

POLITIQUES &
MANAGEMENT
PUBLIC

Politiques et management public

Vol 31/3 | 2014
Varia

Interface politico-administrative locale et expertise : le point de vue des gestionnaires. Le cas du service de l'eau de la Ville de Montréal

*Political-Administrative Interface and Expertise in Local Governments:
Managerial Perspectives. A Case Study of Montreal's Water Department*

Marianne Audette-Chapdelaine



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/pmp/7161>
ISSN: 2119-4831

Publisher

Institut de Management Public (IDPM)

Printed version

Date of publication: 15 June 2014
Number of pages: 283-300
ISBN: 978-2-7430-2007-1
ISSN: 0758-1726

Electronic reference

Marianne Audette-Chapdelaine, « 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* [En ligne], Vol 31/3 | 2014, mis en ligne le 21 décembre 2017, consulté le 16 juin 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/7161>

Interface politico-administrative locale et expertise : le point de vue des gestionnaires

Le cas du service de l'eau de la Ville de Montréal

02

➤ **Marianne Audette-Chapdelaine**

*Doctorante en études urbaines
Institut national de la recherche scientifique,
Centre urbanisation, culture, société (INRS-UCS)
385, rue Sherbrooke Est, Montréal (Québec) Canada, H2X1E3*

Résumé

L'étude de l'interface politico-administrative révèle les tensions entre le contrôle politique et l'autonomie professionnelle au sein des organisations publiques. Nous analysons la relation au politique des gestionnaires d'un service municipal, apportant ainsi un point de vue peu documenté dans les écrits en administration publique : celui des gestionnaires d'un service local, au niveau opérationnel. Notre étude de cas sur la gestion des services d'eau montréalais, appuyée par des données empiriques qualitatives, explique comment la fonction publique montréalaise a perdu au fil des années son expertise dans le domaine de l'eau. Notre cas présente également la manière dont les gestionnaires ont par la suite élaboré 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.

© 2014 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Mots clés : eau et assainissement, services publics, services municipaux, expertise publique, interface politico-administrative, infrastructures urbaines.

¹ Cet article est issu d'une recherche doctorale dirigée par Pierre J. Hamel. Elle a été soutenue par une bourse doctorale J.-Armand-Bombardier du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH) ainsi que par l'Institut national de la recherche scientifique, Centre urbanisation, culture et société (INRS-UCS) et par le Réseau Villes, Régions, Monde. La première version de ce texte, rédigée en janvier 2013, a été améliorée suite aux commentaires de trois rapporteurs ainsi que d'un répondant clé de notre étude de cas.

Abstract

Political-Administrative Interface and Expertise in Local Governments: Managerial Perspectives. A Case Study of Montreal's Water Department. The study of the politics-administration interface reveals tensions between political control and professional autonomy within public organizations. In this paper, we analyze the relation of municipal department managers to politics, contributing a point of view not often considered in public administration research: that of the managers of a local service, at the operational level. Our case study on water services management in Montréal, supported by thick qualitative data, explains how Montréal lost its water-related expertise in the course of the last decades. Our case study also presents the way in which managers later elaborated their own vision of water management, expressing their adhesion to professional standards and a public service ideal rather than to a democratic organization, which they consider incapable of supplying the resources considered essential to the exercise of their profession.

© 2014 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Keywords: water and wastewater, public services, municipal services, public expertise, politics-administration interface, urban infrastructures.

Introduction

Il existe une tension, au sein des administrations publiques, entre les rôles des fonctionnaires et des élus. Cette tension a été principalement étudiée à travers l'idée de la dichotomie et de la complémentarité politico-administratives. Ce courant de littérature se situe principalement au niveau des hauts fonctionnaires, sous-ministres et ministres au sein des gouvernements. Les études empiriques sur les administrations publiques locales sont beaucoup moins nombreuses. Les travaux amplement cités de James Svara (Mouritzen et Svara, 2002 ; Svara, 1985, 1999b) constituent la principale référence en la matière, avec des données provenant des directeurs généraux de nombreuses municipalités à travers le monde. En se focalisant sur les relations entre le conseil et la direction générale (Demir et Reddick, 2012 ; Mouritzen *et al.*, 2002 ; Svara, 1999b), les écrits sur l'interface politico-administrative locale ne tiennent pas compte de l'ampleur de la fonction publique. Or, les gestionnaires, au niveau opérationnel, vivent eux aussi cette tension politico-administrative.

Les gestionnaires sont sur le terrain, en contact avec la matérialité urbaine. Ils détiennent l'expertise propre à leur champ d'activité, et se trouvent en concurrence avec les autres services municipaux pour obtenir des ressources auprès de la direction générale et des élus. Contrairement à ces derniers, les actions des gestionnaires sont guidées par leur métier plutôt que par une vision d'ensemble de la ville et la nécessité d'effectuer des arbitrages entre ses divers besoins. Mieux saisir le point de vue des gestionnaires par rapport au politique est donc une contribution qui nous semble nécessaire à la compréhension et à la gestion de l'interface politico-administrative. Le concept d'interface politico-administrative nous permet de comprendre l'interaction entre le contrôle politique et l'autonomie professionnelle au sein d'un gouvernement. Le contrôle est « *la capacité de définir la direction et de maintenir une supervision* » alors que l'autonomie implique « *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 al.*, 2002).

Notre étude de cas sur le service de l'eau de Montréal présente le point de vue des fonctionnaires gestionnaires quant à leur indépendance professionnelle au sein de l'administration municipale, et à leur capacité à adhérer à des normes professionnelles dans la gestion. Montréal est caractérisée par une eau abondante, accessible et d'excellente qualité, mais aussi par des infrastructures négligées durant plusieurs décennies. Notre étude de cas explique les processus par lesquels la fonction publique montréalaise a perdu au fil des années son expertise dans le domaine de l'eau, dans un contexte où la situation financière a incité les décideurs à abandonner l'entretien préventif des infrastructures souterraines. Nous verrons comment certains événements au tournant des années 2000 ont permis aux gestionnaires de prendre conscience de l'état dégradé des infrastructures, et d'élaborer leur propre vision de l'organisation de la gestion de l'eau, afin de convaincre les élus de leur attribuer des ressources. Cette vision des gestionnaires est basée sur leur idéal du service public ainsi que sur les règles de l'art du métier, reconnues par leur milieu professionnel. Leur vision repose avant tout sur l'autonomie par rapport au politique : elle est l'expression de l'adhésion à des normes professionnelles beaucoup plus qu'à une organisation démocratique.

Notre étude de cas montre l'importance de l'expertise dans la relation élu-gestionnaire, non seulement comme un atout qui revient typiquement aux employés de la fonction publique plus qu'aux élus (Aberbach, Putnam et Rockman, 1981), mais aussi comme essentielle à la fois au respect de l'autorité politique par les gestionnaires et à la confiance envers la fonction publique de la part des élus. Enfin, le cas de Montréal apporte également une contribution aux écrits dans le domaine de la gestion des services d'eau, qui analysent peu la gestion municipale non commerciale (Barraqué, 1998, 2009 ; Hamel *et al.*, 1999 ; Hamel et Sterk, 1997a ; Mullin, 2009 ; Rouse, 2009), pourtant courante en Amérique du Nord.

Nous présenterons dans un premier temps une revue sommaire des écrits sur l'interface politico-administrative. Dans un deuxième temps, nous expliquerons la méthodologie de notre recherche. Enfin, nous exposerons notre étude de cas. Celle-ci sera divisée en quatre parties. D'abord, une segmentation temporelle des principales périodes dans l'organisation de la gestion de l'eau à Montréal. Ensuite, la présentation de trois événements particulièrement marquants pour les gestionnaires. Enfin, les répercussions de ces événements sur l'expertise organisationnelle et sur la relation des gestionnaires au contrôle politique. Nous terminerons par une brève conclusion.

1. Revue de la littérature

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 (Svara, 1985, 1998, 1999a, b, 2001, 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 al.*, 2012 ; Giaque, 2009 ; Hansen et Ejersbo, 2002).

Selon Mouritzen et Svara (2002), un contrôle trop faible aura pour corollaire 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 (Svara, 1998). La relation est équilibrée lorsque les élus respectent les fonctionnaires et que ceux-ci s'engagent à rendre compte aux élus (Svara, 2001). 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 al.*, 2002).

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 al.*, 2002). Leurs données 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 al.*, 2002) : 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, 1965, 1987), s'est quant à lui porté défenseur de la dichotomie politico-administrative. Selon lui, l'idée de complémentarité, qui met l'accent sur la réciprocité, la coopération et la confiance, est naïve. Il reproche à Svara 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). 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 Svara, 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* » (Svara, 1985). Waldo 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). 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.

Selon Svara (1985), les politiciens sont responsables de la définition de la mission, et les fonctionnaires sont responsables de la gestion des programmes. Entre ces deux pôles, l'élaboration des politiques publiques et l'administration sont des responsabilités partagées. Selon Mouritzen et Svara, 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 al.*, 2002). Ces auteurs se penchent finalement très peu sur les responsabilités pour lesquelles il existe une division plus claire des rôles (Svara, 1985).

Élus	Responsabilités partagées		Fonctionnaires
Définition de la mission	Élaboration des politiques publiques	Administration	Gestion des programmes

(Selon Švara, 1985)

2. Méthodologie

Notre étude de cas couvre la période de 1960 à 2010. La collecte des données a été effectuée en réalisant 29 entretiens anonymes semi-dirigés entre 2011 et 2013 dans le milieu de la gestion de l'eau à Montréal. 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 enjeux liés à l'expertise, et les relations entre élus et gestionnaires. Une analyse documentaire nous a permis de valider, de préciser et de compléter l'information obtenue lors des entretiens.

La plupart des entretiens ont été enregistrés en format numérique, puis transcrits sous forme de verbatim. Les entretiens ont duré de 30 minutes à plus de quatre heures, selon les cas. Afin de préserver l'anonymat des répondants, nous utilisons des termes génériques tels que gestionnaire, ingénieur, fonctionnaire, ou élu. 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. Les documents utilisés comprennent quant à eux des articles de presse, des mémoires, des documents d'archives de la Ville de Montréal, des documents d'archives de la Cour d'appel du Québec, des documents du Service de l'eau, des rapports de vérification de la Ville de Montréal et du gouvernement du Québec, des états financiers et des budgets municipaux, ainsi que des revues spécialisées.

Pour traiter les données, nous nous sommes inspirés des méthodes d'analyse des données de processus organisationnel de Langley (1999). La segmentation temporelle a été utilisée pour définir les grandes périodes et situer les événements importants en lien avec elles. La narration nous a permis de présenter les points de vue de différents acteurs. Enfin, la schématisation a été utilisée pour analyser différentes dimensions du processus : les relations entre acteurs, les séquences d'événements dans le temps, et l'évolution de l'organisation sur le territoire. Nous avons notamment élaboré des organigrammes et des lignes du temps (Langley, 1999).

Les résultats ont été validés en les faisant circuler à des informateurs clés et en discutant avec eux. Une première version de cet article a servi de base à la discussion. L'interprétation générale a ainsi été validée, tandis que des détails factuels ont été précisés.

3. Étude de cas : le service d'eau de Montréal 1960-2010

Les services d'eau canadiens, contrairement aux services européens, sont la plupart du temps fournis directement par les municipalités. Au Québec, les municipalités opèrent les services d'eau, par exemple à travers un service des travaux publics financé à même le

budget général. La Ville de Montréal, métropole québécoise, est donc un cas intéressant pour étudier un modèle de gestion de l'eau non commercial.

L'eau à Montréal, qui provient du fleuve Saint-Laurent, est abondante, accessible, de grande qualité et relativement peu dispendieuse à traiter et à distribuer. La gestion de l'eau est financée par le budget général de la Ville, provenant principalement des taxes foncières. Depuis 2003, un fonds dédié à l'eau est alimenté par un surcroît d'impôt foncier.

Nous avons identifié trois périodes principales dans la gestion des services d'eau montréalais depuis 1960, selon une stratégie de segmentation temporelle (Langley, 1999) : l'âge d'or des années 1960-1970, le déclin des années 1980-1990 et l'instabilité des années 2000-2010. Nous avons également identifié les principaux événements ayant marqué l'évolution de l'organisation du service de l'eau de Montréal. Nous discuterons de trois d'entre eux : la création du Service des travaux publics en 1979, la révision du Règlement sur la qualité de l'eau potable (RQEP) par le gouvernement québécois en 2001 et les fusions municipales, la même année. Chacun de ces événements est analysé pour ses répercussions sur l'expertise organisationnelle sur l'eau ainsi que pour ce qu'il révèle sur la relation des gestionnaires publics au contrôle politique.

3.1. Principales périodes dans la gestion des services d'eau montréalais

Nous avons identifié trois périodes principales dans l'évolution organisationnelle du Service de l'eau de Montréal (tableau 1).

Une première période est celle que nous appelons l'âge d'or des années 1960 et 1970. La Ville de Montréal possédait alors une bonne expertise interne en ce qui concerne les infrastructures, tant au niveau des cols-bleus que des ingénieurs et des cadres. 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 eue 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 et leurs connaissances étaient colligées dans des cahiers de formation. Quant aux eaux usées, les intercepteurs et la station d'épuration ont été construits au cours des années 1970, sous la responsabilité d'une instance supra-locale, la Communauté urbaine de Montréal (CUM).

Les années 1970 ont également été le moment 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 (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 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 « cabinet » de génie en transport en commun à l'échelle de la planète : *« Montréal était probablement le plus gros bureau d'ingénierie d'Amérique du Nord. Nous étions plus de 350 ingénieurs dans l'association syndicale »*. Il va sans dire que de nombreuses personnes, et particulièrement les ingénieurs, se remémorent cette époque avec une certaine nostalgie.

La seconde période est le déclin des années 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, ainsi qu'une crise immobilière et l'absence de marge de manœuvre fiscale. Les priorités ont donc été mises ailleurs, notamment sur l'expansion au détriment de la rénovation. Les activités municipales comme l'entretien préventif ont été délaissées, causant au fil du temps un sous-investissement chronique des infrastructures souterraines. Au cours de cette période, le service de l'eau a été marqué par l'attrition du personnel et la perte d'expertise interne.

Enfin, la troisième période est celle de l'instabilité des années 2000. Cette décennie est marquée par un contexte d'instabilité politique et administrative. 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 CUM et la fusion de ses 27 municipalités au sein de la nouvelle Ville de Montréal. 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. Il s'agit donc d'une période durant laquelle la structure organisationnelle de la gestion de l'eau est modifiée à plusieurs reprises. Par ailleurs, la décennie se termine par le « scandale du contrat des compteurs d'eau » (Vérificateur général de la Ville de Montréal, 2009), dans un contexte plus généralisé de corruption et de collusion dans le milieu de la construction à travers toute la province.

Tableau 1 : Changement organisationnel et segmentation temporelle de la gestion de l'eau à Montréal

Avant 1979	1980-2001	2002-2005	2006-2010	Depuis 2010
Le Service de l'Aqueduc de la Ville de Montréal est responsable de l'eau potable. La communauté urbaine de Montréal (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.	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. La CUM est responsable de la gestion des eaux usées. La station d'épuration est mise en opération en 1984.	La CUM est abolie et les villes de l'ex CUM sont fusionnées. Le Service des infrastructures et environnement (SITE) de la nouvelle Ville de Montréal est responsable de l'ensemble des opérations de l'eau sur le territoire.	Suite à un référendum sur les défusions, certaines municipalités sont reconstituées et l'agglomération de Montréal est créée. 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 les 19 arrondissements	Le partage des compétences locales reste le même que depuis 2006, mais la Ville de Montréal crée un Service de l'eau relevant de la direction générale
Âge d'or	Déclin	Instabilité		

3.2. Événements marquants pour les gestionnaires de l'eau à Montréal

Trois événements ont été particulièrement marquants pour les gestionnaires de l'eau à Montréal, durant la période étudiée. Nous présenterons d'abord ces trois événements, puis en analyserons les répercussions sur l'expertise organisationnelle sur l'eau ainsi que pour les relations au contrôle politique (tableau 2).

Tableau 2 : Certains événements marquants et leurs répercussions

Événements	Répercussions sur l'expertise organisationnelle sur l'eau	Relation des gestionnaires publics au contrôle politique
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 et à la perte de connaissances sur l'eau au cours des décennies suivantes.	Les gestionnaires se conforment aux exigences politiques de rationalisation mais expriment leur préoccupation quant à une bonne gestion.
2001 : révision du Règlement sur la qualité de l'eau potable (RQPE) par le gouvernement québécois.	Le nouveau RQPE exige une formation pour les opérateurs travaillant dans les usines et sur les réseaux.	Les gestionnaires influencent le RQPE afin de dépolitiser certains aspects de la gestion de l'eau au niveau local, qui deviennent des exigences de Québec envers les municipalités.
2001 : dissolution de la Communauté urbaine de Montréal (CUM) et fusion de ses 27 municipalités au sein de la nouvelle Ville de Montréal	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.	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.

La création du Service des travaux publics en 1979

De 1979 à 1981, la Ville de Montréal procède à la formation d'un nouveau Service des travaux publics en fusionnant quatre services, dont ceux de l'aqueduc et de la voirie. L'idée à la base de la restructuration était 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. Dans son rapport sur la réorganisation du « module Eaux » du nouveau Service des travaux publics, l'assistant-directeur exprime bien comment cette vision a été interprétée par les gestionnaires. Le rapport présente une analyse critique de la structure de gestion du service d'aqueduc 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).

La description suivante de l'une des causes de ces problèmes est fort intéressante : *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).

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). Dans ce contexte, la surspécialisation est perçue comme un facteur d'appauvrissement des tâches et d'inefficacité. « *Chaque individu perdant contact avec l'ensemble s'enlise [...] 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). 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). On propose donc une nouvelle structure organisationnelle misant sur des individus polyvalents aux tâches enrichies et aux responsabilités accrues.

La fusion municipale et le Groupe de travail sur les infrastructures urbaines

Vingt ans plus tard, la nouvelle Ville de Montréal, créée en 2001 par la fusion des 27 municipalités locales de l'île de Montréal, sera 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). En préparation à la fusion, le gouvernement du Québec crée un Comité de transition dirigé par le directeur général de la Ville de Montréal.

Quatorze gestionnaires des divers services d'eau de l'île de Montréal se rassemblent au sein d'un *Groupe de travail sur les infrastructures urbaines* (GTIU), avec pour objectif de faire une proposition au comité de transition quant à l'avenir de la gestion de l'eau à Montréal. Durant cette courte période de transition, les gestionnaires des différentes municipalités de l'île de Montréal se sont retrouvés dans un contexte qu'ils qualifient d'apolitique, les futurs conseillers de la nouvelle Ville n'étant pas encore élus.

Le comité de transition transmet la proposition des gestionnaires aux nouveaux élus locaux, mais leur projet de société autonome n'aura pas de suites. La gestion de l'eau de la nouvelle Ville est plutôt confiée au Service des travaux publics, transport et environnement (SITE). Les élus ont tout de même noté l'urgence de la situation des infrastructures de l'eau et la Ville de Montréal fait réaliser des études externes dont les résultats quant à la dégradation des infrastructures sont alarmants. En 2003, une entité est créée au sein du SITE : le *Groupe de développement de la gestion de l'eau*, pour gérer les suites à donner à ces rapports. Forte de ces nouveaux rapports d'experts et d'une base fiscale élargie suite à la fusion, la Ville crée le Fonds de l'eau en 2003, un fonds dédié aux infrastructures d'eau. Elle met aussi en route trois importants chantiers : la mise aux normes des usines, l'installation de compteurs d'eau dans les industries, commerces et institutions (ICI) ainsi que la gestion stratégique des réseaux.

La 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. Le règlement révisé contenait notamment de nouvelles exigences en matière de formation des opérateurs² 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. Notre recherche permet d'expliquer que les gestionnaires 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. L'un des objectifs de la Chaire est « *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 expliquait, en entrevue au magazine *Source* : « *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 [...]. 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).

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 le service de l'eau de Montréal et le ministère de l'Environnement.

3.3. L'expertise organisationnelle sur l'eau

L'expertise comprend les connaissances et les compétences qui, lorsqu'elles sont employées à résoudre un problème, constituent un savoir-faire. Dans la relation politico-administrative, l'expertise est la prérogative des fonctionnaires (Aberbach *et al.*, 1981 ; Dubois et Dulong 2000 ; Saurugger, 2002). Les événements que nous venons de présenter ont eu, chacun à sa manière, une influence sur l'expertise organisationnelle sur l'eau. Voici certaines des principales répercussions de ces événements sur l'expertise.

² Au Québec, le terme « opérateur » désigne un employé et non une organisation.

L'attrition du personnel

La restructuration de 1979 a entraîné la perte d'expertise, la « disparition des métiers de l'eau » (Audette-Chapdelaine, 2008) et la négligence dans l'entretien des infrastructures. Pourtant, 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.

Les cols-bleus ont sans doute été les plus touchés par les mesures de polyvalence découlant de cette restructuration. Un système de licences a été mis en place et « *les bons employés d'aqueduc se sont mis à passer des licences et à s'en aller opérateurs [de machinerie lourde]* ». 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.

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 passés 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* ». D'un autre côté, le nombre réduit de gestionnaires favorisait une prise de décision rapide qui a permis de prendre des risques et d'accomplir certaines choses.

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. « *Moi 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* ».

La dépendance envers les ressources externes

Les années 1990 sont marquées par un débat pan-qubécois sur la privatisation, l'exploitation et l'exportation de l'eau (Audette-Chapdelaine, 2008 ; Audette-Chapdelaine, Tremblay et Dupré, 2009 ; 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, n'a pratiquement jamais été mentionné spontanément comme un événement important des 50 dernières années lors de nos entretiens avec les gestionnaires. Cela s'explique en partie parce que le choix d'une gestion publique s'est en réalité traduit par le statu 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 statu quo a prolongé la dynamique d'attrition déjà en place.

Ironiquement, cela a accru la dépendance de la Ville envers des ressources externes (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. Un expert du secteur privé nous a d'ailleurs confirmé qu'il était parfois impossible, comme consultant, de discuter des projets avec un vis-à-vis chez son client municipal.

Par exemple, pour l'installation de compteurs dans les industries, commerces et institutions, « *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, 2011a). À l'automne 2011, le Service de l'eau de Montréal a fourni non seulement une réponse au rapport du Vérificateur général (2009), 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 service de l'eau a d'ailleurs procédé à l'embauche de plus de 200 personnes entre 2009 et 2012.

La méconnaissance des infrastructures

L'attrition du personnel et l'arrêt des opérations préventives régulières durant plusieurs années ont 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, 2011b). Pourtant, au cours des années 1990 et 2000, les études se sont multipliées afin de dresser le bilan de l'état des infrastructures souterraines. Par manque de données précises, elles ont cependant été réalisées sur la base de données théoriques ou partielles.

La négligence de l'entretien des infrastructures et la perte d'expertise sont liées et il est parfois difficile d'en distinguer les conséquences. Comme nous venons de le voir, 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 quotidienne 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.

La révision du RQEP en 2001 aura permis d'exiger des opérateurs qui travaillent dans les usines et sur les réseaux une formation reconnue. La fusion municipale, quant à elle, a eu des effets mitigés en matière de gestion des connaissances : une collaboration accrue entre les employés des anciennes municipalités, mais aussi, pour certaines d'entre elles, un nivellement vers le bas.

3.4. Relation des gestionnaires publics au contrôle politique

Les événements que nous avons identifiés comme particulièrement importants pour les gestionnaires nous permettent d'analyser la relation de ces derniers au contrôle politique.

La prépondérance des normes professionnelles et de la conception du service public des gestionnaires sur le contrôle politique

Le rapport de l'ingénieur Thérberge, suite à la restructuration de 1979, présente un long plaidoyer justifiant l'importance des programmes d'inspection, d'entretien préventif et de réparation, et 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). 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). 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 beaucoup de diplomatie* » (Divay et Mazouz, 2008).

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, 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.

Les gestionnaires ont aussi leur propre vision du service public idéal. Certains d'entre eux 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), « *peu de fonctionnaires arborent la passion, la conviction, et même l'occasionnelle vision du politicien typique* ». Selon Gibert (1986), 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* ». Il est compréhensible qu'une conception de la ville ou de la société cherche à se manifester dans le travail lorsque ce travail influence directement l'évolution de la ville ou de la société (Gibert, 1986).

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* » (Hansen *et al.*, 2002). Les fonctionnaires essaient donc de se créer une sphère d'action (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). L'absence de vision politique claire pour la gestion de l'eau à Montréal (Vérificateur général de la Ville de Montréal, 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, 2011a) ainsi qu'à leur propre idéal de ce service. La difficulté pour la Ville de Montréal à assurer la pérennité et la fiabilité à long terme de ses infrastructures a pour corollaire 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).

La recherche d'autonomie

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, 2014). 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.

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. Ils sont également favorables à ce que le gouvernement exige un niveau minimal annuel de renouvellement des infrastructures locales, 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* ». Les gestionnaires sont unanimes et, selon eux, « *malheureusement, le problème est laissé aux municipalités avec des élus qui pensent à se faire réélire* » et pour lesquels une pression politique se fait sentir uniquement lors d'événements catastrophiques.

La vision des gestionnaires pour une gestion globale et autonome des services d'eau a émergé plus précisément au cours des années 1990 au sein de la station d'épuration, dont les opérations relevaient d'une autorité supra-municipale, la Communauté métropolitaine de Montréal (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 de se réunir au sein du Groupe de travail sur les infrastructures urbaines (GTIU). 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 gérés par l'organisme. Le GTIU estimait 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). 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 organisme autonome de gestion de l'eau n'a à ce jour pas été créé à Montréal, malgré une certaine volonté politique locale et nationale durant la période des défusions municipales de 2006 (Ville de Montréal, 2007). La vision proposée par le GTIU a cependant subsisté au sein du Service de l'eau et les gestionnaires maintiennent les efforts pour améliorer leurs marges de manœuvre.

Conclusion

La gestion de l'eau par la Ville de Montréal au cours des dernières décennies a été caractérisée par une eau de qualité, mais une dégradation importante des infrastructures et de l'expertise interne de la Ville. Des chantiers ont été mis en route au cours des années 2000, sans toutefois que la Ville soit capable d'exercer une maîtrise d'œuvre adéquate. Dans ce contexte, les gestionnaires ont élaboré leur propre vision de l'organisation de la

gestion de l'eau, basée sur leur idéal du service public ainsi que sur les règles de l'art du métier reconnues par leur milieu professionnel. Cette vision des gestionnaires repose sur l'autonomie financière et organisationnelle par rapport au politique et est l'expression de l'adhésion à des normes professionnelles beaucoup plus qu'à une organisation démocratique.

La planification des investissements à long terme est particulièrement importante pour les gestionnaires du service d'eau. « *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). L'allocation des ressources financières est d'ailleurs une sphère où les politiciens ont beaucoup d'influence (Aberbach *et al.*, 1981), et les gestionnaires du service de l'eau ne croient pas qu'un financement à long terme de leur service soit possible dans un contexte de concurrence politique avec les autres services municipaux. Bref, les gestionnaires estiment 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.

L'expertise détenue par les fonctionnaires explique en grande partie l'influence qu'ils exercent sur les politiques publiques et la dépendance qu'ont les élus envers eux pour prendre des décisions. Contrairement aux élus, qui ont des cheminements et des profils très variés, les gestionnaires ont un profil socio-économique relativement homogène. Ils ont pour la plupart des études universitaires et ont été embauchés pour leurs connaissances et leurs compétences (Aberbach *et al.*, 1981). L'attrition de la fonction publique montréalaise au cours des années 1980 à 2000 a considérablement réduit l'expertise interne. Cela est l'un des facteurs expliquant une certaine méfiance des élus par rapport à leur fonction publique, et l'incapacité des gestionnaires du Service de l'eau à obtenir le soutien politique qu'ils jugent nécessaire (Vérificateur général de la Ville de Montréal, 2013).

C'est cependant le propre de la gestion publique d'être orientée vers l'intérêt public, *tel que politiquement défini*. Les gestionnaires publics ne peuvent éviter le politique (Gibert, 1986). À Montréal, 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 ou par une division dichotomique des rôles, mais plutôt par ce que les gestionnaires considèrent être l'absence d'intérêt et de capacité politique en matière de gestion de l'eau.

Nous avons présenté, en nous basant sur des données empiriques détaillées, le point de vue particulier des gestionnaires d'un service public local. Ce point de vue est peu étudié dans les écrits sur l'interface politico-administrative. Pourtant, les gestionnaires sont en relation directe avec le politique. Loin de minimiser l'importance du contrôle politique (Hamel, 2004) et la nécessité d'effectuer des arbitrages entre les divers besoins d'une collectivité, notre propos vise plutôt à considérer un aspect peu étudié de la complexité des organisations publiques afin de mieux arrimer l'action publique à la finalité publique.

Bibliographie

- ABERBACH J. D., PUTNAM R. D. and ROCKMAN B. A., (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press, Cambridge.
- AUDETTE-CHAPDELAIN M., (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 dans le cadre du programme de maîtrise en études internationales, Université Laval, Québec.
- AUDETTE-CHAPDELAIN M., TREMBLAY B. et DUPRÉ J.-P., (2009). Les partenariats public-privé dans le secteur des services d'eau. *Revue française d'administration publique* 130, 233-248.
- BARRAQUÉ B., (1998). Les services publics d'eau et d'assainissement face au développement durable. *Annales des Ponts et Chaussées*, nouvelle série 87, 12.
- BARRAQUÉ B., (2009). The Development of Water Services in Europe : From Diversity to Convergence? In J. E. Castro and L. Heller (Eds.), *Water and Sanitation Services. Public Policy and Management*, Earthscan, London, 234-248.
- 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*. Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, Québec.
- CROZIER M. et FRIEDBERG E., (1977). *L'acteur et le système*. Éditions du Seuil, Paris.
- DE VISSCHER C., (2004). Autorités politiques et haute administration : une dichotomie repensée par la NGP? *Revue Internationale de Politique Comparée* 11 (2), 205-224.
- DEMIR T., (2009). The Complementarity View : Exploring a Continuum in Political-Administrative Relations. *Public Administration Review* 69 (5), 876-888.
- DEMIR T. and REDDICK C. G., (2012). Understanding Shared Roles in Policy and Administration : An Empirical Study of Council-Manager Relations. *Public Administration Review* 72 (4), 526-536.
- DIVAY G. ET MAZOUZ B., (2008). L'émergence du gestionnaire stratège local In B. Mazouz (Ed.), *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats. Nouveaux rôles. Nouvelles fonctions. Nouveaux profils*, Presses de l'Université du Québec, Québec, 333-360.
- DUBOIS V. et DULONG D., (Eds.), (2000). *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*. Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg.
- DUMOUCHEL A., (2006). Michèle Prévost. *Source. Le magazine de l'eau au Québec* 2, 10-13.
- GAGNON R. et ROSS A. J. 1991. *Histoire de l'École Polytechnique de Montréal 1873-1990. La montée des ingénieurs francophones*. Boréal, Montréal.
- GIAUQUE D., RESENTERRA F. et SIGGEN M., (2009). Trajectoires de modernisation et relations politico-administratives en Suisse. *Revue internationale des sciences administratives* 75 (4), 757-781.
- GIBERT P., (1986). Management public, management de la puissance publique. *Politiques et management public* 4 (2), 89-123.
- GROUPE DE TRAVAIL SUR LES INFRASTRUCTURES URBAINES, (2001). *Pour une gestion montréalaise de l'eau intégrée et autonome* 71. Montréal.
- HAMEL P. J., (2004). Loin des yeux... Les agences unifonctionnelles et les sociétés d'économie mixte In S. CUELLE, R. LE DUFF et J.-J. RIGAL (Eds.), *Management local, de la gestion à la gouvernance. 6^e Rencontres Ville-Management*, Dalloz-Sirey, Paris, 337-359.
- HAMEL P. J., FOUGERES D., COLLIN J.-P., GAUDREAU M., HAF R., PINEAULT S., POITRAS C., POLESE M., SENEAL G., STERK A., TREPANIER M. et VACHON N., (1999). *Trois constats sur les infrastructures d'eaux* 39. INRS-Urbanisation, Montréal.
- HAMEL P. J. et STERK A. A., (1997a). *Analyse comparative de la gestion de l'eau dans divers pays* 68. Groupe de recherche sur les infrastructures et les équipements urbains (GRIEU), INRS-Urbanisation, Montréal.
- HAMEL P. J. et STERK A., (1997b). *Le financement des infrastructures. Dans le cadre du Symposium sur la gestion de l'eau au Québec* 21. Groupe de recherche sur les infrastructures et les équipements urbains (GRIEU), INRS-Urbanisation, Montréal.
- HANSEN K. M. and EJERSBO N., (2002). The Relationship between Politicians and Administrators - A Logic of Disharmony. *Public Administration* 80 (4), 733-750.

- LANGLEY A., (1999). Strategies for Theorizing from Process Data. *Academy of Management Review* 24 (4), 691-710.
- MOURITZEN P. E. and SVARA J. H., (2002). *Leadership at the Apex : Politicians and Administrators in Western Local Governments*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- MULLIN M., (2009). *Governing the Tap. Special District Governance and the New Local Politics of Water*. The MIT Press, Cambridge.
- OVEREEM P., (2006). In Defence of the Dichotomy : A Response to James H. Svara. *Administrative Theory & Praxis* 28 (1), 140-147.
- OVEREEM P., (2010). *The Politics-Administration Dichotomy: a Reconstruction*. Leiden University, Leiden.
- ROMZEK B. S. and INGRAHAM P. W., (2000). Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash. *Public Administration Review* 60 (3), 240-253.
- ROUSE M., (2009). The Market-Centered Paradigm In J. E. CASTRO and L. HELLER (Eds.), *Water and Sanitation Services. Public Policy and Management*, Earthscan, Londres, 139-152.
- SAURUGGER S., (2002). L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire. *Revue française de science politique* 52 (4), 375-401.
- SERVICE DE L'EAU, (2014). Fonds de l'eau 2014 & Budget de fonctionnement du Service de l'eau 83. Montréal.
- SVARA J. H., (1985). Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities. *Public Administration Review* 45 (1), 221-232.
- SVARA J. H., (1998). The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration. *Public Administration Review* 58 (1), 51-58.
- SVARA J. H., (1999a). Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model. *Administration & Society* 30 (6), 676-705.
- SVARA J. H., (1999b). The Shifting Boundary between Elected Officials and City Managers in Large Council-Manager Cities. *Public Administration Review* 59 (1), 44-53.
- SVARA J. H., (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.
- SVARA J. H., (2006). Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept. *Administrative Theory & Praxis* 28 (1), 121-139.
- TALBOT D. and TURGEON J., (2010). Réglementer la qualité de l'eau potable au Québec : une analyse politico-administrative. *Politiques et Management public* 27 (4), 5-23.
- VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE LA VILLE DE MONTRÉAL, (2009). *Rapport 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*. Ville de Montréal, Montréal.
- VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE LA VILLE DE MONTRÉAL, (2013). *Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération* 588. Ville de Montréal, Montréal.
- VILLE DE MONTRÉAL, (1981). *Réorganisation module Eaux* 213. Service des travaux publics, Montréal.
- VILLE DE MONTRÉAL, (2007). *Mémoire de la Ville de Montréal sur le projet de loi numéro 22. Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant l'agglomération de Montréal* 31. Ville de Montréal, Montréal.
- VILLE DE MONTRÉAL, (2011a). *Enjeux, orientations et objectifs pour une nouvelle stratégie de l'eau* 136. Ville de Montréal, Montréal.
- VILLE DE MONTRÉAL (2011b). *Enjeux, orientations et objectifs pour une nouvelle stratégie de l'eau. Annexes* 84. Ville de Montréal, Montréal.
- WALDO D., (1952). Development of Theory of Democratic Administration. *The American Political Science Review* 46 (1), 81-103.
- WALDO D., (1965). The Administrative State Revisited. *Public Administration Review* 25 (1), 5-30.
- WALDO D., (1987). Review of "Bureaucratic Responsibility" by John P. Burke. *The American Political Science Review* 81 (3), 990-992.
- WEBER M., (1919). *Le savant et le politique*. Union Générale d'Éditions, Paris.