

MARIANNE AUDETTE-CHAPDELAINÉ

**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
Québec

2008

© Marianne Audette-Chapdelaine, 2008

Remerciements

Un immense merci à mes directeurs, Frédéric Lasserre et Benoît Tremblay.

Merci à Jean-Paul Dupré pour son accompagnement à ma démarche et à ma réflexion ; l'intérêt qu'il a démontré pour ce projet a été une source constante de motivation et d'apprentissage.

À HEC Montréal, je remercie le Centre d'études Desjardins en gestion des coopératives de services financiers pour son appui financier et logistique. Merci à Lucie Pagé, Joseph Facal et Inmaculada B. Martinez. Merci à Bachir Mazouz, de l'École nationale d'administration publique (ÉNAP),

À l'Université Laval, je remercie l'Institut québécois des hautes études internationales (IQHEI), l'Institut Hydro-Québec en environnement, développement et société, le Groupe de recherche en développement international (GREDIN), le Centre interuniversitaire d'études québécoises (CIEQ), le Département de géographie, et l'AEIÉS. Merci également aux professeurs, diplômés et étudiants suivants : Patrick Forest, Simon Mélançon, Sophie Dupont, Geneviève Genest, Martine Villeneuve, Anthéa St-Laurent-Vallée, Ghislain Côté, Anne-Émilie Jalbert, Louis Guay et Étienne Charbonneau.

Pour le cas de Montréal, je remercie les nombreuses personnes rencontrées à la Ville de Montréal, notamment Yves Provost, André Aubin, Gilbert Tougas et Réjean Lévesque. Merci aussi aux personnes rencontrées au ministère des Affaires municipales et des régions (MAMR), au ministère du Développement durable, de l'environnement et des parcs (MDDEP), chez Dessau-Soprin et chez SNC-Lavalin. Merci à Pierre-Yves Melançon.

Pour le cas de Marseille, je remercie les nombreuses personnes rencontrées à la Société des Eaux de Marseille (SEM), notamment Jean-Paul Onatzky, Alain Col et Alain Meysonnier. Merci également aux personnes rencontrées à la Communauté urbaine Marseille Provence Métropole (MPM), à la Direction de l'agriculture et des forêts (DAF), et au Conseil mondial de l'eau.

Pour la réflexion générale sur les enjeux liés à la gestion de l'eau, je remercie les nombreuses personnes que j'ai eu la chance de rencontrer à Bruxelles, Londres, Genève, Montréal et Gatineau au cours de l'été 2006, dans les organisations suivantes : AQUAFED, Consumer Council for Water, EUREAU, Commission économique des Nations unies pour l'Europe (UNECE), Projet de recherche sur les politiques du gouvernement du Canada, Public Private Partnerships Export Advisory Group, Solvay Business School, UNISON, et Water UK. Merci également à David Aubin de l'Université catholique de Louvain.

Pour m'avoir accueillie et hébergée à l'étranger, je suis infiniment reconnaissante envers Christian De Neef et Stéphanie Woit à Bruxelles, Viviane De Neef et Luc Weibel à Genève, Karen Dessureault à Marseille, et Yves Patillon à Londres.

Merci à ma famille : Hélène, Robert, Sophie, Vincent et Madeleine.

Merci à mon amoureux, Pierre-Olivier.

Résumé

La gestion des services d'eau urbains pose de nombreux défis afin d'assurer une eau de qualité pour tous et un renouvellement des infrastructures à long terme. La meilleure manière de répondre à ces défis varie d'un endroit à l'autre, et différents modèles de gouvernance et structures organisationnelles sont proposées dans la littérature académique ou mis en œuvre dans les pratiques. Dans ce contexte, la place du secteur privé dans la gestion des services d'eau a été au cœur de nombreux débats politiques et académiques, particulièrement au cours des années 1990.

Ce travail explore les relations entre acteurs publics et privés dans la gestion des services d'eau, plus particulièrement pour le cas de la Ville de Montréal. Confrontée à une situation de dégradation des infrastructures, la ville de Montréal met en place un groupe de travail au début des années 1990 afin de trouver un modèle organisationnel qui permette d'en améliorer la gestion et le financement. Les années 1990 et le début des années 2000 sont marqués par un large débat sur la participation du secteur privé aux services d'eau, qui s'éloigne toutefois de la question du financement des services, de la gestion du patrimoine ou de l'accès à l'expertise. La ville attendra le milieu des années 2000 pour élaborer un plan de mise à niveau des infrastructures et de leur financement, auquel participent de près les firmes de génie-conseil. La création du fonds de l'eau et la mise en route des trois grands « chantiers techniques de l'eau » marquent ainsi le début d'une reprise en main des services, après de nombreuses années de laisser-aller. La structure organisationnelle devra elle aussi être ajustée afin d'assurer une gestion et une planification efficaces à long terme.

Nous présentons également le cas de la ville de Marseille, où un modèle de gestion et une structure de gouvernance très différents nous permettent de prendre un certain recul par rapport au cas de Montréal. Le cas de Marseille se caractérise par la participation d'un acteur privé à la gestion des services d'eau, la Société des Eaux de Marseille (SEM), depuis la fin des années 1930. Un système de gestion des contrats et de reddition de comptes. L'échéance du contrat de Marseille en 2013 suscite déjà un mouvement à l'interne, la SEM cherchant à accroître son efficacité et à réduire ses coûts afin de faire face à la concurrence, mais également afin de justifier son indépendance par rapport à ses maisons mères, Suez et Veolia. Le fait d'appartenir à part égale aux deux majors dans le domaine de l'eau était garant d'autonomie pour l'entreprise, ce qu'elle craint de perdre lorsque l'une des sociétés revendra ses parts à l'autre afin de se conformer aux normes européennes en matière de concurrence.

Table des matières

Remerciements	ii
Résumé	iii
Table des matières	iv
Liste des tableaux	vii
Liste des figures	viii
Abréviations et acronymes	ix
Glossaire	xiii
Introduction	1
Chapitre 1 - Revue de littérature	3
Première partie – Le débat public / privé	3
Gestion des services d'eau : un enjeu mondial	3
Une littérature proposant des orientations variées	5
Deuxième partie – Une diversité de pratiques	8
La participation du secteur privé	9
Encadrement public	11
L'exemple anglais : privatisation sans libéralisation	13
Les grandes tendances de la gestion de l'eau dans le contexte européen	14
La gestion déléguée des services d'eau au Canada	16
Troisième partie – Les défis de gestion	17
Concurrence et réglementation	17
Financement des opérations et des infrastructures de services d'eau	18
Performance	31
Chapitre 2 – Méthodologie	37
Première partie – La problématique	37
Pertinence de la recherche	37
Question de recherche et propositions explicatives	38
Cadre conceptuel	39
Deuxième partie – Le traitement des données	41
Type de recherche	41
Choix des cas	42

Collecte des données	43
Analyse des données	45
Conclusion	46
Chapitre 3 – Le cas de Montréal	47
Introduction	47
Première partie – Le problème des infrastructures et de leur financement	50
La restructuration administrative et la Réforme de la fiscalité municipale	50
Des infrastructures vieillissantes	51
Des investissements considérables	56
Tarification	58
Insuffisance de données financières et techniques	60
Deuxième partie – Le débat sur la participation du secteur privé	64
Clin d’œil historique : la municipalisation des services d’eau au XIXe siècle	64
Montréal réfléchit à la délégation de la gestion des services d’eau	67
Nouveau contexte et politisation de la question	75
Le débat public sur la gestion de l’eau éclate au Québec	80
Troisième partie – La réorganisation de la gestion municipale de l’eau à Montréal	99
La nouvelle ville de Montréal réfléchit à la réorganisation de ses services d’eau	100
Mise en place d’une nouvelle gestion de l’eau	108
Les firmes de génie-conseil et la dynamique contractuelle	124
Un gouvernement provincial ouvert aux PPP	129
Conclusion du cas de Montréal	135
Chapitre 4 - Le cas de Marseille	136
Introduction	136
Première partie – Historique de la participation du secteur privé à la gestion des services d’eau de Marseille	138
La gestion de l’eau à Marseille avant la création de la Société des Eaux de Marseille	138
Les débuts de la Société des Eaux de Marseille	142
Deuxième partie – L’organisation des services d’eau de Marseille	145
La structure administrative en France	145
La délégation de services publics	146
Le Groupe des Eaux de Marseille	149
Troisième partie – Les relations entre acteurs publics et privés	168
Un nouveau contexte : l’intercommunalité	168
Massalia 2013 : un nouveau cadre concurrentiel	172
Les investissements : une nécessaire collaboration entre la SEM et la collectivité	176

Le prix payé pour les services d'eau : une part à la collectivité et une part à la SEM	177
Contrôle et reddition de comptes	179
Conclusion du cas de Marseille	187
Chapitre 5 - Discussion	189
Participation du secteur privé	189
Encadrement public	192
Performance	194
Conclusion	199
Annexes au cas de Montréal	202
Unités de gestion stratégiques des réseaux de distribution	202
Ligne du temps : histoire de la gestion des services d'eau montréalais	203
Organigramme de la ville de Montréal au 1er septembre 2007	208
Budget prévisionnel de la gestion de l'eau pour 2006	209
Budget prévisionnel de la gestion de l'eau pour 2007	210
Revue de presse 1989-2007	211
Annexes au cas de Marseille	216
Veolia	216
SUEZ	218
Ligne du temps : histoire de la gestion des services d'eau marseillais	223
Les filiales du Groupe des eaux de Marseille	226
Revue de presse 1989-2007	229
Bibliographie	230

Liste des tableaux

Tableau 1 – Exemples de contrats de gestion déléguée de services d'eau au Canada	16
Tableau 2 – Causes et solutions à une mauvaise performance des services d'eau	32
Tableau 3 – Bilan des investissements dans les infrastructures de l'eau à Montréal	58
Tableau 4 – Comparaison des critères de choix d'un mode de gestion, 1986-1996	67
Tableau 5 – Modes de gestion considérés par Montréal en 1991	70
Tableau 6 – Caractéristiques des services d'eau à Montréal en 2001	102
Tableau 7 – Scénarios de financement proposés à la Ville de Montréal	104
Tableau 8 – Problèmes identifiés par les participants à l'étude de CFC	106
Tableau 9 – Apport additionnel au Fonds de l'eau de 2004 à 2007	117
Tableau 10 – Budget de financement des 4 milliards de dollars requis, 2004-2023	118
Tableau 11 – Contrats de la Société des Eaux de Marseille à l'extérieur de Marseille	144
Tableau 12 – Principales formes de délégation de services publics en France	147
Tableau 13 – Partage des responsabilités dans la délégation de services publics	147
Tableau 14 – Les cinq agences régionales de la Société des Eaux de Marseille	155
Tableau 15 – Budget prévisionnel de la gestion de l'eau pour 2006	209
Tableau 16 – Budget prévisionnel de la gestion de l'eau pour 2007	210

Liste des figures

Figure 1 – Caractérisation de la participation du secteur privé aux services d'eau	10
Figure 2 – Le cercle vicieux du sous-investissement	20
Figure 3 – Modèle de performance de Heather et Bridgeman	34
Figure 4 – L'usine de filtration Atwater dans les années 1930	52
Figure 5 – Schéma des installations de gestion de l'eau à Montréal	53
Figure 6 – Âge des conduites secondaires du réseau d'aqueduc	54
Figure 7 – « Gestion de l'eau » dans la presse écrite au Québec de 1989 à 2006	89
Figure 8 – Nouvelle ville de Montréal suite à la réorganisation municipale de 2000-2002	101
Figure 9 – Proposition d'un modèle organisationnel par le groupe CFC en 2003	107
Figure 10 – 19 arrondissements et 15 villes reconstituées de l'île de Montréal en 2006	110
Figure 11 – « Configuration ultime » d'une gestion de l'eau réorganisée à Montréal	112
Figure 12 – Structure organisationnelle des services d'eau à Montréal depuis 2006	113
Figure 13 – Répartition des éléments du coût du cycle de vie d'un projet	128
Figure 14 – Le palais Longchamp, construit pour célébrer l'arrivée de l'eau à Marseille	140
Figure 15 – Le Groupe des Eaux de Marseille au 1er janvier 2007	150
Figure 16 – Le Centre de télégestion du Groupe des Eaux de Marseille	160
Figure 17 – Détail de l'interface de cartographie numérique du progiciel GeoAEP	161
Figure 18 – Le territoire de la Communauté urbaine MPM	168
Figure 19 – Direction de l'eau et de l'assainissement de MPM	169
Figure 20 – Facture annuelle pour 120 mètres-cubes d'eau dans la région	177
Figure 21 – Les composantes du prix de l'eau à Marseille	178
Figure 22 – Unités de gestion stratégiques	202
Figure 23 – Organigramme de la ville de Montréal	208
Figure 24 – Veolia Environnement au 1 ^{er} mars 2003	217
Figure 25 - Schéma historique partiel de la création du Groupe SUEZ	219
Figure 26 - SUEZ Environnement au 31 décembre 2006	221

Abréviations et acronymes

A

ACEPU	Association canadienne des eaux potables et usées
AICQ	Association des ingénieurs-conseils du Québec
AIMQ	Association des ingénieurs municipaux du Québec AIMQ
AISE	Association des industries spécialisées en exploitation d'équipements en eau
ANQ	Assemblée nationale du Québec
AQTE	Association québécoise des techniques de l'eau
Aquafed	Fédération internationale des opérateurs privés de services d'eau

B

BM	Banque mondiale
BOO	Build, own, operate
BOT	Build, operate, transfer
BOOT	Build, own, operate, transfer

C

CDME	Coalition démocratique-Montréal écologique
CER	Concept environnement recyclage
CERIU	Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines
CESE- UQAM	Chaire d'études socio-économiques de l'Université du Québec à Montréal
CGE	Compagnie générale des eaux
CIRANO	Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal
CPAT	Commission permanente de l'aménagement du territoire (Québec)
CPAE	Commission permanente de l'aménagement et des équipements (Québec)
CPCAETI	Commission permanente du Conseil d'agglomération sur l'environnement, le transport et les infrastructures (Montréal)
CPFP	Commission permanente des finances publiques (Québec)
CSP	Commission des services publics de Walkerton (Ontario)
CUM	Communauté urbaine de Montréal

D

DAO	Dessin assisté par ordinateur
DBPE	Direction du bureau des projets de l'eau (Montréal)
DCE	Directive cadre européenne sur l'eau
DDGE	Direction du développement de la gestion de l'eau (Montréal)
DEA	Direction de l'eau et de l'assainissement (Marseille)
DEEU	Direction de l'épuration des eaux usées (Montréal)
DGSRE	Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau (Montréal)
DPDTE	Direction du plan directeur et des technologies de l'eau (Montréal)
DPEP	Direction de la production de l'eau potable (Montréal)
DSP	Délégation de service public

E-F-G-H

EUREAU	Fédération européenne des associations nationales de distributeurs d'eau et de services d'assainissement
FCM	Fédération canadienne des municipalités
FQM	Fédération québécoise des municipalités
FIMR	Fonds sur l'infrastructure municipale rurale (Québec)
FIS	Fonds d'infrastructures stratégiques (Canada)
GEM	Groupe des eaux de Marseille
GMAO	Gestion de la maintenance assistée par ordinateur
GTGE	Groupe de travail sur la gestion de l'eau (Montréal)

I-J-K-L

ICI	Industries commerces et institutions
IFSL	International Financial Services London
Infraguide	Guide national pour des infrastructures municipales durables (Canada)

M-N-O

MAO	Maintenance assistée par ordinateur
MAMM	Ministère des Affaires municipales et de la métropole (Québec)
MAMR	Ministère des Affaires municipales et des régions (Québec)
MEDEP	Ministère de l'Environnement, du développement durable et des parcs (Québec)
MNU	Mise aux normes des usines

MPM	Communauté urbaine Marseille Provence Métropole
Ofwat	Office of water services (Royaume Uni)
ONU	Organisation des Nations unies

P-Q-R

PAEQ	Programme d'assainissement des eaux du Québec
PNE	Politique nationale de l'eau (Québec)
PPP	Partenariat public privé
PPP Québec	Agence des partenariats public-privé du Québec
PRP	Projet de recherche sur les politiques (Gouvernement du Canada)
PRR	Programme de réfection routière
PSIRU	Public Services International Research Unit (Royaume Uni)
PSP	Participation du secteur privé
RCM	Rassemblement des citoyens de Montréal

S

SCEA	Société ciotadenne des eaux et de l'assainissement
SEA	Société des eaux d'Arles
SEEM	Société d'études des eaux de Marseille
SEERC	Société d'équipement et d'entretien des réseaux communaux
SEM	Société des eaux de Marseille
SERAM	Société d'exploitation du réseau d'assainissement de Marseille
SILIM	Société industrielle du littoral méditerranéen pour l'environnement
SITE	Service des infrastructures, des transports et de l'environnement (Montréal)
SMDT	Société méditerranéenne de distribution thermique
SOFIL	Société de financement des infrastructures locales du Québec
SOMEI	Société méditerranéenne d'études et d'informatique
SPDE	Société provençale des eaux
SPIC	Société provençale immobilière et commerciale
SPIVMCUM	Syndicat professionnel des ingénieurs de la Ville de Montréal et de la Communauté urbaine de Montréal
SVAG	Société varoise d'aménagement et de gestion

T-U-V-W

UE	Union européenne
UMQ	Union des municipalités du Québec
UNISON	Syndicat des services publics (Royaume Uni)
UTN	Unités de turbidité néphélométrique
WIN	Water Integrity Network

Glossaire

Affermage	L'affermage est une forme de délégation de services publics. Dans un contrat d'affermage, la collectivité délégataire est responsable des investissements, et le fermier assume tous les frais d'exploitation et d'entretien, à ses risques et profits. Le fermier se rémunère directement auprès des usagers par un prix convenu à l'avance dans le contrat.
Concession	La concession est une forme de délégation de services publics. De durée généralement plus longue que l'affermage, la concession implique que le concessionnaire soit responsable de la gestion de la plupart des investissements et des travaux.
Délégation de service public	Processus par lequel une autorité délégante, soit une commune ou un groupement de communes, délègue certaines responsabilités liées à un service public à un opérateur privé ou à une société d'économie mixte. Les principales formes de délégation de service public en France sont l'affermage et la concession.
Intercommunalité	L'intercommunalité permet le regroupement des communes françaises soit en communautés d'agglomération, communautés de communes, ou communautés urbaines. Certaines compétences sont alors transférées des communes à l'administration intercommunale.
Travaux d'entretien et de réparations courantes	Ils comprennent toutes les opérations permettant d'assurer le maintien en état de fonctionnement des installations jusqu'au moment où leur vétusté ou une défaillance rend nécessaires des travaux de remplacement ou de rénovation, ainsi que toutes les opérations de nettoyage permettant de garantir l'hygiène et la propreté des installations et de leurs abords.
Travaux de premier établissement	Il s'agit de travaux qui, par leur objet ou leur importance, sont distincts de ceux relatifs à l'entretien des installations nécessaires à l'exploitation du service public. Ils consistent en des travaux de renforcement et d'extension du service, par exemple la construction d'ouvrages, d'installations ou d'équipements neufs ou leur reconstruction avec des capacités accrues. Ces travaux sont rendus nécessaires par une augmentation des besoins quantitatifs ou qualitatifs.
Travaux de renouvellement	La notion de renouvellement des infrastructures a été introduite dans l'affermage classique. Les travaux de renouvellement et de grosses réparations comprennent toutes les interventions qui n'entrent ni dans le cadre de l'entretien et des réparations courantes, ni dans celui des opérations d'extension ou de renforcement des installations. Le renouvellement a un objectif fonctionnel et un objectif patrimonial. Une clause contractuelle précise quels travaux sont à la charge du fermier et quels travaux sont à la charge de la collectivité.

Introduction

L'eau comporte de nombreuses dimensions idéologiques et symboliques, puisqu'elle est essentielle à la vie et à l'équilibre des écosystèmes. L'urbanisation croissante, les changements climatiques, et la pauvreté accroissent la pression sur les ressources en eau à de nombreux endroits dans le monde. Aujourd'hui, de nombreux pays doivent composer avec une eau dont la qualité se dégrade et dont la quantité relative 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.

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. Les décideurs voient de plus en plus les enjeux liés à la gestion de l'eau occuper une place importante dans l'échelon des préoccupations, notamment en milieu urbain.

Parmi ces multiples défis entourant la gestion des ressources en eau, nous avons choisi de nous pencher sur la gestion des services de production et de distribution d'eau potable en milieu urbain, dans les pays occidentaux. L'analyse de la gestion des services d'eau urbains fait appel à plusieurs disciplines : environnement, gestion, politique, économie, droit, etc. Nous aborderons la question davantage sous l'angle de la gestion, et plus spécifiquement la gestion d'un service public. Nous ferons également appel aux disciplines de la politique et de l'économie.

Certaines préoccupations font partie du contexte général entourant la gestion des services d'eau urbains. Ces préoccupations sont liées notamment au statut de l'eau, aux enjeux environnementaux, et à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. L'évolution du niveau de vie et des modes de consommation influence également les exigences envers les services d'eau urbains. Enfin, la redéfinition du rôle de l'État est au cœur des débats sur la participation du secteur privé à la gestion de l'eau. C'est à cette dernière préoccupation que nous nous attarderons, notre travail portant sur la dynamique publique-privée.

* * *

Dans ce travail, nous analyserons deux cas de gestion des services d'eau urbains : le cas de Montréal et le cas de Marseille. Une brève discussion suivra, permettant de mettre en lumière la contribution des deux cas à l'enrichissement de notre problématique. Mais d'abord, nous présentons une revue de littérature et notre méthodologie.

Chapitre 1 - Revue de littérature

Depuis les années 1990, la participation du secteur privé à la gestion des services publics, et plus généralement des services d'eau municipaux, a été l'objet de plusieurs études et débats qui nous permettent d'en apprendre davantage sur les différentes expériences à travers le monde, ainsi que sur l'évaluation des pratiques de gestion dans ce secteur. Nous nous proposons d'abord de montrer comment notre recherche s'insère dans une réflexion plus globale sur la gestion de la ressource « eau » et les rôles respectifs de l'État et du secteur privé, de façon à favoriser une compréhension globale des enjeux liés à la performance des services de production et de distribution d'eau. Cette revue de la littérature nous permettra de bien situer notre étude par rapport aux champs définis par les recherches précédentes. Elle nous permettra aussi de mieux comprendre qui sont les acteurs, tant au niveau local, national, que mondial. Notre revue de littérature se divise en trois parties : premièrement, le débat qui oppose la gestion publique et la gestion privée ; deuxièmement, la diversité des pratiques ; et troisièmement, les défis de gestion.

Première partie – Le débat public / privé

Gestion des services d'eau : un enjeu mondial

La gestion des services de l'eau est avant tout une pratique locale, mais elle est aussi une préoccupation mondiale. Des liens sont bien réels entre ces deux niveaux, notamment à travers certains acteurs et organisations. C'est pourquoi, même si notre travail porte sur la gestion de l'eau dans les pays occidentaux, il est intéressant de nous pencher brièvement sur le contexte plus global et le rôle qu'y jouent certains acteurs du secteur de l'eau.

La communauté internationale s'est engagée, à travers les Objectifs du Millénaire pour le développement, à réduire de moitié d'ici 2015 le nombre de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable et à l'assainissement. L'accès à l'eau et à l'assainissement est perçu comme un moyen indispensable de réduire la pauvreté, d'améliorer la santé et l'accès à l'éducation, et de donner aux populations pauvres des moyens de subsistance par le développement des activités de production,

agricole ou autre. (Moss, Wolff, Gladden, et Gutierrez, 2003; ONU, 2006) La manière d’atteindre ces objectifs alimente depuis plusieurs années un débat quant à la privatisation des services d’eau dans les pays en développement, qui a fait l’objet de nombreuses analyses.

De nombreuses organisations internationales telles que l’OCDE, la Banque mondiale et la Banque européenne pour la reconstruction et du développement sont favorables à une plus grande participation du secteur privé, constitué surtout d’entreprises occidentales, dans la gestion des services d’eau. Deux des plus grandes organisations internationales en matière d’eau, le Conseil mondial de l’eau et le Partenariat global pour l’eau, organisent à tous les trois ans le Forum mondial de l’eau et ont mis sur pied en 2002 le Groupe de travail mondial sur le financement des infrastructures de l’eau¹, qui avait pour objectif de trouver des pistes de solution pour les pays dits en développement. Ils concluent qu’il faut relever le défi d’accroître l’intérêt du secteur privé à investir dans les pays en développement, puisqu’il peut apporter des solutions technologiques, organisationnelles et financières concrètes à leurs problèmes. (Camdessus, Badré, Chérêt, et Ténière-Buchot, 2004).

Le cadre des forums mondiaux de l’eau constitue un lieu d’échange privilégié entre les organisations internationales, les chercheurs et les grandes firmes privées du secteur. Toutefois, les chercheurs rattachés au *Public Services International Research Unit* (PSIRU), à l’Université de Greenwich, dénoncent ces liens d’influence parfois peu transparents entre les instances internationales, les groupes de recherche occidentaux et les entreprises privées du secteur de l’eau. (Hall et Hoedmann, 2006)

Certaines pratiques de mauvaise gestion et de corruption, tant dans les pays en développement qu’en Europe ou en Amérique, ont donné mauvaise réputation aux entreprises occidentales du secteur de l’eau. En France, le cas de Grenoble est un exemple souvent cité. (Vallet, 2001; Hall et Lobina, 2004b; Lenglet et Touly, 2006) Afin de faire face à cette situation et de rehausser leur image auprès du public, le *Water Integrity Network* (WIN) a été inauguré en août 2006. Le WIN a été créé notamment par *Transparency International* et la Fédération internationale des opérateurs privés d’eau, Aquafed. Selon le WIN, la corruption est souvent un obstacle important à l’amélioration de la

¹ Le Groupe de travail comptait parmi ses membres les présidents des banques régionales de développement, le directeur de la Banque mondiale, l’ancien ministre des finances du Mexique, le vice-président de Citibank, le directeur général de Thames Water, le directeur général de Suez et ancien PDG d’Ondeo.

qualité, de l'étendue et de la performance des services d'eau, à la gestion selon des principes démocratiques et équitables, et à la confiance des contribuables.

Une littérature proposant des orientations variées

Les services d'eau sont de nature publique ; qu'ils soient gérés par le secteur public ou privé, ils doivent être gérés de manière politiquement acceptable, socialement équitable et économiquement viable, l'eau étant essentielle et irremplaçable. Malgré un débat souvent idéologique, il convient de préciser que les gouvernements demeurent partout les premiers responsables de la qualité et de l'accessibilité des services d'eau et qu'ils doivent donc les encadrer adéquatement par une législation appropriée. L'approvisionnement en eau, en plus d'être un service essentiel, est par nature monopolistique et comporte une dimension symbolique très forte. Ce sont ces caractéristiques qui sont à l'origine du débat actuel entre l'eau comme service/produit et l'accès à l'eau comme droit humain. La littérature sur la gestion des services d'eau est donc souvent polarisée selon ceux qui favorisent la participation du secteur privé aux services et ceux qui s'y opposent. Plusieurs auteurs comparent la gestion publique à la gestion privée mais moins se penchent sur le *partenariat*. Or, selon Griffin (2006), la meilleure efficacité se situe entre les deux modèles, en combinant la propriété publique et les avantages privés, notamment les incitatifs à la performance.

D'un côté, certains auteurs favorisent la délégation des services d'eau pour remédier aux problèmes de gestion. Les chercheurs du CIRANO, par exemple, sont favorables à l'impartition des services d'eau. Selon eux, il ne s'agit pas d'un simple retrait de l'État, mais plutôt d'une redéfinition de son rôle, puisqu'il devient stratège plutôt qu'exécutant. (Boyer, Patry, et Tremblay, 2001a) Selon ces auteurs, l'impartition des services permettrait de résoudre le « manque de gouvernance » causé par les pressions syndicales et la politisation des décisions. Ils croient également que ceci permettrait de diminuer la pression sur les fonds publics (Aubert, Azami, Bourdeau, Patry, et Perreault, 2005) et affirment que les contrats (la « gouvernance contractuelle ») obligent les entreprises à rendre davantage de comptes que les administrations élues. (Boyer, Patry, et Tremblay, 2001a)

D'un autre côté, certains auteurs s'opposent à la participation du secteur privé à la gestion des services d'eau et mettent plutôt de l'avant les problèmes que cela peut entraîner. Par exemple, les auteurs liés aux syndicats, comme le *Public Services International Research Unit* (PSIRU) (Hall, 2000; Hall

et Lobina, 2004a, 2006) ou la Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM, (Lauzon, Patenaude, et Poirier, 1996, 1997) croient que la gestion privée entraîne une hausse des coûts qui se répercute sur les populations les plus démunies et que son caractère monopolistique restreint l'accès à l'information et le contrôle politique.

Plusieurs chercheurs canadiens se sont récemment prononcés en faveur d'une gestion publique des services d'eau. (Bakker, Cameron, et Hurley, 2003; Paquerot et Boivin, 2004; Lasserre, 2005; Hamel, 2007: 109) Selon Pierre J. Hamel, le recours aux PPP ne règle en rien les problèmes auxquels sont confrontés les municipalités, et notamment celui des 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 qui consiste à convaincre les contribuables de payer davantage pour répondre aux besoins. De plus, les PPP sont le plus souvent utilisés pour les nouveaux investissements, là où les besoins sont les moins criants. La situation des infrastructures ne serait selon lui pas si dramatique qu'on le laisse entendre, même si « certains ont intérêt à ce qu'on pense qu'il y a des problèmes parce qu'ils ont des solutions à nous vendre! » (Hamel, 2007: 4)

Certains de ces auteurs adoptent cependant une position plus nuancée et davantage orientée vers la gestion que vers un débat idéologique sur la forme de propriété. Ainsi, certains reconnaissent que le secteur privé a un rôle important à jouer, notamment pour de gros investissements à court terme ou l'exécution de travaux de construction et d'entretien, mais remettent en question la possibilité pour les PPP à long terme de réellement diminuer les coûts, transférer les risques et garantir l'intérêt du public. Rien ne prouve selon eux que les avantages liés à l'introduction du secteur privé, comme l'apport technologique ou l'efficacité de gestion, compensent les coûts liés aux transactions, à la réglementation, et au soutien de la concurrence. (De Serres, 2005; Aït Ouyahia, 2006)

Ces auteurs concluent qu'aucune analyse empirique ne permet de statuer quant à la supériorité économique ou opérationnelle d'une structure de propriété : « il n'y a pas de preuve empirique de l'efficacité relative du secteur privé. Les résultats empiriques sont mitigés et ne conduisent pas à une conclusion rigoureuse en faveur d'une structure de propriété. » (Aït Ouyahia, 2006: 2) Le choix d'un modèle de gestion relève plutôt d'un choix politique, chaque modèle comportant des exemples de bonnes et de moins bonnes pratiques. (Wolff et Hallstein, 2005) Cette absence de preuves

empiriques peut être en partie expliquée par l'influence du cadre juridique sur la prise de décision et la difficulté d'introduire une concurrence dans le secteur. (Renzetti et Dupont, 2005)

Certains souhaitent donc aller au-delà du débat qui oppose « public » et « privé » pour trouver les facteurs de bonne performance. « *If governance is poor – for example, weak oversight mechanisms, poorly structured incentives, or unclear performance targets – performance is likely to be poor, no matter what business model is chosen.* » (Bakker, 2007a: 196) Par exemple, la divulgation adéquate de l'information, le débat public, la concurrence et la formation des employés sont essentiels à des services performants. (Wolff et Hallstein, 2005) Les incitatifs à la performance, les règles de fixation des prix et le partage des risques doivent aussi être clairement définis. (Renzetti et Dupont, 2005) Enfin, la perception de la valeur de l'eau et des services liés à l'eau par la population influence la disposition à payer et donc la possibilité de financer des services. (Moss, Wolff *et al.*, 2003)

Convaincus 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, Wolff, Chalecki, et Reyes, 2002)

Deuxième partie – Une diversité de pratiques

Si le débat sur la gestion des services d'eau fait ressortir un clivage idéologique assez marqué entre les défenseurs de la gestion publique et ceux qui souhaitent voir le privé jouer un rôle accru, la littérature nous permet d'apprécier toute la diversité des modes de gestion en Amérique du Nord et en Europe et les inévitables nuances qui existent dans la réalité entre le « tout privé » et le « tout public ».

Nous relevons trois modèles principaux de gestion des services d'eau : la gestion publique, la concession et la gestion privée. La gestion « totalement privée », dans laquelle les entreprises sont propriétaires des infrastructures, n'existe pratiquement qu'au Royaume Uni². Le modèle de délégation de services publics français a quant à lui été diffusé à travers le monde par l'entremise des grandes sociétés françaises du secteur. La gestion publique est le modèle le plus courant de gestion dans le secteur de l'eau, qui relève presque partout des autorités municipales. Chacun de ces modèles généraux est cependant appliqué différemment d'un endroit à l'autre et comporte de nombreuses variantes. En Europe, il est pratique courante que les services soient gérés par une entreprise privée détenue à 100 % par une municipalité ou une association de municipalités. Dans certains cas, la législation interdit formellement la réalisation de profits dans le secteur de l'eau.

Il serait à peine exagéré de soutenir l'idée qu'il y a autant de « vérités » sur le statut (public ou privé) des infrastructures et des services urbains et la nature de la prestation que ceux-ci doivent offrir qu'il y a de groupes d'intérêt ; et qu'il y a autant de « vérités » sur le régime de propriété des infrastructures et des services urbains et sur les places respectives que devraient occuper les secteurs public et privé qu'il y a de pays, ou même, en exagérant à peine, de villes. (Fougères, 2004: 11)

Les acteurs privés et publics participent à divers degrés dans le capital et les opérations. Dans les cas où une entreprise privée est impliquée, les contrats peuvent varier dans leur durée, qui peut aller de trois à 30 ans environ. Les principaux éléments qui peuvent être sous responsabilité publique ou privée sont la construction, la propriété et l'exploitation. La réglementation, et notamment la fixation des normes de potabilité, des tarifs et des normes environnementales, est partout considérée comme une responsabilité gouvernementale. En général, plus les responsabilités déléguées au secteur privé sont importantes, plus les institutions et les mécanismes de contrôle gouvernemental sont élaborés.

² On la retrouve également à certains endroits des États-Unis et du Chili.

Nous verrons ici d'abord plus en détail ce que l'on trouve dans la littérature sur la participation du secteur privé aux services d'eau, puis nous nous pencherons plus en détail sur certaines pratiques.

La participation du secteur privé

La gestion des services d'eau peut prendre des formes très variables d'un endroit à l'autre. De manière schématique, il existe trois modèles de gestion des services d'eau : la gestion publique, la délégation de services et la gestion privée. Les principaux éléments qui peuvent être sous responsabilité publique ou privée sont la conception, la construction, l'exploitation et la propriété. Alors que la gestion « totalement privée » n'existe pratiquement qu'en Angleterre, le modèle français de gestion déléguée a été diffusé à travers le monde par l'entremise des grandes sociétés françaises du secteur. Lorsque l'on parle du débat sur la privatisation, ce sont ces deux modèles qui sont le plus fréquemment analysés. La gestion publique, qu'elle soit directe ou par l'entremise d'une entreprise ou d'une association municipale, demeure cependant le modèle le plus courant dans le monde.

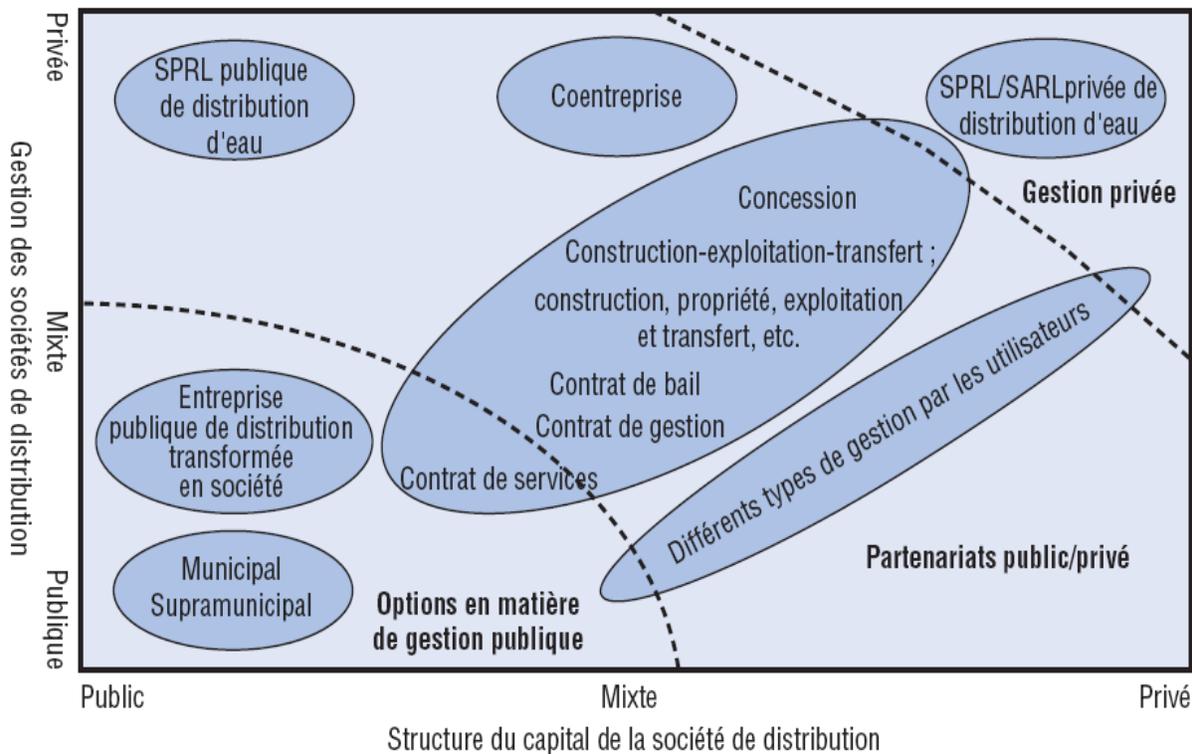
Les questions de partage des responsabilités entre les secteurs privé et public ne datent pas d'hier. Ainsi, au cours du XIX^e siècle, le service d'eau montréalais a connu deux transformations majeures. La première est la municipalisation de la Compagnie des propriétaires des Eaux de Montréal en 1843-1845, par laquelle la ville est légalement devenue dépositaire du service. Il s'agit d'un changement de *régime de propriété*, de privée à publique. La seconde transformation a lieu un peu plus tard, au cours des années 1850, et consiste en un changement du *régime de prestation*. D'abord fondé sur des principes marchands, celui-ci répond à partir de cette époque à des préoccupations publiques d'universalité d'accès à l'eau. La première taxe d'eau, proportionnelle à la taxe foncière, apparaît avec la construction du nouvel aqueduc dans les années 1850. (Fougères, 2004)

Depuis, la gestion des services d'eau à Montréal est publique. Il existe toutefois une expérience et des pratiques de collaboration entre la ville et les entreprises privées qui assurent dans les faits plusieurs opérations, telles que la conception des projets, la gestion des chantiers de construction, la gestion des processus d'appel d'offres et la réalisation d'études financières ou techniques.

Aujourd'hui, même lorsqu'il est fourni par une entreprise privée, l'approvisionnement en eau est considéré comme un service public essentiel. Nous parlerons dès lors de la « participation du secteur

privé» à la prestation d'un service public. De nombreux auteurs caractérisent la gestion d'une entreprise de services d'eau selon le degré de participation privée et publique à la gestion et au capital, selon différentes variantes illustrées sur le schéma suivant.

Figure 1 – Caractérisation de la participation du secteur privé aux services d'eau



Source : Adaptation de Blokland et al. (1999) dans OCDE (2003: 90), utilisé également par Wolff et Hallstein (2005: 15).

La terminologie utilisée varie énormément selon les auteurs. À titre d'exemple, Wolff et Hallstein (2005) considèrent les PPP et la PSP comme des formes de privatisation, alors que l'OCDE évite ce terme, parlant plutôt d'une forme de PSP caractérisée par un « dessaisissement intégral, qui suppose le transfert des avoirs et des compétences pour les gérer. » (2003: 90) D'autres auteurs considèrent la privatisation comme une forme extrême et peu répandue de PSP dans laquelle les entreprises sont propriétaires des infrastructures. (Boyer, Patry, et Tremblay, 2001a; Bakker et Cameron, 2002; CCPPP, 2007)

Au Canada, on parle davantage de partenariat public-privé (PPP). L'Agence pour les partenariats public-privé du Québec les définit ainsi :

Un contrat de partenariat public-privé est un contrat à long terme par lequel un organisme public associe une entreprise du secteur privé, avec ou sans financement de la part de celle-ci, à la conception, à la réalisation et à l'exploitation d'un ouvrage public. Un tel contrat peut avoir pour objet la prestation d'un service public.

Le contrat stipule les résultats à atteindre et établit un partage des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices dans un objectif d'amélioration de la qualité des services offerts aux citoyens. (ANQ, 2004: 6)

Le Conseil canadien pour les partenariats public-privé (CCPPP) définit ainsi les PPP : « *A cooperative venture between the public and private sectors, built on the expertise of each partner, that best meets clearly defined public needs through the appropriate allocation of resources, risks and rewards.* » (CCPPP, 2007)

Dans la majorité des cas, le partenaire privé est responsable de la conception, de la construction et des opérations pour une période et un prix prédéterminés. Dans les PPP de plus longue durée, le partenaire privé peut également être responsable du financement.

Voyons maintenant quelques exemples discutés dans la littérature sur la participation du secteur privé aux services d'eau.

Encadrement public

Quelle que soit la nature et l'ampleur de la PSP, ce sont les gouvernements, et généralement les gouvernements locaux (municipalités, communes, communautés urbaines...) qui ont la responsabilité d'assurer la prestation des services d'eau sur leur territoire. Selon Wolff et Hallstein, « *there is widespread recognition around the world, including top managers at private water companies, that some dimensions of water management (e.g., water quality standards) are inherently public in nature and cannot be relinquished to private companies operating in unregulated markets.* » (Wolff et Hallstein, 2005: 15) Les auteurs favorables à la gestion déléguée des services d'eau reconnaissent « l'impossible démission du secteur public », (Boyer, Patry, et Tremblay, 2001b: 48) qui doit mettre en place des mécanismes de régie des contrats et un cadre de réglementation. (Elnaboulsi, 2001: 532) De plus, « la nécessité du développement de mécanismes réglementaires croît avec le degré d'implication du secteur privé. » (Boyer, Patry, et Tremblay, 2001b: 6) Il est donc généralement admis que le secteur public doit encadrer la prestation des services. En ce sens, même lorsque les services sont privatisés comme en Angleterre, la privatisation n'est pas accompagnée d'une libéralisation et le gouvernement demeure

responsable du contrôle non seulement de la qualité de l'eau et de l'accessibilité des services, mais aussi des tarifs.

Selon Elnaboulsi (2001: 532), le rôle du cadre réglementaire en situation de délégation de service est d'assurer un standard acceptable de services, de protéger les consommateurs d'un comportement monopolistique abusif, et de protéger l'environnement. Dans un contexte où le cadre réglementaire est faible, l'encadrement contractuel doit permettre de créer les bons incitatifs. Elnaboulsi rejoint ici Boyer, Patry et Tremblay, (2001b) pour qui le contrat est un mode de régulation et de contrôle important, notamment par les mécanismes d'appel d'offres et de renégociation ainsi que par la nature et la précision des clauses. La gouvernance contractuelle, contrairement à la gouvernance institutionnelle, est une entente bilatérale entre parties. (Boyer, Patry, et Tremblay, 2001a: 8)

Le secteur de l'eau est cependant par nature monopolistique et souvent caractérisé par un faible nombre de firmes concurrentes sur le marché, ce qui peut compromettre l'efficacité d'une « régulation contractuelle ». Dans une situation de services délégués comme en France, il est très difficile pour les nouveaux joueurs de concurrencer les firmes déjà implantées lors du renouvellement des contrats. Selon Elnaboulsi, « *the only real source of municipality bargaining power is the threat to revoke delegation in favour of direct management.* » (Elnaboulsi, 2001: 542) Ce pouvoir de négociation est cependant atténué par le fait que ce sont les firmes qui contrôlent la technologie et que le transfert de gestion à une municipalité engendre de nombreux coûts d'adaptation, des indemnités aux entreprises, et la perte de revenus fiscaux. (Elnaboulsi, 2001: 543) Notons qu'à l'inverse, la « menace de la privatisation » peut aussi accroître le pouvoir de négociation d'une municipalité vis-à-vis ses syndicats.

Dans une situation de gestion déléguée des services d'eau, les autorités publiques peuvent adopter différents modes de gestion pour contrôler la relation entre le gouvernement et l'opérateur : département municipal, régie publique, opérateur sous-traitant, opérateur privé, présence sur le marché d'une société d'État, législation, mécanismes institutionnels et réglementaires, centralisation et décentralisation des contrôles, etc. (Boyer, Patry, et Tremblay, 2001b: 12-16)

L'exemple anglais : privatisation sans libéralisation

En 1989, les services d'eau anglais ont été privatisés, c'est-à-dire que les infrastructures ont été vendues au secteur privé. L'Angleterre est l'un des seuls endroits au monde où la gestion et la propriété des infrastructures d'eau sont entièrement privées. En parallèle, une importante structure d'encadrement législatif et d'organismes publics de contrôle a été mise en place afin d'assurer le respect de la réglementation économique et environnementale. Les principales institutions publiques de contrôle sont les suivantes : *Office of water services* (Ofwat), *Consumer council for water*, *Drinking water inspectorate*, et *Environment agency*. De nombreux auteurs ont donc étudié le « modèle anglais, » tant pour vanter les mérites de la gestion privée que pour s'y opposer. L'un des auteurs les plus cités est Karen Bakker. (Bakker, 2000, 2001, 2003b, 2003a)

Selon Karen Bakker (2003a), le cadre réglementaire post-privatisation au Royaume Uni n'a pas su concilier les intérêts divergents entre la quête de profits et l'amélioration de l'efficacité, ce qui a mené à une nouvelle réglementation. Les entreprises ont été confrontées à des demandes informationnelles croissantes, justifiées par les profits et dividendes très élevés pour le secteur. La détermination des tarifs aux usagers est devenue un moyen de contrôle des retours sur investissements, et non plus un objectif en soi. Ces exigences réglementaires additionnelles ont à leur tour entraîné une restructuration des entreprises du secteur.

Certaines ont adopté des stratégies de mutualisation et d'auto-gouvernance associative qui permettent d'éliminer certains conflits d'intérêts entre consommateurs et actionnaires, sans toutefois remettre en question la gestion privée. L'exemple de Welsh Water au Pays de Galles est intéressant. L'entreprise a été rachetée en 2000 par Glas Cymru, une entreprise privée limitée par garantie (sans actionnaires), sans but lucratif et contrôlée par 50 membres directement responsables devant l'Assemblée régionale galloise. L'entreprise est financée à 100 % par la dette et concentre ses activités uniquement dans le secteur de l'eau. (Bakker, 2003a: 368-369)

D'autres ont quant à elles délaissé certaines activités non réglementées pour se concentrer dans le secteur de l'eau et prennent d'autres véhicules pour réaliser des profits dans les secteurs moins réglementés. Elles ont aussi, pour la plupart, des objectifs d'internationalisation beaucoup moins ambitieux qu'après la privatisation. Le financement par équité a été délaissé au profit d'un

financement par la dette, ce qui cause une certaine inquiétude quant à la capacité des entreprises d'innover et d'atteindre les objectifs fixés par le gouvernement. (Smith et Hannan, 2003)

Selon Hall et Lobina (2001), cette restructuration du secteur de l'eau est une preuve de l'échec de la privatisation. Elle se déroule sans qu'il y ait de débat politique sur la question et sans qu'on considère de retour à la gestion publique. La mutualisation des services constitue selon eux une porte de sortie pour que l'industrie puisse contourner la réglementation sur les tarifs. Cette dernière menait en effet à une impasse : les tarifs ne pouvaient être augmentés, pour des raisons politiques, mais n'étaient pas suffisants pour permettre aux exploitants de dégager les profits nécessaires à l'investissement et à l'entretien.

Devant cette situation, et selon l'information obtenue lors de rencontres avec des intervenants à Londres en août 2006, il semble que les nouvelles normes européennes ont permis au gouvernement anglais de justifier des subventions aux exploitants afin qu'ils se conforment aux nouvelles exigences en matière de qualité de l'eau, et donc qu'ils investissent dans le renouvellement des infrastructures. Ceci est corroboré par le fait qu'à Londres, l'eau était déjà conforme à la réglementation, et rien ne justifiait alors des subventions publiques. Thames Water n'a donc pas été incitée à investir dans les infrastructures et fait maintenant face à un problème important de fuites. Elle a été obligée de payer de lourdes amendes³ pour le non respect de ses engagements en matière d'investissement. Pourtant, l'entreprise a réalisé 254 millions de livres de profits au 31 mars 2006 (par rapport à 185 millions de livres en 2005)⁴. En temps de sécheresse et de restrictions à l'utilisation de l'eau, cette situation est très mal perçue par les Londoniens.

Les grandes tendances de la gestion de l'eau dans le contexte européen

Le rapport *Aqualibrium : European water management between regulation and competition* (Lamothe, 2003) dresse un portrait de la participation du secteur privé et résume les débats sur le sujet dans les pays de l'UE. Il fait suite à l'obligation des pays membres de se conformer à la Directive Cadre européenne sur l'eau (2000), dont la mise en œuvre entraîne une réflexion sur les rôles respectifs des acteurs publics et privés. Ce rapport fait ressortir la diversité des contextes physiques, politiques, culturels et

³ Les amendes ne sont pas payées en argent, mais plutôt en investissements, afin de revenir plus directement aux consommateurs. Thames Water devra ainsi investir 150 millions de livres sur trois ans dans la réparation des fuites.

⁴ Thames Water Utilities Limited (2006). *Regulatory Financial Statement for the year ended 31 March 2006*, p. 24.

juridiques, et donc des acteurs et des modèles de gestion. La mise en place d'un cadre juridique et de mécanismes d'évaluation et de réglementation sont des préoccupations communes à la plupart des pays membres. La recherche Euromarket (Euromarket, 2003, 2004a, 2004b, 2004d, 2004c, 2005a, 2005b, 2005c, 2005d) sur les scénarios de libéralisation des services d'eau en Europe a fait suite à *Aqualibrium*.

La réglementation européenne de plus en plus stricte oblige les États membres à se conformer aux normes de qualité de l'eau ou à payer de lourdes amendes, ce qui a été un moteur important d'investissements dans le secteur. La législation sanitaire et environnementale européenne est d'ailleurs le principal *cost driver* dans l'industrie.

La Commission européenne devait se prononcer en 2004 sur l'introduction de règles de concurrence dans le secteur de l'eau. Le parlement européen a pris une position contre la libéralisation (au niveau européen) de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, mais propose une « modernisation » du secteur selon des principes économiques et environnementaux. L'évaluation de la performance est une préoccupation commune à la plupart des pays membres de l'Union européenne. (Lamothe, 2003)

L'introduction du concept coût-efficacité comme critère de décision dans la Directive cadre européenne sur l'eau (DCE) est intéressant, mais les enquêtes sur le véritable coût de l'eau n'existent pas. Le principe de « l'eau paie l'eau » (utilisateur-payeur) prend de plus en plus d'importance, suite aux directives de l'UE. Ainsi, les services d'eau et les services connexes (épuration, dépollution, etc.) sont de plus en plus payés par les usagers.

Selon EUREAU, certaines pratiques de gestion ont rendu les services d'eau plus performants.

La sous-traitance de certaines activités et l'utilisation des technologies de l'information ont amélioré l'efficacité. La vérification indépendante, le contrôle et la gestion des savoirs ont amélioré la connaissance des risques et stimulé la recherche et le développement. Le *benchmarking* a stimulé la performance au niveau de la qualité et de l'efficacité, et la gestion de la qualité a amélioré la reddition de comptes. Dans le secteur public, des structures de gestion déléguée ont amélioré la transparence et la reddition de comptes, tandis que dans le secteur privé, la réglementation a été améliorée par des règles de concurrence claires et transparente. (EUREAU, 2006)

La gestion déléguée des services d'eau au Canada

Au Canada, c'est la gestion municipale directe qui est la forme de gestion la plus répandue. Dans certaines grandes agglomérations, comme celle de Vancouver, les services sont gérés par une organisation inter-municipale. (Bakker et Cameron, 2002: 19) La littérature sur la gestion des services d'eau est moins développée pour l'Amérique du Nord que pour l'Europe. L'implication du secteur privé dans les services d'eau en Amérique est généralement plus restreinte et plus récente qu'en France ou en Angleterre. La législation n'est donc pas développée de manière aussi spécifique pour ce secteur, qui est souvent inclus dans l'ensemble des autres services municipaux. Même si la gestion municipale n'est pas sans poser ses propres problèmes et défis, il semble que cela ait moins attiré l'attention des chercheurs que lors des débats entourant l'implication du secteur privé. Il y a cependant un nombre limité d'expériences de contrats de gestion déléguée au Canada. En voici quelques exemples.

Tableau 1 – Exemples de contrats de gestion déléguée de services d'eau au Canada

Ville	Type de contrat	Opérateur	Début	Durée
Goderich	Contrat de gestion de la production de l'eau potable	United States Filter Corporation (Canada)	2000	5 ans
Moncton	Construction, opération et transfert des installations de production de l'eau potable	United States Filter Corporation (Canada)	1998	20 ans
Canmore	Contrat de gestion de l'eau potable	EPCOR	2000	10 ans
Hamilton	Contrat de gestion de l'eau potable et de l'assainissement	Philips Environmental, puis Azurix, puis American Water Services (Canada Corp.)	1994	10 ans

Adapté de : (Bakker et Cameron, 2002: 26)

L'expérience de Hamilton, en Ontario, est sans doute l'une des plus documentée au Canada. En décembre 1994, Hamilton-Wentworth conclut un contrat de 10 ans, sans appel d'offres ou pré soumission, avec l'entreprise locale Philip Utilities Management Corporation pour l'exploitation et l'entretien des systèmes d'eau. En mai 1999, Azurix Corporation, une nouvelle filiale d'Enron Corporation, prend le contrôle de Philip Utilities. En 2001, l'entreprise est vendue à American Water Works. La même année, cinq villes fusionnent avec Hamilton. (Bakker et Cameron, 2002: 75; Aït Ouyahia, 2006: 18; Bakker, 2007a: 195)

En 2002, la ville de Hamilton envisage une restructuration de ses services d'eau et commande un rapport aux chercheurs du *Program on Water Issues* du *Munk Center for International Studies*, à l'Université de Toronto. Ces derniers invitent la chercheuse Karen Bakker, de l'Université de Colombie britannique, à rédiger ce rapport. (Bakker et Cameron, 2002) Hamilton Utilities Corporation (HUC), une corporation entièrement détenue par la ville, propose la création d'une filiale qui deviendrait propriétaire et responsable de la gestion des services d'eau.

En 2003, RWE acquiert l'entreprise American Water Works. À l'échéance du contrat de délégation, en 2004, la ville reprend à sa charge la gestion des services d'eau. Aujourd'hui, c'est le département des travaux publics de la ville de Hamilton qui opère et entretient lui-même les installations de production, de distribution et d'épuration de l'eau : « *the Water, Wastewater and Stormwater Program is self-sustaining with a distinctly separate budgeting process. Its revenues come from billed charges which are based on water consumed. [...] Both Operating and Capital costs for the water, wastewater and stormwater programs are fully funded from water rates.* » HUC est notamment responsable des relevés de compteurs et de la facturation. (City of Hamilton, 2007)

Troisième partie – Les défis de gestion

Si les pratiques de gestion varient grandement d'un endroit à l'autre, la littérature nous permet d'identifier certains défis de gestion qui se posent presque partout, quoique dans des formes et selon une ampleur variée. Ces défis ont surtout trait à la concurrence et à la réglementation, au financement des investissements, et aux coûts et à la tarification.

Concurrence et réglementation

La littérature identifie également la concurrence et la réglementation comme des défis importants du secteur de l'eau. La plupart des auteurs s'entendent pour dire que les services d'eau, comme d'autres infrastructures de réseaux, sont un monopole naturel. C'est-à-dire que la concurrence se fait *pour* le marché et non *dans* le marché. (Moss, Wolff *et al.*, 2003: 20; Wolff et Palaniappan, 2004: 2) Une fois qu'une firme est établie dans un marché, elle a un avantage certain sur ses concurrents pour garder ce marché lors des renouvellements de contrats.

Selon une étude de la Banque mondiale, les efforts de réglementation visent à contrôler les monopoles pour ne pas qu'ils abusent de leur pouvoir. Or, la concurrence permet de réduire le pouvoir des monopoles et donc les besoins de réglementation. Plusieurs formes de concurrence sont possibles selon eux, soit au niveau de la fourniture d'intrants, des appels d'offres, ou du *benchmarking*. (Webb et Ehrhardt, 1998) Il est également possible d'instaurer des mécanismes de concurrence au sein de la gestion publique, soit par le processus politique ou lorsqu'une société d'État paie des « dividendes » à un gouvernement. (Wolff et Palaniappan, 2004: 2)

Maintenir la concurrence dans le secteur de l'eau nécessite une réglementation importante et agile. (Webb et Ehrhardt, 1998; Aït Ouyahia, 2006) Ceci pose un défi important puisque la réglementation doit à la fois compenser les effets négatifs du monopole et favoriser la concurrence.

La réglementation doit favoriser un secteur de l'eau performant tant d'un point de vue économique et environnemental que social. Lorsqu'une entreprise privée est impliquée dans la gestion à long terme, la réglementation doit concilier les intérêts des actionnaires et des consommateurs, en permettant un retour sur investissement adéquat, politiquement acceptable et socialement équitable. Une réglementation trop stricte du secteur privé peut cependant mener à une sous-capitalisation et à un besoin de financement public. (OCDE, 2003)

Financement des opérations et des infrastructures de services d'eau

Particularités du secteur

Lorsque l'on aborde la question du financement des infrastructures, et plus généralement le recouvrement des coûts liés aux opérations et au capital, il faut se rappeler certaines particularités de ce secteur. D'abord, il s'agit d'une structure de coûts majoritairement fixes, qui dépendent très peu de la quantité d'eau consommée. (Wolff et Palaniappan, 2004; Chenoweth et Bird, 2005: 11) Ensuite, les études sur l'élasticité au prix pour la consommation domestique n'arrivent pas à des conclusions unanimes. Selon certains, les quantités d'eau consommées seraient plutôt liées au type d'infrastructures. Il s'agit également d'un secteur pour lequel il y a une nécessaire adéquation entre la durabilité économique et l'amélioration des performances environnementales, sanitaires et éthique

(acceptabilité sociale et politique). (Barraqué, 2001) Enfin, l'eau n'est pas un bien transigé sur un marché, mais plutôt une ressource utilisée en commun par divers usagers (droit d'usage et non droit de propriété).

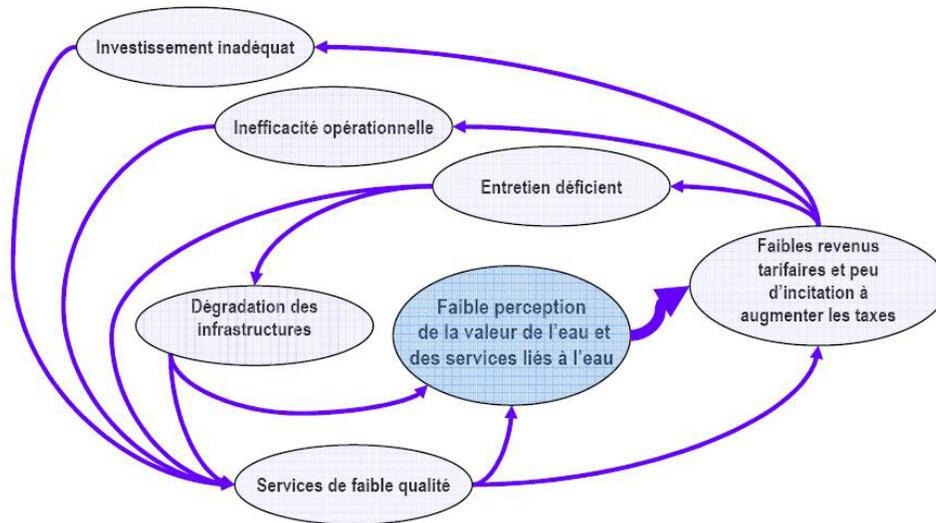
Il est donc essentiel de distinguer clairement des concepts souvent confondus dans les discours entourant le financement et la tarification. D'abord, il faut différencier le paiement pour un service du paiement pour une ressource. Ensuite, il faut distinguer le coût des services et le tarif payé directement par les utilisateurs, qui peuvent être différents selon la structure de recouvrement des coûts qui est en place. Toutefois, les services d'eau ne sont jamais gratuits : c'est toujours le citoyen qui paie, soit directement par un tarif ou indirectement par la fiscalité. De la même manière, il faut différencier la façon dont les utilisateurs paient pour les services d'eau (taxes, différentes formules de tarification, etc.) et la façon dont les opérateurs obtiennent leurs revenus (directement auprès des usagers, par le budget général de la ville, par des subventions gouvernementales, etc.). Enfin, il importe de distinguer la tarification de l'eau selon le volume consommé de la comptabilisation physique des volumes d'eau distribués à des fins de contrôle des débits et de localisation des fuites ; ces opérations fort différentes peuvent toutes deux impliquer l'utilisation de systèmes de compteurs d'eau.

Le défi du financement à long terme

Par des emprunts avantageux à long terme, les gouvernements peuvent investir dans de gros travaux d'infrastructures. À long terme, des infrastructures de qualité permettront d'économiser sur les coûts d'entretien. Le financement de l'entretien et du renouvellement des infrastructures est souvent un énorme défi à relever pour les municipalités. L'une des raisons est que le cycle de vie des infrastructures dépasse de loin la durée des mandats des élus. De plus, il s'agit souvent d'infrastructures souterraines peu visibles et peu accessibles. Il n'est donc pas politiquement rentable de dépenser des sommes importantes pour les entretenir. Le niveau nécessaire d'entretien étant négligé, la détérioration des infrastructures est plus rapide, les interventions plus chères et l'espérance de vie plus courte. Cette situation entraîne la nécessité d'autres investissements coûteux, qui accroissent la dette publique tout en permettant aux entreprises contractantes de développer leur expertise.

Afin de briser le cercle vicieux du sous-investissement, il est important que la valeur perçue par la population soit supérieure au prix payé, qui lui doit être équivalent aux coûts réels. Or, bien souvent, le coût réel est supérieur au prix, qui lui est supérieur à la valeur perçue, rendant la situation insoutenable, comme illustré par ce schéma. (Moss, Wolff *et al.*, 2003: 14)

Figure 2 – Le cercle vicieux du sous-investissement



Adapté de : (Moss, Wolff *et al.*, 2003: 13)

La participation des entreprises privées est souvent perçue comme une solution au manque de financement public. Selon les auteurs du CIRANO, la politisation des décisions rend très difficile l'investissement dans les infrastructures, alors qu'une entreprise privée sera obligée de respecter les termes de son contrat. (Boyer, Patry, et Tremblay, 2001a) Certains affirment à l'opposé que le secteur privé ne met pas réellement de l'argent sur la table, puisque l'argent qui servira à rénover les infrastructures sera de toute manière public, qu'il provienne des revenus fiscaux du gouvernement ou des tarifs payés par les citoyens. (Paquerot et Boivin, 2004)

Devant les contraintes budgétaires croissantes pour les municipalités et la détérioration des infrastructures, le financement est un défi important de la gestion des services d'eau. La tarification, là où elle n'existe pas, est régulièrement proposée et il est difficile de parler de financement des services sans aborder la question de la tarification. Toutefois, les enjeux liés à la tarification des services d'eau sont multiples et dépassent le seul enjeu du financement. La littérature nous permet d'apporter des nuances autour de la notion de la tarification et d'en clarifier certains aspects.

La tarification comme enjeu politique et idéologique

L'un des enjeux autour de la tarification des services est que même si les utilisateurs sont prêts à payer, les élus ne sont pas toujours prêts à augmenter les taxes ou les tarifs. (Moss, Wolff *et al.*, 2003) En effet, investir dans les infrastructures souterraines n'est pas très payant politiquement ; des besoins beaucoup plus visibles aux yeux des citoyens-électeurs sont souvent plus haut dans la liste des priorités des élus municipaux.

Or, les retards accumulés dans l'entretien et le renouvellement des infrastructures, associés à des normes environnementales de plus en plus strictes, mènent inévitablement vers une augmentation des coûts et des besoins en investissements, et donc du prix payé par les citoyens. La manière d'obtenir des revenus additionnels est avant tout une décision d'ordre politique, et ce peu importe que la gestion soit privée ou publique. (Aït Ouyahia, 2006) En ce sens, le passage à la gestion privée peut constituer une manière pour le gouvernement de se déresponsabiliser face à une prise de décision difficile et souvent peu rentable politiquement.

La privatisation (ou la délégation) et la tarification sont continuellement confondues dans les discours, notamment pour des raisons idéologiques. Il importe donc de les distinguer clairement : « les questions de propriété des équipements et de gestion soulèvent le débat de la privatisation des équipements et des services, alors que celle de la récupération des coûts amène la discussion sur les modalités de recouvrement des coûts et donc ultimement sur la tarification. » (BAPE, 2000: 24) Si privatisation et tarification sont souvent associées, c'est qu'un gestionnaire privé voudra automatiquement récupérer ses coûts ; s'il n'est pas payé par l'administration municipale, il procédera donc par une forme de tarification des usagers. La Ville de Montréal, comme de nombreuses municipalités, finance une grande partie du coût des services d'eau par les taxes foncières et des subventions provinciales et fédérales, mais pourrait aussi avoir recours à la tarification des usagers.

Au-delà du besoin de financer adéquatement les services d'eau, le mode de tarification pose la question du statut de l'eau : une tarification basée sur l'évaluation foncière, par exemple, est facilement perçue comme un moyen de financer un *service public*. D'un autre côté, la tarification au volume (compteur) fait davantage appel à la notion de paiement pour un *produit*, soit l'eau elle-même.

La tarification n'implique donc pas nécessairement la privatisation, « mais l'association, dans le discours gouvernemental, des deux approches permet de supposer que c'est bien là la méthode envisagée. » (Lasserre, 2005) C'est ce que craint l'organisme *Eau Secours !*, pour qui la tarification de la consommation est une étape vers la privatisation des services et la marchandisation de la ressource. (Breton et Fleury, 2003)

La tarification comme enjeu d'équité

L'eau est souvent considérée comme une ressource fournie gratuitement par la nature, comme un droit humain fondamental, et comme une ressource tellement essentielle à la vie que tous devraient y avoir accès sans aucune restriction. L'eau est utile, voire nécessaire, à une multitude d'activités, dont l'alimentation, l'hygiène, l'agriculture, la navigation, la pêche, la production industrielle et les loisirs de plein air, sans oublier l'équilibre de l'ensemble des écosystèmes.

Nathalie Elgrably, économiste à l'Institut économique de Montréal, s'oppose à ce qu'elle nomme « la gratuité » de l'eau (en réalité, il s'agit du paiement fiscal forfaitaire, les services d'eau n'étant pas gratuits), car « si l'eau que nous buvons est incontestablement essentielle à la vie, ce n'est pas le cas de toutes les utilisations que nous en faisons. » Selon elle, il est illogique qu'une ressource essentielle soit autant gaspillée. (Elgrably, 2006)

C'est aussi ce que pensent ceux qui affirment, comme un intervenant que nous avons rencontré, que « s'il y avait des compteurs partout, ce n'est pas nécessairement la notion d'argent, c'est la notion d'équité sociale qui serait grandement favorisée, » puisque ceux qui font des efforts d'économie d'eau ne seraient plus contraints de payer pour leurs voisins qui la gaspillent. Même si l'eau est un service essentiel, elle n'est pas gratuite pour autant ; et il serait logique de payer pour ce qu'on utilise, quitte à aider les ménages défavorisés par d'autres moyens.

Cette vision de l'équité trouve un écho certain en Europe, où l'un des principes fondamentaux de la Directive cadre européenne sur l'eau (DCE) est l'utilisateur/pollueur-payeur. En Europe, où les services d'eau sont le plus souvent gérés par des entreprises de droit privé appartenant entièrement à des actionnaires publics, l'utilisation des compteurs d'eau est très répandue et la plupart des systèmes

de tarification comportent une part fixe (frais de connexion au réseau) ainsi qu'une part proportionnelle au volume d'eau consommé.

La vision selon laquelle chacun doit payer l'eau qu'il consomme (et ne pas payer pour celle de ses voisins) est assez répandue en Europe. En France, l'individualisation des factures d'eau, notamment dans les immeubles à logements, est en processus de généralisation :

Depuis des années, distributeurs d'eau, associations de consommateurs, élus et médias ont poussé l'idée d'un paiement individuel au volume de l'eau du robinet et de l'assainissement des eaux rejetées par les usagers domestiques. Le compteur individuel serait plus efficace, plus juste, chacun étant amené à maîtriser sa consommation comme il l'entend. (Barraqué, 2001)

Selon Barraqué, « c'est pour des raisons de morale petite bourgeoise et non pas pour des raisons économiques que l'on veut généraliser la facturation individuelle. » (Barraqué, 2001) En effet, en France, les voisins pour qui l'on ne veut pas payer ne seraient pas surtout des « gaspilleurs » mais plutôt des familles nombreuses, qui évidemment utilisent plus d'eau que les personnes seules ou les couples dont les enfants ne sont plus à la maison.

Au Québec, selon l'organisme *Eau Secours!* et le chercheur Frédéric Lasserre, l'application du principe utilisateur-payeur à l'eau aurait de fâcheuses conséquences pour les familles pauvres, nombreuses, et locataires, qui ne sont pas les plus grands consommateurs d'eau. (Breton et Fleury, 2003; Lasserre, 2005) L'organisme est d'avis que la taxe foncière est la méthode la plus équitable de financer les services d'eau, puisque les grands propriétaires, qui paient plus de taxes, sont aussi les grands utilisateurs.

La tarification pour réduire la consommation et les coûts

La tarification est souvent perçue comme un moyen efficace d'inciter les usagers à réduire leur consommation d'eau. Certains préconisent que ceci engendre une diminution des coûts de production et d'épuration ; d'autres sont surtout motivés par des objectifs environnementaux. Mais la tarification au compteur entraîne-t-elle réellement une diminution de la consommation d'eau ? Et

une diminution de la consommation d'eau entraîne-t-elle réellement une diminution des coûts de production et d'épuration⁵ ?

Un incitatif à la réduction de la consommation ?

Selon Terrill, (2005: 30) devant une concurrence croissante entre les utilisations de l'eau, il est devenu incontournable de considérer la valeur de l'eau en tant que ressource. La tarification de l'eau devrait être utilisée comme un moyen de gérer la demande et donc de répartir la ressource entre différents usagers par un mécanisme de marché qui tienne compte de l'offre en quantité ou en qualité, notamment dans les situations de rareté de l'eau. (2005: 33)

Selon Massarutto, l'utilisation de la tarification afin de réduire le gaspillage ou de permettre une allocation optimale des ressources entre utilisateurs n'est justifiée que dans les situations de rareté physique de la ressource.

Efficiency gains are limited and inefficiencies associated with unmetered supply are not so important, at least until physical scarcity of the resource is reached or unless new supplies entail high variable costs. In this case – and only in this case – it should be recommended to adopt prices that are proportional to quantity, and eventually more proportional (increasing-block structures) in order to discourage consumption. (Massarutto, 2007)

L'organisme *Eau Secours !*, qui s'oppose aux compteurs d'eau dans les logements, affirme 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) Frédéric Lasserre abonde en ce sens et spécifie que « pour que la tarification devienne un outil de gestion de la demande, il faut que le tarif soit progressif et suffisamment important pour être dissuasif. » (Lasserre, 2005)

Généralement, on dit que les utilisateurs industriels et commerciaux sont plus susceptibles de modifier leurs consommations (d'investir dans de nouveaux équipements, de réparer les bris importants, etc.) que les utilisateurs domestiques. Pour ces derniers, l'élasticité serait très faible pour

⁵ La quantité d'eaux usées à traiter dépend évidemment de la quantité d'eau produite, et les coûts d'assainissement doivent ici être considérés.

ce qui est des usages intérieurs (cuisine, salle de bain) mais serait plus élevée en ce qui concerne les usages extérieurs (arrosage). (Barraqué, 2001)

Enfin, selon Frédéric Lasserre et l'organisme *Eau Secours !*, « d'autres approches moins onéreuses et moins controversées existent » (Lasserre, 2005) afin de diminuer le gaspillage, dont la réglementation, la sensibilisation et les incitatifs fiscaux pour l'installation d'équipements peu consommateurs d'eau. La Commission du BAPE est également de l'avis que « la lutte contre le gaspillage passe principalement par la mise en place d'instruments économiques dans le secteur industriel, mais par des mesures d'information, de sensibilisation et d'éducation dans le secteur domestique » (BAPE, 2000: 108)

Un moyen de réduire les coûts ?

La thèse selon laquelle une éventuelle réduction de la consommation entraînerait une diminution des coûts est difficile à prouver, étant donné la structure de coûts fixes déjà évoquée. Par ailleurs, les coûts importants liés à l'installation et à l'entretien des compteurs ne doivent pas être négligés. Selon des auteurs néerlandais, « *the choice for metering or not is mainly a social consideration. However, from an economical point of view, the unmeasured delivery of drinking water is usually cheaper in total, as long as large spills are avoided.* » (de Moel, Verberk, et van Dijk, 2006: 160)

On en revient à la question soulevée précédemment des compteurs comme outil de collecte d'information. Investir dans des compteurs pour mieux comprendre la consommation et localiser les fuites peut être « rentable », mais il n'est pas prouvé que la généralisation des compteurs dans un objectif de tarification des usagers domestiques permette globalement des économies financières.

Il n'empêche que la tarification des services d'eau ne nécessite pas toujours la généralisation des compteurs individuels. À titre d'exemple, en Angleterre, les compteurs d'eau domestiques ne sont installés qu'aux particuliers qui en font la demande et « plus des trois quarts des ménages payent encore les services d'eau dans les taxes locales et en fonction de la valeur locative de leur logement. » (Barraqué, 2008) Lorsque le coût des compteurs individuel est jugé trop élevé pour être rentable, la tarification peut également être basée sur d'autres paramètres visant à estimer la consommation d'eau, tels que la superficie des bâtiments, la grandeur du terrain ou le nombre de personnes dans le ménage. Notons que ces mesures nécessitent également des structures administratives importantes.

La Commission du BAPE observe judicieusement que : « beaucoup estiment que la diminution de la consommation d'eau passe par une tarification rigoureuse en sorte que la tarification est vue comme une méthode de restriction de la consommation. Sans nier cet effet possible, la Commission considère d'abord la tarification comme une méthode de recouvrement des coûts. » (BAPE, 2000: 101)

La tarification comme méthode de recouvrement des coûts

Le chercheur Frédéric Lasserre croit, comme cela a été conclu par la Commission du BAPE, que le véritable enjeu de la tarification n'est pas la préservation de la ressource : « ce n'est pas la rareté de l'eau qui est en jeu mais le coût du traitement de cette eau. » (Lasserre, 2005) Selon lui, la création d'un fonds dédié au renouvellement des infrastructures, auquel contribuent les utilisateurs, est un moyen moins dispendieux que les compteurs domestiques pour augmenter les budgets disponibles pour la gestion des services d'eau.

Une condition préalable : connaître les coûts

Le coût global des services d'eau est souvent mal connu des municipalités. Ce coût inclut entre autre les aspects suivants : coûts liés à la réglementation ; coûts de financement ; coûts variables d'opérations (salaires, énergie, intrants chimiques, etc.) ; coûts liés au prélèvement de l'eau du milieu naturel et à la remise en état de l'environnement ; coûts liés à l'épuration ; coûts des contrôles de qualité ; etc. Lorsque les services sont gérés par une entreprise privée, les profits doivent eux aussi être comptés. En Europe, de plus en plus de pays mettent en place un mode de tarification basé sur le recouvrement complet des coûts, ce qui inclut évidemment le coût des investissements futurs. (Terrill, 2005: 31)

D'un point de vue politique et technique, il est difficile pour une ville de faire payer les utilisateurs, que ce soit par une tarification au compteur ou par une taxe dédiée, sans connaître le véritable coût de l'eau, alors même qu'une proportion importante de l'eau produite est souvent « non attribuée. » Il s'agit donc parfois d'un problème de connaissance et de transparence des coûts liés aux services d'eau.

Établir une politique tarifaire

En Europe, les opérateurs de services d'eau (publics ou privés) ont généralement une politique de tarification qui comprend deux aspects distincts. D'abord, un ratio entre les charges fixes et les charges proportionnelles au volume d'eau consommé. Ensuite, un ratio de recouvrement des coûts réparti selon les différentes catégories d'utilisateurs. (de Moel, Verberk, et van Dijk, 2006: 160)

Ce n'est pas à proprement parler l'eau qui est tarifée, mais tout ce qui est mis en place pour permettre la production et la distribution de l'eau potable, ainsi que la collecte et l'épuration des eaux usées. Dans les pays où les ressources en eau sont abondantes, l'essentiel des coûts des services d'eau sont fixes. Logiquement, la tarification devrait donc elle aussi reposer sur des bases fixes. Selon des auteurs néerlandais, un ratio de 90% de tarifs fixes pour 10% de tarifs proportionnels à la consommation serait en principe plus près de la réalité des coûts. (de Moel, Verberk, et van Dijk, 2006: 160) En Europe, la tarification comprend généralement une taxe de raccordement au réseau et une charge fixe récurrente qui peut être basée par exemple sur la valeur foncière. En Espagne, où l'eau est plus rare, la structure de tarification comprend également une part variable selon la saison.

Comme nous avons vu que l'élasticité au prix est généralement plus importante pour les grands utilisateurs (industries, commerces et institutions), la tarification des grands usagers plutôt que des petits pourrait être justifiée d'un point de vue de la réduction globale de la consommation. Selon cette logique, si l'on veut également inciter les petits utilisateurs à diminuer leur consommation, il faudrait leur charger un prix beaucoup plus élevé – dans certains cas supérieur au coût, ce qui semble difficilement justifiable.

Dans certains pays européens (par exemple aux Pays Bas), les petits utilisateurs paient cependant plus cher que les grands utilisateurs pour l'eau consommée. Ceci est justifié par les coûts élevés liés aux réseaux de conduites secondaires. Les grands utilisateurs, eux, paient moins cher puisqu'ils sont branchés directement aux conduites principales, ce qui engendre moins de coûts. D'un point de vue technique et selon le principe de l'utilisateur-payeur, il pourrait donc être justifié que les grands utilisateurs paient moins cher pour l'eau. (de Moel, Verberk, et van Dijk, 2006: 161)

Ceci illustre bien pourquoi, en pratique, le choix de la structure de tarification entre petits et grands utilisateurs est surtout basé sur des considérations politiques. « *The relationship between the rates for large*

and small users is [...] more or less determined on political grounds. » (de Moel, Verberk, et van Dijk, 2006: 161)

Limites à long terme du principe utilisateur-payeur

Dans un contexte de normes environnementales de plus en plus strictes et de coûts importants à long terme, certains remettent en question le principe utilisateur-payeur comme source de financement des investissements. 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 éventuellement une hausse des tarifs, puisque les coûts, majoritairement fixes, ne diminuent pas.

C'est ce qui se passe dans certaines régions d'Europe, où il y a une forte tendance à la baisse de la consommation d'eau, suscitée entre autre par des équipements industriels et domestiques plus économes. Les observateurs remarquent depuis 10 ans une diminution globale de la consommation d'eau et, en parallèle, une hausse du coût des services ; les avis sont partagés quant à savoir si l'un est la conséquence ou la cause directe de l'autre.

Selon Barraqué, la logique de la tarification proportionnelle à la consommation s'applique mal à un service public de coûts fixes, et permet difficilement d'assurer la durabilité à long terme du service de l'eau :

[...] 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-jacent, 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)

Bref, 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.

Les compteurs comme outils de collecte d'information

Les compteurs d'eau, même sans tarification, sont des outils qui permettent d'amasser de l'information sur le réseau. Sans installer des compteurs dans toutes les résidences, un système de compteurs et de débitmètres par zones géographiques permet de mieux comprendre la structure de consommation et de gérer la demande en détectant les zones d'utilisation anormalement élevée, en localisant les fuites et en ciblant davantage les campagnes de sensibilisation.

La mesure de l'eau produite, de l'eau consommée et des coûts qui y sont liés est un important outil d'évaluation de la gestion, et d'information aux citoyens. La connaissance des coûts permet de rendre compte aux citoyens de l'utilisation de leurs taxes. Cela permet aussi un *benchmarking* entre les municipalités et une mesure de la performance dans le temps. Afin d'arriver à une situation de vérité économique des coûts, la gestion des services d'eau doit se faire de manière indépendante, avec un budget propre.

Conclusion sur le financement et la tarification

La tarification s'inscrit dans la question plus générale des méthodes de recouvrement des coûts et de financement des services d'eau, mais les enjeux liés à la tarification sont multiples et dépassent le seul enjeu du financement. La tarification peut avoir des objectifs et/ou des effets multiples. Bien que ceux-ci ne soient pas mutuellement exclusifs, il importe de les distinguer clairement, puisqu'ils sont souvent repris avec peu de nuance dans les discours.

D'abord, la tarification peut être vue selon une perspective économique. Dans ce cas, elle vise la distribution des ressources en eau selon l'offre et la demande entre utilisateurs afin de favoriser l'utilisation la plus bénéfique de l'eau en termes de valeur ajoutée ou encore d'inciter à économiser les ressources par une tarification favorable à la réduction de la consommation et du gaspillage. Selon notre revue de littérature, la pertinence de la tarification comme moyen de diminuer la consommation et de protéger la ressource est généralement admise dans les situations de rareté ou pour les grands utilisateurs, mais ne nous permet pas de conclure quant à l'efficacité réelle de la tarification dans la réduction de la consommation domestique.

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 coût, ou en favorisant un juste partage des coûts entre utilisateurs. Selon cette perspective, la tarification peut également permettre une redistribution des coûts sur le territoire ou entre les types d'usagers (péréquation), ou encore permettre des subventions croisées entre secteurs (ex : entreprises multiservices).

La tarification peut être comprise selon une perspective managériale, selon laquelle l'objectif est d'assurer un revenu aux opérateurs ou de réduire les coûts d'opération. Il s'agit ici par exemple d'instaurer un mécanisme de rémunération d'un opérateur, ou encore d'instaurer un mécanisme permettant d'éviter les rentes de monopole, en termes de profits excessifs ou d'inefficacité (établir un tarif/revenu maximum afin d'inciter à la performance). Quant à la possibilité de réaliser des économies globales par rapport à d'autres modes de financement, cela n'est pas prouvée.

La tarification peut être conçue selon une perspective de finances publiques, l'objectif étant alors de recouvrer en tout ou en partie les coûts liés aux opérations et aux investissements dans un service public. La tarification peut être un moyen efficace de recouvrement des coûts, comme c'est souvent le cas en Europe, où le principe « utilisateur-payeur » est de plus en plus répandu. Nous avons toutefois vu qu'il comporte certaines limites lorsque les services de l'eau dépendent trop de la partie variable du tarif.

Enfin, la tarification a également des dimensions politiques et idéologiques, notamment en ce qui concerne la distinction entre l'eau comme produit et l'eau comme service. De plus, les objectifs de recouvrement des coûts doivent être distingués des objectifs en matière de collecte d'information sur l'utilisation de l'eau.

Selon notre revue de littérature, il est donc clair que la définition du prix d'un mètre cube d'eau selon des critères strictement économiques ne permettrait pas de tenir compte des multiples objectifs des services d'eau et d'assainissement. Or, pour des raisons pratiques et politiques, les décideurs doivent tenir compte de ces objectifs multiples liés à l'environnement, à la santé, à l'équité et à la solidarité

lorsqu'ils déterminent une méthode de recouvrement des coûts des services d'eau et une politique tarifaire. (Hernández-Sancho, Renard, et Theuretzbacher-Fritz, 2007)

Performance

Notre réflexion sur la concurrence, la réglementation, le financement et la tarification nous amène à vouloir préciser quels seraient les facteurs de performance pour la gestion des services d'eau urbains. Le débat public-privé et la littérature nous permet ici aussi de souligner certains éléments intéressants qui serviront de cadre théorique à nos études de cas.

Dans la littérature, il est généralement admis que les services d'eau sont de nature publique. Qu'ils soient gérés par le secteur public ou privé, ils doivent être gérés de manière politiquement acceptable, socialement équitable et économiquement viable, l'eau étant essentielle et irremplaçable. De plus, le gouvernement conserve dans tous les cas un rôle majeur de réglementation et de contrôle.

Selon Mazouz et Tardif, « les services publics, sans se confondre aux services privés, n'en sont pas moins comparables sur le plan des délais, des coûts et de la valeur pour les bénéficiaires. » (2006: 42) Afin d'apprécier la performance d'un service public, nous devons nous pencher sur des critères d'équité en plus des critères d'efficacité et d'efficacités. (Mazouz et Tardif, 2006: 30)

La collaboration entre les secteurs privé et public pour assurer la prestation d'un service public n'est pas nouvelle, mais les difficultés budgétaires et la recherche d'une plus grande efficacité ont entraîné l'apparition de nouvelles formes de coopération institutionnelle. Outre les considérations idéologiques, ce qui incite les organisations publiques à conclure un partenariat avec une entreprise privée sont des facteurs d'ordre managérial. Il s'agit notamment de la capacité d'adaptation du service public et de sa capacité à générer des projets, c'est-à-dire les ressources disponibles et la volonté de poser les actions qui répondent aux besoins. (Belhocine, Facal, et Mazouz, 2005)

La gestion par résultats est un moyen que se sont donnés les organisations publiques afin d'améliorer leur performance, celle-ci étant déterminée à la fois par les compétences des employés et par les comportements de leurs institutions. (Mazouz et Tardif, 2006: 36) « La performance n'est pas une

lecture de mesures, mais un processus qui lie dans le temps et dans l'espace des capacités individuelles et des potentialités organisationnelles en vue de résultats institutionnels. » (Mazouz et Tardif, 2006: 37) Les gestionnaires doivent en effet assumer des responsabilités organisationnelles, managériales, stratégiques, et d'apprentissage. « Vues à travers le prisme de l'efficacité et de l'efficience, les capacités des agents publics à changer, à livrer, à comprendre et à apprendre seraient les véritables déterminants de la performance de la sphère publique. » (Mazouz et Tardif, 2006: 31-33)

Au Québec, selon Mazouz et Tremblay, la *Loi sur l'administration publique* de mai 2000 privilégie une approche *contractualiste* dans le management public. Cette approche est caractérisée par l'évaluation des résultats des agences publiques par rapport à des plans stratégiques et à des conventions de performance et d'imputabilité, notamment. (2006: 266) Lorsque les gestionnaires sont ouverts aux outils de mesure et à l'amélioration continue, la contractualisation permet une meilleure gestion de la performance et de meilleurs services. (Mazouz et Tremblay, 2006: 267) Cette culture de l'amélioration continue est favorisée notamment par une évaluation de la performance qui tienne compte non seulement des intrants et extrants organisationnels (services) mais aussi des résultats en terme de progrès pour la société. (Mazouz et Tardif, 2006: 42, 53)

Avec à l'esprit cette réflexion générale sur la performance des services publics, nous allons maintenant nous pencher plus spécifiquement sur la performance des services d'eau municipaux et ce qu'en disent certains auteurs. Tout d'abord, Wolff et Hallstein (2005: 21) identifient cinq *symptômes* courants d'une mauvaise performance des services d'eau :

- 1) Une qualité ou une étendue insatisfaisante ;
- 2) La difficulté à se conformer aux normes ;
- 3) Un contrôle local insuffisant ;
- 4) Des prix trop élevés ;
- 5) L'anticipation d'une hausse trop élevée des prix.

Ils identifient ensuite cinq *causes* de mauvaise performance des organisations, que celles-ci soient publiques, privées ou mixtes, ainsi que les mesures pouvant être prises pour y remédier (2005: 4), que nous synthétisons dans le tableau suivant.

Tableau 2 – Causes et solutions à une mauvaise performance des services d'eau

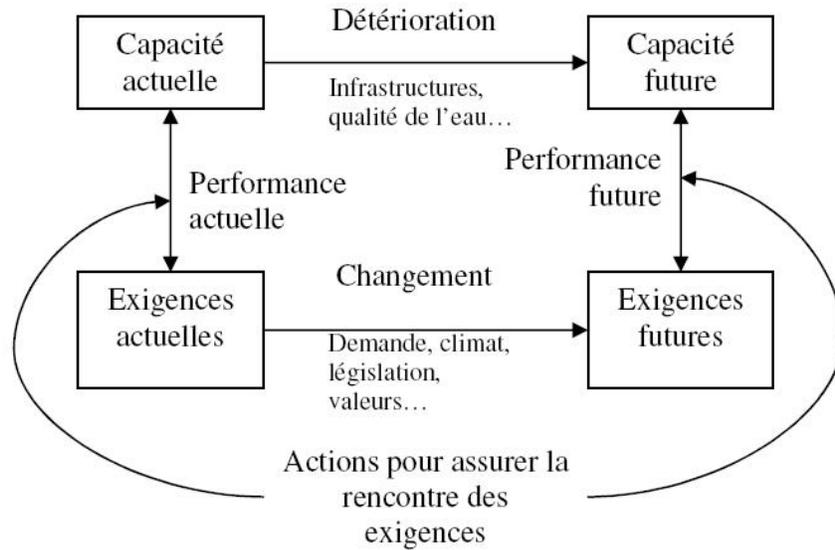
Dotation	Insuffisance de	Mauvaise	Mesure de la	Manque de
----------	-----------------	----------	--------------	-----------

inefficace en personnel	fonds	gestion des actifs	performance et incitatifs à la performance inefficaces	transparence et de participation du public
<ul style="list-style-type: none"> - Améliorer la formation - Embaucher plus d'employés - Partager les employés entre organisations - Recourir à l'impartition sélective - Communiquer clairement avec les employés et les syndicats - Recourir à l'assistance technique des gouvernements 	<ul style="list-style-type: none"> - Rechercher des subventions - Assouplir la régulation - Adopter une méthode d'approvisionnement efficace en termes de coûts - Valoriser le génie et les installations alternatives - Contracter des prêts à plus long terme - Réaliser des économies d'échelle - Rationaliser les processus - Augmenter les tarifs ou les taxes 	<ul style="list-style-type: none"> - Évaluer périodiquement de l'état des actifs - Effectuer une inspection et un suivi continu des actifs - Gérer les actifs selon les risques - Établir un seuil clair entre entretien et investissement 	<ul style="list-style-type: none"> - Fixer des normes et indicateurs précis - Récompenser en fonction de la performance - Élaborer des fiches de suivi de la performance - Établir des contrats à forfait avec clause d'extension - Établir des tarifs d'utilisation de l'eau brute ou de pollution - Établir des tarifs de bénéfices publics - Déterminer à l'avance des pénalités minimum obligatoires 	<ul style="list-style-type: none"> - Discuter ouvertement sur l'évaluation des besoins - Établir des communications internes et externes efficaces - Adhérer aux normes et dépasser les normes - Informer constamment les clients sur les coûts et les bénéfices des nouvelles installations - Faire évaluer promptement les allégations par un tiers - Faire évaluer les aspects techniques par un tiers

Adapté de : (Wolff et Hallstein, 2005: 4)

Griffin (2006) souligne lui aussi le lien entre les incitatifs à la performance des gestionnaires et l'efficacité économique. Que la gestion soit publique ou privée, il importe de voir si de tels incitatifs sont en place. La nature de l'encadrement public des entreprises impliquées dans les services d'eau, dont nous avons déjà parlé, peut également inciter de manière plus ou moins efficace à la performance.

Heather et Bridgeman (2006) proposent un modèle de gestion de la performance des services basé sur le postulat que les actions courantes doivent permettre de répondre aux besoins futurs. Il est donc essentiel que l'évaluation de l'évolution des besoins soit mise en parallèle avec l'évaluation de la détérioration des infrastructures. Quant aux actions, elles devraient être orientées vers l'adaptation de la performance actuelle à la performance requise à l'avenir. Ce modèle est illustré par le schéma suivant.

Figure 3 – Modèle de performance de Heather et Bridgeman

Adapté de : Heather et Bridgeman (2006: 4).

Dans le cas d'une entreprise privée, les exigences à satisfaire sont le niveau de service tel que spécifié au contrat :

The requirement is the level of service that has to be delivered to the customers. It includes quality and environmental constraints such as drinking water standards, effluent discharge consents and energy consumption. In effect this is the 'customer contract' that the company exists to serve. Useful measures of performance would be the level of service attained and the current certainty of being able to attain it (Heather et Bridgeman, 2006: 4).

Elnaboulsi (2001: 523) identifie différents facteurs pouvant expliquer la mauvaise performance et la faible productivité du secteur public français dans la gestion des services d'eau. Ces facteurs sont techniques et opérationnels, commerciaux et financiers, humains et institutionnels, et enfin, environnementaux.

D'abord, d'un point de vue technique et opérationnel, il y a plusieurs lacunes dans la gestion des actifs, notamment le déficit d'entretien préventif, l'absence de plans de renouvellement des infrastructures, et une mauvaise connaissance leur état. (Elnaboulsi, 2001: 523-524) Les facteurs environnementaux ont eux aussi trait au manque de programmes d'investissement permettant de se conformer aux normes européennes. (Elnaboulsi, 2001: 527-528)

En ce qui concerne les facteurs commerciaux et financiers, il s'agit surtout d'une tarification inefficace, basée non pas sur la consommation personnelle mais plutôt collective (par exemple, des compteurs par immeuble et non par logement). Les tarifs, basés sur un historique comptable moyen plutôt que sur les coûts économiques, ne tiennent pas compte des variations temporelles et géographiques de la demande, induisent des subventions croisées, et ne sont pas représentatifs des coûts économiques futurs. Enfin, le manque de données sur l'évolution de la demande rend difficile tout effort de planification. (Elnaboulsi, 2001: 524-525)

Enfin, les facteurs humains et institutionnels ont trait à un excédent de travailleurs, à un manque de discipline, et à des incitatifs à la performance ne permettant pas d'attirer des gestionnaires compétents en nombre suffisant. La politisation des décisions, l'absence de cadre réglementaire clair et la faible capacité d'adaptation organisationnelle sont autant de facteurs pouvant nuire à la performance. (Elnaboulsi, 2001: 525-526)

Ces facteurs de mauvaise performance ont mené à la délégation de plusieurs services d'eau au secteur privé, ce qui, selon Elnaboulsi, permet une gestion plus stable et efficace, entraînant davantage de bénéfices. Cette plus grande efficacité permet des économies pouvant générer des fonds afin d'investir dans les infrastructures. (Elnaboulsi, 2001: 529) Cependant, certains facteurs peuvent également affaiblir l'efficacité de la gestion privée, notamment la faible concurrence et le recours à la négociation directe, plutôt qu'à la concurrence, lors de l'octroi des contrats. Lors du renouvellement des contrats, les firmes en place ont un net avantage sur leurs concurrentes, ce qui entraîne de fortes barrières à l'entrée et une situation de monopole à très long terme, certaines firmes ayant des contrats avec des villes depuis le XIXe siècle, comme dans le cas de Nice et de Rennes (respectivement depuis 1864 et 1890, avec la Générale des Eaux, maintenant Veolia). De plus, la délégation de service entraîne parfois une hausse de tarifs non justifiée par des besoins en investissement. (Elnaboulsi, 2001: 538) Les lacunes dans la clarté des contrats, dans le processus de supervision, dans la transparence et dans l'accès à l'information ont aussi été dénoncées.

* * *

Notre revue de littérature nous a permis de comprendre les différentes orientations au sein du débat entre la gestion publique et la gestion privée. La littérature présente des orientations variées, souvent fondées sur des considérations idéologiques. Certains auteurs nous permettent néanmoins d'aller au-

delà du débat idéologique afin de mieux comprendre la diversité des pratiques liées à la participation du secteur privé aux services d'eau urbains. Nous avons pu voir que ces pratiques sont très variées, notamment en ce qui concerne les responsabilités octroyées aux entreprises privées ou la manière dont les gouvernements encadrent le secteur. La littérature nous a également permis d'identifier certains défis de gestion, tels que la concurrence, la réglementation et le financement, ainsi que des facteurs influençant la performance. Nous pouvons donc maintenant préciser la méthodologie qui sera utilisée dans ce travail.

Chapitre 2 – Méthodologie

La revue de littérature présentée au chapitre 1 nous a permis de dresser un portrait des principaux débats entourant la participation du secteur privé à la gestion de l'eau, la diversité des pratiques, les principaux défis de la gestion du secteur, ainsi que certains concepts centraux. Ce deuxième chapitre sera divisé en deux parties : d'abord la problématique de recherche, et ensuite le traitement des données.

Première partie – La problématique

Pertinence de la recherche

Notre recherche est pertinente d'un point de vue politique, puisque les décideurs voient de plus en plus les enjeux liés à la gestion des services d'eau occuper une place importante dans l'échelon des préoccupations, notamment en milieu urbain. La conférence *L'eau douce, source d'avenir : Politiques visant une gestion durable des ressources en eau au Canada*, qui se tenait à Gatineau du 8 au 10 mai 2006, en est une belle illustration. Cet événement était organisé par le Projet de recherche sur les politiques (PRP) du Gouvernement du Canada, dont la mission est de faire progresser la recherche sur des questions horizontales émergentes et d'assurer un transfert efficace du savoir aux responsables de l'élaboration des politiques. L'un des panels portait plus spécifiquement sur la question des partenariats public-privé comme solution au financement des infrastructures municipales d'approvisionnement en eau potable. Il s'agit donc d'un sujet d'actualité.

La redéfinition du rôle de l'État est au cœur des débats sur la gestion de l'eau. Au cours des trente glorieuses, l'État s'est endetté en investissant massivement dans les infrastructures et les services publics. Les gouvernements doivent maintenant réfléchir à leur efficacité et à leur mode de fonctionnement, et non plus uniquement à la finalité de leurs actions. Plusieurs secteurs d'abord mis en place par l'État ont ainsi été transférés au privé, avec l'espoir que les forces du marché améliorent l'efficacité et réduisent les coûts. Cette dynamique a motivé la décision de nombreuses villes et

municipalités de déléguer au secteur privé la gestion et/ou la propriété, à divers degrés selon les contrats, de leurs services d'eau. Il est donc pertinent de tenter de comprendre comment se situe le secteur de l'eau potable municipale dans la réflexion sur le rôle et l'efficacité de l'État dans la fourniture des services aux citoyens.

D'un point de vue scientifique, cette recherche s'inscrit dans deux champs plus larges. Le premier est celui de l'évolution de la gestion publique et en particulier l'évolution des relations entre le secteur public et le secteur privé. Le second concerne la gestion globale de l'eau, la diversité des enjeux et des méthodes de gestion propres à ce secteur. Comme nous l'avons illustré dans notre revue de littérature, l'information véhiculée au sujet des relations public-privé dans la gestion des services d'eau est souvent fortement imprégnée de considérations idéologiques. De plus, les études de cas qui ont été faites sur ce sujet portent surtout sur des processus de privatisation ou de municipalisation. Notre travail se distingue en ce sens puisque nous analysons dans un cas une ville où la gestion est publique (Montréal), et dans l'autre cas, une ville où la gestion relève d'une entreprise privée depuis plus d'un demi-siècle (Marseille). Nous espérons ainsi faire ressortir certains aspects de la gestion de l'eau dont la littérature n'a pas encore tenu compte à ce jour.

Question de recherche et propositions explicatives

Comme nous l'avons vu, la littérature ne permet pas de démontrer que la gestion publique ou privée est en soi plus efficace. De nombreux exemples illustrent des échecs et des succès dans un cas comme dans l'autre. Notre revue de littérature nous a cependant permis d'identifier certains défis de gestion qui se posent en général dans le domaine des services de production et de distribution d'eau : financement des infrastructures, coûts et tarification, concurrence et réglementation. Dans le cadre de ce travail, en portant une attention particulière aux relations entre acteurs publics et privés, nous cherchons à comprendre comment la manière d'appréhender ces défis de gestion influence la performance des services d'eau urbains, notamment le recouvrement des coûts, le renouvellement des infrastructures et l'entretien.

Puisque notre recherche est exploratoire, nous n'avons pas cherché à vérifier des hypothèses précises. Nous avons cependant émis deux propositions qui ont guidé notre analyse au cours de la collecte et du traitement des données. Ces propositions, ou a priori, distinguent la recherche

exploratoire de la recherche empirique brut. (Y.-C. Gagnon, 2005: 15-16) Comme l'explique Gagnon, ceci est l'une des étapes les plus exigeantes de l'étude de cas puisqu'elle consiste à trouver une explication conceptuelle au phénomène étudié. (2005: 95-97) Nos propositions sont :

- (1) Un mandat clair, notamment la précision des objectifs à atteindre, des moyens disponibles et du partage des responsabilités, peut permettre d'accroître la qualité des services et de stimuler l'innovation en matière d'outils de gestion.
- (2) Une structure de gestion autonome favorise le développement d'expertise et d'outils spécifiques adaptés aux besoins du secteur, et facilite une prise de décision efficace.

Cadre conceptuel

Afin de répondre à notre question de recherche et de garantir une certaine fiabilité externe de nos résultats, (Y.-C. Gagnon, 2005: 29) nous sommes maintenant à l'étape de la définition des concepts. Ceux-ci ont été identifiés dans notre revue de littérature. Il s'agit de la *participation du secteur privé* (PSP), de *l'encadrement public* et de la *performance*.

Nous avons vu que la qualification de la PSP varie selon les auteurs. On parle par exemple de privatisation, de PPP, de gestion déléguée, d'affermage, d'impartition, etc. Nous avons cependant choisi le terme de PSP car il nous semble plus englobant. Les entreprises privées *participent* par de simples contrats pour une municipalité, sans qu'il n'y ait nécessairement de notion de partenariat ou de délégation.

L'encadrement public peut lui aussi prendre plusieurs formes. De notre analyse de la littérature, nous avons fait ressortir deux grandes catégories de mesures par lesquelles le secteur public encadre généralement les services d'eau urbains : d'une part, les mesures législatives et régulatrices ; d'autre part, la gestion des contrats. Nous avons vu également que plus la PSP est importante, plus les mesures législatives et régulatrices sont élaborées.

De nombreux auteurs ont également caractérisé la performance des services d'eau. Ceux-ci doivent être équitables, efficaces et efficaces. Certains facteurs de bonne performance sont : la disponibilité des ressources financières, la volonté de poser les actions qui répondent aux besoins, la compétence des employés, l'utilisation d'outils de mesure et d'amélioration continue, la mesure de la performance et la mise en place d'incitatifs à la performance, l'accès à l'information, l'arrimage des actions

courantes aux besoins futurs, l'entretien préventif, l'existence de plans de renouvellement, une connaissance suffisante de l'état des installations, une tarification efficiente, la compétence des gestionnaires, un cadre réglementaire clair, une bonne capacité d'adaptation organisationnelle, et enfin, la présence de concurrence sur le marché.

Deuxième partie – Le traitement des données

Type de recherche

Nous tentons de comprendre la dynamique des relations entre les parties prenantes, notamment les différents outils dont disposent les gestionnaires municipaux pour assurer un approvisionnement en eau qui réponde aux attentes et aux besoins des utilisateurs. Notre question est de type exploratoire (Gauthier, 2003: 131-132) et notre recherche sera donc inductive. Une recherche de type qualitative est tout à fait indiquée dans le cadre de notre projet, car nous désirons explorer un sujet encore peu développé dans la littérature.

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) 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)

La méthode des cas peut s'effectuer par l'étude d'un cas unique ou par l'étude de cas multiples. C'est cette deuxième approche que nous avons retenue. Ceci nous permettra d'étudier les pratiques au sein de deux espaces institutionnels se distinguant par leurs valeurs, leurs normes et leurs règles. Il convient cependant de mentionner qu'étant donné le sujet d'étude, il serait utopique de penser que nous puissions constituer un échantillon représentatif de la variété des contextes et des modèles de gestion des services d'eau urbains. Nous avons donc choisi d'effectuer une analyse approfondie d'un cas, tout en comparant certains de ses aspects les plus significatifs avec un deuxième 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)

Choix des cas

Nous avons choisi d'effectuer une analyse approfondie du cas de Montréal. Nous avons choisi Montréal pour des raisons logiques 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, il existe très peu d'études sur la gestion des services d'eau montréalais. Les informations disponibles sur le sujet sont surtout issues des différents groupes d'intérêts ayant pris part au débat sur la privatisation depuis le début des années 1990, et sont donc fortement orientées vers l'opposition entre « public » et « privé ». Peu de littérature existe sur les acteurs d'un point de vue de la gestion des services, et nous espérons que ce travail pourra contribuer à combler un vide académique sur le sujet.

Afin d'avoir une base de comparaison et de prendre du recul sur le cas de Montréal, nous avons également choisi le cas de la ville de Marseille, où nous avons effectué un stage très intéressant et instructif. Sur le plan de la recherche, la mise en parallèle de ces deux cas est pertinente puisqu'ils présentent certaines différences, mais aussi certaines similitudes.

Le fait de choisir des villes où le contexte de gestion est fort différent est pertinent dans le cadre d'une recherche de type exploratoire. Puisque nous traitons de la question des relations entre acteurs publics et privés, il était intéressant d'observer une situation dans laquelle la gestion est publique (Montréal) et une autre dans laquelle la gestion est privée (Marseille), afin de faire ressortir la variété des pratiques de gestion, des relations entre acteurs et des défis rencontrés.

Il nous paraissait important de choisir des cas où la situation est relativement stable, sans récente privatisation, délégation ou municipalisation des services, l'objectif de notre recherche n'étant pas d'étudier un phénomène de transition d'un type de gestion à un autre. La gestion des services d'eau de Marseille a été déléguée à la Société des Eaux de Marseille (SEM) en 1943. À Montréal, la gestion des services relève de la ville depuis la deuxième moitié du XIXe siècle. Il s'agit donc de deux situations où les mêmes acteurs sont présents depuis de nombreuses années.

Les deux villes comportent certaines similitudes pouvant faciliter la comparaison, telles que la densité de population, la qualité de l'eau brute, et des récentes fusions municipales. La taille des villes

choisies est assez semblable. La population de l'île de Montréal est d'un peu plus de 1,8 millions en 2006, (Ville de Montréal, 2006b: 20) alors que celle de la Communauté urbaine Marseille Provence Métropole (MPM) est d'environ un million d'habitants en 2005. (MPM, 2005: 4) Tout en étant des villes importantes au sein de leurs régions respectives, il ne s'agit toutefois pas de métropoles à l'échelle internationale. De plus, il s'agit dans les deux cas d'une gestion avant tout locale. Alors que les sociétés mères de la SEM, Suez et Veolia, sont très présentes sur les marchés internationaux, la SEM elle-même est relativement peu active à l'étranger, et a surtout élaboré des solutions locales aux problèmes locaux de Marseille et de la région provençale. Il en va de même pour la Ville de Montréal.

Bien qu'il soit difficile de généraliser les observations propres à seulement deux cas, nous espérons dégager certaines tendances pouvant servir de base aux recherches ultérieures. Surtout, l'analyse approfondie de l'un des deux cas nous permettra d'apprécier toute la complexité du jeu des acteurs au sein d'un contexte particulier.

Collecte des données

Notre recherche porte sur la gestion des services de production et de distribution d'eau potable à Montréal et à Marseille. Afin de comprendre leur évolution dans le temps, nous allons effectuer nos études de cas sur la période 1945-2007. Pour Montréal, nous nous concentrerons davantage sur la période 1980-2007. Pour Marseille, nous nous concentrerons sur la période 1960-2007. Nous croyons ainsi pouvoir tenir compte des principaux éléments historiques influençant la gestion des services d'eau aujourd'hui.

Notre collecte de données sera basée sur des entrevues semi-dirigées et sur une recherche documentaire. Nous avons choisi l'entretien semi-dirigé car cette méthode de cueillette est appropriée à une étude exploratoire qualitative. Nous croyons que les entrevues semi-dirigées nous permettront d'explorer la complexité des situations en faisant ressortir certaines nuances et contradictions.

Entrevues semi-dirigées

Nous réaliserons des entrevues semi-dirigées avec les acteurs municipaux et avec les acteurs privés. À Marseille, les entrevues seront réalisées à la Société des eaux de Marseille, ainsi qu'à la Communauté urbaine Marseille Provence Métropole. À Montréal, les entrevues seront principalement réalisées auprès du Service des infrastructures, du transport et de l'environnement (SITE) de la Ville de Montréal, ainsi qu'auprès d'entreprises privées comme SNC-Lavalin et Dessau Soprin. Nous pourrons aussi rencontrer des retraités qui ont une grande expérience dans le secteur, soit comme gestionnaires ou comme élus municipaux, ainsi que des intervenants des gouvernements supérieurs.

Les personnes interrogées seront choisies pour leur expérience et leurs connaissances de la gestion des services d'eau urbains. Il s'agit donc d'un échantillonnage typique à choix raisonnés. Nous utiliserons aussi l'effet boule de neige, c'est-à-dire que nous demanderons aux personnes rencontrées si elles peuvent nous diriger vers d'autres experts.

Une dizaine d'entrevues d'environ une heure sont prévues pour chaque étude de cas. Au besoin, nous pourrons obtenir des précisions par courriel ou téléphone, mais nous privilégions les rencontres directes et les observations sur le terrain (visite des installations). Nous pensons ainsi recueillir beaucoup d'information concrète n'étant pas disponible dans la documentation. Afin d'assurer un bon déroulement des entrevues, nous avons élaboré un canevas d'entrevue à partir de notre cadre conceptuel, surtout constitué de basé sur des questions ouvertes. Nous avons cependant adapté le canevas d'entrevue à chaque interlocuteur en fonction de ses fonctions (cadre, employé, retraité, élu, etc.), de ses connaissances (opérationnelles, politiques, etc.) et de son milieu (Montréal ou Marseille, public ou privé), afin de retirer le maximum d'information nouvelle de chaque rencontre.

Enfin, il convient de préciser que les personnes interrogées ont été assurées de la confidentialité du traitement des données avant chaque entrevue, et ont à ce titre signé un formulaire de consentement. Aucun répondant ne s'est prévalu de son droit de refus de répondre et tous ont accepté que l'entrevue soit enregistrée. Nous reprenons dans ce travail de nombreux propos, sans toutefois citer de noms. Par ailleurs, nous référons aux personnes interrogées soit comme « un intervenant », « un expert », « une personne », « un ingénieur », etc. en termes génériques et indépendamment du fait que la personne soit un homme ou une femme.

Recherche documentaire

Toute la richesse de l'information que nous croyons pouvoir obtenir par des entrevues n'exclut pas que nous devions réaliser une importante recherche documentaire. Celle-ci nous permettra de compléter et de mettre en perspective les informations obtenues lors des entrevues, minimisant ainsi les biais de subjectivité des chercheurs et des répondants, qui sont inévitables lors d'entrevues semi-dirigées. (Y.-C. Gagnon, 2005: 68) La recherche documentaire sera aussi très utile à la collecte d'information de nature davantage historique.

De nombreuses informations sont disponibles dans différents documents municipaux, officiels, académiques, ou autres. L'information concernant le cadre législatif et institutionnel, par exemple, est en grande partie disponible publiquement auprès des gouvernements. À Montréal, certaines études réalisées par des firmes privées sont disponibles auprès des différents services de la ville. À Marseille, la Société des Eaux de Marseille et la Communauté urbaine produisent chaque année de nombreux documents explicatifs sur les services d'eau.

Une revue de presse réalisée à travers des moteurs de recherche académique en utilisant des mots clés nous permettra de situer les grands événements dans le temps et d'identifier certains acteurs. Enfin, les documents de nature académique ont en grande partie déjà été trouvés soit directement auprès des organisations et groupes de recherche, soit à travers les bases de données de la bibliothèque de l'Université Laval.

Analyse des données

Notre analyse sera qualitative. Malgré que nous recueillerons des données parfois quantitatives, le fait que les contextes respectifs de nos deux cas soient si différents rendrait très complexe et probablement réductrice une analyse quantitative.

En premier lieu, nous avons retranscrit les entrevues sous forme résumée, tout en conservant de nombreuses citations sous forme de verbatim. Nous avons caractérisé chaque passage par un titre en retrait à gauche, ce qui nous permettait de parcourir facilement les thèmes abordés lors de chaque entrevue.

Dans un deuxième temps, les thèmes abordés lors des différentes entrevues d'un cas donné ont été regroupés au sein d'un document dont le plan a été redéfini de nombreuses fois en cours de rédaction afin de bien mettre en valeur les points les plus importants. Au sein de chacune des sections, l'information recueillie par les entrevues et celle provenant de la documentation nous a permis de dresser un portrait le plus complet possible de la situation, en faisant ressortir les différents points de vues et relations entre acteurs, de manière diachronique. Cette méthode nous a permis d'identifier les lacunes en cours de rédaction et de poursuivre la recherche documentaire, ainsi que certaines entrevues, jusqu'à ce que l'information recueillie soit jugée suffisamment complète. Enfin, une relecture de certaines parties par deux experts nous a permis de préciser certains points et d'apporter des nuances additionnelles.

Une fois la rédaction de chaque cas complétée, une analyse inter-cas nous a permis de préciser les similarités et les différences et de dégager certaines tendances et explications.

Conclusion

Notre travail permettra de voir concrètement, pour deux cas différents, quelle est la dynamique des relations entre acteurs publics et privés dans la gestion des services d'eau urbains. Notre recherche se distingue des études existantes, puisqu'elle ne se concentre pas sur un processus de privatisation ou de municipalisation. De plus, elle complète les études existantes, qui identifient de nombreux facteurs internes et externes influençant la performance. Nous espérons ainsi nous situer en marge du débat toujours très polarisé entourant la participation du secteur privé à la gestion des services d'eau, et ainsi faire ressortir comment, en situation concrète, les modes de gestion de l'eau, qu'ils soient privés ou publics, sont remis en question dans une perspective de diminuer les coûts et/ou d'améliorer la qualité des infrastructures.

Chapitre 3 – Le cas de Montréal

Introduction

Les années 1960 et 1970 sont une période d'investissements importants à Montréal, marquée notamment par la construction du métro en 1966, l'exposition universelle en 1967, et les jeux olympiques d'été en 1976. En 1979-1980, une importante restructuration municipale entraîne une diminution importante des effectifs, et met fin aux équipes spécialisées de cols bleus, pour former des employés généralistes. Durant cette période, Montréal diminue ses dépenses d'investissement dans les infrastructures souterraines et met fin à la pratique d'entretien et de renouvellement systématisé, relativement coûteuse et peu rentable électoralement. La crise des finances publiques à partir de 1982 accroît la pression fiscale des gouvernements fédéral et provincial, qui cherchent à se dégager de certaines responsabilités, aboutissant dans certains cas à l'échelon municipal. Les municipalités n'héritent cependant pas de moyens supplémentaires, et les gestionnaires municipaux doivent couper dans les dépenses.

Sous l'administration Doré (1986-1994), les effets de cette perte d'expertise et de la diminution de l'entretien se font de plus en plus sentir. En 1987, suite à une promesse électorale, le maire Doré abolit la taxe d'eau de 70 \$ par logement. Cette taxe est alors jugée régressive, et inéquitable. Au début des années 1990, différents comités de travail proposent à la ville des modèles de gestion déléguée des services d'eau basés sur le principe utilisateur-payeur.

Sous l'administration Bourque (1994-2001), on poursuit la réflexion. À partir de 1996, cependant, l'opposition de nombreux groupes d'intérêts et la forte médiatisation de la question poussent le ministre des Affaires municipales à imposer un moratoire sur tous les projets de partenariat et à exclure les services d'eau de la *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*, en février 1997. Par le fait même, les multinationales étrangères du secteur, qui sont au même moment dans d'importants processus de fusion-acquisition⁶, sont en quelque sorte mises à la porte. S'ensuit une

⁶ Notamment, en 1997, Suez Lyonnaise des Eaux naît de la fusion entre la Compagnie de Suez et la Lyonnaise des Eaux.

période de réflexion dans tout le Québec, avec notamment le Symposium sur la gestion de l'eau au Québec en décembre 1997 et la consultation du Bureau d'audiences publiques en environnement (BAPE) en 1998 et 1999.

Les années 2000 présentent un nouveau paradigme : on ne parle plus de privatisation, ni même de PPP dans le secteur de l'eau. Les besoins étant de plus en plus évidents, Montréal souhaite maintenant miser sur la réorganisation municipale, suite à la fusion de toutes les municipalités de l'île de Montréal en 2001, pour améliorer la gestion des services d'eau municipaux. La ville a alors recours à des experts externes pour structurer l'information technique (SNC-Lavalin et Dessau-Soprin, 2002) et financière (PriceWaterhouse Coopers, 2002) et réfléchir à la structure organisationnelle (CFC, 2003). Ces trois études confirment le sous-investissement et le manque d'entretien dans le réseau, ainsi que de nombreuses incohérences dans l'organisation des services. Les gestionnaires municipaux, qui exigent des changements depuis longtemps, se sentent enfin écoutés.

Durant la même période, le contexte contribue à sensibiliser la population : publication du rapport de la commission Beauchamp et tragédie de Walkerton en 2000, bris sur le boulevard Pie-IX et Politique nationale de l'eau en 2002, etc. À Québec, on met à jour le Règlement sur la qualité de l'eau potable (RQEP), qui accroît les exigences envers les exploitants à compter de 2001. Les fusions, puis les défusions, favorisent quant à elles la révision du cadre législatif provincial entourant les services municipaux, et certaines lois, dont la *Loi sur les compétences municipales*, assouplissent les règles en matière de délégation de services municipaux à compter de 2004.

Cette même année, Montréal crée le Fonds de l'eau. Ce fonds est alimenté par une surtaxe basée sur l'évaluation foncière et par la tarification des grands utilisateurs du secteur non résidentiel. Il doit permettre l'autofinancement des services d'eau de la ville en 2013 et permet d'ici là de financer trois grands projets : la mise aux normes des usines (MNU), l'élaboration d'un plan d'intervention dans le réseau, et l'installation de compteurs pour le secteur non résidentiel, soit dans les industries, commerces et institutions (ICI).

En 2007, il est encore trop tôt pour apprécier les résultats de ces projets, qui démontrent cependant la volonté de passer à l'action et d'améliorer l'organisation et le financement des services, après environ 30 ans de gestion réactive et la réalisation de multiples études et rapports internes et

externes. De nombreux défis demeurent : l'harmonisation de la gestion sur le territoire en dépit du morcellement administratif ; l'efficacité de gestion malgré la multiplication des paliers décisionnels ; la réalisation des travaux au moindre coût dans un marché déjà peu concurrentiel, alors que la demande tend à être supérieure à l'offre ; et, enfin, la pérennité du financement du renouvellement des infrastructures dans un contexte où les dépenses courantes augmentent elles aussi.

* * *

Cette étude de cas sur la gestion des services d'eau montréalais se divise en trois parties. Dans la première partie, nous exposerons la problématique des infrastructures et de leur financement. Dans la deuxième partie, nous aborderons l'évolution du débat sur la participation du secteur privé aux services d'eau, plus particulièrement sous les administrations Doré et Bourque, jusqu'au moratoire sur tous les projets de partenariat (1997) et à la réflexion globale sur la gestion de l'eau au Québec (1998-2000). Dans la troisième partie, plus actuelle, nous verrons comment, durant les années 2000, se sont enchaînées les différentes réorganisations, études et projets menés par la ville en vue d'améliorer la gestion municipale des services d'eau.

Première partie – Le problème des infrastructures et de leur financement

Dans cette première partie de l'étude de cas sur la gestion de l'eau à Montréal, nous dressons le portrait des enjeux liés aux infrastructures et à leur financement. Dans un premier temps, nous verrons qu'une restructuration administrative en 1979 a été un élément déclencheur important au déficit d'entretien du réseau. Nous aborderons ensuite les principales caractéristiques des infrastructures et leur état actuel, ainsi que l'ampleur des besoins en investissements. Puis, nous nous pencherons brièvement sur le débat entourant la tarification des services d'eau montréalais. Enfin, nous verrons que l'un des problèmes à Montréal est l'insuffisance des données financières et techniques.

La restructuration administrative et la Réforme de la fiscalité municipale

En 1979, la Ville de Montréal procède à une restructuration administrative majeure qui a pour effet de réduire le nombre d'employés municipaux tout en augmentant leur polyvalence. Selon le Syndicat professionnel des ingénieurs de la Ville de Montréal et de la Communauté urbaine de Montréal (SPIVMCUM), le problème de la détérioration accélérée des infrastructures remonte à cette période qui aurait marqué en quelque sorte « la fin des métiers de l'eau ». Les employés historiquement occupés à des activités spécialisées, telles que l'entretien des réseaux d'aqueducs ou d'égouts, deviennent des généralistes. Dorénavant peu spécialisés et peu expérimentés dans les métiers de l'eau, ils « limitent depuis lors [les interventions] à la réparation des bris et des défauts », mettant fin à la pratique d'entretien préventif des équipements. (SPIVMCUM, 2001: 6)

La restructuration de 1979 marque le début d'une période difficile pour les cols bleus, qui ont perdu en quelque sorte la « fierté du métier, » avec l'abolition des équipes spécialisées. Les années suivantes, sous la présidence de Jean Lapierre (président de 1985 à 2003), le Syndicat des Cols bleus regroupés de Montréal (« SCFP 301 ») lutte pour un plancher d'emploi et la réduction de la sous-traitance. Selon un intervenant rencontré, durant les années 1980, la ville « a été prise en otage par les syndicats

qui ont demandé de maintenir le plancher à 4 000 emplois. » Certains actes de banditisme avaient alors été commis (portes défoncées à l'hôtel de ville, attaques physiques, camions incendiés...).

En 1980, la réforme de la fiscalité municipale octroie aux municipalités l'utilisation presque exclusive des revenus provenant de l'impôt foncier. Depuis lors, le gouvernement provincial délègue de nombreuses compétences au niveau municipal, notamment par la Réforme du partage des responsabilités en 1991, sans toutefois augmenter les transferts fiscaux, ce que dénoncent les municipalités.

S'ensuit un « cercle vicieux du sous investissement ». (Moss, Wolff *et al.*, 2003: 14) La ville ayant moins de moyens, elle dépense moins dans l'entretien de ses infrastructures. Les dépenses étant moindres, la Commission municipale du Québec, un organisme gouvernemental indépendant qui agit entre autre comme expert et conciliateur auprès des municipalités, exige de Montréal qu'elle diminue le prix de vente de l'eau aux municipalités voisines. Le prix chargé par la ville de Montréal aux villes voisines doit correspondre aux dépenses et ne peut donc pas inclure une partie de l'amortissement des infrastructures. Ceci contribue à la diminution des revenus de la ville. En se référant à la théorie de Moss, Wolff, Gladden et Guttierrez, nous pouvons affirmer que le coût réel de l'eau à Montréal est supérieur au prix payé, qui est lui-même supérieur à la valeur perçue par la population. Cette faible valeur accordée aux services d'eau rend difficile l'augmentation des revenus par une forme impopulaire de taxation ou de tarification. Selon Karen Bakker, les Canadiens ont depuis longtemps la croyance non fondée de l'abondance illimitée de l'eau, qu'ils utilisent selon la mentalité « *flush-and-forget.* » (Bakker, 2007b) Pendant ce temps, bien que l'eau soit de bonne qualité, les infrastructures se dégradent.

Des infrastructures vieillissantes

Afin de mieux comprendre les enjeux liés à la dégradation des infrastructures, nous devons avoir un portrait un peu plus précis de leurs principales caractéristiques. Les infrastructures montréalaises comprennent 680 km de conduites principales d'eau potable, 4 560 km de conduites secondaires d'eau potable, un réseau d'égout de 6 400 km, et un canal d'aqueduc de 8 km. (Ville de Montréal, 2007b) Montréal compte quatre prises d'eau allant jusqu'à 610 mètres dans le St-Laurent, et sept

usines de filtration, dont les plus grandes sont l'usine Atwater (1918) et l'usine Charles-J.-Des Baillets (1978). (Fleury, 2003: 39)

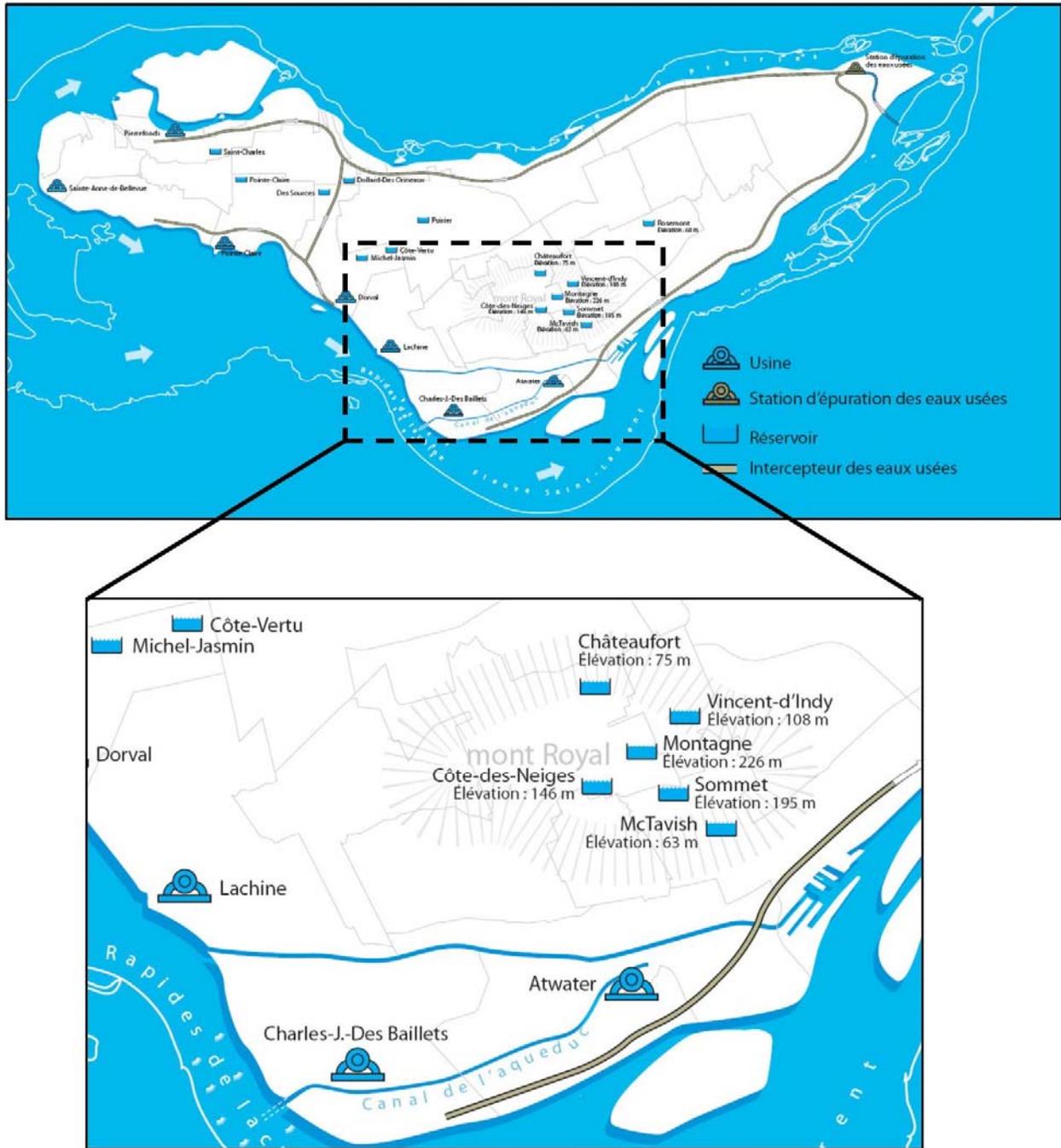
Figure 4 – L'usine de filtration Atwater dans les années 1930



Source : (Ville de Montréal, gestion des documents et archives, 193-)

L'eau de ces usines est pompée vers les sommets du Mont-Royal, d'où elle peut être distribuée par gravité à l'ensemble de l'île à partir de six réservoirs : de la Montagne (900 m³), du Sommet (14 000 m³), Côte-des-Neiges (32 000 m³), Vincent d'Indy (196 000 m³), Châteaufort (210 000 m³), et McTavish (150 000 m³), en plus du réservoir Rosemont (227 000 m³), qui se trouve un peu plus à l'est. (Ville de Montréal, non spécifié) Une grande partie de l'ouest de l'île est alimentée par cinq usines plus petites. Le schéma suivant illustre les principales installations du service d'eau montréalais.

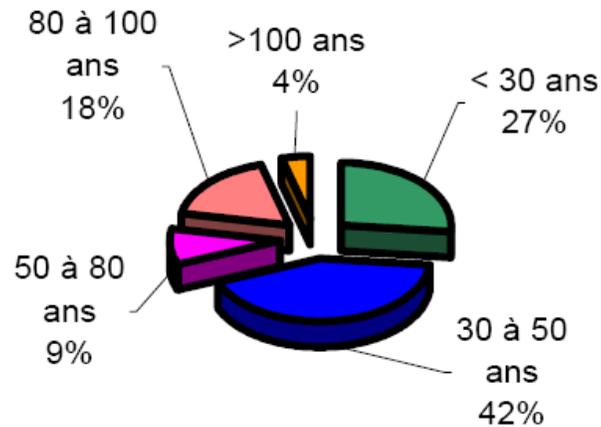
Figure 5 – Schéma des installations de gestion de l'eau à Montréal



Adapté de: (Ville de Montréal, 2007a)

Montréal compte parmi les plus vieilles infrastructures en Amérique du Nord, environ la moitié du réseau ayant plus de 70 ans. (Fleury, 2003: 39)

Figure 6 – Âge des conduites secondaires du réseau d'aqueduc



Source : (SNC-Lavalin et Dessau-Soprin, 2002: 14)

Les intervenants que nous avons rencontrés affirment cependant que l'âge des infrastructures n'est pas l'unique problème. En fait, certaines canalisations du début du siècle sont encore fonctionnelles, alors que celles qui ont été développées avec de nouveaux matériaux dans les années 1970 sont souvent plus fragiles. Montréal dispose de peu d'information sur l'état de ses infrastructures. La Commission Beauchamp concluait que « l'état exact des infrastructures de l'eau est généralement peu connu pour la majorité des municipalités. Celles-ci n'ont pas, pour la plupart, les données qui leur permettraient de localiser avec précision les interventions à faire ni d'en déterminer la nature. » (BAPE, 2000: 91) Il n'empêche qu'un récent rapport technique (SNC-Lavalin et Dessau-Soprin, 2002) identifie un dépassement de vie utile de 33 % des 5 000 km de conduites locales d'aqueduc. Dans ce contexte, les risques de bris, de fissures et de corrosion sont évidemment élevés.

L'une des conséquences du vieillissement des infrastructures est le nombre élevé de fuites. Comme nous l'explique un expert : « avec les années, il se produit un phénomène d'oxydation qui est amplifié par la présence, en très faible quantité, de sel de déglçage qui, avec l'électricité induite du sol, a pour effet de permettre une réaction électrolytique qui entraîne une corrosion accélérée des tuyaux ou des armatures. » Cette corrosion entraîne l'apparition de fissures par lesquelles l'eau s'écoule peu à peu.

Une estimation des fuites a été faite dans les années 1970, alors que l'usine Atwater était le principal fournisseur de Montréal. Deux conduites principales sortent de l'usine : l'une se sépare en sept conduites secondaires de 48 pouces qui alimentent Montréal ; l'autre est une conduite de 24 pouces qui alimente Verdun, où l'usine est située. Or, la ville de Verdun souhaite payer son eau moins cher, et surtout, ne veut pas payer pour les fuites du réseau de Montréal. Une étude est alors faite, et le chiffre de 20 % de fuites est retenu, ce qui justifiait les requêtes de la ville de Verdun. Selon un intervenant, Montréal aurait alors adopté le discours contraire : « le slogan à l'époque c'était de dire que le réseau était bien entretenu, et qu'il ne fuyait pas, qu'il ne perdait pas d'eau. »

En 1995, le Service des travaux publics avait mis en place un programme d'inspection des conduites secondaires qui visait à recenser les fuites. Après l'étude du circuit le plus problématique, on a identifié environ une fuite par deux kilomètres, ce qui « semble être dans l'ordre de grandeur des fuites observées dans les villes équivalentes dans le monde. » (Ville de Montréal, 1996a: 6) En 2002, un bris spectaculaire sur le boulevard Pie IX a contribué à sensibiliser la population à la dégradation des infrastructures souterraines, environ 55 000 personnes ayant alors manqué d'eau.

Selon les époques, les estimations du taux de fuites varient. Un ancien élu affirme que ces évaluations sont « à la fois scientifiques et politiques. » Elles ont notamment été utilisées pour attirer les fonds fédéraux destinés aux infrastructures et pour attirer l'attention de la population sur la situation « d'urgence », justifiant ainsi de nouvelles études.

Le taux couramment cité de 40 % de fuites est difficile à vérifier. En effet, personne ne semble savoir précisément d'où il vient. L'absence de compteurs rend très difficile l'évaluation précise du rendement du réseau. En plus des fuites dans les canalisations, ces chiffres comprennent l'eau « non allouée », c'est-à-dire les volumes d'eau utilisés, parfois illégalement, pour les systèmes de réfrigération et de climatisation, pour l'arrosage public, ou encore l'eau qui fuit à cause d'équipements défectueux.

Bref, le taux réel de fuites dans le réseau reste inconnu et peut se situer n'importe où entre 20 % et 50 %, selon les sources. Tous s'entendent cependant pour dire que des investissements considérables

sont nécessaires afin de rattraper l'énorme retard accumulé en entretien et en renouvellement, afin d'assurer la pérennité des infrastructures.

Dans son évaluation des infrastructures montréalaises, le BAPE conclut ainsi :

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)

En 2006, 62 km de conduites d'eau et d'égout ont été remis en bon état, comparativement à une moyenne annuelle de 10 kilomètres durant les dix années précédentes. (Côté, 2006) Selon la norme de 1,1 % par année, Montréal devrait réhabiliter au minimum 58 km par an de conduites d'eau potable et autant de conduites d'eaux usées. La Ville est donc encore très loin de rattraper tout le retard accumulé depuis 1980. À long terme, l'entretien permet d'économiser : la diminution des pertes d'eau pourrait représenter des économies allant jusqu'à 10 millions de dollars annuellement sur l'ensemble des opérations de l'eau. (Ville de Montréal, 2006d: 5) À plus court terme cependant, cela représente des dépenses importantes. Ainsi, Montréal évalue entre 400 000 \$ et 500 000 \$ le coût de la réhabilitation d'un kilomètre de canalisation, et entre 800 000 \$ et 1 million de dollars le coût de remplacement de chaque kilomètre. (Ville de Montréal, 2006d: 5)

Des investissements considérables

Afin de remédier à la dégradation des infrastructures, des investissements considérables sont nécessaires. Le manque de fonds étant l'une des causes du problème, le mode de financement des services d'eau a souvent été mêlé à la réflexion et au débat public entourant le choix d'un modèle de gestion. C'est pourquoi nous nous pencherons maintenant sur l'ampleur des investissements requis et des coûts engendrés par la gestion des services d'eau.

L'ensemble des coûts de la gestion de l'eau à Montréal est évalué à 440 millions de dollars pour 2006, soit 290 millions de dollars de dépenses de fonctionnement et d'entretien, et 150 millions de dollars

de dépenses d'investissement. Selon le plan de financement pour la gestion globale de l'eau et la remise en état des infrastructures, il faudrait consentir plus de 500 millions de dollars par année aux services d'eau. (Ville de Montréal, 2006d: 5; 2006c: 17)

L'évaluation des travaux à réaliser pour remettre en état les infrastructures varie selon les études, qui ne tiennent pas toujours compte des mêmes paramètres. Les écarts dans l'évaluation des investissements nécessaires peuvent aussi s'expliquer par l'insuffisance des données techniques nécessaires à une évaluation précise des besoins. Nous pouvons aussi penser que la conjoncture politique peut influencer à la hausse ou à la baisse l'évaluation des besoins en investissements, ou du moins la manière dont les calculs sont effectués et dont les résultats sont présentés. Voici quelques exemples de ces évaluations :

- En 1991, la Ville estime les travaux nécessaires à 1,8 milliards sur 10 ans. (Fleury, 2003: 40)
- En 1993, l'étude du Service des travaux publics Horizon 2002, Plan d'investissement, Infrastructures urbaines, affirme qu'il faut investir 400 millions de dollars sur dix ans pour réhabiliter et moderniser son réseau de distribution d'eau potable. (Laberge et Noël, 1996c)
- En 1994, l'étude *Horizon 2003* affirme que Montréal devrait, sur une période de dix ans, investir environ 450 millions de dollars pour réhabiliter et moderniser son réseau de distribution d'eau potable. (Ville de Montréal, 1996a: 11)
- En 1995, le chercheur Serge Pourreaux, lié à la Ville de Montréal, estime les besoins entre 1,3 et 1,5 milliards de dollars.
- En 1995, l'équipe de la Gestion de l'eau du Service du génie réévalue complètement les investissements requis pour les dix prochaines années. Cette analyse réalisée en deux temps, le 24 août et le 1^{er} septembre, fixe le coût des besoins à 157 millions de dollars. (Ville de Montréal, 1996a: 11)
- Dans le *Livre Vert* de 1996, la Ville conclut que les besoins en investissement sont de 160 à 207 millions sur dix ans.
- En 2001, dans son *Livre Bleu*, le Groupe de travail sur les infrastructures urbaines estime les besoins urgents à 50 millions par année durant 15 ans. La mise aux normes des usines de production nécessiterait 175 millions de dollars, et celle des réseaux 9 milliards sur 15 ans. (Fleury, 2003: 40)
- En 2002, le consortium SNC-Lavalin/Dessau-Soprin évalue à 3,2 milliards de dollars sur 20 ans l'ensemble des travaux nécessaires (aqueduc et égout), dont 1,95 milliards pour le réseau secondaire d'aqueduc et 335 millions pour les usines de production et les réservoirs. (SNC-Lavalin et Dessau-Soprin, 2002: vii)
- En 2002, le rapport de PriceWaterHouse Coopers évalue à 10 milliards de dollars le coût de la gestion de l'eau à Montréal au cours des 20 prochaines années, dont 4 milliards de dollars d'investissements pour remettre en état le réseau d'aqueduc et d'égouts. (PriceWaterhouse Coopers, 2002)

Comme l'illustre le tableau suivant, l'ensemble des municipalités de l'île de Montréal a réalisé en moyenne environ 16 millions de travaux par année de 1992 à 2001, et près de cinq fois plus de 2002 à 2005, soit une moyenne annuelle de plus de 80 millions de dollars. Les investissements prévus pour la période de 2006 à 2009 sont encore plus élevés, en moyenne près de 145 millions par année.

Tableau 3 – Bilan des investissements dans les infrastructures de l'eau à Montréal

(Moyenne annuelle en milliers de dollars)

	1992-2001 (réel)	2002-2005 (réel)	2006-2009 (prévu)
Production de l'eau potable	2 470,0	16 187,0	50 517,7
Traitement des eaux usées	1 030,0	21 715,5	16 706,0
Réseaux d'aqueduc et d'égout	<u>12 500,0</u>	<u>43 320,5</u>	<u>77 165,3</u>
TOTAL DES INVESTISSEMENTS	16 000,0	81 223,0	144 389,0

Source: (Ville de Montréal, 2006b: 88)

Tarification

Devant des infrastructures qui se dégradent et la nécessité de trouver de nouvelles sources de financement pour pallier un déficit d'entretien, un débat persiste quant à la tarification⁷ des services d'eau, dans un contexte où il est difficile de taxer davantage les citoyens. Nous verrons brièvement ici l'évolution du dossier « tarification » pour les services d'eau montréalais. Bien que nous n'abordions pas ici directement la question du débat public-privé, la difficulté de trouver du financement pour les services de l'eau a certainement alimenté la réflexion entourant la participation du secteur privé, dont nous parlerons dans la deuxième partie de l'étude de cas.

En 1987, suite à une promesse électorale, le maire Doré abolit la taxe d'eau de 70 \$ par logement qui était alors imposée à tous les Montréalais. Cette taxe, régressive, est considérée par certains comme inéquitable. (Lévesque, 1993) Elle « ne constituait ni une tarification, ni une mesure de sensibilisation au coût de l'eau. » (Ville de Montréal, 1991b: 24) Selon un ancien gestionnaire à la ville, ceci lançait cependant un mauvais message aux citoyens, soit que l'eau est abondante et peu dispendieuse, en plus de diminuer les revenus de la ville. En novembre 1989, l'AQTE et des chercheurs de HEC Montréal proposent l'installation de compteurs d'eau et l'application du principe utilisateur-payeur. (Vailles, 1989) Plus que le gaspillage de l'eau comme ressource naturelle, c'est le coût lié à la production d'eau potable qui inquiète les municipalités, dont le budget est constamment restreint.

⁷ La tarification et la privatisation sont des mesures distinctes, bien que le débat et les discours sur la tarification aient souvent été mêlés à ceux sur la privatisation, comme nous l'avons expliqué dans notre revue de littérature. Ici, nous nous attardons uniquement aux initiatives entourant la tarification en lien avec les besoins de financement.

L'administration Doré mandate en 1991 un groupe de travail sur la gestion de l'eau (GTGE). Ce groupe de travail recommande la création d'une société d'économie mixte, et estime que la facture moyenne sera de 365 \$ par année par logement. (Ville de Montréal, 1993: 12) Selon le premier rapport du GTGE, « le mode de gestion comme tel [...] risque d'avoir beaucoup moins d'impact que l'imposition de la tarification. (Ville de Montréal, 1991b: 37)

On ne sait cependant pas ce qu'implique la gestion de ces compteurs une fois en opération. Même les firmes consultées par le comité de travail sur la gestion de l'eau en 1993 affirment que des études seraient nécessaires afin de démontrer la rentabilité économique et financière des compteurs résidentiels : « la firme Aquatech a attiré l'attention du comité sur le fait que la rentabilité d'installer des compteurs dans tous les édifices à Montréal n'est pas démontrée. » (Ville de Montréal, 1993: 5) Selon un ancien membre du comité exécutif de la Ville impliqué dans le dossier à la fin des années 1990, les compteurs pour toutes les résidences seraient d'un « ridicule consommé », notamment à cause d'obstacles techniques et du fait que l'eau à Montréal est abondante et peu dispendieuse. Un gestionnaire que nous avons rencontré à la Ville remarque que la rentabilité dépend de qui paie pour l'installation et l'entretien des compteurs. Si les frais sont à la charge de la municipalité, cela prendra une énorme quantité d'eau avant que les coûts aient pu être remboursés. Généralement, les propriétaires doivent en assumer les frais.

Selon les chiffres obtenus par *Eau Secours !* en 2003, « il ressort fortement que les coûts de l'eau, tels que reconnus par la Ville de Montréal, ont toujours été largement couverts par les revenus tirés de la taxe d'eau [...] Si on avait voulu entretenir les infrastructures, on aurait eu, à même la taxe d'eau, les sommes nécessaires pour le faire. » (Breton et Fleury, 2003: 37)

En 2007, Montréal commence à peine à installer les nouveaux⁸ compteurs d'eau dans les industries, commerces et institutions (ICI). Selon un expert du MAMR, « il faut bien comprendre qu'en termes de communication, c'est un bon coup. C'est un début... on s'en va vers le compteur un jour ou l'autre. » La Commission du BAPE sur la gestion de l'eau au Québec est cependant prudente quant à cette question : « Même si des courants de pensée sont largement favorables à la tarification au

⁸ Dans les années 1960-1975, une unité administrative nommée « Releveurs de compteurs » relevait des lectures dans le même genre d'installations.

compteur, la Commission ne pense pas qu'il soit prudent de recommander d'obliger les villes à mettre en place une telle mesure. » (BAPE, 2000: 106)

Suite à la fusion municipale, le Comité de transition avait proposé une taxe de 75 \$ par logement, basée sur une consommation d'eau de 278 m³ à un prix de 0,27 \$/m³. Les élus de la nouvelle Ville de Montréal et le maire Gérald Tremblay ont cependant rejeté ce projet, notamment par manque d'information sur le coût de l'eau. (J.-P. Gagné, 2001b) Il est en effet difficile de mettre en place une tarification sans une comptabilité de l'eau, ce qui fait défaut à Montréal.

Bref, certains croient que la tarification résidentielle au compteur est, à terme, inévitable, à l'instar des pratiques courantes en Europe. Pour d'autres, les coûts d'installation et d'entretien des compteurs résidentiels ne sont justifiés ni d'un point de vue économique, ni d'un point de vue environnemental. Au cours des années, nous avons pu constater que c'est la taxation qui a été et qui demeure, avec la création du Fonds de l'eau, la méthode privilégiée pour financer les coûts liés aux services d'eau montréalais. Il n'empêche que la tarification au compteur de la consommation du secteur non résidentiel est un premier pas, généralement bien accepté, vers l'application du principe utilisateur-payeur pour les services d'eau montréalais.

Insuffisance de données financières et techniques

La question plus large de la « comptabilité de l'eau » est aussi préoccupante que celle du financement. En effet, l'un des problèmes est que Montréal ne connaît pas avec précision le coût global de l'eau, incluant les opérations courantes, le renouvellement des infrastructures existantes, les investissements à long terme, les frais de financement, les amortissements et les mesures environnementales. Cette absence de données financières et techniques explique en partie les écarts considérables entre les différentes évaluations des besoins en investissement.

Dans les années 1990, cette méconnaissance des coûts des services d'eau était 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) Selon un ancien haut fonctionnaire à la CMM, les revenus et dépenses liés à l'eau sont tellement mêlés dans le système comptable de la ville qu'il est encore aujourd'hui impossible de connaître les coûts et d'appliquer le principe utilisateur-payeur : « quand on ne mesure pas l'eau, on ne la gère pas. »

Le BAPE arrivait à la même conclusion 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) En ce sens, 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)

Dans son rapport final de 2002, le Comité de transition de Montréal propose que les activités liées à l'eau soient regroupées au sein d'une même unité d'affaires, adoptant « un tout nouveau mode de gestion intégrée de celle-ci fondé sur la vérité des coûts. » (Comité de transition de Montréal, 2002: 21) Dans son *Plan de redressement des infrastructures liées à l'eau*, 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. » Montréal 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)

La nouvelle gestion de l'eau proposée par la ville à partir de 2004 tient compte de ces préoccupations. Cette nouvelle gestion repose sur trois principes fondamentaux : *la vérité*, soit l'implantation d'une fiscalité de l'eau clairement reliée aux vrais coûts de l'eau ; *la transparence*, soit l'implantation d'une fiscalité de l'eau dont le produit sera exclusivement et notoirement dédié aux diverses fonctions reliées aux services d'eau ; et enfin, *l'équité*, soit l'existence d'un lien entre la contribution financière exigée du contribuable et sa consommation d'eau mesurée ou estimée. (Ville de Montréal, 2005b: 4.8) C'est dans cet objectif qu'elle crée le Fonds de l'eau, « voué à devenir le siège de tous les revenus et de toutes dépenses liés à ce service [à l'exception des services de soutien], avec comme objectif que

ce fonds atteigne d'ici 2013 une taille correspondant aux vrais coûts de l'eau.» (Ville de Montréal, 2005b: 4.8)

Selon un ancien haut fonctionnaire à la CMM maintenant directeur dans une firme québécoise de génie-conseil, il est très difficile pour l'administration municipale de réaliser ces réformes comptables, et « c'est vraiment le gouvernement provincial qui doit bouger là-dedans. » C'est également ce qu'avait proposé l'AQTE en 1989. Elle suggérait alors une intervention du gouvernement provincial pour obliger les municipalités à équilibrer leurs comptes. (Vailles, 1989) Le MAMR, cependant, croit qu'il faut respecter l'autonomie municipale ; d'autant plus que la décision n'est pas plus facile à prendre à Québec.

Bref, le manque de fonds a entraîné une dégradation des infrastructures dont la réhabilitation nécessite aujourd'hui des sommes considérables. La tarification au compteur a été envisagée à quelques reprises afin de combler les besoins de financement. Or, le manque d'information sur les coûts et l'impopularité de la mesure rend difficile toute forme de tarification directe. La ville a donc le plus souvent financé ses services d'eau par les taxes, les subventions provinciales et fédérales, et les revenus provenant de la vente d'eau aux municipalités voisines.

* * *

Dans cette première partie de l'étude de cas, nous avons fait le point sur les enjeux liés aux infrastructures et à leur financement. Deux constats principaux s'en dégagent. D'une part, la ville de Montréal accuse un retard considérable en matière de renouvellement et d'entretien de ses infrastructures, ce qui pose certains problèmes opérationnels, comme les nombreuses fuites. L'importante dégradation du réseau pose aussi le problème du financement. D'autre part, la ville n'a pas les outils lui permettant d'avoir un portrait technique et financier précis de ses services d'eau et de son patrimoine infrastructurel. Ceci ne facilite pas la planification et entraîne le besoin de recours fréquents à des études externes.

La prochaine partie de notre étude relate les réflexions et débats des années 1990 entourant la participation du secteur privé à la gestion des services d'eau. Alors qu'au départ, l'objectif semble être de remédier aux problèmes liés aux infrastructures et à leur financement, le débat dérive rapidement

vers une confrontation idéologique dans laquelle les intérêts divergents ne permettent pas d'identifier une solution aux problèmes de la ville. Celle-ci attendra les années 2000 pour élaborer son plan de mise à niveau des infrastructures, ce que nous verrons dans la troisième et dernière partie de l'étude de cas.

Deuxième partie – Le débat sur la participation du secteur privé

Dans cette deuxième partie de l'étude de cas, nous relaterons les points saillants du débat sur la participation du secteur privé aux services d'eau montréalais. Après un bref rappel historique de la municipalisation des services d'eau au XIXe siècle, nous nous pencherons sur l'évolution récente du dossier. Celui-ci peut être divisé en trois phases principales. D'abord, il sera question des travaux ayant été faits par la ville au début des années 1990, sous l'administration du maire Jean Doré. Ensuite, nous aborderons le débat public sur la privatisation qui prend une place importante dans les médias à partir de 1996. Au sein de ce débat, nous verrons comment se positionnent différents acteurs et comment on en est venu à imposer un moratoire sur tous les projets de partenariat en 1997. Enfin, nous verrons comment, après le moratoire, une réflexion plus globale sur la gestion de l'eau au Québec a mené notamment à l'adoption de la *Politique nationale de l'eau* en 2002.

Clin d'œil historique : la municipalisation des services d'eau au XIXe siècle

Ce bref historique couvre la période de la mise en place des premiers services d'eau montréalais et de leur municipalisation (1796-1865).⁹ Ceci nous permet de donner une perspective historique aux relations public-privé.¹⁰

La période de 1796 à 1840, sous l'administration des juges de paix, est un temps fort de construction des infrastructures et des services urbains à Montréal. La croissance urbaine crée des besoins quantitatifs et qualitatifs croissants, et la Ville doit trouver les moyens juridiques, politiques et financiers d'y répondre. (Fougères, 2004: 39-40) C'est cependant les infrastructures de rue, d'égouts, de ponts et de trottoirs qui drainent la majorité des fonds publics, et il faudra attendre après 1840 pour voir apparaître des règlements municipaux et des investissements liés à l'eau potable. (49-53)

La Compagnie des propriétaires des eaux de Montréal, un groupe de promoteurs privés, met en place un premier service d'eau potable en 1801. La compagnie est revendue deux fois, en 1816 et 1833,

⁹ Cette partie historique est surtout basée sur l'ouvrage de Dany Fougères, *L'approvisionnement en eau à Montréal. Du privé au public. 1796-1865*, paru aux éditions Septentrion en 2004.

¹⁰ Quelques événements marquants de la période dont nous ne parlons pas ici sont illustrés dans la ligne du temps en annexe.

puis municipalisée en 1845. « Le service d'eau n'est encore à ce moment qu'une curiosité technique pour laquelle quelques entrepreneurs tentent une aventure commerciale » encore très risquée. (58)

La Compagnie se voit accorder un monopole, mais d'autres formes d'approvisionnement existent toujours (puits, porteurs d'eau, fleuve). « Ainsi, de droit comme de fait, le monopole concédé à la compagnie ne signifie pas une obligation d'usage pour les Montréalais mais, au plus, l'exclusivité d'un mode et d'une technologie d'approvisionnement. » (68) La mise en place d'un réseau de distribution, encore limité aux rues où les habitants sont disposés à payer, nécessite le partage de l'espace public et crée des tensions entre la compagnie et l'administration municipale. (290)

Il faut attendre la deuxième moitié du XIX^e siècle pour qu'apparaisse un questionnement sur le régime de propriété et de prestation des services d'eau, alors que les incendies et les épidémies incitent à améliorer l'aspect technique et à étendre le service aux nouvelles parties de la ville. Il convient d'abord de distinguer régime de propriété et de prestation. Le régime de propriété est lié non seulement au statut de l'institution à laquelle appartient le service, mais aussi à « tout le processus décisionnel (modalités d'acceptation de crédits, stratégies et objectifs de desserte, etc.), les modalités de financement et les conditions et objectifs de rendement financier qui sont susceptibles de différer d'un régime à l'autre. » (Fougères, 2004: 9) Le régime de prestation, quant à lui, est caractérisé soit par des prescriptions de nature marchande ou par la notion de bien public.

Dans les années 1843-1845, les dirigeants municipaux sont convaincus que la compagnie n'a pas les moyens financiers de réaliser ces travaux. (321) On passe donc d'un régime de propriété privée à publique en 1845. « 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. » (325) D'ailleurs, le secteur privé a perdu intérêt dans l'aventure de l'eau et aucun autre groupe d'acheteurs ne se manifeste. (352) Fougères constate que 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. » (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. (363)

Ceci se passe au moment de la construction du pouvoir municipal à Montréal, et parallèlement, au développement des activités privées de sous-traitance :

Cette prise en charge de services par la municipalité s'inscrit, par ailleurs, dans un mouvement plus large de mise au rancart de l'appel de la corvée existant à l'époque des juges de paix. Ainsi, il y aura progressivement développement d'une fonction publique municipale, dont un personnel technique et des cols bleus, et le privé sera appelé en sous-traitance. (356)

Cependant, le changement de régime de propriété ne permet 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 accordant à la municipalité l'obligation d'usage (le raccordement obligatoire au réseau). (376) L'obligation d'usage est instaurée pour des raisons essentiellement économiques, soit l'amortissement des investissements sur un nombre élevé d'abonnés. Politiquement cependant, c'est l'argument de la protection incendie qui est l'élément déclencheur d'une nouvelle représentation sociopolitique des services d'eau, dorénavant liés à la notion d'intérêt public. (394) L'obligation d'usage est l'outil juridique qui permet à la municipalité de planifier et de mettre en chantier un nouvel aqueduc. Dès lors, tous les Montréalais reçoivent 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.

Au cours des années 1850-1860, l'eau courante est introduite chez tous les Montréalais. Dans les années 1860, la création des services techniques permet de dissocier les activités politiques et techniques au sein de la municipalité. Adoptant une forme organisationnelle semblable à une régie, le service d'eau est alors autonome et les transferts de fonds avec les autres services municipaux sont interdits. (411)

Il faudra attendre les années 1980 pour que les élus municipaux se questionnent à nouveau sur la participation du secteur privé à la propriété et à la gestion des services d'eau à Montréal.

Montréal réfléchit à la délégation de la gestion des services d'eau

Lorsque le maire Jean Doré est élu en 1986, il se préoccupe de l'état des infrastructures montréalaises et amorce une réflexion sur la participation du secteur privé à la gestion des services d'eau. Différents comités de travail proposent à la Ville des modèles de gestion déléguée ou de société d'économie mixte.

Voici un tableau récapitulatif de l'évolution des critères sur lesquels reposerait le choix d'un mode de gestion des services d'eau selon les différents documents soumis à la ville à l'époque. Chaque rapport est discuté plus en détail plus bas.¹¹ La comparaison de ces critères montre que les principales préoccupations sont liées à l'autonomie des services et à leur financement. Nous voyons également que les objectifs d'une réorganisation des services d'eau ne sont pas toujours clairs. Assez paradoxalement, malgré tout le retard à rattraper en matière d'entretien, de travaux et de technologies, la diminution des coûts d'exploitation est souvent citée comme un critère du choix d'un mode de gestion.

Tableau 4 – Comparaison des critères de choix d'un mode de gestion, 1986-1996

Rapport ou étude	Critères
1986 AISE	<i>Conditions pour avoir recours à la gestion privée :</i> 1) Appels d'offres de contrats d'exploitation en deux temps distincts : le respect des contraintes techniques, puis le prix. 2) Un organisme extra-municipal devrait être responsable du contrôle de la qualité. 3) Approbation d'un contrat standard par les ministères concernés. 4) Présence d'une forme de délégation de propriété permettant à l'investisseur d'avoir l'actif dans ses livres pour la durée du contrat. (AISE, 1986: 15-17)
13 novembre 1991 Premier rapport du groupe de travail sur la gestion de l'eau	<i>Objectifs à atteindre pour améliorer la gestion de l'eau potable et du drainage :</i> 1) Possibilité de gérer la demande afin de limiter les besoins d'accroissement de capacité et les coûts d'opération. 2) Réunir les fonds nécessaires à la réhabilitation et à la modernisation des réseaux et des usines. 3) Améliorer la gestion des installations, en diminuant le coût de revient, tout en conservant la qualité de l'eau produite. (Ville de Montréal, 1991b: 22)
20 juillet 1992 Second rapport du groupe de travail	<i>Quatre critères fondamentaux devant guider le choix d'une option de gestion de l'eau :</i> 1) Possibilité d'élaborer une stratégie de financement visant à satisfaire les besoins d'entretien, de modernisation et de développement des infrastructures. 2) Possibilité de créer un centre autonome de gestion.

¹¹ Les informations concernant l'époque de l'administration Doré proviennent essentiellement des différentes études sur le sujet qui ont été assemblées dans les annexes du *Livre Vert*, publié par la ville de Montréal en 1996 sous la direction de Pierre-Yves Melançon.

<p>sur la gestion de l'eau</p>	<p>3) Possibilité de favoriser la conservation des ressources en eau. 4) Possibilité d'effectuer la recherche et le développement nécessaires et de faciliter l'accès à l'expertise internationale. (Ville de Montréal, 1992b: 21)</p>
<p>12 mars 1993 Précisions du groupe de travail sur la gestion de l'eau</p>	<p><i>Trois raisons pour lesquelles Montréal devrait s'associer à un partenaire privé :</i> 1) Accès au financement 2) Accès à l'expertise internationale 3) Accès aux fonds nécessaires au développement et surtout à l'adaptation d'outils de diagnostic et de réhabilitation des réseaux de distribution d'eau et de drainage. (Ville de Montréal, 1993: i)</p>
<p>12 mars 1993 Précisions du groupe de travail sur la gestion de l'eau</p>	<p><i>Quatre critères fondamentaux devant guider le choix d'une option de gestion de l'eau :</i> 1) Possibilité d'élaborer une stratégie de financement visant à satisfaire les besoins d'entretien, de modernisation et de développement des infrastructures. 2) Possibilité de créer un centre autonome de gestion. 3) Possibilité de favoriser la conservation des ressources en eau. 4) Possibilité financière d'effectuer la recherche et le développement requis pour les travaux à entreprendre afin d'obtenir un accès plus facile à l'expertise internationale dans le domaine de l'eau. (Ville de Montréal, 1993: i)</p>
<p>22 mai 1996 Service du génie</p>	<p><i>Cinq critères que devra satisfaire la forme de gestion retenue :</i> 1) Diminution des coûts. 2) Maintien de la qualité de l'eau et du service. 3) Financement devant satisfaire les besoins relatifs à l'exploitation, à l'entretien, à la réhabilitation, à la modernisation et au développement futur des infrastructures. 4) Poursuite de la conservation de la ressource. 5) Poursuite du financement de la recherche et du développement requis pour les travaux à entreprendre, et l'obtention d'un accès facile à l'expertise internationale dans le domaine de l'eau. (Ville de Montréal, 1996a: 15)</p>
<p>Décembre 1996 Livre Vert</p>	<p><i>Six critères sur lesquels devrait reposer le choix d'un mode de gestion judicieux des activités relatives à la production et à la distribution de l'eau potable ainsi qu'à l'évacuation des eaux usées :</i> 1) La diminution des coûts d'exploitation et l'allègement du fardeau fiscal, ayant comme préalable une connaissance des coûts réels relatifs à la gestion de l'eau à Montréal. 2) La connaissance de la véritable importance des besoins financiers et de la disponibilité interne du financement ainsi que l'accès au capital dans les meilleures conditions. 3) Une exploitation efficace, une performance organisationnelle visant des gains de productivité, et une meilleure coordination des activités liées à l'eau. 4) Une connaissance de l'ensemble des contraintes juridiques et syndicales. 5) Le maintien du contrôle public sur la tarification, la qualité du service et les mesures de conservation de la ressource. 6) Le maintien des compétences et l'accès aux innovations et à l'expertise externe, dans le but d'éviter des informations asymétriques qui défavorisent la municipalité. (Ville de Montréal, 1996b: 29)</p>

Nous nous attarderons davantage, dans les sections suivantes, sur les travaux du groupe mis en place par l'administration Doré. Ceci nous apparaît utile, puisque ces travaux se sont déroulés avant l'importante médiatisation de la question et sont demeurés peu connus. Ils témoignent cependant assez clairement de comment la ville percevait à l'époque la problématique des services d'eau. De plus, la mise en place de ce groupe de travail peut être considérée comme l'élément déclencheur à la démarche ultérieure de réflexion sur la réorganisation des services d'eau.

Mise en place d'un groupe de travail sur la gestion de l'eau

Les premières traces des travaux sur la délégation de la gestion des services d'eau sous l'administration Doré remontent à un rapport de la Commission d'étude sur les municipalités et de l'Association des industries spécialisées en exploitation d'équipements en eau (AISE). Au mois de juin 1986, année des élections municipales, ce document affirme que la mise en place de règles de concurrence et d'un cadre légal rassurant quant aux compétences des entreprises et au contenu des contrats permettront aux municipalités « de systématiser l'examen de l'alternative de la gestion privée. » (AISE, 1986: 15-17)

La même année, un document du Comité de Programme d'assainissement des eaux du Québec (PAEQ)¹² et de la Société nouvelle d'exploitation eau et assainissement SONEXEAU Inc., sous la présidence de Guy Bernier, favorise la concession, qui devient selon lui « une alternative très intéressante à la méthode conventionnelle » et « une solution d'avenir. » Selon eux, la concession a l'avantage de bien concilier la conception, la construction et l'opération. L'optimisation des opérations et les meilleurs taux de financement permettront de réduire les coûts du service complet d'assainissement. « De plus, la mise sur pied d'une industrie privée assurant ce service ne pourra se traduire que par des apports technologiques lesquels seront intéressants d'exporter ultérieurement pour le plus grand bien de notre économie. » (Bernier, 1986: 6)

En janvier 1991, une étude de la Division du développement de l'organisation du Service de la planification et de la concertation de la Ville de Montréal (1991a: 27) propose divers modes de gestion, selon différents scénarios hypothétiques :

¹² Élaboré en 1978 par le ministère de l'Environnement du Québec, le Programme d'assainissement des eaux du Québec (PAEQ) passe sous la responsabilité du ministère des Affaires municipales en 1994.

Tableau 5 – Modes de gestion considérés par Montréal en 1991

Scénario hypothétique	Mode de gestion jugé approprié
Les pertes occasionnées par les fuites des canalisations sont de l'ordre de 30 % et les investissements en entretien dépassent les possibilités de financement à bon compte.	« L'hypothèse de la privatisation (sous forme de vente ou de concession ou d'affermage) pourrait être avantageuse. »
Les pertes occasionnées par les fuites des canalisations sont de l'ordre de 10 % et la problématique est plutôt liée à la rentabilité et à la productivité.	« La création d'une société paramunicipale nous apparaît convenable. »
L'objectif pour Montréal est de partager son savoir-faire et les opérations d'exploitation avec ses clientèles municipales.	« Une association intermunicipale apparaît comme une solution invitante. »
La préoccupation de Montréal est d'abord écologique.	« Le maintien de l'autorité municipale devra prévaloir, surtout si nous considérons ses facilités de transaction avec les gouvernements. »

Source : (Ville de Montréal, 1991a: 27)

D'une part, la ville ne connaît donc pas l'état de ses besoins réels. D'autre part, elle manque de connaissance en ce qui concerne les différentes formes de participation du secteur privé, leurs avantages et inconvénients. Afin de poursuivre cette réflexion, la Ville de Montréal crée un groupe de travail sur la gestion de l'eau (GTGE) qui rassemble des personnes du Service des travaux publics (Camille Charrette, Jean Girard, Andrée Lachapelle et Sylvio Perreault), du Service de la planification et de la concertation (Normand Brunet), du Service des finances (Robert Guay) et du Service des affaires corporatives (Christian Sirois). (Ville de Montréal, 1991b: 3)

Identification du problème et des premières pistes de solution

Le GTGE identifie la problématique, toujours très actuelle, liée au financement, à la réhabilitation et à la modernisation des infrastructures. « Les besoins de fonds pour la réhabilitation des infrastructures résultent tout autant du vieillissement normal des installations et d'un entretien trop minimal que de l'évolution de la ville et des standards environnementaux. » (Ville de Montréal, 1991b: 11) Le GTGE souligne que la ville doit développer des « outils de diagnostic qui permettraient de connaître de façon plus approfondie l'état actuel de nos infrastructures, » (Ville de Montréal, 1991b: 12) ce qui améliorerait la planification et le choix des actions à entreprendre. D'un point de vue organisationnel, « le fait que la planification, la conception et la réalisation des ouvrages soient effectués par différentes unités entraîne une lourdeur due à la dispersion des diverses

activités. » (Ville de Montréal, 1991b: 15) Par ailleurs, l'équilibre des revenus et dépenses liés au secteur de l'eau « devient un exercice complexe, sinon inatteignable. » (Ville de Montréal, 1991b: 16)

Après avoir consulté quelques firmes spécialisées du secteur de l'eau, le GTGE soumet un premier rapport à la ville, le 13 novembre 1991. (Ville de Montréal, 1991b: 22) Il conclut notamment que la solution passe par une structure autonome de gestion, basée sur le concept de gestion intégrée :

Le développement de la cohésion requise pour contrebalancer la fragmentation actuelle de la gestion passe par la concrétisation d'une vision intégrée de la gestion de l'eau à Montréal. Et cette gestion intégrée ne peut se concrétiser qu'en créant une structure autonome chargée de gérer le plus grand nombre possible des constituantes de la ressources eau (alimentation, traitement, distribution, consommation et drainage jusqu'à l'interception par la CUM). (Ville de Montréal, 1992a: 10)

Les options possibles identifiées par le GTGE sont : un service municipal, une société par-municipale, une société d'économie mixte, l'affermage, la concession, une entité de gestion régionale sous la tutelle de la CUM, ou enfin, une régie inter-municipal.

Le 20 juillet 1992, le GTGE soumet un second rapport. Après analyse des sept options différentes de gestion, il conclut que « seules la société mixte et la concession rencontrent tous les critères majeurs identifiés précédemment. Ce sont également les deux seules options à rencontrer le critère de financement, qui devient le critère discriminant. » Bien que le GTGE spécifie qu'il n'est pas en mesure d'indiquer laquelle de ces deux options serait à recommander et que chacune comporte de nombreuses variantes, il conclut qu'il est « possible de considérer que la société mixte et la concession sont deux options de même nature, dans lesquelles la Ville s'associe avec un partenaire privé qui effectue une mise de fonds initiale, dont il retire les bénéfices par la suite. » (Ville de Montréal, 1992b: 30)

Le GTGE recommande « une démarche exploratoire qui, à terme, pourrait conduire à une entente de partenariat avec une firme spécialisée en matière de gestion des eaux municipales. » La formulation des recommandations repose sur le postulat que l'administration municipale est prête à composer avec le principe d'équité utilisateur-payeur. (Ville de Montréal, 1992b: 33) Le GTGE suggère une démarche en deux étapes.

Premièrement, lancer un appel d’offres sur invitations auprès des firmes spécialisées et portant sur la réalisation d’une étude en deux volets : état de la situation et solutions proposées. Dans les solutions proposées, la firme devra « élaborer et évaluer deux modèles de partenariat pour la gestion des eaux municipales à Montréal, soit une concession et une société mixte dont la Ville est partenaire. » (Ville de Montréal, 1992b: 34) Le GTGE identifie trois firmes qui auraient la « capacité de réaliser une telle étude » : la Lyonnaise des eaux – Dumez, la Société générale des eaux, et la Société d’aménagement urbain et rural (SAUR). « L’invitation à soumettre une proposition devrait être acheminée à chacune de ces sociétés. Il est utile de rappeler que chacune d’elles est reliée à une compagnie canadienne », soit respectivement Janin Construction, John Meunier Inc. et Aquatech. (Ville de Montréal, 1992b: 35)

Deuxièmement, un comité aviseur analysera les résultats de l’étude et s’il y a lieu, « procédera ensuite à un deuxième appel d’offres visant cette fois à identifier le partenaire privé avec lequel une entente de partenariat serait négociée. » Ce comité élaborera le devis d’étude, recommandera le choix d’une firme, étudiera le rapport, et élaborera les bases sur lesquelles la ville devrait négocier. (Ville de Montréal, 1992b: 33) Enfin, le GTGE recommande l’élaboration d’une stratégie de communication « afin de bien expliquer aux citoyens, aux municipalités et aux clients industriels et commerciaux la nature des démarches envisagées, et ce au tout début du processus. » (Ville de Montréal, 1992b: 35)

Le choix de la mise en place d’une société d’économie mixte se précise

Le 12 mars 1993, la Ville demande des précisions au GTGE sur les recommandations de son second rapport. Le GTGE répond à ce mandat le 1^{er} septembre 1993, par un document dans lequel « le directeur du service des travaux publics [René Morency] recommande que le Comité exécutif entérine le principe d’un partenariat entre la Ville de Montréal et un organisme privé pour la gestion de l’eau et du drainage à Montréal [...] ». (Ville de Montréal, 1993: 19) Ce document est alors présenté au comité exécutif de la ville par un groupe de travail restreint composé de fonctionnaires des Travaux publics, des Finances et des Affaires institutionnelles. (Laberge et Noël, 1996c)

Dans l’élaboration de ce document, et « afin d’enrichir sa réflexion, le comité a demandé aux trois firmes déjà associées à la démarche de la Ville de présenter leur vision de ce que pourrait être un partenariat. » Les firmes ayant répondu à cette demande du comité sont : le Groupe Proserco, affilié

à la Société générale des eaux et à John Meunier Inc. ; Janin Entrepreneurs généraux Ltée, affiliée à la Lyonnaise des Eaux-Dumez ; et Aquatech, affiliée aux groupes Saur-Bouygues et SNC-Lavalin. (Ville de Montréal, 1993: 1) Un critère discriminant est ajouté à celui du financement, afin de guider le choix d'un mode de gestion :

Le groupe de travail a conclu que seul un partenariat avec une firme privée pouvait répondre à l'ensemble de ces critères. Les deux critères discriminants sont évidemment le financement des travaux et les activités de recherche et de développement nécessaires à la mise en place de techniques modernes d'entretien et de réhabilitation des infrastructures. (Ville de Montréal, 1993: 2)

Le GTGE suggère que l'association avec une entreprise privée se fasse le plus rapidement possible afin d'éviter de « repousser les investissements au-delà du seuil critique de détérioration qui se manifesterà à plus ou moins brève échéance, ce qui occasionnerait des inconvénients d'importance » et afin d'augmenter « la pertinence et l'efficacité des travaux d'entretien majeur et mineur. » (Ville de Montréal, 1993: i)

Bien que l'option de concession ne soit pas totalement écartée, le GTGE précise davantage l'option d'une société d'économie mixte. Dans ce scénario, Montréal garderait le contrôle effectif de la société en disposant d'une majorité des actions avec droit de vote, « tout en se dégageant de la responsabilité financière des investissements et de l'exploitation. » (Ville de Montréal, 1993: ii) La Ville devrait également créer un Bureau de surveillance de l'eau rattaché au Comité exécutif et au Conseil de ville. (Ville de Montréal, 1993: iv) Le GTGE recommande la réalisation d'un devis technique et d'un devis financier « sur le conseil de deux experts d'envergure internationale. » (Ville de Montréal, 1993: iii)

Le GTGE recommande aussi une démarche de communication publique qui devrait se faire dans le cadre de l'information et non de la consultation : « il est important de souligner ici que, si la décision d'une gestion en partenariat est prise, la démarche de communication auprès de la population doit rester dans le cadre de l'information et non pas de la consultation. Les motifs de la décision devront être clairement établis. » (Ville de Montréal, 1993: iii et 11) Le groupe de travail ne manifeste aucune autre inquiétude relative aux réactions syndicales, citoyennes ou autres, dans le cas de la mise en place d'un partenariat.

À la séance du 22 décembre 1993, « le Comité exécutif mandatait le Service des travaux publics, en collaboration avec le Service des finances et le Secrétariat général (DE9300326) de préparer les termes de références des études nécessaires avant d'engager toute démarche d'appel d'offres en vue d'identifier un éventuel partenaire. » (Ville de Montréal, 1994b: 1) Le devis d'étude et une estimation des coûts devaient être présentés au Comité exécutif en mars 1994. (Ville de Montréal, 1996a: 2)

Le 4 mars 1994, le Secrétaire général approuve la recommandation du Service des travaux publics « de s'adjoindre les services de la firme KPMG Poissant, Thibault, Peat Marwick Thorne pour réaliser la production des termes de référence » selon les recommandations du 22 décembre 1993. (Ville de Montréal, 1994b: 1) Le 11 mai 1994, le Service des travaux publics demande un accord de principe de la démarche proposée ainsi que l'autorisation de préparer des dossiers « pour les études organisationnelles, économiques et financières selon les termes de référence de l'étude de KPMG. » Il suggère que les trois études soient « produites sous un même volet et sous un même appel de proposition » pour un coût estimé de 350 000 \$. » (Ville de Montréal, 1994b: 2)

Le Service des travaux publics demande la collaboration du Module des affaires civiles au Secrétariat général et du Service des affaires institutionnelles « afin de vérifier les impacts légaux et ceux sur les relations de travail tout au long de la démarche. » Au cours des phases subséquentes, des consultants pourraient réaliser des études évaluées à 100 000 \$ pour les aspects légaux et les relations de travail et à 65 000 \$ pour un plan de communication. « Les résultats de ces études seront soumis au Comité exécutif afin de lui permettre de prendre une décision éclairée avant de s'engager dans la deuxième phase du projet, soit celle d'identifier un partenaire éventuel. » Au début de cette deuxième phase, il y aurait lieu d'effectuer une étude détaillée de la démarche (120 000 \$) et de la tarification (125 000 \$). (Ville de Montréal, 1994b: 2)

Même si la démarche se poursuit vers un partenariat, les obstacles légaux et ceux liés aux relations de travail apparaissent pour la première fois comme une réelle préoccupation. Le 30 mai 1994, le directeur du Service des travaux public recommande de :

1. Conserver le principe de trois grandes phases de réalisation pour le projet de PPP pour la gestion de l'eau : une analyse approfondie des options possibles, une phase préparatoire en fonction de l'option choisie et une phase de réalisation et d'intégration de l'option retenue ;

2. Autoriser le service des travaux publics à préparer le dossier d'appel d'offres pour les études organisationnelles, économiques, et financières¹³ réunies sous un même volet et selon les termes de référence produits par la firme KPMG Poissant Thibault – Peat Marwick Thorne ;
3. Mandater le service des finances afin qu'il trouve les fonds nécessaires pour effectuer les études de ce volet évaluées à 350 000 \$;
4. Mandater le module des affaires civiles du secrétariat général et le service des affaires institutionnelles de vérifier et valider les impacts légaux et ceux sur les relations de travail tout au long de la démarche ;
5. Mandater le module des communications du service des affaires institutionnelles de préparer le plan de communication nécessaire à cette étape du projet. (Ville de Montréal, 1994a)

Ces recommandations n'ont « pas fait l'objet d'une décision du Comité exécutif de la Ville et l'étude n'a pas été, jusqu'à ce jour [22 mai 1996], réalisée. » (Ville de Montréal, 1996a: 2)

Nouveau contexte et politisation de la question

L'élection de Pierre Bourque en novembre 1994 à la mairie de Montréal vient modifier considérablement le contexte. Le 13 décembre 1995, le maire Bourque annonce la rénovation de la ville et la création de PPP, notamment dans le secteur de l'eau, lors d'un discours à la chambre de commerce. Il salue à cette occasion « l'ouverture très claire manifestée par le ministre des Affaires municipales de l'époque, Guy Chevrette. » (Le Devoir, 1997)

Aucun élu politique n'est alors porteur du dossier des PPP. Seul le service des finances s'y implique, notamment en développant des relations avec la Générale des Eaux et la Lyonnaise des Eaux. Un problème politique a alors commencé à se poser ; on se demande d'où vient l'idée des PPP dans le secteur de l'eau et où la ville souhaite aller avec ce projet. Le dossier était « hyper mal parti ». Certains affirment que les prémisses qui avaient amené l'administration Doré à examiner la privatisation de l'eau ont changé. Au début des années 1990, les entreprises intéressées auraient pu bénéficier d'un amortissement fiscal dont elles ne peuvent plus se prévaloir, et la baisse des taux d'intérêt permet maintenant à la Ville d'emprunter à de meilleures conditions. (Francoeur, 1996)

Au début de 1996, le comité exécutif de Montréal crée un comité interservices sur le partenariat, qu'il finance à hauteur de deux millions de dollars, et qui évaluera les différentes activités municipales susceptibles de privatisation totale ou partielle. Dans le secteur de l'eau, ce comité reprend donc les travaux du groupe de travail sur la gestion de l'eau (GTGE), mis en veille depuis 1994. Ce comité, présidé par Serge Pourreaux, du Service des finances, regroupe huit hauts fonctionnaires : André

¹³ Il est inévitable d'établir un parallèle entre ces recommandations et les trois études organisationnelle, technique et financière qui seront réalisées au début des années 2000.

Aubin (travaux publics), Michel Brosseau (négociateur de la Ville), Line Charest, Marcel Chouinard et Robert Juneau (finances), Yves Provost (approvisionnement) et Richard Verdon (contentieux). Jean Des-Trois-Maisons, responsable du personnel, et Roger Galipeau, des finances, assistent aussi aux séances. (Francoeur, 1996; Laberge, 1996)

La gestion du maire Bourque est cependant contestée : « le maire a vite trempé dans la controverse. Beaucoup de ses anciens proches conseillers l'ont déserté. On lui reproche de tout vouloir contrôler, de manquer de transparence, et la presse a souvent tiré à boulets rouges sur son style de gestion de la ville. » (Radio Canada, 2007) Ainsi, le 13 février 1996, invoquant son approche « centralisatrice » et « autocratique », le secrétaire du comité exécutif de Vision Montréal, Jean Roy, annonce sa démission. La privatisation éventuelle des services municipaux, dont la gestion de l'eau potable, est l'un des gestes inacceptable de l'administration municipale selon lui. (Myles, 1996)

Le même mois, Sammy Forcillo, responsable des finances et bras droit du maire, affirme que l'important est de diminuer les dépenses et les taxes pour attirer investisseurs et résidents dans la métropole. « Outre la compression des dépenses, restent donc la privatisation de services municipaux ou la formule du partage de risques avec un partenaire privé ou public. » Même si le maire Bourque « reste ambigu » et que « les informations filtrent au compte-gouttes », la presse relate que « ce n'est plus un secret pour personne que le dossier de la privatisation du réseau d'aqueduc a une bonne longueur d'avance sur les autres. » (Laberge et Noël, 1996c) Un clivage semble apparaître au sein même du parti sur cette question.

Le 22 mai 1996, suite à la demande de la Ville d'identifier des sujets potentiels de partenariat, « le Service du génie propose qu'une étude détaillée de différentes formes de partenariat soit entreprise comme autre possibilité de gestion de l'eau potable et des eaux usées [...]. » Le Service du génie propose d'étudier une société paramunicipale, une régie inter-municipal (avec ou sans la CUM), une société d'économie mixte (public-privé) et une concession à l'entreprise privée. (Ville de Montréal, 1996a: 14)

Dans son rapport, le Service du génie expose à nouveau la problématique de la gestion des services d'eau, notamment le fait que « seul l'auscultation du réseau permettra de faire des prévisions plus justes en fonction des besoins réels en investissements. » (Ville de Montréal, 1996a: 11) Le rapport

mentionne également qu'un mandat a été confié à un consultant par le Service des finances afin d'élaborer une méthode comptable « qui tiendra compte de l'ensemble des coûts réels des activités reliées à la gestion des eaux. » (Ville de Montréal, 1996a: 9) Si le Service du génie reprend plusieurs points que le GTGE avait soulignés, il reconnaît également de nombreux obstacles à un partenariat avec le secteur privé, notamment la nécessité de procéder à un référendum. Il soulève ainsi des enjeux que le GTGE n'avait qu'effleurés :

Certains précédents à travers le monde permettent de croire qu'un partenariat dans la gestion de l'eau à Montréal est possible. Il semble toutefois que la privatisation complète de l'ensemble de la propriété des infrastructures et de la gestion des opérations est rare. La raison est qu'elles constituent un patrimoine auquel les populations sont attachées. Les administrations municipales craignent généralement de prendre des décisions qui rendent difficile un retour en arrière. (Ville de Montréal, 1996a: 15)

Le Service du génie observe également que la Ville a assuré durant de nombreuses années « un service de grande qualité ». La population n'ayant pas été confrontée à des problèmes tangibles, « le partenariat dans la gestion peut être mal accueilli. » Il effectue également une mise en garde quant à l'impact de la médiatisation, et affirme que « l'alternative qui sera proposée à la gestion publique de l'eau devra tenir compte de l'ensemble des préoccupations de la population. » Le Service du génie et des Travaux publics, qui compte alors environ 425 employés directement impliqués dans la gestion de l'eau, reconnaît également que « la Ville risque une coalition majeure des employés contre tout projet de privatisation de l'eau. » (Ville de Montréal, 1996a: 15-16)

Les recommandations du Service du génie vont davantage dans le sens de la collecte d'information que dans celui de la constitution immédiate d'un partenariat. On suggère ainsi d'allouer les budgets suivants : 750 000 \$ à l'auscultation du réseau ; 150 000 \$ à une étude sur la tarification ; 350 000 \$ à la détermination du type de partenariat à privilégier, des modalités du choix de partenaires et des étapes de la mise en place du nouveau mode de gestion ; et enfin, 60 000 \$ à la production d'une étude comparative entre un certain nombre de villes où le partenariat a été implanté. On recommande également à la Ville de calculer « le coût réel de l'ensemble des activités de l'eau dans le but de créer un fonds particulier pour l'eau », d'étudier les fuites, de former un comité de travail sur l'économie de l'eau, et enfin, de déterminer les impacts des divers modes de partenariats sur le coût de l'eau, les équilibres financiers de la Ville, et les retombées économiques locales. (Ville de Montréal, 1996a: 13 et 18)

À partir de 1996, on élargit donc à nouveau les options à considérer, que le groupe de travail de la gestion de l'eau avait restreint en 1992 à une société d'économie mixte et à une concession. On identifie également des lacunes dans l'information disponible mais nécessaire à une prise de décision, notamment quant à l'état du réseau et au coût de l'eau. On reconnaît de nombreuses contraintes sociales et politiques à la mise en place d'un PPP : notion de patrimoine auquel les populations sont attachées, crainte de non-retour si on va de l'avant, besoin de considérer les préoccupations de la population, opposition des employés à la privatisation... Le Service du génie modifie légèrement les critères de sélection d'un mode de gestion : on ne parle plus d'un centre autonome de gestion, et on ajoute comme critère la diminution des coûts.

À sa demande, le responsable politique des travaux publics Pierre-Yves Melançon obtient du maire la responsabilité du dossier suite à un remaniement au comité exécutif en octobre 1996. (Lévesque, 1996) Il décide de produire un « livre vert » qui met sur la table un certain nombre d'options de gestion en PPP. Sans commander de nouvelles études sur le sujet, il souhaite faire ressortir tout ce qui a déjà été fait au niveau de la ville. L'objectif de la démarche est de rassembler les options proposées ainsi que divers documents techniques, notamment sur l'état des infrastructures et la situation légale et financière. Selon lui, c'était « vraiment une façon intelligente de mener doucement le débat pour arriver à des partenariats public-privé » en établissant des consensus, des barèmes et des critères.

Le 27 mai, le Conseil des relations internationales de Montréal et le Secrétariat international de l'eau organisent une rencontre à la Biosphère sous le thème *La gestion intégrée de l'eau dans le contexte urbain : perspective pour l'an 2000*. Jean-Pierre Bué, directeur de l'eau de la Communauté urbaine de Lyon, était présent, ainsi que le conseiller principal de la Banque mondiale, Jan G. Janssen. Il ressort de cet événement que l'eau est une richesse patrimoniale qui doit être réglementée par l'État. « L'entreprise privée, par contre, peut, dans certaines circonstances, et de diverses manières, être utilement appelée à participer à la gestion de cette ressource ; mais il faut, pour cela, exercer la plus grande prudence et se méfier des idéologies - de droite ou de gauche. » Les participants signalent le danger de parler de privatisation. (Bonhomme, 1996) À partir de cette époque, on voit en effet apparaître de nouvelles expressions : affermage, gestion déléguée, impartition, partenariat...

Pierre-Yves Melançon est bien conscient des contraintes soulevées récemment par le Service du génie. Notamment, les questions liées au contrôle de la qualité de l'eau et à la tarification auraient nécessité la mise en place d'un organisme public indépendant ; la problématique des investissements et des infrastructures était loin d'être résolue ; et de nombreux obstacles juridiques empêchaient la Ville de procéder à un partenariat sans référendum sur la question.

En novembre 1996, un groupe de travail au sein du parti du maire, Vision Montréal, affirme dans un document qui sera rendu public en février 1997 que l'administration municipale n'a pas le mandat de conclure une entente de partenariat avec des entreprises privées dans des secteurs vitaux. Le parti est divisé, et Marc-André Roche, l'un des auteurs, en démissionne. (Noël, 1997a)

Lorsqu'en décembre 1996 la Ville publie son *Livre Vert* sur la gestion de l'eau, quelques jours avant Noël, les élus se demandent toujours « comment on pourrait gérer une plus grande intervention du privé dans la gestion de l'eau », sans toutefois « tomber dans la privatisation » comme en France et au Royaume Uni. Le *Livre Vert* est un document synthèse de seulement 34 pages très aérées qui a cependant le mérite d'avoir assemblé en des centaines de pages d'annexes toute la documentation disponible à l'époque sur les aspects techniques, financiers et juridiques de la gestion de l'eau, ainsi que les nombreux rapports élaborés sous l'administration Doré.

Dans le *Livre Vert*, la Ville :

[...] croit qu'il est temps d'envisager une rationalisation de la gestion de l'eau et ce, à toutes ses étapes : production, traitement, distribution et consommation. [...] Les décisions à prendre en cette matière sont d'une très grande importance et leurs conséquences peuvent aller bien au-delà des considérations financières. C'est pourquoi la Ville de Montréal entend effectuer ses choix en associant et en consultant les Montréalais. (Ville de Montréal, 1996b: 5)

Le *Livre Vert* remet toutes les options sur la table, affirme la volonté de la ville de consulter la population, et redéfinit complètement les critères de choix d'un mode de gestion. Sa publication a permis de faire ressortir que « Doré était pas mal plus avancé dans la privatisation que nous on l'était. » Afin de donner suite au *Livre Vert*, l'idée est alors d'aller en consultations publiques. Dans un contexte où le maire Bourque a « un passif politique un peu délicat sur la question de la consultation publique », notamment suite à la diminution du rôle de l'Office de consultation publique, le

responsable des travaux publics de l'époque approche le Secrétariat international de l'eau, basé à Montréal et dirigé par Raymond Jost. La démarche pourrait se faire sur la base d'une consultation publique orchestrée par un organisme indépendant. La consultation aurait lieu en 1997, et rien ne serait fait avant les prochaines élections, en 1998.

Alors que les démarches de l'administration Doré ont été tenues loin des médias, celles de l'administration Bourque sont très médiatisées, et donc contestées sur la place publique par de nombreux groupes d'intérêts : le débat public éclate. En janvier 1997, le ministre des Affaires municipales Rémy Trudel oblige Pierre Bourque à décréter un moratoire sur tous les projets de partenariats dans le secteur de l'eau. Ceci met fin à toute démarche consultative sur la gestion de l'eau à Montréal. Le *Livre Vert* est alors mis sur la tablette. La section suivante présentera quelques éléments du débat public sur la gestion de l'eau au Québec.

Le débat public sur la gestion de l'eau éclate au Québec

À partir de 1995, la question de la gestion des services d'eau montréalais est de plus en plus médiatisée. De nombreux groupes d'intérêts se font alors entendre sur la place publique. Après le moratoire sur les projets de PPP, le 26 février 1997, une réflexion beaucoup plus large sur la gestion des ressources en eau s'amorce au Québec, déclenchée notamment par la discussion entourant la *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*. Ce débat mènera au déroulement de audiences publiques du BAPE (1998-2000) et à la publication de la *Politique nationale de l'eau* (2002). C'est ce que nous verrons dans cette section.

Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal

L'avant projet de loi avait été introduit par le ministre des Affaires municipales Guy Chevrette à l'automne 1995. Le projet de loi 63, *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*, est présenté à l'Assemblée nationale du Québec (ANQ) le 13 novembre 1996 par le ministre des Affaires municipales Rémy Trudel et entrera en vigueur le 19 juin 1997. (ANQ, 1996) Les audiences publiques se déroulent quant à elles en février 1997, durant les jours précédant l'annonce du moratoire à Montréal.

Alors que ce projet de loi avait créé de grandes attentes, notamment à Montréal, la loi telle qu'elle est rédigée est rapidement perçue comme extrêmement contraignante tant par les municipalités, qui craignent pour leur autonomie face au gouvernement provincial, que par le secteur privé, qui ne veut pas prendre le risque d'une instabilité politique causée par la présence d'élus municipaux au conseil d'administration d'une éventuelle société d'économie mixte. Selon les représentants de la Ville de Montréal aux audiences publiques du 18 février 1997, l'ampleur du contrôle ministériel aurait déjà contribué à désintéresser certains investisseurs privés potentiels.

D'autre part, un problème se pose quant à la forme de PSP proposée. La Ville de Montréal et l'UMQ sont d'avis que si le projet de loi vise à « prescrire un modèle unique et rigide de partenariat », il serait alors préférable « que le gouvernement retire ce projet de loi et poursuive plutôt sa réflexion tout en continuant d'autoriser la réalisation de projets ad hoc. » (ANQ & CPAT, 1997a) L'UMQ soulève également la possibilité « d'élargir le concept de société d'économie mixte et d'enrichir les possibilités de partenariats accessibles aux municipalités. L'une de ces formules est celle de la concession à long terme. Nous, de l'UMQ, croyons qu'il est temps d'agir en ce sens [...] » (ANQ & CPAT, 1997b)

Cette position est à nouveau exprimée par Jean Therrien, responsable du dossier des PPP à l'UMQ, lors de la séance publique du BAPE du 17 juin 1999, dans le cadre de la consultation sur la gestion de l'eau au Québec. L'UMQ, qui appuyait pourtant le projet de loi 63, trouve sa rédaction « très tatillonne et très contraignante pour les municipalités et les partenaires privés qui auraient souhaité se doter d'un tel instrument. » (BAPE, 1999: 9) Le gouvernement peut notamment obliger la société à lui fournir tout renseignement sur ses activités. « Il y avait comme là une méfiance à l'égard même de son propre projet de loi de la part du gouvernement. » (BAPE, 1999: 10) M. Therrien note d'ailleurs que depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*, aucune municipalité ne s'en est prévalu.

Il semble que la prudence du législateur soit liée au projet de société d'économie mixte dans le secteur des services d'eau à Montréal, comme le laisse entendre Rémy Trudel lors de l'audience publique avec la Ville de Montréal :

À l'égard de bien des secteurs d'activité à la ville de Montréal, au moment où nous avons étudié l'avant-projet de loi, j'avais moi-même indiqué que, par exemple à l'égard de l'eau potable ou du traitement des eaux usées, il fallait avoir une grande

prudence, une très grande prudence avant [...] d'introduire la possibilité de partager avec le secteur privé [...]. Et voilà pourquoi la sévérité du cadre du projet de loi indique bien la volonté du gouvernement de garder sous le contrôle public la production et la livraison des services publics municipaux en ce qui nous regarde ici. (ANQ & CPAT, 1997a)

Enfin, la loi est modifiée afin d'exclure totalement les services d'eau de son champ d'application, suite à un amendement proposé par Rémy Trudel le 10 juin 1997 : « Nous avons proposé dans le projet de loi, légalement, l'eau potable et le traitement des eaux usées. Aujourd'hui, nous présentons un amendement qui vise à exclure, donc, l'alimentation en eau potable et l'assainissement des eaux, le traitement des eaux usées. » (ANQ & CPAT, 1997c)

Le libellé de l'article 2 de la loi se lit donc comme suit :

Tout organisme municipal ou tout ensemble formé exclusivement d'organismes municipaux peut, conformément à la présente loi, être l'un des fondateurs d'une société d'économie mixte.

La compétence exercée par une telle société peut être l'une de celles qu'exerce l'organisme municipal, à l'exception de sa compétence en matière d'alimentation en eau potable, d'assainissement des eaux, de police ou de sécurité-incendie et de toute compétence dont l'exercice lui a été délégué temporairement autrement qu'en vertu d'une entente conclue avec le gouvernement dans le cadre d'une expérience-pilote. (ANQ, 1997: 4627)

L'UMQ reproche cette exclusion de l'eau et de l'assainissement, puisque « c'était peut-être les deux secteurs les plus propices au développement de SEM. » (BAPE, 1999: 10) Selon les intervenants rencontrés au MAMR à l'été 2007, cette exclusion est une répercussion de la vive réaction suscitée par le débat sur la privatisation des services d'eau. « Tout le monde avait un petit peu la crainte qu'à Montréal des grands groupes viennent prendre l'eau [...], faire de l'argent avec ça. »

Selon un retraité du secteur, cette loi avait créé « une attente de tout le monde vis-à-vis d'une solution miracle. » Or, ce « rêve bureaucratique, » qui visait à réunir le meilleur des deux mondes (public et privé), s'est révélé difficile à réaliser.

Divers acteurs alimentent le débat

Eau Secours et la Coalition pour un débat public sur la gestion de l'eau

Au cours de l'année 1996, des citoyens préoccupés par la possibilité pour Montréal de privatiser les services d'eau se rassemblent. De nombreux autres « dossiers chauds » liés à la gestion de l'eau seront mis sur la table, notamment les redevances sur l'embouteillage de l'eau et l'exportation en vrac de l'eau du Québec vers le Moyen Orient, proposée par l'homme d'affaires Jean Coutu lors du Sommet sur l'économie et l'emploi en octobre 1996. De plus en plus de personnes s'inquiètent de la marchandisation, la commercialisation et la privatisation de l'eau.

La *Coalition pour un débat public sur la gestion de l'eau* est officiellement lancée à l'UQAM le 24 janvier 1997, un mois après la publication du *Livre Vert*. Cette coalition est formée par le Rassemblement des citoyens de Montréal (RCM), présidé par André Lavallé, la Coalition démocratique-Montréal écologique (CDME), et le Syndicat des cols blancs de la Ville, présidé par Georges Bazinet. (Thibodeau, 1997) Selon un intervenant rencontré, la Coalition pour un débat public sur la gestion de l'eau a « tout fait pour couillonner le débat public », notamment en excluant les représentants de la Ville lors d'un débat organisé au biodôme et où le directeur des travaux publics, qui s'y était rendu sans invitation, s'est fait huer.

Eau secours ! La coalition québécoise pour une gestion responsable de l'eau est elle aussi créée en 1997 par Louise Vandelac, André Bouthillier, Hélène Pedneault et André Lavallée. Ce dernier, qui était membre du comité exécutif de la Ville au moment où Doré pensait à la privatisation, dénonce le *Livre Vert* et les audiences publiques annoncées sur la question durant la première semaine de janvier 1997. (Thibodeau, 1997)

Ces organisations ont vite rallié à leur cause de nombreux artistes et autres personnalités publiques dont Pierre Jasmin, Sylvain Lelièvre, Richard Séguin, Sylvie Tremblay, Riccardo Petrella, Frédéric Back, Marc Favreau et Gilles Vigneault. Ceci a permis à l'organisme d'accroître sa visibilité médiatique et sa crédibilité auprès du public québécois.

Le débat prend une ampleur qui dépasse les élus municipaux et la seule question de la privatisation des services d'eau. Ceci est bien illustré par l'introduction du rapport du BAPE sur la gestion de l'eau au Québec :

Trois sujets ont constamment retenu l'attention des participants et des médias au point que beaucoup estiment qu'il s'agissait là de l'objet réel de la consultation. Il s'agit de l'exportation massive d'eau douce, de l'exploitation de l'eau souterraine principalement à des fins commerciales, et de la privatisation des services municipaux d'eau. (BAPE, 2000: 1)

Le mouvement syndical et les employés municipaux

De nombreuses organisations syndicales commandent une étude à l'UQAM¹⁴, qui produit deux rapports contre la privatisation, l'un en octobre 1996 et l'autre en mars 1997. (Lauzon, Patenaude, et Poirier, 1996, 1997)

En février 1996, le président du Syndicat des professionnels municipaux de Montréal, Michel Vézina, se dit inquiet du « vent de privatisation ». (Noël, 1996) Le 21 octobre 1996, les ingénieurs de la Ville de Montréal et de la Communauté urbaine de Montréal font part de leurs craintes au ministre Rémy Trudel. Selon eux, la rationalisation des effectifs menace le maintien de l'expertise en eau dans le domaine public montréalais.

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. (SIPVMCUM, 2001: 6)

Le 22 avril 1997, un colloque syndical sur la privatisation se tient à Longueuil. Les syndicats craignent une détérioration des conditions de travail et préparent un plan d'action. Outre le président de la CSN, Gérald Larose, Dany Fougères, de l'Institut national de recherche scientifique (INRS), est également présent. (M. Gagnon, 1997)

¹⁴ Les organisations ayant demandé ce rapport sont : le syndicat des cols bleus de la Ville de Montréal et de la CUM (SCFP, section locale 301, FTQ-CTC), le syndicat des fonctionnaires municipaux de Montréal et de la CUM (SCFP, section locale 429, FTQ-CTC), le syndicat professionnel des ingénieurs de la Ville de Montréal et de la Communauté urbaine de Montréal, le syndicat des professionnelles et professionnels municipaux de Montréal, l'Association professionnelle des arpenteurs-géomètres de la Ville de Montréal, l'Association des pompiers de Montréal, l'Association des chimistes professionnels de la Ville de Montréal et de la CUM, le syndicat des architectes de la Ville de Montréal et de la CUM (SEPB-57, FTQ-CTC), les procureurs de la Cour municipale (SEPB-57, FTQ-CTC), les notaires de la Ville (SEPB-57, FTQ-CTC), et l'Association des avocats des affaires civiles de la Ville de Montréal (SEPB-57, FTQ-CTC).

Selon Yves Cossette, vice-président de l'Association des ingénieurs municipaux du Québec (AIMQ), les ingénieurs municipaux n'ont pas tous les outils nécessaires pour bien gérer l'eau. Même si l'entreprise privée peut apporter un support technique intéressant, la gestion municipale pourrait s'améliorer avec plus de moyens. (S. Gagné, 1997)

Dans son rapport de 2000, le BAPE signale que « Le milieu syndical, les groupes de base et les associations de défense des consommateurs se sont opposés carrément à la privatisation, y compris dans la gestion, ainsi qu'à la tarification domestique au volume d'eau consommée. » (BAPE, 2000: 24)

Les groupes de recherche

De nombreux chercheurs et groupes de recherche contribuent au débat. En voici quelques exemples.

La Chaire industrielle en eau potable de l'École polytechnique de Montréal

Inaugurée en 1992, la Chaire industrielle regroupe des représentants de la ville de Montréal, de la ville de Laval, du groupe John Meunier, de la compagnie Générale des eaux, et de la firme de génie-conseil Vallée Lefebvre et associés. Il s'agit donc d'une « société d'économie mixte sans but lucratif » du monde académique, selon Michèle Prévost, titulaire de la Chaire. (ANQ & CPAE, 1997) La ville de Montréal étant le principal partenaire industriel de la Chaire, Michèle Prévost est impliquée dans le débat. Lors des audiences publiques de la *Loi sur les sociétés mixtes dans le secteur municipal*, le 11 février 1997, elle dit que :

Ce qui ressort de ça, c'est que, finalement, la population est très braquée contre la moindre possibilité de société mixte ou même de partenariat quelconque avec le privé et c'est peut-être à cause d'un manque d'information et surtout, aussi, du fait qu'on constate que les normes ne sont peut-être pas là pour garantir qu'un autre type d'organisme livrerait la même qualité d'eau potable au public. (ANQ & CPAE, 1997)

Effectivement, selon elle, la réglementation, datant de 1984, « n'est pas suffisante pour garantir un risque minimum à la santé publique. » De nombreuses municipalités surpassent heureusement les normes, mais « on se demande sérieusement si on ne met pas la charrue avant les bœufs en parlant de partenariat, alors qu'il n'y a pas d'objectif de qualité qui sont définis clairement dans la réglementation. » (ANQ & CPAE, 1997)

Selon elle, le ministère de l'Environnement et de la Faune devrait modifier son approche et fixer des obligations de résultats plutôt que de moyens : « si on veut être innovateurs, si on veut changer, si on veut que ça ne coûte pas cher, il faut viser la qualité en laissant l'innovation technologique prendre sa place. »

Le Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines (CERIU)

Le CERIU est né de la volonté d'un groupe de personnes issues du Service des travaux publics de la Ville de Montréal, qui pense dès la fin des années 1980 à créer un centre de recherche portant spécifiquement sur la réhabilitation des infrastructures urbaines. De nombreux acteurs publics et privés se mobilisent lors du colloque « *La réhabilitation des infrastructures urbaines : un partenariat technologique* », organisé par le Centre International des Grands Projets, le Conseil national de recherches du Canada et la Ville de Montréal en mai 1991. Par la suite, en 1992, une étude du consortium Innovitech-SNC-Pluram sur le développement technologique en matière de réhabilitation des infrastructures urbaines recommande la création d'un centre d'expertise et de recherche sur la question, menant à la création du CERIU le 31 mars 1994. Montréal lui commande notamment une étude visant à estimer les coûts de la gestion de l'eau en décembre 1997. (S. Gagné, 1997)

L'Institut national de recherche scientifique (INRS)

La Commission sur la gestion de l'eau du BAPE fait référence à deux études de l'INRS, l'une de l'INRS-Eau et l'autre de l'INRS-Urbanisation. (BAPE, 2000: 91-95) En février 1996, les chercheurs Pierre J. Hamel et Alain Sterck de l'INRS-Urbanisation remettent un mémoire à la commission parlementaire sur l'avant-projet de loi sur les sociétés d'économie mixte. (Hamel et Sterck, 1996) Même si les études de l'INRS sur l'état des infrastructures au Québec excluent la Ville de Montréal, « *qui a fait l'objet d'études particulières et constitue un cas à part,* » (BAPE, 2000: 96) Pierre J. Hamel est très présent lors des débats.

Le Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO)

En décembre 1996, les chercheurs Marcel Boyer et Michel Patry publient une série d'articles favorables à l'impartition de la gestion de l'eau dans *La Presse*. (Boyer et Patry, 1996b, 1996c, 1996a) Marcel Boyer est alors professeur au Département de sciences économiques de l'Université de Montréal, titulaire à la Chaire Jarislowsky de l'École polytechnique de Montréal, et vice président-

directeur scientifique du CIRANO. Michel Patry est quant à lui directeur de la recherche à HEC Montréal et au CIRANO. Les chercheurs concluent leur analyse ainsi :

Nous pensons qu'une réflexion sur l'impartition du traitement de l'eau mène inévitablement à une analyse du rôle et des compétences d'une administration municipale. Nous avons de plus avancé que les modèles d'impartition sont nombreux et se distinguent notamment par l'importance de la délégation des responsabilités confiées au secteur privé. De plus, nous croyons qu'un contrat d'impartition bien conçu s'adapte aux circonstances particulières d'une ville, incite l'impartiteur à être efficace et permet de transférer les gains d'efficacité aux citoyens. (Boyer et Patry, 1996a)

En 1997, le comité exécutif de la Ville de Montréal autorise le versement de 128 448 \$ au CIRANO pour faire des enquêtes sur les PPP. Le 9 mai, trois décisions autorisent des dépenses totalisant une contribution de 70 000 \$ de la Ville au CIRANO pour la rédaction d'un livre sur l'impartition, l'analyse des tendances vers l'impartition dans le domaine municipal au Canada, et la préparation d'un questionnaire et d'une enquête sur l'impartition municipale. Le 16 juillet, le comité exécutif autorise une dépense de 28 488 \$ pour le paiement de la cotisation annuelle au CIRANO, ce qui l'oblige à déroger à sa politique de restriction budgétaire. Enfin, le 12 décembre 1997, on autorise une contribution de 30 000 \$ au CIRANO pour la préparation d'une étude sur l'impartition en Grande-Bretagne. (Noël, 1998) En juin 1999, le CIRANO publie son rapport *La gestion déléguée de l'eau : les enjeux*. Suivent *La gestion déléguée de l'eau : les options* en juillet 2001 et *La gestion déléguée de l'eau : gouvernance et rôle des différents intervenants* en août 2001. (Boyer, Patry, et Tremblay, 1999, 2001a, 2001b)

Les médias

Selon un ancien membre du comité exécutif, « le débat était mort-né » puisque les groupes d'intérêts et les médias « pirataient tout et déformaient tous les faits. » La démarche du *Livre Vert* et les projets de consultation publique visaient à créer un dialogue avec la population. Une consultation publique aurait peut-être permis en effet d'éclairer les choses, mais elle n'a jamais eu lieu. Encore aujourd'hui, il n'est pas certain, selon lui, qu'on soit capable de « reprendre un débat intelligent sur la gestion de l'eau à Montréal ou au Québec ». Si le débat revenait sur la table, il faudrait que ce soit de manière « intelligente et préparée », ce qui n'était visiblement pas le cas dans les années 1990.

En mai 1996, le Service du génie avertissait déjà la Ville quant à l'influence des médias sur l'opinion publique :

La population a été exposée au cours des dernières semaines – avant l'annonce de tout projet municipal – à des articles des médias écrits et à des émissions radiophoniques et télévisées non favorables à la privatisation de l'eau. L'influence médiatique sur la population ne doit pas être négligée. La population peut ainsi ne pas être disposée à accepter la concession des infrastructures qui sont considérées comme partie intégrante du patrimoine collectif. (Ville de Montréal, 1996a: 15-16)

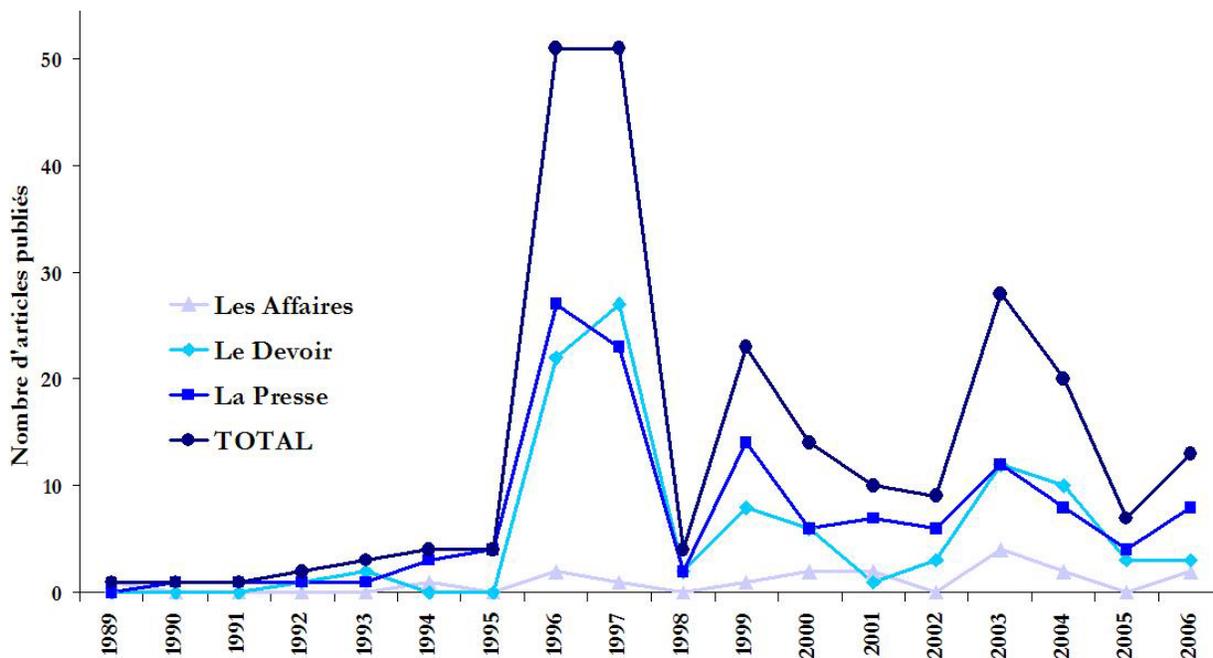
Durant les mois qui suivent, les médias laissent entendre que la Ville ne donne pas toute l'information au public : « Qu'est-ce qu'on attend pour ouvrir les livres et le débat ? » (Sansfaçon, 1996) En décembre, *La Presse* publie les articles du CIRANO, mais réagit ensuite assez négativement à la publication du *Livre Vert*, notamment dans son éditorial du 9 janvier 1997 :

La principale utilité du document aura été de confirmer que, dans le dossier de l'eau comme ailleurs, l'administration Bourque n'a fait que patauger de façon incohérente. Le document a été annoncé dans la panique, à un moment où le dossier de l'eau faisait trop de vagues. Ce n'était pas une démarche de réflexion, mais une opération de contrôle de dommages. Et le fascicule qui résulte de cette cogitation précipitée n'est pas assez consistant pour alimenter un débat public. (Gruda, 1997)

Quelques mois plus tard, en décembre 1997, *Le Devoir* publie un cahier spécial pour faire le point sur la privatisation des services d'eau avant le Symposium sur la gestion de l'eau. (S. Gagné, 1997) Le Symposium, organisé par l'INRS-Eau, se déroule au Palais des congrès de Montréal du 10 au 12 décembre. (Harvey, 1997)

Ce graphique illustre sommairement l'ampleur que prend la présence dans les médias de la gestion des services d'eau montréalais à partir de 1995, alors qu'on en parlait très peu durant les années précédentes.

Figure 7 – « Gestion de l'eau » dans la presse écrite au Québec de 1989 à 2006



Source : Articles recensés dans la banque de données Eureka en avril 2007.

Nous n'avons pas recensé les articles du *Journal de Montréal* puisqu'ils ne sont pas répertoriés dans Eureka.

Le seul mot clé utilisé est « gestion de l'eau, » il ne s'agit donc pas d'une revue de presse exhaustive.

Les articles ne portant pas sur les services d'eau municipaux n'ont pas été considérés.

Les firmes québécoises et étrangères

Étant donné leur faible expérience dans la gestion de l'eau, la place relative des firmes québécoises dans les réorganisations possibles a souvent fait l'objet de préoccupations de différents acteurs. Dans son rapport du 1^{er} septembre 1993, le groupe de travail sur la gestion de l'eau affirme que : « L'adaptation des techniques de réhabilitation couramment en usage en Europe et au Japon au contexte nord-américain permettra à l'industrie locale du génie-conseil et de la construction de développer une expertise qui pourra être exportée ailleurs au Canada et aux États-Unis. » (Ville de Montréal, 1993: 13) Cette idée de la possibilité pour les firmes québécoises d'acquérir une expertise pouvant être exportée ne fait toutefois pas l'unanimité. Selon un retraité du secteur, la situation actuelle est idéale pour les firmes québécoises de génie-conseil. Elles obtiennent en effet régulièrement de gros contrats pour la Ville de Montréal, le plus souvent en consortium. Selon lui, elles auraient même misé sur la ferveur anti-privatisation de la fin des années 1990 pour faire valoir qu'elles pouvaient en quelque sorte « sauver la ville », tant d'un point de vue technique que politique. Ceci leur aurait alors permis d'éloigner la concurrence étrangère du marché québécois et d'ainsi

s'assurer de nombreux contrats pour les années à venir. Du même coup, les élus mettaient ce très sensible débat de côté en maintenant une exploitation municipale.

De nombreuses entreprises manifestent un intérêt pour la gestion des services d'eau montréalais :

Au total, une quinzaine de compagnies ont manifesté leur intérêt à gérer l'eau : des multinationales françaises (Lyonnaise et Générale des Eaux), des firmes d'ingénieurs (SNC/Lavalin, Tecsalt), des firmes de courtage et des filiales de banques (Nationale, Royale, de Montréal, de Nouvelle-Écosse, Merrill Lynch, Shroders, Midland Walwyn, Hambros, Caisse de dépôt), ainsi que Gaz Métropolitain et Les Constructions du Saint-Laurent. (Noël, 1997b)

Les firmes québécoises et étrangères du secteur de l'eau sont liées de différentes façons, à travers des partenariats ou des filiales. En voici quelques exemples.

La Société d'aménagement urbain et rural (SAUR), en partenariat avec SNC-Lavalin, ont créé Aquatech en 1981. En 1996, Aquatech gère le traitement des eaux usées et la filtration de l'eau potable d'une quarantaine de municipalités du Québec, dont le centre d'épuration régional de la Rive-Sud de Montréal, à Longueuil. À l'automne 1995, Yvon Lamarre, ancien président du comité exécutif de la Ville de Montréal sous l'administration de Jean Drapeau, se joint à SNC-Lavalin. Il a la responsabilité spécifique des dossiers relatifs à la Ville de Montréal, dont la gestion de l'eau. (Laberge et Noël, 1996d) En décembre 1996, mois de la publication du Livre Vert, SNC-Lavalin vend à SAUR Canada les parts qu'elle détenait dans Aquatech. (La Presse, 1996)

En février 1996, la Compagnie Générale des eaux (CGE)¹⁵ se trouve un représentant au Canada, soit Yves Séguin, ancien ministre du Revenu du Québec, qui vient de remettre un mémoire à la Ville de Montréal sur la gestion de l'eau. La CGE propose une société d'économie mixte, la « Montréal Inc. », qui serait « détenue à 51 % par la ville et à 49 % par un consortium privé, majoritairement canadien et retenu par appel d'offres. » La CGE, associée à Power Corporation, se cherche un troisième

¹⁵ La Compagnie générale des eaux (CGE) est créée en France en 1853. En 1998, la CGE devient Vivendi et rétrocède son nom original à sa filiale spécialisée, afin de mieux refléter l'existence de deux pôles : communication et environnement. En 1999, Vivendi crée une division Vivendi Environnement, qui regroupe l'ensemble des services à l'environnement, dont Vivendi Water (Veolia Eau). Vivendi Environnement prend son indépendance en 2002, après le désengagement progressif de Vivendi Universal de son capital jusqu'au niveau de 20,4 %. Le groupe change de nom le 30 avril 2003 et devient Veolia Environnement. Le groupe a toujours quatre divisions : eau, propreté, services énergétiques et transport. Aujourd'hui, Veolia Eau représente 35 % du chiffre d'affaires de Veolia Environnement. (Veolia Environnement, 2007)

partenaire. La CGE favorise un contrat à long terme de 20 à 30 ans. Au Québec, le chiffre d'affaires de la CGE est de plus de 100 M\$ et elle y compte 3 000 employés. La CGE contrôle le groupe Champlain et l'agence de sécurité Garda ; elle détient 20 % des actions de John Meunier, un fabricant d'équipements pour les usines d'épuration, et traite les eaux usées d'Ottawa. (Laberge et Noël, 1996a)

Janin Inc., une filiale canadienne de la Lyonnaise des eaux¹⁶, a géré la construction de l'usine de filtration Charles J. Des Bailleurs. Elle a également géré la construction du Biodôme, alors que M. Bourque était directeur du Jardin botanique. À l'été 1995, le maire Bourque rencontre Michel François-Poncet, le numéro deux de la Lyonnaise, à Paris. La Lyonnaise commande en 1996 une exposition sur l'histoire des égouts et des aqueducs au musée de la Pointe-à-Callière. (Laberge et Noël, 1996b) La Lyonnaise d'autres filiales au Canada, dont Construction DJL, qui est une association du groupe de construction Désourdy et d'Entreprise Jean Lefebvre (EJL). (Laberge et Noël, 1996b) En mai 1996, le vice-président directeur général de la Lyonnaise des Eaux, Guy de Panafieu, explique au journal *Les Affaires* qu'il n'est pas inspiré par le cadre juridique d'une société d'économie mixte proposé par le gouvernement québécois aux municipalités. Selon lui, ce modèle entraîne une confusion des rôles et empêche les partenaires de donner leur pleine mesure en essayant d'allier gestion publique et privée. (Duhamel, 1996)

Selon les intervenants rencontrés au MAMR, le Québec est un marché très peu concurrentiel dans lequel on retrouve toujours les mêmes firmes de consultants, ainsi que les mêmes personnes. Les grands groupes ont essayé de venir dans les années 1990 mais « se sont plus ou moins fait fermer la porte. »

Afin de répondre aux gros appels d'offres, les firmes québécoises doivent assembler leurs expertises. « Il y a très peu d'entreprises québécoises capables de faire toute la filière de la conception jusqu'à la gestion à long terme y compris le financement. Donc ce qu'ils font c'est qu'ils s'associent. » Les

¹⁶ En 1997, la Lyonnaise des Eaux et Suez fusionnent, créant Suez Lyonnaise des Eaux. En 2001, cette entreprise devient SUEZ, qui lance la marque Ondeo pour ses activités dans l'eau. En 2002, Ondeo, SITA et Degrémont sont regroupées au sein de la branche SUEZ Environnement. En 2005, le Groupe se structure en quatre branches : SUEZ énergie Europe, SUEZ énergie International, SUEZ énergie Services et SUEZ Environnement. SUEZ Environnement représente 26 % des activités du Groupe SUEZ, avec un chiffre d'affaires de 11,4 milliards d'euros en 2006. SUEZ Environnement possède 19 filiales dans le secteur de l'eau, qui représente 33 % de son chiffre d'affaires. Parmi elles : la Lyonnaise des Eaux, Ondeo Industrial Solutions et Degrémont. Depuis 2006, SUEZ planifie sa fusion avec GDF et la mise en bourse d'une partie de son pôle Environnement. (Suez, 2007b; Suez Environnement, 2007)

groupes européens, habitués sur de plus gros marchés, « sont capables eux de prendre la totalité d'un marché, d'un contrat, parce qu'ils ont fait déjà cette intégration chez-eux. »

Les entreprises européennes, qui ont l'avantage de l'expérience dans l'exploitation, sont assez réticentes au modèle de société d'économie mixte qui semblait jusqu'alors l'une des solutions privilégiées par Montréal, et qui aurait pu plaire également aux firmes locales n'ayant pas d'expérience en exploitation.

L'argument selon lequel « des expériences de partenariat s'imposent pour permettre aux firmes québécoises de se situer stratégiquement sur le plan international » sera cependant à nouveau invoqué devant la Commission sur la gestion de l'eau en 1999 (BAPE, 2000: 31), notamment par Pierre J. Hamel de l'INRS. Ce dernier affirme que le fait de confier les services d'eau à des firmes privées permet de répondre aux intérêts des entreprises, pour lesquelles l'opération d'une usine performante constitue une carte de visite sur les marchés étrangers. (Bisson, 1999)

Moratoire sur tous les projets de partenariat

Suite aux pressions des coalitions de syndicats, de groupes environnementaux et d'autres organisations de la société civile, (Bakker, 2007a: 193) « l'annonce de la Ville de Montréal d'abandonner l'idée de s'associer au secteur privé dans la gestion de son aqueduc, abandon imposé par Québec », se confirme et l'administration Bourque adopte un moratoire sur tous ses projets de partenariat le 26 février 1997. (Lévesque, 1997; Noël, 1998) Ceci met fin également à la démarche de consultation publique qui était prévue pour le printemps. Selon un intervenant rencontré, la forte médiatisation a eu raison du ministre des Affaires municipales Rémy Trudel, qui aurait alors convaincu le maire Bourque de laisser tomber le projet.

Le Service du génie observait en mai 1996 que la ville « devra convaincre un ministre qui manifeste, à première vue, des réserves. » (Ville de Montréal, 1996a: 17) Juridiquement, Montréal ne peut s'associer à un partenaire privé pour la gestion de l'ensemble des réseaux d'aqueduc et d'égout sans un référendum ou l'appui du ministère, nécessaires à la modification de sa Charte par une loi privée. Montréal devra donc attendre la précision des orientations gouvernementales et la politique nationale de l'eau.

Une réflexion globale sur la gestion de l'eau au Québec

Symposium sur la gestion de l'eau au Québec

Du 10 au 12 décembre 1997, le Palais des congrès de Montréal accueille cet événement, organisé par l'INRS-Eau. Ceci constitue une première étape devant mener à l'adoption de la politique nationale de l'eau. Le président de Réseau environnement, Jean-Louis Chamard, explique alors que cet événement porte sur la situation des ressources en eau au Québec et les modalités de gestion. Parmi les présentations, Bernard Barraqué, professeur à l'École nationale des ponts et chaussées, présente l'évolution des modes de gestion de l'eau dans les municipalités. (Harvey, 1997)

Élections municipales et marche arrière sur la privatisation

Lors de la campagne électorale de 1998, Pierre Bourque, Jacques Duchesneau et Jean Doré, qui étaient jusqu'alors favorables à un rapprochement public-privé dans la gestion de l'eau, sont beaucoup plus prudents sur cette question. (Lévesque, 1998) Selon le Plan d'action du parti de Jean Doré, Équipe Montréal :

Le débat public sur la privatisation de l'eau a clairement fait ressortir la volonté de la population de conserver le contrôle public sur la gestion de l'eau. D'autant plus que des études ont démontré que l'état du réseau ne justifiait pas des investissements aussi élevés que ce que l'on craignait. Il est donc inutile de faire appel au secteur privé pour assumer la gestion de ce service public essentiel et il est clair que cela ne serait pas plus efficace, ni moins coûteux.

La Ville doit gérer l'eau de façon rigoureuse et responsable. Pour cela, il faut connaître les vrais coûts de l'eau.

Une administration d'Équipe Montréal ne privatisera pas l'eau, ni sa gestion, ni ses équipements; comptabilisera dans un même fonds toutes les dépenses qui y sont reliées; s'assurera d'un paiement équitable de la part des grands utilisateurs. (Équipe Montréal, 1998)

Ceci illustre bien la difficulté politique d'aller vers toute forme de privatisation, voire même de tarification, des services d'eau montréalais. Contredisant toutes les études des dernières années, qui évaluaient l'ampleur des besoins en investissements, Équipe Montréal affirme que les investissements nécessaires ont été surévalués dans le passé. Ceci montre bien que les politiciens modifient parfois leur discours selon les besoins électoraux, sans égard à la situation réelle. Or, cette négation des besoins mène inévitablement vers l'inaction. Plus Montréal attend avant de renouveler

ses infrastructures, plus elle aura de pression pour, à terme, faire appel au privé. C'est ce que dénonce la Commission du BAPE lorsqu'elle estime que « la Ville de Montréal court vers une impasse. » (BAPE, 2000: 98)

Commission du BAPE et rapport Beauchamp

Le premier ministre annonce le projet de consultation publique sur la gestion de l'eau à l'occasion du symposium de décembre 1997. (April, 1998) Le 29 octobre 1998, le ministre de l'Environnement et de la Faune, Paul Bégin, mandate le BAPE de faire enquête et de tenir audience publique, dans le cadre de la démarche devant mener au développement d'une politique québécoise de gestion de l'eau. La commission du BAPE, présidée par André Beauchamp, rend son rapport public le 3 mai 2000. Le rapport, faisant près de 500 pages, insiste sur la réforme des lois et des institutions, la gestion par bassins versants et les attentes de la population de chacune des régions à l'égard de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

Lors des audiences, les groupes d'intérêts ont été assez divisés sur la question de la privatisation, et montrent à cet égard des arguments surtout d'ordre idéologique. « Les arguments que nous avons entendus en audience ont souvent été assez lapidaires. » (BAPE, 2000: 28) Certains arguments méritent cependant une attention particulière. Selon la Commission, l'une des raisons les plus sérieuses de parler de privatisation est que « le système politique ne parvient pas à prendre les décisions qui s'imposent à long terme, en particulier en ce qui concerne la pérennité des équipements. » Il est en effet peu rentable politiquement de taxer aujourd'hui pour des dépenses futures.

Dans le premier chapitre de son rapport, le BAPE donne une réponse rapide aux questions de l'exportation massive d'eau douce, de l'exploitation de l'eau souterraine principalement à des fins commerciales, et de la privatisation des services municipaux d'eau. (BAPE, 2000: 1) Ceci fait dire à *La Presse*, pour qui ces trois sujets furent en bonne partie à l'origine de la création de la Commission, qu'ils sont « ironiquement expédiés dès le premier chapitre du rapport. » (Bisson, 2000a)

La Commission tient notamment une séance thématique sur la gestion des infrastructures et des services d'eau le 17 juin 1999, au musée d'art contemporain de Montréal. Cette séance est l'occasion d'aborder une « question vivement débattue dans notre milieu », soit les partenariats dans la gestion

des services d'eau. (BAPE, 1999: 2) Malgré toute l'attention accordée à la question de la privatisation, seule une section du premier chapitre du rapport final y est effectivement consacrée. (BAPE, 2000: 24-34) La position de la Commission est donc très claire sur ce sujet :

Dans le contexte de la tradition et du modèle québécois qui, historiquement depuis la Révolution tranquille, a fait de l'État le levier de la modernisation du Québec, la Commission n'est pas favorable à une impartition poussée des services municipaux de l'eau dans le sens de l'affermage ou de la concession à long terme. Pour pouvoir procéder en ce sens, il faudrait définir de manière beaucoup plus rigoureuse la comptabilité municipale et établir le vrai coût de l'eau. Il faudrait s'assurer aussi de la transparence de l'information et de la possibilité de débats démocratiques sur la gestion de l'eau. Nous recommandons que les projets d'affermage, de concession à long terme et de société d'économie mixte s'il devait y en avoir soient soumis à un référendum municipal, car ils sous-tendent tous une modification à la pratique démocratique. (33)

Tragédies de Walkerton et de North Battleford

Les tragédies de Walkerton et de North Battleford sont importantes dans le contexte du début des années 2000. Selon plusieurs intervenants rencontrés, il s'agit d'un élément déclencheur qui a incité le gouvernement à revoir les normes de traitement de l'eau.

En mai 2001, une contamination de l'eau de North Battleford, en Saskatchewan, à un parasite *cryptosporidium* fait 3 morts et 26 malades. Un an plus tôt et seulement quelques jours après le dépôt du rapport de la Commission Beauchamp survenait l'incident de Walkerton, en Ontario, du 12 mai à la fin mai 2000.

La tragédie de Walkerton fait sept morts et plus de 2 300 malades. Selon le rapport de l'honorable O'Connor, la contamination, d'origine agricole, aurait pu être contrôlée si les opérateurs de la Commission des services publics (CSP) de Walkerton avaient eu la formation et l'expertise nécessaires et s'ils avaient effectués des tests quotidiens, comme ils le devaient. Avec le temps, les opérateurs avaient adopté de nombreuses pratiques inappropriées, que le ministère de l'Environnement aurait dû par ailleurs déceler. (O'Connor, 2002: 3-4) « Depuis plus de 20 ans, les employés de la CSP avaient l'habitude de ne pas mesurer le taux de chlore résiduel la plupart des jours et de consigner des données fictives à l'égard du chlore résiduel sur les feuilles de fonctionnement quotidiennes. » (7) De plus, « les employés de la CSP falsifiaient fréquemment les étiquettes des bouteilles de sorte que celles-ci n'indiquaient pas l'endroit réel des prélèvements. » (8)

Le directeur général de la CSP a lui aussi à plusieurs reprises dissimulé de l'information qui aurait pu permettre d'éviter entre 300 et 400 cas de maladie. (4-10)

Sans entrer davantage dans les détails de ce cas, nous pouvons affirmer que cette tragédie a eu des répercussions au sein des milieux académiques (Bakker et Cameron, 2002) et politiques (notamment la mise à jour du RQEP en 2001), dans les médias (Bisson, 2000b; J.-P. Gagné, 2001a) et dans la population en général, maintenant à l'ordre du jour le questionnement sur la performance des services d'eau municipaux.

Politique nationale de l'eau

L'élaboration de la *Politique nationale de l'eau* (PNE) a été amorcée le 29 août 1997, par l'annonce du Symposium sur la gestion de l'eau au Québec. La PNE est rendue publique par le gouvernement de Bernard Landry le 26 novembre 2002. (Francoeur, 2006: 48)

Les grandes orientations de la PNE sont de reconnaître l'eau comme patrimoine collectif des Québécois, d'assurer la protection de la santé publique et des écosystèmes aquatiques, et de gérer l'eau de façon intégrée dans une perspective de développement durable. (Gouvernement du Québec, 2002: 9)

Concernant la place accordée au secteur privé dans la gestion des services d'eau, la PNE se fait l'écho du BAPE et souligne que :

L'eau est la denrée la plus essentielle à la vie. Elle est une ressource collective, et les infrastructures nécessaires à son approvisionnement, son traitement, sa distribution et son épuration ont été payées par les citoyens et les citoyennes. Ces derniers les considèrent, à juste titre, comme faisant partie de leur patrimoine. En outre, l'eau doit rester accessible à tous les citoyens et les citoyennes. Il est donc impératif que les infrastructures demeurent de propriété publique, tout comme le contrôle des services d'eau. À l'intérieur de ces balises strictes, la gestion privée des services d'eau, là où elle existe, doit assurer la pérennité des infrastructures, améliorer la qualité des services et entraîner une baisse du coût des services. (71)

Quant au renouvellement des infrastructures urbaines, la PNE affirme que : « des sommes supplémentaires sont requises afin d'assurer la pérennité des infrastructures, de garantir la protection

de la santé publique et des écosystèmes aquatiques, de protéger les investissements publics et de maintenir l'expertise québécoise.» (67) La PNE suggère aux municipalités d'élaborer des plans d'intervention basés sur une meilleure connaissance de l'état des infrastructures et des coûts, ainsi que sur le choix des priorités d'intervention.

La PNE a le mérite de clarifier les orientations mais, à l'usage, on peut constater qu'elle n'incite aucunement à l'action. En effet, Montréal est, selon Louis-Gilles Francoeur, l'une des rares villes ayant pris des moyens, depuis la publication de la PNE, pour contrôler sa consommation d'eau et moderniser ses infrastructures. (Francoeur, 2006: 55)

* * *

Dans cette deuxième partie de l'étude de cas, nous avons fait le point sur le débat entourant la participation du secteur privé aux services d'eau Montréalais. Nous pouvons faire trois principaux constats. Premièrement, les travaux effectués sous l'administration Doré montrent que le groupe de travail sur la gestion de l'eau connaissait assez peu les alternatives de modes de gestion. Ils voyaient la création d'une société d'économie mixte comme une solution évidente, mais une réflexion de fond sur les modes de financement possibles ou la gouvernance au sein du secteur public n'avait pas été réalisée. Cette absence de réflexion sur d'autres pistes de solution peut être expliquée soit par un effet de mode, notamment suite à la privatisation des services d'eau en Angleterre en 1989, soit par des intérêts économiques et commerciaux tant au Québec qu'à l'étranger. Par ailleurs, ce qui est frappant de cette période est que les Montréalais n'ont alors été consultés d'aucune façon, et qu'il y a une absence presque totale d'articles sur le sujet dans les journaux avant l'élection du maire Pierre Bourque en 1994.

Deuxièmement, suite à l'élection du maire Bourque et à la médiatisation de la question, l'on constate que le débat s'éloigne de la question du financement des services d'eau, de la gestion du patrimoine ou de l'accès à l'expertise. Le débat public est plutôt porté à un niveau idéologique où se mêlent exportation en vrac d'eau douce, privatisation des infrastructures, tarification de l'eau et redevances sur les eaux souterraines, entre autres. Dans ce contexte de forte opposition à toute privatisation ou marchandisation de l'eau, il devient pratiquement impossible pour les élus montréalais de poursuivre vers une implication plus grande des entreprises privées dans la gestion des services d'eau.

Troisièmement, la réflexion globale qui s'ensuit, avec notamment le rapport Beauchamp et la Politique nationale de l'eau, ne réussit pas à fournir de nouveaux outils à la Ville. Il en est cependant ressorti clairement que la comptabilité municipale ne permettrait pas d'établir le vrai coût de l'eau, et que des lacunes importantes existent quant à la connaissance du réseau, ce qui rend difficile une prise de décision éclairée.

Dans la dernière partie de l'étude de cas, nous verrons comment Montréal tente de remédier à ces lacunes en élaborant peu à peu une solution aux problèmes des infrastructures et de leur financement, tout en respectant le choix d'un cadre de gestion public.

Troisième partie – La réorganisation de la gestion municipale de l'eau à Montréal

La problématique de la dégradation des infrastructures et du financement de leur renouvellement que nous avons décrite dans la première partie de cette étude de cas est toujours bien présente au début des années 2000. Malgré les débats et les rapports, aucun plan d'action n'a encore été élaboré pour y répondre concrètement.

De nombreux facteurs externes modifient le contexte réglementaire, organisationnel et politique. D'abord, la mise à jour du *Règlement sur la qualité de l'eau potable* (RQEP) en 2001 augmente les exigences envers les exploitants de services d'eau. La nouvelle ville de Montréal, qui regroupe toutes les municipalités de l'île de Montréal, est créée en 2002 malgré l'opposition de nombreuses villes à ce projet. Puis, l'élection du Parti libéral de Jean Charest en avril 2003 modifie à nouveau considérablement le contexte. D'abord, la tenue de référendums sur les défusions municipales en 2004 entraîne un processus de reconstitution de nombreuses municipalités, qui redeviennent autonomes en 2006. Le gouvernement libéral se montre plus ouvert que ses prédécesseurs à la délégation des services publics et aux PPP. Même si Montréal n'a plus de projets concrets de délégation de ses services d'eau, le débat sur la participation du secteur privé ne peut plus être complètement ignoré même à Montréal.

Pendant ce temps, à l'interne, Montréal procède à partir de 2001 à une nouvelle analyse de la gestion de ses services d'eau. Le comité exécutif de la ville lance trois études (PriceWaterhouse Coopers, 2002; SNC-Lavalin et Dessau-Soprin, 2002; CFC, 2003) qui doivent permettre à la nouvelle ville de colliger toutes les données utiles à l'élaboration d'une politique de la gestion publique de l'eau. Un constat s'en dégage : « par-dessus tout, l'établissement d'une vision plus globale est recommandé par les études de la gestion des eaux sur l'île, y compris des normes et des programmes universels ainsi que des outils de gestion technique et financière. » (Ville de Montréal, 2006b: 80)

Durant les années suivantes, Montréal élabore un « plan d'affaires de la gestion de l'eau. » Ce plan d'affaires comprend un volet organisationnel visant à établir un mode de fonctionnement avec les arrondissements et les villes reconstituées. Il comprend également un volet financier, avec la création

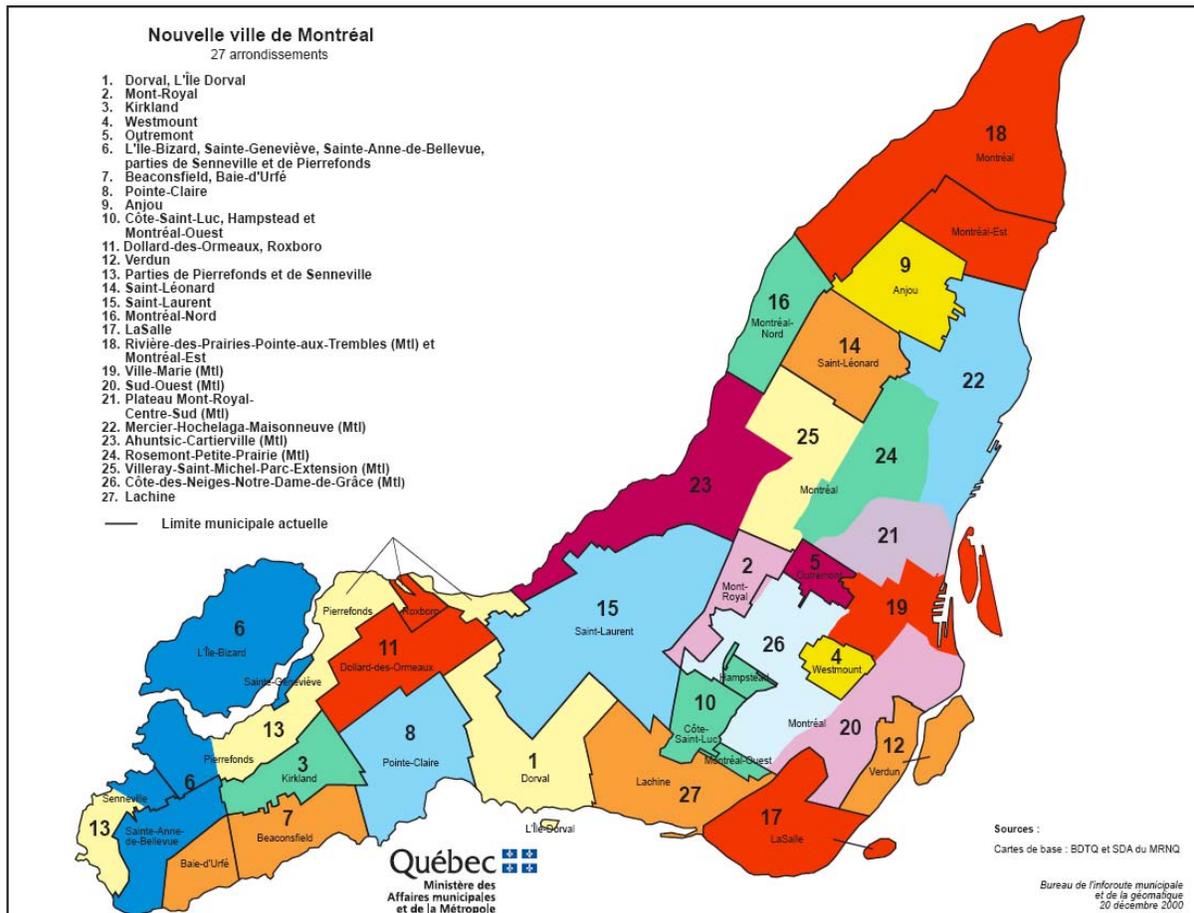
d'un fonds dédié à l'eau. Enfin, le plan d'affaires comprend un volet technique divisé en trois grands projets : la mise aux normes des usines (MNU), l'installation de compteurs dans les industries, commerces et institutions (ICI), et, le projet le plus coûteux, le développement d'un plan d'intervention sur les réseaux.

Dans cette troisième et dernière partie de l'étude de cas, nous exposerons dans un premier temps comment Montréal, dans un contexte de fusion municipale, a amorcé un nouveau processus de réflexion sur une réorganisation de la gestion de l'eau et a réalisé trois grandes études : organisationnelle, technique et financière. Alors que nous avons abordé les résultats de l'étude technique dans la première partie de l'étude de cas, nous nous concentrerons ici davantage sur les deux autres études. Nous verrons ensuite comment la ville a effectué la restructuration des services d'eau, cette fois dans un contexte de défusions municipales. Puis, nous aborderons la dynamique contractuelle qui caractérise les relations public-privé à Montréal. Enfin, nous verrons comment se situe aujourd'hui le débat sur la participation du secteur privé aux services d'eau en analysant l'élaboration de certaines dispositions de la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec* (2004), de la *Loi sur les compétences municipales* (2004-2005), et de la *Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal* (2005).

La nouvelle ville de Montréal réfléchit à la réorganisation de ses services d'eau

La nouvelle ville de Montréal voit le jour le 1^{er} janvier 2002, suite au projet de loi 170, adopté en 2000. Elle regroupe les 28 municipalités de l'île de Montréal et l'ancienne communauté urbaine de Montréal. Le processus de fusion, supervisé par le Comité de transition, est contesté par une quinzaine de villes qui s'y opposent vigoureusement.

Figure 8 – Nouvelle ville de Montréal suite à la réorganisation municipale de 2000-2002



Source : (Gouvernement du Québec, 2000)

Historiquement, Montréal joue un rôle central dans la gestion de l'eau des villes voisines, notamment à travers de nombreuses ententes inter-municipales pour l'alimentation en eau et l'entretien des infrastructures. (SPIVMCUM, 2001: 9) Selon le ministère des Affaires municipales et de la Métropole, les ententes inter-municipales, dont celles pour la production et la distribution de l'eau, ont atteint leur limite d'efficacité, engendrant une lourdeur administrative et une fragmentation des services et des ressources. Les fusions se veulent un effort d'utilisation plus efficace des ressources organisationnelles et fiscales au sein d'un territoire bien défini. (Fleury, 2003) Voici un aperçu des ententes inter-municipales dans la gestion des services d'eau au sein de la CUM en 2001.

Tableau 6 – Caractéristiques des services d’eau à Montréal en 2001

Caractéristiques des services	Villes
Propriété locale et approvisionnement municipal local	Montréal, Lachine, Pierrefonds, Pointe-Claire, Ste-Anne-de-Bellevue, Dorval
Propriété de la Ville de Montréal et approvisionnement par la Ville de Montréal	Outremont, Westmount, Montréal-Est, Côte-St-Luc
Propriété locale et approvisionnement par la Ville de Montréal	Anjou, St-Léonard, Montréal-Nord, Montréal-Ouest, Hampstead, Verdun, Mont-Royal, St-Laurent, LaSalle
Propriété autre que de la Ville de Montréal et approvisionnement de l’extérieur par une autre ville que Montréal	Baie-d’Urfé, Beaconsfield, Dollard-des-Ormeaux, Roxboro, Kirkland, Senneville, Ste-Genève, Île Dorval, Île-Bizard

Référence : (Fleury, 2003: 22)

Suite à la fusion, la gestion des services d’eau est confiée au Service de l’environnement, de la voirie et des réseaux nouvellement créé. La nouvelle ville gère la production de l’eau et le traitement des eaux usées¹⁷, mais délègue l’entretien des réseaux locaux (ou réseaux secondaires) à ses arrondissements. Ces derniers concluent des « ententes inter-arrondissements, » qui remplacent en quelque sorte les anciennes ententes inter-municipales. (Fleury, 2003: 34)

Plusieurs, dont le Syndicat professionnel des ingénieurs de la Ville de Montréal et de la CUM (SPIVMCUM), voient dans la fusion une occasion d’améliorer l’organisation de la gestion de l’eau. Face au sous-financement chronique qui menace l’intégrité des réseaux, « obligeant le report de l’entretien préventif et des travaux requis », les ingénieurs municipaux proposent à la nouvelle ville de créer un organisme public municipal responsable de l’ensemble des activités liées à l’eau. (SPIVMCUM, 2001: i) La CMM aurait quant à elle un rôle réglementaire. L’élaboration et la mise en œuvre d’un plan d’investissement serait une priorité pour cet organisme, dont le budget proviendrait d’un fonds dédié alimenté par les taxes et la tarification des grands utilisateurs. Ces recommandations abondent dans le sens de celles de la Commission sur la gestion de l’eau au Québec, dont le rapport a été publié en mai 2000. Le Comité de transition, en se basant sur un rapport de son sous-comité sur les grandes infrastructures, propose également la création d’une société autonome de gestion de l’eau pour l’ensemble du territoire. (J.-P. Gagné, 2001b; Comité de transition de Montréal, 2002)

¹⁷ Notre travail n’inclut pas une analyse approfondie de la gestion des services de collecte et d’assainissement des eaux usées. Il est cependant important de noter que les eaux usées, contrairement à l’eau potable, sont gérées de 1970 jusqu’à la fusion municipale par la Communauté urbaine de Montréal (CUM), un organisme supramunicipal.

Montréal doit également harmoniser les méthodes de tarification, qui diffèrent selon les anciennes villes fusionnées (aucune tarification, tarification selon la consommation, tarification mixte, tarification par logement...). « La nouvelle administration doit décider si elle généralise la tarification à l'ensemble des contribuables résidentiels ou bien si elle l'élimine. S'il est choisi de généraliser la tarification, il faudra aussi définir le niveau et le type de tarification à mettre en place. » (Ville de Montréal, 2002: 8)

Bref, le contexte des fusions municipales permet de faire ressurgir une réflexion de fond sur l'organisation des services d'eau, ce qui avait été mis de côté suite au récent débat sur les PPP. Afin d'alimenter cette réflexion et de fonder ses décisions sur des bases solides, la ville commande les trois études majeures sur les aspects techniques, financiers et organisationnels du service.

Réalisation d'une importante étude technique

L'étude technique sur l'état des infrastructures, dont nous avons déjà parlé dans la première partie de cette étude de cas, montre qu'il est nécessaire d'investir massivement afin « de réhabiliter et de remplacer les conduites d'aqueduc et d'égout ayant atteint leur durée de vie utile et de mettre à niveau et aux normes les usines de production d'eau potable. » (Ville de Montréal, 2006b: 80) L'étude a été réalisée à partir des données statistiques disponibles, et non sur la base de nouvelles données empiriques que les instruments de mesure et de gestion des données actuels ne permettent pas d'obtenir facilement. L'étude montre qu'un déficit d'entretien majeur et généralisé a pour conséquences que 67 % du réseau d'aqueduc aura atteint la fin de sa durée de vie utile d'ici 20 ans, 33 % l'ayant déjà atteint. (Ville de Montréal, 2006c: 3) Ces résultats montrent bien l'ampleur du retard accumulé dans le renouvellement du réseau.

Le mandat de l'étude technique était multiple. D'abord, il s'agissait de fournir un portrait technique et une évaluation de l'état des infrastructures. Ensuite, l'étude visait à estimer la durée de vie résiduelle des réseaux et des équipements, et à élaborer une liste de travaux et d'interventions prioritaires à réaliser. Enfin, le consortium a été mandaté pour préparer un plan d'investissement sur 20 ans devant servir d'intrant au consultant du volet financier, qui a reçu le mandat de produire un budget d'exploitation pour les 20 prochaines années. (SNC-Lavalin et Dessau-Soprin, 2002: 1-2)

Réalisation d'une importante étude financière

L'étude financière évalue le coût de la gestion de l'eau à dix milliards de dollars au cours des 20 prochaines années, dont quatre milliards en investissements pour remettre en état le réseau d'aqueduc. Pricewaterhouse Coopers propose trois scénarios de financement pour la période 2003 à 2022.

Tableau 7 – Scénarios de financement proposés à la Ville de Montréal

Scénarios de financement proposés par PriceWaterHouse Coopers à la Ville de Montréal			
	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Participation de la ville de Montréal (% d'investissements futurs)	100 %	33 %	20 %
Participation du gouvernement du Québec (% d'investissements futurs)	0 %	33 %	30 %
Participation du gouvernement du Canada (% d'investissements futurs)	0 %	33 %	50 %
Portion à la charge des Montréalais (¢/100\$ d'évaluation foncière)	17,5 ¢	6,1 ¢	3,8 ¢

Source : (PriceWaterhouse Coopers, 2002: 27-28)

La firme conclut que :

L'émission d'emprunts à long terme ne s'avère pas une solution permanente aux besoins financiers de la gestion des eaux. Puisque les besoins sont récurrents et s'étendent sur de nombreuses années, tout emprunt sans création de nouveaux revenus et sans diminution des dépenses n'aura pour effet que de reporter à plus tard le problème déjà décelé. (PriceWaterhouse Coopers, 2002: 30)

Montréal devra donc innover tant pour le financement des investissements que pour l'exploitation, sinon elle ne fera que reporter la facture aux générations futures. Le rapport recommande à la ville : (1) de conclure un pacte fiscal avec Québec et Ottawa afin rendre plus flexible la fiscalité municipale ; (2) de revoir le modèle de gestion afin de favoriser l'intégration des activités de l'eau et d'avoir accès à l'information et aux outils de gestion nécessaires à une prise de décision éclairée ; et enfin, (3) de réaliser une étude approfondie sur la gestion de la consommation et de mettre en place des mécanismes de tarification. (31-32)

Enfin, l'étude financière mentionne les points faibles suivants : « vision non uniforme de la gestion des infrastructures ; non harmonisation des règles comptables ; diversité des pratiques de

tarification ; insuffisance de l'entretien ; utilisation non optimale des éléments d'actif ; insuffisance des informations financières ; et non-connaissance du profil de consommation. » (Froment, 2003)

Réalisation d'une importante étude organisationnelle

La recherche de CFC s'est faite de manière qualitative par des activités de consultation et de concertation auprès des élus, directeurs, surintendants, contremaîtres, et autres employés municipaux. Trois volets distincts ont été abordés : évaluation de la performance, modèle organisationnel, et pratiques associées aux conventions collectives.

Cette étude confirme que la ville a 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. Ceci montre bien l'état d'esprit du moment, et 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)

Concernant le modèle organisationnel, le rapport souligne que l'organisation actuelle des services d'eau doit être revue afin de corriger une multitude de problèmes.

Tableau 8 – Problèmes identifiés par les participants à l'étude de CFC

Problèmes reconnus par l'ensemble de participants	Autres problèmes soulevés
<ul style="list-style-type: none"> - Méconnaissance des rôles et responsabilités de chacun ; - Grande disparité de pratiques entre les arrondissements ; - Manque de cohésion et de vision globale ; - Gestion au cas par cas ; - Absence de données historiques et techniques sur les infrastructures ; - Collaboration interservices déficiente ; - Outils informatiques absents ou incompatibles ; - Incapacité de saisir, traiter et analyser les données ; - Absence de contrôle sur les revenus et les recettes liées à l'eau ; - Méconnaissance du coût réel de la production de l'eau ; - Méconnaissance de la consommation réelle d'eau à Montréal ; - Départ de nombreuses personnes compétentes depuis la fusion ; - Problème de formation et de compétence des employés ; - Absence de mesures de performance interne ; - Diminution de l'appui des élus des gouvernements supérieurs. 	<ul style="list-style-type: none"> - Réduction des budgets depuis la fusion ; - Méthodes comptables ne permettant pas d'établir le coût de la production de l'eau ; - Impossibilité de faire des provisions pour investissements futurs par la facturation ; - Entretien réactif plutôt que préventif ; - Incohérence de facturation entre les arrondissements ; - Absence de gestion informatisée des plans ; - Absence de compilation systématique des interventions.

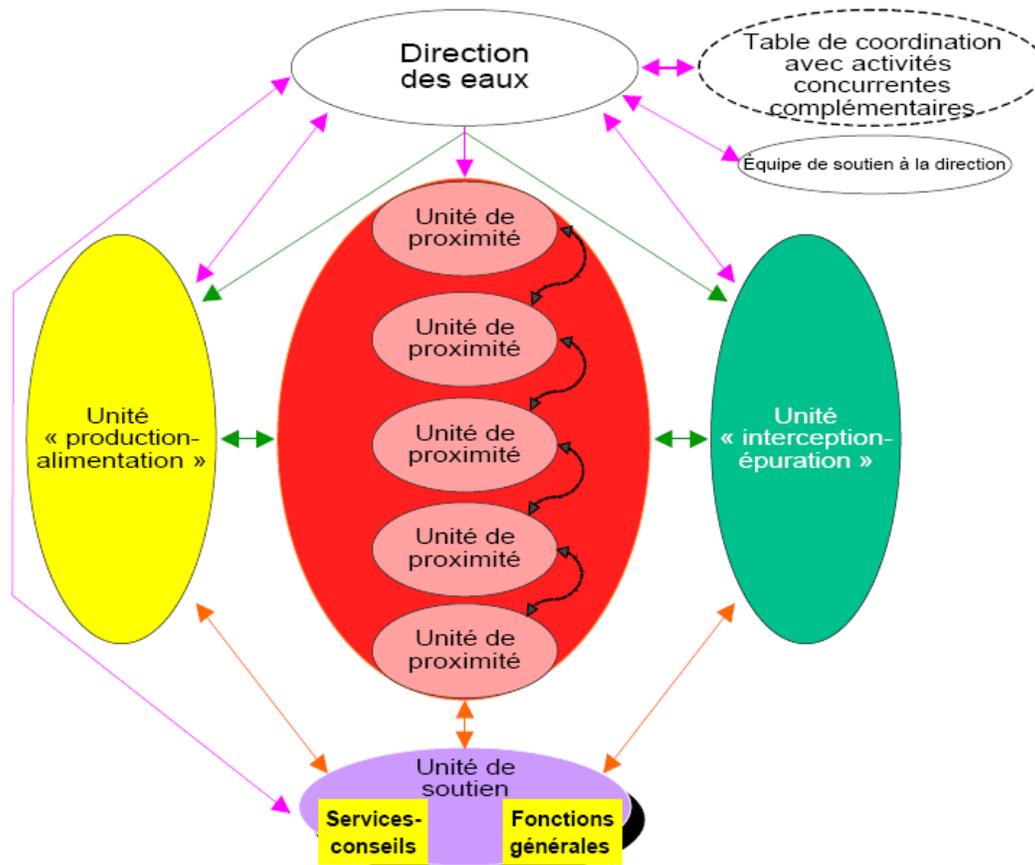
(CFC, 2003: 6-9 des annexes)

(CFC, 2003: 9-16 des annexes)

On souligne que la ville dispose de personnes très compétentes, tant dans les arrondissements qu'au sein de l'administration centrale. Certains arrondissements ont des pratiques de détection systématique des fuites et l'un d'entre eux utilise le logiciel Géomax pour la localisation complète des infrastructures. On peut se demander cependant si ces pratiques seront effectivement partagées entre arrondissements ou si un certain nivellement par le bas n'entraînera pas une perte d'expertise et la disparition de ces meilleures pratiques, comme la détection systématique des fuites. 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)

CFC propose à Montréal d'adopter une structure en trois unités principales (production-alimentation, interception-épuration, unités de proximité), ainsi qu'une unité de soutien. Les cinq unités de proximité auraient pour clients les arrondissements, avec lesquels elles auraient des contrats de services sur mesure. (CFC, 2003: 10 du volet II)

Figure 9 – Proposition d’un modèle organisationnel par le groupe CFC en 2003



Source : (CFC, 2003: 9 du volet 2)

Parmi les considérations qui ont mené les consultants à proposer ce modèle se trouvent celles de la non concurrence dans l'utilisation des ressources avec d'autres activités municipales ainsi que la spécialisation de tout le personnel du secteur de l'eau et le développement de leur expertise. De plus, « la nécessaire transformation des pratiques associées aux conventions collectives [...] ne pourra se réaliser que si on traite l'activité « eau » comme une activité distincte des autres activités de la Ville. » (CFC, 2003: 2 de la conclusion)

Ce modèle suscite cependant des préoccupations de la part de nombreux arrondissements, qui craignent de perdre « leur pouvoir de fixer les priorités » (CFC, 2003: 22 du sommaire exécutif), et notamment celui de pouvoir utiliser les employés affectés à l'eau à d'autres tâches, telles que le déneigement. Certains intervenants croient que le problème est davantage lié à un sous-financement qu'à un problème de gestion, et voudraient plutôt responsabiliser et outiller les arrondissements plutôt que de créer une structure parallèle.

Les trois études réalisées pour la ville entre 2001 et 2003 permettent de faire le point sur la situation et constituent les bases de l'élaboration d'un plan d'action, ce que la ville fera durant les années 2003 à 2005.

Mise en place d'une nouvelle gestion de l'eau

Des fusions aux défusions municipales

La fusion de toutes les municipalités de l'île de Montréal ne fait pas l'unanimité, et le mécontentement mènera à la « défusion » de certaines villes. Alors que les études dont nous avons parlé plus haut ont été réalisées dans un contexte de fusions municipales, c'est plutôt dans un contexte de défusions que Montréal élabore son plan d'action en vue d'améliorer ses services d'eau. C'est pourquoi nous nous attarderons ici sur cette situation.

Plusieurs villes fusionnées sont insatisfaites de la fusion municipale, à laquelle elles ont d'ailleurs été forcées. D'une part, les villes fusionnées avaient souvent moins d'employés, et des relations moins tendues avec leurs syndicats que la ville de Montréal. Après les fusions, plusieurs arrondissements s'inquiètent de diminutions budgétaires, de pertes d'employés qualifiés et d'une diminution de la flexibilité des tâches des employés. Les arrondissements, qui géraient leurs ressources humaines localement, se retrouvent devant une situation parfois difficile. Par exemple, « depuis la fusion, les employés chef d'équipe ne peuvent plus jouer ce rôle, car cela contrevient aux dispositions de la convention collective. » (CFC, 2003: 13 des annexes) Ces derniers doivent donc soit perdre leur statut de chef d'équipe afin de pouvoir poursuivre les tâches manuelles, ou encore demeurer chef d'équipe en n'ayant plus le droit de réaliser les tâches manuelles. Selon un intervenant rencontré, de nombreuses villes qui n'étaient pas aux prises avec ces « vieux problèmes montréalais » ont été nivelées par le bas et ont atteint le même niveau d'inefficacité, ce qui explique en partie leur désir de défusionner et de « laisser la grosse ville à ses gros problèmes ». Selon lui, l'un des problèmes des fusions est le trop grand nombre d'employés. D'autre part, la fusion crée beaucoup de ressentiment pour des raisons fiscales. Alors qu'elle se voulait un outil de péréquation financière visant à distribuer les coûts de la ville-centre entre toutes les villes, les infrastructures coûtent cher et chacun cherche à payer le moins possible. Le mécontentement progresse, devenant un enjeu politique important.

Les référendums sur les défusions municipales ont lieu le 20 juin 2004, et un comité de transition est formé le 6 août suivant. Sur 28 municipalités fusionnées, 15 redeviennent autonomes.¹⁸ Ces dernières gèrent dorénavant les compétences de proximité, alors qu'un conseil d'agglomération, formé le 1^{er} décembre 2006 par les villes reconstituées et la ville de Montréal, gère les compétences d'agglomération. En effet, depuis les défusions municipales, la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* édicte 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.).

¹⁸ Les anciennes villes suivantes demeurent fusionnées à la Ville de Montréal : Anjou, Lachine, LaSalle, L'Île-Bizard, Montréal, Montréal-Nord, Outremont, Pierrefonds, Roxboro, Sainte-Geneviève, 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.

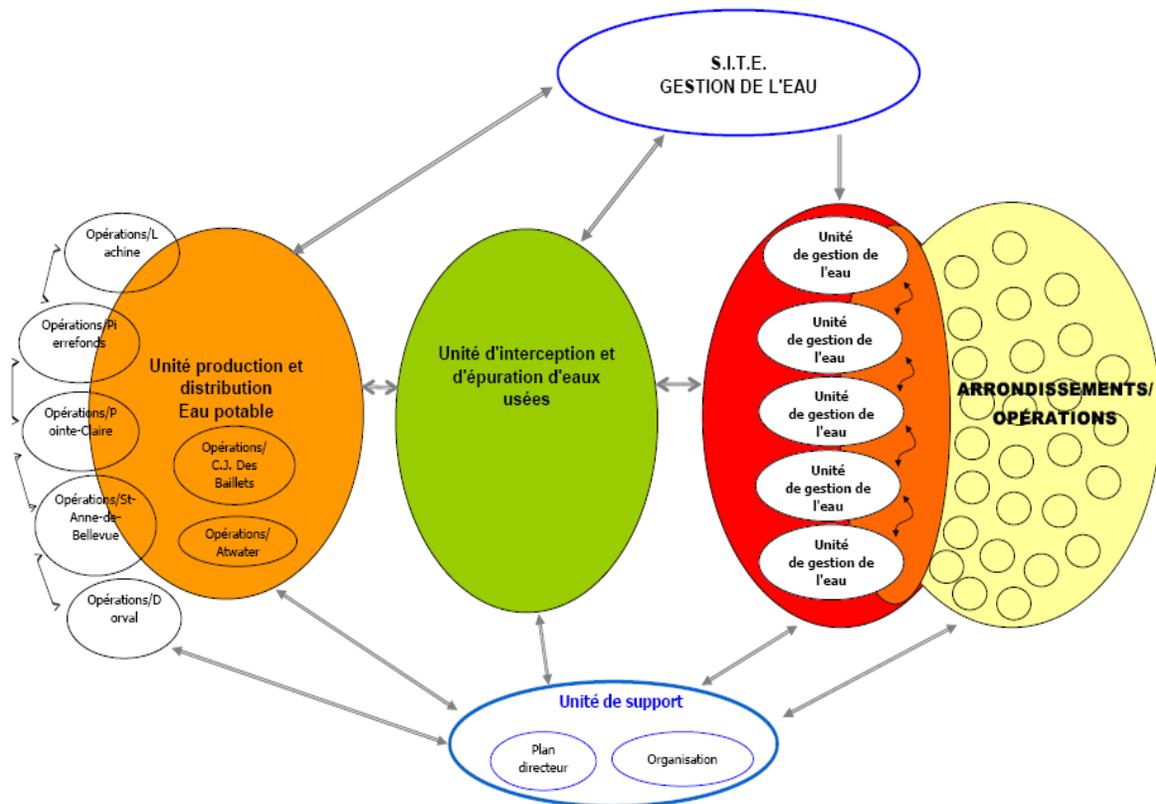
Mise en place d'une nouvelle structure de gestion des services d'eau

À la suite de la réalisation des grandes études technique, financière et organisationnelle, le Service des infrastructures, du transport et de l'environnement (SITE), qui obtient 45 millions de dollars de plus à son budget, élabore un plan d'affaires de la gestion de l'eau au cours de l'année 2004, qui mène à la mise en place d'une nouvelle organisation au cours de l'année 2005, véritable année de transition. (Ville de Montréal, 2005a: 34.5) Le SITE se dote alors de la mission suivante :

De concert avec les arrondissements, offrir aux usagers de l'île de Montréal une eau de qualité qui répond aux normes, exigences et standards les plus élevés par le biais d'infrastructures fiables et performantes en ce qui a trait à la production et à la distribution de l'eau potable, à la collecte et au traitement des eaux usées le tout, dans le respect de l'environnement ainsi que dans la mise en valeur de la ressource « eau » comme moteur privilégié du développement social et économique. (Ville de Montréal, 2005a: 34.5)

La mise en place de la nouvelle organisation de la gestion de l'eau est pilotée par la Direction du développement de la gestion de l'eau, une équipe temporaire de 12 employés. Quatre directions principales sont créées : Direction du plan directeur et des technologies de l'eau, Direction de la production de l'eau potable, Direction des unités de gestion de l'eau, et Direction de l'épuration des eaux usées. De plus, une Direction du bureau des projets est créée afin de pallier le « manque de ressources internes expertes en gestion de grands projets et en gestion de programmes. » (Ville de Montréal, 2005a: 34.5) Cette direction doit superviser la réalisation des trois grands projets (installation et exploitation de compteurs d'eau dans les ICI, réalisation du plan d'intervention sur les réseaux d'aqueduc et d'égouts et la mise aux normes des usines). Il semble donc que la ville se soit inspirée des recommandations du rapport du groupe conseil CFC sur la structure organisationnelle (CFC, 2003: 9 du volet 2), comme l'illustre le schéma suivant, dans lequel la ville présente ce qu'elle considère comme la « configuration ultime » souhaitée de la gestion de l'eau à Montréal.

Figure 11 – « Configuration ultime » d'une gestion de l'eau réorganisée à Montréal

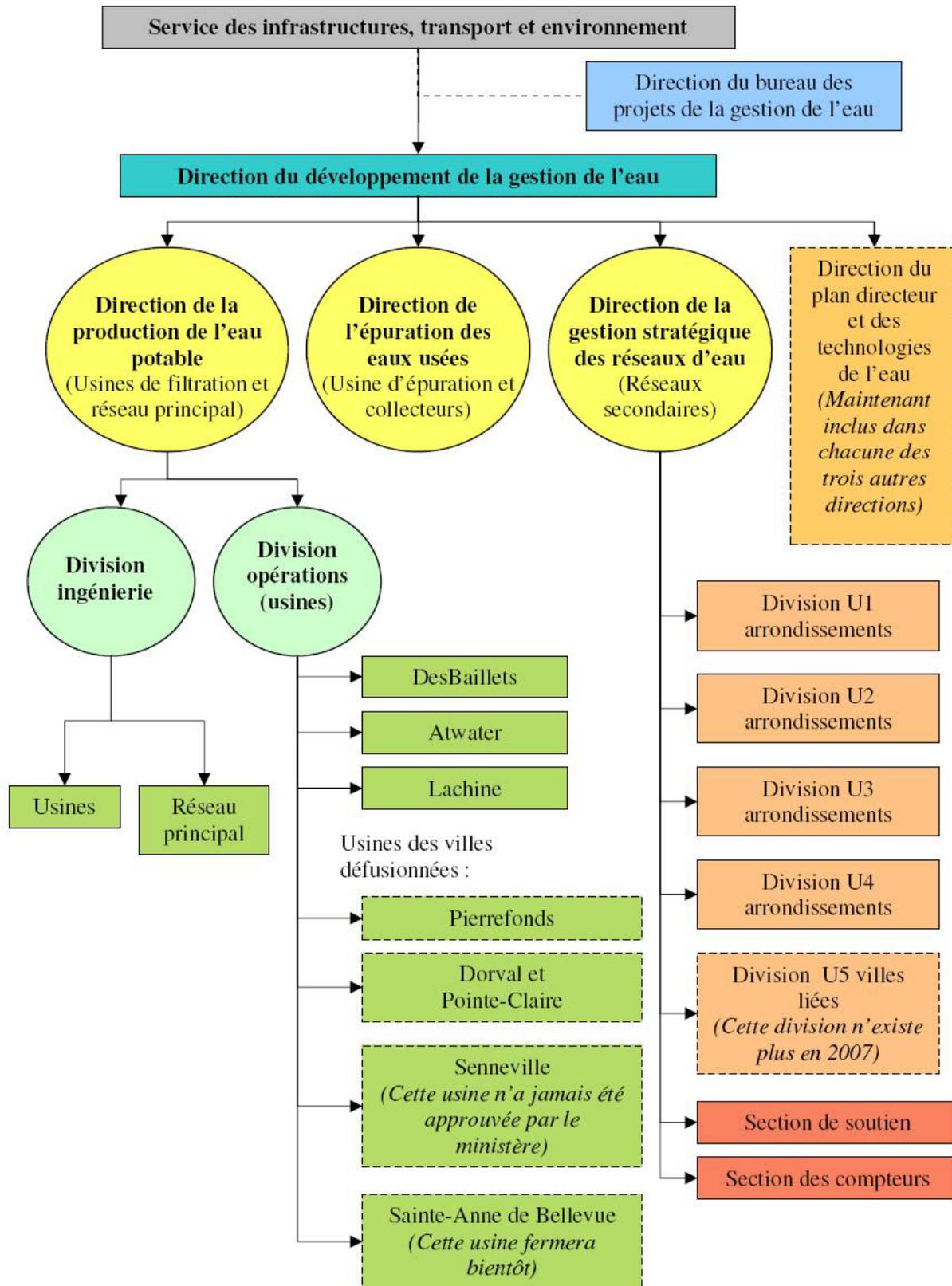


Source : (Ville de Montréal, 2005b: 4.10)

Dans son plan d'affaires de la gestion de l'eau pour 2006, le SITE précise les rôles de chacune des directions de l'organisation de la gestion de l'eau créées en 2004-2005. Trois d'entre elles sont des directions opérationnelles : production de l'eau potable, gestion stratégique des réseaux d'eau et épuration des eaux usées. La quatrième, celle du plan directeur et des technologies de l'eau, est une direction de soutien. (Ville de Montréal, 2006d: 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 sera réalisée en 2007.

En date de juillet 2007, la ville ne pouvait nous fournir aucun organigramme approuvé de la gestion de l'eau. Selon les intervenants rencontrés à la ville, des réorganisations importantes seront encore une fois discutées à l'automne 2007. À partir des informations que nous avons obtenues, nous avons cependant dessiné l'organigramme suivant.

Figure 12 – Structure organisationnelle des services d'eau à Montréal depuis 2006



Source : diverses entrevues et documents, organigramme non officiel élaboré par l'auteure selon sa compréhension de la situation (2007).

La mission de la **Direction du bureau des projets de l'eau (DBPE)** est d'assurer la réalisation des trois grands projets de l'eau dont nous avons déjà parlé. Pour chacun des projets, elle cherche à optimiser l'utilisation des ressources, à établir des structures de gouvernance permettant d'engager les parties prenantes et d'apporter une régularité et une transparence aux processus décisionnels, à établir des modes d'opération favorisant le partenariat avec les firmes privées affectées aux projets, et enfin, à élaborer des stratégies intégrées. (Ville de Montréal, 2006c: 51)

La **Direction du développement de la gestion de l'eau (DDGE)** et la **Direction du plan directeur et des technologies de l'eau (DPDTE)** ont pour mission de soutenir les trois directions opérationnelles dans les aspects techniques, financiers ou communicationnels liés à la gestion de l'eau. Elles doivent donc assurer une veille technologique, optimiser le rendement des programmes de subvention, assurer le suivi du plan d'investissement et du Fonds de l'eau, élaborer un programme d'économie de l'eau et, enfin, prendre en charge les relations institutionnelles et publiques. (Ville de Montréal, 2006c: 56)

En 2006, ces deux directions se sont fixé des objectifs de gestion des unités d'affaires et de mise en place de la nouvelle organisation, ainsi que des objectifs de gestion des actifs. Concernant les premiers objectifs, les directions souhaitent d'une part assurer la réalisation du plan de rattrapage de la gestion de l'eau et, d'autre part, mettre en place une unité administrative capable d'atteindre de façon efficiente ses objectifs à court, moyen et long termes. Concernant la gestion des actifs, la DDGE et la DPDTE souhaitent revoir le plan d'investissement ainsi que son financement sur 20 ans, analyser l'écart entre les besoins et les ressources, et établir le manque à gagner afin de s'autofinancer.

La DPDTE a cependant été abolie peu après sa création et son mandat relève maintenant directement des trois directions opérationnelles.

La mission de la **Direction de la production de l'eau potable (DPEP)** est de « produire et distribuer pour l'agglomération de Montréal de l'eau potable de qualité irréprochable, en quantité suffisante et au meilleur prix possible, par le moyen d'infrastructures fiables et performantes. » (Ville

de Montréal, 2006c: 19) La DPEP est donc responsable des trois usines de filtration ainsi que des conduites maîtresses d'aqueduc.

D'un point de vue opérationnel et financier, les principaux enjeux pour cette direction sont de récupérer le déficit d'entretien, d'augmenter la fiabilité du réseau, et d'obtenir les budgets nécessaires pour procéder aux investissements requis. (Ville de Montréal, 2006c: 20) D'un point de vue technologique, la DPEP devra « mettre en place et moderniser les équipements et les systèmes de contrôles de production et de distribution. » (Ville de Montréal, 2006c: 21) Enfin, on identifie des enjeux liés aux ressources humaines : combler les postes, intégrer et consolider les nouvelles équipes, développer et mobiliser les employés, et accroître le sentiment d'appartenance. (Ville de Montréal, 2006c: 20) La ville prévoit l'installation d'un système de gestion informatique de l'entretien à l'usine Atwater qui permettra de dresser l'historique des travaux et des interventions. Suite à la crise du verglas en 1997, Montréal a équipé ses usines d'une centrale d'appoint utilisant un réacteur. Pour ce faire, la ville a conclu une entente avec Rolls Royce Canada, qui a construit près du site d'Atwater un banc d'essais de ses turbines industrielles pouvant alimenter en électricité les usines de filtration en cas de panne d'électricité majeure.

Une nouvelle équipe travaille à la mise à niveau des 1 900 vannes de 36 à 72 pouces de diamètre du réseau principal. L'équipe développe également un programme d'entretien régulier visant à assurer un niveau de fiabilité acceptable. Une équipe procède depuis août 2006 à la sectorisation du réseau principal, afin de mettre en place des équipements de mesure et de contrôle qui permettront de connaître la consommation d'eau en temps réel dans plus de 600 secteurs, de réduire les pertes lorsqu'il y a une baisse de pression, et de diagnostiquer l'état des conduites pour réduire les fuites. (Ville de Montréal, 2006d: 6; 2006c: 26-28) Ceci confirme l'immense retard que Montréal doit rattraper en matière d'entretien préventif et de gestion de son réseau.

La mission de la **Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau (DGSRE)**, qui est responsable des réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout, est de « concerter tous les intervenants de la gestion de l'eau vers les objectifs de pérennité des réseaux locaux et de responsabilité à l'égard de la ressource. » Sa vision est « que l'équipe de la gestion stratégique des réseaux devienne un partenaire incontournable pour les arrondissements, et soit perçue comme telle tant par ceux-ci que par les autres intervenants de la gestion de l'eau. » (Ville de Montréal, 2006c: 30)

La DGSRE a adopté en 2006 une structure basée sur cinq « unités de gestion stratégique » des réseaux, tel que proposé par le groupe conseil CFC. Quatre des cinq unités regroupent environ cinq arrondissements chacune, alors que l'autre regroupait les villes liées. Cette dernière a cependant été abolie récemment. Chaque unité est supervisée par un chef de division. La DGSRE comporte également deux chefs de section, l'un aux compteurs et l'autre au soutien.

L'enjeu principal de la DGSRE est d'aider les arrondissements qui ne le font pas encore à observer les meilleures pratiques, dont l'établissement d'un programme de détection et de réparation de fuites, qui existait déjà à certains endroits. Ceci améliorerait la productivité et réduirait les dépenses anticipées de renouvellement des infrastructures locales, qui se chiffrent à 30 millions de dollars par année. (Ville de Montréal, 2006c: 33; 2006d)

La DGSRE souhaite accroître les auscultations et diagnostics afin d'optimiser les interventions de réfection. La DGSRE a également atteint son objectif pour 2006, qui était d'effectuer 120 renouvellements d'infrastructures locales, pour un total de 45 km et de 74,5 millions de dollars. Elle souhaite déléguer une partie de l'entretien du réseau principal d'aqueduc et d'égout aux arrondissements et aux villes liées. (Ville de Montréal, 2006c: 37-40) La DGSRE cherche à se positionner comme partenaire « à titre d'expert et de propriétaire responsable des réseaux d'eau locaux et dans l'exercice de compétences concurrentes avec les municipalités liées. » (Ville de Montréal, 2006c: 35) Il sera intéressant de voir comment cela se réalisera, compte tenu du fait que les meilleures pratiques identifiées par CFC résident en grande partie dans certains arrondissements et villes reconstituées qui ne faisaient pas partie de l'ex-Montréal.

Le Fonds de l'eau : pilier central d'un nouveau plan de financement

Afin de donner suite à l'étude financière et de se donner les moyens de réaliser ces importants projets d'investissement, Montréal décide de créer le Fonds de l'eau, une démarche entérinée par le comité exécutif en novembre 2003. (Ouimet, 2003; Ville de Montréal, 2005a: 34.5)

Créé en 2004, ce fonds est alimenté par une taxe dédiée, ou « taxe bleue », dont le produit de 25 millions de dollars en 2004 s'accroît ensuite de 20 millions additionnels à chaque année, jusqu'en

2013, année qui marquera pour la ville « le début d’une situation permanente d’autofinancement de sa gestion de l’eau ».

De 2004 à 2014, la contribution directe des contribuables au coût de l’eau passera donc de 282 à 482 millions de dollars. La contribution relative des différentes catégories d’utilisateurs sera ajustée en fonction de leur niveau de consommation respective. Le secteur résidentiel verra sa contribution passer de 45 % à 38 %. La contribution relative de secteur non résidentiel (industries, commerces et institutions) passera de 55 % à 62 %. Au sein de ce secteur, ce sont les industries qui verront leur part augmenter le plus, soit de 2 % à 9 %. (Ville de Montréal, 2005b: 4.9)

Suite aux défusions, les fonds ont été distribués selon les responsabilités locales et d’agglomération. En 2007, l’apport du secteur résidentiel au fonds est de 34,5 millions de dollars, et celui du secteur non résidentiel, de 50,5 millions (dont 10,7 millions proviennent des grands utilisateurs). (Ville de Montréal, 2006b: 80-84)

Tableau 9 – Apport additionnel au Fonds de l’eau de 2004 à 2007

	Contribuables résidentiels (\$/100 \$ d’évaluation)	Contribuables non résidentiels (\$/100 \$ d’évaluation)	Grands consommateurs (\$/m ³ excédant 100 000 m ³)
2004	0,01	0,04	0,18
2005	0,016	0,074	0,32
2006	0,021	0,1	0,46
2007	0,0412	0,1396	0,51

Sources : (Ville de Montréal, 2005b: 4.10; 2006b: 84)

En plus du Fonds de l’eau, certains programmes de Québec et d’Ottawa appuient les municipalités dans leurs projets de mise à niveau des infrastructures. Ceci permet de combler le financement de quatre milliards requis d’ici 2023. Le tableau qui suit montre les contributions respectives des programmes gouvernementaux et du Fonds de l’eau au financement de quatre milliards de dollars.

Tableau 10 – Budget de financement des 4 milliards de dollars requis, 2004-2023

Contributions additionnelles à l'amélioration du service d'eau (Fonds de l'eau)		Contributions des programmes gouvernementaux	
2004	25 M\$		
2005	45 M\$		
2006	65 M\$		
2007	85 M\$		
2008	105 M\$		
2009	125 M\$		
2010	145 M\$	Divers complété	49 M\$
2011	165 M\$	SOFIL (2005-2009)	254 M\$
2012	185 M\$	FCIS (2008-2012)	117 M\$
2013	200 M\$	FIMR (2008-2012)	34 M\$
2014-2023	<u>200 M\$/année</u>	SOFIL (2010-2014)	<u>500 M\$</u>
TOTAL	3,1 G\$		1,0 G\$

Source : (Ville de Montréal, 2006b: 81)

Par le biais du Fonds d'infrastructures stratégiques (FCIS), les gouvernements provincial et fédéral se sont engagés à verser 117 millions de dollars, qui serviront à défrayer une partie des coûts de la mise à niveau des usines Atwater et Des Bailleurs. En 2004, la Société de financement des infrastructures locales du Québec (SOFIL) a été fondée afin de recevoir et de gérer les fonds fédéraux et provinciaux provenant notamment de la taxe d'accise sur l'essence. Enfin, Montréal peut compter sur le Fonds sur l'infrastructure municipale rurale (FIMR), un programme du MAMR. (Ville de Montréal, 2006a)

Selon Pierre J. Hamel, grâce à ce fonds, « le problème du financement n'en sera bientôt plus un. [...] Le virage est bien amorcé et les résultats sont déjà palpables. » (Hamel, 2007: 49) Il se pourrait cependant que le fonds ne soit pas suffisant. Alors que PriceWaterHouse Coopers avait évalué à quatre milliards de dollars d'investissement les besoins de renouvellement de l'aqueduc, la ville évalue à quatre milliards tous les besoins d'investissements (le remplacement de 3 000 des 5 000 km du réseau d'aqueduc et d'égout, le projet MNU, et l'élimination des surverses d'eaux usées non traitées) pour les 20 prochaines années. (Ville de Montréal, 2006a; 2006b: 80) Certains ont exprimé des craintes quant à l'utilisation du fonds pour « colmater des trous dans le budget. » (Ouimet, 2003) Cependant, selon un gestionnaire à la Ville de Montréal, « tous espèrent que l'argent d'un tel fonds spécifique soit à l'abri des sessions de négociation sur l'affectation de l'argent ». Selon lui, il n'y aurait donc pas lieu de s'inquiéter quant à l'utilisation du fonds.

Mise en chantier de trois grands projets techniques

Afin de donner suite aux recommandations de l'étude technique et forte de sa nouvelle source de financement, la ville met en place trois « grands projets » de l'eau : l'élaboration d'un plan d'intervention sur les réseaux, la mise aux normes des usines (MNU), et l'installation de compteurs dans les industries, commerces et institutions (ICI). Ces projets sont actuellement en cours de réalisation. Il n'est pas possible pour le moment d'en évaluer les résultats. Voici cependant en quoi ils consistent.

Projet intervention-réseau

Ce projet de cinq ans avec possibilité d'extension à dix ans a été octroyé en 2004. Il consiste en la numérisation, l'auscultation et le diagnostic des réseaux. La ville souhaite produire en format numérique des plans d'archives (plans des réseaux tels que construits, plans d'index et plans clés) qu'elle diffusera via le navigateur urbain. Montréal souhaite également mettre en œuvre un programme d'auscultation, de diagnostic, de réparation ou de réhabilitation des conduites en lien avec les programmes de réfection routière (PRR) locaux et artériels et les urgences connues. (Ville de Montréal, 2006d: 6-7; 2006c: 52-53)

Ce projet, sous la responsabilité du consortium Tecslut/Génivar/CIMA, dispose d'un budget d'honoraires de 34 millions de dollars pour les cinq premières années et nécessite des investissements de 1,3 milliards de dollars sur 10 ans. (Ville de Montréal, 2006a: 90)

Projet de mise aux normes des usines (MNU)

Le *Règlement sur la qualité de l'eau potable* (RQEP) a été publié en juin 2001 et modifié en mai 2005. Il s'agit de la première mise à jour des normes de l'eau potable depuis 1984. Les nouvelles normes accroissent les obligations des responsables de systèmes de filtration d'eau potable et des laboratoires accrédités. (MDDEP, 2006: 1) Par exemple, la turbidité maximale permise est passée de 5 UTN¹⁹ à 0,5 UTN, (Roy, 2001) une différence considérable.

¹⁹ UTN : unité de turbidité néphélogométrique

Le projet MNU, d'une durée de 10 ans, comprend 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 est déménagé du centre ville au site de l'usine Atwater, qui est l'usine nécessitant le plus de travaux.

Ce projet, sous la responsabilité du consortium SNC-Lavalin/Dessau-Soprin, dispose d'un budget de 250 millions de dollars, dont 28 millions sont prévus en montants d'honoraires. 234 millions peuvent être subventionnés à 50 % par Québec et Ottawa, qui fournissent donc 117 millions de dollars.

Projet d'installation de compteurs dans les industries, commerces et institutions

Ce projet de cinq ans visait dans un premier temps à réaliser des études préliminaires concernant la définition des besoins et l'examen des normes et des meilleures pratiques dans le domaine, en plus d'un projet pilote d'installation de 200 compteurs. (Ville de Montréal, 2006d: 6-7) À la lumière des nouvelles informations que la ville aura ainsi recueillies, on prévoit installer environ 23 000 compteurs dans les industries, commerces et institutions (ICI) et 600 chambres de vannes dans le réseau d'ici la fin de 2009. Le projet initial dispose d'un budget de 150 millions de dollars, dont 7 millions de dollars sont prévus en honoraires. La firme BPR a été retenue pour superviser la démarche, et des contrats additionnels seront nécessaires à mesure que le projet évolue.

L'un de ces contrats a été octroyé à un consortium « pour la réalisation de mandats de conception, de préparation d'appels d'offres, de gestion de projet et de surveillance des travaux, » pour une dépense d'environ trois millions de dollars. (Ville de Montréal, 2007c: 155) Ce consortium doit donc préparer les plans et devis pour l'appel d'offres suivant, qui consiste en un mandat pour la fourniture, l'installation, l'entretien et le financement des compteurs sur une période d'environ 30 ans.

Ces trois grands chantiers de l'eau entrepris par la ville semblent vouloir répondre adéquatement aux préoccupations soulevées depuis plusieurs années et confirmées dans les études techniques et financières réalisées au début des années 2000. Ils témoignent d'un réel désir de remédier à la situation de dégradation des infrastructures dont nous avons parlé dans la première partie de l'étude de cas. Le volet organisationnel de la gestion des services d'eau montréalais semble toutefois encore

un peu confus, ce qui peut s'expliquer en partie par le contexte des fusions et défusions. De nombreux défis organisationnels demeurent.

Les défis de l'organisation actuelle

La Commission permanente d'agglomération sur l'environnement, le transport et les infrastructures tient une assemblée publique le 4 octobre 2006 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, 2006d: 9-12)

La Commission fait les recommandations suivantes :

- Élaborer et adopter un plan directeur de la gestion de l'eau visant la conservation et l'économie de l'eau, dans un cadre de développement durable.
- Évaluer les besoins en infrastructures des grands projets potentiels de développement et les arrimer à la planification de la remise en état des infrastructures existantes afin de prévoir le financement adéquat.
- Poursuivre le programme d'installation de compteurs dans les ICI et des débitmètres sur le réseau principal, afin d'être en mesure de produire un bilan de la consommation, de repérer les fuites et de contrôler les usages illicites de l'eau.
- Soutenir l'innovation et le développement d'outils et développer un programme visant l'implantation d'équipements économiseurs d'eau dans tous les bâtiments municipaux.
- Uniformiser la réglementation sur les usages de l'eau et analyser la possibilité de promouvoir l'utilisation d'équipements économiseurs d'eau dans les ICI.
- Poursuivre les programmes d'information et de sensibilisation s'adressant à la population et aux entreprises et développer un programme spécifique s'adressant aux jeunes afin de promouvoir la connaissance et le respect de la ressource eau et engendrer une consommation responsable de l'eau.
- Intensifier les campagnes s'adressant aux petites et moyennes entreprises et aux industries afin de les sensibiliser à la protection de la qualité de l'eau et viser l'élimination des rejets industriels à l'égout.

Depuis les défusions, les villes reconstituées sont responsables des réseaux locaux d'eau et d'égout, alors que les usines de production d'eau potable, l'usine d'épuration des eaux usées et les conduites principales relèvent du conseil d'agglomération. (Rodrigue, 2004) Selon le décret d'agglomération, les directions de la production de l'eau potable et de l'épuration des eaux usées sont donc de compétence d'agglomération, alors que la Direction des unités de gestion stratégique des réseaux d'eau relève d'une compétence d'arrondissement ou de ville reconstituée, selon le cas. La gestion des usines et des conduites principales est donc centralisée, alors que celle des réseaux secondaires est décentralisée. Montréal continue donc de fournir des services et de gérer des équipements communs pour l'ensemble des citoyens de l'île, soit ceux de ses 19 arrondissements et des 15 municipalités reconstituées. (Ville de Montréal, 2006b: 61)

Certaines exceptions demeurent :

- Les usines de Pointe Claire et de Dorval sont gérées par les villes défusionnées.

- Le centre ville de Montréal est considéré une compétence d'agglomération, et ce même pour les conduites secondaires.
- Montréal fournit l'eau aux villes défusionnées à partir des cinq usines qu'elle exploite, sauf dans les cas des villes alimentées par les usines de Pointe Claire et de Dorval.
- L'entretien correctif des réseaux principaux d'aqueduc et d'égout est une responsabilité d'agglomération déléguée à la ville centre.

Cette situation est assez contraignante pour les gestionnaires municipaux, puisque les niveaux hiérarchiques et les intervenants se sont multipliés. Selon un ancien haut fonctionnaire à la CMM maintenant directeur dans une firme québécoise de consultants, mêmes si les fusions avaient peut-être été mal gérées, les défusions ont causé un « tort immesurable », puisque « depuis cinq ans il ne se passe rien à Montréal, autre que d'essayer de gérer les multiples niveaux de gouvernance qui ont été ajoutés un par-dessus l'autre. » Il est devenu difficile de réaliser des projets, et selon les gestionnaires à la ville, les défusions n'ont pas permis d'atteindre une stabilité organisationnelle.

Selon les gestionnaires que nous avons rencontrés à l'usine Atwater et à l'usine Charles-J.-Des Bailleurs, ces récents changements organisationnels ont cependant eu certains effets très positifs, notamment au niveau des usines. L'expertise a été regroupée, et les plus petites usines comme celles de Pierrefonds et Lachine font appel aux ingénieurs des usines principales de manière plus systématique. Il semble également y avoir une synergie croissante entre la direction de la production de l'eau potable et celle des réseaux secondaires.

Cette situation pose cependant certains problèmes, dont les suivants :

- La responsabilité pour la qualité de l'eau est maintenant partagée entre l'agglomération, les arrondissements et les villes défusionnées, selon l'instance qui est propriétaire des canalisations.
- Les conduites principales, de compétence d'agglomération, nécessitent évidemment des interventions sur le territoire des arrondissements et des villes reconstituées à travers lesquelles elles passent. À Montréal, le réseau est articulé autour du Mont Royal, qui permet de distribuer l'eau de façon gravitaire. Or, plusieurs villes défusionnées se trouvent à proximité de la montagne.
- Tous les budgets de fonctionnement et d'investissement sont divisés en un budget local et un budget d'agglomération, qui fonctionnent de manière totalement indépendante, sans vase communicant. Or, au quotidien, tout le monde doit se parler afin de coordonner les interventions en cas de bris, de travaux sur le réseau, ou de rénovation.
- La ville n'a aucun pouvoir sur le choix de la main d'œuvre et de sa formation, qui relèvent de 36 juridictions différentes.
- Les différentes directions doivent obtenir l'autorisation du comité exécutif pour les dépenses de plus de 50 000 \$ et celle du Conseil d'agglomération, qui ne se réunit qu'une fois par mois de septembre à mai, pour les dépenses de plus de 500 000 \$, alors qu'une seule pompe peut coûter plusieurs millions.

Ces difficultés et incohérences n'avaient pas été prévues par le législateur, mais posent pourtant d'importants « casse-têtes » sur le terrain des opérations. Comme l'exprimait un cadre à la ville, la

gestion intégrée municipale est devenue « une course à obstacles impossible », avec un nombre trop élevé d'intervenants. La distinction entre conduites principales et secondaires²⁰ est même devenue une question politique.

Devant cette situation, les gestionnaires de la ville ont commencé à se questionner à l'interne, depuis environ un an, sur le mode de gouvernance, « parce qu'on voit les problèmes que ça a créés d'avoir décentralisé. » La création d'une régie autonome est notamment discutée. Pour ceux qui produisent et distribuent l'eau, « c'est géographique, ce n'est pas politique les conduites d'eau ! ». En ce sens, il serait logique que le réseau dans son entièreté soit géré par une organisation autonome ayant pour territoire toute l'agglomération. Et il va sans dire que les frontières politiques bougent plus rapidement que la topographie...

Cette réflexion a été accélérée par une décision du Conseil de la Ville de Longueuil en 2007 visant la rétrocession des réseaux principaux aux municipalités. Les gestionnaires de la ville de Montréal ont rapidement fait savoir au ministère que cela ne répondrait pas à leurs besoins : « nous on a dit non, non, non, surtout pas ! »

L'exemple de la ville de Westmount

Le 5 décembre 2004, les maires des villes « défusionnistes » de Montréal avaient demandé au premier ministre d'intervenir en faveur de la tarification de l'eau selon la consommation. La ministre Nathalie Normandeau leur accorde alors ce qu'elles demandent. Cette décision est pilotée par le comité de transition des défusions, dirigé par Pierre Lortie. Certaines villes reconstituées comme Westmount et Côte-St-Luc confient alors la gestion de leur réseau à des entreprises privées. À Westmount, la gestion des services d'entretien courant et d'urgence des réseaux d'aqueduc et d'égout sont confiés à Dessau-Soprin en 2005, pour une période de deux ans. D'une valeur de 2,1 millions de dollars annuellement, ce contrat couvrait les services de base et d'entretien au coût de 600 000 \$ et les travaux d'urgence et de réparation au montant de 1,5 millions de dollars. Le contrat avait une option de renouvellement d'un an pour l'année 2008, mais Westmount a décidé, en août 2007, de ne pas le reconduire et de reprendre l'entière responsabilité de la gestion à partir du 1^{er} janvier 2008. (Ville de Westmount, 2007)

²⁰ On les distingue par le fait que les utilisateurs sont généralement raccordés aux conduites secondaires, et non aux conduites maitresses.

La ville de Montréal a donc réussi, malgré un contexte d'instabilité administrative, à trouver le financement nécessaire et à mettre en route ses trois grands chantiers de l'eau. Tout au long de cette démarche, la ville travaille avec ses partenaires du secteur privé. Les firmes de génie-conseil jouent en effet un rôle très important auprès de la ville, ce pourquoi nous nous attarderons maintenant davantage sur cet acteur incontournable.

Les firmes de génie-conseil et la dynamique contractuelle

Les études technique, financière et organisationnelle, ainsi que la mise en place des trois grands projets de l'eau nous permettent de voir que les firmes de génie conseil jouent un rôle important dans la gestion des services d'eau montréalais.²¹ Selon un intervenant du MAMR, « les consultants, les entreprises privées, sont très très présents dans le milieu municipal ». Même si on a parfois l'impression que les PPP amènent les entreprises privées, en fait elles sont déjà là depuis longtemps. Cette situation peut sembler idéale pour les firmes québécoises de génie-conseil qui, sans le risque financier associé à un PPP ou à une rémunération forfaitaire, demeurent les conseillers privilégiés des municipalités québécoises, Montréal n'étant pas la moindre. Nous présentons ici une brève analyse de cette dynamique qui caractérise la relation entre le secteur privé et le secteur public à Montréal.

Sélection d'une firme de génie conseil

Au Québec, l'acquisition de services dans le secteur public se fait le plus souvent par appel de propositions, même lorsque les montants en jeu ne sont pas élevés. Selon la *Loi sur les cités et villes* (articles 573 et suivants), tout contrat de plus de 25 000 \$ est soumis à une procédure d'appel d'offres pouvant se faire sur invitations, et au-delà de 100 000 \$, la municipalité doit procéder à un appel d'offres public. Nous devons cependant distinguer les contrats de services professionnels, dont les

²¹ L'importance des firmes québécoises de génie-conseil dans le secteur de l'eau, même à l'échelle mondiale, est bien illustrée par la conférence financière internationale de Montréal qui se déroule en 2002 sous le thème *Des capitaux pour le secteur de l'eau : un défi mondial*. Organisée par SNC-Lavalin Capital et le Centre financier international de Montréal, cet événement réunit de nombreuses personnes influentes dont Michel Camdessus, chef du panel mondial sur le financement des infrastructures dans le secteur de l'eau et M.H. Simmons, président du conseil d'administration et chef de la direction de NASDAQ. (Barlow et Clarke, 2005: ix)

experts conseils, qui sont le plus souvent sélectionnés selon une grille d'évaluation de l'expertise et de la compétence, et les contrats de construction qui sont choisis par appel d'offres selon le plus bas soumissionnaire. Pour de gros projets comme celui de la mise aux normes des usines ou de l'élaboration du plan d'intervention sur les réseaux, il est nécessaire de procéder par appel d'offres. De tels projets comprennent à la fois un budget d'honoraires pour les consultants et un budget pour les travaux. Ces budgets sont révisés constamment en cours de réalisation du projet, les consultants étant le plus souvent rémunérés au nombre d'heures facturées. Le consultant a le mandat de concevoir les travaux à réaliser, de préparer des appels d'offres pour leur exécution par des soumissions publiques, de choisir l'entrepreneur avec la ville selon le plus bas soumissionnaire, et de superviser les travaux.

La firme de génie conseil retenue pour un contrat ne s'engage cependant pas à réaliser son mandat à un prix donné. Selon un expert, « un consultant est rarement rémunéré forfaitairement ! Il est en général rémunéré à l'heure ou au pourcentage des travaux dont il a fait la conception et dont il assure la supervision. On a pu remarquer fréquemment le côté insidieux de cette approche sans prix forfaitaire. »

Les travaux réalisés ne sont pas toujours à la hauteur des montants investis. De la même manière, le plus bas soumissionnaire n'est pas toujours celui qui offre le meilleur rapport qualité prix. Selon le *Guide national pour les infrastructures municipales durables* (*l'InfraGuide*), les méthodes de sélection basée sur les compétences (SBC) sont encore peu utilisées au Canada, et ce même pour les services professionnels de consultation. Pourtant, une telle procédure « facilite la sélection d'une société d'experts-conseils d'après leurs titres et qualités, leur expérience et leur compétence, dans la mesure où ils se rapportent à une affectation particulière. » (FCM, CNRC et Infrastructures Canada, 2006: 9-10) L'expérience et la compétence sont souvent vérifiées à l'aide de références.

La meilleure pratique proposée par *l'InfraGuide* en matière de sélection d'une firme d'experts conseils consiste en un processus basé sur les compétences comportant sept étapes. (FCM, CNRC et Infrastructures Canada, 2006: 11)

- 1) Demande de qualifications ;
- 2) Évaluation et classement des firmes ;
- 3) Demande de proposition ;
- 4) Sélection de l'expert-conseil le mieux classé ;
- 5) Élaboration de la portée du mandat ;

- 6) Négociation des honoraires ;
- 7) Attribution de l'affectation.

Les cadres que nous avons rencontrés à la ville de Montréal affirment que, pour des projets de ce type, le processus d'appel d'offres tel qu'il existe fausse le jeu de la concurrence, hausse les prix, et ne permet pas aux experts d'innover et de mettre à profit leur expérience. « Il faut changer ça. Dans toute la *business* qu'on fait, la seule chose qui n'a pas évolué c'est ça. » Certains gestionnaires municipaux souhaiteraient, par exemple, pouvoir faire des appels d'offres par « enchères inversées », c'est-à-dire que la ville évalue le mandat, puis que les firmes proposent plus bas. Les propositions pourraient passer par un bureau d'experts comptables qui afficherait les offres sans divulguer l'identité des firmes. Selon eux, il serait ainsi possible d'économiser des sommes substantielles sur la plupart des contrats. Cette méthode est semblable à la « méthode du budget, » dans laquelle le client demande des propositions à des sociétés inscrites sur une liste restreinte en incluant au mandat un montant budgété d'honoraires, la sélection étant par la suite basée sur la proposition de meilleure qualité. (FCM, CNRC et Infrastructures Canada, 2006: 48)

Le problème se pose également pour l'achat de matériel. La production d'eau potable est une activité industrielle : si une pompe brise, il faut la remplacer. Aller en appel d'offres public au lieu de rappeler le fournisseur initial implique, par exemple, de constituer un nouveau stock de pièces, ce qui alourdit les opérations.

Le MAMR reconnaît certaines failles au système, et notamment la difficulté pour les villes d'établir une relation de confiance avec les consultants, mais un haut fonctionnaire nous a affirmé que la procédure d'appel d'offres demeure malgré tout « la moins mauvaise des procédures qu'on a pu imaginer. Donc c'est là pour rester, même dans le cadre de partenariats public-privé. »

Marché et expertise

La procédure d'appel d'offres mise sur la concurrence des entreprises afin de permettre aux clients municipaux d'obtenir un contrat au meilleur prix. Cependant, tant du côté de l'offre que de celui de la demande, le marché québécois est assez restreint. Montréal est l'unique grande ville et les mêmes firmes sont présentes, soit en consortium, soit en concurrence, sur les mêmes projets : « des fois on est adversaires, des fois on est partenaires... ça fait partie de la *game*. » Cela dépend notamment des tendances de l'offre et de la demande. Lorsqu'il y a de nombreux grands projets, comme cela est le

cas actuellement, les carnets de commande des firmes sont bien remplis et les prix tendent à augmenter.

Comme nous l'a mentionné un intervenant, « le monde de l'ingénierie c'est petit. » De nombreux mouvements de personnes existent, non seulement d'une entreprise à l'autre et d'un projet à l'autre, mais également entre les entreprises et le milieu municipal. Plusieurs intervenants rencontrés, tant à la ville que dans les firmes privées, avaient effectué des mandats au sein de l'autre secteur, et avaient même dans certains cas effectué des va-et-vient entre les deux.

Ces mouvements de personnes contribuent à faciliter l'échange d'expertise. De nombreux employés municipaux connaissent bien les firmes et les personnes avec lesquelles ils font affaires, tandis que les entreprises ont une bonne connaissance du milieu municipal. Ce contexte atténue cependant une concurrence déjà faible.

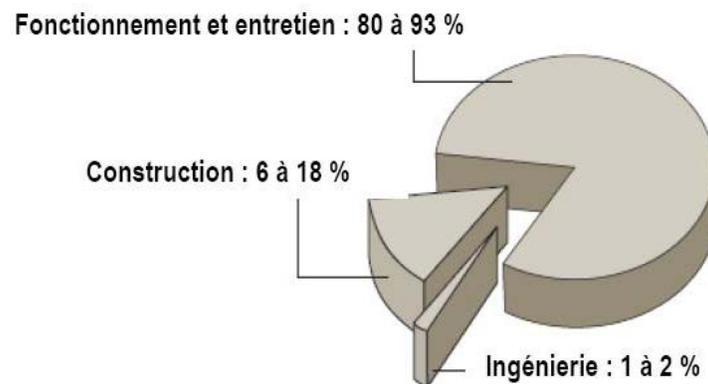
Selon un intervenant du secteur privé, la partie la plus importante de la réponse à un appel d'offres est l'expérience du personnel. Il y a donc des « mariages de raison » qui se font, et les entreprises d'un consortium rassemblent alors les curriculum vitae en vue d'avoir toute l'expertise pour faire une proposition. Par exemple, dans la gestion du projet de mise à niveau des usines (MNU), l'entente entre les deux firmes du consortium est basée sur la répartition des montants d'honoraires, qu'ils essaient de maintenir à 50 % chacun. Les firmes n'ont pas de tâches prédéterminées et l'attribution des postes relève d'un « concours de circonstances ». Nous pouvons donc nous poser la question de l'apport réel d'expertise propre à chacune d'entre elles. En effet, selon cet intervenant, les grandes firmes québécoises auraient toute l'expertise nécessaire pour être en concurrence plutôt qu'en consortium. Selon lui, l'administration municipale préfère « que tout le monde en ait un peu ». Il dénonce d'ailleurs « l'attitude paternaliste des donneurs d'ouvrage ».

Selon un autre intervenant, l'on doit « s'interroger sur l'effet à long terme d'utiliser constamment des consortiums. » En effet, cette pratique entrave le développement d'une saine concurrence et d'expertises distinctes. De plus, faire constamment appel aux consultants externes plutôt que de développer une expertise à l'interne pourrait résulter en une perte d'expertise pour la ville, qui « risque de devenir dépendante de ses consultants. » De nombreux exemples illustrent pourtant la richesse des connaissances présentes au sein de l'organisation municipale. D'abord, le groupe conseil

CFC a identifié dans son rapport de nombreuses « meilleures pratiques » présentes dans certains arrondissements. (CFC, 2003) Ensuite, les intervenants rencontrés à la ville nous ont fait part de la contribution importante des employés municipaux à l'élaboration des solutions, ceux-ci constituant parfois la majorité des effectifs impliqués dans le déroulement des projets, pourtant gérés par les consortiums. « L'aptitude de l'expert-conseil à concevoir la solution la plus efficace dépendra de son expertise et de sa formation, mais encore plus important, de son expérience. » (FCM, CNRC et Infrastructures Canada, 2006: 10) Or, selon l'avis d'un expert, cette expérience est en grande partie présente au sein de l'organisation municipale, qui devrait savoir valoriser davantage sa propre expertise et faire preuve de plus de prudence devant une certaine « ambition des firmes sur la ville. »

L'*InfraGuide* souligne que pour un projet donné, la conception technique représente une très faible partie du coût global du cycle de vie par rapport au coût d'exploitation et d'entretien, ce qui vrai par exemple dans le cas des usines, comme l'illustre le schéma suivant.

Figure 13 – Répartition des éléments du coût du cycle de vie d'un projet



Adapté de : (FCM, CNRC et Infrastructures Canada, 2006: 10)

Selon l'*InfraGuide*, « les conclusions de ces études sont apparemment bien comprises par les ingénieurs œuvrant dans le secteur public, mais il arrive souvent qu'elles ne soient pas mises en pratique. L'attrait de la solution de conception au plus bas prix semble l'emporter sur la valeur qu'il est possible d'obtenir en tenant compte des coûts du cycle de vie. » (FCM, CNRC et Infrastructures Canada, 2006: 10) Ceci peut être causé en partie par le processus de sélection qui mise davantage sur les prix que sur la compétence, mais aussi par la capacité qu'ont les firmes de génie conseil de

concevoir une solution optimale qui tienne compte des coûts de fonctionnement et d'entretien, en ayant généralement peu d'expérience d'exploitation et dans un contexte où l'investissement des firmes de génie conseil en recherche et développement diminue depuis 40 ans et est excessivement faible aujourd'hui, les firmes préférant utiliser des technologies éprouvées.

Du côté de la ville de Montréal, un intervenant mentionne qu'il est nécessaire de faire appel aux consultants pour les gros projets puisqu'on veut éviter de doubler ou tripler les équipes. De plus, il affirme que Montréal n'a pas les compétences requises en gestion de projet. Selon lui, le *core business* de la ville est de produire l'eau, de la distribuer et d'assurer le maintien des actifs, alors que celui des consultants est de planifier, de concevoir les nouveaux procédés, de gérer les projets et de faire des recommandations à la ville quant à la réalisation des travaux.

Dans la mise en place d'une nouvelle gestion de l'eau à Montréal, les firmes de génie conseil ont été sollicitées pour réaliser les trois importantes études (financière, technique et organisationnelle), ainsi que pour mettre en œuvre les trois grands chantiers techniques (MNU, ICI et plan d'intervention sur les réseaux). Il est surprenant que les consultants aient un rôle de planification et de gestion si important par rapport à celui de la ville qui consiste à exploiter les structures et procédés existants. Selon cette conception des choses, il devient difficile d'intégrer le fonctionnement et l'entretien dès les phases de conception et de construction, et d'ainsi considérer l'ensemble des coûts du cycle de vie. La ville aurait probablement avantage à 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. De plus, sans gonfler ses effectifs permanents, la ville a tout de même une certaine marge de manœuvre pour engager des experts à contrat dans le cadre de projets précis. Ceci pourrait contribuer à la mise en place d'un « chantier de reconstruction de l'expertise municipale » en matière de services d'eau urbains.

Un gouvernement provincial ouvert aux PPP

Les fusions municipales, puis les défusions, sont l'occasion à Québec de revoir en partie la législation entourant les services municipaux. De plus, l'élection du Parti libéral de Jean Charest en 2003 amène un changement d'orientations politiques en matière de services publics, le nouveau gouvernement

étant beaucoup plus ouvert à l'impartition et aux PPP. Même si Montréal n'envisage plus la gestion déléguée de ses services d'eau comme elle le faisait durant les années 1990, l'analyse de différentes lois des années 2004 et 2005 nous permet de voir que le débat sur la participation du secteur privé à la gestion des services d'eau est encore présent au Québec. Ces lois font maintenant partie de l'environnement et pourraient avoir une importance advenant de nouveaux projets de PPP dans ce secteur. C'est ce que nous verrons ici en examinant plus particulièrement certaines dispositions de la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec* (2004), de la *Loi sur les compétences municipales* (2004-2005), et de la *Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal* (2005).

Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec

Le projet de loi 61, *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, est d'abord présenté à l'ANQ le 17 juin 2004 par Monique Jérôme-Forget, alors ministre responsable de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du trésor. Le projet de loi est adopté le 15 décembre de la même année.

L'Agence des partenariats public-privé du Québec (PPP Québec) est créée en 2005. Elle « a pour mission de contribuer, par ses conseils et son expertise, au renouvellement des infrastructures publiques et à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens dans le cadre de la mise en œuvre de projets de partenariats public-privé. » (ANQ, 2004: 2) Le gouvernement peut confier à l'Agence le mandat d'évaluer la faisabilité d'un projet en mode PPP et, le cas échéant, de procéder à la sélection d'un partenaire, de négocier et de conclure un contrat. (ANQ, 2004: 8)

Monique Jérôme-Forget présente ce projet de loi comme un « rempart contre la privatisation », qui permettra d'éviter les dépassements de coûts et les retards, d'améliorer la qualité des infrastructures et « de mettre au service du bien public le savoir-faire de grandes entreprises de chez nous. » (ANQ & CFPF, 2004c)

Les audiences de la Commission permanente des finances publiques (CFPP) sur le projet de loi 61 débutent en octobre 2004. À cette occasion, les ingénieurs québécois se montrent réticents aux PPP. Selon un expert que nous avons rencontré, cette réticence serait due en grande partie au fait que les ingénieurs sont rémunérés à l'heure et non selon un forfait négocié à l'avance. N'oublions pas qu'en

2004, certaines firmes de génie-conseil viennent de terminer des rapports importants pour la Ville de Montréal, qui est entrain de mettre en place de gros chantiers d'infrastructures.

L'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec (APIGQ), présidée par Michel Gagnon craint une perte d'expertise du génie-conseil québécois par la venue d'entreprises étrangères. (Picard, 2004) De son côté, l'Association des ingénieurs-conseils du Québec (AICQ) est favorable à la création de l'Agence mais ne croit pas que les PPP soient un remède au problème de l'investissement : « D'aucune façon une plus grande implication du secteur privé ne peut être considérée comme une justification à un quelconque désengagement du gouvernement en matière d'investissement dans les infrastructures. » (ANQ & CPFP, 2004b) L'AICQ craint également qu'un recours systématique à l'Agence pour tous les projets de PPP n'alourdisse inutilement la procédure, causant des délais additionnels, notamment dans le cas de petits projets. Par ailleurs, dans la conclusion d'ententes avec des organismes publics de l'extérieur du Québec, « une telle agence ne doit en aucun cas se substituer au rôle de promoteur que doit assumer le secteur privé. » (ANQ & CPFP, 2004b) Enfin, l'AICQ reconnaît que « la capacité du secteur privé québécois de financer des projets d'infrastructures d'envergure est limitée » et que la présence des firmes étrangères est inévitable. Elle veut s'assurer « que les firmes québécoises aient un rôle important à jouer dans ces projets et qu'elles puissent, le cas échéant, profiter d'un transfert de nouvelles expertises. Par exemple, les consortiums retenus comme partenaires pourraient obligatoirement devoir impliquer des firmes québécoises. » (ANQ & CPFP, 2004b) Une telle solution favoriserait les transferts d'expertise internationale au Québec.

De son côté, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) est favorable à « l'orientation gouvernementale visant à encourager le recours au secteur privé par la voie de la sous-traitance ou par l'entremise d'un partenariat public-privé, » mais ne croit pas qu'une agence des PPP est nécessaire pour autant. Les municipalités se disent suffisamment outillées et encadrées, et ne peuvent concevoir que l'agence puisse « se doter de façon efficace du nombre nécessaire d'employés et d'experts pour analyser la faisabilité de tous les projets municipaux. » (ANQ et CPFP, 2004a) Les municipalités craignent de devoir soumettre tous les projets financés par le gouvernement à l'Agence, ce qui est perçu comme une restriction à l'autonomie municipale et une lourdeur administrative additionnelle, contribuant à allonger le processus de réalisation des travaux municipaux et des attributions de contrats. Tout comme l'UMQ, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) exige que le

recours aux services de l'Agence et à la formule PPP se fassent sur une base totalement volontaire. (ANQ & CFPF, 2004b)

Il semble que ces préoccupations du monde municipal aient été entendue puisque le libellé de l'article 8 de la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec* indique qu'un organisme public « peut » recourir aux services de conseil et d'expertise de l'Agence, alors qu'un ministère « doit » y recourir « pour tout projet pour lequel un partenariat public-privé est envisagé, si ce ministère assume principalement le financement du projet, directement ou indirectement [...] ». » (ANQ, 2004: 7)

Loi sur les compétences municipales : la fin du moratoire de 1997 ?

Le projet de loi 62 - *Loi sur les compétences municipales* est présenté à l'ANQ le 17 juin 2004 par Jean-Marc Fournier, et adopté le 5 mai 2005. Selon un intervenant du MAMR rencontré en juillet 2007, cette loi marque d'une certaine façon la fin du moratoire de 1997 sur les projets de PPP dans le secteur de l'eau, puisqu'elle autorise les villes à faire ce qui n'était pas possible dans les années 1990. La loi permettrait par exemple à la ville de Montréal de confier la totalité du secteur de l'eau à une entreprise privée, en vertu de l'article 22 :

Toute municipalité locale peut confier à une personne la construction et l'exploitation de son système d'aqueduc, de son système d'égout ou de ses autres ouvrages d'alimentation en eau ou d'assainissement des eaux, pour une durée maximale de 25 ans. Elle peut aussi en confier l'exploitation pour une telle durée.

La résolution autorisant la conclusion du contrat prévu au premier alinéa doit être soumise à l'approbation des personnes habiles à voter et du gouvernement. (ANQ, 2005c: 9-10)

Selon un intervenant du MAMR, les avancées qui ont été faites afin de faciliter les PPP dans le secteur municipal, et notamment la *Loi sur les compétences municipales*, sont des avancées très techniques sur des points législatifs particuliers. La législation reste très prudente dans ce domaine.

Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal

Le projet de loi 134, *Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, est déposé à l'ANQ le 15 novembre 2005 par la ministre des Affaires municipales et des Régions Nathalie Normandeau. Ce projet de loi omnibus modifiant une vingtaine d'autres lois est sanctionné le 16 décembre de la même année. Il fait suite aux référendums sur les défusions municipales et répond à certaines demandes formulées par les comités de transition et les municipalités concernées.

Ce projet de loi fait également suite à la loi 62, *Loi sur les compétences municipales*, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2006. La loi 134 modifie la loi 62 en accordant aux municipalités « de nouveaux pouvoirs en matière de délégation de compétences. » (ANQ, 2005d) Ces nouveaux pouvoirs, dont la délégation du financement, sont dénoncés par l'opposition et par certains groupes d'intérêt, qui y voient un pas de plus vers la privatisation des services d'eau. (ANQ, 2005a)

L'article 108 de la loi 134 modifie l'article 22 de la loi 62 (cité plus haut) et stipule que son premier alinéa se lit maintenant comme suit :

Toute municipalité locale peut, pour une durée maximale de 25 ans, confier à une personne l'exploitation de son système d'aqueduc ou d'égout ou de ses autres ouvrages d'alimentation en eau ou d'assainissement des eaux.

Tout contrat visé au premier alinéa peut également prévoir que la personne assure le financement des travaux effectués en vertu du contrat. Dans un tel cas, la *Loi sur les travaux municipaux* (L.R.Q., chapitre T-14) ne s'applique pas à ces travaux. (ANQ, 2005b)

Selon un intervenant du MAMR rencontré à l'été 2007, cette évolution de la législation reflète une tendance selon laquelle le législateur s'adapte à postériori aux façons de faire des grandes villes, notamment Montréal, dont les initiatives peuvent entraîner une révision de la législation. « C'est un peu comme ça que ça a fonctionné pour la modification, le projet de loi 134, sur toute la gestion des services d'eau. Donc je ne dirais pas qu'on est à la remorque, ce n'est pas ça... mais ils ont les deux pieds dans leur situation et doivent réagir plus vite que nous [MAMR]. »

Les récentes lois des années 2004 et 2005 abordent encore assez timidement la participation du secteur privé à la gestion des services d'eau. La loi 62 l'a tout de même rendue techniquement possible, bien qu'aucune municipalité ne l'ait encore appliquée. Comme nous l'avons vu, Montréal a plutôt choisi d'élaborer ses propres solutions de financement et de renouvellement des infrastructures.

* * *

Dans cette troisième partie de l'étude de cas, nous avons vu que Montréal a commencé à prendre en main une réorganisation de ses services d'eau, d'abord en faisant réaliser d'importantes études technique, financière et organisationnelle, puis en créant un fonds alimenté par les utilisateurs, dont l'objectif est de permettre le financement des travaux requis, notamment les trois grands « chantiers

techniques de l'eau». La création du Fonds de l'eau et l'annonce des travaux à venir ont été généralement très bien accueillies par les fonctionnaires municipaux, la communauté académique et les médias. Le secteur privé québécois en profite également, par la réalisation des études, la conception des projets et la réalisation des travaux.

Quant à l'aspect organisationnel des services d'eau montréalais, il a été difficile jusqu'à maintenant d'établir une structure garantissant une marge de manœuvre, une efficacité dans la prise de décision et les opérations, ainsi qu'un « chantier de reconstruction de l'expertise » au sein des effectifs de la ville. Ceci est dû notamment au contexte de fusions et défusions, qui ont occasionné chaque fois des délais et des restructurations liés à la centralisation et à la décentralisation de la prise de décision et des opérations. 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.

Conclusion du cas de Montréal

Confrontée à une situation de dégradation des infrastructures, la ville de Montréal met en place un groupe de travail au début des années 1990 afin de trouver un modèle organisationnel qui permette d'en améliorer la gestion et le financement. Le groupe de travail considère la création d'une société d'économie mixte comme une solution évidente, sans toutefois réaliser de réflexion de fond sur les modes possibles de financement ou sur la gouvernance au sein du secteur public. Après l'élection du maire Pierre Bourque en 1994, le dossier des PPP à Montréal est grandement relaté dans les médias et prend une place importante auprès du public. Le débat s'éloigne de la question du financement des services d'eau, de la gestion du patrimoine ou de l'accès à l'expertise et est plutôt porté à un niveau idéologique où se mêlent exportation en vrac d'eau douce, privatisation des infrastructures, tarification de l'eau et redevances sur les eaux souterraines, entre autres. Dans ce contexte de forte opposition à toute privatisation ou marchandisation de l'eau, il devient pratiquement impossible pour les élus montréalais de poursuivre vers une implication plus grande des entreprises privées dans la gestion des services d'eau, et la ville attendra les années 2000 pour élaborer un plan de mise à niveau des infrastructures.

Ce plan repose en partie sur trois importantes études commandées par la ville et qui permettent d'établir un portrait technique, financier et organisationnel des services de l'eau. 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.

Chapitre 4 - Le cas de Marseille

Introduction

L'approvisionnement en eau de la ville de Marseille est empreint de l'histoire européenne, notamment l'influence des Romains dans l'art de la construction des aqueducs, qui a influencé l'architecte du Canal de Marseille. Ce canal alimente la région marseillaise en eau potable depuis 1847 en y transportant sur 80 kilomètres l'eau de la Durance, un affluent du Rhône.

Suite à une croissance démographique importante au début du XXe siècle et à un incendie ravageur en 1938, la mairie de Marseille demande à la Générale des Eaux (maintenant Veolia) et à la Lyonnaise des Eaux (maintenant Suez) de s'associer afin de gérer les services d'eau de la ville. La Société des Eaux de Marseille (SEM) naît de cette association en 1943.

La croissance démographique projetée à la fin de la Deuxième Guerre mondiale est très élevée, et le plan de modernisation du réseau mène au développement d'importantes réserves d'eau et à l'augmentation des débits. À la fin des années 1960, cependant, la consommation d'eau se stabilise, puis diminue. Ceci est causé par la très rapide désindustrialisation de Marseille à partir de 1973. En effet, les industries consomment 60 % moins d'eau en 1984 qu'en 1962, et pour la même période, la consommation agricole est quatre fois moindre. (SEM, 1993: 107)

Depuis plus de 60 ans, la SEM est l'opérateur des services d'eau marseillais. Elle a développé un savoir faire impressionnant et des outils de gestion concrets qui lui permettent d'optimiser ses opérations. La création d'une filiale informatique, la SOMEI, en 1974 lui a permis de développer à l'interne des logiciels adaptés à ses besoins en cartographie, en gestion des données techniques, en gestion d'abonnements et en télégestion de procédés, entre autres.

La SEM était à l'origine liée à la ville par un contrat de régie, ce qui a été redéfini en 1960, alors que le contrat est renouvelé comme une concession d'exploitation. Ce contrat est toujours en vigueur aujourd'hui, bien que de nombreux avenants en font dans les faits un modèle plus près de l'affermage. Ce contrat arrive à échéance en 2013, dans un contexte législatif et concurrentiel qui a

fort évolué, notamment en lien avec la construction de l'Europe politique, économique et commerciale. Ainsi, les nouvelles règles de concurrence font craindre à la SEM de perdre une grande partie de son autonomie et de sa forte identité régionale, si elle devait être rachetée entièrement par l'une de ses maisons mères, qui la détiennent à parts égales. Du côté de la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole (MPM), récemment créée en 2001, on espère que la renégociation du contrat par un appel d'offres public permettra de faire baisser la facture de l'eau, tout en augmentant la part du prix payé par les abonnés qui revient à la communauté pour financer les investissements (taxe indirecte).

* * *

Cette étude de cas se divise en trois parties. Dans la première partie, nous présentons un historique de la participation du secteur privé et de la création de la SEM. Dans la deuxième partie, nous présentons l'organisation des services d'eau. Nous débutons ce volet par une brève explication de la structure administrative française et par la définition de la délégation de services publics. Ensuite, nous abordons plus spécifiquement la structure du Groupe des Eaux de Marseille, le fonctionnement et l'organisation de la SEM et les différents outils de gestion utilisés. Enfin, la troisième partie présente plus en profondeur les relations entre acteurs publics et privés. Nous y verrons donc certaines dynamiques actuelles, telles que l'essor de l'intercommunalité et l'approche de l'échéance du contrat avec la SEM. Nous aborderons aussi le partage des responsabilités entre la collectivité et l'opérateur, ainsi que les contrôles et le cadre législatif.

aborderons quelques éléments du contexte de la gestion de l'eau à Marseille, notamment la délégation de services publics (DSP), la structure du Groupe des Eaux de Marseille (GEM) et les enjeux liés à l'échéance du contrat de Marseille en 2013. La troisième partie sera consacrée l'organisation de la gestion des services d'eau de Marseille, notamment les nombreux outils que la SEM utilise afin de gérer le patrimoine infrastructurel et de mener ses opérations courantes. Enfin, la quatrième partie traitera davantage de l'encadrement public, notamment le contexte intercommunal, la gestion des investissements, le prix de l'eau, la gestion des contrats et le contexte législatif français et européen.

Première partie – Historique de la participation du secteur privé à la gestion des services d'eau de Marseille

Dans cette première partie de l'étude du cas de Marseille, nous verrons les principaux éléments historiques de la gestion de l'eau à Marseille. D'une part, cette histoire est marquée par le transport de l'eau de la Durance jusqu'à la ville, ce qui garanti depuis 1847 un approvisionnement d'eau de qualité et en quantité suffisante. D'autre part, la participation du secteur privé à la gestion de l'eau à Marseille remonte aux années 1930, années de forte croissance démographique, avec la signature d'un premier contrat avec la Société des Eaux de Marseille (SEM) au début des années 1940. Il est utile de revenir sur cet historique de la gestion de l'eau à Marseille puisque le Canal de Marseille est aujourd'hui encore la source principale d'alimentation en eau de la ville et que la SEM, malgré quelques modifications à son contrat, est demeure l'opérateur des services d'eau marseillais.

La gestion de l'eau à Marseille avant la création de la Société des Eaux de Marseille

Avant 1834

Avant 1834, l'aqueduc de l'Huveaune est la plus importante source d'eau pour les Marseillais. Construit par les Romains, qui habitaient alors *Massalia*, il a été réparé au XII^e siècle, agrandi en 1310, et renforcé au XVI^e et au XVIII^e siècle par des prises d'eau sur le ruisseau du Jarret et l'Huveaune. Les nombreuses fuites mènent à sa démolition en 1826. (SEM, 1993: 13) Au XII^e siècle, le port de Marseille est prospère et la stabilité politique permet la réalisation de grands travaux publics, dont fontaines et canalisations. Une juridiction permanente pour l'administration des eaux est créée. À partir du XV^e siècle, les « subrestants des eaux » ont la responsabilité de surveiller et de répartir l'eau. (SEM, 1993: 16-17)

Sous le règne de Louis XIV, Marseille double de superficie. La forte croissance démographique entraîne des besoins accrus en eau. Au XVIII^e siècle, Marseille compte quatre fontainiers, responsables de l'entretien des aqueducs et de la distribution de l'eau. Au XIX^e siècle, la ville atteint

140 000 habitants. (SEM, 1993: 19) Pour alimenter en eau la population, les puits se multiplient : on en compte 12 000 en 1884. (SEM, 1993: 22)

Construction du Canal de Marseille

L'année 1834 est marquée par une grande sécheresse qui assèche les puits et entraîne des épidémies de choléra. Le maire, Maximin Consolat, décide de construire un canal qui alimentera Marseille en eau à partir de la Durance. Dans ses termes, « *la construction du canal est une décision irrévocable : quoi qu'il advienne, quoi qu'il en coûte, le canal s'exécutera* » (SEM, 1993: 22)

Franz Mayor de Montricher, un ingénieur de l'École des ponts et chaussées et un homme exceptionnel, est chargé par la ville de dessiner les plans et de superviser les travaux. Il dépose ses plans en 1835 et les travaux débutent en 1838, alors que Montricher a 28 ans. Environ 5 000 hommes participent au chantier qui consiste en un canal long de 84 kilomètres comptant 84 tunnels. L'immense aqueduc de Roquefavour, environ deux fois plus grand que le Pont du Gard²², est construit en blocs de pierre taillés par 300 hommes. Il fait 400 mètres de longueur et 82,5 mètres de hauteur. (SEM, 1993: 25-26, 65)

Les travaux durent jusqu'en 1847, année où l'eau de la Durance atteint enfin Marseille. Pour célébrer cet événement, la ville décide de construire le palais Longchamp, ce qui sera fait en 1861. L'approvisionnement constant et abondant en eau influence grandement la vie quotidienne dans la ville, qui n'a plus peur des pénuries.

²² Le Pont du Gard mesure 48,77 mètres de haut et 273 mètres de long.

Figure 14 – Le palais Longchamp, construit pour célébrer l'arrivée de l'eau à Marseille



Photo: Marianne Audette-Chapdelaine, 2007

L'eau de la Durance, un affluent du Rhône qui descend des Alpes, est fortement chargée en limons. Il faut donc construire des bassins de décantation. Les premiers sont rapidement envasés, suite à quoi on décide de construire le bassin de Réaltort, achevé en 1869, et dont la capacité d'origine est de plus de quatre millions de mètres cubes d'eau. Celui-ci s'envase également, et on construit de 1878 à 1882 le bassin de Saint-Christophe, d'une capacité de deux millions de mètres cubes d'eau. Jusqu'en 1961, un système permet l'évacuation de 300 000 mètres cubes par année de dépôts vaseux du bassin. (SEM, 1993: 30-32) Aujourd'hui, seulement 15 000 à 40 000 mètres cubes sont évacués chaque année.

Le canal nécessite chaque année un « chômage », ou arrêt temporaire des débits, pour son entretien. Ceci incommoder les Marseillais. Le bassin de Saint-Barnabé est donc construit de 1898 à 1900 pour pallier les arrêts de débits. On construit également le bassin de Sainte-Marthe, d'une capacité de 350 000 mètres cubes, d'où partent différents réseaux de distribution. (SEM, 1993: 36)

Durant la première moitié du XX^e siècle, Marseille est marquée par des épidémies de typhoïde, qui tuent chaque année environ 400 personnes. À partir de 1920, on installe donc des postes de dégrillage et de javellisation. Puis, en 1934, le bassin de Sainte-Marthe est équipé d'une usine de filtration, la première de la ville. (SEM, 1993: 37) Or, l'eau filtrée est emmagasinée dans un bassin à ciel ouvert et se pollue à nouveau.

Incendie sur la Canebière

De l'arrivée de l'eau à Marseille en 1847 jusqu'à 1936, la population passe de 195 000 à 650 000 habitants. Pour répondre à cette demande croissante, le réseau se développe de manière incohérente, sans planification. Le 28 octobre 1938, alors que se déroule à Marseille un congrès radical-socialiste, l'incendie des Nouvelles Galeries, sur la Canebière, marque l'histoire de la ville. Le feu, attisé par le mistral, se propage et fait environ 200 victimes. Les secours sont complètement désorganisés, et Marseille est mise sous tutelle. (SEM, 1993: 40)

De la SEEM à la SEM

La Société d'études des eaux de Marseille (SEEM) réalise depuis 1934 des études dont la municipalité prend connaissance en 1941. Pierre Baraud, l'administrateur extraordinaire de la ville, décide alors de confier la gestion de l'eau à la SEEM. Un contrat de type « régie intéressée » est signé le 29 juillet 1941, et approuvé par décret en décembre 1942. La ville demeure propriétaire des infrastructures et responsable des déficits. (SEM, 1993: 41)

Selon un intervenant rencontré à la SEM, le maire s'est adressé aux deux entreprises existantes, la Générale des Eaux (maintenant Veolia) et la Lyonnaise des Eaux (maintenant Suez), et leur a demandé de s'associer. Selon un intervenant rencontré à la DEA, c'est effectivement le maire de Marseille qui a créé la SEM. L'entreprise appartenait au début non pas à des opérateurs privés, mais à « des groupes de travaux publics associés à la mairie. »

Une première réunion du conseil d'administration a lieu le 22 janvier 1943. On nomme comme président l'ingénieur Raoul Dautry, qui a contribué à la création de la SNCF en 1938 et qui sera ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme à la Libération. (SEM, 1993: 43-44) Le 1^{er} mars 1943, la SEEM devient la Société des eaux de Marseille (SEM). La plupart des habitants de Marseille sont alors alimentés en eau brute ; de nombreux défis techniques se posent et l'usine de Sainte-Marthe doit être rénovée.

Les débuts de la Société des Eaux de Marseille

Les premiers développements de la SEM (1943-1959)

La SEM a dès le début son propre département « Études et Travaux, » qui est chargé en 1945 de planifier un nouveau réseau d'alimentation, avec des stations de traitement et des réservoirs. Avec les années, la SEM alimente de plus en plus de gens en eau filtrée, ce qui lui permet de supprimer les postes de chloration de l'eau brute. En 1975, 95 % de la population est alimentée en eau filtrée. (SEM, 1993: 47)

La SEM débute à cette époque la centralisation des services du canal (personnel, comptabilité, laboratoire, etc.) qui étaient jusqu'alors organisés en sections et sous-sections. Les Services techniques sont restructurés en trois départements : exploitation, usines et ateliers et études et travaux. (SEM, 1993: 50-52) En 1947, cent ans après la construction du canal, débutent de grands travaux de rénovation et de renforcement du réseau. La même année, on construit une deuxième usine de filtration à Saint-Barnabé. On augmente également la capacité du canal de 5,75 m³ par seconde à 17 m³ par seconde en élevant ses berges²³. Jusqu'en 1960, la SEM met fin à de nombreux branchements clandestins, ce qui augmente considérablement ses revenus. (SEM, 1993: 48-49)

Entre 1945 et 1948, les relations entre la SEM et la ville de Marseille sont tendues :

Les turbulences qui ont suivi la Libération n'ont pas épargné les relations entre la SEM et la ville de Marseille. Le contrat est de plus en plus mal accepté par la ville, qui a vu se succéder les administrateurs. Le principal grief est d'ordre financier : dès la première année, les dépenses, qui sont à la charge de la ville, l'ont largement emporté sur les recettes. D'autre part, le contrat signé sous le régime de Vichy est remis en question par la municipalité élue après la Libération. Ces tensions se traduisent en 1948 par un arrêté municipal déclarant la nullité de la convention. (SEM, 1993: 66)

En 1953, Gaston Defferre est élu maire de Marseille. Cependant, « les relations avec la ville restent tendues, et la gestion de la Société des Eaux est régulièrement attaquée dans la presse régionale. Le rapprochement commence vers 1954, et aboutira au nouveau contrat de 1960. » (SEM, 1993: 73)

Redéfinition des relations avec la communauté : les principaux avenants au contrat de 1960

La durée du contrat initial était de 50 ans, et devait donc se terminer en 1993. L'année 1960 marque cependant un jalon dans l'histoire de la SEM. Le 29 juin, un contrat de concession d'exploitation

²³ La consommation de Marseille en 2007 est d'environ 3 à 4 mètres cubes par seconde.

remplace le contrat de régie. (SEM, 1993: 84) La SEM devient entièrement responsable de ses finances. Marseille reçoit du concessionnaire une redevance annuelle, et les prix sont maintenant fixés selon les conditions économiques et la formule de révision prévue au contrat. C'est le début d'une gestion davantage commerciale, avec notamment la centralisation des services aux abonnés. En 1961, la SEM déménage ses ateliers, son garage et son magasin au site de Montfuron, et en 1981, on crée le département Adduction production Marseille (APM). Le contrat de 1960 est modifié par huit avenants, dont le dernier, le 18 décembre 1987, en prolonge la durée jusqu'en 2013. (GEM, 2007a: 5)

En 1990, Marseille se trouve dans une situation financière difficile qui ne lui permet plus d'alimenter son compte Ressources et Charges d'Investissements (RCI), nécessaire à la réalisation des travaux d'extension et de gros entretien, voire de renouvellement des équipements à travers le compte Fonds de Travaux. Les crédits de ce compte passent de 114 millions de francs en 1989 à 50 millions de francs en 1990. La ville souhaite également diminuer son taux d'endettement en faisant reprendre par la SEM la totalité des emprunts du service des eaux. Enfin, la préfecture remet en cause la lisibilité juridique et budgétaire du contrat, et notamment les mécanismes des comptes RCI et Fonds de Travaux. Ceux-ci permettaient d'échapper aux règles de la concurrence pour la réalisation des travaux, la SEM gérant dans les faits ces fonds publics. C'est pourquoi le maire de Marseille décide en 1990 de revoir les dispositions du contrat. (Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, 2000: 10)

L'avenant 9, adopté en octobre 1991, modifie considérablement de nombreuses dispositions contractuelles et peut être analysé comme étant une nouvelle convention, transformant le contrat de concession en contrat d'affermage avec îlots concessifs. Cet avenant clarifie le partage des responsabilités entre la SEM et la ville. Il confie à la SEM une partie de la dette du service de l'eau ainsi que le renouvellement du réseau, et en lui retirant la maîtrise d'œuvre systématique des travaux financés par la ville. L'avenant autorise par ailleurs une augmentation des tarifs et supprime le Fonds de Travaux, qui est remplacé par la surtaxe à la collectivité. Une clause stipulant que la commune perçoive une partie des bénéfices de la SEM, toutes activités confondues, est également abolie. (Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, 2000: 13, 69)

L'expansion des activités de la SEM dans toute la région provençale

Le département Exploitation de Provence est créé en 1962 et permet de faire rayonner l'expertise de la SEM à l'extérieur de Marseille.

Tableau 11 – Contrats de la Société des Eaux de Marseille à l'extérieur de Marseille

Année	Contrats
1963	- Le 1 ^{er} septembre, la SEM se voit confier la gestion des installations du Syndicat intercommunal de l'Ouest de Marseille, qui comprend les communes de Pennes-Mirabeau, Vitrolles, Marignane, Carry, Sausset-les-Pins, Saint-Victoret, Gignac, Martigues, Ensuès, Le Rove, et Châteauneuf-les-Martigues. - La SEM devient responsable de la gestion des stations de production des Giraudets et de Valtrède. - En décembre, la SEM signe un contrat avec La Ciotat.
1965	- Signature des contrats de St-Cyr sur Mer, Carry-le-Rouet et les Pennes Mirabeau.
1966	- Signature des contrats de Lambesc et Rognac.
1967	- Signature des contrats d'Allauch et de Pélissanne.
1970	- Signature des contrats de Forcalquier, Sausset-les-Pins et Châteauneuf-les-Martigues.
1971	- Signature du contrat de Bouc-Bel-Air.
1974	- Signature du contrat de Berre.

Source : SEM (1993). *La part des hommes. 50 ans d'histoire à la Société des eaux de Marseille*, Éditions Grand Sud, Paris, p. 83-100.

En 1976, la SEM gère plus de 50 contrats. Ces communes ne sont pas toutes alimentées par le Canal de Marseille, certaines ont leurs propres puits, comme Rognes et Lambesc.

Deuxième partie – L’organisation des services d’eau de Marseille

Dans cette deuxième partie de l’étude de cas, nous décrivons l’organisation des services d’eau de Marseille. Nous débuterons par une brève mise en contexte sur la structure administrative française et sur la délégation de services publics (DSP). Ensuite, nous verrons la structure du Groupe de Eaux de Marseille, le fonctionnement des services et les outils de gestion utilisés par la SEM.

La structure administrative en France

La France métropolitaine, qui exclut les départements français d’outremer, est divisée en 22 régions et subdivisée en 96 départements. La commune, dirigée par un maire, est la division administrative la plus petite.

En France, la majorité des services publics de distribution d’eau et d’assainissement des eaux sont organisés en deux parties. D’abord, une collectivité locale organisatrice est responsable des services publics à caractère industriel et commercial, dont le service de distribution d’eau (captage, traitement, distribution de l’eau potable et gestion de la clientèle). Cette collectivité peut être une commune ou un groupement de communes. Ensuite, un opérateur gère les services. L’opérateur peut être public, à travers une régie municipale, ou privé, dans le cas d’une délégation de service public (DSP). Les DSP peuvent prendre plusieurs formes, ce que nous verrons dans la prochaine section. En 2004, 74 % des volumes d’eau facturés l’étaient pas des opérateurs privés, et 26 % par des opérateurs publics (incluant 1 % de sociétés d’économie mixte). (BIPE et FP2E, 2006: 9)

L’intercommunalité est un phénomène croissant en France. En 2004, les services d’eau potable de 66 % des Français étaient organisés en intercommunalité. (BIPE et FP2E, 2006: 5) L’intercommunalité permet le regroupement des communes soit en « communautés d’agglomération » ou en « communautés de communes ». L’eau et l’assainissement sont des compétences optionnelles des communautés d’agglomération, mais environ les trois quarts d’entre elles ont pris au moins l’une de ces compétences. Les communautés de communes, pour leur part, ont pris une compétence en matière d’eau dans 57 % des cas. (BIPE et FP2E, 2006: 6) Lorsque l’intercommunalité ne prend pas les compétences liées à l’eau, les communes qui la constituent demeurent responsables de ce secteur d’activité. Nous aborderons davantage le transfert des

compétences liées à l'eau vers la communauté urbaine de Marseille dans la quatrième partie de cette étude de cas.

La délégation de services publics

En France, on parle couramment de contrats de « délégation de services publics, » ou de DSP. Les contrats de DSP pour l'eau et pour l'assainissement doivent absolument être distincts. La particularité du contrat de Marseille est qu'il y a aussi une DSP pour la gestion de l'adduction (le canal). En matière d'alimentation en eau en France, la DSP est devenue la principale forme de gestion, puisque « la part de la gestion déléguée était de 31 % en 1954, 60 % en 1980 et 76 % en 2000. Pour les grandes villes, ce taux passe même à 92 %. » (Le Chatelier, 2004: 222)

Différentes formes de délégation de services publics

En France, les communes restent propriétaires des installations et les actifs ne sont donc pas vendus aux gestionnaires privés. Les communes passent des contrats assez longs « pour que ce soit gérable » par l'entreprise, mais assez courts « pour que ce soit aussi à son avantage, » normalement pour une période d'environ 12 ans. Le contrat spécifie l'état actuel du réseau, l'état souhaité à l'échéance du contrat, ainsi que certaines conditions concernant la qualité des services et la qualité de l'eau. L'entreprise est responsable de la maintenance et de l'entretien et pour ce faire facture les utilisateurs. Le tarif chargé est cependant négocié avec le client municipal.

La DSP peut prendre plusieurs formes. Alors qu'il existe un faible pourcentage²⁴ de sociétés d'économies mixtes, nous verrons ici les deux principales formes de DSP, soit l'affermage et la concession. Dans un contrat d'affermage, la collectivité délégataire est responsable des investissements, et le fermier assume tous les frais d'exploitation et d'entretien, à ses risques et périls. Le fermier se rémunère directement auprès des usagers par un prix convenu à l'avance dans le contrat. Le tableau suivant illustre les principales différences entre les concessions et les affermages.

²⁴ Environ 1 % des volumes d'eau facturés en France pour 2004 (BIPE et FP2E, 2006: 9)

Tableau 12 – Principales formes de délégation de services publics en France

	Affermage	Concession
Durée	3 à 12 ans	Entre 10 et 20 ans depuis la Loi Sapin
Particularités	Le fermier est responsable du financement et de la réalisation des travaux d'entretien, et la collectivité demeure responsable du financement et de la réalisation des travaux de premier établissement. Les travaux de renouvellement sont partagés entre la collectivité et le fermier, selon les contrats. Le fermier se rémunère auprès des usagers, desquels il perçoit une surtaxe qu'il verse à la collectivité.	La plupart des travaux d'entretien, de renouvellement et de premier établissement sont financés et réalisés par le concessionnaire, qui se rémunère directement auprès des usagers.

Source : Diverses entrevues à la Société des Eaux de Marseille et à la Communauté urbaine Marseille Provence Métropole en mai 2007.

Évolution du contrat de Marseille vers un plus grand contrôle municipal

Le contrat de Marseille est historiquement une concession, mais les 19 avenants au contrat font qu'on se rapproche aujourd'hui dans les faits d'un affermage. Avec les années, tant la SEM que la collectivité ont eu avantage à faire évoluer le contrat, afin d'ajuster le partage des responsabilités aux nouveaux besoins. Notamment, l'avenant 19 prévoit que la SEM ne réalise pas les travaux, bien qu'elle puisse apporter un financement. De façon générale, le contrat a donc évolué vers un plus grand contrôle des autorités municipales.

Tableau 13 – Partage des responsabilités dans la délégation de services publics

À la charge de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole	À la charge du délégataire	Variable selon les contrats
<ul style="list-style-type: none"> - Travaux neufs (renforcements et extensions) - Renouvellement des appareils publics - Renouvellement du génie civil - Rapport annuel sur le prix et la qualité du service - Planification des ouvrages en fonction du développement urbain 	<ul style="list-style-type: none"> - Respect des normes de qualité de l'eau - Gestion des ouvrages à ses risques et périls - Relations avec les abonnés - Facturation et recouvrement du service - Création et mise à jour des bases de données d'abonnés et de patrimoine - Entretien des réseaux - Recherche et réparation de fuites - Entretien des bâtiments - Rapport annuel de la délégation 	<ul style="list-style-type: none"> - Remboursement de la dette - Gros entretien du canal - Renouvellement des réseaux, de l'électromécanique, des compteurs - Occupation du domaine public - Clauses particulières

Source : document fourni par la DEA en mai 2007

Une certaine remise en cause de la délégation de services publics en France

Même si la délégation de services publics dans le secteur de l'eau est très courante en France et qu'elle existe à Marseille depuis longtemps, un débat opposant la gestion publique et privée existe. Selon plusieurs intervenants rencontrés à la SEM, il s'agit d'une préoccupation bien réelle au sein de la population. Plusieurs personnes s'opposent au fait qu'une société privée fasse du profit avec la gestion d'une ressource naturelle essentielle et en apparence abondante. De plus, certaines villes qui gèrent elles-mêmes leurs services d'eau à travers une régie tentent de démontrer que cela coûte moins cher. Selon des intervenants à la SEM, une entreprise privée est toujours plus efficace qu'une commune. Cela est cependant difficile à établir puisque « on ne compare pas toujours la même chose, » les budgets n'étant pas les mêmes.

D'autre part, un certain nombre d'affaires judiciaires, concernant d'ailleurs en grande partie les contrats d'eau, avaient nui à l'image de cette famille de contrats, par rapport à laquelle les marchés publics apparaissaient comme nécessairement vertueux, conclusion qui faisait au mieux sourire les observateurs les plus attentifs de la vie de la commande publique. (Le Chatelier, 2004: 222)

Dans un document produit par la SEM à l'intention des élus et fonctionnaires territoriaux, on explique les avantages de la DSP pour la collectivité, ainsi que quelques idées reçues sur la délégation. (GEM, 2005d) Selon un intervenant à la SEM, on dit en général que la régie est moins chère que la DSP, mais à l'analyse, on s'aperçoit que ce n'est pas si simple d'établir une comparaison. Dans beaucoup de régies, peu de travaux sont réalisés puisque la commune dispose de peu de moyens. « Pour comparer de façon juste les deux modes de gestion il faut arriver à voir des travaux comparables de chaque côté, un accueil clientèle de la même façon... souvent les régies en France ont peu de moyens et donc ont un service qui est moins poussé qu'une délégation avec une entreprise privée qui a des compétences plus spécifiques. »

Selon les intervenants à la SEM, la DSP est un système qui a fait ses preuves au niveau de la qualité des services et qui sert d'exemple dans d'autres pays. Par contre, « aujourd'hui, il y a un mouvement qu'on appelle altermondialiste qui s'insurge contre la délégation de service public et qui promeut le retour à la régie. » Le syndicat professionnel des distributeurs d'eau, qui regroupe des délégataires, essaie d'apporter des arguments au débat. Selon un intervenant, il y a une confrontation d'idées sur ce sujet, avec des arguments et des statistiques de part et d'autre. « Nous évidemment c'est notre gagne pain, la délégation de service public. »

La hausse du prix de l'eau, notamment causée par des exigences environnementales croissantes, contribue à cette remise en cause de la DSP. Comme nous l'explique quelqu'un à la SEM, « c'est vrai que bon, une facture d'eau en France pour un ménage moyen c'est mettons 300, 400 euros. Et si tu as un jardin que tu arrose ça peut monter à 2 000 euros par an. Donc ça commence à faire des ronds. » Devant cette situation, certains sont tentés par un retour à la gestion municipale. Selon un intervenant, « le problème aujourd'hui entre le privé et le public est l'efficacité. Si en étant public on est efficace, on s'en fout que ce soit le privé ou une entreprise publique. » Selon certains, EDF et la SNCF sont les seuls exemples de gestion publique efficace en France. « Rien n'empêche une entreprise publique de faire la même chose que nous. Il y a des régies qui marchent très bien, » comme à Nancy, Strasbourg, Nantes, et Aix en Provence.

Le Groupe des Eaux de Marseille

Structure du Groupe

Le Groupe des Eaux de Marseille est détenu à 48,83 % par Veolia²⁵ et 48,83 % par Suez²⁶, la balance étant détenue par les employés. Suez et Veolia sont les deux plus grandes firmes mondiales de services d'eau, ce secteur représentant un peu plus de 30 % du chiffre d'affaires de leurs divisions « Environnement » respectives. (Suez Environnement, 2007; Veolia Environnement, 2007)

En 2007, le Groupe des eaux de Marseille est constitué de 18 sociétés²⁷. La plupart sont en Provence, mais deux se trouvent à l'étranger. Il est aujourd'hui le quatrième groupe français dans le secteur de l'eau, et s'articule autour de sa Direction de l'Eau, toujours nommée Société des Eaux de Marseille (SEM).²⁸

²⁵ Davantage d'information sur Veolia se trouve en à l'annexe 1.

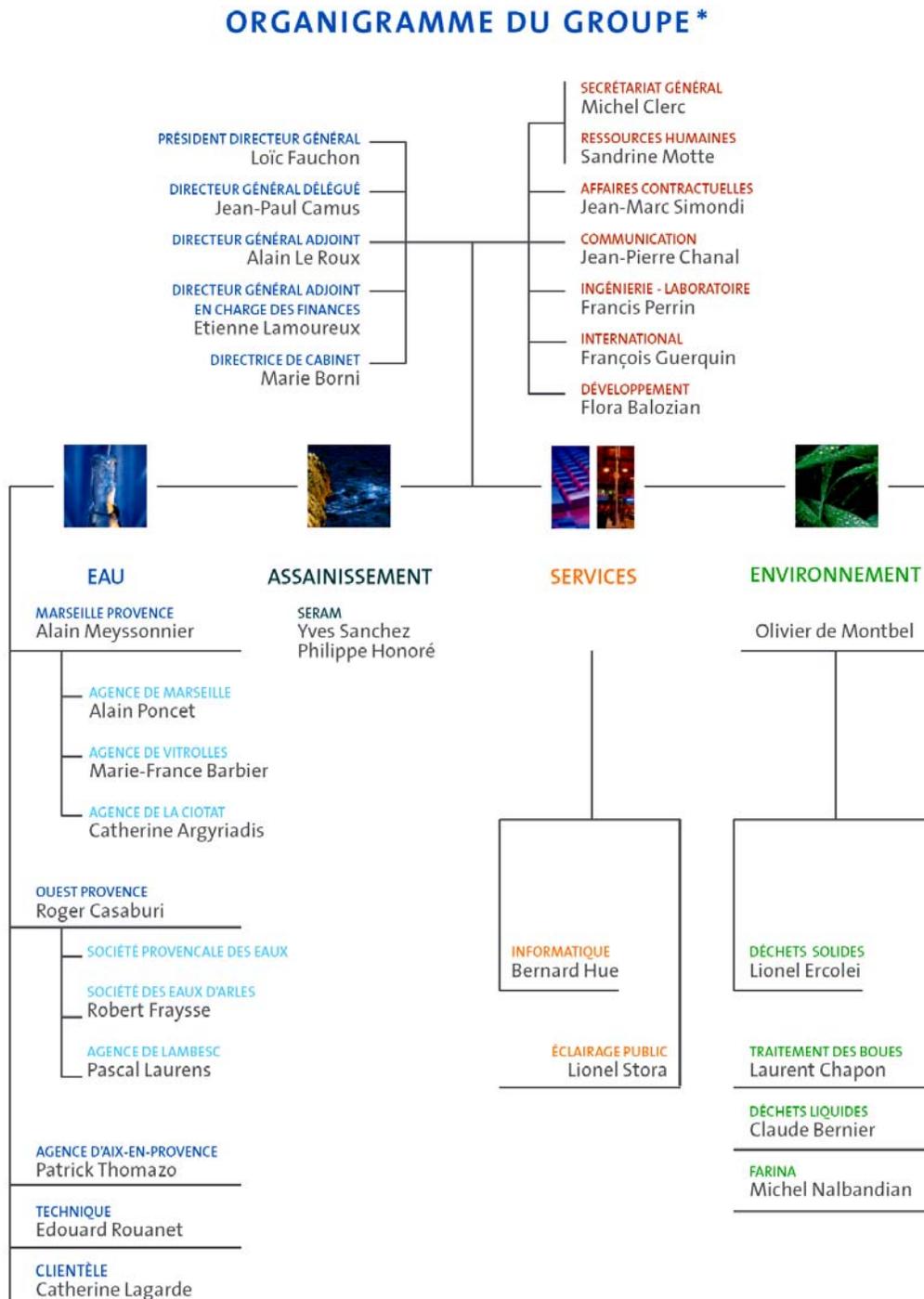
²⁶ Davantage d'information sur SUEZ se trouve à l'annexe 2.

²⁷ Davantage d'information sur les filiales du Groupe des Eaux de Marseille se trouve à l'annexe 4.

²⁸ Ainsi lorsque nous parlons de la SEM, il s'agit en fait de la Direction de l'Eau du Groupe des Eaux de Marseille. Les autres directions du Groupe des Eaux de Marseille, notamment la Direction de l'environnement, ont développé une offre de services dans tous les secteurs urbains et environnementaux : collecte et traitement des ordures, assainissement industriel, collecte des déchets, compostage résidentiel et industriel, éclairage public, voirie, nettoyage des rues, dératization et désinsectisation, fourniture de glace au secteur industriel, enlèvement des graffitis, etc.

L'organigramme suivant présente la structure du groupe des eaux de Marseille en 2007. Alors que le Président directeur-général est nommé par le maire de Marseille, le directeur général délégué vient de Veolia et le directeur général adjoint de Suez.

Figure 15 – Le Groupe des Eaux de Marseille au 1er janvier 2007



Source : (GEM, 2007c)

La SEM alimente des communes tout au long du Canal de Marseille. Dans la plupart des cas, la SEM a un contrat d'affermage. Parfois, lorsque la ville a une régie de l'eau, la SEM a tout de même un contrat d'alimentation et de gestion de l'usine de filtration, comme à Gardanne. Enfin, la SEM gère certaines communes qui ne sont pas alimentées par le Canal de Marseille. Dans ces cas, la SEM doit acheter l'eau à la Société du Canal de Provence. Globalement, la SEM assure la gestion des services de l'eau et de l'assainissement de plus de 70 communes provençales. Elle est le délégataire principal de la région et gère l'eau dans 15 des 18 communes de MPM, dont celle Marseille qui représente 85 % de la population de la communauté urbaine.

L'une des filiales de la SEM, la Société méditerranéenne d'études et d'informatique (SOMEI) est créée en 1974 pour que la SEM puisse gérer efficacement la tarification des usagers et les contrats d'abonnés. Cette société se développe et devient un fournisseur important de services informatiques à la SEM.

En 1980, la Société d'exploitation du réseau d'assainissement de Marseille (SERAM), une nouvelle filiale, signe un contrat d'exploitation du réseau d'assainissement de Marseille. (SEM, 1993: 112) La SEM détient alors 50 % de la SERAM, une société qui à l'origine gérait l'assainissement pour le compte de la ville de Marseille. L'autre 50 % est détenu par plusieurs autres entreprises, majoritairement les maisons mères de la SEM, Suez et Veolia. Ce contrat avec la SERAM a évolué de régie, à exploitation, à affermage et est toujours en vigueur aujourd'hui.

Le Groupe des Eaux de Marseille a relativement peu d'activités internationales, notamment parce que ses sociétés mères occupent une grande part du marché mondial. Une certaine compétence lui est cependant reconnue en Amérique latine et au Maghreb. « Les gros groupes, Veolia et Suez, je crois qu'ils nous reconnaissent une certaine légitimité sur les pays du Maghreb, alors qu'ailleurs ils sont mieux armés que nous pour le faire. »

La SEM a obtenu un important contrat de réhabilitation du réseau d'eau potable d'Alger en 2001, suite à la création par le gouvernement algérien de l'Algérienne des Eaux, la même année. Selon un intervenant rencontré à la SEM, ce processus a été lancé par la Banque mondiale, qui voulait accroître la gestion privée et faire un programme de travaux tout en évitant de passer trop

rapidement à une délégation de services publics (DSP) par un contrat classique de génie-conseil. Le contrat initial comprenait donc des études telles qu'un diagnostic, des schémas directeurs, et la modélisation des réseaux. De plus, le contrat comprenait une zone pilote représentant 15 % d'Alger où il fallait améliorer le rendement du réseau et le rendement commercial par l'installation de logiciels de cartographie et de gestion des abonnés, par la recherche et la réparation des fuites, et par le renouvellement d'environ 50 kilomètres de réseau. L'obtention de ce contrat par la SEM a été facilitée par les liens politiques et culturels déjà existants entre les deux villes, considérées comme villes jumelles aux sens propre et figuré. La SEM a ensuite obtenu le contrat de la réhabilitation du réseau pour tout le grand Alger et vise à pérenniser sa présence dans tout le pays. (GEM, 2003c, 2003b) Il y a une certaine similitude entre les travaux fait par la SEM à Alger et les travaux faits à Montréal par les ingénieurs conseils.

Appartenance régionale

L'appartenance régionale est très forte à la SEM. Cette identité marseillaise, présente dans le nom même de l'entreprise, est perçue comme un réel avantage concurrentiel. « L'avantage de la SEM, ce qui nous protège jusqu'à présent, c'est qu'on est très proche de la municipalité de Marseille. Proche au sens propre et au sens figuré. » L'appartenance locale est renforcée par le droit de veto du maire sur la nomination du président de l'entreprise, une clause archaïque selon certains mais qui existe toujours dans le contrat qui lie la SEM à la ville de Marseille. Selon un intervenant à la SEM, « tant qu'on ne lui présente pas le bon, il [le maire] dit non. »

La SEM se distingue donc fortement de ses sociétés mères sur cet aspect : « Veolia, ce n'est associé à rien du tout Veolia... c'est associé au monde. Suez c'est encore pire, ça remonte au Canal de Suez. » Alors que Suez et Veolia sont des acteurs réellement mondiaux, la SEM demeure marseillaise et provençale, et ceci fait partie de sa marque de commerce même à l'étranger. La SEM, « c'est la Société des Eaux de *Marseille*. Ça veut dire que quand on est à l'extérieur, les gens nous associent tout de suite à Marseille ». Selon les intervenants rencontrés à la SEM, avoir une entreprise locale est un avantage pour le maire puisque quand la SEM exporte son savoir-faire, « c'est Marseille qui exporte son savoir-faire. » Ainsi, selon un intervenant rencontré à la SEM, c'est le maire de Marseille qui est allé défendre les intérêts de la SEM à Alger, où l'entreprise a gagné un contrat contre Suez.

Il n'empêche que cette collaboration étroite entre la ville et la SEM comporte un certain risque politique pour l'entreprise, puisque les priorités de la mairie pourraient changer selon les élus. Cela ne semblait pourtant pas une grande préoccupation pour les intervenants que nous avons rencontrés.

Concurrence

Bien que la SEM soit implantée à Marseille depuis environ 60 ans et que son contrat principal n'ait jamais été renouvelé de manière concurrentielle, la SEM fait tout de même face à une certaine concurrence d'entreprises locales plus petites. Selon un gestionnaire à la SEM, ces entreprises ont souvent commencé leurs activités avec des sous-contrats ou des mandats pour la SEM et ont appris le métier peu à peu. Puisqu'elles sont plus petites, elles peuvent proposer des services à des prix inférieurs. Il est relativement facile de faire un moins bon travail pendant de nombreuses années sans que cela ne paraisse et sans que la commune ne puisse vraiment contrôler la qualité des tuyaux posés, par exemple. « On a évidemment un service bien meilleur mais c'est difficile à justifier. » Selon un intervenant, la SEM devra faire de plus en plus d'efforts pour faire face à cette concurrence croissante. Pour cela, il faudra « toujours plus de technologie, une qualité améliorée, des gens de plus en plus spécialisés, » et cela pour un prix de l'eau plutôt à la baisse. Ainsi, la SEM fait face au risque politique que son contrat ne soit pas renouvelé au profit d'une solution moins chère, mais qui sera moins bonne à long terme si le travail est moins bien fait. Un gros défi est « de convaincre notre client municipal que, en fait, on est les professionnels dont il a besoin, qu'on fait un bon boulot, et qu'il a envie de nous avoir. »

Une certaine concurrence semble aussi exister de la part des sociétés mères : « on ne s'est jamais fait de cadeaux ». Cette concurrence pour l'instant est plutôt à l'international, mais cela pourrait peut-être changer lors du renouvellement du contrat de Marseille en 2013. Nous y reviendrons.

La Société du canal de Provence est à la fois partenaire et concurrente du Groupe des Eaux de Marseille. Cette société d'économie mixte avait pour but initial de faire de l'irrigation. En 1964, elle débute les travaux de construction de la réserve de Vallon Dol, alimentée par l'eau du Verdon. Ce réservoir, d'une capacité de 3 200 000 mètres cubes, est situé à 250 mètres d'altitude et permet d'alimenter la ville en cas de problème ou de travaux sur le Canal de Marseille.

La Direction de l'eau et les agences régionales

L'organigramme que nous avons présenté plus haut illustre les grandes directions du Groupe des Eaux de Marseille. Nous tenons ici à décrire plus précisément certains services de la Direction de l'Eau (la SEM) dont les activités sont particulièrement intéressantes pour la comparaison de la gestion des services d'eau avec Montréal.

Avant la création de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole (MPM) en 2001, la SEM avait des contrats avec environ 60 communes. La SEM était alors divisée entre Exploitation de Marseille et Exploitation de Provence, cette dernière gérant tous les contrats sauf celui de Marseille. Avec la création de MPM²⁹, la SEM s'est réorganisée en cinq agences régionales : agence de Lambesc, agence d'Aix-en-Provence³⁰, agence de Marseille, agence de Vitrolles et agence de La Ciotat. Les deux premières font partie de la Direction Ouest Provence, et les trois dernières font partie de la Direction Marseille Provence, qui couvre le territoire de MPM. Le cas de Marseille est un peu particulier, parce qu'en plus des usines et des réseaux, il y a le service d'adduction qui est responsable de gérer le Canal de Marseille. Le Service adduction se retrouve donc également sous l'autorité de la Direction de Marseille-Provence. (GEM, 2007a: 29)

Outre les cinq agences, la Direction de l'eau comprend également deux filiales : la Société des Eaux d'Arles (SEA) et la Société provençale des Eaux (SPDE).

Les agences sont organisées en fonction de leurs métiers. Elles sont généralement divisées en deux services : le service production, qui gère les usines, et le service clients et réseaux. Les agences sont responsables de la totalité des missions d'exploitation, dont la surveillance des travaux, l'entretien des réseaux, l'accueil du public et le soutien administratif. Elles font cependant appel régulièrement aux services du Groupe, par exemple l'atelier mécanique ou le laboratoire. Toutes les installations qu'elles gèrent sont également liées au centre de télégestion centralisé, par mesure de sécurité. Enfin, le centre La Passerelle, qui gère les communications écrites et téléphoniques avec les abonnés, est centralisé. (GEM, 2007a: 29) Le tableau suivant résume la situation.

²⁹ Les 18 communes qui font partie de MPM sont : Marseille, Sausset-les-Pins, Carry-le-Rouet, Chateaufort-les-Martigues, Gignac-la-Nerthe, Ensues-la-Redonne, Marignane, Saint-Victoret, Le Rove, Septèmes-les-Vallons, Plan-de-Cuques, Allauch, Cassis, Carnoux-en-Provence, Gemenos, Roquefort-la-Bedoule, Ceyreste et La Ciotat.

³⁰ L'agence d'Aix-en-Provence gère les services affermés par de nombreuses communes de la Communauté du Pays d'Aix, des Alpes-de-Haute-Provence et du Vaucluse. La ville d'Aix-en-Provence gère cependant son service d'eau par une régie municipale, et n'a donc pas de contrat avec la SEM. (GEM, 2007a: 38)

Tableau 14 – Les cinq agences régionales de la Société des Eaux de Marseille

Agence	Marseille	Vitrolles	La Ciotat	Aix-en-Provence	Lambesc
Nombre d'employés	3	51	57	36	30
Communes desservies en eau et assainissement	Elle possède un bureau pour recevoir les clients de MPM et gère le service d'adduction.	12 communes de MPM et 6 autres communes	Environ 15 collectivités, en plus de 6 communes de MPM	22 communes de la communauté du pays d'Aix et des départements des Alpes-de-Haute-Provence et du Vaucluse	13 communes
Nombre d'abonnés pour l'eau potable	n/a	41 392	49 000	20 000	22 000

Sources : (GEM, 2005c: 2; GEM, 2007a: 30-38)

Le parcours de l'eau de la Durance jusqu'à Marseille

Le service d'adduction de la SEM emploie 30 personnes qui entretiennent un total de 140 km de canal et de 280 km de berges. La gestion des contentieux avec les riverains est une part importante de leur travail. Le Canal de Marseille est l'adduction principale de la communauté urbaine. Il alimente 36 communes et 24 usines. La capacité de prélèvement dans la Durance est de 14 m³ par seconde, mais en moyenne 7 m³ par seconde sont prélevés. La turbidité moyenne de l'eau prélevée est de 50 à 100 ntu, et elle peut monter à 2 000 ou 3 000 ntu lorsqu'il y a de la production hydroélectrique sur le canal d'EDF en amont. Le bassin St-Christophe, d'une capacité de 2 millions de m³, joue un rôle de décantation. L'eau met 24 heures à y transiter et sa turbidité à la sortie ne doit pas être supérieure à 50 ntu. L'eau chemine ensuite sur 60 km et passe par quelques ouvrages remarquables comme l'aqueduc de Roquefavour.

Le bassin de Réaltor, le plus ancien, se situe 200 mètres en aval du bassin de Saint-Christophe. Il devait à l'origine avoir une capacité de 4 millions de m³, mais il n'a jamais pu les limons se sont accumulés très rapidement et il ne fait plus que 800 000 m³ et n'a plus aucune utilité en termes de décantation. Il sert toutefois de réserve et alimente toutes les communes à l'ouest de MPM à travers l'usine de filtration des Girondés. Il donne une autonomie d'environ une semaine à ces communes.

Lorsqu'il y a des travaux sur le canal de Marseille, comme durant la période de chômage du canal, on peut dévier l'eau du canal de Provence, qui provient du Verdon.

À partir du canal principal, trois dérivations alimentent respectivement Aubagne, Marseille et La Ciotat. Pour la dérivation de La Ciotat, la capacité totale, soit 450 litres par seconde, est consommée, ce qui en fait l'un des endroits les plus sensibles de l'agglomération. Des travaux seront faits dans les cinq prochaines années afin de redimensionner l'ouvrage et de créer une interconnexion avec le Var. Ailleurs, les capacités sont bien suffisantes. L'adduction a été calculée pour une ville de deux millions d'habitants, et alimente aujourd'hui 1,2 millions de personnes.

Le Canal de Marseille a la particularité de fonctionner entièrement par gravité, à l'instar des aqueducs romains, avec un dénivelé constant de 3 mètres par 1 000 mètres. Presqu'aucune énergie ne doit donc être dépensée pour acheminer l'eau. L'inconvénient est que lorsqu'une vanne est ouverte au bassin de Réaltor, soit l'eau est consommée, soit elle est rejetée à la mer. Pour éviter d'avoir trop de rejets, il y a une régulation automatique du canal, qui permet d'activer les vannes en amont selon la consommation en aval et d'éviter ainsi que le canal déborde quand les vannes sont fermées. La SEM considère les rejets en milieu naturel comme des « rejets fonctionnels, » puisque les taxes (redevances) à l'État sont calculées sur l'eau prélevée en milieu naturel. Le Canal de Marseille est géré par sa propre équipe d'intervention, basée en partie à Saint-Christophe et en partie à Montfuron, le site principal de la SEM dans Marseille. Selon un gestionnaire rencontré, le rendement du canal est évalué à 75 % et l'objectif à atteindre est de 85 %, ce qui pourrait être fait par un calcul plus précis des volumes d'eau. En effet, selon un gestionnaire au service d'adduction, sur un total de 240 Mm³ prélevés chaque année, environ 25 Mm³ d'eau ne sont pas attribués, et environ 500 000 m³ d'eau par année s'évaporent.

Les ressources humaines

Le Groupe des Eaux de Marseille emploie environ 3 000 personnes, dont 800 travaillent pour la SEM. Selon un intervenant rencontré, les pressions croissantes pour la diminution des coûts pourraient entraîner prochainement une diminution de 15 % à 20 % des effectifs, notamment par les départs à la retraite. Les salaires et traitements s'élevaient à environ 38 millions d'euros en 2005. (GEM, 2005e: 18)

Depuis 1992, le Groupe des Eaux de Marseille a sa propre école des métiers et accueille environ 500 stagiaires par année. (GEM, 2004b) Le Groupe donne des formations sur les procédés de traitement,

le relevé des compteurs, la recherche de fuites, etc. Le budget consacré à la formation continue s'est élevé à 1 152 826 € en 2005. (GEM, 2005e: 5)

Le contrat qui lie la SEM à la ville de Marseille stipule que le personnel de la SEM bénéficie de conditions de rémunération et d'avancement équivalentes à celles applicables au personnel municipal. De plus, il est précisé au contrat que la collectivité reprendra à son service les agents en activité.

Les communications corporatives et les relations avec les partenaires

La SEM a développé de nombreux outils de communication avec le public, les abonnés et les employés. *La lettre aux clients* en est un exemple. La SEM publie aussi sur une base régulière la revue *L'EAU au quotidien*, et *La lettre aux partenaires*. Le premier bulletin d'information interne destiné aux employés, *SEM informations*, est distribué tous les deux mois depuis 1958. (SEM, 1993: 83) La SEM a aussi développé des outils de communication et d'éducation afin de présenter ses activités aux élèves des écoles primaires, comme les bandes dessinées mettant en vedette une petite goutte d'eau nommée Lola. La SEM a aussi publié plus de 70 fiches d'information consistant en une ou deux feuilles recto-verso illustrée présentant chaque usine, chaque activité du groupe, chaque direction, chaque agence, ainsi que les nouvelles technologies utilisées ou les projets outremer.

La SEM a également publié quelques ouvrages, dont *La part des hommes* (SEM, 1993) à l'occasion du 50^e anniversaire de l'entreprise et *Le canal de Marseille. 1900-2000 au fil de l'eau* (Baldini et Chiapero, 2002) qui retrace en photographies l'histoire du canal de Marseille.

Ceci illustre toute l'importance que la SEM accorde à la communication avec le public et à la diffusion de l'information sur ses activités, non seulement auprès de ses clients municipaux mais aussi envers le grand public et les médias. Plusieurs de ces documents sont par ailleurs traduits en anglais et en espagnol pour une diffusion internationale.

La gestion de l'interface entre le service à la clientèle et les services techniques

Les conseillers à la clientèle du centre La Passerelle travaillent à l'aide d'une base de données communale permettant de connaître les spécificités de chaque commune, liées aux particularités contractuelles. De plus, ils ont accès à toutes les données d'un abonnement particulier : type d'abonnement, tarifs, relevés de compteur, travaux réalisés à proximité, etc. Si lors d'un appel

téléphonique un conseiller de La Passerelle convient avec un abonné qu'un technicien doit se rendre sur place pour effectuer un devis ou réparer une fuite, une intervention est automatiquement créée dans le portefeuille de l'agence régionale responsable.

Recherche et développement

La SEM cherche à développer son savoir-faire sur tout ce qui permet de rendre service aux municipalités, par exemple l'eau, l'assainissement, ou les déchets solides, liquides et industriels. Lors d'une entrevue, on nous explique que les maisons mères de la SEM, Suez et Veolia, on chacune des centres de recherche de renommée mondiale qui élaborent des procédés. Ces nouvelles technologies sont ensuite diffusées à travers le monde par l'entremise des « ensembliers », des filiales qui construisent et distribuent le matériel. Malgré cela, la SEM est une assez grande entreprise pour avoir ses propres activités de recherche et développement, et a même reçu des mandats de recherche de Veolia et de Suez, en particulier pour la lutte contre les Eaux Rouges et la mise au point d'une méthode d'optimisation du renouvellement du réseau. La SEM travaille en ce moment sur la réduction du volume des boues d'épuration.

L'une des innovations de la SEM en matière de procédés de traitement de l'eau potable est le *Truitosem*, un détecteur biologique de pollution. Ceci consiste en un aquarium dans lequel coule en continu l'eau entrant dans l'usine de filtration. Le comportement des truitelles est analysé par un radar à effet Doppler, et une alarme est automatiquement déclenchée en cas de perturbation de leur activité. Par ailleurs, une caméra vidéo filme l'aquarium en permanence, et celui-ci peut être observé à partir du centre de télégestion. (GEM, 2006a)

Les outils de gestion

La SEM avec les années a élaboré de nombreux outils de gestion en vue d'assurer la gestion du patrimoine et les opérations courantes. « L'obtention de plans, la mise à jour de plans, [...] une importante base de données mise à jour en permanence, et des hommes sur le terrain qui travaillent sans arrêt. Ça, ça s'appelle la gestion du patrimoine sur le réseau. » Voyons quelques-uns de ces outils.

Le centre de service clients La Passerelle

Selon un intervenant rencontré au centre La Passerelle, le besoin s'est fait sentir environ en 1997 de créer un centre de service à la clientèle centralisé pour gérer les relations avec les abonnés³¹. Ceci était un moyen pour la SEM d'uniformiser ses pratiques et son discours auprès des 250 000 abonnés. Auparavant, les services à la clientèle étaient gérés de manière décentralisée au sein de chaque agence régionale.

La SEM a donc mis sur pied son centre de service à la clientèle La Passerelle en 1999. Il s'agit de l'interlocuteur unique des abonnés, qui s'y adressent par téléphone ou par courrier pour toute question concernant leur compte, leur adresse de facturation, l'état du réseau, les travaux en cours, la qualité de l'eau, ou pour acheter une assurance fuite, qui permet d'éviter de payer une facture considérable en cas de bris d'une canalisation chez un abonné. La création du centre a permis la séparation des services commerciaux et administratifs des services techniques comme les études de devis et de branchements, qui sont toujours réalisés de manière décentralisée par les agences. Le centre de service clients compte 28 employés et fait partie de la Direction de la clientèle, qui comprend aussi le service de facturation et de recouvrement. (GEM, 2002a, 2003d, 2005b, 2006c)

Selon un gestionnaire à La Passerelle, la spécificité du centre est d'avoir regroupé le courrier en plus de la téléphonie, ce qui permet de varier les tâches et de soulager les employés d'une certaine forme d'agression souvent présente par téléphone. Il y a donc une planification des tâches par équipes de travail de quatre personnes, étalées sur sept semaines, dont deux sont allouées au courrier. En cas de besoin, les personnes qui travaillent au courrier viennent aider ceux de la téléphonie. Ceci a permis selon lui une grande stabilité du personnel depuis la mise en place du centre, à l'exception des hommes qui veulent souvent changer vers des emplois plus techniques. Les employés sont donc majoritairement des femmes.

Avec le temps, le centre a dû s'adapter aux exigences des abonnés, qui demandaient des heures d'ouverture plus longues. À la création du centre, les heures d'ouverture n'étaient que de 8h00 à 16h30 la semaine. Le centre est maintenant ouvert jusqu'à 19h00 du lundi au vendredi, ainsi que de 9h00 à 12h00 le samedi. Cela pourrait encore évoluer à l'avenir si les services d'urgence 24h de la

³¹ Différents abonnements sont disponibles selon le type d'utilisateur (industriel, domestique, espace vert, incendie, etc.). La SEM parle du « service à la clientèle » mais il s'agit bien ici du service aux abonnés-consommateurs et non aux clients municipaux.

SEM, qui reçoivent automatiquement les appels lors des heures de fermeture de La Passerelle, constatent une augmentation importante du nombre d'appels non urgents. La Passerelle répond à environ 800 appels par jour, d'une durée moyenne de deux minutes.

Les employés du centre reçoivent des formations régulières. Les superviseurs ont la possibilité d'écouter en direct les interventions des agents, mais ne le font pas. Dans un objectif d'améliorer les services tout en diminuant la durée des appels, des statistiques permettent d'avoir un portrait de la performance des conseillers. Par rapport à d'autres centres d'appel, le gestionnaire que nous avons rencontré souligne qu'il n'y a aucune pression pour la vente, la consommation étant évidemment naturelle. Les efforts sont donc mis dans la communication et la satisfaction des abonnés, qui sont aussi les électeurs. Par exemple, chaque nouvel abonné reçoit un livret d'accueil qui contient le règlement d'abonnement, des explications sur la SEM, les compteurs et les tarifs. Les abonnés peuvent aussi y ranger leurs factures semestrielles, toujours accompagnées d'un feuillet intitulé *La lettre aux clients*.

La télégestion de toutes les installations

La SEM a développé tout un système de gestion à distance et possède au site de Montfuron un Centre de télégestion, opéré 24 heures sur 24, et pouvant gérer à distance toutes les installations du groupe. (GEM, 2005a) Attenante à ce centre se trouve une pièce de gestion de crise, équipée avec tout le matériel nécessaire en cas de catastrophe naturelle ou de pollution accidentelle.

Figure 16 – Le Centre de télégestion du Groupe des Eaux de Marseille



Photo : Marianne Audette-Chapdelaine, 2007

La télégestion est aussi utilisée au sein des diverses agences. Par exemple, pour la gestion du Canal de Marseille, les équipes dédiées ont accès en permanence et en temps réel aux données de turbidité, aux débits, à l'état (ouvert ou fermé) des vannes, aux températures, pH, conductivité, taux de carbone organique, hauteurs d'eau, et autres indicateurs chimiques en différents points du canal. Ainsi, un taux anormalement élevé d'hydrocarbures peut signaler la présence d'un véhicule dans l'eau. Des indicateurs de radioactivité sont actuellement en développement. Une équipe de cinq personnes travaille donc à la régulation de cet ouvrage.

Dans le cas des usines de production d'eau potable, le fonctionnement est semblable. Bien que des personnes soient présentes dans la plupart des usines, celle de Vallon Dol, construite entre 1976 et 1982, est entièrement gérée à distance à partir de l'usine de Sainte-Marthe. (GEM, 2006b)

Outils informatiques

La SOMEI a développé le progiciel « Auto Cs », qui permet de gérer des centres de secours et des interventions d'urgence. (GEM, 2003a) Pour la gestion du réseau, la filiale informatique SOMEI a développé l'outil « GeoAEP », qui, par un calcul basé notamment sur la topologie et les données hydrauliques, permet de définir la zone exacte d'un réseau à mettre en arrêt d'eau afin d'isoler une canalisation précise. (GEM, 2004a) Ainsi, lorsqu'une fuite est signalée, « une simple manipulation permet à l'opérateur de déterminer la zone privée d'eau, les vannes à manœuvrer et les clients à prévenir. » (GEM, 2005a)

Figure 17 – Détail de l'interface de cartographie numérique du progiciel GeoAEP



Source : (GEM, 2004a)

La filiale informatique SOMEI a développé de nombreux outils informatiques pouvant être utiles aux communes, par exemple pour la gestion du cadastre. La filiale de la SEM Praxitec offre ainsi des services de gestion du patrimoine technique des communes, notamment les bases de données cartographiques et les systèmes d'information géographiques. (GEM, 2002b)

La SOMEI a également conçu le progiciel de gestion de clientèle eau et électricité « Wat.erp ». Ce progiciel permet de gérer les dimensions commerciales, administratives et techniques des services d'eau. Il permet donc d'emmagasiner toutes les données de facturation, d'interventions techniques sur le réseau, ainsi que les relations avec les abonnés, et de produire des rapports statistiques, des profils d'utilisateurs, etc. (GEM, 2004c)

La SEM utilise un système d'information géographique (SIG) et un logiciel de dessin assisté par ordinateur (DAO) qui permettent aux gestionnaires d'associer les données contenues dans la base de données techniques (BDT) à un plan géo-référencé. Ainsi, le logiciel traite les canalisations comme des vecteurs auxquels sont associés une multitude de données : date de fabrication, fournisseur, date d'installation, profondeur, diamètre, matériaux, réparations effectuées, coordonnées géographiques précises, etc.

La gestion des données

Selon un gestionnaire à la SEM, l'un des problèmes les plus fréquents dans la gestion du patrimoine est l'absence de plans ou de mise à jour rapide des plans. Ainsi, la SEM tente de minimiser le délai entre les interventions sur le réseau, par exemple la pose d'une nouvelle canalisation, et la mise à jour des plans. Il s'agit d'arriver à avoir « au fil du temps et au jour le jour, une bonne connaissance de tous ses tuyaux. » Pour ce faire, la SEM a développé une expertise en acquisition et gestion des données.

Les différents outils de gestion utilisés par la SEM reposent sur un système de collecte et de traitement des données. La comparaison dans le temps des différentes données sur les consommations, les fuites, les débits, les délais d'intervention, etc. permettent à la SEM d'évaluer et d'améliorer sa performance. Devant l'importance de la gestion des données dans les services d'eau, nous nous sommes demandés à qui appartiennent ces informations. Selon un gestionnaire à la SEM,

« les données physiques des ouvrages elles sont bien sur aux clients [municipaux], mais les données de la façon dont on exploite les ouvrages, c'est à nous. » Selon lui, l'historique des travaux appartient au client, l'historique des fuites c'est incertain, et la manière dont on a effectué les réparations, c'est encore moins sur. « Forcément nous on a un investissement là-dedans, on mesure ce qu'on fait, on l'a optimisé et tout. Le jour où il y a un renouvellement de contrat, il n'est quand même pas question qu'on donne à tous les autres ce qu'on a fait nous, parce que c'est notre travail à nous. »

Par contre, la SEM doit pouvoir dire aux clients municipaux où se trouvent les tuyaux et dans quel état ils sont. « La commune en général elle veut accéder à toutes nos données et demande les branchements surtout, nous on a forcément à discuter un peu. Ils ont quelques accès à notre système. » Par exemple, la BDT et tout ce qui concerne la description des actifs va au client municipal. Par contre, ce qui concerne la maintenance et l'exploitation est considéré comme le savoir-faire de l'entreprise.

Nous on peut décider par exemple qu'on va deux fois plus souvent sur un appareil parce qu'on a envie qu'il soit en bon état ou deux fois moins souvent parce qu'on préfère le remplacer que de l'entretenir. C'est notre problème. Le client ce qu'il veut, c'est qu'à la fin quand on s'en va il a les équipements en bon état et qu'on ait changé ce qu'il faut changer. Mais dans l'intervalle ce n'est pas son problème. »

Selon la DEA, théoriquement la SEM doit la topographie des réseaux à la collectivité, mais ceci est difficile à mettre en place. Marseille a donc conclu un avenant au contrat dans lequel il est précisé que la SEM doit mettre la cartographie des réseaux à la disposition de la collectivité.

La recherche de fuites

La gestion du patrimoine consiste à optimiser le réseau en le réparant afin de minimiser les fuites. L'objectif est de maximiser le rendement du réseau. « Il s'agit du rapport entre la quantité d'eau produite et la quantité d'eau effectivement facturée majorée des eaux de service. Cet indicateur est important. Il indique généralement le niveau de vétusté du réseau et son optimisation. » (MPM, 2005: 11) Dans ce domaine, la SEM a développé avec les années des outils et un savoir-faire considérable. Selon un intervenant à la SEM, un réseau bien géré peut atteindre une efficacité de 85 %, soit des quantités d'eau non attribuées de 15 %. Pour la communauté urbaine de Marseille, le rendement du réseau se situe entre 73 % et 85 % pour la plupart de communes. (MPM, 2005: 11)

La SEM a développé des outils de recherche de fuites. Le réseau est d'abord divisé en secteurs pour lesquels il est possible de comparer l'eau produite et l'eau consommée. Lorsque le rendement diminue dans un secteur, on procède à la recherche systématique de fuites. Les consommations de nuit et de jour sont aussi comparées. Lorsque la canalisation qui pose problème est identifiée, des chercheurs de fuites se déplacent sur le terrain et utilisent différents appareils, notamment des débitmètres mobiles qui peuvent être déplacés d'un point à l'autre des canalisations. Différents appareils acoustiques permettent de localiser les fuites sur les canalisations de petit diamètre. On utilise par exemple des corrélateurs que l'on branche en plusieurs points et qui permettent de calculer d'où vient le bruit en établissant les distances par rapport aux différents points d'écoute. Ce qui est moins classique et qu'on développe, ce sont des appareils qu'on laisse toute la nuit en certains points du réseau. L'appareil va dire ce qu'il a entendu et déterminer la localisation des fuites.

Afin de prévenir les fuites et de minimiser leurs conséquences, tout un système de régulation de la pression de l'eau dans les canalisations existe.

La maintenance assistée par ordinateur (MAO)

La maintenance assistée par ordinateur (MAO) permet notamment de définir quelle est la meilleure solution à envisager selon une variété de paramètres, dont la durée de vie, le coût d'achat et le coût d'entretien des équipements et installations. Elle aide donc les gestionnaires à déterminer s'il vaut mieux payer plus cher au départ, et moins entretenir, ou à l'inverse, payer moins cher mais effectuer un entretien régulier. Ceci nécessite l'utilisation constante d'une base de données technique (BDT). Ainsi, tous les équipements sont munis de codes barre qui permettent d'identifier les appareils. La BDT contient les informations relatives aux besoins de maintenance, aux caractéristiques physiques du matériel et des équipements, aux interventions effectuées, etc. La BDT fonctionne de manière hiérarchique : de la commune, à l'installation, à l'appareil lui-même. Un ordinateur calcule la séquence d'entretien pour chaque appareil, et fournit des planifications de tâches quotidiennes. Les tâches d'entretien peuvent être préventives, comme les routines de changement d'huile, ou curatives, suite à un bris. Lorsque la situation est plus grave on procède à un renouvellement. Il s'agit donc de doser l'entretien préventif et curatif afin de minimiser les coûts. Chaque année, une évaluation des équipements permet à la SEM de porter un jugement sur leur état général. La BDT existe depuis environ 20 ans mais est continuellement améliorée et refaite... maintenant informatisée, elle était au départ manuscrite. La MAO existe depuis une dizaine d'années et sera appelée à évoluer encore

beaucoup à l'avenir. Les logiciels utilisés sont achetés à des fournisseurs externes ou développés sur mesure par la filiale SOMEI.

Les interventions et les travaux sur le terrain

À partir de la BDT et des outils de MAO, la SEM peut générer un portefeuille d'affaires, soit la liste de tout ce qu'il y a à faire dans la journée, une liste des personnes déjà occupées, une gestion des priorités, et l'affectation des ressources. Les techniciens partent sur le terrain et rapportent les informations quotidiennement afin de mettre à jour la base de données. Ce système permet aussi d'ajuster le nombre de personnes dans les équipes et les distribuer géographiquement afin de perdre moins de temps en déplacements. Ceci se fait à partir d'un système de gestion des interventions, par lesquelles des tâches sont attribuées quotidiennement à des équipes dédiées d'agents sur le terrain.

Les interventions peuvent consister en une visite à un abonné voulant un branchement, ou en une vérification suite à une déclaration de fuite ou de manque d'eau. Les agents réalisent plus de six interventions d'environ une demi-heure par jour. « Les interventions s'enchaînent. C'est pour ça qu'il faut savoir ce qui s'est passé, ce qu'on a fait. Et puis une intervention, ça se génère, ça se met dans un portefeuille d'affaires, ça s'exécute, ça dure un certain temps et ça se clôture. »

La SEM utilise maintenant des outils comme SEMAFORE, qui « permet de donner à l'agent d'intervention qui part sur le terrain le même accès à l'information que ce qu'il a au bureau. » Il s'agit d'un ordinateur portable relié par GPRS au central, cela fonctionne donc par une technologie semblable à la téléphonie mobile, mais en continu. L'agent d'intervention peut accéder à toutes les données, localiser les canalisations et les vannes avec le système d'information géographique (SIG) et savoir où et quand des travaux ont été effectués ou des problèmes ont été détectés. À l'avenir, la SEM souhaite utiliser des outils GPS pour éviter de chercher physiquement les équipements, comme les vannes, qui peuvent être cachées sous une rue qui a été recouverte, sur un côté de route où il y a des décombres, ou parmi la végétation. L'objectif est donc d'avoir un réseau dans lequel tous les points sont référencés sur GPS.

Un exemple d'entretien de plus grande envergure est le « gros entretien » du Canal de Marseille. Chaque année, durant une période de 15 jours en octobre ou novembre, il y a ce qu'on appelle le « chômage du canal. » Il s'agit d'une période de travaux durant laquelle la SEM refait le entre 500 et

1 500 mètres de revêtement sur le canal. Ceci nécessite l'arrêt complet du canal et, si nécessaire, des opérations 24 heures sur 24. L'ensemble du revêtement du canal est donc refait à un taux de 0,5 % à 1 % par année, ce qui assure qu'il soit entièrement refait à tous les siècles. Le maître d'ouvrage du Canal de Marseille est la communauté urbaine MPM.

La sous-traitance

Lorsque le travail à faire n'est pas considéré comme « très technique », notamment pour les travaux comme les réparations de fuites, la pose de conduites ou certaines réparations, la SEM soustrait l'activité. Les agents peuvent alors avoir comme tâche d'aller surveiller un chantier en cours sur le réseau. La gestion de ces travaux sous-traités nécessite aussi des outils de gestion. Pour la ville de Marseille uniquement, la SEM gère de 500 à 600 commandes par année. Elle a donc mis en place un système de gestion des chaînes de travaux qui permet de gérer les commandes, les fournisseurs, les factures et les paiements.

Dans la réalisation des interventions et travaux, il y a une coordination avec la ville, mais ceci ne fonctionne « jamais complètement bien », selon un gestionnaire à la SEM. Ce que la SEM peut faire de pire est de ne pas changer un tuyau quand il faut, alors que des travaux sont déjà en cours sur une artère. Devoir ouvrir une rue neuve pour changer les tuyaux, « c'est quand-même du gros gaspillage d'argent. » La SEM doit également surveiller les chantiers de voirie pour ne pas qu'ils recouvrent les « bouches à clé. » Enfin, un autre problème d'efficacité dans la coordination entre les travaux de la SEM et ceux de la ville est causé par l'accès très limité que la ville a aux bases de données et aux systèmes d'information géographiques gérés par la SEM.

Le renouvellement des infrastructures

La notion de renouvellement a été introduite dans l'affermage classique. Il s'agit d'une gestion patrimoniale qui a pour objectif de maintenir les infrastructures à l'état neuf. Ceci est une clause contractuelle et le fermier paie les travaux à partir de sa rémunération. (MPM, 2005: 12)

Dans le contrat de Marseille, la SEM a d'abord eu la responsabilité du renouvellement électromécanique, puis celui du réseau.³² Dans plusieurs communes, la SEM est responsable uniquement du renouvellement électromécanique.

En ce qui concerne le réseau, le fermier propose à la collectivité la liste des canalisations à renouveler, et il est libre d'engager qui il veut pour réaliser les travaux. Afin d'obtenir de meilleurs tarifs, la SEM peut ainsi négocier avec des entrepreneurs qu'elle connaît. Elle peut leur proposer certains programmes flexibles de travaux, par exemple un certain nombre de kilomètres de tuyaux remplacés à chaque année, qui permettent à l'entrepreneur de faire travailler ses employés dans les périodes où il a moins de commandes tout en assurant à la SEM qu'elle remplisse ses obligations contractuelles.

D'un point de vue fiscal, la SEM a le droit de compter des provisions lorsqu'elle fait du renouvellement. Les outils de DAO et la BDT servent donc à la gestion du renouvellement, au calcul des provisions et aussi à la démonstration du travail fait.

* * *

Dans cette deuxième partie de l'étude de cas, nous avons vu que la SEM est organisée de manière décentralisée en agences régionales. Elle a cependant centralisé certains aspects de la gestion, comme le centre de services clients, la recherche et le développement, et la télégestion. De plus, le Groupe des Eaux de Marseille possède des filiales spécialisées, comme la SOMEI qui a développé de nombreux outils informatiques. Nous avons également constaté qu'une part importante des activités de la SEM est la gestion des données, tant les données liées aux abonnements que celles liées au matériel et aux interventions sur les installations. Ces données doivent être continuellement mise à jour et doivent aussi être accessibles en temps réel par les techniciens, les agents de services à la clientèle et les gestionnaires.

³² L'électromécanique a une durée de vie d'environ sept ans, alors que les canalisations ont une durée de vie d'environ 60 ans.

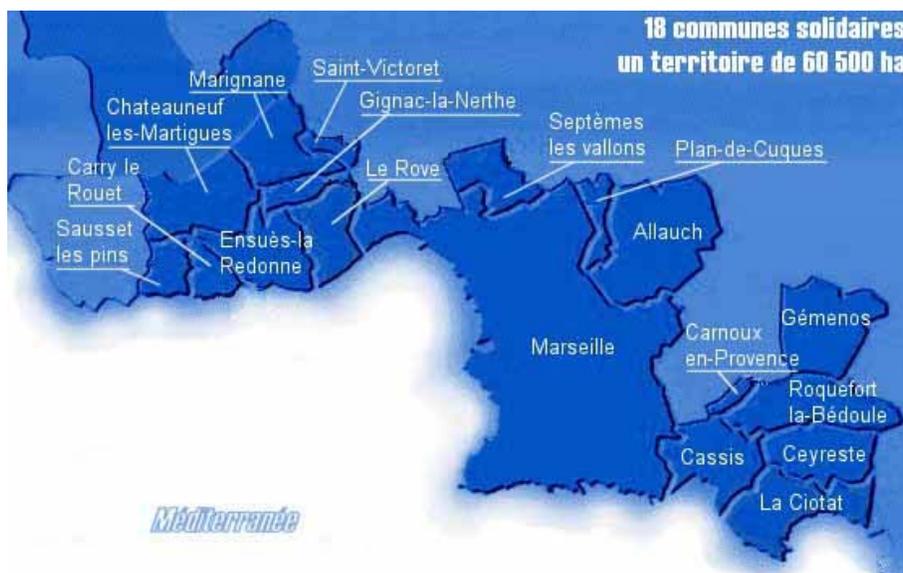
Troisième partie – Les relations entre acteurs publics et privés

Dans les deux premières parties de l'étude de cas, nous avons dressé un historique de la participation du secteur privé et présenté le fonctionnement des services d'eau de Marseille. Dans cette troisième partie de l'étude de cas, nous aborderons plus en profondeur les enjeux actuels liés aux relations entre la collectivité et la SEM. Pour ce faire, nous présenterons d'abord deux dynamiques importantes : l'essor de l'intercommunalité et l'échéance du contrat de la SEM en 2013. Ensuite, nous aborderons le partage des responsabilités entre la SEM et la collectivité et nous verrons quels sont les mécanismes de contrôle et de reddition de comptes.

Un nouveau contexte : l'intercommunalité

En 2001, 17 communes et la ville de Marseille se regroupent pour former la nouvelle Communauté urbaine Marseille Provence Métropole (MPM). En France, une forme d'intercommunalité existait déjà, pour un service donné, à travers les syndicats intercommunaux. L'intercommunalité actuelle va plus loin, et les communautés urbaines en sont la forme qui regroupe le plus de compétences. Or, les niveaux hiérarchiques se sont multipliés, puisqu'aucun d'entre eux n'a été aboli. Ainsi, les maires de chacune des 18 communes sont vice-présidents de la communauté urbaine.

Figure 18 – Le territoire de la Communauté urbaine MPM



Source : www.marseille-provence.com (20 septembre 2007)

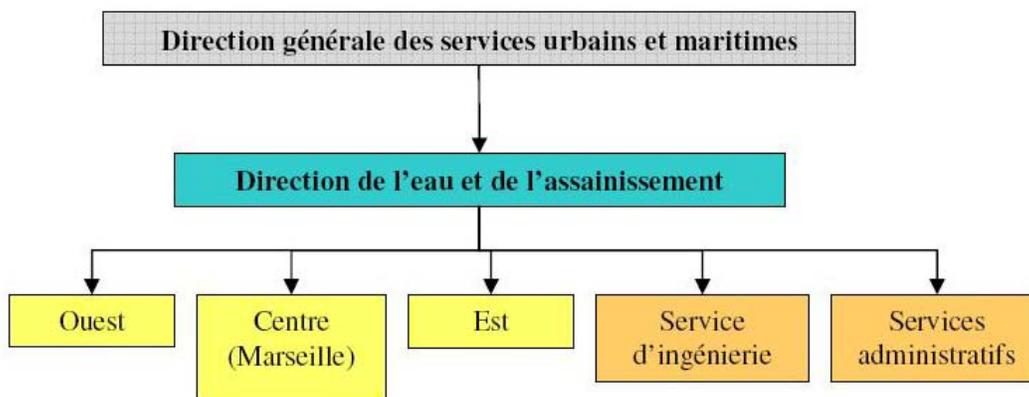
Transfert de responsabilités des communes à la communauté urbaine

Avec la création de la communauté urbaine, les communes transfèrent de nombreuses responsabilités à MPM, dont celle de la gestion des services d'eau. La création de MPM a donné lieu à une centralisation des services liés à l'eau de l'agglomération au sein de la Direction de l'eau et de l'assainissement (DEA), qui gère maintenant les contrats respectifs des communes.

À la ville de Marseille, les employés qui s'occupaient de l'eau potable et ceux de l'assainissement étaient gérés dans des unités séparées et le service d'ingénierie ne réalisait alors des études que sur l'assainissement. Selon un gestionnaire à la DEA, la nouvelle direction communautaire a procédé au regroupement de ces activités et a redéployé des moyens pour que le service de l'ingénierie s'intéresse également aux dossiers de l'eau. Certains considèrent encore que les communications au sein de la DEA entre les secteurs de l'eau et de l'assainissement devraient être plus « fluides ».

La DEA dépend de la Direction générale des services urbains et maritimes de MPM, qui gère les secteurs exploités par un délégataire. La DEA est organisée en trois services territoriaux : centre (Marseille), est et ouest, ainsi qu'en un service d'ingénierie et un service administratif. La DEA compte une équipe d'environ 130 personnes, dont une cinquantaine d'ingénieurs qui travaillaient auparavant pour les plus petites communes.

Figure 19 – Direction de l'eau et de l'assainissement de MPM



Source : diverses entrevues, élaboration par l'auteure (2007)

Le transfert de la responsabilité contractuelle des communes à la communauté urbaine entraîne la nécessité de l'uniformisation des contrats. Notamment, les tarifs et le partage des responsabilités

varient d'une commune à l'autre. À Marseille, le renouvellement des infrastructures de l'eau est à la charge du concessionnaire, alors que dans la plupart des autres communes de MPM il était à la charge de la commune. Pour MPM, l'objectif est donc de remanier l'octroi des contrats en fonction de la nouvelle réalité communautaire. Ceci se fait graduellement au fur et à mesure des échéances et des renouvellements. En effet, depuis 2001, certaines communes ont déjà renouvelé leurs contrats. Afin de faciliter la transition, MPM tente d'aligner l'échéance de tous les contrats vers celle de celui de Marseille, en 2013. MPM fixe également certaines conditions qui s'appliquent désormais à tout le territoire. La formule de révision des prix a ainsi été uniformisée. La plupart des contrats qui ont été renouvelés ont été obtenus par la SEM.

Selon certains intervenants à la SEM et à MPM, l'intercommunalité a permis une solidarité sociale et politique entre Marseille et les communes périphériques plus pauvres³³, notamment par la mise en commun des budgets d'investissement relatifs aux infrastructures. Ainsi, certaines communes, comme Allauch, ont bénéficié des fonds de la communauté urbaine pour la mise aux normes de leurs usines d'épuration. Dans un contexte de normes de plus en plus strictes, ceci est un avantage pour bien des communautés.

Pour la SEM, une redéfinition de la relation avec les instances municipales

Lors de la création de MPM, la SEM avait déjà des contrats avec la plupart des 18 communes concernées, à l'exception de St-Victoret qui était gérée par la SEERC (la Société d'entretien et d'équipement des réseaux communaux), une filiale de Suez, et les communes de Gemenos et de Plan-de-Cuques, dont les services sont gérés en régie municipale. La SEM doit donc s'adapter elle aussi au nouveau contexte d'intercommunalité. Elle a suivi de près le processus de création de MPM, en travaillant avec le maire, le secrétaire général et le directeur des services techniques de chacune des 15 communes avec lesquelles elle avait des contrats.

Ce sont ses cinq agences qui sont responsables de gérer les contrats pour les communes et communautés urbaines se trouvant sur leurs territoires respectifs. Certaines disparités demeurent cependant entre le « territoire politique » de la région et le « territoire de gestion » de la SEM. Par exemple, ce ne sont pas toutes les communes de MPM qui étaient gérées par l'agence de Marseille.

³³ Contrairement à Montréal, les banlieues de Marseille sont plus pauvres que la ville centre.

La DEA est dorénavant l'interlocuteur principal en matière de gestion de l'eau et de l'assainissement. Pour la SEM, la création de la communauté urbaine a donc entraîné une modification importante des relations avec ses clients municipaux. Alors que ses interlocuteurs étaient souvent les maires eux-mêmes, elle a maintenant affaire aux fonctionnaires de la DEA, ce qui amène selon certains intervenants une lourdeur et une complexité dans la gestion des contrats, puisque les fonctionnaires doivent faire approuver leurs décisions par les élus. Selon un intervenant à la SEM ayant déjà travaillé pour la ville de Marseille, avant la création de MPM, « on réagissait immédiatement, il y avait une liaison directe avec le *staff* de la mairie. Aujourd'hui la communauté urbaine c'est des tas de fonctionnaires, des dizaines de fonctionnaires, avec une direction [...], puis un élu, puis le maire... les rouages sont beaucoup plus longs. » Selon cet intervenant, la communauté urbaine a perdu en réactivité, en rapidité et en flexibilité. De plus, selon lui, les fonctionnaires de MPM suivent une logique d'entreprise dans la gestion de leurs services, et ont une vision différente de celle de la SEM. À l'époque, des liens directs et réguliers avec les élus facilitaient la concertation.

Malgré ces inconvénients, plusieurs intervenants à la SEM reconnaissent que la concentration des métiers au sein de la DEA a permis à la communauté de gagner en compétence. Selon un intervenant à la SEM qui a une expérience dans le monde municipal, « les collectivités se sont renforcées en moyens », leurs effectifs sont mieux organisés, « ils sont beaucoup plus nombreux, ils ont gagné en compétence. »

La DEA a recours de façon régulière à des analyses par des consultants externes afin de l'aider dans la gestion juridique et financière de ses contrats de délégation, ce que ne faisaient pas les communes. Cette nouvelle façon de faire est plus contraignante pour la SEM, puisqu'il s'agit d'une forme de contrôle externe additionnelle. Selon un intervenant à la SEM qui a travaillé longtemps pour la ville de Marseille :

J'espère que la collectivité va peu à peu faire moins appel à des contrôleurs extérieurs, qu'elle va augmenter ses compétences, qu'elle va... parce qu'actuellement je pense que le coût est supérieur pour la collectivité, je pense que communauté urbaine *plus* ville de Marseille c'est plus cher qu'autrefois ville de Marseille, ça c'est certain.

Massalia 2013 : un nouveau cadre concurrentiel

Le contrat de Marseille, qui représente environ les trois quarts du chiffre d'affaires la SEM, arrive à échéance en 2013.³⁴ Ceci s'inscrit dans un contexte de pression concurrentielle plus forte, notamment suite aux nouvelles exigences européennes, mais aussi par l'échéance d'autres contrats importants en France, comme ceux de Metz, Rennes et Clermont-Ferrand qui pourraient attirer, comme à Marseille, des entreprises étrangères. De plus, la diminution de la durée des contrats depuis notamment la Loi Sapin amène un renouvellement plus fréquent. Enfin, les regroupements inter-municipaux rendent plus crédible les retours en régie. (Guérin-Schneider et Lorrain, 2004: 239)

Ceci est donc un enjeu important, tant pour la SEM que pour MPM, puisque ce sera le premier appel d'offres concurrentiel pour ce contrat. La SEM se prépare donc déjà à répondre à un éventuel appel d'offres, et a formé une équipe de travail spécifique au dossier « *Massalia 2013* ». Voici certains enjeux que nous avons pu identifier.

Enjeux pour la SEM

Depuis la signature du contrat actuellement en vigueur, en 1960, le contexte européen a beaucoup évolué. Les règles de la concurrence interdisent maintenant les filiales mixtes de groupes concurrents pour des marchés publics, puisqu'il y a alors risque d'entente. En préparation de 2013, les deux sociétés mères Veolia et Suez vont donc vraisemblablement effectuer un décroisement. Les personnes rencontrées à la SEM croient qu'un scénario fort possible serait que la SEM devienne une filiale à 100 % de Veolia, qui a davantage influencé la SEM par sa culture d'entreprise. Même s'il s'agit ici de prédictions fondées sur de simples intuitions, il faut souligner que depuis le début de ce partenariat, le directeur général délégué provient toujours de Veolia et le directeur général adjoint de Suez, ce qui indique une plus grande proximité de Veolia.

La SEM se prépare activement pour 2013. Elle doit avoir une meilleure gestion de ses moyens, améliorer sa productivité, renforcer son image, et être plus moderne. « Le fait d'être mis en concurrence nous oblige à être plus productifs. Quand vous êtes depuis 40 ans dans un contrat, forcément de mauvaises habitudes se prennent, forcément on ne remet pas en cause les méthodes.

³⁴ Le contrat pour l'assainissement sera échu en 2012. Les services d'eau potable et d'assainissement doivent obligatoirement être l'objet de contrats distincts, mêmes s'ils sont obtenus par le même délégataire.

[...] C'est un gros effort à faire d'ici 2013. » Selon un intervenant rencontré, la SEM doit donc revoir certains processus comme la relève des compteurs ou la facturation, qui ne sont pas optimaux. « On les fait parce qu'on les a toujours faits comme ça. Il faut aujourd'hui repenser, à mon avis, tous ces processus, des processus qui sont fondamentaux pour la SEM, et voir comment les optimiser. C'est donc une démarche un peu de remise à plat de tous les processus fondamentaux de la SEM. » Selon cet intervenant, lorsque les contrats vont en appel d'offres, les anciens délégataires sont en général repris, mais avec une perte de 10 % à 20 % sur le prix.

La SEM doit réussir à devenir plus forte, plus dynamique et plus performante notamment pour que ses actionnaires, quels qu'ils soient, reconnaissent sa valeur et l'appuient. Certains jugent que pour l'instant, ceci est favorisé par la bonne relation entre la SEM, le maire de Marseille et la communauté urbaine. Les actionnaires pourraient en effet avoir avantage à maintenir la SEM telle qu'elle est, si la relation politique est bonne.

L'enjeu de *Massalia 2013* fait ressortir un sentiment régional très fort. Pour les cadres et employés de la SEM, leur entreprise est en quelque sorte moins une multinationale que ses sociétés mères, notamment par son chiffre d'affaires plus petit et sa moins grande présence sur les marchés internationaux. Ils disent avoir une très bonne image auprès du public, de la presse et des médias « grâce à notre association à la Ville de Marseille, » qu'ils veulent garder et conserver. Selon eux, la SEM ne fait pas peur, puisqu'elle est avant tout une entreprise locale : « ce n'est pas une multinationale qui vient nous manger, quoi ! ». La SEM ayant été créée à l'origine par la ville de Marseille, de nombreux échanges d'employés ont eu lieu au fil des années entre les deux organisations. La relation entre la ville et l'entreprise est très étroite. Les personnes rencontrées à la SEM affirment même avoir un style de gestion davantage « public » que « privé ».

En plus de sa spécificité régionale, c'est son autonomie décisionnelle que la SEM veut préserver. Le fait d'appartenir à part égale aux deux majors dans le domaine de l'eau était garant d'autonomie pour l'entreprise, ce qu'elle craint de perdre en 2013 : « actuellement la position de la SEM est de défendre son autonomie quelque soit son capital. » Cette crainte est sans doute légitime car si le futur soumissionnaire doit couper les coûts pour avoir le plus bas prix, il est fort possible qu'il soit tenté d'éliminer les services qui risquent d'apparaître comme des doublons des activités du siège social, comme la recherche et le développement et les activités internationales.

Selon un intervenant ayant travaillé pour la ville de Marseille et maintenant en poste à la SEM, cette dernière a plus à perdre qu'à gagner dans le processus : « Je ne vois pas comment la communauté urbaine peut accorder à une seule société tout ce qu'elle a aujourd'hui. Ça ne me paraît pas de bonne gestion forcément pour elle. [...] Je pense qu'il va falloir se battre pour garder l'eau. » Selon lui, l'entreprise devra donc innover pour aller chercher de nouveaux marchés, voire même se développer sur d'autres terrains que la délégation de services publics. Selon cet intervenant :

Pour nous l'idéal c'est d'avoir l'eau et l'assainissement partout. Il ne faut pas non plus rêver. Si on se met à la place de la collectivité, il ne serait pas étonnant qu'elle veuille garder un témoin régie quelque part, [...] qu'elle ne veuille pas mettre le même délégataire de l'eau et de l'assainissement partout. On peut s'attendre raisonnablement à ce qu'il y ait un découpage. Pour nous le découpage le plus intéressant serait un découpage minimal.

L'issue de la gestion de l'eau à Marseille dépendra aussi de la partie municipale ; des élections sont prévues pour 2008. Un autre enjeu est celui des syndicats. Bien que nous n'ayons pas rencontré directement d'acteurs syndicaux, il semble que les syndicats de la SEM et de la SERAM craignent que l'arrivée d'un actionnaire unique limite leur influence locale. « La différence c'est que les gens de la Société des Eaux de Marseille ont un statut Eaux de Marseille, ils n'appartiennent ni à Suez ni à Veolia. Et si demain on est 100 % l'un ou 100 % l'autre, notre intérêt c'est de rester tel qu'on est. »

Enjeux pour la collectivité

Selon un intervenant de la DEA, cette concurrence accrue lors du renouvellement de 2013 n'augmentera pas automatiquement le pouvoir de négociation de MPM. Selon lui, il y a peu de chances que les coûts diminuent et que la collectivité obtienne une part plus importante des revenus liés à l'eau, à moins que l'on mette en place des lots territoriaux ou techniques d'appels d'offres (trois à cinq lots par exemple). Il se pourrait donc que MPM décide de partager son territoire ou encore les activités liées à l'eau (canal-usines-distribution, par exemple) et de lancer plusieurs appels d'offres. « Le désavantage du contrat unique, c'est le manque de concurrence. Moi je pense qu'on aurait intérêt à avoir des lots techniques. »

Un autre intervenant à la DEA croit fermement que 2013 permettra de diminuer les coûts et de diminuer la part du tarif qui revient au fermier. Il cite en exemple la renégociation du contrat pour la

commune de Marignane, par appel d'offres, qui a permis d'obtenir une diminution des coûts de l'ordre de 15 % à 25 %. Selon lui, la SEM a peur de la concurrence et prendra les moyens de charger moins cher.

MPM souhaite donner une vision communautaire à la gestion de l'eau sur l'ensemble de son territoire. Ainsi, « il est clair que l'un des objectifs de 2013 est d'avoir un seul prix sur l'ensemble de la communauté urbaine. » En ce sens, « il est certain qu'avoir un seul délégataire c'est la facilité. C'est beaucoup plus facile d'unifier tous les prix, les services, l'organisation... » Avoir plusieurs délégataires, « ça peut se faire mais ce n'est pas simple à gérer ». Par exemple, séparer la production et la distribution comporte des difficultés en cas d'urgence ou de problème sur le réseau, puisque tout ne pourrait pas être aussi bien coordonné.

À la DEA, on croit également que d'ici 2013 l'un des deux actionnaires de la SEM se retirera : « ce n'est pas sain d'avoir une société qui a un actionariat constitué des deux principaux délégataires nationaux. » Selon un intervenant rencontré, il n'y a pas d'inconvénient à un actionariat unique, puisqu'une société privée en vaut bien une autre. Le système actuel, s'il n'est pas l'idéal en termes de concurrence, est tout de même garant d'une stabilité qui plait aussi à la ville.

Les intervenants rencontrés à la DEA reconnaissent qu'il y a une crainte autour de la spécificité régionale, qui s'étend également du côté des syndicats et des conditions de travail : « Au-delà de ça, il y a aussi peut-être une crainte... c'est que si un opérateur quel qu'il soit, mais vraisemblablement Veolia, reprend la Société des eaux de Marseille, la spécificité de l'entreprise va disparaître et les gens vont être reversés... ils auront le statut général des gens de Veolia. »

Du côté de MPM, on s'inquiète aussi du contrôle que la ville pourrait exercer sur l'entreprise après 2013. Le maire de Marseille a toujours le veto sur la nomination du président directeur-général de la SEM :

Le président directeur général actuel, ce n'est pas quelqu'un de Veolia, ce n'est pas quelqu'un de Suez. C'est un ancien haut fonctionnaire qui a été choisi par le président de la communauté pour justement assurer une certaine continuité, garantir le service public, et pas une gestion purement mercantile. Est-ce que le jour où il y aura un seul

actionnaire majoritaire il sera toujours possible de nommer le président ? Ça paraît, je ne sais pas... ça paraît pas évident...

Les investissements : une nécessaire collaboration entre la SEM et la collectivité

Dans un contrat d'affermage, le fermier exploite un ouvrage collectif en se rétribuant auprès des usagers. Les revenus du fermier ne comprennent cependant pas le prix de la construction de nouveaux ouvrages, et c'est la collectivité qui le supporte directement. Le renouvellement régulier est donc à la charge de la SEM, alors que les travaux d'extension ou de modernisation sont à la charge de MPM. La collectivité finance ces nouveaux investissements, dits « travaux de premier établissement, » grâce à une surtaxe comprise dans le tarif payé par les abonnés. Le SEM a cependant un rôle à jouer car c'est souvent elle qui propose des projets, puisqu'elle a une connaissance du terrain et des besoins, par exemple lorsqu'il faut ajouter un procédé pour se mettre aux normes. La commune accepte ou refuse, et a parfois recours à l'expertise d'un tiers. Si la commune et la SEM sont d'accord, le projet est inscrit au plan quinquennal.

Sur le terrain, il doit donc y avoir une collaboration étroite entre la SEM et MPM. En voici un exemple. Le Canal de Marseille, à son entrée dans la ville, traverse sur 7 km un secteur résidentiel densément peuplé, notamment par de nombreuses cités de type HLM. Ceci cause de graves problèmes, puisque même si la baignade est interdite, huit enfants sont morts en se baignant au cours des 20 dernières années. Ceci est une responsabilité partagée entre la collectivité et la SEM. En effet, la pose de nouvelles clôtures le long du canal est à la charge de MPM, alors que la SEM est responsable d'entretenir les clôtures existantes, régulièrement vandalisées. La SEM et MPM ont élaboré, dans le dernier plan quinquennal, un projet de couverture de cette partie la plus dangereuse du canal. Ces travaux permettront du même coup de fournir un approvisionnement complémentaire à la zone ouest de Marseille.

La SEM, en collaboration avec MPM, établit un plan directeur de l'eau et de l'assainissement à tous les dix ans. La ville et le délégataire partent de ce plan directeur pour définir un plan quinquennal d'investissement, voté par le Conseil communautaire. En 2006, on a voté un plan quinquennal de 130 millions d'euros d'investissements pour l'eau potable. La SEM est chargée de faire les études

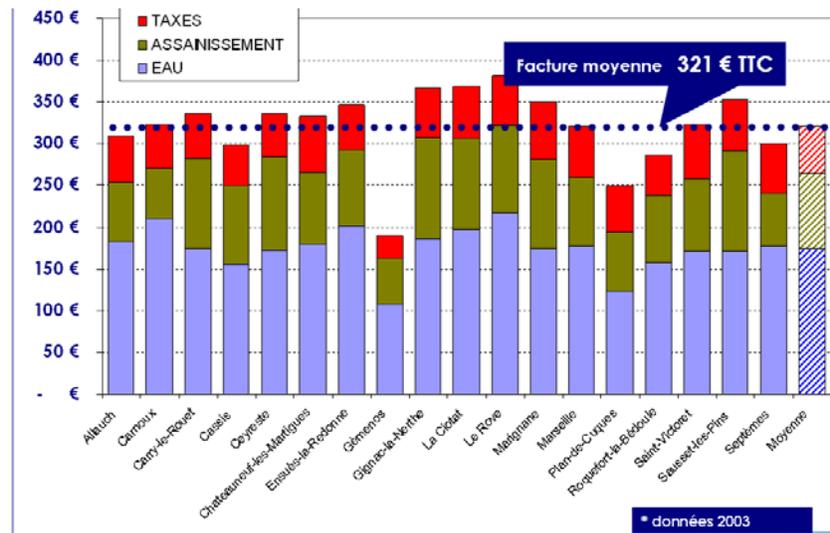
pour le secteur de l'eau potable. MPM suit ensuite le plan quinquennal et dépense le budget qui y correspond. Ce budget, prévu dans le tarif payé par les abonnés, permet à la collectivité d'emprunter pour réaliser les investissements.

Le prix payé pour les services d'eau : une part à la collectivité et une part à la SEM

Avant les années 1950, la distribution de l'eau fonctionnait avec un système de jauge. Selon ce système, les particuliers ont leur propre réservoir, alimenté par un débit constant mais limité. Le réservoir se remplit donc continuellement et déborde lorsque l'eau n'est pas consommée. Le fontainier était alors l'intermédiaire entre la SEM et les particuliers, et c'est lui qui veillait à l'entretien des jauges. Ce système posait de nombreux problèmes, et les compteurs deviennent obligatoires dans les nouvelles constructions à partir de 1952. Le nombre de jauges passe de 54 460 en 1968 à 7 890 en 1989. Entre 1990 et 1993, 2 490 jauges sont supprimées. (Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, 2000: 25) En 1993, 97 % des abonnés sont équipés d'un compteur ; il ne reste alors que 6 000 jauges à Marseille. (SEM, 1993: 48, 69)

Aujourd'hui, la rémunération de la SEM provient du tarif payé par les abonnés. La facture annuelle moyenne pour 120 m³ d'eau était d'un peu plus de 300 € en 2003, comme le montre le schéma suivant.

Figure 20 – Facture annuelle pour 120 mètres-cubes d'eau dans la région

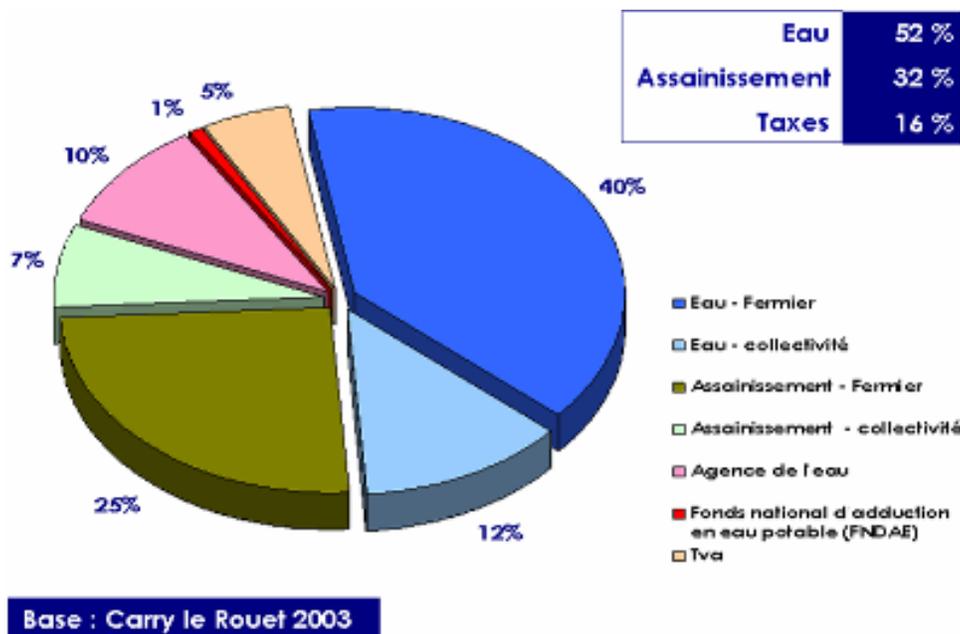


Source : Groupe des Eaux de Marseille (2005), présentation PowerPoint obtenue sur CD Rom.

Le tarif payé par les abonnés comprend la rémunération de l'opérateur, mais aussi une part qui va à la collectivité, une part qui revient aux agences de l'eau, et une part pour la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et le Fonds national d'adduction en eau potable. Le schéma suivant illustre les différentes composantes du prix de l'eau à Marseille pour 2003.

Nous avons obtenu peu d'information quant aux coûts du service d'eau pour la SEM. Voici quelques chiffres fournis par l'un des gestionnaires que nous avons rencontré. Selon lui, les frais de personnel représentent environ 25 % à 30 % des coûts et les frais d'énergie de 15 % à 20 %. L'achat d'eau peut représenter jusqu'à 15 % des coûts lorsque l'eau provient d'une autre source que le Canal de Marseille. Les produits chimiques représentent environ 10 % des coûts. Les frais liés au renouvellement et à l'entretien des ouvrages varient selon les contrats. Pour la ville de Marseille, la SEM renouvelle 10 km de canalisations par année, ce qui représente des coûts d'environ 10 millions d'euros. Enfin, le prix des matériaux et de l'énergie varie en fonction du marché et de l'inflation. Selon le rapport annuel 2005 de la SEM, les charges d'exploitation s'élevaient à un peu plus de 283 millions d'euros.

Figure 21 – Les composantes du prix de l'eau à Marseille



Source : Groupe des Eaux de Marseille (2005), présentation PowerPoint obtenue sur CD Rom.

Selon un gestionnaire à la DEA, dans le passé, l'attitude de la collectivité était de faire ce qui était possible avec l'argent disponible, alors que depuis 2006, on essaie d'évaluer plus systématiquement les besoins réels en investissements. Selon lui, la surtaxe à la collectivité ne permet pas de générer les fonds nécessaires aux investissements requis. Cette affirmation est toutefois contredite par un cadre à la SEM, selon lequel « MPM n'arrive même pas à dépenser les fonds qu'elle reçoit en provenance des recettes de l'eau. »

Selon un autre intervenant à la DEA, la part qui revient au fermier est trop élevée par rapport à ses responsabilités, et bien qu'il assure un service de qualité, ses bénéfices sont exagérés. Même si les élus craignent toute augmentation du prix de l'eau, un intervenant de la DEA croit que les citoyens seraient même prêts à payer davantage pour les services d'eau, puisqu'environ les 2/3 des marseillais habitent dans des copropriétés et paient jusqu'à 4 €/m³ au lieu du prix de 2,84 €/m³ à cause de divers frais. La population en général serait donc prête à payer un prix plus élevé pour l'eau si cela était nécessaire.

Selon les informations obtenues auprès de la DEA, l'objectif pour MPM n'est pas tant d'augmenter le prix de l'eau, mais plutôt de revoir la proportion du tarif qui revient à la collectivité.

La ville doit également payer pour les services d'eau, puisqu'elle est elle-même une cliente de la SEM pour le nettoyage des rues, par exemple. Jusqu'à récemment, la ville avait une grande part d'eau gratuite, soit une franchise de 30 m³ par habitant pour la voirie et de 4 m³ par habitant pour les bâtiments publics. Pour l'entretien des parcs, le prix était de 11 centimes par litre, et pour les pompiers l'eau est gratuite. Avec l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur l'eau en 2008, il ne pourra plus y avoir de gratuité de l'eau. La ville bénéficiera toujours d'un tarif préférentiel, mais cela coûtera environ 700 000 € par an à la Communauté urbaine, selon un gestionnaire à la DEA.

Contrôle et reddition de comptes

Obligations de résultats et de moyens

L'autorité déléguée peut inscrire au contrat des obligations de résultats ou des obligations de moyen. Normalement dans la gestion du réseau d'aqueduc, la SEM a des obligations de résultats, c'est-à-dire

qu'elle doit assurer le renouvellement d'un certain nombre de kilomètres de canalisation chaque année et remettre le réseau en bon état à l'échéance de son contrat. Pour la gestion du canal, par contre, la SEM a des obligations de moyens. C'est à dire qu'elle doit investir un montant minimum pour le « gros entretien » du canal, contrairement à l'entretien courant qui est lié à des obligations de résultats.

Cela cause parfois quelques problèmes lorsque la ville juge que le fermier a trop de moyens à sa disposition par rapport aux obligations qu'il doit rencontrer. Selon un gestionnaire à la SEM, « ils peuvent se dire qu'ils ont fait un mauvais marché et qu'ils nous ont payé beaucoup trop cher. » Selon lui, ils ont alors envie de vérifier quel a été l'argent dépensé par rapport à l'ensemble de la rémunération, ce que la SEM ne révèle pas si le contrat est basé sur une obligation de résultats. À ce sujet, « s'il est légitime, sur un certain nombre de points, de rechercher plus d'information, la limite n'est pas toujours facile à trouver et il n'est pas certain que l'excès de contrôle sur l'affectation des moyens facilite le fonctionnement du secteur, dans l'intérêt des parties. » (Guérin-Schneider et Lorrain, 2004: 237) Voyons maintenant en quoi consistent les contrôles et la reddition de comptes dans la gestion des services d'eau marseillais.

Le contrôle effectué par la commune

Le contrôle et la reddition de comptes pour la gestion des services d'eau à Marseille se fait principalement par des rapports détaillés à deux niveaux. D'abord, les délégataires ont un devoir d'information, et doivent produire annuellement un « compte rendu technique et financier » (CRTF) qu'ils soumettent à la commune, dans le cadre de la Loi Mazeaud du 8 février 1995. La commune produit elle aussi un rapport annuel, depuis la Loi Barnier du 2 février 1995. Ce rapport rend compte pour chaque commune du détail des coûts du service d'eau, de l'évolution de la consommation, des principaux projets et de leurs coûts, des travaux effectués par MPM et par les délégataires, des quantités d'eau produites et du rendement du réseau, ainsi que du nombre total de fuites réparées. (MPM, 2005) Un récent décret (2007) introduit la notion d'indicateur de performance pour ce rapport, ce qui permettra une comparaison plus facile des services entre eux.

Le contrôle ne se fait pas uniquement par les rapports annuels, puisque la ville de Marseille s'était dotée de « cellules de contrôle du fermier », qui ont été transférées à MPM en 2001. Leur rôle est de

superviser le travail de la SEM et de ses filiales, ainsi que de prendre toutes les décisions relatives aux investissements et à leur financement.

Selon un gestionnaire à la SEM, « on ne peut pas tricher, on est trop gros, trop contrôlés, on a trop besoin de la confiance, on est obligés de faire du bon boulot. » Selon lui, la municipalité utilise les compétences d'une entreprise privée tout en gardant le contrôle sur tout. Par exemple, le prix de l'eau doit être négocié entre l'exploitant et la commune, qui ne consent qu'aux augmentations nécessaires. « Chaque année on est de plus en plus contrôlé. [...] On passe de plus en plus de temps à se justifier, à fournir des éléments de tous les côtés, au détriment du boulot. » La SEM est aussi contrôlée par ses deux maisons mères, « qui regardent aussi si on a bien fait notre boulot, si on fait bien remonter l'argent comme il faut... On est contrôlé un peu de partout. »

La réglementation de plus en plus stricte accroît les contrôles. Selon un gestionnaire, la SEM est contrôlée dans les contrats qu'elle donne à ses fournisseurs, afin de vérifier que les dépenses correspondent aux travaux effectués. Selon un intervenant à la SEM qui a déjà travaillé pour la ville de Marseille, la nouvelle législation, notamment les lois Sapin et Chevènement, garantit une plus grande transparence des exploitants vis-à-vis des collectivités. Avant, c'était « beaucoup plus opaque qu'aujourd'hui. »

Malgré toutes ces mesures, certains gestionnaires à la DEA croient que le contrôle des exploitants est insuffisant. Ceci tend à changer depuis la création de MPM et de l'atténuation du lien direct entre la SEM et les mairies des différentes communes, dont celle de Marseille. « On n'a pas encore la capacité de surveiller si le fait de remplacer telle canalisation plutôt que telle canalisation est pertinent. » Pour remédier à cette situation, MPM commence à élaborer des indicateurs de performance et a depuis peu recours à des évaluateurs externes.

L'un de ces évaluateurs externes est la Direction de l'agriculture et de la forêt (DAF), qui relève du ministère de l'Agriculture et de la Pêche français. La DAF propose aux collectivités un appui pour les aider à contrôler la gestion de leur service d'eau potable et d'assainissement. MPM a ainsi passé avec elle un contrat de deux ans pour les communes de Carry-le-Rouet, Cassis et La Ciotat. Le rôle de la DAF est de regarder les résultats annuels fournis par le délégataire dans son compte rendu technique et financier, puis de rendre une analyse à la collectivité. Les employés de la DAF visitent les ouvrages

et essaient d'avoir une vision à la fois administrative, financière et technique. Selon un intervenant à la DAF, le fait de déléguer son service oblige à être très attentif à ce qui s'y passe. De plus, le contrôle ne s'improvise pas, il nécessite du temps et des outils.

La gestion du contrat lui-même est aussi, parfois, une manière de contrôler l'exploitant. Le contrat de Marseille, qui date de 1960, a été modifié à de nombreuses reprises par des avenants. Ceci est une pratique très courante qui permet entre autre de se conformer à une nouvelle législation. Le dernier avenant, l'avenant 19, oblige entre autre la SEM à payer une redevance d'occupation du domaine public et à diminuer les délais de versement de la surtaxe à la collectivité. « Au bout du compte un bon avenant est un avenant qui satisfait les deux. Un avenant où l'un a l'impression de s'être fait avoir par l'autre c'est toujours très mauvais. »

Une autre forme de contrôle est la nomination du PDG par le maire. Selon un gestionnaire à la DEA, « c'est clair que c'est une garantie pour la collectivité. C'est une garantie de ne pas avoir une gestion purement mercantile des services de l'eau. Et pour le personnel, c'est la garantie aussi qu'on ne va pas avoir un « *restructureur fou* » qui va élaguer sauvagement le personnel... Je pense que derrière ça chez eux il y a aussi cette inquiétude. »

Selon lui, les contrôles seront encore plus élaborés à l'avenir : « on va contrôler de plus en plus leur exploitation, c'est la tendance des choses, et de plus en plus analyser leurs comptes, et affiner notre contrôle, notre gestion. » Selon lui, les contrôles permettront à la communauté d'économiser de l'argent et incitera les exploitants à être plus performants. « Quand personne ne vous contrôle vous n'avez pas tendance à être performant. Ils sont performants dans leurs services mais je pense qu'ils peuvent optimiser leur gestion. »

Un cadre législatif qui évolue vers davantage de contrôle

La cadre législatif français et européen impose un nombre important de mesures de contrôle et de reddition de comptes pour les services d'eau, que ceux-ci soient délégués ou gérés en régie municipale. Voici les principaux éléments législatifs qui influencent aujourd'hui la gestion des services d'eau en France.

Équilibre financier et recouvrement des coûts

Dès 1966, des instructions ministérielles prévoient une comptabilité distincte et un équilibre financier pour les services d'eau. (Guérin-Schneider et Lorrain, 2004: 231) Les pratiques n'évoluent cependant pas très vite, et en 1992, la « Directive M49 », une instruction comptable, oblige la séparation et l'équilibre des budgets municipaux. Cette directive rappelle l'obligation d'amortir les investissements neufs et, depuis, le tarif de l'eau doit couvrir l'ensemble des dépenses, dans un objectif de recouvrement des coûts et de transparence. Cette directive concerne tous les services, qu'ils soient délégués ou gérés en régie. D'ailleurs, aujourd'hui, « les méthodes comptables du secteur public se rapprochent de celles du secteur privé qui, depuis longtemps, pratique les amortissements du matériel et les provisions pour renouvellement. » (Guérin-Schneider et Lorrain, 2004: 235)

Loi Sapin : prévention de la corruption et transparence dans les procédures

Le 29 janvier 1993, on vote la *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*, dite « Loi Sapin » du nom du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie de l'époque, Michel Sapin. Cette loi, par l'article 38, fait apparaître pour la première fois le concept de délégation de service public (DSP) dans le cadre législatif français. Ce concept n'est cependant pas encore clairement défini. (Le Chatelier, 2004: 222-223)

L'article 40 de la loi Sapin stipule que :

Les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Celle-ci est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire. Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre. Dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets, les délégations de service public ne peuvent avoir une durée supérieure à vingt ans sauf examen préalable par le trésorier-payeur général, à l'initiative de l'autorité délégante, des justificatifs de dépassement de cette durée. Les conclusions de cet examen sont communiquées aux membres de l'assemblée délibérante compétente avant toute délibération relative à la délégation. (République Française, 2007)

La Loi Sapin repose également sur l'obligation de publicité dans des journaux d'annonces légales et la mise en concurrence des offres, ainsi que sur la création d'une commission d'ouverture des plis devant laquelle l'exécutif doit motiver son choix.³⁵

Selon certains chercheurs, la loi Sapin a eu pour effet de réduire la durée moyenne des contrats d'affermage d'environ 17 ans à 11 ans et d'induire une tendance à la baisse d'environ 10 % du prix payé aux délégataires. La nouvelle législation a aussi permis d'accroître la présence de firmes indépendantes des trois grandes (Suez, Veolia et SAUR), bien que celle-ci soit encore très limitée et que dans plus de 80 % des cas les contrats aient été obtenus par le délégataire sortant. (Guérin-Schneider, Bonnet, et Brunet, 2002: 1, 4; Guérin-Schneider et Bonnet, 2003: 4)

Loi Mazeau : obligation pour le délégataire de produire un rapport annuel

Le 8 février 1995, l'article 40-1 est ajouté à la loi Sapin. Il s'agit de la Loi Mazeaud citée plus haut et qui oblige le délégataire à produire annuellement, avant le 1^{er} juin, un rapport « comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public. » (République Française, 2007) Bref, il s'agit du compte rendu technique et financier (CRTF) du délégataire.

Loi Chevènement : vers l'essor de l'intercommunalité

Le 12 juillet 1999, la *Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, dite Loi Chevènement du nom du ministre de l'Intérieur de l'époque, Jean-Pierre Chevènement, ouvre la voie à l'essor de l'intercommunalité en France.

Loi Murcef : une distinction claire entre la délégation de services publics et les marchés publics

La jurisprudence de la fin des années 1990 contribue peu à peu à mieux définir les différentes formes contractuelles de délégation, jusqu'à la Loi Murcef du 11 décembre 2001, qui confirme que la DSP est « un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public

³⁵ En France, les délégations de services publics n'obéissent pas au même cadre législatif que les marchés publics.

dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats d'exploitation du service. » (Le Chatelier, 2004: 224) Cette loi contribue donc à mieux distinguer la gestion déléguée des marchés publics, la différence principale étant dans le mode de rémunération de l'opérateur. (Guérin-Schneider et Lorrain, 2004: 238)

La législation européenne

Le contexte législatif communautaire, avec la construction de l'Union européenne, devient particulièrement important à partir des années 1990. D'abord, la *Directive cadre européenne sur l'eau* (DCE) du 23 octobre 2000 vient établir un cadre européen pour une politique de l'eau. Cette directive a été transposée en droit interne français par la loi 2004-338 du 21 avril 2004. La DCE fait de la gestion par bassin versant³⁶ un principe clé de la gestion des ressources en eau en Europe.

Un autre champ d'action de l'Union européenne est lié à la réglementation des marchés publics et de la concurrence. À ce sujet, les institutions communautaires reconnaissent peu à peu la spécificité des concessions³⁷ à partir de 1998. (Le Chatelier, 2004: 225) La Commission européenne n'est cependant pas allée jusqu'à définir de manière juridiquement contraignante la concession dans le droit communautaire, puisque l'organisation de la gestion de l'eau est très différente d'un pays à l'autre et que cela pose la délicate question « de savoir s'il revient à Bruxelles de s'immiscer dans la question de la liberté de choix de leurs modes d'exploitation par les collectivités. » (Le Chatelier, 2004: 226) Il demeure cependant qu'en termes de concurrence, un opérateur en régie pourrait éventuellement être considéré comme étant « en position d'abus de position dominante, » (Le Chatelier, 2004: 227) sachant que des entreprises peuvent être intéressées par les marchés des pays où la gestion des services d'eau n'est pas déléguée.

Ceci explique pourquoi la législation européenne en matière de gestion de l'eau a plutôt trait aux normes environnementales, domaine pour lequel il est plus aisé d'obtenir un consensus entre les différents États membres.

³⁶ La gestion par bassin versant vise la concertation de tous les utilisateurs de l'eau pour un territoire géographique sur lequel se trouvent un cours d'eau et ses affluents. Le territoire d'un bassin versant correspond rarement aux régions administratives existantes.

³⁷ Les institutions communautaires préfèrent parler de concession que de délégation de services publics, ce dernier terme étant moins bien défini.

* * *

Dans cette troisième partie de l'étude du cas de Marseille, nous avons pu constater que la SEM et MPM ont chacune des responsabilités bien définies tant par leur contrat que par la législation nationale, elle-même de plus en plus influencée par le cadre législatif européen. Ces responsabilités comprennent des obligations de résultats et la publication de rapports sur les opérations et le prix de l'eau. Les relations entre la SEM et MPM sont toutefois plus complexes, comme le montre la gestion des investissements et la négociation régulière quant à la « part fermier » et à la « part collectivité » du prix de l'eau. Enfin, nous avons vu que le contexte actuel de la nouvelle administration intercommunale ainsi que l'échéance prochaine du contrat de Marseille redéfinissent profondément les relations entre acteurs. D'une part, la SEM a maintenant comme interlocuteur une administration intercommunale renforcée, qui cherche à accroître son expertise et ses outils de contrôle, notamment par le recours à des consultants externes et par le développement d'indicateurs de performance. D'autre part, le renouvellement prochain de l'important contrat de Marseille, après plus de 60 ans, accroît la marge de manœuvre de MPM et incite la SEM à accroître son efficacité, tant pour faire face à la concurrence que pour justifier son autonomie par rapport à ses maisons mères.

Conclusion du cas de Marseille

Le cas de Marseille se caractérise par la participation d'un acteur privé à la gestion des services d'eau, en l'occurrence la SEM, depuis la fin des années 1930, soit environ un siècle après la construction du Canal de Marseille. D'abord sous forme de régie, le service des eaux a ensuite été concédé à la SEM en 1960. Depuis, le contrat a évolué vers davantage de contrôle de la part de la collectivité et approche aujourd'hui d'un affermage.

Avec les années, le Groupe des Eaux de Marseille a étendu ses activités à toute la région provençale et a maintenant de nombreuses filiales spécialisées. La SEM, soit la Direction de l'eau du Groupe, gère les relations avec ses clients communaux de manière décentralisée, à travers ses agences régionales. Certains services internes sont toutefois centralisés, comme la télégestion, la facturation ou la recherche et le développement. Au cours de ses 60 années d'opération des services d'eau marseillais, la SEM a développé de nombreux outils de gestion. La plupart d'entre eux reposent aujourd'hui sur les nouvelles technologies de l'information et consistent en des logiciels spécialisés qui lui permettent de gérer une multitude de données techniques, géographiques, opérationnelles et financières.

Les responsabilités de la SEM sont définies par contrat, celui-ci étant ajusté avec les années afin d'inclure, entre autre, les exigences croissantes de la législation française et européenne. Un système de contrôle et de reddition de comptes a été mis en place, notamment par la publication d'un rapport annuel par la SEM et d'un autre par MPM. Au-delà de ce système formel de contrôle, nous avons constaté qu'historiquement la collaboration étroite entre la SEM et les différentes communes était aussi fondée sur une relation de confiance mutuelle. Les gestionnaires à la SEM considèrent même que leur entreprise a une culture approchant celle d'un service municipal public, et se différencient ainsi de la culture d'entreprise de leurs sociétés mères. Le contexte actuel, avec une nouvelle administration intercommunale, a modifié considérablement cette manière de fonctionner. L'interlocuteur de la SEM pour son principal contrat est maintenant la DEA, une administration intercommunale renforcée, qui cherche à accroître son expertise et ses outils de contrôle, notamment par le recours à des consultants externes, par un bureau d'études actif non seulement en assainissement mais aussi en eau potable, et par le développement d'indicateurs de performance. Les

intervenants rencontrés à la DEA semblent satisfaits de la qualité des services offerts par la SEM, mais croient qu'il serait possible d'en faire diminuer les coûts. L'échéance du contrat de Marseille en 2013 suscite déjà un mouvement à l'interne, la SEM cherchant à accroître son efficacité et à réduire ses coûts afin de faire face à la concurrence, mais également afin de justifier son autonomie par rapport à ses maisons mères.

Chapitre 5 - Discussion

Notre revue de littérature nous a permis d'identifier certains défis de gestion qui se posent en général dans le domaine des services de production et de distribution d'eau : financement des infrastructures, coûts et tarification, concurrence et réglementation. Dans le cadre de ce travail, en portant une attention particulière aux relations entre acteurs publics et privés, nous avons cherché à comprendre comment la manière d'appréhender ces défis de gestion influence la performance des services d'eau urbains, notamment le recouvrement des coûts, le renouvellement des infrastructures et l'entretien. Les trois concepts centraux à notre analyse sont la participation du secteur privé, l'encadrement public et la performance. Nous les reprenons ici en discutant de quelle manière ils s'appliquent aux cas que nous avons étudiés.

Participation du secteur privé

Nous avons vu dans notre revue de littérature qu'entre les trois modèles de gestion des services d'eau couramment cités (gestion publique, délégation de services et gestion privée), il existe une variété de pratiques. Divers modèles organisationnels permettent aux acteurs publics et privés de se partager les responsabilités liées à la conception, à la construction, à l'exploitation et à la propriété des installations nécessaires aux services d'eau. Dans tous les cas, il peut y avoir une forme de participation du secteur privé (PSP).

À Marseille, la participation de la Société des Eaux de Marseille (SEM) aux services d'eau remonte à la fin des années 1930. D'abord une régie, le service des eaux a ensuite été concédé à la SEM en 1960. Depuis, la ville de Marseille, puis Marseille Provence Métropole (MPM), et la SEM ont fait évoluer le contrat à travers la négociation progressive de 19 avenants consentis de gré à gré par les partenaires. Ces avenants ont permis de modifier la répartition des revenus et la distribution des rôles, conférant un plus grand contrôle à la collectivité. Le contrat approche aujourd'hui d'un affermage, dans lequel l'autorité délégante a un rôle important à jouer en matière d'investissement alors que le délégataire opère le service « à ses risques et profits. »

Le système français d'affermage est encadré par un contexte législatif spécifique qui prévoit des mécanismes de contrôle et de reddition de comptes. Ce modèle organisationnel a été largement étudié dans la littérature académique, notamment parce que les entreprises française du secteur sont très importantes sur la scène internationale et ont souvent été au centre des débats sur la privatisation des services d'eau.

L'affermage français satisfait à la définition de la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec* selon laquelle un contrat de PPP « est un contrat à long terme par lequel un organisme public associe une entreprise du secteur privé, avec ou sans financement de la part de celle-ci, à la conception, à la réalisation et à l'exploitation d'un ouvrage public. Un tel contrat peut avoir pour objet la prestation d'un service public. » (ANQ, 2004: 6) L'affermage correspond aussi à la définition d'un PPP selon l'OCDE et tel que l'entendent Wolff et Hallstein. (OCDE, 2003: 90; Wolff et Hallstein, 2005: 15)

La participation du secteur privé aux services d'eau de Marseille se fait par la SEM, filiale commune de Veolia et de Suez. Malgré que la SEM dépende donc des deux géants mondiaux du secteur l'eau, nous avons remarqué que les gestionnaires de la SEM étaient très près du monde municipal local et qu'ils tenaient fortement à leur indépendance par rapport aux sociétés mères. L'identité locale très forte est un élément frappant des services d'eau de Marseille. Cela nous permet faire ressortir une distinction entre la gestion privée ancrée dans le contexte locale et la gestion privée par une entreprise « étrangère », c'est-à-dire dont le centre décisionnel est situé ailleurs. Aux yeux de certains intervenants de MPM, cette distinction ne faisait pas vraiment de différence. Mais pour les gestionnaires de la SEM, leur relative indépendance des sociétés mère constituait un élément important de leur marge de manœuvre décisionnelle.

Par rapport au contexte marseillais, la participation du secteur privé aux services d'eau montréalais est relativement limitée, puisque ces derniers font partie intégrante du Service des infrastructures, transport et environnement de la Ville de Montréal. Les opérations courantes et le financement des services sont donc entièrement publics. Le secteur privé est toutefois bien présent, puisque les entreprises de génie-conseil et les entrepreneurs ont de nombreux contrats pour la ville, comme le montrent les études réalisées au début des années 2000 et les grands chantiers mis en route depuis 2006. Comme nous l'avons vu, les contrats réalisés par les

entreprises du secteur privé ne se restreignent pas à l'exécution de travaux, mais sont étroitement liés à la conception et à la gestion de projets d'envergure.

Malgré cette implication importante du secteur privé dans la réorganisation récente des services d'eau montréalais, il n'y a jusqu'à maintenant pas eu à proprement parler de PPP, puisque les entreprises privées ne sont pas responsables de l'exploitation des ouvrages et ne sont pas impliquées dans leur financement. (OCDE, 2003: 90; Wolff et Hallstein, 2005: 15) Ceci pourrait toutefois changer avec le contrat visant la fourniture, l'installation, l'entretien et le financement des compteurs sur une période d'environ 30 ans, ce qui a récemment fait réagir la Coalition *Eau Secours* ! Le président de la Coalition, André Bouthillier, affirmait en décembre 2007 que :

C'est le comble que la ville se fasse tenir la main par des ingénieurs conseils à toutes les étapes de la gestion de l'eau. Ces mêmes conseillers qui ne cessent de faire et de défaire leurs alliances pour se partager le pactole des services publics. Voilà ce qui arrive lorsque les politiciens refusent de faire confiance à la fonction publique municipale pour gérer correctement et sans conflit d'intérêt le bien public. [...] lorsque des contrats de gestion des infrastructures de l'eau sont accordés pour 15 ans et plus et lorsque le privé investit des sommes, cela se nomme un PPP. (Eau Secours!, 2007)

La participation du secteur privé à la gestion des services d'eau est donc bien différente à Montréal et à Marseille. À Marseille, elle est définie par contrat et selon la législation française comme une « délégation de service public ». À Montréal, il est plus difficile de caractériser la participation du secteur privé, puisque la littérature a peu analysé les relations publiques-privées dans la gestion des services d'eau hors du cadre du modèle français de concession/affermage ou du modèle anglais de privatisation. Les relations entre secteurs public et privé n'ont pas été l'objet d'analyses approfondies lorsqu'il s'agit d'une gestion municipale directe. À Montréal, la PSP est généralement présente sous forme de « contrats de services » mais aussi sous forme de « contrats de gestion, » notamment pour la gestion d'importants projets s'étalant sur plusieurs années, et s'approche donc dans certains cas d'un PPP.

Encadrement public

La littérature indique que les services de l'eau sont aujourd'hui le plus souvent gérés à la fois selon un mode de prestation public et selon un mode de propriété publique des installations. En effet, même lorsque l'opérateur est une entreprise privée, comme à Marseille, les infrastructures demeurent un patrimoine collectif et le service doit être accessible à tous.³⁸ Dans tous les cas, la nature publique des services d'eau rend leur encadrement par les gouvernements essentiel à leur bon fonctionnement, qui ne peut dépendre uniquement des règles de marché. Les gouvernements demeurent responsables du contrôle non seulement de la qualité de l'eau et de l'accessibilité des services, mais aussi des tarifs. (Boyer, Patry, et Tremblay, 2001b: 6, 48; Elnaboulsi, 2001: 532; Wolff et Hallstein, 2005: 15)

À Marseille, cet encadrement est en grande partie assuré par la communauté urbaine, à travers le contrat qui lie la SEM à l'autorité délégante. L'accomplissement des obligations décrites au contrat, notamment en matière de résultats dans l'entretien et dans le renouvellement des infrastructures, de même que les tarifs, sont évalués périodiquement. Le rôle de l'État central n'est cependant pas à négliger, car la législation française a grandement évolué au cours des dernières années afin de mieux encadrer le secteur, non seulement les délégations de services publics mais aussi les régies. Depuis la fin des années 1960, mais surtout depuis les années 1990, différentes lois ont été mises en place afin de favoriser la transparence dans les procédures et la comptabilité, de prévenir la corruption, d'accroître la concurrence, de garantir l'intérêt des consommateurs et de protéger l'environnement. (Guérin-Schneider, Bonnet, et Brunet, 2002: 1, 4; Guérin-Schneider et Bonnet, 2003: 4; Guérin-Schneider et Lorrain, 2004; Le Chatelier, 2004) La législation européenne a aussi accru les exigences envers les pays membres de l'Union européenne et envers leurs collectivités locales quant à la gestion des services d'eau. Malgré certains aspects moins bien définis, tels que la propriété des données, la gestion des services d'eau marseillais est encadrée par de nombreux mécanismes formels de contrôle basés sur la législation et sur le respect des engagements contractuels.

³⁸ L'Angleterre est une exception puisque la propriété des infrastructures y est privée. Le mode de prestation des services est cependant, là aussi, public.

Au Québec, la *Politique nationale de l'eau* fournit un cadre général, mais la législation entourant la prestation des services d'eau n'est pas aussi élaborée que dans les pays européens.³⁹ La relative abondance des ressources en eau et la relative absence du secteur privé dans la gestion directe des services peuvent en partie expliquer cette situation. La transparence dans l'information financière liée à la gestion des services d'eau, notamment la répartition des coûts et l'utilisation des différentes sources de revenus, pourrait être améliorée si elle était exigée par un niveau supérieur de gouvernement.

De plus, la législation entourant la contractualisation ne semble pas toujours adaptée au secteur. Favorisant le plus souvent la solution au plus bas prix à court terme, les modes de contractualisation ne permettent pas aux gestionnaires de considérer l'ensemble des coûts à long terme, pourtant un élément essentiel dans la planification de la gestion des réseaux d'eau.

Les récents contrats entre la ville et les firmes privées montrent que la législation québécoise, notamment la *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal* (1997), la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec* (2004), et la *Loi sur les compétences municipales* (2005) est peut-être encore incomplète afin de bien encadrer la participation du secteur privé à la gestion des services d'eau municipaux. En effet, les récents contrats de gestion de projet n'impliquent pas de société d'économie mixte, ne doivent pas obligatoirement être encadrés par l'Agence des partenariats public-privé du Québec, et enfin, ne semblent pas correspondre à l'article 22 de la *Loi sur les compétences municipales*, puisqu'il ne s'agit pas à proprement parler de contrats « de construction et d'exploitation de son système d'aqueduc, de son système d'égout ou de ses autres ouvrages d'alimentation en eau ou d'assainissement des eaux. » (ANQ, 2005c: 9-10) La nuance entre « la construction, l'exploitation et le financement » prévus par la *Loi sur les compétences municipales*, et « la fourniture, l'installation, l'entretien et le financement » des compteurs prévus au contrat du projet ICI nous semble toutefois assez mince.

Devant cette relative faiblesse des outils législatifs et contractuels, il faut rappeler que Montréal encadre les services d'eau en étant directement responsable de leur exploitation. De plus, des employés de la ville sont présents dans les équipes des projets gérés par les consortiums.

³⁹ Bien sur, nous ne parlons pas ici des normes de potabilité et des contrôles de la qualité de l'eau, mais bien de l'organisation du secteur.

L'encadrement public des services d'eau est donc en quelque sorte pris pour acquis et peu remis en question. Nous pouvons cependant nous poser des questions quant à ce double rôle du Services des infrastructures, transport et environnement, qui est à la fois responsable de l'exploitation et du contrôle. Au sein de l'organisation municipale, il serait peut-être avantageux de séparer ces deux fonctions afin de clarifier les rôles et responsabilités et d'ainsi accroître les outils d'encadrement et la transparence.

Performance

La littérature et les études de cas nous ont montré que la performance de la gestion des services d'eau est influencée par de nombreux facteurs, et ne peut donc pas être attribuée directement à la forme de participation du secteur privé ou à la structure de propriété. Il se dégage toutefois de notre analyse que la forme d'encadrement public peut, elle, grandement influencer la performance des services. Dans un contexte de service public, le législateur a un rôle important à jouer afin de prévoir des règles qui favorisent des mécanismes de reddition de comptes et la clarté de l'information, notamment quant à l'utilisation des ressources financières et à l'attribution des contrats.

Au niveau organisationnel, un mandat clair, notamment la précision des objectifs à atteindre, des moyens disponibles et du partage des responsabilités, peut permettre d'accroître la qualité des services et de stimuler l'innovation en matière d'outils de gestion. La SEM, avec des revenus constants et des engagements contractuels à respecter, est ainsi amenée à innover afin de réduire ses coûts. De plus, une structure de gestion autonome favorise le développement d'expertise et d'outils spécifiques adaptés aux besoins du secteur, et facilite une prise de décision efficace. La SEM, jusqu'à maintenant une entité relativement autonome à la fois par rapport à la ville de Marseille et par rapport à ses maisons mères a ainsi développé les outils nécessaires afin d'améliorer sa performance tout en répondant aux besoins locaux.

À Marseille, certaines activités sont fortement centralisées pour des questions de sécurité (le centre de télégestion), de cohérence dans le service à la clientèle (le centre téléphonique *La Passerelle*), ou d'économies d'échelle (la recherche et développement, la formation continue). Sur le terrain cependant, les opérations fonctionnent de manière assez décentralisée, à travers cinq agences qui

permettent de répartir facilement le travail aux équipes terrain et de gérer localement les relations contractuelles avec les collectivités.

La SEM a élaboré de nombreux outils de gestion qui lui permettent de gérer en temps réel toutes les données nécessaires au bon fonctionnement du service. Les caractéristiques physiques, chimiques, géographiques, financières et techniques des installations, ainsi que les comptes d'abonnés et les interventions sur le terrain, notamment, font l'objet d'une description minutieuse dans des bases de données continuellement mises à jour. Ceci permet aux gestionnaires de travailler avec des logiciels pratiques d'aide à la décision, tant au niveau du contrôle des procédés que de la cartographie numérique ou de la maintenance assistée par ordinateur. Par ailleurs, les équipes spécialisées sur le terrain ont un accès facile à toute l'information dont ils ont besoin pour réaliser une tâche qui leur a été confiée. La SEM a élaboré elle-même plusieurs de ces solutions technologiques afin d'améliorer sa performance. Elle a son propre bureau d'études et son centre de formation, et mise sur l'expertise de son personnel.

À Montréal, la situation est bien différente. Pendant plus de 30 ans, le système politique n'est pas parvenu à prendre les décisions qui s'imposaient à long terme, soit de taxer aujourd'hui afin d'investir dans des installations performantes à l'avenir. Cette tendance au sous-investissement a été aggravée par l'abolition des équipes spécialisées de cols bleus en 1979, par les pressions croissantes sur les fonds publics et sur les contribuables, et par les nombreuses responsabilités transmises avec les années des échelons supérieurs de gouvernement jusqu'aux municipalités. Le service de l'eau montréalais n'étant pas géré de manière autonome, il s'est trouvé en « concurrence » avec les autres services municipaux. Les ressources disponibles, avant la création du Fonds de l'eau en 2003, dépendaient largement des autres priorités municipales. Les gestionnaires ont donc été confrontés durant de nombreuses années à des restrictions budgétaires importantes.

La gestion des données techniques et financières, qui sont intégrées à l'ensemble des informations municipales, est elle aussi problématique. Cette situation complique à la fois la reddition de comptes au citoyen et la prise de décision par les gestionnaires. Une meilleure performance exige une gestion adéquate des données, qui vont de la localisation des installations à l'historique de l'entretien, jusqu'aux coûts de fonctionnement à partir desquels on peut fixer des objectifs et bâtir des critères de performance. Dans le contexte actuel, très peu de données techniques ou financières sont

accessibles dans un format facilement utilisable, ce qui rend difficile une prise de décision éclairée et une évaluation adéquate des besoins et des objectifs futurs. Les services de l'eau montréalais ont donc été caractérisés ces dernières années par de nombreuses causes organisationnelles de mauvaise performance dont nous avons parlé dans notre revue de littérature et qui ont été identifiées notamment par Wolff et Hallstein, (2005: 4) par Elnaboulsi (2001: 523-524) et par Heather et Bridgeman. (2006: 4)

Montréal semble déterminée à briser peu à peu le cercle vicieux de perte d'expertise, d'insuffisance de fonds et de négligence d'entretien. La création du Fonds de l'eau en 2003 marque une rupture dans la gestion des services d'eau montréalais. Il s'agit d'un élément crucial d'un plan d'action visant la mise à niveau des infrastructures. En 2006, plus de 60 kilomètres de conduites ont ainsi pu être réhabilités contre une moyenne inférieure à 10 km/an antérieurement. La mise en place de compteurs pour le secteur non résidentiel a débuté en 2007, ce qui permettra éventuellement à la ville de récupérer des sommes importantes et de connaître les consommations réelles des grands utilisateurs.

Suite à un long débat durant les années 1990 et le début des années 2000, la décision a été prise de privilégier la gestion publique des services d'eau montréalais. Ceci laisse encore une large place à des décisions importantes quant à la gouvernance et aux techniques à être développées pour optimiser les investissements et la performance de l'approvisionnement en eau. L'inaction apparente sur le plan de la structure organisationnelle, par rapport aux aspects techniques et financiers, est en grande partie liée à la confusion administrative engendrée par les fusions et les défusions municipales, qui ont multiplié plutôt que simplifié les structures décisionnelles. 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 structure organisationnelle devra elle aussi être ajustée.

Dès 1991, il a été proposé à la ville de Montréal de revenir à une structure plus autonome pour la gestion de ses services d'eau. Cette idée est ressortie à de nombreuses reprises depuis, notamment lors des travaux du comité de transition en 2001 et dans l'étude organisationnelle du Groupe conseil CFC en 2003. Une structure autonome peut prendre des formes variées : service municipal distinct, entreprise municipale ou inter-municipal, association sans but lucratif, etc. (Bakker et Cameron, 2002) Une telle structure aurait l'avantage de réunir toutes les activités, les revenus et les dépenses

associés à la gestion de l'eau en vue d'une gestion intégrée sur le territoire de l'île de Montréal. L'autonomie des services d'eau est la norme en Europe, non seulement en France mais également dans la plupart des pays européens et scandinaves, où les services sont gérés par une entité publique indépendante sous le contrôle étroit des élus. (Dexia et Fédération nationale des sociétés d'économie mixtes locales françaises, 1999)

Afin d'améliorer sa performance, le service de l'eau montréalais pourrait également se doter d'un service technique qui lui apporterait une relative autonomie dans le domaine de la conception et de l'ingénierie. Ceci lui permettrait de se tenir à jour des dernières innovations technologiques et de les intégrer progressivement, au fur et à mesure de l'exécution des travaux de réhabilitation de ses infrastructures. Dans la situation actuelle, la faible concurrence dans le secteur de l'ingénierie et les modalités d'honoraires ne favorisent ni la réalisation des mandats au moindre coût, ni le développement de solutions novatrices. De plus, la dépendance de la ville à l'égard des consultants externes hausse les coûts et nourrit le cercle vicieux de la perte d'expertise interne. Afin de mettre en place des projets performants à long terme, qui tiennent compte de l'ensemble des coûts du cycle de vie, la ville ne peut se permettre d'être un simple opérateur. Elle doit aussi jouer un rôle actif dans la conception et dans la planification des projets.

* * *

L'observation des pratiques au sein de différentes organisations est utile pour identifier des méthodes et des outils pouvant permettre d'améliorer la flexibilité et la performance de la gestion publique. La gestion des services d'eau d'une grande métropole comme Montréal, par leur taille, leur complexité, leur caractère industriel et leur obligation de qualité, s'apparente à la gestion d'une grande entreprise dont les activités doivent être étroitement coordonnées pour assurer une meilleure performance.

Malgré les contextes très différents dans lesquels travaillent les gestionnaires de services d'eau montréalais et marseillais, le métier de base est assez semblable. Ainsi, les pratiques que nous avons observées à Marseille visent l'optimisation du rendement du réseau par la réparation des fuites, le renouvellement des installations dans un objectif de gestion patrimoniale des infrastructures, et l'amélioration de l'efficacité de gestion afin de diminuer les coûts liés aux opérations. L'entreprise

mise sur l'expertise et la formation de ses propres employés et fait appel à des entreprises externes pour la réalisation de certains travaux spécifiques.

Rien ne devrait empêcher Montréal d'atteindre elle aussi ces objectifs, sachant que de nombreux outils existent pour le faire. Sans adopter le modèle de délégation de services publics, la Ville de Montréal pourrait s'inspirer de la gestion des services d'eau marseillais afin d'accroître l'autonomie et l'expertise de son service de l'eau et afin de clarifier les rôles et responsabilités de chacun, notamment en matière de conception, d'exploitation et de contrôle. La Direction de l'eau doit donc être en prise directe avec tous les services requis pour son bon fonctionnement, allant des services techniques et de recherche et développement aux équipes spécialisées de cols bleus qui devraient lui être dédiées. L'amélioration de l'expertise, dans un contexte organisationnel, passe par la synergie constante qui se développe entre des services qui collaborent étroitement. On peut aussi souhaiter que le cadre législatif applicable à la gestion de l'eau à Montréal soit conçu de manière à donner aux gestionnaires les outils dont ils ont besoin pour prendre les décisions les plus raisonnables à long terme.

À l'issue du débat sur la privatisation, le choix a été fait de maintenir une gestion publique des services de l'eau à Montréal. Il s'agit maintenant de donner à la Direction de l'eau les moyens financiers, humains et organisationnels nécessaires pour qu'elle remplisse cette importante mission de manière performante, dans l'intérêt des citoyens.

Conclusion

Parmi les multiples défis entourant la gestion des ressources en eau, nous avons choisi de nous pencher sur la gestion des services de production et de distribution d'eau potable en milieu urbain dans les pays occidentaux. Nous avons abordé la question sous l'angle de la gestion, et plus spécifiquement la gestion d'un service public, tout en faisant appel aux disciplines de la politique et de l'économie.

Ce travail nous a permis de mettre en parallèle deux cas de gestion des services d'eau bien différents tant dans leurs contextes historique, institutionnel et législatifs que dans certains aspects culturels, politiques et géographiques. Les cas ont été construits selon leur logique propre, suivant une méthode inductive, et non selon un cadre préétabli. Cet effort de mise en contexte nous a permis de faire ressortir la complexité des relations entre acteurs, et montre clairement que la performance de la gestion des services d'eau doit être analysée dans son contexte propre, en tenant compte des particularités locales influençant l'évolution des institutions.

Malgré les contextes très différents dans lesquels travaillent les gestionnaires de services d'eau montréalais et marseillais, leur métier est dans les deux cas assez semblable, tant dans les opérations que dans les enjeux qui y sont liés : optimisation du rendement des réseaux par la réparation des fuites, gestion patrimoniale des infrastructures, amélioration de l'efficacité de gestion afin de diminuer les coûts liés aux opérations, nécessité de prévoir des ressources financières assurant des investissements à long terme, importance du développement de l'expertise, etc.

Notre recherche étant de type exploratoire, nous n'avons pas cherché à vérifier des hypothèses précises. Nous avons cependant émis deux propositions qui ont guidé notre analyse :

- (1) Un mandat clair, notamment la précision des objectifs à atteindre, des moyens disponibles et du partage des responsabilités, peut permettre d'accroître la qualité des services et de stimuler l'innovation en matière d'outils de gestion.
- (2) Une structure de gestion autonome favorise le développement d'expertise et d'outils spécifiques adaptés aux besoins du secteur et facilite une prise de décision efficace.

Bien que cette recherche ne puisse mener à des généralisations, notre travail a permis d'identifier certains éléments pouvant contribuer à l'adoption de meilleures pratiques, et qui confirment ces

propositions. Un mandat clair inclut des responsabilités et des objectifs précis, ainsi que des moyens spécifiques. Il s'agit d'un élément essentiel à une prise de décision efficace et à une gestion orientée vers le long terme. L'étude des cas et la revue de littérature nous montrent que cette définition claire des mandats relève avant tout de l'encadrement public. Au niveau local, ceci peut prendre la forme d'un contrat spécifique au contexte. Il est également ressorti de notre analyse que le cadre législatif joue un rôle très important dans la définition des responsabilités et des objectifs.

Les deux études de cas montrent également qu'une structure de gestion autonome favorise le développement d'expertise et d'outils spécifiques adaptés aux besoins locaux. L'autonomie facilite une prise de décision efficace et une transparence dans l'utilisation des ressources. À Marseille, ceci se traduit par une expertise interne reconnue à la SEM, et par le souci de préserver l'autonomie décisionnelle par rapport aux sociétés mères. À Montréal, nous avons vu que l'abolition des équipes spécialisées de col bleu et la concurrence avec les autres services municipaux ont mené à une dégradation progressive des services de l'eau, ainsi qu'à une dépendance à l'égard des entreprises externes pour la conception, la gestion de projet et l'exécution des travaux.

Faute de temps et de moyens, notre recherche comporte évidemment de nombreuses limites. Pour les recherches ultérieures, d'autres aspects de la gestion de l'eau pourraient être intégrés à l'analyse. Nous avons peu parlé des préoccupations de la population, et notamment de sa perception de la valeur de l'eau et du prix ou de la qualité des services. Nous aurions ainsi pu parler davantage de l'abondance relative des ressources en eau et des aspects culturels liés à la manière dont nous gérons et consommons les ressources naturelles. L'analyse aurait également pu être enrichie par des entrevues auprès des groupes d'intérêts, des citoyens et des syndicats, notamment. Avec les préoccupations environnementales croissantes, la gestion des eaux usées est un aspect de plus en plus important de la gestion des services l'eau, que nous n'avons malheureusement pas eu le temps d'inclure dans le cadre de ce travail. Une analyse plus complète pourrait cependant tenir compte de l'ensemble du « cycle urbain de l'eau. »

Bien que cela soit un défi constant, nous avons fait un effort de recul par rapport au débat idéologique opposant la gestion publique et la gestion privée. Ceci nous a permis de présenter une diversité de points de vue et de mieux faire ressortir les rôles respectifs des différents acteurs dans la

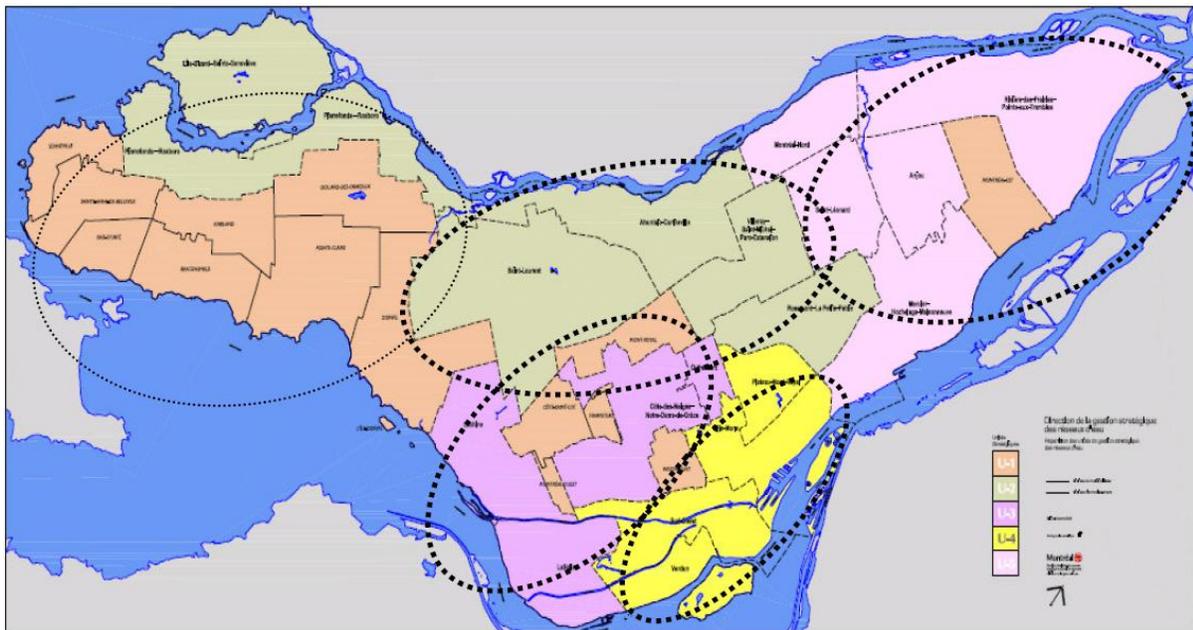
gestion des services d'eau. Nous pouvons cependant constater que le débat public-privé a eu jusqu'à maintenant une importance majeure dans la littérature sur le sujet, tant en Europe qu'en Amérique.

Bien qu'il soit souvent marqué par des considérations idéologiques, ce débat est bel et bien présent non seulement d'un point de vue théorique mais également dans les pratiques. Nous avons en effet constaté qu'il influence considérablement les relations entre acteurs, la prise de décision et l'évolution institutionnelle et législative, tant en France qu'au Québec. Il constitue donc un aspect incontournable de la dynamique entre acteurs. Il serait intéressant que des recherches futures examinent davantage la performance de la gestion publique des services d'eau, suivant la variété des modèles organisationnels présents au sein même du secteur public.

Annexes au cas de Montréal

Unités de gestion stratégiques des réseaux de distribution

Figure 22 – Unités de gestion stratégiques



Source : (Ville de Montréal, 2006c: 31)

Ligne du temps : histoire de la gestion des services d'eau montréalais

- 1642 - Fondation de Ville-Marie
- 1642-1800 - La population s'approvisionne dans les cours d'eau, aux fontaines publiques ou dans des puits privés.
- 1801 - Fondation de la Compagnie des propriétaires des Eaux de Montréal.
- 1842 - Premières élections municipales à Montréal en décembre
- 1843-1845 - Municipalisation de la Compagnie des propriétaires des Eaux de Montréal.
- 1850 - Construction du nouvel aqueduc.
- Apparition de la première taxe d'eau, proportionnelle à la taxe foncière.
- 1852 - Un gros incendie a lieu à Montréal.
- 1856 - Le canal de l'aqueduc, la station de pompage Atwater et le réservoir McTavish entrent en opération
- Années 1860 - Tous les Montréalais ont enfin l'eau courante.
- 1891 - Fondation de la Montreal Water & Power Company
- 1901 - La taxe d'eau devient progressive.
- 1910 - Construction de la prise d'eau à 366 m des rives dans le Saint-Laurent.
- 1918 - Inauguration de l'usine Atwater.
- 1927 - Acquisition par la ville de la Montreal Water & Power Company, incluant notamment le réservoir Vincent d'Indy.
- 1951 - Construction d'une nouvelle prise d'eau à 610 m des rives dans le Saint-Laurent.
- 1954 - Élection de Jean Drapeau comme maire
- 1957 - Élection de Sarto Fournier comme maire
- 1969 - Élection de Jean Drapeau comme maire
- 1970 - Création de la Communauté urbaine de Montréal, qui devient responsable de la gestion des eaux usées.
- 1975 - Construction de l'usine de filtration Charles J. Des Bailleurs.
- 1978 - Entrée en fonction de l'usine de filtration Charles J. Des Bailleurs.
- 1979 - Réorganisation à la ville : la fin des métiers de l'eau.
- Fin 1980s - Inauguration de l'usine d'épuration de Montréal.
- 1986 - Élections municipales : Jean Doré devient maire le 9 novembre
- Rapport *L'exploitation des installations de traitement d'eau et d'assainissement par l'entreprise privée* par la Commission d'étude sur les municipalités et l'Association des industries spécialisées en exploitation d'équipements en eau (AISE).
- 1987 - Abolition de la taxe d'eau de 70 \$ imposée à tous les Montréalais.
- 1989 - En novembre, l'AQTE, propose la mise en place de compteurs d'eau ainsi que l'intervention du provincial pour obliger les municipalités à rendre des comptes.
- 1990 - Élections municipales : Jean Doré est réélu
- En mars, l'AQTE déplore le manque de leadership dans le dossier de la qualité de l'eau potable, du programme d'assainissement urbain, industriel et agricole.

- 1991
- Une *Étude d'organisation sur la gestion des eaux municipales* est déposée par la Division du développement de l'organisation en janvier, suite à une demande du Secrétaire général.
 - En mai 1991, le Centre International des Grands Projets, le Conseil national de recherches du Canada et la ville de Montréal organisent le colloque « *La réhabilitation des infrastructures urbaines : un partenariat technologique* ».
 - Le 3^e Sommet des grandes villes du monde se tient du 14 au 17 octobre sous le thème *Le développement viable au cœur de la gestion urbaine*.
 - Un comité interservices (Service des travaux publics, Service de la planification et de la concertation) dépose son premier rapport *La gestion de l'eau à Montréal : quelques options de changement* le 13 novembre.
- 1992
- Le ministre de l'Environnement Pierre Paradis déclare dans un congrès de l'AQTE en avril que le gouvernement souhaite « *réglementer l'eau potable pour que les usines de filtration rencontrent les normes de Santé et Bien-être Canada de 1989.*» Les normes, alors en vigueur depuis 1984, sont basées sur des normes fédérales de 1978.
 - Le 20 juillet, le groupe de travail sur la gestion de l'eau dépose son second rapport *La gestion de l'eau à Montréal: une option de changement*, qui fait l'objet d'un mémoire décisionnel au comité exécutif.
 - Inauguration de la Chaire industrielle en eau potable de l'École polytechnique de Montréal, qui regroupe des représentants de la ville de Montréal, la ville de Laval, le groupe John Meunier, la compagnie Générale des eaux, et la firme de génie-conseil Vallée Lefebvre et associés.
 - En novembre, la présidente de l'AQTE, Marie Meunier, réclame une restauration complète de l'actuel règlement sur l'eau potable, au nom des industriels et professionnels du secteur.
 - Les résultats de l'étude réalisée par le Consortium Innovitech-SNC-Pluram sont déposés en novembre 1992. Cette étude recommande la création d'un centre d'expertise et de recherche consacré spécifiquement à la réhabilitation des infrastructures urbaines.
- 1993
- Le Comité exécutif demande en mars des précisions sur les recommandations du second rapport du groupe de travail sur la gestion de l'eau, déposé le 20 juillet 1992.
 - En réponse au mandat de précisions, le groupe de travail sur la gestion de l'eau dépose un document intitulé *La gestion de l'eau à Montréal : un modèle de société mixte*, qui est présenté au comité exécutif le 1^{er} septembre.
 - À sa séance du 22 décembre, le Comité exécutif mandate le Service des travaux publics, en collaboration avec le Service des finances et le Secrétariat général, de préparer les termes de références des études nécessaires à un appel d'offres en vue d'identifier un éventuel partenaire. Le devis d'étude et une estimation des coûts doivent être présentés au Comité exécutif en mars 1994.
- 1994
- Élections municipales : Pierre Bourque est élu maire
 - Le 4 mars 1994, le Secrétaire général approuve la recommandation du Service des travaux publics de s'adjoindre les services de la firme KPMG Poissant, Thibault, Peat Marwaick Thorne pour la réalisation des termes de référence selon les aspects identifiés précédemment avec les recommandations du Comité exécutif du 22 décembre 1993.
 - Le 31 mars 1994, le Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaine (CERIU) voit le jour.
 - En avril, Montréal est choisie pour accueillir le siège de la Commission nord-américaine sur la coopération en matière d'environnement
 - En mai, le Service des travaux publics demande l'autorisation de procéder à la préparation des dossiers pour les études organisationnelles, économiques et financières selon les termes de référence de l'étude de KPMG. En date du 22 mai 1996, le mémoire du directeur du service des travaux publics n'avait toujours pas fait l'objet d'une décision du Comité exécutif de la ville, et l'étude n'avait pas été réalisée.
 - Étude du Service des travaux publics *Horizon 2003, Plan d'investissement, Infrastructures urbaines*.
- 1995
- Voyage de Roger Galipeau, directeur des finances de la ville, à New York.
 - Voyage du maire Bourque en France, où il rencontre Michel-François Poncet, de la Lyonnaise des eaux.
 - Programme d'inspection et de réparation des conduites principales
 - Programme d'inspection des conduites secondaires
 - L'équipe de la Gestion de l'eau du Service du génie procède en août-septembre à une réévaluation complète des investissements requis pour les dix prochaines années
 - En novembre, quatre divisions du Service du génie sont transférées aux Services des travaux publics.
 - Les promoteurs du Conseil mondial de l'eau en formation se réunissent à Montréal en avril. Montréal serait la seule ville ayant offert d'accueillir le siège de l'organisation.
 - Le Conseil des relations internationales de Montréal (CORIM), présidé par Yves Guérard et Luc Martin, et le Secrétariat international de l'eau de Montréal, présidé par Raymond Jost organisent l'atelier *Les grandes villes et l'eau*

- la Biosphère le 27 novembre. Une centaine d'experts québécois du génie de l'environnement sont présents. La rencontre sera suivie d'un grand colloque du 15 au 17 avril.
- En novembre, Michèle Bertrand, directrice de projets de la Société du Centre des conférences de Montréal, annonce que Montréal serait appelée à devenir le siège du futur Conseil mondial de l'eau dès septembre. La prochaine rencontre des promoteurs du Conseil aura lieu en mars prochain à Washington.
- 1996
- Création du comité interservices sur le partenariat en janvier.
 - Roger Galipeau revient de France en février.
 - Le Syndicat des professionnels municipaux de Montréal et l'Association des cadres de la ville de Laval craignent les PPP.
 - Le secrétaire du comité exécutif de Vision Montréal, Jean Roy, démissionne en février.
 - Les travaux de la commission parlementaire sur le projet de loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal, déposé par l'ancien ministre des Affaires municipales, Guy Chevrette, débutent le 17 février.
 - Des chercheurs de l'INRS-Urbanisation remettent un mémoire à la commission parlementaire sur l'avant-projet de loi sur les sociétés d'économie mixte.
 - SNC-Lavalin s'associe à Bouygues à travers Aquatech en février.
 - La Générale des eaux s'associe à Power Corporation et propose une société d'économie mixte à Montréal en février.
 - Le vice-président directeur général de la Lyonnaise des Eaux, Guy de Panafieu, explique au journal *Les Affaires* en mai qu'il n'est pas inspiré par le cadre juridique d'une SEM proposée par le gouvernement québécois aux municipalités.
 - Le Service du génie soumet son rapport *Gestion des eaux à Montréal: État de la situation et options de partenariat* le 22 mai.
 - Une Journée de réflexion à la Biosphère est organisée le 27 mai par le Conseil des relations internationales de Montréal et le Secrétariat international de l'eau, sous le thème *La gestion intégrée de l'eau dans le contexte urbain : perspective pour l'an 2000*. Jean-Pierre Bué, directeur de l'eau de la Communauté urbaine de Lyon, est présent, ainsi que le conseiller principal de la Banque mondiale, Jan G. Janssen.
 - Consultation sur le Projet de loi sur les sociétés d'économie mixte
 - Le ministre des Affaires municipales Rémy Trudel indique qu'il n'est pas enclin à favoriser la privatisation de la gestion de l'eau.
 - Le projet de loi est présenté le 13 novembre.
 - En décembre, Montréal publie son *Livre Vert* sur la gestion de l'eau à Montréal.
 - Montréal annonce la création d'un fonds de l'eau.
 - En décembre, SNC-Lavalin vend à SAUR les parts qu'elle détenait dans Aquatech.
 - On attend les conclusions d'un rapport commandé à INRS, au CERIU et au CNRC sur l'état des réseaux.
- 1997
- Le RCM dénonce le *Livre Vert*.
 - Le RCM, la CDME, et le Syndicat des cols blancs de la ville, présidé par Georges Bazinet, forment la Coalition pour un débat public sur l'eau. Cette Coalition est formée le 24 janvier à l'UQAM. À cette occasion, Michel Gagné, directeur des usines de filtration de Montréal, présente une allocution.
 - Pierre Bourque décide d'expulser Sammy Forcillo et Pierre Goyer du comité exécutif en janvier.
 - Le 12 février, le maire Pierre Bourque fait appel du jugement de la Cour supérieure l'obligeant à garder contre son gré les conseillers Sammy Forcillo et Pierre Goyer au sein du comité exécutif de la ville.
 - Le maire se rend à Québec pour rencontrer Rémy Trudel, le ministre des Affaires municipales et Guy Chevrette, ministre des Ressources naturelles.
 - Bourque adopte un moratoire sur tous ses projets de partenariat.
 - En prévision du *Symposium sur la gestion de l'eau au Québec*, *Le Devoir* publie un cahier spécial en décembre.
 - Une étude sur les coûts de l'eau est commandée au CERIU.
 - Création du Conseil mondial de l'eau
 - Le 9 mai, trois décisions autorisent des dépenses totalisant une contribution de 70 000 \$ de la ville au Cirano la pour rédaction d'un livre sur l'impartition, l'analyse des tendances vers l'impartition dans le domaine municipal au Canada, et la préparation d'un questionnaire et d'une enquête sur l'impartition municipale.
 - Le 16 juillet 1997, le comité exécutif autorise une dépense de 28 488 \$ pour le paiement de la cotisation annuelle au Cirano, ce qui l'obligeait à déroger à sa politique de restriction budgétaire.
 - Le Symposium sur l'eau débute le 10 décembre.
 - Le 12 décembre 1997, une décision autorise une contribution de 30 000 \$ au Cirano pour la préparation d'une

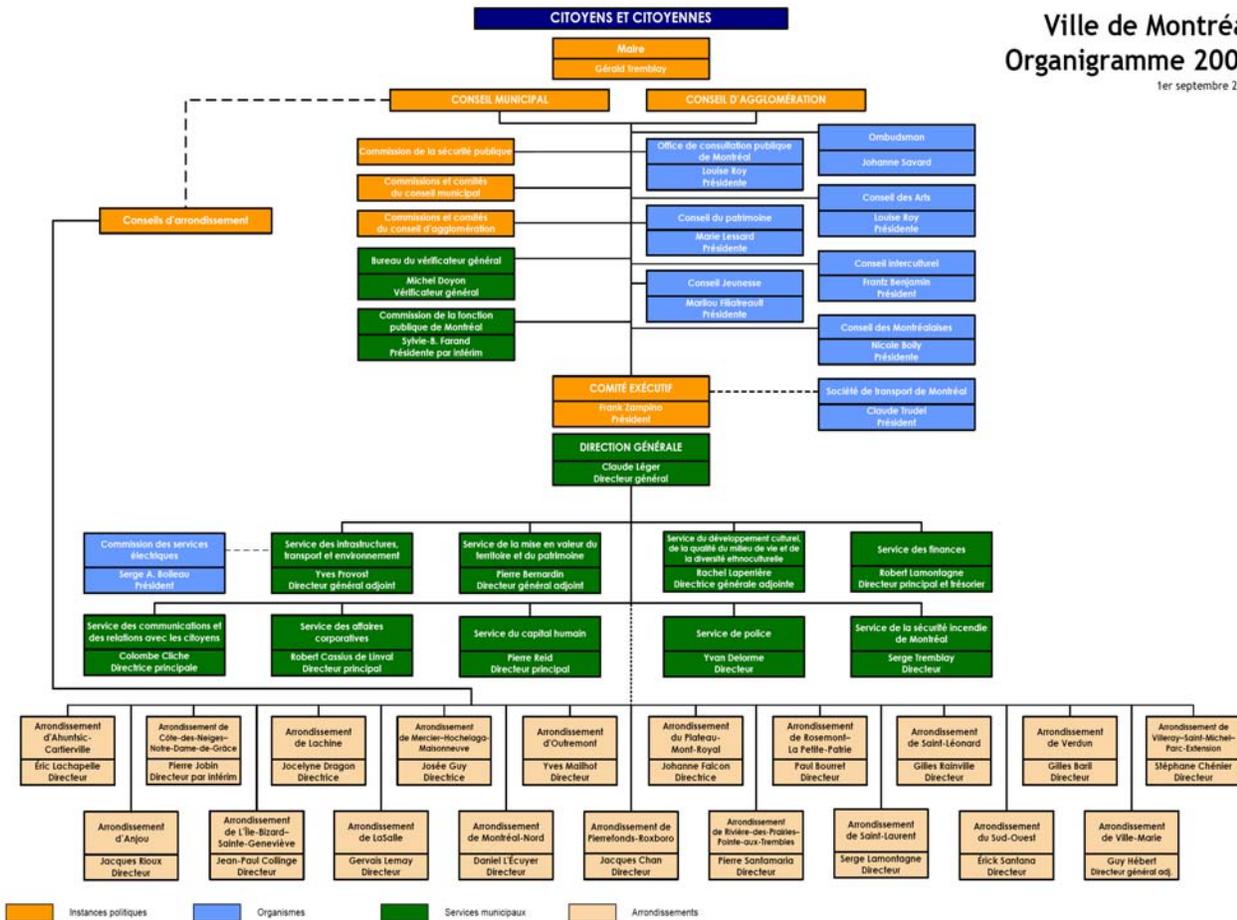
- étude sur l'impartition en Grande-Bretagne.
- Du 10 au 12 décembre, le Symposium sur la gestion de l'eau au Québec, organisé par l'INRS-Eau, se déroule au Palais des congrès de Montréal. À cette occasion, le premier ministre annonce l'éventuelle consultation publique sur la gestion de l'eau (BAPE).
- 1998
- Élections municipales : Pierre Bourque est réélu.
 - Jean Doré et Équipe Montréal font marche arrière sur la privatisation.
 - Le ministre de l'Environnement Paul Bégin lance une vaste consultation sur la gestion de l'eau : le BAPE aura 12 mois à compter de décembre pour tenir ses audiences et produire un rapport.
- 1999
- Le 17 juin, une séance publique de travail de la commission sur la gestion de l'eau du BAPE est consacrée à la place des entreprises privées dans le domaine public de l'eau.
 - En octobre, les audiences de la Commission sur la gestion de l'eau se déroulent toujours. Le rapport de la Commission doit être déposé au printemps 2000.
- 2000
- En avril, le CIRANO publie une étude sur la gestion de l'eau.
 - Le 3 mai, le commissaire Beauchamp dépose le rapport de la Commission sur la gestion de l'eau du BAPE.
 - De la mi-mai à la fin mai sévit la tragédie de Walkerton, qui fait 7 morts et 2 300 malades en Ontario.
- 2001
- Élections municipales : élection de Gérald Tremblay comme maire le 4 novembre
 - Révision du Règlement sur l'eau potable, qui datait de 1984, par le ministère de l'Environnement.
 - La tragédie de North Battleford en Saskatchewan fait 3 morts et 26 malades.
 - Création de la nouvelle Ville.
 - Le Comité de transition propose une tarification et la création d'une société de gestion de l'eau, ce qui est rejeté par le nouveau maire Tremblay.
- 2002
- Élections municipales
 - Organisée par SNC-Lavalin Capital et le Centre financier international de Montréal, la conférence financière internationale de Montréal *Des capitaux pour le secteur de l'eau : un défi mondial* réunit notamment Michel Camdessus et M.H. Simmons.
 - Adoption de la *Politique nationale de l'eau* par le gouvernement du Québec
 - Le 29 mars, le Comité exécutif de Montréal annonce le lancement de deux importantes études qui permettront à la nouvelle Ville de Montréal de colliger et de mettre toutes les données utiles à l'élaboration d'une politique de la gestion publique de l'eau. Les consultants SNC-Lavalin/Dessau-Soprin sont mandatés pour évaluer les usines et les réseaux.
 - Sommet de Montréal
- 2003
- Résultats de deux études, financière et technique (Pricewaterhouse Coopers et SNC-Lavalin/Dessau-Soprin), sur la gestion de l'eau à Montréal
 - Le directeur de l'Institut économique de Montréal se prononce en faveur de la tarification et de la privatisation de l'eau potable.
 - Élection du Parti libéral de Jean Charest à Québec en avril.
 - Le rapport final de CFC sur l'organisation de la gestion publique de l'eau à Montréal est publié le 10 novembre.
 - Le comité exécutif entérine la démarche de création du Fonds de l'eau.
- 2004
- Création du Fonds de l'eau.
 - La ville de Montréal adopte un plan de gestion publique de l'eau.
 - Réorganisation du Service des infrastructures, transport et environnement (SITE)
 - Référendums sur les défusions le 20 juin
 - Partage des responsabilités entre les villes défusionnées et le conseil d'agglomération.
 - Les audiences de la Commission des finances publiques sur le projet de loi 61 visant à créer l'Agence des partenariats public-privé du Québec débutent en octobre.
 - Le projet de loi 61 crée l'Agence des partenariats public-privé et le projet de loi 62 précise l'étendue des compétences municipales.
- 2005
- Élections municipales : Gérald Tremblay est réélu le 6 novembre
 - Réorganisation du SITE.
 - Le 5 décembre, les maires des villes défusionnistes de Montréal demandent au premier ministre d'intervenir en

- faveur de la tarification de l'eau selon la consommation, ce qui est accordé.
- Westmount et Côte-St-Luc confient leur réseau au privé.
 - L'Assemblée nationale discute du projet de loi 134 modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal.
 - En mai, Léger-Marketing réalise un sondage d'opinion à l'égard des services publics et des PPP.
 - Article de Frédéric Lasserre sur la tarification de l'eau dans *Le Devoir* en juillet.
- 2006
- Depuis la reconstitution des villes au 1^{er} janvier 2006, l'organisation municipale montréalaise est profondément modifiée. L'agglomération de Montréal est mise en place.
 - La Commission permanente d'agglomération sur l'environnement, le transport et les infrastructures tient une assemblée publique le 4 octobre 2006 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.
 - Des investissements majeurs sont prévus pour 2006 et 2007.
 - La ville prévoit installer 28 000 compteurs dans les industries, commerces et institutions d'ici la fin de 2009.
- 2007
- Le 7 mars, la ville lance un plan d'action pour éliminer les tuyaux d'eau en plomb d'ici 2026.

Organigramme de la ville de Montréal au 1er septembre 2007

Figure 23 – Organigramme de la ville de Montréal

Ville de Montréal
Organigramme 2007
1er septembre 2007



Source : (Ville de Montréal, 2006b: 25)

Budget prévisionnel de la gestion de l'eau pour 2006

Tableau 15 – Budget prévisionnel de la gestion de l'eau pour 2006

État prévisionnel des revenus et des dépenses liés à la gestion de l'eau pour l'exercice 2006

(en milliers de dollars)

	Budget du conseil municipal 2006	Budget du conseil d'agglomération 2006	Budget global 2006
REVENUS			
Taxe spéciale relative à l'amélioration de la gestion de l'eau	57 073,7	0,0	57 073,7
Arrondissements	980,7	0,0	980,7
Service des infrastructures, transport et environnement	1 584,5	3 993,9	5 578,4
Transferts conditionnels	0,0	11 300,0	11 300,0
Tarification à la consommation - eau potable - villes reconstituées	0,0	3 183,8	3 183,8
Montant en provenance des taxes foncières, locatives et autres revenus	47 783,1	135 122,8	182 905,9
Total des revenus	107 422,0	153 600,5	261 022,5
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET COÛT DE LA DETTE			
Dépenses de fonctionnement			
Arrondissements	41 857,5	0,0	41 857,5
Service des infrastructures, transport et environnement	14 755,5	124 486,5	139 242,0
Sous total dépenses de fonctionnement :	56 613,0	124 486,5	181 099,5
Coût de la dette ⁽¹⁾	50 809,0	37 814,0	88 623,0
Transfert aux activités d'investissements			
Investissements payés au comptant	0,0	0,0	-
Total des dépenses	107 422,0	162 300,5	269 722,5
Surplus des activités financières reliées à l'eau avant affectations	-	(8 700,0)	(8 700,0)
Affectations			
Utilisation de la réserve financière de l'eau	0,0	8 700,0	8 700,0
Surplus net de l'exercice 2006	-	-	-

(1) Le coût de la dette est calculé notamment en incluant les subventions relatives aux immobilisations, les frais de financement et le remboursement de la dette à long terme.

Investissements prévus et sources de financement pour l'exercice 2006

Investissements prévus			
Réseau d'aqueduc et d'égout	26 170,0	22 332,0	48 502,0
Purification et traitement de l'eau potable	0,0	24 509,0	24 509,0
Usines et bassins d'épuration	0,0	2 000,0	2 000,0
Autres catégories d'actifs	0,0	3 000,0	3 000,0
Total des investissements	26 170,0	51 841,0	78 011,0
Sources de financement			
Transferts conditionnels (subventions gouvernementales au comptant)	(14 356,0)	(11 912,0)	(26 268,0)
Emprunts subventionnés	(2 096,0)	(5 239,0)	(7 335,0)
Utilisation de la réserve financière de l'eau	0,0	(6 309,0)	(6 309,0)
Dépenses payées au comptant	0,0	0,0	-
Emprunt à la charge des contribuables	9 718,0	28 381,0	38 099,0

Source : (Ville de Montréal, 2006a: 92)

Budget prévisionnel de la gestion de l'eau pour 2007

Tableau 16 – Budget prévisionnel de la gestion de l'eau pour 2007

État prévisionnel des revenus et des dépenses reliés à la gestion de l'eau pour l'exercice 2007

(en milliers de dollars)

	Budget du conseil municipal	Budget du conseil d'agglomération	Budget global
REVENUS			
Contribution destinée à l'amélioration du service de l'eau	45 000,0	40 000,0	85 000,0
Arrondissements	346,8	0,0	346,8
Service des infrastructures, transport et environnement	1 614,5	1 493,9	3 108,4
Tarifification à la consommation - eau potable - villes reconstituées	-	3 693,7	3 693,7
Montant en provenance des taxes foncières, locatives et autres revenus	61 169,9	145 314,5	206 484,4
Total des revenus	108 131,2	190 502,1	298 633,3
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET COÛT DE LA DETTE			
Dépenses de fonctionnement			
Arrondissements	43 462,5	0,0	43 462,5
Service des infrastructures, transport et environnement	17 334,7	138 253,1	155 587,8
Total partiel des dépenses de fonctionnement	60 797,2	138 253,1	199 050,3
Coût de la dette¹	47 334,0	42 249,0	89 583,0
Transfert aux activités d'investissement			
Investissements payés au comptant	0,0	10 000,0	10 000,0
Total des dépenses	108 131,2	190 502,1	298 633,3
Surplus net de l'exercice 2007	-	-	-
Investissements prévus et sources de financement pour l'exercice 2007			
Investissements prévus			
Réseau d'aqueduc et d'égout	68 211,0	35 295,0	103 506,0
Purification et traitement de l'eau potable	0,0	17 834,0	17 834,0
Usines et bassins d'épuration	0,0	6 707,0	6 707,0
Autres catégories d'actifs	0,0	3 483,0	3 483,0
Total des investissements	68 211,0	63 319,0	131 530,0
Sources de financement			
Transferts conditionnels (subventions gouvernementales au comptant)	(65 606,0)	(1 223,0)	(66 829,0)
Emprunts subventionnés	(339,0)	(2 666,0)	(3 005,0)
Dépenses payées au comptant	0,0	(10 000,0)	(10 000,0)
Emprunt à la charge des contribuables	2 266,0	49 430,0	51 696,0

¹ Le coût de la dette est calculé notamment en incluant les subventions relatives aux immobilisations, les frais de financement et le remboursement de la dette à long terme.

(Ville de Montréal, 2006b: 85)

Revue de presse 1989-2007

Date de parution – Journal – Titre partiel ⁴⁰

- 1989-11-18 - LA - Le gaspillage d'eau d'aqueduc coûte 475M\$ par an aux Québécois
- 1990-03-15 - LP - Qualité de l'eau - Québec manque de leadership, dit l'AQTE
- 1991-10-17 - LP - Doré - Pour un véritable développement urbain viable
- 1992-04-11 – LP - Les normes sur la qualité de l'eau potable seront relevées
- 1992-11-20 - LD - Québec modernise son règlement sur l'eau potable
- 1993-09-25 - LP - Pour diminuer la consommation d'eau, Montréal étudie divers moyens, dont les compteurs
- 1993-09-30 - LD - Parc-eau-mètre
- 1993-12-18 - LD - Les contribuables se sentent floués
- 1994-04-07 - LP - Montréal songe à installer des compteurs d'eau
- 1994-05-21 - LP - Rosemère entreprend de réduire la consommation d'eau potable
- 1994-10-29 - LA - Élections à Montréal. Le contrôle des dépenses et les taxes sont au cœur des enjeux
- 1994-12-23 - LP - Anjou - augmentation de la taxe foncière et nouvelle taxe d'eau
- 1995-03-09 - LP - Laval s'apprête à demander l'autorisation de créer une société responsable de l'approvisionnement
- 1995-03-10 – LP - Le projet de Laval soulève les craintes des cols bleus
- 1995-11-09 – LP - Le Service du génie prend des plumes
- 1995-11-28 – LP - Montréal pourrait accueillir le siège du Conseil mondial de l'eau
- 1996-01-23 - LD - Privatisation de l'eau - Tout est sur la table
- 1996-02-02 - LP - Huit services sont à privatiser
- 1996-02-14 - LD - Une note de 3 sur 10 pour Bourque
- 1996-02-24 - LP - Privatisation en eau trouble
- 1996-02-25 - LP - Eau à vendre - un atout pour SNC et Bouygues
- 1996-02-25 - LP - La Générale des eaux propose une société mixte à Montréal
- 1996-02-25 - LP - Pierre Bourque et la Lyonnaise - de vieilles connaissances
- 1996-02-26 - LP - Il y aurait risque de corruption selon l'INRS
- 1996-03-06 - LP - Douche froide sur la privatisation de l'eau
- 1996-03-11 - LP - Bourque s'expliquera ce soir
- 1996-03-14 - LD - Privatisation. L'eau et les immeubles intéressent aussi SNC-Lavalin
- 1996-03-23 - LP - Deux collaborateurs de Roger Galipeau quittent le comité sur la privatisation
- 1996-03-26 - LP - Pour l'enrichissement de tous ou de quelques-uns
- 1996-03-30 - LD - L'avant-projet de loi sur les SEM
- 1996-05-11 - LA - Privatisation de l'eau - La Lyonnaise des Eaux attend des règles claires de gestion déléguée
- 1996-05-28 - LP - Cogestion plutôt que privatisation
- 1996-06-04 - LP - Eau un débat qui n'a pas eu lieu
- 1996-08-10 - LD - Modifications à la Charte
- 1996-10-04 - LD - Réduisons les salaires des 18%
- 1996-10-09 - LD - Gaz Métro convoite l'ensemble des réseaux d'aqueduc du Québec
- 1996-10-12 - LD - L'eau changée en dollars
- 1996-10-12 - LP - Gestion de l'eau

⁴⁰ LA : *Les Affaires* ; LP : *La Presse* ; LD : *Le Devoir*. Les références retenues proviennent du moteur de recherche Eureka, la recherche ayant été effectuée en avril 2007. Source : Articles recensés dans la banque de données Eureka en avril 2007. Nous n'avons pas recensé les articles du *Journal de Montréal* puisqu'ils ne sont pas répertoriés dans Eureka. Le seul mot clé utilisé est « gestion de l'eau, » il ne s'agit donc pas d'une revue de presse exhaustive. Les articles ne portant pas sur les services d'eau municipaux ont été éliminés.

- 1996-10-13 - LP - Gestion de l'eau potable à Montréal
 1996-10-18 - LD - SNC-Lavalin et Tecsubt veulent aussi gérer l'eau
 1996-10-22 - LD - Bourque étudie la possibilité de privatiser sans appel d'offres
 1996-10-23 - LD - Privatisation de l'eau
 1996-10-23 - LP - Les SEM ne pourront pas gérer l'eau
 1996-10-26 - LD - Bourque veut céder 47 activités
 1996-10-26 - LP - Bourque parle désormais de partenariat avec le privé plutôt que de privatisation
 1996-10-29 - LD - Privatisation de l'eau. Des sociétés bien informées
 1996-10-31 - LP - 40 000 emplois créés
 1996-11-01 - LP - Les SEM n'échapperont pas à la Loi d'accès à l'information
 1996-11-03 - LD - Vision Montréal - Une caisse reconnaissante
 1996-11-05 - LD - Pour une véritable politique de l'eau
 1996-11-06 - LP - Gaz Métropolitain peut élargir ses horizons
 1996-11-14 - LP - Privatisation de l'eau - Trudel refroidit les ardeurs
 1996-11-23 - LD - Allégations de manœuvres illégales contre le maire
 1996-11-25 - LD - La privatisation, un art plus qu'une science
 1996-12-03 - LD - La ville projette de créer un Fonds de gestion de l'eau
 1996-12-03 - LP - La ville crée un Fonds de l'eau
 1996-12-04 - LD - Privatisation de l'eau. L'administration Bourque placée sous haute surveillance
 1996-12-11 - LP - L'impartition de l'eau - Les enjeux
 1996-12-12 - LP - Privatisation de l'eau - Les options
 1996-12-13 - LP - Eau - Les coûts ne sont pas liés au mode de gestion public ou privé
 1996-12-13 - LP - Goyer nie avoir évoqué la démission de Bourque en présence de Jean-Roch Boivin
 1996-12-18 - LD - La ville a commandé des études sans appel d'offres
 1996-12-21 - LP - SNC-Lavalin se retire d'Aquatech
 1996-12-21 - LA - Alliances et PPP seront à l'ordre du jour en 1997
 1996-12-24 - LD - Montréal prône un retour à la taxe d'eau
 1996-12-24 - LP - La ville s'engage dans la voie de la tarification de l'eau potable
 1996-12-24 - LP - Le service d'eau de Montréal est dans un état satisfaisant
 1996-12-28 - LD - L'eau nous appartient
- 1997-01-06 - LP - Gestion de l'eau - Le RCM dénonce le livre vert
 1997-01-06 - LD - La facture d'eau des contribuables risque de gonfler
 1997-01-09 - LP - Eau - Montréal patauge
 1997-01-22 - LD - Privatisation de l'eau
 1997-01-23 - LP - Montréal met le holà aux projets de privatisation
 1997-01-23 - LD - Partenariat et privatisation. La ville gèle ses projets
 1997-01-24 - LP - La politique de gestion des eaux tiendra compte du rapport Nicolet
 1997-01-24 - LP - Montréal et les cols bleus signent aujourd'hui
 1997-01-24 - LD - Deux autres défections dans l'équipe Bourque
 1997-01-25 - LP - L'eau potable de Montréal bonne et pas chère
 1997-02-07 - LP - Aucune entente de partenariat dans des secteurs vitaux ne peut être conclue
 1997-02-07 - LP - Québec veut également gérer l'eau autrement
 1997-02-13 - LP - Injonction de Forcillo et Goyer - Bourque décide d'en appeler
 1997-02-14 - LP - Eau potable - Québec encadre Montréal
 1997-02-15 - LP - Les ménages montréalais consomment seulement le quart de l'eau
 1997-02-19 - LP - Montréal et Québec s'opposent sur la question des SEM
 1997-02-27 - LP - Montréal reporte sa consultation sur l'eau
 1997-02-27 - LD - Montréal cède sur la question de l'eau
 1997-02-28 - LP - Eau - quel est le vrai débat
 1997-02-28 - LD - La privatisation de l'eau. Tecsubt voit d'un bon œil que Québec s'en mêle
 1997-03-24 - LD - La privatisation de l'eau à Montréal. Le Québec, futur pays de la soif
 1997-04-04 - LP - Pour éviter de se retrouver le bec à l'eau
 1997-04-14 - LD - Non à la privatisation de l'eau
 1997-04-15 - LD - Privatisation de l'eau. Les opposants restent vigilants
 1997-04-15 - LP - Trudel exclut le partenariat dans la gestion de l'eau
 1997-04-17 - LD - Le congrès de la fin de semaine. Le PQ discutera de la nationalisation de toutes les eaux

- 1997-04-19 - LD - Le conseil national se réunit à Montréal
- 1997-04-22 - LP - La CSN part en guerre contre la privatisation des services municipaux
- 1997-05-13 - LD - La gestion du pétrole de l'an 2000
- 1997-05-30 - LD - Bouchard annonce un grand débat sur la gestion de l'eau
- 1997-06-28 - LD - Le privé veut se jeter à l'eau
- 1997-08-23 - LD - Le PQ propose de nationaliser le commerce de l'eau potable
- 1997-08-30 - LA - Mieux gérer l'eau, oui, étatiser son commerce, non
- 1997-09-03 - LD - Gestion de l'eau. Bourque souhaite exporter le savoir-faire municipal
- 1997-09-04 - LD - Moment historique au Congrès de l'AIRE. Le Conseil mondial de l'eau voit le jour
- 1997-11-05 - LD- Vers une guerre Québec-Ottawa sur l'eau potable
- 1997-11-18 - LD- Les péquistes demandent des comptes
- 1997-11-18 - LP - Gestion de l'eau - une situation irrationnelle
- 1997-11-26 - LD - Gel de taxes conditionnel en 1998. Bourque comble virtuellement le manque à gagner de 125 millions
- 1997-11-26 - LP - Gestion de l'eau - Mercier favorable au principe de l'utilisateur-payeur
- 1997-12-04 - LP - Montréal prévoit hausser de 25% le prix de l'eau vendue à la banlieue
- 1997-12-06 - LD - Vision de l'eau
- 1997-12-06 - LD - Faire le point sur la gestion de l'eau
- 1997-12-06 - LD - Gestion privée ou publique
- 1997-12-11 - LD - Symposium sur l'eau
- 1997-12-12 - LD - La question de l'eau dérouté les Québécois
- 1997-12-13 - LP - Services d'eau - investissements colossaux à prévoir
- 1997-12-13 - LP - Une grande consultation publique sur l'eau au printemps
- 1997-12-16 - LP - Ce n'est que de l'eau
- 1997-12-19 - LD - Oui, Jean Doré a changé
- 1997-12-23 - LD - La ville confie au privé l'examen de sa gestion de l'eau
- 1998-01-30 - LP - Malgré le moratoire la ville a versé 128 000 pour des études sur le partenariat en 1997
- 1998-05-07 - LD - Privatisation. Doré applique les freins
- 1998-10-16 - LD - · propos de la gestion de l'eau à Montréal
- 1998-10-31 - LP - La consultation sur la gestion de l'eau est lancée sans restriction
- 1999-01-28 - LD - L'eau, pour qui et pour quoi
- 1999-01-29 - LD - Consultation nationale sur l'eau
- 1999-03-03 - LP - Gestion de l'eau - des enjeux énormes et des intérêts divergents
- 1999-03-12 - LD - Que craint la Commission sur la gestion de l'eau
- 1999-03-12 - LP - Que craint la Commission sur la gestion de l'eau
- 1999-03-16 - LP - Deux débats publics sur l'eau s'amorcent simultanément à Montréal
- 1999-03-19 - LP - Débuts laborieux pour la Commission d'enquête sur l'eau
- 1999-05-12 - LD - Commission sur la gestion de l'eau
- 1999-05-14 - LD - Gestion de l'eau. Beauchamp élargit le débat
- 1999-06-16 - LP - L'eau du robinet est potable mais pas pure
- 1999-06-18 - LP - Le secteur privé ne réussit pas à justifier sa présence
- 1999-07-17 - LP - La gestion de l'eau au Québec - a-t-on vraiment débattu la question
- 1999-08-24 - LD - Suez Lyonnaise et Vivendi rivalisent de moyens
- 1999-09-02 - LD - Gaz Métropolitain prendra une participation de 50% dans Aqua Data
- 1999-09-27 - LP - Reprise des audiences sur la gestion de l'eau
- 1999-10-29 - LP - Un ministère de l'eau pour superviser l'action gouvernementale
- 1999-10-30 - LA - Des milliards pour entretenir la qualité des infrastructures municipales
- 1999-11-23 - LD - Audiences de la commission Beauchamp sur l'eau
- 1999-11-24 - LP - Commerces et industries devraient assumer la taxe d'eau
- 1999-11-24 - LP - Plaidoyer en faveur du droit à l'eau potable
- 1999-11-30 - LP - Eau Secours prône une véritable révolution verte
- 1999-12-08 - LP - La ville de Montréal dit non à la privatisation à la tarification et aux compteurs d'eau
- 1999-12-09 - LP - Les porteurs d'eau viennent clore le débat
- 2000-04-01 - LA - Les villes ne savent pas encore combien l'eau leur coté
- 2000-04-01 - LA - Graves problèmes avec l'eau potable

- 2000-04-27 - LP - Le BAPE doit recommander des investissements accrus dans les réseaux d'eau municipaux
- 2000-04-28 - LD - La gestion de l'eau potable laisse à désirer au Québec
- 2000-05-03 - LP - Le BAPE dépose son rapport sur la gestion de l'eau
- 2000-05-04 - LP - Le BAPE lance une véritable révolution de l'eau
- 2000-05-10 - LD - Consommation d'eau. Montréal est un véritable seau percé
- 2000-05-10 - LP - Montréal s'attaque au gaspillage de l'eau
- 2000-05-27 - LP - Le Québec n'est pas à l'abri
- 2000-07-25 - LD - Il faudrait 400 millions pour rehausser la qualité de l'eau potable au Québec
- 2000-08-23 - LP - Fouillis total dans la gestion de l'eau potable
- 2000-09-26 - LD - Démocratie municipale. Montréal a une côte à remonter
- 2000-10-25 - LD - Bégin embauche 40 employés pour s'occuper de l'eau
- 2000-12-03 - LD - Audiences de la commission Beauchamp sur l'eau
- 2001-01-05 - LD - Les leçons de Walkerton
- 2001-01-28 - LP - L'eau que l'on boit
- 2001-02-03 - LP - Le groupe Suez-Lyonnaise des eaux choisit Montréal
- 2001-05-26 - LA - Eau. Pour une gestion plus rigoureuse et imputable
- 2001-10-05 - LP - Le débat sur la tarification de l'eau reviendra aux nouveaux élus
- 2001-11-03 - LP - Pour étancher les fuites
- 2001-11-15 - LP - Eau potable - 180 villes pourront compter sur 660 millions
- 2001-11-15 - LP - Pas de taxe d'eau pour les Montréalais
- 2001-11-20 - LP - Tremblay dévoile son cabinet
- 2001-12-01 - LA - Il faut dépolitiser la gestion de l'eau à Montréal
- 2002-01-14 - LP - Les 12 travaux de Gérald
- 2002-01-19 - LP - La tragédie de Walkerton aurait pu être évitée
- 2002-03-30 - LD - 1,6 milliard pour retaper l'aqueduc
- 2002-03-30 - LP - Montréal veut retaper son réseau d'eau potable
- 2002-06-12 - LP - 14 millions de contrats échappent au conseil
- 2002-06-28 - LP - Tremblay a d'autres préoccupations que le PPP
- 2002-10-25 - LD - Pas question de privatiser l'eau
- 2002-11-26 - LP - Politique de l'eau - Les écolos auront leur mot à dire
- 2002-12-07 - LD - Les P3 ou les divers PPP
- 2003-02-06 - LD - Quatre milliards de plus que prévu pour retaper le réseau d'aqueduc
- 2003-02-06 - LP - La tuyauterie perce de partout
- 2003-02-15 - LA - La gestion de l'eau à Montréal est un fouillis
- 2003-03-15 - LA - Une goutte à saveur québécoise au Forum mondial de l'eau
- 2003-05-31 - LA - Le Québec doit lui aussi s'ouvrir aux PPP
- 2003-05-31 - LD - Excellente sur papier, la Politique nationale de l'eau doit encore faire ses preuves
- 2003-06-18 - LD - Une feuille de route pour les défusions
- 2003-07-05 - LD - La proposition de Mulcair ne repose sur aucune étude
- 2003-07-19 - LD - Les conteurs d'histoires d'eau
- 2003-09-15 - LP - Charest rappelle à l'ordre Monique Jérôme-Forget
- 2003-09-16 - LD - Une eau au-dessus de tout soupçon
- 2003-09-16 - LP - Réseau sous-financé
- 2003-09-24 - LD - Montréal tarifierait l'eau
- 2003-09-25 - LP - Montréal envisage d'étendre le principe d'utilisateur-payeur
- 2003-09-27 - LD - Des solutions aux problèmes de l'eau
- 2003-09-27 - LD - Fournier rouvre-t-il le robinet
- 2003-10-01 - LD - Tarification de l'eau. Un ballon politique
- 2003-10-10 - LD - Mulcair souhaite généraliser l'usage des compteurs d'eau
- 2003-10-14 - LD - Les villes reconstituées géreront seulement 30% de leur budget
- 2003-10-15 - LP - Les opposants aux compteurs d'eau reprennent du service
- 2003-10-25 - LA - Revoir la gestion de l'eau
- 2003-11-14 - LP - La planète a soif - qui va payer
- 2003-11-14 - LP - L'eau potable sera tarifée au Québec

- 2003-11-14 - LP - Trop chers les compteurs d'eau à Montréal
 2003-11-22 - LP - Le règlement sur la qualité de l'eau potable n'est pas bien suivi
 2003-11-25 - LP - Eau-Pas de compteurs mais une taxe spéciale
 2003-11-28 - LP - Réactions au budget de Montréal
 2003-12-01 - LP - Politique nationale de l'eau
- 2004-03-19 - LP - Eau-Le secteur privé attendra
 2004-03-22 - LD - Virage à 180 du Conseil mondial de l'eau
 2004-05-06 - LD - Moderniser l'infrastructure pour les services de qualité aux citoyens
 2004-05-08 - LD - Le réseau d'aqueducs de Montréal se compare avantageusement
 2004-05-29 - LA - Les entreprises sont en faveur des compteurs d'eau
 2004-06-02 - LP - Ces PPP dont on parle tant
 2004-06-06 - LP - Des tuyaux sur la défusion
 2004-08-05 - LD - Montréal s'attaque aux problèmes de l'eau potable
 2004-08-06 - LP - Gestion de l'eau
 2004-09-11 - LD - L'eau doit être à l'abri du privé
 2004-09-20 - LD - Des PPP dans le domaine de l'eau, pourquoi payer plus
 2004-09-24 - LD - Le conseil d'agglomération, un besoin
 2004-10-06 - LP - Montréal demande 1.1 milliard.pdf
 2004-10-16 - LA - Les ingénieurs québécois regardent les PPP du coin de l'oeil
 2004-11-19 - LD - Tremblay fait connaître ses bonnes nouvelles
 2004-11-22 - LP - Après deux ans, la Politique de l'eau stagne
 2004-11-29 - LP - Un budget responsable
 2004-12-02 - LP - Mulcair veut imposer une redevance sur l'eau
 2004-12-08 - LD - La gestion de l'eau restera publique
 2004-12-11 - LD - Charest défend la nomination de Cosgrove à la tête du BAPE
- 2005-05-28 - LD - Les défis qui attendent Montréal
 2005-07-07 - LD - Lasserre - Faut-il faire payer l'eau au Québec
 2005-08-30 - LP - Proposition du Comité de transition de Montréal
 2005-10-30 - LP - Eaux troubles
 2005-12-09 - LP - Grogne dans les villes défusionnées
 2005-12-16 - LP - L'eau au privé
 2005-12-19 - LD - La porte est ouverte pour les PPP et la tarification de l'eau
- 2006-01-09 - LD - Les PPP dans la gestion de l'eau concernent aussi Ottawa
 2006-03-15 - LP - Montréal a le feu pour échantillonner les maisons à risque
 2006-04-30 - LP - Du plomb - laissez couler
 2006-06-02 - LP - 126 millions pour le réseau d'égouts
 2006-06-07 - LP - Un centre de l'eau voit le jour
 2006-06-17 - LA - Anachroniques aqueducs
 2006-06-17 - LA - Éviter d'ouvrir sans cesse les routes
 2006-06-29 - LP - Des compteurs d'eau pour les entreprises de Montréal d'ici 2010
 2006-10-12 - LD - Gestion de l'eau potable. Le Canada accusé de négligence
 2006-10-12 - LP - Réseau d'eau et d'égouts de l'île de Montréal
 2006-11-20 - LP - Inondations de l'été 2005
 2006-12-04 - LD - L'eau de Montréal
 2006-12-04 - LP - Montréal continuera d'investir dans l'eau en 2007
- 2007-03-08 - LP - Montréal compte éliminer les tuyaux de plomb d'ici 20 ans

Annexes au cas de Marseille

Veolia

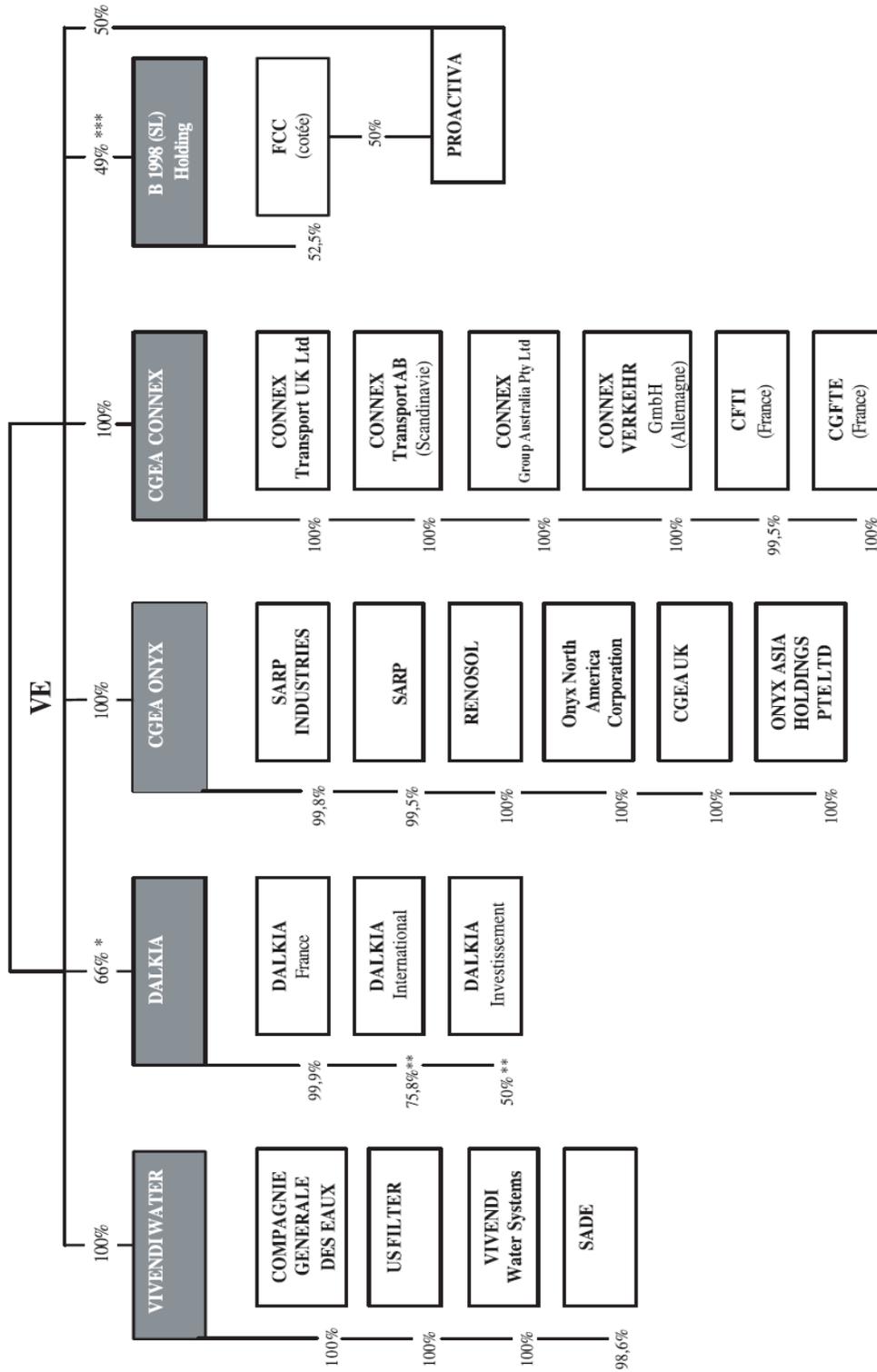
La Compagnie générale des eaux (CGE) est créée en France en 1853. Sa première filiale internationale, créée en 1879, alimente Venise en eau potable. (Veolia Eau, 2007)

Les années 1990 et début 2000 donnent place à de nombreuses fusions et restructurations dans le domaine, transformant l'entreprise en experte dans tous les secteurs liés à l'environnement. En 1995, la fusion de la Compagnie Générale de Chauffage et du Groupe Montenay constitue le pôle Énergie Services de la CGE. En 1996, la création du pôle de nettoyage industriel d'ONYX réunit les sociétés USP (gares et trains), Comatec (transports urbains) et Rénosol. (Veolia Environnement, 2007)

En 1998, la CGE devient Vivendi. Elle rétrocède son nom original à sa filiale spécialisée, afin de mieux refléter l'existence de deux pôles : communication et environnement. En 1999, Vivendi crée sa division Vivendi Environnement, qui regroupe l'ensemble des activités de services à l'environnement : Vivendi Water (Veolia Eau), Onyx (Veolia Propreté), Dalkia (Veolia Energie) et Connex (Veolia Transport). (Veolia Environnement, 2007)

Le 20 juillet 2000, les actions Vivendi Environnement sont admises aux négociations sur le Premier Marché d'Euronext Paris. Vivendi Environnement prend son indépendance en 2002, après le désengagement progressif de Vivendi Universal de son capital jusqu'au niveau de 20,4 %. Le groupe change de nom le 30 avril 2003 et devient Veolia Environnement. Le groupe a toujours quatre divisions : eau, propreté, services énergétiques et transport. (Veolia Environnement, 2007) Aujourd'hui, Veolia Eau, qui représente 35 % du chiffre d'affaires de Veolia Environnement, a des clients dans 59 pays.

Figure 24 – Veolia Environnement au 1^{er} mars 2003



* Les 34% restant sont détenus par Electricité de France ("EDF"), qui devrait accroître sa participation dans Dalkia jusqu'à 50% au fur et à mesure de la libéralisation du marché (cf. §4.1.5.4 infra)
 ** Le solde du capital de ces sociétés est détenu par EDF (cf. §4.1.5.4 infra).
 *** Les 51% restant sont détenus par le partenaire de VE dans la société holding B 1998 SL (cf. §3.6 et §4.7.1 infra)

Source : (Veolia Environnement, 2002: 11)

SUEZ

Le groupe SUEZ a associé, au fil du temps, les sociétés suivantes, entre autres :

- La Compagnie du Canal de Suez, créée en 1858 ;
- La Société Générale des Pays Bas, créée à Bruxelles en 1822, qui devient la Société générale de Belgique en 1830 ;
- La Société Lyonnaise des Eaux et de l'Éclairage, créée à Paris en 1880 ;
- La Compagnie Mutuelle de Tramways, créée à Bruxelles en 1895 ;
- La Société Industrielle des Transports Automobiles (SITA), créée à Paris en 1919 ;
- Degrémont, dont la Lyonnaise des Eaux devient actionnaire majoritaire en 1972.

Le schéma suivant illustre en partie l'histoire de la création du groupe.

Figure 25 - Schéma historique partiel de la création du Groupe SUEZ

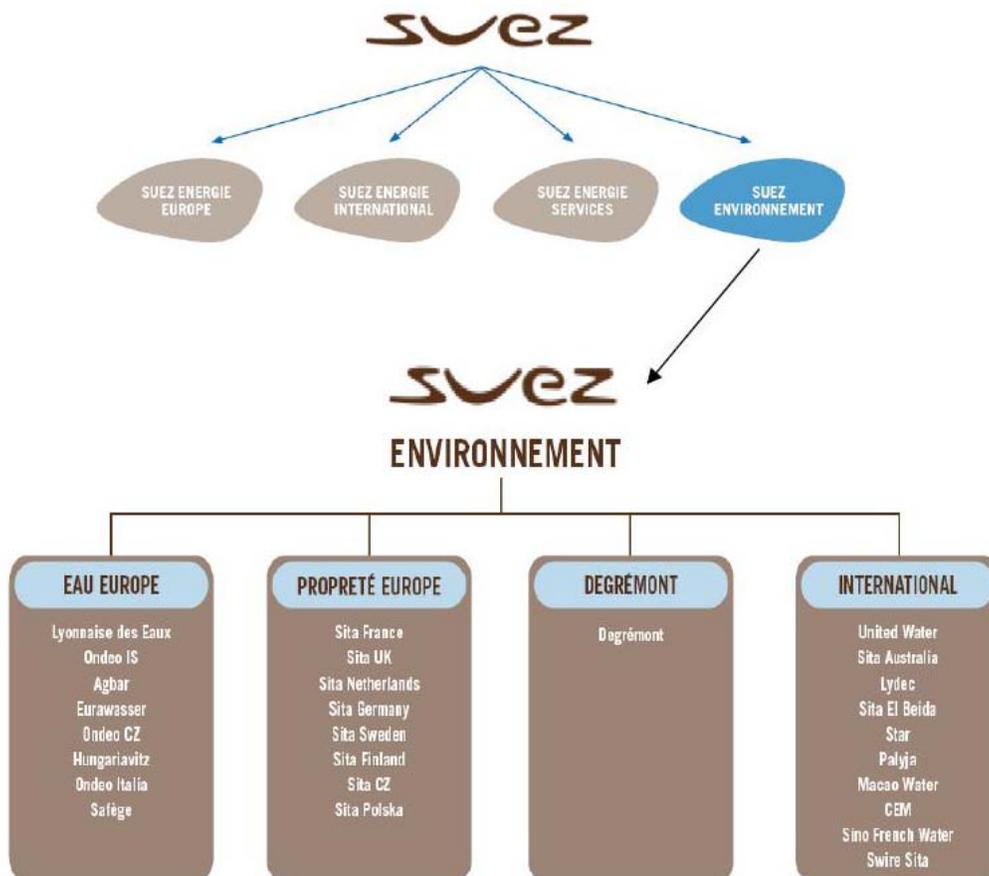


Adapté de : (Suez, 2007b)

Tout comme dans le cas Veolia, les années 1990 et le début des années 2000 sont une période de fusions et de réorganisations pour l'entreprise. En 1997, Suez et la Lyonnaise des Eaux fusionnent, créant Suez Lyonnaise des Eaux. En 2001, Suez Lyonnaise des Eaux devient SUEZ, qui lance la marque Ondeo pour ses activités dans l'eau. En 2002, Ondeo, SITA et Degrémont sont regroupées au sein de la branche SUEZ Environnement. (Suez, 2007b)

En 2005, le Groupe se structure en quatre branches : SUEZ énergie Europe, SUEZ énergie International, SUEZ énergie Services et SUEZ Environnement. Il augmente par ailleurs sa participation dans le capital d'Electrabel à 99 %. (Suez, 2007b)

Figure 26 - SUEZ Environnement au 31 décembre 2006



Adapté de : (Suez, 2007a: 60; 111)

SUEZ Environnement, avec des effectifs de plus de 57 000 collaborateurs, est aujourd'hui présent dans plus de 50 pays, et opérateur dans 26 pays. Cette branche représente 26 % des activités du Groupe SUEZ, avec un chiffre d'affaires de 11,4 milliards d'euros en 2006. (Suez Environnement, 2007) Dans le secteur de l'eau, qui représente 33 % de son chiffre d'affaires, SUEZ Environnement possède 19 filiales. Parmi ces filiales, on compte la Lyonnaise des Eaux, Ondeo Industrial Solutions et Degrémont. (Suez Environnement, 2007) Depuis 2006, SUEZ planifie sa fusion avec Gaz de France (GDF) et la mise en bourse de son pôle Environnement.

Ligne du temps : histoire de la gestion des services d'eau marseillais

(Groupe des eaux de Marseille, 2007b; Suez, 2007b)

- 1838 - Le maire de Marseille, Maximin Consolat, décide « quoi qu'il advienne et quoiqu'il en coûte » de construire un canal pour amener les eaux de la Durance jusqu'à Marseille. Il confie cette tâche gigantesque à l'ingénieur vaudois Franz Mayor de Montricher.
- 1849 - Après un parcours de 84 kilomètres, l'eau atteint le site du futur palais Longchamp.
- 1853 - Création de la Compagnie Générale des Eaux.
- 1858 - Création de la Compagnie Universelle du Canal Maritime de Suez.
- 1880 - Création de la Société Lyonnaise des Eaux et de l'Éclairage à Paris.
- 1890 - La municipalité Félix Baret entreprend la construction du premier grand émissaire pour collecter les eaux usées de la ville.
- 1937 - Mise en service du centre de production d'eau potable de Sainte-Marthe.
- 1938 - Incendie des Nouvelles Galeries, sur la Canebière, le 28 octobre (200 morts). La désorganisation des secours conduit à la mise sous tutelle de la municipalité et à la création du bataillon des marins-pompiers, de l'Assistance publique de Marseille puis de la Société des Eaux de Marseille.
- 1941 - Du fait des études qu'elle a réalisées depuis 1934, la gestion de l'eau est confiée à la Société d'Etudes des Eaux de Marseille (Seem).
- 1943 - Selon une convention de type "régie intéressée", la ville de Marseille, qui reste propriétaire des ouvrages, en confie l'exploitation à la Seem. Celle-ci devient la Société des Eaux de Marseille (Sem) officiellement le 1er mars 1943.
 - Raoul Dautry, qui a contribué à la création de la SnCF en 1938 et qui sera ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, à la Libération, en est nommé Président. La Sem gère, pour le compte de la ville, le canal de Marseille et l'ensemble du service de distribution d'eau.
- 1945 - La situation est préoccupante : réseaux vieillissants, qualité de l'eau médiocre, quartiers périphériques alimentés par de l'eau brute prélevée directement dans le canal de Marseille.
- 1946 - La France nationalise les secteurs du gaz et de l'électricité : la Société Lyonnaise des Eaux et de l'Éclairage devient Lyonnaise des Eaux.
- 1947 - Construction du centre de traitement d'eau de Saint-Barnabé. Création du premier Laboratoire de contrôle de l'eau. Georges Huvelin est nommé président de la Sem.
- 1950-1954 - Agrandissement et modernisation du centre de production d'eau potable de Sainte-Marthe. Les efforts en faveur de l'hygiène portent leurs fruits : seuls, huit cas de fièvre typhoïde d'origine hydrique sont rapportés à Marseille – contre 400 dix ans plus tôt.
- 1952 - L'installation de compteurs, en remplacement des jauges, devient obligatoire dans toute nouvelle construction.
- 1956 - Durant le mois de février, la température descend jusqu'à -20° , les canalisations sont gelées. Il n'y a plus d'eau, sauf à la fontaine rendue célèbre par Pagnol dans "Manon des sources", où les gens faisaient la queue pour puiser l'eau.
 - L'Égypte nationalise le Canal de Suez.
- 1960 - Le contrat de concession d'exploitation signé le 29 juin remplace le contrat de régie. La Sem devient responsable de la fourniture de l'eau potable aux Marseillais et garantit sa qualité et sa régularité. Léon Féline en est nommé président.
 - Le bassin du centre de Sainte-Marthe est surélevé pour contenir 450.000 m³ puis transformé en bassin décanteur.

- 1961 - La prise de la Durance est modifiée et le canal de Marseille réalimenté par l'usine hydroélectrique de Saint-Estève Janson.
- 1962 - Le département "Exploitations de Provence" est créé. De nombreuses collectivités délèguent leur service de l'eau à la Sem.
- 1964 - Une réserve d'eau indépendante est mise en chantier au Vallon Dol pour le cas où un accident viendrait à interrompre le débit de la Durance. Au flanc du massif de l'Etoile, ce barrage réservoir de 3 millions de m³ sera achevé en 1982.
- 1972 - Création de la Société industrielle du littoral méditerranéen pour l'environnement (Silim Environnement). Cette filiale du Groupe est actuellement basée sur le site industriel des Arnavaux, à Marseille.
- La Lyonnaise des Eaux devient actionnaire majoritaire de Degrémont et de SITA.
- 1973 - Décès du président Léon Féline qui est remplacé par René Faure.
- 1974 - Création de la Somei, filiale informatique du Groupe.
- 1975 - Mise en service du centre de production d'eau potable de Vallon Dol, à partir de l'eau provenant du Verdon.
- 1977 - Création du contrôle centralisé de Montfuron, l'ancêtre du Centre de télégestion mis en place en septembre 2001.
- 1980 - La Société d'exploitation du réseau d'assainissement de Marseille (Seram) signe avec la ville de Marseille un contrat d'exploitation du réseau d'assainissement de la ville.
- 1982 - Un traitement à l'ozone est appliqué à l'eau distribuée à Marseille. Sa qualité et son goût en sont sensiblement améliorés.
- 1983 - Ecotec, la filiale d'éclairage public du Groupe, est créée.
- 1987 - La société des Eaux d'Arles est constituée le 7 janvier 1987. Elle gèrera, à compter du 1er février, les réseaux d'eau et d'assainissement de la capitale camarguaise.
- 1988 - Jean-Marie Pouzoulet remplace René Faure, Président directeur général, qui part à la retraite.
- 1990 - Création de l'Ecole des métiers du Groupe des Eaux de Marseille.
- 1991 - Bertrand Dauberlieu est nommé Président de la Société des Eaux de Marseille.
- 1996 - Création de la Société méditerranéenne pour l'environnement (Someden) afin de gérer un contrat de délégation pour la maintenance des réseaux d'assainissement de Tunis.
- 1997 - Nomination de Loïc Fauchon comme Président directeur général.
- Suez Lyonnaise des Eaux naît de la fusion entre la Compagnie de Suez et Lyonnaise des Eaux.
- 1998 - Création d'"Eaux de Marseille Maroc" pour exécuter le contrat de gestion des ordures ménagères obtenu à Hay Hassani, l'une des communes de Casablanca.
- Le Groupe CGE prend le nom de Vivendi, la filiale française spécialisée dans l'eau conservant le nom de Compagnie Générale des Eaux.
- 1999 - Mise en place de la « Passerelle », le nouveau centre service clients de la Société des eaux de Marseille.
- Création de Vivendi Environnement qui regroupe l'ensemble des activités de services à l'environnement : Vivendi Water (Eau), Onyx (Propreté), Dalkia (Energie) et Connex (Transport). Vivendi Environnement acquiert la société US Filter, no 1 américain des équipements de traitement des eaux.
- 2000 - Une agence d'accueil pour le public, véritable vitrine des activités du Groupe, s'ouvre à Marseille, au 1, la Canebière. Elle est la quatrième, après celles de La Ciotat, Lambesc et Vitrolles.
- 2001 - L'aqueduc de Roquefavour est classé monument historique.
- Le Groupe des Eaux de Marseille remporte le marché de la réhabilitation du réseau d'eau potable de la Wilaya d'Alger, en partenariat avec Brli.
- Suez Lyonnaise des Eaux devient SUEZ, qui lance la marque Ondeo pour ses activités dans l'eau.
- 2002 - Le Pavillon de partage qui permettait, à Marseille, au début du siècle dernier, d'être alimentée en eau filtrée

- est définitivement abandonné.
- Le nouveau Centre de télégestion de la SEM est inauguré.
 - Le Groupe des Eaux de Marseille obtient la certification Iso.9002 pour l'ensemble de ses activités concernant l'eau et l'assainissement.
 - Ondeo, SITA et Degremont sont regroupées au sein de la branche SUEZ Environnement.
- 2003
- Création d'"Eaux de Marseille Services" afin de proposer, au-delà du compteur général, une série des prestations aux professionnels du logement, aux administrations et aux entreprises.
 - La Sem et plusieurs sociétés spécialisées se regroupent au sein de "Medkarst" pour la recherche et l'exploitation d'eau en milieu karstique.
- 2004
- Le Groupe remporte une série de contrats avec des entreprises comme Panzani, Heineken, la Sncm ou Nalco.
 - Le centre de compostage des boues situé à Ensues et géré par Biotechna est agrandi et modernisé.
 - Le centre de tri des déchets ménagers, situé à Aubagne et exploité par la société Bronzo, est doté d'une nouvelle chaîne de tri pour accroître le recyclage des produits.
 - "Water help", une structure dédiée aux interventions en situation d'urgence en eau, est créée pour mobiliser hommes et matériels en un temps record et faire face à des épisodes climatiques sévères (inondations, sécheresse), mais aussi pour des actions de développement durable.
- 2005
- Mars : Loïc Fauchon, Président Directeur Général du Groupe des Eaux de Marseille est élu Président du Conseil Mondial de l'eau.
 - Mai : démarrage du du contrat de réhabilitation du réseau d'eau potable de Constantine, en Algérie.
 - Octobre : partenariat renouvelé avec le semi-marathon Marseille Cassis dont l'eau de Marseille, assure, pour la deuxième fois, l'hydratation des 15000 coureurs.
 - En 2005, SUEZ se structure en quatre branches : SUEZ énergie Europe, SUEZ énergie International, SUEZ énergie Services, SUEZ Environnement. Il augmente par ailleurs sa participation dans le capital d'Electrabel à 99 %.
- 2006
- Mars : Loïc Fauchon est réélu Président du Conseil Mondial de l'eau, à l'occasion du quatrième Forum Mondial de l'eau qui s'est tenu à Mexico du 16 au 22 mars.
- 2007
- Le Groupe des Eaux de Marseille remporte un contrat multiservices avec la société Eurocopter, regroupant des activités de traitement d'eau industrielle, de gestion des déchets industriels dangereux, de maintenance électromécanique et d'entretien de réseaux d'assainissement et pluviaux.

Les filiales du Groupe des eaux de Marseille

Source : www.eauxdemarseille.fr/rubriques/rubrique.html?idRubrique=85&idRubMere=2 (page consultée le 19 septembre 2007)

Filiale	Activités
<p>Année de création Chiffre d'affaires</p>	
 <p>1987 11 272 000 €</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion des réseaux d'eau potable et alimentation du centre d'Arles et des alentours : Mas Thibert, Le Sambuc, Raphèle, Moulès et Salin de Giraud. - Gestion des réseaux d'assainissement : collecte et traitement des eaux usées dans une région particulièrement sensible sur le plan écologique. Entretien du réseau d'assainissement et de la station d'épuration de Bellegarde (Gard). - Travaux publics : réseaux d'eau, d'assainissement, de gaz ; pose de fosses septiques, etc.
 <p>1975 9 647 000 €</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement des collectivités : Salon-de-Provence, Lamanon, Saint-Martin de Crau, Saint-Cannat - Gestion des services d'assainissement de Plan d'Orgon et d'Eygalières - La Spde est également une entreprise de travaux publics (réseaux d'eau, d'assainissement, de gaz ; pose de fosses septiques, etc.)
	<ul style="list-style-type: none"> - Société varoise d'aménagement et de gestion
 <p>1980 48 058 000 €</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Assure la gestion du système d'assainissement de la ville de Marseille ; 1.600 km de réseau d'assainissement ; exploite la station d'épuration de Marseille (1.500.000 équivalents habitants). - Entretien 57 km de ruisseaux
 <p>1995 1 175 000 €</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Assure l'entretien des installations d'assainissement collectives et individuelles, publiques ou privées, des stations de relevage et des ouvrages d'eaux pluviales
 <p>1980 2 278 000 €</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Assure l'entretien des installations d'assainissement collectives et individuelles, publiques ou privées, des stations de relevage, le nettoyage industriel des sites industriels. - Assure aussi la dératisation, la désinsectisation et la désinfection des entreprises et locaux d'habitation ainsi que l'enlèvement des tags des graffitis.

 1973 4 632 000 €	<ul style="list-style-type: none"> - Assure la vidange des fosses et bacs à graisses. Le débouchage et le curage des canalisations. L'entretien et le nettoyage des gaines de vide-ordures, ainsi que le nettoyage des cuves à fioul. - Assure également la dératisation, la désinsectisation et la désinfection des locaux publics et industriels.
 1985 2 194 000 €	<ul style="list-style-type: none"> - Assure l'entretien des installations d'assainissement collectives et individuelles, publiques ou privées des stations de relevage, et l'inspection télévisée des réseaux. - Assure aussi la dératisation, la désinsectisation et la désinfection des entreprises et locaux d'habitation ainsi que l'enlèvement des tags des graffitis. - Études, conseils et contrôle d'installations d'assainissement autonome.
 1972 33 435 000 €	<ul style="list-style-type: none"> - Assure la collecte, le tri, le traitement et la valorisation des déchets ménagers et industriels. - Assure également le nettoyage.
 1971 42 606 000 €	<ul style="list-style-type: none"> - Collecte, tri, traitement et valorisation des déchets (ménagers et industriels). - Travaux publics.
 1998 1 876 000 €	<ul style="list-style-type: none"> - Exploitation de centres de compostage de boues industrielles. - Gestion du cycle de l'eau chez les industriels : traitement des eaux de conditionnement, exploitation de stations de traitement des eaux usées.
 1983 3 201 000 €	<ul style="list-style-type: none"> - Valorisation biologique, par compostage, des boues d'épuration urbaines ou industrielles, des déchets verts et autres produits biodégradables. - Création et entretien d'espaces verts.
 1958 2 645 000 €	<ul style="list-style-type: none"> - Enlèvement et transport de déchets industriels spéciaux (Dis) et de déchets industriels banals (Dib). Nettoyage de sites industriels et portuaires.
 1983 2 122 000 €	<ul style="list-style-type: none"> - Assure l'éclairage urbain et la mise en valeur des façades ainsi que l'illumination artistique et festive. - Assure la gestion énergétique, l'entretien des réseaux d'éclairage, la téléphonie, le couplage téléphonique et informatique. - Gestion de patrimoine : système d'information géographique (SIG), schémas directeurs, plans qualité lumière. - Assure également la télésurveillance des installations et l'assistance technique à partir du centre de télégestion.



1975
10 804 000 €

- Assure la gestion informatique des sociétés de distribution d'eau.
- Développe aussi de nombreuses applications administratives et techniques pour les mairies et les collectivités.

SPIC



1998
2 556 000 €

- Société provençale immobilière et commerciale
- Représente toutes les activités du Groupe des Eaux de Marseille au Maroc: Eau - Assainissement - Environnement.
- Activité actuelle:
- Gère depuis 1998 le contrat de collecte des ordures ménagères et du nettoyage de la Commune Urbaine de Hay HAssani (200 000 hab) à Casablanca.
- Assistance technique, Ingénierie, Prestations de service (recherche de fuites), Informatique appliquée.



1996
597 000 €

- Gestion et entretien des infrastructures et équipements d'eau potable comme d'eaux usées pour le compte de clients publics et privés.
- Mise à disposition d'équipes et de matériels spécialisés pour le curage des bacs à graisse et des fosses sceptiques, pour la propreté urbaine et l'entretien des espaces verts.
- Collectes traditionnelles et sélectives des déchets et gestion de centres de tri et de décharge.
- Collecte des déchets industriels solides et liquides.
- Services diversifiés pour une clientèle industrielle : audits techniques et prestations "clef en main" pour la maîtrise du cycle de l'eau.

Revue de presse 1989-2007

Date de parution – Journal – Titre partiel ⁴¹

- 1990-12-12 – LE - Court ruling on Lexmar case due on 17 December
 1991-02-25 – LM – Les puces et les éléphants de la distribution
 1994-04-15 – LE - SOMEDITH and SDS to process household waste in Marseille
 1995-01-17 – LE – La gestion de l'eau est dans le collimateur de la chambre régionale des comptes
 1996-11-26 – LE – Les pays méditerranéens cherchent à améliorer la gestion de l'eau
- 1997-02-18 – LF – Gestion de l'eau : accord euro-méditerranéen
 1997-05-20 – LT – Une seconde plainte
 1997-05-20 – LT – La ville d'Arles porte plainte contre la Silim
 1997-06-23 – LE – Paca : Alain Serieyx dénonce les " pressions " exercées sur sa juridiction
- 1998-04-20 – LF – Eau : plus pure, plus chère
- 1999-08-30 – LE – Marseille appelle l'armée pour ramasser les ordures
 1999-08-31 – LE – Les éboueurs marseillais décident la reprise du travail
 1999-09-01 – LM – Les éboueurs de Marseille sont sortis vainqueurs de leur grève - Inexpérience syndicale
 1999-09-01 – LM – Les éboueurs de Marseille sont sortis vainqueurs de leur grève
 1999-09-01 – LM – Les effets pervers de la course au « moins-disant »
 1999-11-09 – LE – Marseille et Alger tissent de nouveaux liens
 1999-12-02 – LT – La Société des Eaux de Marseille céderait la Samedith à Dalkia et Elyo
 1999-12-09 – LE – Le réseau de chaleur de Marseille va être repris par Dalkia et Elyo
 1999-12-13 – LT – Comité d'entreprise sous tension à la Samedith
- 2000-07-06 – LT – Le contrat de la Société des Eaux de Marseille sur la sellette
 2000-10-13 – LT – BRLi et Eaux de Marseille soignent l'eau d'Alger
 2000-10-30 – LT – La Seram conforte sa position dans l'assainissement phocéen
 2000-11-13 – LE – Les compétences de la région s'exportent
- 2001-03-22 – LT – La Provence s'est placée sous le signe de l'eau
 2001-06-14 – LF – Des sources englouties en Méditerranée
 2001-07-02 – LT – Eaux de Marseille accentue sa diversification
 2001-12-01 – LH – Un autre monde en vue
- 2002-04-04 – LM - En France, le privé a depuis longtemps pris le pas sur le public
 2002-04-20 – LH - Le candidat communiste pour la gauche qui gagne
 2002-07-03 – LT - Paca - Alger devra peut-être acheter de l'eau à Marseille
- 2003-03-18 – LC – Dossier. L'eau si fragile, si précieuse
 2003-12-13 – LF - Pourquoi le prix de l'eau varie autant
- 2005-05-30 – LE - Les Eaux de Marseille accélèrent à l'international
- 2006-03-30 – LS – Le droit à l'eau : une gifle au Parlement européen

⁴¹ Source des données : Eureka : « gestion de l'eau » + Marseille, 18 septembre 2007 ; Factiva : Société : « Eaux de Marseille », Région : « France »; du 1er janvier 1989 au 18 septembre 2007. Abréviations : LM – *Le Monde*; LT – *La Tribune*; LE – *Les Échos*; LF – *Le Figaro*; LH – *L'Humanité*; LC – *La Croix*; LS – *Le Soir*

Bibliographie

- AÏT OUYAHIA, MERIEM (2006). *Le partenariat public-privé pour financer les infrastructures municipales d'eau potable : quels sont les défis*, (Document de discussion), Projet de recherche sur les politiques, Gouvernement du Canada, mai 2006, 51.
- APRIL, PIERRE (1998). « La consultation sur la gestion de l'eau est lancée sans restriction », *La Presse*, 31 octobre, A20.
- ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC (1996). *Adoption du principe du projet de loi no 63 - Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*, Les travaux parlementaires de la 35^e législature, 2^e session, cahier no 66, Journal des débats, 10 décembre, 4132-4156, [en ligne], http://www.assnat.qc.ca/Indexweb/Recherche.aspx?cat=ex&Session=jd35l2se&Section=projlois&Requete=4132-56&Hier=63%20-%20Loi%20sur%20les%20soci%E9t%E9s%20d%E9conomie%20mixte%20dans%20le%20secteur%20municipal_Adoption%20du%20principe_4132-56, (page consultée le 27 août 2007).
- ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC (1997). *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*, Gazette officielle du Québec no 29, 16 juillet, 4623-4640.
- ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC (2004). *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, 17.
- ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC (2005a). *Adoption du principe du projet de loi no 134 - Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal* Les travaux parlementaires de la 37^e législature, 1^{re} session, cahier no 190, Journal des débats, 29 novembre, 10539-10549, [en ligne], http://www.assnat.qc.ca/Indexweb/Recherche.aspx?cat=ex&Session=jd37l1se&Section=projlois&Requete=10539-49&Hier=134%20-%20Loi%20modifiant%20de%20nouveau%20diverses%20dispositions%20l%E9gislatives%20concernant%20le%20domaine%20municipal_Adoption%20du%20principe_10539-49, (page consultée le 31 août 2007).
- ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC (2005b). *Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, 33.
- ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC (2005c). *Loi sur les compétences municipales*, Éditeur officiel du Québec, 65.
- ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC (2005d). *Présentation du projet de loi no 134 - Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal* Les travaux parlementaires de la 37^e législature, 1^{re} session, cahier no 183, Journal des débats, 15 novembre, 10141, [en ligne], [http://www.assnat.qc.ca/Indexweb/Recherche.aspx?cat=ex&Session=jd37l1se&Section=projlois&Requete=10141&Hier=134%20-%20Loi%20modifiant%20de%20nouveau%20diverses%20dispositions%20l%E9gislatives%20concernant%20le%20domaine%20municipal_Pr%E9sentation%20\(15%20novembre%202005\)_10141](http://www.assnat.qc.ca/Indexweb/Recherche.aspx?cat=ex&Session=jd37l1se&Section=projlois&Requete=10141&Hier=134%20-%20Loi%20modifiant%20de%20nouveau%20diverses%20dispositions%20l%E9gislatives%20concernant%20le%20domaine%20municipal_Pr%E9sentation%20(15%20novembre%202005)_10141), (page consultée le 31 août 2007).
- ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC et COMMISSION PERMANENTE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (1997a). *Audition publique du projet de loi no 63 - Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*, Les travaux parlementaires de la 35^e législature, 2^e session, cahier no 67, Journal des débats, 18 février, 1-26, [en ligne], http://www.assnat.qc.ca/Indexweb/Recherche.aspx?cat=ex&Session=jd35l2se&Section=projlois&Requete=CAE-67:%201-26&Hier=63%20-%20Loi%20sur%20les%20soci%E9t%E9s%20d%E9conomie%20mixte%20dans%20le%20secteur%20municipal_Audition%20publique_CAE-67:%201-26, (page consultée le 1^{er} septembre 2007).
- ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC et COMMISSION PERMANENTE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (1997b). *Audition publique du projet de loi no 63 - Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*, Les travaux

parlementaires de la 35e législature, 2e session, cahier no 65, Journal des débats, 4 février, 1-54, [en ligne], http://www.assnat.qc.ca/Indexweb/Recherche.aspx?cat=ex&Session=jd35l2se&Section=projlois&Requete=CAE-65:%201-54&Hier=63%20-%20Loi%20sur%20les%20soci%E9t%E9s%20d%E9conomie%20mixte%20dans%20le%20secteur%20municipal_Audition%20publique_CAE-65:%201-54, (page consultée le 1er septembre 2007).

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC et COMMISSION PERMANENTE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (1997c). *Étude détaillée du projet de loi no 63 - Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*, Les travaux parlementaires de la 35e législature, 2e session, cahier no 13, Journal des débats, 10 juin, 1-35, [en ligne], http://www.assnat.qc.ca/Indexweb/Recherche.aspx?cat=ex&Session=jd35l2se&Section=projlois&Requete=CAT-13:%201-35&Hier=63%20-%20Loi%20sur%20les%20soci%E9t%E9s%20d%E9conomie%20mixte%20dans%20le%20secteur%20municipal_%C9tude%20d%E9taille%20E9e_CAT-13:%201-35, (page consultée le 27 août 2007).

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC et COMMISSION PERMANENTE DE L'AMÉNAGEMENT ET DES ÉQUIPEMENTS (1997). *Audition publique du projet de loi no 63 - Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*, Les travaux parlementaires de la 35e législature, 2e session, cahier no 66, Journal des débats, 11 février, 1-36, [en ligne], http://www.assnat.qc.ca/Indexweb/Recherche.aspx?cat=ex&Session=jd35l2se&Section=projlois&Requete=CAE-66:%201-36&Hier=63%20-%20Loi%20sur%20les%20soci%E9t%E9s%20d%E9conomie%20mixte%20dans%20le%20secteur%20municipal_Audition%20publique_CAE-66:%201-36, (page consultée le 1er septembre 2007).

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC et COMMISSION PERMANENTE DES FINANCES PUBLIQUES (2004a). *Audition publique du projet de loi no 61 - Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, Les travaux parlementaires de la 37e législature, 1re session, cahier no 54, Journal des débats, 27 octobre, 1-18, [en ligne], http://www.assnat.qc.ca/Indexweb/Recherche.aspx?cat=ex&Session=jd37l1se&Section=projlois&Requete=CFP-54:%201-18&Hier=61%20-%20Loi%20sur%20l'Agence%20des%20partenariats%20public-priv%E9%20du%20Qu%E9bec_Audition%20publique_CFP-54:%201-18, (page consultée le 28 août 2007).

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC et COMMISSION PERMANENTE DES FINANCES PUBLIQUES (2004b). *Audition publique du projet de loi no 61 - Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, Les travaux parlementaires de la 37e législature, 1re session, cahier no 53, Journal des débats, 26 octobre, 1-45, [en ligne], http://www.assnat.qc.ca/Indexweb/Recherche.aspx?cat=ex&Session=jd37l1se&Section=projlois&Requete=CFP-53:%201-45&Hier=61%20-%20Loi%20sur%20l'Agence%20des%20partenariats%20public-priv%E9%20du%20Qu%E9bec_Audition%20publique_CFP-53:%201-45, (page consultée le 28 août 2007).

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC et COMMISSION PERMANENTE DES FINANCES PUBLIQUES (2004c). *Étude détaillée du projet de loi no 61 - Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, Les travaux parlementaires de la 37e législature, 1re session, cahier no 66, Journal des débats, 1er décembre, 10-47, [en ligne], http://www.assnat.qc.ca/Indexweb/Recherche.aspx?cat=ex&Session=jd37l1se&Section=projlois&Requete=CFP-66:%2010-47&Hier=61%20-%20Loi%20sur%20l'Agence%20des%20partenariats%20public-priv%E9%20du%20Qu%E9bec_%C9tude%20d%E9taille%20E9e_CFP-66:%2010-47, (page consultée le 28 août 2007).

ASSOCIATION DES INDUSTRIES SPÉCIALISÉES EN EXPLOITATION D'ÉQUIPEMENT EN EAU (AISE) (1986). *Commission d'étude sur les municipalités. L'exploitation des installations de traitement d'eau et assainissement par l'entreprise privée*, Montréal, Archives de la Ville de Montréal, (Dans: Ville de Montréal (1991). *Étude d'organisation sur la gestion des eaux municipales*, Document d'information, Annexe 1 - A.I.S.E.; Dans: Ville de Montréal (1996). *Livre Vert. Gestion de l'eau à Montréal*, Annexe C-I - Diverses études sur la gestion de l'eau à Montréal.), Juin, 17 et annexes.

AUBERT, BENOIT A., LOUBNA AZAMI, SIMON BOURDEAU, MICHEL PATRY et NICOLAS PERREAULT (2005). *Synthèse critique d'expériences de partenariats public-privé*, Centre Interuniversitaire de Recherche en Analyse des Organisations (CIRANO), Montréal, 23 février 2005, 50, [en ligne], http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/modernisation/parteneriat/synthese_ppp.pdf.

BAKKER, KAREN (2000). « Privatizing Water, Producing Scarcity : the Yorkshire Drought of 1995 », *Economic Geography*, vol. 76, no 1, janvier, 4-27.

- BAKKER, KAREN (2001). « Paying for water: water pricing and equity in England and Wales », *Royal Geographical Society*, University of Oxford, Oxford, 2001, 143-164.
- BAKKER, KAREN (2003a). « From public to private to... mutual? Restructuring of water supply governance in England and Wales », *Geoforum*, University of British Columbia, Vancouver, vol. 34, no 3, 359-374, www.geog.ubc.ca/~bakker/PDF/geoforum2003.pdf.
- BAKKER, KAREN (2003b). *An Uncooperative Commodity: Privatizing Water In England and Wales*, Oxford, Oxford University Press.
- BAKKER, KAREN (2007a). « Commons or Commodity? The Debate over Private Sector Involvement in Water Supply », dans Karen Bakker (Ed.), *Eau Canada. The Future of Canada's Water*, UBC Press, pp. 185-201.
- BAKKER, KAREN (2007b). « Introduction », dans Karen Bakker (Ed.), *Eau Canada. The Future of Canada's Water*, UBC Press, pp. 1-20.
- BAKKER, KAREN et DAVID CAMERON (2002). *Good Governance in Municipal Restructuring of Water and Wastewater services in Canada*, Munk Center for International Studies, University of Toronto, Toronto, 15 novembre, 106.
- BAKKER, KAREN, DAVID CAMERON et ADELE HURLEY (2003). « Don't tap into the private sector. Publicly owned is wiser than flush with profits », *The Globe and Mail*, 6 février 2003, A17.
- BALDINI, DENIS et JEAN-ALBERT CHIAPERO (2002). *Le canal de Marseille. Au fil de l'eau 1900-2000*, Groupe des eaux de Marseille, 95.
- BARLOW, MAUDE et TONY CLARKE (2005). *L'Or bleu. L'eau, nouvel enjeu stratégique et commercial*, 2e édition, Montréal, Les Éditions du Boréal, 391.
- BARRAQUÉ, BERNARD (2001). « Cinq paradoxes dans la politique de l'eau », *Environnement et Société*, Fondation Universitaire Luxembourgeoise, no 25, www.cnrs.fr/cw/dossiers/doseau/decouv/mondial/Barraque.html.
- BARRAQUÉ, BERNARD (2008). *Étude sur les enjeux de la tarification des services de l'eau à Paris*, CNRS-Latts et Ville de Paris, Paris, avril, 114, [en ligne], www.paris.fr/portail/viewmultimediacdocument?multimediacdocument-id=34300, (page consultée le 1er mai 2008).
- BELHOCINE, NOUREDDINE, JOSEPH FACAL et BACHIR MAZOUZ (2005). « Les partenariats public-privé : Une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui », *Télescope*, ENAP, vol. 12, no 1, Février 2005, 2-14.
- BERNIER, GUY (1986). *Contrat de concession*, Montréal, Comité P.A.E.Q., Société nouvelle d'exploitation eau et assainissement SONEXEAU Inc., (Dans: Ville de Montréal (1991). *Étude d'organisation sur la gestion des eaux municipales: document d'information*, Division du développement de l'organisation, Service de la planification et de la concertation, janvier, annexe I - Association des Industries spécialisées en exploitation d'équipements en eau. Dans: Ville de Montréal (1996). *Livre Vert. Gestion de l'eau à Montréal*, Annexe C-I - Diverses études sur la gestion de l'eau à Montréal), août, 7.
- BIPE et FÉDÉRATION PROFESSIONNELLE DES ENTREPRISES DE L'EAU (FP2E) (2006). *Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France. Données économiques, sociales et techniques*, Octobre, 42.
- BISSON, BRUNO (1999). « L'eau au Québec. Un mythe taillé en pièces. Le secteur privé ne réussit pas à justifier sa présence dans la gestion des services d'eau », *La Presse*, 18 juin, A4.
- BISSON, BRUNO (2000a). « Le BAPE dépose son rapport sur la gestion de l'eau », *La Presse*, 3 mai, A9.
- BISSON, BRUNO (2000b). « 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.

- BONHOMME, JEAN-PIERRE (1996). « Cogestion de l'eau plutôt que privatisation? », *La Presse*, 28 mai, A16.
- BOYER, MARCEL et MICHEL PATRY (1996a). « Eau : les coûts ne sont pas liés au mode de gestion public ou privé. Un contrat d'impartition bien conçu s'adapte aux circonstances », *La Presse*, 13 décembre, B3.
- BOYER, MARCEL et MICHEL PATRY (1996b). « L'impartition de l'eau: les enjeux. Le rôle d'une municipalité est plus de concevoir et d'acheter aux meilleures conditions les meilleurs services publics que de produire elle-même ces services », *La presse*, 11 décembre, B3.
- BOYER, MARCEL et MICHEL PATRY (1996c). « La privatisation de l'eau: les options. Partout dans le monde, on exige que la prestation des services et la qualité de l'eau soient soumises au contrôle public », *La presse*, 12 décembre 1996, B3.
- BOYER, MARCEL, MICHEL PATRY et PIERRE J. TREMBLAY (1999). *La gestion déléguée de l'eau : les enjeux*, Centre Interuniversitaire de Recherche en Analyse des Organisations (CIRANO), Montréal, Juin 1999, 60.
- BOYER, MARCEL, MICHEL PATRY et PIERRE J. TREMBLAY (2001a). *La gestion déléguée de l'eau : gouvernance et rôle des différents intervenants*, Centre Interuniversitaire de Recherche en Analyse des Organisations (CIRANO), Montréal, Août 2001, 25.
- BOYER, MARCEL, MICHEL PATRY et PIERRE J. TREMBLAY (2001b). *La gestion déléguée de l'eau : les options*, Centre Interuniversitaire de Recherche en Analyse des Organisations (CIRANO), Montréal, Juillet 2001, 53.
- BRETON, GAËTAN et MARC-ANTOINE FLEURY (2003). *Les compteurs d'eau pour mesurer la consommation résidentielle : Une très mauvaise idée* Coalition québécoise pour une gestion responsable de l'eau - Eau Secours!, Montréal, 51.
- BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT (1999). *Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec. Première partie (la gestion des infrastructures et des services d'eau). Volume 3*, (transcription de la séance publique), 17 juin, 139.
- 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*, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, Québec, 480.
- CAMDESSUS, MICHEL, BERTRAND BADRÉ, IVAN CHÉRÊT et PIERRE-FRÉDÉRIC TÉNIÈRE-BUCHOT (2004). *Eau*, Paris, Éditions Robert Laffont, 290.
- 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*, (Rapport final), Ville de Montréal, 10 novembre, 143.
- CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DE PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR (2000). *Lettre d'observations définitives relative à la gestion du service de l'eau du périmètre de Marseille* (REF.: Greffe/PP n° 1529, lettre recommandée avec A.R n° 9288 524 40FR, adressée au Maire de Marseille), Marseille, 16 juin, 74.
- CHENOWETH, JONATHAN et JULIET BIRD (2005). *The Business of Water and Sustainable Development*, Sheffield, Greenleaf Publishing Ltd, 277.
- CITY OF HAMILTON (2007). *Water and Wastewater Rates* [en ligne], www.myhamilton.ca (page consultée le 27 septembre 2007).
- COALITION QUÉBÉCOISE POUR UNE GESTION RESPONSABLE DE L'EAU - EAU SECOURS! (2007). *Eau Secours! demande au maire de Montréal de ne pas signer le contrat avec Géniau* [en ligne], www.eausecours.org/grand%20public/1aouverturepublic.htm (page consultée le 13 décembre 2007).
- COMITÉ DE TRANSITION DE MONTRÉAL (2002). *Rapport final*, soumis au ministre des Affaires municipales et de la Métropole, 6 février, 26.

- COMMUNAUTÉ URBAINE MARSEILLE PROVENCE MÉTROPOLE (2005). *Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau et de l'assainissement*, Marseille, 31.
- CONSEIL CANADIEN POUR LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ (2007). *About PPP. Définitions* [en ligne], www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp (page consultée le 2 décembre 2007).
- CÔTÉ, ÉMILIE (2006). « Montréal continuera d'investir dans l'eau en 2007 », *La Presse*, 4 décembre, A12.
- DE MOEL, P.J., J.Q.J.C. VERBERK et J.C. VAN DIJK (2006). *Drinking Water. Principles and Practices*, TU Delft University of Technology, Delft, World Scientific Publishing, 413.
- DE SERRES, ANDRÉE. (2005). La structuration des partenariats public-privé dans le contexte québécois (Bibliothèque nationale du Québec ed., pp. 50): École des sciences de la gestion de l'Université du Québec à Montréal.
- 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, 231.
- DUHAMEL, ALAIN (1996). « Privatisation de l'eau : la Lyonnaise des Eaux attend des règles claires de gestion déléguée », *Les Affaires*, 11 mai, 22.
- ELGRABLY, NATHALIE (2006). « Journée mondiale de l'eau », *Le journal de Montréal*, 22 mars, 24.
- ELNABOULSI, JIHAD C. (2001). « Organisation, Management, and Delegation in the French Water Industry », *Annals of public and cooperative economics*, vol. 72, no 4, 507-547.
- ÉQUIPE MONTRÉAL (1998). « À propos ... de la gestion de l'eau à Montréal », *Le Devoir*, 16 octobre, A12.
- EUREAU (2006). *Modernization with Economic Principles. EUREAU position*, European Union of National Associations of Water Suppliers and Waste Water Services, Bruxelles, 4.
- EUROMARKET (2003). *Work package 1: Analysis of the EU Explicit and Implicit Policies and Approaches in the Larger Water Sector, Deliverable 1*, European Commission Community Research, juin, 171, [en ligne], http://www2.epfl.ch/webdav/site/mir/shared/import/migration/D1_Final_Draft_1.pdf.
- EUROMARKET (2004a). *Work package 2: Analysis of the European Water Supply and Sanitation Markets and its Possible Evolution, Deliverable 2*, European Commission Community Research, avril, 84, [en ligne], http://www2.epfl.ch/webdav/site/mir/shared/import/migration/D2_Final_Report.pdf.
- EUROMARKET (2004b). *Work package 3: Analysis of the Strategies of the Water Supply and Sanitation Operators in Europe, Deliverable 3*, European Commission Community Research, avril, 145, [en ligne], http://www2.epfl.ch/webdav/site/mir/shared/import/migration/D3_Final_Report.pdf.
- EUROMARKET (2004c). *Work package 4: Analysis of the Legislation and Emerging Regulation at the EU Country Level, Deliverable 4*, European Commission Community Research, mars 2004, 479, [en ligne], http://www2.epfl.ch/webdav/site/mir/shared/import/migration/EUROMARKET_D4_Final_Report.pdf.
- EUROMARKET (2004d). *Work package 5: Identification and Description of Plausible Water Liberalisation Scenarios, Deliverable 5*, European Commission Community Research, Décembre 2004, 68, [en ligne], http://www2.epfl.ch/webdav/site/mir/shared/import/migration/D5_Final_Report.pdf.
- EUROMARKET (2005a). *Work package 6: Analysis of the economic implications of the different water liberalisation scenarios, deliverable 6*, European Commission Community Research, octobre 2005, 94, [en ligne], <http://www2.epfl.ch/webdav/site/mir/shared/EUROMARKET/Deliverable%206%20final.pdf>.

- EUROMARKET (2005b). *Work package 7: Analysis of the environmental implications of the scenarios, deliverable 7*, European Commission Community Research, octobre 2005, 56, [en ligne], http://www2.epfl.ch/webdav/site/mir/shared/EUROMARKET/D7-final_041005_Ecologic.pdf.
- EUROMARKET (2005c). *Work package 8: Analysis of the social implications of the different water liberalisation scenarios, deliverable 8*, European Commission Community Research, septembre 2005, 89, [en ligne], http://www2.epfl.ch/webdav/site/mir/shared/EUROMARKET/WP_8%20Final%20version.pdf.
- EUROMARKET (2005d). *Work package 9: Analysis of the institutional, legal and organisational implications of the scenarios, deliverable 9*, European Commission Community Research, juin 2005, 105, [en ligne], <http://www2.epfl.ch/webdav/site/mir/shared/import/migration/Deliverable%209%20Main%20Report.pdf>.
- FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS (FCM), CONSEIL NATIONAL DE RECHERCHE DU CANADA (CNRC) et INFRASTRUCTURES CANADA (2006). *Guide national pour les infrastructures municipales durables. Sélection d'une société d'experts conseils*, juin, 52.
- FLEURY, MARC-ANTOINE (2003). *Unearthing Montreal's Municipal Water System. Amalgamating and Harmonizing Urban Water Services*, York University, Toronto, 59.
- FOUGÈRES, DANY (2004). *L'approvisionnement en eau à Montréal. Du privé au public. 1796-1865*, Québec, Septentrion, 476.
- FRANCOEUR, LOUIS-GILLES (1996). « Privatisation de l'eau: tout est sur la table », *Le Devoir*, 23 janvier, A1.
- FRANCOEUR, LOUIS-GILLES (2006). « La politique nationale de l'eau du Québec de 2002. Une œuvre inachevée », dans Frédéric Lasserre et Alexandre Brun (Eds.), *Politiques de l'eau. Grands principes et réalités locales*, Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 47-68.
- FROMENT, DOMINIQUE (2003). « La gestion de l'eau à Montréal est un fouillis. Une hausse de l'impôt foncier semble inévitable », *Les Affaires*, 15 février, 8.
- GAGNÉ, JEAN-PAUL (2001a). « Eau: pour une gestion plus rigoureuse et imputable », *Les Affaires*, 26 mai, 12.
- GAGNÉ, JEAN-PAUL (2001b). « Il faut dépolitiser la gestion de l'eau à Montréal », *Les Affaires*, 1 décembre, 10.
- GAGNÉ, STÉPHANE (1997). « Gestion de l'eau. Gestion privée ou publique ? À la veille d'un symposium sur la gestion de l'eau, où en est-on dans le dossier des infrastructures urbaines ? », *Le Devoir*, 6 décembre, F6.
- GAGNON, MARTHA (1997). « La CSN part en guerre contre la privatisation des services municipaux », *La Presse*, 22 avril, A12.
- GAGNON, YVES-CHANTAL (2005). *L'étude de cas comme méthode de recherche*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 144.
- GAUTHIER, BENOÎT (2003). *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*, 4ème édition, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- 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*, Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security, Oakland, Février 2002, 47, [en ligne], www.pacinst.org/reports/new_economy_of_water/new_economy_of_water.pdf.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2000). *Réorganisation municipale dans la région de Montréal. Les 27 arrondissements*, (carte géographique), Bureau de l'infrastructure municipale et de la géomatique, Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 20 décembre, 1, [en ligne], www.mamr.gouv.qc.ca/accueil/livre_blanc_2000/cartes/comite/mtlarrparc_20dec.pdf, (page consultée le 25 septembre 2007).

- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2002). *L'eau. La vie. L'avenir. Politique nationale de l'eau*, 94.
- GRIFFIN, RONALD C. (2006). *Water Resource Economics. The Analysis of Scarcity, Policies, and Projects*, Cambridge, MIT Press, 402.
- GROUPE DES EAUX DE MARSEILLE (2002a). *La Direction de la clientèle*, (fiche technique), Direction de l'eau, Marseille, 2.
- GROUPE DES EAUX DE MARSEILLE (2002b). *Informatique graphique*, (fiche technique), Praxitec, Marseille, février, 2.
- GROUPE DES EAUX DE MARSEILLE (2003a). *Auto Cs*, (fiche technique), filiale informatique Somei, Marseille, novembre, 2.
- GROUPE DES EAUX DE MARSEILLE (2003b). *Réhabilitation du réseau d'eau potable du grand Alger*, (fiche technique), Direction des affaires internationales, Marseille, novembre, 4.
- GROUPE DES EAUX DE MARSEILLE (2003c). *Réhabilitation du réseau d'eau potable. Une nouvelle référence en Algérie*, Direction des affaires internationales, Marseille, 10.
- GROUPE DES EAUX DE MARSEILLE (2003d). *Services à la clientèle*, (fiche technique), Direction de l'eau, Marseille, janvier, 2.
- GROUPE DES EAUX DE MARSEILLE (2004a). *Geo.AEP*, (fiche technique), filiale informatique Somei, Marseille, février, 2.
- GROUPE DES EAUX DE MARSEILLE (2004b). *L'école des métiers*, (fiche technique), Marseille, 2 septembre, 2.
- GROUPE DES EAUX DE MARSEILLE (2004c). *Wat.erp*, (fiche technique), filiale informatique Somei, Marseille, septembre, 2.
- GROUPE DES EAUX DE MARSEILLE (2005a). *Le centre de télégestion*, (fiche technique), Marseille, janvier, 2.
- GROUPE DES EAUX DE MARSEILLE (2005b). *Centre service clients "La Passerelle"*, (fiche technique), Marseille, 19 janvier, 2.
- GROUPE DES EAUX DE MARSEILLE (2005c). *Cinq agences à proximité des clients*, (fiche technique), Marseille, avril, 4.
- GROUPE DES EAUX DE MARSEILLE (2005d). *Gestion du service public de l'eau et de l'assainissement*, (dépliant à l'intention des élus et fonctionnaires territoriaux), Marseille, mai, 6.
- GROUPE DES EAUX DE MARSEILLE (2005e). *Rapport annuel de la Société des Eaux de Marseille pour l'exercice 2005*, Marseille, 32.
- GROUPE DES EAUX DE MARSEILLE (2006a). *Centre de production d'eau potable de Sainte-Marthe*, (fiche technique), Direction de l'eau, Marseille, juin, 4.
- GROUPE DES EAUX DE MARSEILLE (2006b). *Centre de production d'eau potable de Vallon Dol*, (fiche technique), Marseille, mars, 2.
- GROUPE DES EAUX DE MARSEILLE (2006c). *Centre service clients "La Passerelle"*, (fiche technique), Marseille, janvier, 2.
- GROUPE DES EAUX DE MARSEILLE (2007a). *Culture SEM*, Direction des ressources humaines, Service de formation, Marseille, 77.
- GROUPE DES EAUX DE MARSEILLE (2007b). *Les dates clés* [en ligne], www.eauxdemarseille.fr/rubriques/rubrique.html?idRubrique=85&idRubMere=2 (page consultée le 19 septembre 2007).
- GROUPE DES EAUX DE MARSEILLE (2007c). *Organigramme du Groupe*, Marseille, 1er janvier, 1.

- GRUDA, AGNÈS (1997). « Eau : Montréal patage. L'expérience de la plus grande ville du Québec démontre qu'il faut rester prudent. », *La Presse*, 9 janvier, B2.
- GUÉRIN-SCHNEIDER, LAETTIA et FRÉDÉRIC BONNET (2003). *Observatoire loi Sapin. Déroulement des procédures de délégation des services publics d'eau et d'assainissement en 2003*, (résumé), laboratoire de la gestion de l'eau et de l'assainissement de l'École Nationale du Génie Rural des Eaux et des Forêts,, Montpellier, 4.
- GUÉRIN-SCHNEIDER, LAETTIA, FRÉDÉRIC BONNET et EMMANUELLE BRUNET (2002). *Impact of a New Legislation on the Water Market and Competition in France*, (Enviro 2002 IWA world water congress), laboratoire de la gestion de l'eau et de l'assainissement de l'École Nationale du Génie Rural des Eaux et des Forêts,, Montpellier, 7-12 avril, 8.
- GUÉRIN-SCHNEIDER, LAETTIA et DOMINIQUE LORRAIN (2004). « Note de recherche sur une question sensible. Les relations puissance publique-firmes dans le secteur de l'eau et de l'assainissement », (cahier détaché no 2 - Eau, le temps d'un bilan), *La gazette des communes, des départements, des régions*, Institut de la gestion déléguée, 9 août, l'Action municipale, 228-242.
- HALL, DAVID (2000). *Water partnerships - public-public partnerships and 'twinning' in water and sanitation*, University of Greenwich Londres, juillet, 24.
- HALL, DAVID et OLIVIER HOEDMANN (2006). *Aquafed - another pressure group for private water*, University of Greenwich Business School, Londres, 17.
- HALL, DAVID et EMANUELE LOBINA (2001). *UK Water privatisation – a briefing*, Public Services International Research Unit, Londres, février, 27.
- HALL, DAVID et EMANUELE LOBINA (2004a). « Private and public interests in water and energy » *Natural Resources Forum*, Nations unies, no 28, Blackwell Publishing, 268-277.
- HALL, DAVID et EMANUELE LOBINA (2004b). *Private to Public: International lessons of water remunicipalisation in Grenoble, France*, (Présenté à la Conférence AWRA à Dundee du 6 au 8 août 2001), Public Services International Research Unit - University of Greenwich, Londres, 30 juin, 20.
- HALL, DAVID et EMANUELE LOBINA (2006). *Pipe dreams. The failure of the private sector to invest in water services in developing countries*, Public Services International Research Unit (PSIRU) & World Development Movement, Londres, mars, 60.
- HAMEL, PIERRE J. (2007). *Les partenariats public-privé et les municipalités: au delà des principes, un bref survol des pratiques*, Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM) - INRS-Urbanisation, Culture et Société, Montréal, 114.
- HAMEL, PIERRE J. et ALAIN STERK (1996). *Les sociétés d'économie mixte : pour le meilleur ou pour le pire?*, (Mémoire présenté à la Commission parlementaire de l'Aménagement et des équipements chargée d'examiner l'Avant-projet de la Loi portant sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal), Groupe de recherche sur les infrastructures et les équipements urbains (GRIEU), INRS-Urbanisation, 6 février 1996, [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/archives-35leg1se/fra/Publications/debats/journal/cae/960307.htm>.
- HARVEY, CLAIRE (1997). « Gestion de l'eau. Faire le point sur la gestion de l'eau », *Le Devoir*, 6 décembre, F2.
- HEATHER, A.I.J. et J. BRIDGEMAN (2006). « Water industry asset management: a proposed service-performance model for investment », *Water and Environment Journal*, vol. Online Early Articles, 20 octobre, 1-6.
- HERNÁNDEZ-SANCHO, FRANCESC, NICOLAS RENARD et HEIMO THEURETZBACHER-FRITZ (2007). *Water pricing: from theory to practice*, IWA, 25 avril, 9, [en ligne], www.iwahq.org/uploads/sg%20task%20groups/task%20group%20on%20tariffs%20and%20finance/Microsoft%20Word%20-%20Water%20pricing%20and%20Economic%20Theory%20-%20VF%20-%20June%204th%202007.pdf.

- LA PRESSE (1996). « SNC-Lavalin se retire d'Aquatech », *La Presse*, 21 décembre, F5.
- LABERGE, YVON (1996). « Deux collaborateurs de Roger Galipeau quittent le comité sur la privatisation », *La Presse*, Montréal, 23 mars, A6.
- LABERGE, YVON et ANDRÉ NOËL (1996a). « Eau à vendre. La Générale des eaux propose une société mixte à Montréal », *La Presse*, 25 février, A5.
- LABERGE, YVON et ANDRÉ NOËL (1996b). « Eau à vendre. Pierre Bourque et la Lyonnaise : de "vieilles connaissances" », *La Presse*, 25 février, A5.
- LABERGE, YVON et ANDRÉ NOËL (1996c). « Eau à vendre. Privatisation en eau trouble. Des millions de dollars de profits sont en jeu », *La Presse*, 24 février, A19.
- LABERGE, YVON et ANDRÉ NOËL (1996d). « Eau à vendre. Un atout pour SNC et Bouygues », *La Presse*, 25 février, A5.
- LAMOTHE, DAVID NICOLAS (2003). « Aqualibrium - Country report France », dans Shahrooz Mohareji, Bettina Knothe, David-Nicolas Lamothe et Jean-Antoine Faby (Eds.), *Aqualibrium: European water management between regulation and competition*, Luxembourg, European Commission, pp. 107-132.
- LASSERRE, FRÉDÉRIC (2005). « Faut-il faire payer l'eau au Québec? », *Le Devoir*, 7 juillet, A6.
- LAUZON, LÉO-PAUL, FRANÇOIS PATENAUDE et MARTIN POIRIER (1996). *La privatisation de l'eau au Québec. Première partie : les expériences dans le monde*, Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM, Montréal, Octobre 1996, 74, [en ligne], www.unites.uqam.ca/cese.
- LAUZON, LÉO-PAUL, FRANÇOIS PATENAUDE et MARTIN POIRIER (1997). *La privatisation de l'eau au Québec. Deuxième partie : le cas de Montréal et du Québec*, Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM, Montréal, mars 1997, 81, [en ligne], www.unites.uqam.ca/cese.
- LE CHATELIER, GILLES (2004). « L'évolution du cadre juridique », (cahier détaché no 2 - Eau, le temps d'un bilan), *La gazette des communes, des départements, des régions*, Institut de la gestion déléguée, 9 août, l'Action municipale, 222-228.
- LE DEVOIR (1997). « Montréal cède sur la question de l'eau », *Le Devoir*, 27 février, A1.
- LENGLET, ROGER et JEAN-LUC TOULY (2006). *L'eau des multinationales. Les vérités inavouables*, Librairie Arthème Fayard, 252.
- LÉVESQUE, KATHLEEN (1993). « Parc-eau-mètre. Un compteur pourrait entraîner des économies de 20 à 40% du liquide de plus en plus précieux », *Le Devoir*, 30 septembre, B1.
- LÉVESQUE, KATHLEEN (1996). « Gaz Métro convoite l'ensemble des réseaux d'aqueduc du Québec », *Le Devoir*, Montréal, 9 octobre, A1.
- LÉVESQUE, KATHLEEN (1997). « Privatisation de l'eau: Tecsub voit d'un bon oeil que Québec s'en mêle », *Le Devoir*, 28 février, A3.
- LÉVESQUE, KATHLEEN (1998). « Privatisation: Doré applique les freins. Sans exclure le "partenariat", le candidat refuse de confier des services municipaux au secteur privé », *Le Devoir*, 7 mai, A3.
- MACE, GORDON et FRANÇOIS PÉTRY (2000). *Guide d'élaboration d'un projet de recherche*, 2e édition, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- MASSARUTTO, ANTONIO (2007). « Water pricing and full cost recovery of water services: economic incentive or instrument of public finance? », *Water Policy*, University of Udine Dipartimento di scienze economiche, IEFÉ, Bocconi University, IWA Publishing, Milan, vol. 9, no 6, 591-613.

- MAZOUZ, BACHIR et MARCEL J.B. TARDIF (2006). « À propos de la performance. L'Arlésienne de la sphère publique », dans Denis Proulx (Ed.), *Management des organisations publiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 29-59.
- MAZOUZ, BACHIR et BENOÎT TREMBLAY (2006). « Toward a Post-bureaucratic Model of Governance: How the Institutional Commitment is Challenging Quebec's administration », *Public Administration Review*, vol. 66, no 2, 263-273.
- MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS (2006). *Bilan de mise en oeuvre du Règlement sur la qualité de l'eau potable (L.R.Q., chap. Q-2, r.18.1.1). Faits saillants*, ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, , décembre, 14, [en ligne], <https://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/potable/bilans/faits01-05.pdf>, (page consultée le 27 août 2007).
- MOSS, JACK, GARY WOLFF, GRAHAM GLADDEN et ERIC GUTTIEREZ (2003). *Valuing Water for Better Governance. How to promote dialogue to balance Social, Environmental, and Economic Values?*, Business and Industry CEO Panel for water, 10 mars, 60.
- MYLES, BRIAN (1996). « Une note de 3 sur 10 pour Bourque. Artisan de la première heure de Vision Montréal, Jean Roy claque la porte », *Le Devoir*, 14 février, A1.
- NOËL, ANDRÉ (1996). « Huit services sont à privatiser. Outre l'eau, Montréal envisage aussi de "vendre" son stock immobilier », *La Presse*, 2 février, A1.
- NOËL, ANDRÉ (1997a). « Aucune entente de partenariat dans des «secteurs vitaux» ne peut être conclue. Un comité de Vision Montréal estime que la Ville n'a aucun mandat en ce sens », *La Presse*, 7 février, A6.
- NOËL, ANDRÉ (1997b). « Montréal reporte sa consultation sur l'eau », *La Presse*, 27 février, A9.
- NOËL, ANDRÉ (1998). « Malgré le moratoire, la Ville a versé 128 000 \$ pour des études sur le partenariat en 1997 », *La Presse*, 30 janvier, A4.
- O'CONNOR, L'HONORABLE DENNIS R. (2002). *Report of the Walkerton Inquiry. Part 1*, Gouvernement de l'Ontario, 28 mai, 504.
- OCDE (2003). *Améliorer la gestion de l'eau : l'expérience récente de l'OCDE*, OCDE, Paris, 132.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU) (2006). *Water a shared responsibility. The United Nations World Water Development Report 2*, UNESCO World Water Assessment Programme, Paris, (avec DVD), 584.
- OUMET, MICHÈLE (2003). « Une taxe incontournable », *La Presse*, Montréal, 26 novembre, A22.
- PAQUEROT, SYLVIE et JACQUES BOIVIN (2004). « Des PPP dans le domaine de l'eau : " pourquoi payer plus ? " », *Le Devoir*, 20 septembre 2004, [en ligne], www.cerium.ca/article135.html, (page consultée le 20 septembre 2004).
- PICARD, PIERRE (2004). « Les ingénieurs québécois regardent le PPP du coin de l'oeil. Le partenariat public-privé suscite quelques inquiétudes », *Les Affaires*, 16 octobre, 50.
- PRICEWATERHOUSE COOPERS (2002). *Portrait financier de la gestion publique de l'eau - Ville de Montréal. Rapport final*, Montréal, Ville de Montréal, 4 novembre, 85.
- RADIO CANADA (2007). *Les élections municipales. Les candidats* [en ligne], www.radio-canada.ca/nouvelles/municipales/candidats/bourque.html (page consultée le 6 octobre 2007).
- RENZETTI, STEVEN et DIANE DUPONT (2005). « Ownership and performance of water utilities », dans J. Chenoweth et J. Bird (Eds.), *The Business of Water and Sustainable Development*, Sheffield, Greenleaf Publishing, pp. 99-110.

- RÉPUBLIQUE FRANÇAISE (2007). *Loi 93-122 du 29 janvier 1993. Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.*, Légifrance - Le service public de la diffusion du droit, [en ligne], www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MEEAA.htm (page consultée le 24 septembre 2007), 6 février.
- RODRIGUE, SÉBASTIEN (2004). « Des tuyaux sur la défusion. La répartition des pouvoirs, une douche froide pour les gestionnaires municipaux », *La Presse*, 6 juin, A8.
- ROY, ISABELLE (2001). « L'eau que l'on boit », *La Presse*, 28 janvier, C1.
- SANSFAÇON, JEAN-ROBERT (1996). « L'eau changée en dollars. Un réseau d'aqueduc, ça n'a rien de sorcier », *Le Devoir*, 12 octobre, A12.
- SMITH, JOHN et DUNCAN HANNAN (2003). *Structure of the Water Industry in England : does it remain fit for purpose ?*, Department of Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) Office of Water Services (OFWAT), Novembre, 95.
- 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, (Document principal avec annexe A1 à G2), octobre, 136.
- SOCIÉTÉ DES EAUX DE MARSEILLE (1993). *La part des hommes. 50 ans d'histoire à la Société des eaux de Marseille*, Éditions Grand Sud, Paris, 144.
- SUEZ (2007a). *Document de référence 2006*, (rapport annuel), 382.
- SUEZ (2007b). *Histoire* [en ligne], www.suez.fr (page consultée le 19 septembre 2007).
- SUEZ ENVIRONNEMENT (2007). *Qui sommes-nous?* [en ligne], www.suez-environnement.fr/fr/suez-environnement/qui-sommes-nous/identite/identite (page consultée le 19 septembre 2007).
- 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"* (Mémoire présenté au comité de transition de Montréal), Montréal, 19 mars, 16.
- TERRILL, DANIEL (2005). « The price of water. Separating the natural from the optimal in water supply: ensuring the broadest community access to safe water », dans J. Chenoweth et J. Bird (Eds.), *The Business of Water and Sustainable Development*, Sheffield, Greenleaf Publishing, pp. 30-38.
- THIBODEAU, MARC (1997). « Gestion de l'eau : le RCM dénonce le livre vert », *La Presse*, 6 janvier, A3.
- VAILLES, FRANCIS (1989). « Le gaspillage de l'eau d'aqueduc coûte 475M\$ par an aux Québécois », *Les Affaires*, 18 novembre, 10.
- 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*, Faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille et Presses universitaires d'Aix-Marseille, vol. II, no XXVI-90 (26ème année, 90e numéro), 1761-1783.
- VEOLIA EAU (2007). *Plus de 150 ans d'histoire* [en ligne], www.veoliaeau.com/histoire (page consultée le 19 septembre 2007).
- VEOLIA ENVIRONNEMENT (2002). *Document de référence. Vivendi Environnement devient Veolia Environnement*, 236.
- VEOLIA ENVIRONNEMENT (2007). *L'histoire du groupe Veolia Environnement* [en ligne], www.veoliaenvironnement.com/fr/groupe/historique (page consultée le 19 septembre 2007).

- VILLE DE MONTRÉAL (193-). *Photographie de l'usine de filtration Atwater* (négatif sur verre n&b ; 12,5 x 17,5 cm), Montréal, Gestion des documents et archives, numéro original de la pièce : Z-58. [en ligne], www2.ville.montreal.qc.ca/archives/seriez/pages/z58.htm, (page consultée le 11 novembre 2007).
- VILLE DE MONTRÉAL (1991a). *Étude d'organisation sur la gestion des eaux municipales: Document d'information*, Montréal, Division du développement de l'organisation, Service de la planification et de la concertation, (Dans: Ville de Montréal (1996). *Livre Vert. Gestion de l'eau à Montréal*, Annexe C-I - Diverses études sur la gestion de l'eau à Montréal), Janvier, 31 p. et annexes.
- VILLE DE MONTRÉAL (1991b). *La gestion de l'eau à Montréal: Quelques options de changement* (Premier rapport d'étape no 91 0140038), Montréal, Service des travaux publics, Services de la planification et de la concertation, (Dans: Ville de Montréal (1996). *Livre Vert. Gestion de l'eau à Montréal*, Annexe C-II - Diverses études sur la gestion de l'eau à Montréal), 13 novembre, 39.
- VILLE DE MONTRÉAL (1992a). *La gestion de l'eau à Montréal: Une option de changement* (Mémoire décisionnel au comité exécutif, dossier no 92 0314634), Montréal, Service des travaux publics, Service de la planification et de la concertation, Service des finances, Service des affaires corporatives, (Dans: Ville de Montréal (1996). *Livre Vert. Gestion de l'eau à Montréal*, Annexe C-III - Diverses études sur la gestion de l'eau à Montréal), Juillet, 10.
- VILLE DE MONTRÉAL (1992b). *La gestion de l'eau à Montréal: une option de changement. Second rapport du groupe de travail sur la gestion de l'eau. Dossier no 92 0314634*, Montréal, Service des travaux publics, Service de la planification et de la concertation, Service des finances, Service des affaires corporatives, (Dans: Ville de Montréal (1996). *Livre Vert. Gestion de l'eau à Montréal*, Annexe C-III - Diverses études sur la gestion de l'eau à Montréal), 20 juillet, 39.
- VILLE DE MONTRÉAL (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, (Dans: Ville de Montréal (1996). *Livre Vert. Gestion de l'eau à Montréal*, Annexe C-IV - Diverses études sur la gestion de l'eau à Montréal), 1er septembre, 19 pages et 14 annexes.
- VILLE DE MONTRÉAL (1994a). *Objet: Rapport élaboration termes de référence / partenariat entre Ville de Montréal et un organisme privé pour la gestion de l'eau* (Lettre de recommandation au secrétaire général de la part du directeur du service "TP Génie Envir ADM", no de référence 940128921), Montréal, Service TP Génie Envir ADM, (Dans: Ville de Montréal (1996). *Livre Vert. Gestion de l'eau à Montréal*, Annexe C-V - Diverses études sur la gestion de l'eau à Montréal), 30 Mai, 1.
- VILLE DE MONTRÉAL (1994b). *Objet: Rapport sur l'élaboration des termes de références en vue d'études relatives à la mise sur pied d'un partenariat entre la Ville de Montréal et un organisme privé pour la gestion de l'eau* (Lettre de l'Assistant-directeur Gaston Moreau, ing. Dossier no 94 0128921), Montréal, Service des travaux publics, Module du Génie et de l'Environnement, (Dans: Ville de Montréal (1996). *Livre Vert. Gestion de l'eau à Montréal*, Annexe C-V - Diverses études sur la gestion de l'eau à Montréal), 11 mai, 3.
- VILLE DE MONTRÉAL (1996a). *Gestion des eaux à Montréal. État de la situation et options de partenariat*, Montréal, Service du Génie, (Dans: Ville de Montréal (1996). *Livre Vert. Gestion de l'eau à Montréal*, Annexe C-VI - Diverses études sur la gestion de l'eau à Montréal.), 22 mai, 28 incluant 25 annexes.
- VILLE DE MONTRÉAL (1996b). *Livre vert. La gestion de l'eau à Montréal*, Montréal, Ville de Montréal, 23 décembre, 34 plus annexes.
- VILLE DE MONTRÉAL (2002). *Harmonisation de la fiscalité* (document de travail), Montréal, Secrétariat du Sommet de Montréal, secteur finance publiques, 23 avril, 24.
- VILLE DE MONTRÉAL (2005a). *Budget de 2005 des services corporatifs*, Montréal, 34.31-34.11.
- VILLE DE MONTRÉAL (2005b). *Cabier d'information complémentaire de 2005. Chapitre 4 – Le plan de redressement des infrastructures liées à l'eau*, Montréal, 12.

- VILLE DE MONTRÉAL (2006a). *Budget 2006. Le fonds de l'eau*, Montréal, 20 janvier, 89-92.
- VILLE DE MONTRÉAL (2006b). *Budget de la Ville de Montréal 2007*, Montréal, Service des finances, 18 décembre, 365.
- VILLE DE MONTRÉAL (2006c). *Plan d'affaires 2006*, Montréal, Direction du développement de la gestion de l'eau, 26 septembre, 59.
- VILLE DE MONTRÉAL (2006d). *La vision globale et le plan d'affaires 2006 de la gestion de l'eau. Rapport de consultation et recommandations* (Rapport déposé au conseil d'agglomération), Montréal, Commission permanente du conseil d'agglomération sur l'environnement, le transport et les infrastructures, 30 novembre, 13.
- VILLE DE MONTRÉAL (2007a). *Carte des usines*, 1. [en ligne], www2.ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/eau_potable_fr/media/documents/carte_usines.pdf, (page consultée le 5 octobre 2007).
- VILLE DE MONTRÉAL (2007b). *Gestion de l'eau potable* (site Internet), 1. [en ligne], www2.ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/eau_potable_fr/gestion.shtm, (page consultée le 5 octobre 2007).
- VILLE DE MONTRÉAL (2007c). *Procès-verbal de l'assemblée ordinaire du conseil d'agglomération de la Ville de Montréal du 21 juin 2007* (procès verbal), Montréal, Conseil d'agglomération, 21 juin, 145-170.
- VILLE DE MONTRÉAL (non spécifié). *Montréal. L'eau a une source* (dépliant couleur), Montréal, Service des travaux publics, 33.
- VILLE DE WESTMOUNT (2007). *Westmount sera entièrement responsable de ses réseaux d'aqueduc et d'égout en 2008*, Westmount, 13 août, [en ligne], www.westmount.org/news_view.cfm?Section_ID=7&News_ID=144, (page consultée le 27 août 2007).
- WEBB, M. et D. EHRHARDT (1998). *Improving Water Services through Competition*, World Bank Group et Private Sector Finance, and Infrastructure Network, décembre 1998, 8.
- WOLFF, GARY et ERIC HALLSTEIN (2005). *Beyond privatization: restructuring water systems to improve performance*, Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security, Oakland, Décembre 2005, 112, [en ligne], www.pacinst.org/reports/beyond_privatization/Beyond_Privatization.pdf.
- WOLFF, GARY et MEENA PALANIAPPAN (2004). « Public or Private Water Management? Cutting the Gordian Knot », *Journal of Water Resources Planning and Management*, no 130, Janvier-février 2004, 1-3, www.pacinst.org/publications/essays_and_opinion/public_or_private_editorial.pdf.