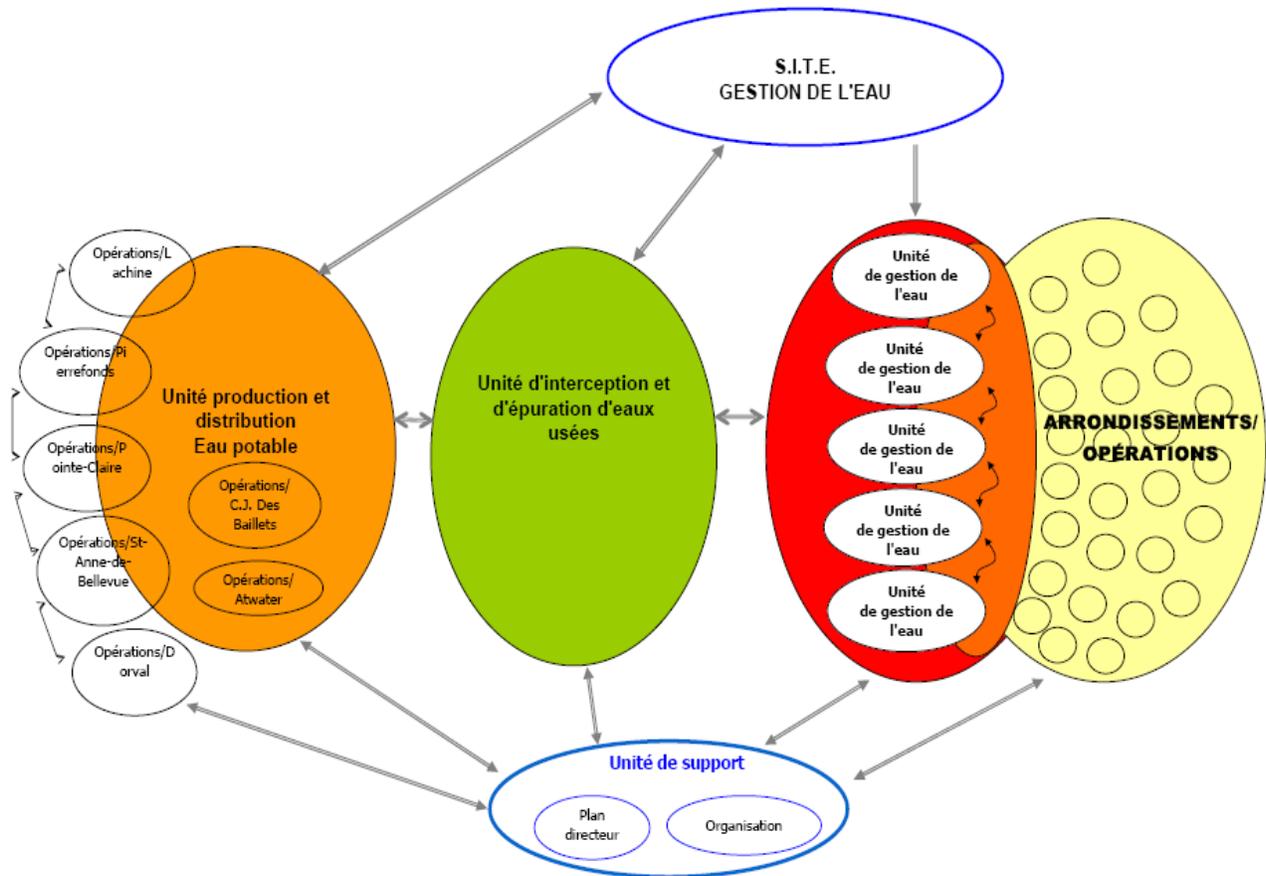


Figure A2.1 : « Configuration ultime » d'une gestion de l'eau réorganisée à Montréal, organigramme adapté par la Ville d'après la proposition de CFC en 2003

Source: (Ville de Montréal 2005b, 4.10; CFC 2003, 18)

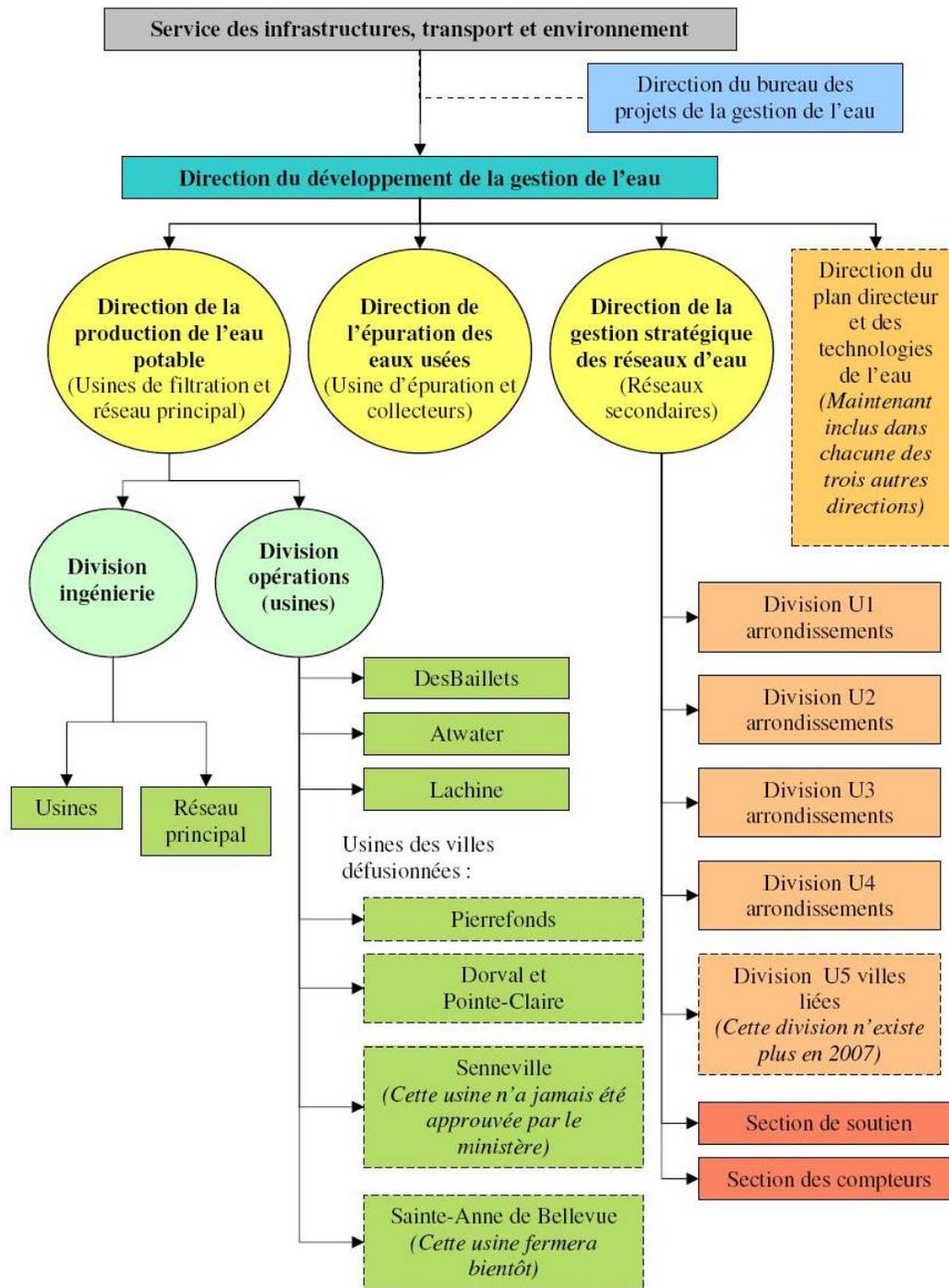


Figure A2.2 : Organigramme de la Direction de l'eau au sein du Service des infrastructures, transport et environnement durant la réorganisation en 2007

Schéma élaboré par l'auteure en 2007. Aucun organigramme officiel n'était disponible à cette période (Audette-Chapdelaine 2008, 113).

SITE- Direction de l'eau  
Organigramme 2010

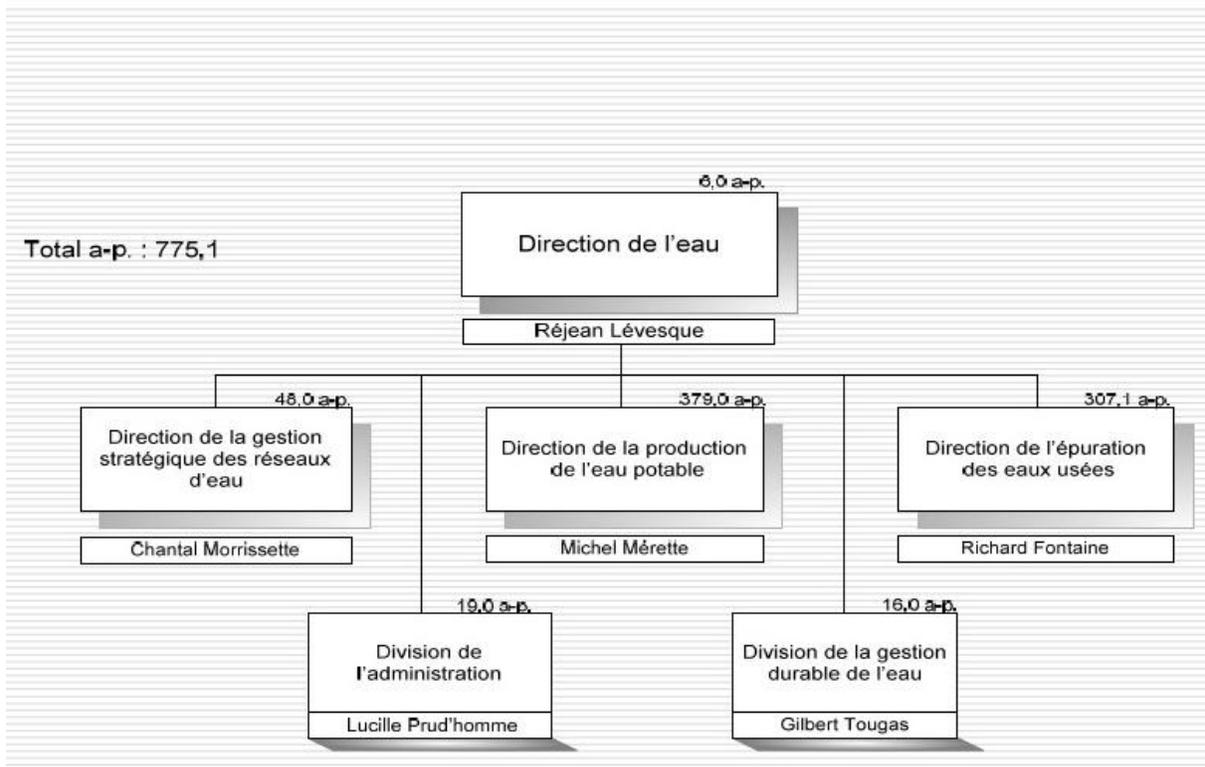


Figure A2.3 : Organigramme de la Direction de l'eau au sein du Service des infrastructures, transport et environnement en 2010

Source: (Ville de Montréal 2010, 54)

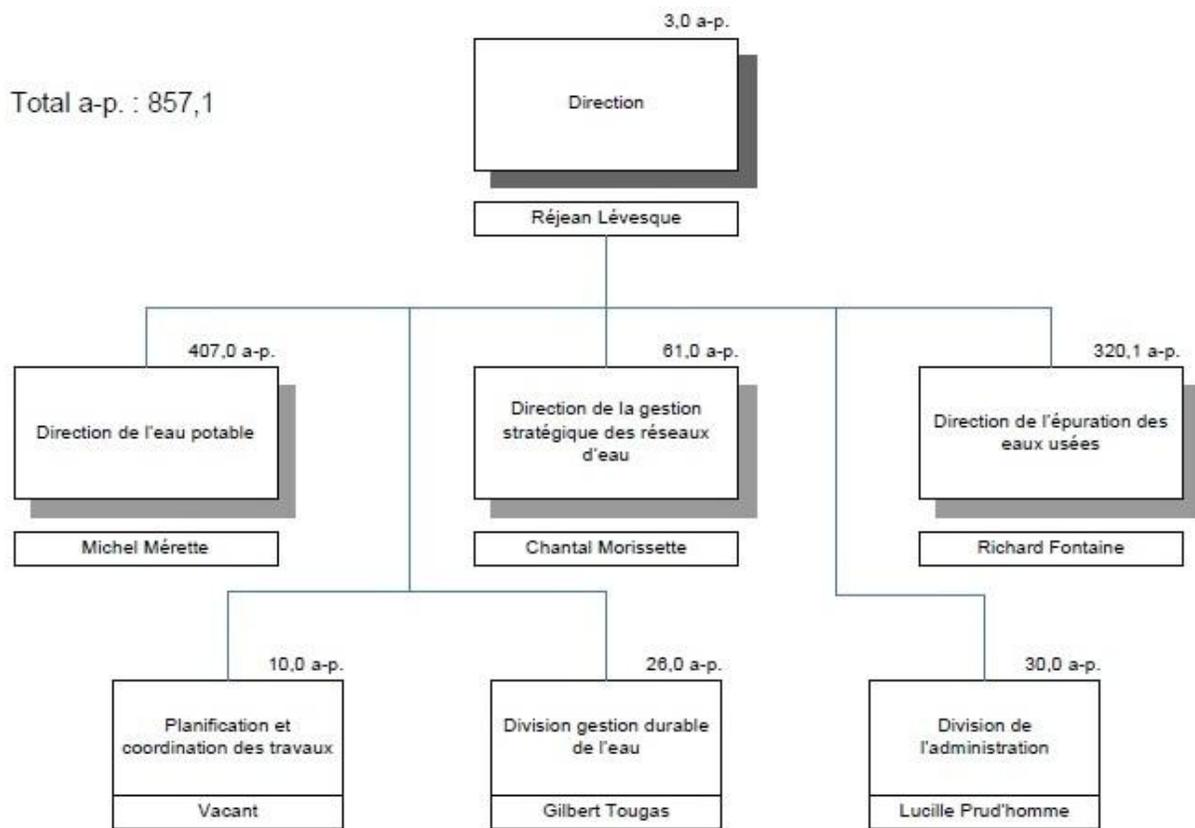


Figure A2.4 : Organigramme du nouveau Service de l'eau en 2011

Source: (Ville de Montréal 2011a)

Total a-p. 2013 : 962,1

Budget PTI : 119,8 a-p.  
Budget fonct. : 842,3 a-p.

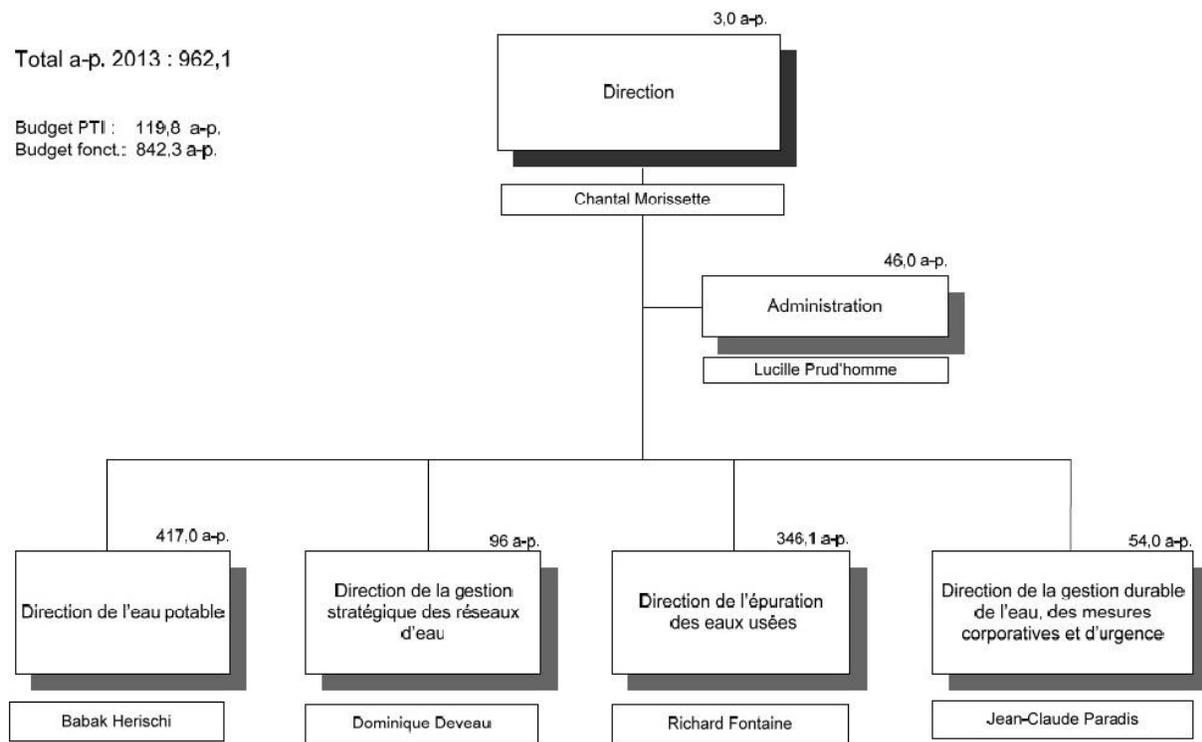


Figure A2.5 : Organigramme du Service de l'eau en 2013

Source: (Service de l'eau 2012)

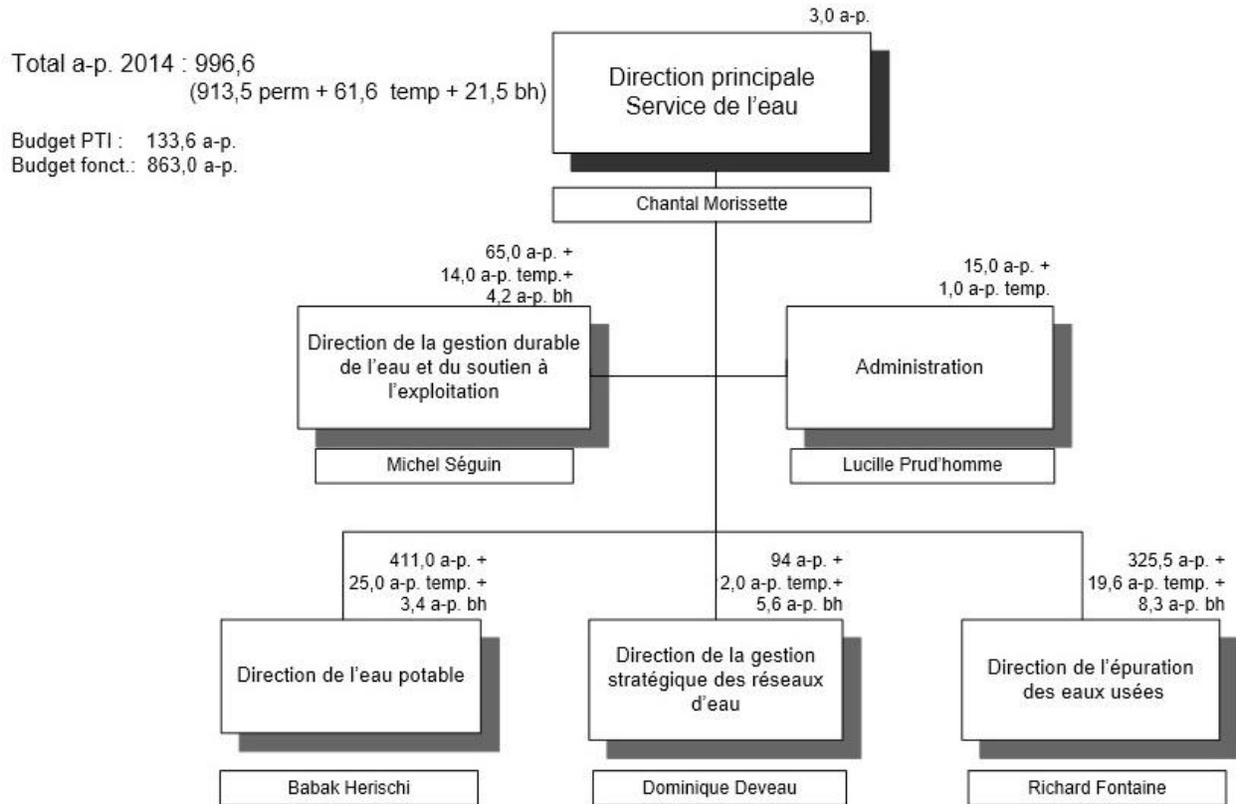


Figure A2.6 : Organigramme du Service de l'eau en 2014

Source: (Service de l'eau 2014a, 11)

# ANNEXE 3 : ADMINISTRATION DU TERRITOIRE DE MONTRÉAL

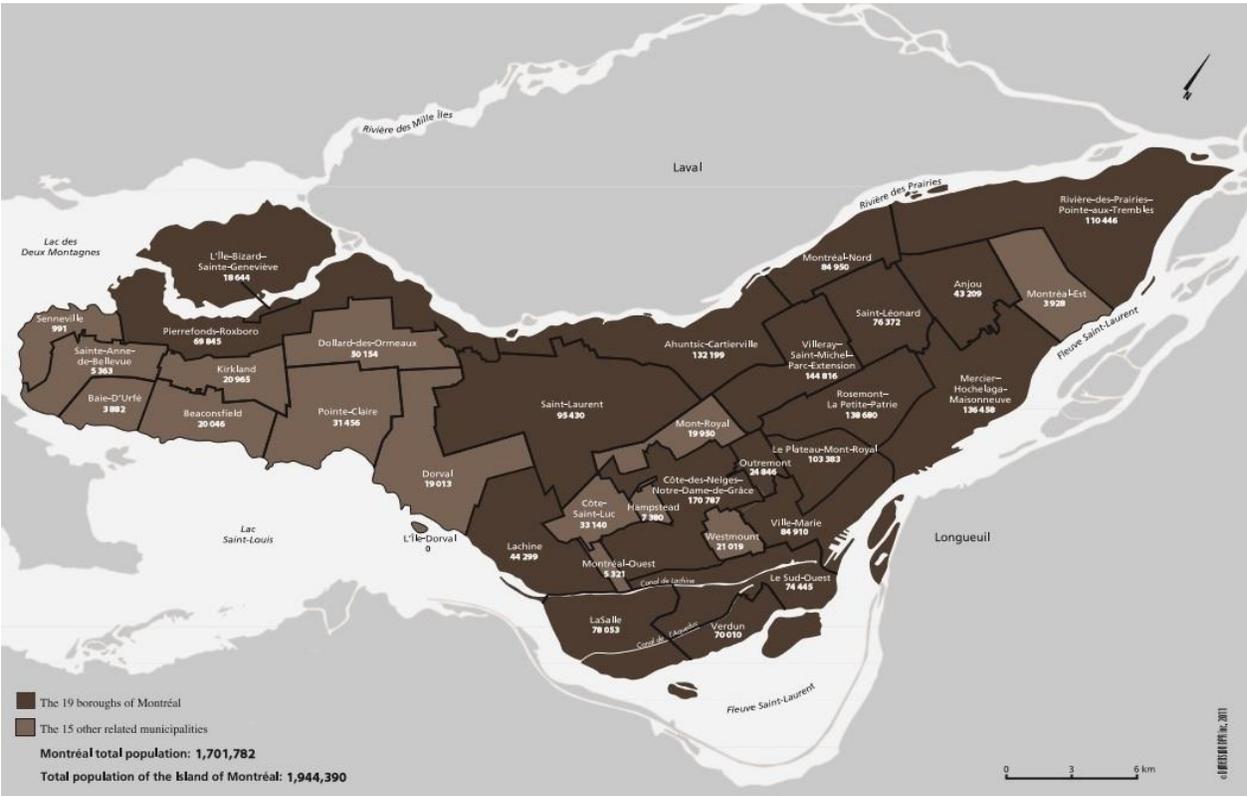


Figure A3.1 : Cartographie de l'agglomération de l'île de Montréal en 2012: villes liées et arrondissements

Source: (Ville de Montréal 2013a, VII)



## BIBLIOGRAPHIE

- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam et Bert A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Adams, Carolyn. 2007. « Urban Governance and the Control of Infrastructure. » *Public Works Management & Policy* 1 (3): 251-271.
- Aït Ouyahia, Meriem. 2006. *Le partenariat public-privé pour financer les infrastructures municipales d'eau potable : quels sont les défis*: Projet de recherche sur les politiques, Gouvernement du Canada. Document de discussion.
- Andersen, Hans Thor. 2008. « The emerging Danish government reform - centralised decentralisation. » *Urban Research & Practice* 1 (1): 3-17.
- Arnaud, Serge, Isabelle Gravière-Troadec, Henri Guillaume, Hans Edmund Kunsmann, Étienne Marie, Frank Mordacq, Elsa Pilichowski, Claude Rochet, Mark Thatcher et Jean-Paul Delevoye. 2004. « L'impact de la LOLF: Questions clés du pilotage stratégique des opérateurs de l'État. Table ronde organisée à l'ENA le 30 septembre 2003. » *Revue française d'administration publique* 1 (109): 129-155.
- Assemblée nationale du Québec et Commission permanente de l'aménagement du territoire. 2008a. Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire. Étude détaillée du projet de loi n° 22 - Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant l'agglomération de Montréal. In *Les travaux parlementaires de la 38e législature, 1ère session*, sous la dir. de Journal des débats. Consulté le 6 novembre 2012.
- . 2008b. Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire. Étude détaillée du projet de loi n° 22 - Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant l'agglomération de Montréal. In *Les travaux parlementaires de la 38e législature, 1ère session*, sous la dir. de Journal des débats. Consulté le 6 novembre 2012. <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cat-38-1/journal-debats/CAT-080617.html>.
- Aubert, Benoit A., Loubna Azami, Simon Bourdeau, Michel Patry et Nicolas Perreault. 2005. *Synthèse critique d'expériences de partenariats public-privé*. Montréal: Centre Interuniversitaire de Recherche en Analyse des Organisations (CIRANO). Consulté le 5 août 2008. [http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/modernisation/parteneriat/synthese\\_ppp.pdf](http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/modernisation/parteneriat/synthese_ppp.pdf).
- Audette-Chapdelaine, Marianne. 2007. *L'exploitation des icebergs pour l'eau potable... Du remorquage à l'embouteillage*. Montréal: Agissons ensemble. tiré d'une recherche effectuée dans le cadre du séminaire de recherche Problème de développement II, Département de géographie, Université Laval, 2006. [www.agissonsensemble.org/spip.php?article27](http://www.agissonsensemble.org/spip.php?article27).
- . 2008. « La dynamique des relations entre acteurs publics et privés dans la gestion des services d'eau urbains. Les cas de Montréal et de Marseille. » Mémoire présenté à la

- Faculté des études supérieures de l'Université Laval dans le cadre du programme de maîtrise en études internationales pour l'obtention du grade de maître ès arts (M.A.), Institut québécois des hautes études internationales, Université Laval.  
<http://archimede.bibl.ulaval.ca/archimede/uid/923376a4-b796-41ae-9c22-08243e8c2852>.
- . 2014. « Interface politico-administrative locale et expertise : le point de vue des gestionnaires. Le cas du service de l'eau de la Ville de Montréal. » *Politiques et management public* 31 (3): 283-300.
- . 2014 (accepté avec révisions mineures). « La construction du sens et l'interface politico-administrative. Les défis de pilotage stratégique et de gestion d'un service public local. » *Revue internationale des sciences administratives*: 19.
- Audette-Chapdelaine, Marianne, Jean-Paul Dupré et Benoît Tremblay. 2008a. *La gestion publique des services d'eau en Europe*. Montréal: HEC Montréal. rapport de recherche non publié présenté à la Ville de Montréal.
- . 2008b. *La gestion publique des services d'eau en Europe: le cas de Stockholm*. Montréal: HEC Montréal. rapport de recherche non publié présenté à la Ville de Montréal.
- Audette-Chapdelaine, Marianne, Benoît Tremblay et Jean-Paul Dupré. 2009. « Les partenariats public-privé dans le secteur des services d'eau. » *Revue française d'administration publique* (130): 233-248.
- Bakker, Karen. 2003a. « From public to private to... mutual? Restructuring of water supply governance in England and Wales. » *Geoforum* 34 (3): 359-374.
- . 2003b. *An Uncooperative Commodity: Privatizing Water In England and Wales*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2007a. « Commons or Commodity? The Debate over Private Sector Involvement in Water Supply. » In *Eau Canada. The Future of Canada's Water*, UBC Press, sous la dir. de Karen Bakker, 185-201.
- . 2007b. *Eau Canada: The Future of Canada's Water*. Vancouver: UBC Press.
- Bakker, Karen et David Cameron. 2002. *Good Governance in Municipal Restructuring of Water and Wastewater services in Canada*. Toronto: Munk Center for International Studies, University of Toronto.
- BAPE - Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. 2000. Rapport de la commission sur la gestion de l'eau au Québec. L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur. In *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*. Québec.
- Barlow, Maude et Tony Clarke. 2005. *L'Or bleu. L'eau, nouvel enjeu stratégique et commercial*, 2e édition. Montréal: Les Éditions du Boréal.
- Barraqué, Bernard. 1998. « Les services publics d'eau et d'assainissement face au développement durable. » *Annales des Ponts et Chaussées nouvelle série* (87): 12.

- . 2001. « Cinq paradoxes dans la politique de l'eau. » *Environnement et Société* (25): 79-85.
- . 2008. *Étude sur les enjeux de la tarification des services de l'eau à Paris*. Paris: CNRS-Latts et Ville de Paris. Consulté le 1er mai 2008.  
[www.paris.fr/portail/viewmultimediacdocument?multimediacdocument-id=34300](http://www.paris.fr/portail/viewmultimediacdocument?multimediacdocument-id=34300).
- . 2009. « The Development of Water Services in Europe: From Diversity to Convergence? » In *Water and Sanitation Services. Public Policy and Management*, sous la dir. de José Esteban Castro et Léo Heller, 234-248. Londres: Earthscan.
- Bartoli, Annie, Olivier Keramidas, Fabrice Larat et Bachir Mazouz. 2011. « Vers un management public éthique et performant. » *Revue française d'administration publique* 4 (140): 629-639.
- Belley, Serge, Laurence Bherer, Guy Chiasson, Jean-Pierre Collin, Pierre Hamel, Pierre J. Hamel, Mathieu Rivard et Julie Archambault. 2009. « Québec. » In *Foundations of Governance. Municipal government in Canada's provinces*, sous la dir. de Andrew Sancton et Robert Young, 70-137. Toronto: University of Toronto Press Inc.
- Bherer, Laurence et Sandra Breux. 2011. « Introduction. Démocratie locale et élections: prémices d'une comparaison. » In *Les élections municipales au Québec: enjeux et perspectives*, sous la dir. de Sandra Breux et Laurence Bherer. Montréal.
- Bherer, Laurence, Jacques Palard, Jean-Pierre Collin et Éric Kerrouche, dir. 2008. *Jeux d'échelle et transformation de l'État : le gouvernement des territoires au Québec et en France*. Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- Bibeault, Jean-François. 1997. « L'émergence d'un modèle québécois de gestion de l'eau à la rencontre des territoires et des réseaux. » In *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, sous la dir. de Michel Gariépy et Michel Marié, 326-343.
- Bisson, Bruno. 2000. « Le Québec n'est pas à l'abri. 261,5 million de Québécois sont alimentés en eau par des réseaux vulnérables. » *La Presse*, 27 mai, A3.
- Blanchet, Alain et Anne Gottman. 1992. « La réalisation d'entretiens. » In *L'enquête et ses méthodes: l'entretien*, sous la dir. de François Singly, 67-90. Paris: Nathan.
- Boag, Gemma et David A. McDonald. 2010. « A Critical Review of Public-Public Partnerships in Water Services. » *Water Alternatives* 3 (1): 25.
- Bourdin, Alain. 1998. « Gouvernances, appartenances sociales et gestion des services urbains. » *Les annales de la recherche urbaine* (80-81): 181-187.
- Boyer, Marcel, Michel Patry et Pierre J. Tremblay. 2001a. *La gestion déléguée de l'eau : gouvernance et rôle des différents intervenants*. Montréal: Centre Interuniversitaire de Recherche en Analyse des Organisations (CIRANO).
- . 2001b. *La gestion déléguée de l'eau : les options*. Montréal: Centre Interuniversitaire de Recherche en Analyse des Organisations (CIRANO).

- Braadbaart, Okke. 2009. « North-South Transfer of the Paradigm of Piped Water: The Role of the Public Sector in Water and Sanitation Services. » In *Water and Sanitation Services. Public Policy and Management*, sous la dir. de José Esteban Castro et Léo Heller, 71-85. Londres: Earthscan.
- Breton, Gaëtan et Marc-Antoine Fleury. 2003. *Les compteurs d'eau pour mesurer la consommation résidentielle : Une très mauvaise idée* Montréal: Coalition québécoise pour une gestion responsable de l'eau - Eau Secours!  
<http://meteopolitique.com/Plan/Fiches/environnement/eau/privatisation/Thematique/eau/acrobat/montreal/005.pdf>.
- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). 2000. Rapport de la commission sur la gestion de l'eau au Québec. L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur. In *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*. Québec.
- Callon, Michel. 1986. « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. » *L'Année sociologique* 36: 169-208.
- Callon, Michel, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe. 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris: Éditions du Seuil.
- Castro, José Esteban. 2009. « Systemic Conditions and Public Policy in the Water and Sanitation Sector. » In *Water and Sanitation Services. Public Policy and Management*, sous la dir. de José Esteban Castro et Léo Heller, 19-37. Londres: Earthscan.
- CFC, Groupe conseil management et ressources humaines. 2003. *Recherche organisationnelle pour la gestion publique de l'eau sur le territoire de la Ville de Montréal*: Ville de Montréal. Rapport final.
- Chaire industrielle CRSNG de l'École Polytechnique de Montréal. 2013. *À propos de la Chaire*. École Polytechnique de Montréal. <http://www.polymtl.ca/chaireeau/mission/index.php>.
- Champagne, Sara. 2007. « Compteurs d'eau potable. Les entreprises passeront à la caisse d'ici cinq ans. » *La Presse*, 22 novembre, A13.
- Chatzis, K. 1997. « La régulation des systèmes socio-techniques sur la longue durée. » In M. Gariépy, & M. Marié (Eds.), *Ces réseaux qui nous gouvernent?*: 59-83. Paris et Montréal: L'Harmattan.
- CMQ - Commission municipale du Québec. 1998. Trois scénarios de décision du prix de l'eau. sous la dir. de Commission municipale du Québec (CMQ). Document consulté aux archives de la Cour supérieure en 2012 dans le dossier no 500-05-046414-981.
- . 2000. Décision relative à la fixation du prix de l'eau à Montréal. sous la dir. de Commission municipale du Québec (CMQ) document CMQ-55454; 7671-00. Document obtenu par l'Institut canadien d'information juridique CanLII.  
<http://canlii.org/eliisa/highlight.do?text=21905&language=fr&searchTitle=Chercher+dans+les+collections+de+CanLII&path=/fr/qc/qccmnq/doc/2000/2000canlii21905/2000canlii21905.html&searchUrlHash=AAAAAQAFMjE5MDUAAAAAAAAAB>.

- . 2001. Décision relative à la fixation du prix de l'eau à Montréal pour l'année 2000. sous la dir. de Commission municipale du Québec (CMQ) document CMQ-56171 (8196-01). Document obtenu par l'Institut canadien d'information juridique CanLII.
- Coaffee, Jon et Patsy Healey. 2003. « "My Voice: My Place": Tracking Transformations in Urban Governance. » *Urban Studies* 40 (10): 1979-1999.
- Coalition québécoise pour une gestion responsable de l'eau - Eau Secours! 2004. "Eau" en sommes-nous? *Le bulletin de suivi des activités d'Eau Secours! - Avril 2004* -. Montréal.
- . 2007. Eau Secours! demande au maire de Montréal de ne pas signer le contrat avec Géniau. Montréal. [www.eausecours.org/grand%20public/1aouverturepublic.htm](http://www.eausecours.org/grand%20public/1aouverturepublic.htm)
- Collin, Jean-Pierre, Harold Bérubé, Annie-Claude Labrecque et Marianne Audette-Chapdelaine. 2010. *Under Close Watch. Provincial mediation in Federal-Municipal Relations: The case of Québec*. Montréal: Institut national de la recherche scientifique, Centre Urbanisation, Culture et Société.
- Comeau, Paul-André. 2008. « Gestionnaire public versus décideur politique. Vers un nouveau pacte politico-administratif. » In *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats. Nouveaux rôles. Nouvelles fonctions. Nouveaux profils.*, sous la dir. de Bachir Mazouz, 159-180. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Comité de transition de Montréal. 2002. Rapport final. soumis au ministre des Affaires municipales et de la Métropole.
- Conseil des directeurs de santé publique de la Conférence des régions régionales de la santé et des services sociaux du Québec. 1999. *Colocataires d'un coin de la planète bleue. Pour une gestion saine, durable et responsable de l'eau au Québec. Mémoire déposé au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement dans le cadre des Audiences publiques sur la gestion de l'eau au Québec*. Québec.
- Corriveau, Jeanne. 2007. « Montréal va brancher commerces et industries sur des compteurs d'eau. » *Le Devoir*, 22 novembre, A5.
- . 2014. « La consommation d'eau potable chute de 19%. » *Le Devoir*, 8 août.
- Côté, Charles. 2010. « L'«occasion d'affaires» de l'ex-DG de Laval. » *La Presse*, 1er mars.
- Cour d'appel du Québec. 2008. Dossier 500-05-046414-981/500-09-008450-991: Procès verbal d'audience. En appel d'un jugement rendu le 14 juillet 1999 par l'honorable Alphonse Barbeau, de la Cour supérieure, district de Montréal sous la dir. de Cour d'appel du Québec. Document consulté aux archives de la Cour supérieure et aux archives de la Cour d'appel en août 2012.
- Coutard, O. (Ed.). 1999. « The Governance of Large Technical Systems »: Routledge.
- Coutard, O., & Rutherford, J. 2009. « Les réseaux transformés par leurs marges : développement et ambivalence des techniques « décentralisées ». » *Flux*, 2 (76-77): 6-13.

- Creswell, Jonh W. 2009. *Research Design. Qualitative, Quantitative, and Mixed Mehods Approaches*, 3e édition. Londres: SAGE Publications.
- Crozier, Michel. 1963. *Le phénomène bureaucratique*. Paris: Éditions du Seuil.
- Crozier, Michel et Erhard Friedberg. 1977. *L'acteur et le système*. Paris: Éditions du Seuil.
- Dagenais, Michèle. 2011. *Montréal et l'eau. Une histoire environnementale*. Montréal: Boréal.
- Dagenais, Michèle et Claire Poitras. 2007. « Une ressource abondante et inépuisable? Urbanisation et gestion de l'eau dans le Montréal métropolitain aux XIXe et XXe siècles. » *Histoire Urbaine* (18): 97-123.
- Dalton, Frank E. 1991. « Public Involvement and Public Support in the Urban Water Management Field. » In *Water and the City: The Next Century*, sous la dir. de Howard Rosen et Ann Durkin Keating, xiv et 385. Chicago: Public Works Historical Society.
- de Visscher, Christian. 2004. « Autorités politiques et haute administration: une dichotomie repensée par la NGP? » *Revue Internationale de Politique Comparée* 11 (2): 205-224.
- Demir, Tansu. 2009. « The Complementarity View: Exploring a Continuum in Political-Administrative Relations. » *Public Administration Review* 69 (5): 876-888.
- Demir, Tansu et Christopher G. Reddick. 2012. « Understanding Shared Roles in Policy and Administration: An Empirical Study of Council-Manager Relations. » *Public Administration Review* 72 (4): 526-536.
- Denis, Jean-Louis, Lise Lamothe et Ann Langley. 2001. « The Dynamics of Collective Leadership and Strategic Change in Pluralistic Organizations. » *Academy of Management Review* 44 (4): 809-837.
- Denis, Jean-Louis, Lise Lamothe, Ann Langley, Mylaine Breton, Julie Gervais, Louise-Hélène Trottier, Damien Contandriopoulos et Carl-Ardy Dubois. 2009. « The reciprocal dynamics of organizing and sense-making in the implementation of major public-sector reforms. » *Canadian Public Administration* 52 (2): 225-248.
- Descôteaux, Bernard. 2007. « Terrain glissant ! » *Le Devoir*, 20 décembre, A6.
- Dexia et Fédération nationale des sociétés d'économie mixtes locales françaises. 1999. *Les entreprises publiques locales dans les quinze pays de l'Union européenne*, Éditions locales de France. Paris.
- Divay, Gérard et Serge Belley. 2012. « La gouvernance locale à l'épreuve de la mouvance territoriale: À propos de l'objet de la gouvernance locale. » *Revue gouvernance*: 1-21.
- Divay, Gérard, Jean-Pierre Collin, Annick Germain, Pierre J. Hamel, Mario Polèse, Anne-Marie Séguin et Gilles Sénécal. 2002. *Le monde municipal québécois 2002-2012 : changer les façons de voir pour changer les façons de faire. Éléments condensés pour une prospective*. Montréal: Institut national de la recherche scientifique, Centre Urbanisation, Culture et Société et Centre d'intervention pour la revitalisation des quartiers.

- Divay, Gérard et Bachir Mazouz. 2008. « L'émergence du gestionnaire stratège local. » In *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats. Nouveaux rôles. Nouvelles fonctions. Nouveaux profils.*, sous la dir. de Bachir Mazouz, 333-360. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Donzelot, Jacques. 1999. « La nouvelle question urbaine. » *Esprit* (258): 87-114.
- Duhamel, Alain. 1996. « Privatisation de l'eau : la Lyonnaise des Eaux attend des règles claires de gestion déléguée. » *Les Affaires*, 11 mai, 22.
- Dumouchel, André. 2005. Éditorial: Balayer la poussière sous le tapis... In *Source. Le magazine de l'eau au Québec*.
- . 2006. Michèle Prévost. In *Source. Le magazine de l'eau au Québec*.
- . 2007a. Entrevue avec Chantal Morasse. In *Source. Le magazine de l'eau au Québec*.
- . 2007b. Monique Henry. In *Source. Le magazine de l'eau au Québec*.
- . 2014. Entrevue avec Robert Millette. Debout dans la tempête. In *Source. Le magazine de l'eau au Québec*.
- Dumouchel, André et Sarah Drolet-Laflamme. 2014. Éric Forest. Président de l'UMQ. Bâtitteur et acteur du changement. In *Source. Le magazine de l'eau au Québec*.
- Elnaboulsi, Jihad C. 2001. « Organisation, Management, and Delegation in the French Water Industry. » *Annals of public and cooperative economics* 72 (4): 507-547.
- Fabbri, Rémi. 2011. « La construction d'un sens commun comme levier d'action pour la gestion de projet d'amélioration dans la fonction publique luxembourgeoise. » Thèse de doctoral, Ecole Supérieure de Management de Metz - Université de Lorraine, Université de Metz.
- Fédération européenne des associations nationales de services d'eau (EUREAU). 2009. *EUREAU Statistics Overview on Water and Wastewater in Europe 2008. Country Profiles and European Statistics*. Bruxelles: Fédération européenne des associations nationales de services d'eau (EUREAU).  
<http://www.stilis.be/clients/eureau/download/EUREAUStatistics2008.pdf>.
- Fleury, Marc-Antoine. 2003. « Unearthing Montreal's Municipal Water System. Amalgamating and Harmonizing Urban Water Services. » Faculty of Environmental Studies, York University.
- Forrest, Ray et Ade Kearns. 2001. « Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood. » *Urban Studies* 38 (12): 2125-2143.
- Fougères, Dany. 2004. *L'approvisionnement en eau à Montréal. Du privé au public. 1796-1865*. Québec: Septentrion.
- Fougères, Dany, Marcel Gaudreau, Pierre J. Hamel, Claire Poitras, Gilles Sénécal, Michel Trépanier, Nathalie Vachon, Roger Veillette et avec la collaboration de Linda Binhas et de Geneviève Dubost. 1998. *Évaluation des besoins des municipalités québécoises en*

*réfection et construction d'infrastructures d'eaux. Rapport final. Pour le compte du ministère des Affaires municipales.* Montréal: INRS Urbanisation.

- Foulquier, Thomas. 2013. « Entre formalisation et confiance, l'organisation de gestionnaires en situation de crise. » Thèse de doctorat, Faculté d'administration, Université de Sherbrooke.
- Francoeur, Louis-Gilles. 1992. « Québec modernise son règlement sur l'eau potable. » *Le Devoir*, 20 novembre, A5.
- . 2003a. « Bilan environnemental 2003 de Louis-Gilles Francoeur à l'émission Désautels de la radio de Radio-Canada. » *Société Radio-Canada*.
- . 2003b. « Montréal crée un Fonds de l'eau pour éviter la privatisation. Les taxes bleues rapporteront 200 millions par année en 2013. » *Le Devoir*, 25 novembre, A1.
- Furlong, Kathryn. 2011. What is Water? The History of a Modern Abstraction. In *Journal of Historical Geography*, sous la dir. de Jamie Linton: University of British Columbia Press.
- . 2012. « Good water governance without good urban governance? Regulation, service delivery models, and local government. » *Environment and Planning* 44: 2721 – 2741.
- Gagné, Jean-Paul. 2001. « Eau: pour une gestion plus rigoureuse et imputable. » *Les Affaires*, 26 mai, 12.
- Gagnon, Ginette. 1998. « L'aqueduc de Montréal au tournant du siècle (1890-1914), l'établissement de la purification de l'eau potable. », Université de Montréal.
- Gagnon, Robert. 2006. *Question d'égouts : santé publique, infrastructure et urbanisation à Montréal au XIXe siècle*. Boréal.
- Gagnon, Robert et Armand J. Ross. 1991. *Histoire de l'École Polytechnique de Montréal 1873-1990. La montée des ingénieurs francophones*. Montréal: Boréal.
- Gagnon, Yves-Chantal. 2005. *L'étude de cas comme méthode de recherche*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Gans, Herbert J. 1961. « The Balanced Community. Homogeneity or Heterogeneity in Residential Areas? » *Journal of the American Institute of Planners*: 176-184.
- Gauthier, Benoît. 2003. *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*, 4ème édition. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Giauque. 2009. « Trajectoires de modernisation et relations politico-administratives en Suisse. » *Revue internationale des sciences administratives* 75 (4): 757-781.
- Gibert, Patrick. 1986. « Management public, management de la puissance publique. » *Politiques et management public* 4 (2): 89-123.
- Gleick, Peter H. 2003. « Global Freshwater Resources: Soft-Path Solutions for the 21st Century. » *Science* (302): 1524-1528.

- Gleick, Peter H., Gary Wolff, Elizabeth L. Chalecki et Rachel Reyes. 2002. *The New Economy of Water. The Risks and Benefits of Globalization and Privatization of Fresh Water*. Oakland: Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security. [www.pacinst.org/reports/new\\_economy\\_of\\_water/new\\_economy\\_of\\_water.pdf](http://www.pacinst.org/reports/new_economy_of_water/new_economy_of_water.pdf).
- Gouvernement du Québec. 1997. Symposium sur la gestion de l'eau au Québec. Document de référence. Québec.
- . 2002. L'eau. La vie. L'avenir. Politique nationale de l'eau. Québec.
- Graham, Stephen et Simon Marvin. 2001. *Splintering Urbanism. Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*. New York: Routledge.
- Grant, Robert M. 1996. « Toward a knowledge-based theory of the firm. » *Strategic Management Journal* 17 (Winter Special Issue): 109.
- Griffin, Ronald C. 2006. *Water Resource Economics. The Analysis of Scarcity, Policies, and Projects*. Cambridge: MIT Press.
- Grossman, Anna-Clémentine. 2009. « La satisfaction des parties-prenantes dans un contexte de DSP et PPP : Le cas de la gestion urbaine de l'eau au sein de l'agglomération marseillaise. » mémoire de maîtrise, Centre d'études et de recherche en gestion d'Aix-Marseille, Institut de management public et de gouvernance territoriale, Université Paul Cézanne, Université de droit, d'économie et des sciences d'Aix-Marseille III.
- Groupe de travail sur les infrastructures urbaines. 2001. Pour une gestion montréalaise de l'eau intégrée et autonome. Montréal.
- Guerin-Schneider, Laetitia et Dominique Lorrain. 2003. « Note de recherche sur une question sensible. Les relations puissance publique - firmes dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. » *Flux* (52-53): 35-54.
- Gustin, André. 2001. « Chapitre 5. Le pilotage stratégique : une vision politique de l'institution. » In *Management des établissements scolaires. De l'évaluation institutionnelle à la gestion stratégique*, sous la dir. de André Gustin, 115-126. DeBoeck supérieur.
- Hall, David et Emanuele Lobina. 2004. *Private to Public: International lessons of water remunicipalisation in Grenoble, France*. Londres: Public Services International Research Unit - University of Greenwich. Présenté à la Conférence AWRA à Dundee du 6 au 8 août 2001.
- . 2009. « Public Policy Options for Financing Sewerage Systems. » In *Water and Sanitation Services. Public Policy and Management*, sous la dir. de José Esteban Castro et Léo Heller, 104-121. Londres: Earthscan.
- Hall, David et Emmanuele Lobina. 2006. *Public-Public Partnerships as a catalyst for capacity building and institutional development: Lessons from Stockholm Vatten's experience in the Baltic region*. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU).

- Hall, Peter A. et Rosemary C. R. Taylor. 1997. « La science politique et les trois néo-institutionnalismes. » *Revue française de science politique* 47 (3-4): 469-496.
- Hamel, Pierre J. 2004. « Loin des yeux... Les agences unifonctionnelles et les sociétés d'économie mixte. » In *Management local, de la gestion à la gouvernance. 6e Rencontres Ville-Management*, sous la dir. de Sandrine Cueille, Robert Le Duff et Jean-Jacques Rigal, 337-359. Dalloz-Sirey.
- . 2006. *Les compteurs d'eau résidentiels: une mauvaise idée*. Montréal: Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM) - INRS-Urbanisation, Culture et Société. Consulté le 24 septembre 2007. [www.ucs.inrs.ca/pdf/compteurs.pdf](http://www.ucs.inrs.ca/pdf/compteurs.pdf).
- . 2007. *Les partenariats public-privé et les municipalités: au delà des principes, un bref survol des pratiques*. Montréal: Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM) - INRS-Urbanisation, Culture et Société. Consulté le 5 août 2008. [www.ucs.inrs.ca/pdf/PPPMun.pdf](http://www.ucs.inrs.ca/pdf/PPPMun.pdf).
- . 2008. *Les services d'eaux urbains. La privatisation connaîtrait-elle son Waterloo dans l'eau?* Montréal.
- . 2013. « L'effet des compteurs sur la consommation : un coup d'épée dans l'eau. » In *Le service public d'eau potable et la fabrique des territoires*, sous la dir. de Bernard Pecqueur et Antoine Brochet, 323-332. Paris: L'Harmattan.
- Hamel, Pierre J., Dany Fougères, Jean-Pierre Collin, Marcel Gaudreau, Rémi Haf, Stéphane Pineault, Claire Poitras, Mario Polèse, Gilles Sénécal, Alain Sterk, Michel Trépanier et Nathalie Vachon. 1999. *Trois constats sur les infrastructures d'eaux*. Montréal: INRS-Urbanisation. mémoire présenté au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement dans le cadre de la Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec.
- Hamel, Pierre J. et Alain Sterk. 1997a. *Analyse comparative de la gestion de l'eau dans divers pays*. Montréal: Groupe de recherche sur les infrastructures et les équipements urbains (GRIEU), INRS-Urbanisation. Rapport remis au ministère du Conseil exécutif. Consulté le 12 octobre 2008. [http://www.ucs.inrs.ca/pdf/rap1997\\_02.pdf](http://www.ucs.inrs.ca/pdf/rap1997_02.pdf).
- . 1997b. *Le financement des infrastructures. Dans le cadre du Symposium sur la gestion de l'eau au Québec*. Montréal: Groupe de recherche sur les infrastructures et les équipements urbains (GRIEU), INRS-Urbanisation. [http://www.ucs.inrs.ca/sites/default/files/centre\\_ucs/pdf/pierre-j-hamel/rap1997\\_03.pdf](http://www.ucs.inrs.ca/sites/default/files/centre_ucs/pdf/pierre-j-hamel/rap1997_03.pdf).
- Hansen, Kasper M. et Niels Ejersbo. 2002. « The relationship between politicians and administrators - A logic of disharmony. » *Public Administration* 80 (4): 733-750.
- Hansen, Morten T., Nltin Nohria et Thomas Tierney. 1999. « What's Your Strategy for Managing Knowledge? » *Harvard Business Review* (mars-avril): 106-16.
- Harwood, Stacy Anne et Marisa Zapara. 2006. « Preparing to Plan: Collaborative Planning in Monteverde, Costa Rica. » *International Planning Studies* 11 (3-4): 187-207.

- Hoedeman, Olivier. 2006. *Public Water for All - the Role of Public-Public Partnerships*: Transnational Institute and Corporate Europe Observatory. Consulté le 12 mai 2008. [www.tni.org/water-docs/pubwaterforall.pdf](http://www.tni.org/water-docs/pubwaterforall.pdf).
- Holmqvist, Annika. 2004. « Restructuring of public water utilities: A case study from Norrköping in Sweden. » Master of Science Thesis, Department of Land and Water Resources Engineering, Royal Institute of Technology.
- Hukka, Jarmo J. et Tapio S. Katko. 2009. « Complementary Paradigms of Water and Sanitation Services: Lessons from the Finnish Experience. » In *Water and Sanitation Services. Public Policy and Management*, sous la dir. de José Esteban Castro et Léo Heller, 153-172. Londres: Earthscan.
- Jagd, Søren. 2011. « Pragmatic sociology and competing orders of worth in organizations. » *European Journal of Social Theory* 14 (3): 343-359.
- Jeannot, Gilles. 2005. « Les conditions d'une gestion des compétences des cadres de l'action publique territoriale. » *Politiques et management public* 23 (2): 1-19.
- Joncas, Hugo. 2011. « Cartel de l'égout: une ancienne filiale de Gaz Métro plaide coupable. » *Les Affaires*, 23 novembre 2011.
- Jouve, Bernard. 2005. « La démocratie en métropoles: gouvernance, participation et citoyenneté. » *Revue française de science politique* 55 (2): 317-337.
- La Presse canadienne. 2011. « Démantèlement d'un cartel des égouts. » *Le Devoir*, 23 novembre 2011.
- Langley, Ann. 1999. « Strategies for theorizing from process data. » *Academy of Management Review* 24 (4): 691-710.
- Langley, Ann et Jean-Louis Denis. 2008. « Les dimensions négligées du changement organisationnel. » *Télescope*: 13-32.
- Lascombes, Pierre. 1996. « Rendre gouvernable: De la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique. » In *La gouvernabilité*, sous la dir. de Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie (CURAPP), 325-338. Paris: Presses universitaires de France.
- Lasserre, Frédéric. 2005. « Faut-il faire payer l'eau au Québec? » *Le Devoir*, 7 juillet, A6.
- Le Devoir. 1997. « Montréal cède sur la question de l'eau. » *Le Devoir*, 27 février, A1.
- Le Galès, Patrick. 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. » *Revue française de science politique* 45 (1): 57-95.
- . 2001. « Urban Governance and Policy Networks: On the Urban Political Boundedness of Policy Networks. A French Case Study. » *Public Administration* 79 (1): 167-184.

- Leavitt, William M. et C. Morris. 2007. « Public Works Service Arrangements in the 21st Century: The Multiple-Sector Partnership as an Alternative to Privatization. » *Public Works Management & Policy* 12 (1): 325-330.
- Leibovitz, Joseph. 2003. « Institutional Barriers to Associative City-region Governance: The Politics of Institution-building and Economic Governance in 'Canada's Technology Triangle'. » *Urban Studies* 40 (13): 2613 - 2642.
- Lévesque, Kathleen. 2007a. « BPR recrute le responsable de l'eau à la Ville de Montréal. » *Le Devoir*, 18 décembre, A3.
- . 2007b. « Compteurs d'eau. Conflit d'intérêts à propos d'un contrat de 355 millions. » *Le Devoir*, 13 décembre 2007, A1.
- . 2011a. « Service des égouts - L'instigatrice du cartel tasse la concurrence. » *Le Devoir*, 25 novembre 2011.
- . 2011b. « Service des égouts - Le complot impliquait 10 employés de Veolia. » *Le Devoir*, 16 décembre 2011.
- Lorrain, Dominique. 1998. « Administrer, gouverner, réguler. » *Les annales de la recherche urbaine* (80-81): 84-92.
- . 2002. « Capitalismes urbains: la montée des firmes d'infrastructures. » *Entreprises et histoire* (30): 7-31.
- Mace, Gordon et François Pétry. 2000. *Guide d'élaboration d'un projet de recherche*, 2e édition. Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- MAM - Ministère des Affaires municipales du Québec. 1996. Proposition d'un modèle québécois de privatisation des services d'eau. sous la dir. de Direction générale des infrastructures et du financement municipal.
- MAMROT - Ministère des Affaires municipales des Régions et de l'Occupation du territoire du Québec. 2013. L'organisation municipale et régionale au Québec en 2013. Gouvernement du Québec.
- Marcuse, Peter. 1997. « The Enclave, the Citadel, and the Ghetto: What has Changed in the Post-Fordist U.S. City. » *Urban Affairs Review* 33: 228-264.
- Massarutto, Antonio. 2007. « Water pricing and full cost recovery of water services: economic incentive or instrument of public finance? » *Water Policy* 9 (6): 591-613.
- Maurel, Dominique. 2006. « Les cadres intermédiaires et l'information : Modélisation des comportements informationnels de cadres intermédiaires d'une municipalité en transformation. » thèse de doctorat, École de bibliothéconomie et des sciences de l'information, Faculté des arts et des sciences, Université de Montréal.
- Mazouz, Bachir. 2008. *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats. Nouveaux rôles - Nouvelles fonctions - Nouveaux profils*. Québec: Presses de l'Université du Québec.

- Melançon, Pierre-Yves. 2009. *La politique municipale pour tous. Un guide incontournable pour les citoyens et les élus*. Montréal: Groupéditions.
- Monette, Pierre. 2012. *Onon: ta'! Une histoire naturelle du mont Royal*. Montréal: Boréal.
- Morris, Elizabeth D. et Rick L. Travis. 2003. « Privatization In State Agencies: A Focus on Clean Water. » *Public Works Management & Policy* 7 (4): 243-255.
- Moss, Jack, Gary Wolff, Graham Gladden et Eric Guttierrez. 2003. *Valuing Water for Better Governance. How to promote dialogue to balance Social, Environmental, and Economic Values?*: Business and Industry CEO Panel for water.
- Mouritzen, Poul Erik et James H. Svara. 2002. *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. University of Pittsburgh Press.
- Mulcair, Thomas J. 2006. Les exigences de qualification applicables aux opérateurs en eau potable. In *Source. Le magazine de l'eau au Québec*.
- Muller, Pierre. 2000. « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. » *Revue française de science politique* 50 (2): 189-208.
- . 2005. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. » *Revue française de science politique* 55: 155-187.
- Mullin, Megan. 2009. *Governing the Tap. Special District Governance and the New Local Politics of Water*. Cambridge: The MIT Press.
- Myles, Brian. 2012. « Montréal - "L'oligopole" du chemisage préoccupe l'opposition. » *Le Devoir*, 3 octobre 2012, A2.
- Nonaka, Ikujiro. 1994. « A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation. » *Organization Science* 5 (1): 14-37.
- Nonaka, Ikujiro, Ryoko Toyama et Noboru Konno. 2000. « SECI, Ba and Leadership: a United Model of Dynamic Knowledge Creation. » *Long Range Planning* 33: 5-34.
- Normandin, Pierre-André. 2012a. « Cartel des égouts: Colmatec plaide coupable. » *La Presse*, 22 juin 2012.
- . 2012b. « Nouvelles accusations pour un cartel des égouts. » *La Presse*, 21 décembre, A17.
- . 2013. « Eau potable. Les fuites restent élevées à Montréal. » *La Presse*, 17 août, A15.
- North, Douglass C. 2005. « Institutions and the Process of Economic Change. » *Management International* 9 (3): 1-7.
- Observatoire de l'administration publique. 2012. *L'État québécois en perspective. Les institutions objets de décentralisation politique*: École nationale d'administration publique. <http://netedit.enap.ca/etatquebecois/docs/ste/organisation/a-territorial.pdf>.

- Offner, Jean-Marc 1988. « L'expertise locale en transports urbains : entre logiques professionnelles et organisationnelles. » *Politiques et management public* 6 (1): 81-102.
- . 1993. « Le développement des réseaux techniques : un modèle générique. » *Flux*, 9 (13-14): 11-18.
- Overeem, Patrick. 2006. « In Defence of the Dichotomy: A Response to James H. Svara. » *Administrative Theory & Praxis* 28 (1): 140-147.
- . 2010. « The politics-administration dichotomy : a reconstruction. » Institute of Public Administration, Faculty of Social and Behavioural Sciences, Leiden University. <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/14560>.
- Perrow, C. 1979. « Épilogue: La théorie des organisations dans une société d'organisations. » In *L'analyse des organisations. Une anthologie sociologique. Tome I: Les théories de l'organisation (1992)*, sous la dir. de Francine Séguin et Jean-François Chanlat, 461-471. Montréal: Gaëtan Morin Éditeur.
- Peter, Laurence J. et Raymond Hull. 1970. *Le principe de Peter*. Paris.
- Petrella, Riccardo. 2003. *L'eau, res publica ou marchandise? : La Dispute*.
- Pierre, Jon. 1998. *Partnerships in urban governance: European and American Experiences*. London: Macmillan.
- . 1999. « Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. » *Urban Affairs Review* 34 (3): 372-396.
- Pietilä, Pekka, Maria J. Gunnarsdóttir, Peder Hjorth et Susanne Balslev Nielsen. 2009. « Decentralized Services: The Nordic Experience. » In *Water and Sanitation Services. Public Policy and Management*, sous la dir. de José Esteban Castro et Léo Heller, 218-233. Londres: Earthscan.
- Pile, Steve. 1999. « Chapter 1: What is a City? » In *City Worlds*, sous la dir. de Doreen Massey, John Allen et Steve Pile, 3-52. London: Routledge and The Open University.
- Pinson, Gilles. 2006. « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes. » *Revue française de science politique* 56 (4): 619-651.
- Poitras, Claire. 1999. « Construire les infrastructures d'approvisionnement en eau en banlieue montréalaise au tournant du XXe siècle: le cas de Saint-Louis. » *Revue d'Histoire de L'Amérique Française* 52 (4): 507-531.
- Prasad, Naren. 2006. « Privatisation Results: Private Sector Participation in Water Services After 15 Years. » *Development Policy Review* 24 (6): 669-692.
- PriceWaterhouse Coopers. 2002. *Portrait financier de la gestion publique de l'eau - Ville de Montréal. Rapport final*. Montréal: Ville de Montréal.

- Proulx, Marc-Urbain. 2008. *Appropriation territoriale de responsabilités publiques : le cas du Québec*. Chicoutimi: Université du Québec à Chicoutimi.
- Prudham, Scott. 2004. « Poisoning the well: neoliberalism and the contamination of municipal water in Walkerton, Ontario. » *Geoforum* 35: 343-359.
- Quivy, Raymond et Luc Van Campenhoudt. 2006. *Manuel de recherche en sciences sociales*, 3e édition. Paris: Dunod.
- Remy, Jean. 1990. « La ville cosmopolite et la coexistence inter-ethnique. » In *Immigrations et nouveaux pluralismes. Une confrontation de sociétés*, sous la dir. de Albert Bastenier et Felice Dassetto, 85-105. Bruxelles: Éditions universitaires De Boeck.
- Renzetti, Steven et Diane Dupont. 2005. « Ownership and performance of water utilities. » In *The Business of Water and Sustainable Development*, sous la dir. de J. Chenoweth et J. Bird, 99-110. Sheffield: Greenleaf Publishing.
- Rivard, Mathieu, Serge Belley, Laurence Bherer, Jean-Pierre Collin et Pierre J. Hamel. 2005. *Les nouvelles tendances dans le domaine municipal au Québec: Changer et rechanger les façons de faire pour mieux servir les citoyens*. Montréal: Groupe de recherche sur l'innovation municipale
- Romzek, Barbara S. et Patricia Wallace Ingraham. 2000. « Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash. » *Public Administration Review* 60 (3): 240-253.
- Rouse, Michael. 2009. « The Market-Centered Paradigm. » In *Water and Sanitation Services. Public Policy and Management*, sous la dir. de José Esteban Castro et Léo Heller, 139-152. Londres: Earthscan.
- Sauvageau, Christian. 2005. L'impact du projet de modification du règlement sur la qualité de l'eau potable pour les municipalités. In *Source. Le magazine de l'eau au Québec*.
- Scott, W. Richard. 2008. « Approaching adulthood: the maturing of institutional theory. » *Theory and Society* 37 (5): 427-442.
- Séguin, Francine et Jean-François Chanlat. 1992. « Les théories de l'organisation: d'un paradigme à l'autre. » In *L'analyse des organisations. Une anthologie sociologique. Tome I: Les théories de l'organisation*, 3-73. Montréal: Gaëtan Morin Éditeur.
- Seidman, Karen. 2013. « That woman in the flood video? She's OK. » *The Gazette*, 30 janvier. <http://www.montrealgazette.com/news/What+happened+that+woman+viral+flood+video/7889812/story.html>.
- Sennett, Richard. 1970. « Chapter Three: How Cities Bring the Myth to Life. » In *The Uses of Disorder: Personal Identity & City Life*, 50-84. New York: W.W. Norton.
- Seppälä, Osmo T. et Tapio S. Katko. 2009. « Management and Organization of Water and Sanitation Services: European Experiences. » In *Water and Sanitation Services. Public Policy and Management*, sous la dir. de José Esteban Castro et Léo Heller, 86-103. Londres: Earthscan.

- Service de l'eau. 2010. Présentation du budget de fonctionnement et du programme triennal d'immobilisations 2011-2013 aux Commissions d'étude du budget. Montréal.
- . 2011. Budget de fonctionnement 2012. Commission sur les finances et l'administration. Décembre 2011. Montréal.
- . 2012. Budget de fonctionnement 2013. Commission sur les finances et l'administration. Mardi 6 novembre 2012. Montréal.
- . 2014a. Budget de fonctionnement 2014. Commission sur les finances et l'administration. Mardi 4 février 2014. Montréal.
- . 2014b. Fonds de l'eau 2014 & Budget de fonctionnement du Service de l'eau. Présentation à la Commission sur les finances et l'administration. sous la dir. de Service de l'eau de la Ville de Montréal. Montréal.
- Simmons, John, Paul Iles et Maurice Yolles. 2005. « Identifying Those on Board 'the Moving Train': Towards a Stakeholder-Focused Methodology for Organizational Decision Making. » *Systems Research and Behavioral Science* 22 (1): 41-53.
- SNC-Lavalin et Dessau-Soprin. 2002. Ville de Montréal. Étude comportant la collecte d'informations et le portrait technique des infrastructures de la gestion publique de l'eau. Montréal: Ville de Montréal.
- SPIVMCUM - Syndicat professionnel des ingénieurs de la Ville de Montréal et de la Communauté urbaine de Montréal. 2001. Pour la pérennité des infrastructures de l'eau et un service de qualité aux contribuables de la nouvelle ville de Montréal. "Une île, une eau". Montréal.
- St-Amour, Stéphane. 2013. « Chantal Morasse versait une ristourne au PRO des Lavallois. » *Courrier Laval*, 22 mai.
- St-Pierre, Marjorie. 2005. *La lutte pour l'adoption d'une politique de l'eau au Québec* Montréal: UQAM.
- Svara, James H. 1985. « Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities. » *Public Administration Review* 45 (1): 221-232.
- . 1998. « The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration. » *Public Administration Review* 58 (1): 51-58.
- . 1999a. « Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model. » *Administration & Society* 30 (6): 676-705.
- . 1999b. « The Shifting Boundary between Elected Officials and City Managers in Large Council-Manager Cities. » *Public Administration Review* 59 (1): 44-53.

- . 2001. « The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. » *Public Administration Review* 61 (2): 176–183.
- . 2006. « Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept. » *Administrative Theory & Praxis* 28 (1): 121-139.
- Swyngedouw, E., & Kaika, M. 2005. « Fetishizing the Modern City: The Phantasmagoria of Urban Technological Networks. » In N. R. Fyfe, & J. T. Kenny (Eds.), *The Urban Geography Reader*. London and New York: Routledge.
- Swyngedouw, Erik. 2009. « Troubled Waters: The Political Economy of Essential Public Services. » In *Water and Sanitation Services. Public Policy and Management*, sous la dir. de José Esteban Castro et Léo Heller, 38-55. Londres: Earthscan.
- Sylvain, Chantal. 2012. « La mise en oeuvre de services cliniques intégrés sous l'angle du sensemaking organisationnel : le cas des services intégrés en santé mentale et en dépendance » Thèse de doctorat, École de santé publique, Faculté de médecine, Université de Montréal.
- Talbot, David et Jean Turgeon. 2010. « Réglementer la qualité de l'eau potable au Québec : une analyse politico-administrative. » *Politiques et Management public* 27 (4): 5-23.
- Terrill, Daniel. 2005. « The price of water. Separating the natural from the optimal in water supply: ensuring the broadest community access to safe water. » In *The Business of Water and Sustainable Development*, sous la dir. de J. Chenoweth et J. Bird, 30-38. Sheffield: Greenleaf Publishing.
- The Canadian Press. 2013. « Shifting earth, caused by construction work, maybe caused flood: Montreal. » *The Canadian Press*, 31 janvier.
- Tiebout, Charles. 1956. « A Pure Theory of Local Expenditures. » *Journal of Political Economy* 64 (5): 416-424.
- Tomàs-Fornés, Mariona. 2007. « Penser métropolitain? L'institutionnalisation des pratiques de coopération dans la région métropolitaine de Montréal. » Thèse présentée pour l'obtention du grade de Philosophiae doctor (Ph.D.) en Études urbaines, Institut national de la recherche scientifique et Université du Québec à Montréal.
- Touraine, A. 1973. « Les organisation et l'organisation sociale. » In *L'analyse des organisations. Une anthologie sociologique. Tome I: Les théories de l'organisation (1992)*, sous la dir. de Francine Séguin et Jean-François Chanlat, 445-460. Montréal: Gaëtan Morin Éditeur.
- Touraine, Alain. 1965. *Sociologie de l'action. Essai sur la société industrielle*. Paris: Éditions du Seuil.
- Trent, Peter F. 2012. *The Merger Delusion. How Swallowing its Suburbs Made an Even Bigger Mess of Montreal*. Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Uddameri, Venkatesh et Vijay P. Singh. 2009. « The US Experience on Water Supply and Sanitation: The Interaction between Public Policy and Management. » In *Water and*

- Sanitation Services. Public Policy and Management*, sous la dir. de José Esteban Castro et Léo Heller, 261-274. Londres: Earthscan.
- UMQ - Union des municipalités du Québec. 2013. *Livre blanc municipal. L'avenir a un lieu*.
- Unité permanente anticollusion. 2011. *Rapport de l'unité permanente anticollusion*.
- Vaillancourt, Gilles. 2002. *La nouvelle Communauté métropolitaine de Montréal : une occasion à saisir, des pièges à éviter. Discours prononcé devant la chambre de commerce du Montréal métropolitain*. Montréal.
- Vallet, Élisabeth. 2001. « Le contrat d'affermage à l'épreuve de la gestion de l'eau : l'exemple de Grenoble. » *Revue de la recherche juridique, droit prospectif* II (XXVI-90 (26ème année, 90e numéro)): 1761-1783.
- VGVM - Vérificateur général de la Ville de Montréal. 2009. Rapport du vérificateur général au conseil municipal et au conseil d'agglomération sur la vérification de l'ensemble du processus d'acquisition et d'installation de compteurs d'eau dans les ICI ainsi que de l'optimisation de l'ensemble du réseau d'eau de l'agglomération de Montréal. Montréal: Vérificateur général.
- . 2013. Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération. Montréal: Ville de Montréal.
- Ville de Montréal. 193-. Photographie de l'usine de filtration Atwater. Montréal: Gestion des documents et archives. Consulté le 11 novembre 2007.  
[www2.ville.montreal.qc.ca/archives/seriez/pages/z58.htm](http://www2.ville.montreal.qc.ca/archives/seriez/pages/z58.htm).
- . 1981. Réorganisation module Eaux. Montréal: Service des travaux publics.
- . 1993. La gestion de l'eau à Montréal: Un modèle de société mixte. Montréal: Service des travaux publics, Service des finances, Service des affaires institutionnelles.
- . 1994. Objet: Rapport élaboration termes de référence / partenariat entre Ville de Montréal et un organisme privé pour la gestion de l'eau. Montréal: Service TP Génie Envir ADM.
- . 1996. Livre vert. La gestion de l'eau à Montréal. Montréal: Ville de Montréal.
- . 2003. Ville de Montréal - une avancée majeure en matière de gestion de l'eau. Montréal.
- . 2005a. Budget de 2005 des services corporatifs. Montréal.
- . 2005b. Cahier d'information complémentaire de 2005. Chapitre 4 – Le plan de redressement des infrastructures liées à l'eau. Montréal.
- . 2006a. Budget 2006. Le fonds de l'eau. Montréal.
- . 2006b. La vision globale et le plan d'affaires 2006 de la gestion de l'eau. Rapport de consultation et recommandations. Montréal: Commission permanente du conseil d'agglomération sur l'environnement, le transport et les infrastructures.

- . 2006c. Plan d'affaires 2006. Montréal: Direction du développement de la gestion de l'eau.
- . 2007a. Carte des usines. Consulté le 5 octobre 2007.  
[www2.ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/eau\\_potable\\_fr/media/documents/carte\\_usines.pdf](http://www2.ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/eau_potable_fr/media/documents/carte_usines.pdf).
- . 2007b. Mémoire de la Ville de Montréal sur le projet de loi numéro 22. Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant l'agglomération de Montréal. Présenté devant les membres de la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec. Montréal.
- . 2010. Présentation du Budget de fonctionnement 2010 et du Programme triennal d'immobilisations 2010 – 2012 aux Commissions d'étude du budget. Montréal: Service des infrastructures, transport et environnement.
- . 2011a. Budget 2011 et Programme triennal d'immobilisation 2011-2013 – Eau. In *Montréal en action*. Montréal.
- . 2011b. Enjeux, orientations et objectifs pour une nouvelle stratégie de l'eau. Compteurs ICI - industries, commerces et institutions - et optimisation des réseaux. Version intégrale. Montréal.
- . 2011c. Enjeux, orientations et objectifs pour une nouvelle stratégie de l'eau. Compteurs ICI - industries, commerces et institutions - et optimisation des réseaux. Version intégrale. Annexes. Montréal.
- . 2012. Budget 2013. sous la dir. de Service des finances. Montréal.
- . 2013a. Rapport financier annuel 2012. sous la dir. de Service des finances. Montréal.
- . 2013b. Site internet l'eau de Montréal. Fiche complément d'information. Historique de la station d'épuration 1970-2009. sous la dir. de Service de l'eau. Montréal.  
[http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/EAU\\_FR/MEDIA/DOCUMENTS/HISTORIQUE\\_STATION.PDF](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/EAU_FR/MEDIA/DOCUMENTS/HISTORIQUE_STATION.PDF).
- . 2014. Service de l'eau. Présentation Budget de fonctionnement 2011 et PTI 2011-2013. sous la dir. de Commission d'étude budgétaire 2011. Montréal.
- Villeneuve, Jean-Pierre, Sophie Duchesne, Alain Mailhot, Emmanuelle Musso et Geneviève Pelletier. 1998. *Évaluation des besoins des municipalités québécoises en réfection et construction d'infrastructures d'eaux. Rapport final INRS-Eau rédigé pour le ministère des Affaires Municipales du Québec*. Sainte-Foy.
- Villeneuve, Jean-Pierre, Guy Felio, André Aubin, Serge Pourreaux et Pierre Lavallée. 1999. *Ville de Montréal. Diagnostic des réseaux. Rapport final - section Aqueduc. Sommaire exécutif. (Version finale du 1er juin acceptée par le comité directeur)*. Sainte-Foy.
- Villeneuve, Jean-Pierre, Pierre J. Hamel, Dany Fougères, Marcel Gaudreau, Claire Poitras, Gilles Sénécal, Michel Trépanier, Nathalie Vachon, Roger Veillette, Sophie Duchesne,

- Alain Mailhot, Emmanuelle Musso et Geneviève Pelletier. 1998. *Synthèse des rapports INRS-Urbanisation et INRS-Eau sur les besoins des municipalités québécoises en réfection et construction d'infrastructures d'eaux. Rapport rédigé pour le compte du ministère des Affaires Municipales*. Montréal: Institut nationale de la recherche scientifique.
- Villeneuve, Jean-Pierre, Pierre Lavallée, Hubert Demard et Alain Charron. 1998a. *Auscultation et diagnostic des réseaux d'aqueduc et d'égouts de la Ville de Montréal. Rapport final partiel : Le réseau d'aqueduc. Projet en Partenariat: Ville de Montréal, Conseil national de recherches du Canada, Institut national de la recherche scientifique-Eau, Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines, avec la participation financière du ministère des Affaires Municipales*. Sainte-Foy.
- . 1998b. *Auscultation et diagnostic des réseaux d'aqueduc et d'égouts de la Ville de Montréal. Rapport final partiel : Le réseau d'aqueduc. Version révisée au 8 avril 1998. Projet en Partenariat: Ville de Montréal, Conseil national de recherches du Canada, Institut national de la recherche scientifique-Eau, Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines, avec la participation financière du ministère des Affaires Municipales*. Sainte-Foy.
- Villeneuve, Jean-Pierre, Pierre Lavallée, Hubert Demard et Yves Charron. 1997. *Auscultation et diagnostic des réseaux d'aqueduc et d'égouts de la Ville de Montréal. Rapport final partiel : Le réseau d'aqueduc. Proiet en Partenariat: Ville de Montréal, Conseil national de recherches du Canada, Institut national de la recherche scientifique-Eau, Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines, avec la participation financière du ministère des Affaires Municipales. (version préliminaire)*. Sainte-Foy.
- Wacquant, Loïc. 2007. « Territorial Stigmatization in the Age of Advanced Marginality. » *Thesis Eleven* (91): 66-77.
- Waldo, Dwight. 1952. « Development of Theory of Democratic Administration. » *The American Political Science Review* 46 (1): 81-103.
- . 1965. « The Administrative State Revisited. » *Public Administration Review* 25 (1): 5-30.
- . 1987. « Review of "Bureaucratic Responsibility" by John P. Burke. » *The American Political Science Review* 81 (3): 990-992.
- Watson, Douglas J. et Wendy L. Hassett. 2002. « Capital-Intensive Privatization: Returning to Public Ownership. » *Public Works Management & Policy* 7 (2): 115-123.
- Weber, Max. 1919. *Le savant et le politique*. Paris: Union Générale d'Éditions.
- . 1971. *Économie et société. Tome premier*. Paris: Librairie sPlon.
- Weick, Karl E. 1993. « The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster. » *Administrative Science Quarterly* 38 (4): 628-652.
- Weick, Karl E., Kathleen M. Sutcliffe et David Obstfeld. 2005. « Organizing and the Process of Sensemaking. » *Organization Science* 16 (4): 409-421.

- Wellman, Barry et Barry Leighton. 1979. « Réseau, quartier et communauté. » *Espaces et sociétés* (38-39): 111-133.
- Whiteman, Gail. 2011. *Making Sense of Climate Change: How to Avoid the Next Big Flood. Management Lessons for the 21st Century*. Rotterdam: Erasmus Research Institute of Management.
- Whiteman, Gail et William H. Cooper. 2011. « Ecological Sensemaking. » *Academy of Management Journal* 54 (5): 889–911.
- Wilton, Katherine. 2013. « Water mains: Montreal ran out of time. » *The Gazette*, 30 janvier. <http://www.montrealgazette.com/news/Flash+flood+downtown+McGill+University+cancel+s+some/7886889/story.html>.
- Wolff, Gary et Eric Hallstein. 2005. *Beyond privatization: restructuring water systems to improve performance*. Oakland: Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security. Consulté le 5 août 2008. [www.pacinst.org/reports/beyond\\_privatization/Beyond\\_Privatization.pdf](http://www.pacinst.org/reports/beyond_privatization/Beyond_Privatization.pdf).