

Pour participer à la gestion d'un actif faut-il d'abord s'y intéresser ?
Premiers résultats d'une étude de l'intérêt des Montréalais à
s'impliquer dans la gestion de leurs services d'eau

Marie-Élaine Desbiens, ing., candidate à la maîtrise en études urbaines
et
Michel Trépanier, directeur de recherche

Institut national de la recherche scientifique- Centre urbanisation, culture et société

INFRA 2016

23 NOVEMBRE 2016

PALAIS DES CONGRÈS DE MONTRÉAL

Plan de la présentation

- Introduction
- Contexte de la recherche
- Question de recherche
- Cadre conceptuel
- Méthodologie de recherche
- Données et analyse des données
- Résultats
- Conclusion préliminaire
- Limites de la recherche

Les infrastructures quittent les bureaux des ingénieurs et des élus

1. Dans son rapport annuel de 2012, le Vérificateur Général (VG) de la Ville de Montréal a recommandé au Service de l'eau de « déterminer le niveau de service à atteindre et, conséquemment, les niveaux d'investissements prévus à long terme »
2. Dans ce même rapport, le VG réfère à Infraguide préparé par la Fédération canadienne des municipalités (FCM) et le Conseil National de la recherche du Canada (CNRC) et à l'International Infrastructure Management Manual (IIMM) préparé par *l'Association of Local Government Engineering New Zealand (INGENIUM)* et *l'Institute of Public Works Engineering of Australia (IPWEA)*
3. Bien que la demande du VG ne précise pas explicitement qu'il faille consulter les citoyens, les documents auxquels le VG réfère lient explicitement l'élaboration et l'acceptabilité des niveaux de service à la participation des citoyens

Contexte de la recherche

« La consultation des utilisateurs d'éléments d'actifs permet de connaître leur perception de l'acceptabilité des niveaux de service existants et leur volonté à payer pour un niveau de service plus faible ou plus élevé » (Infraguide 2002, *Prise de décisions et planification des investissements. L'élaboration des niveaux de service*)

« Levels of service, having been agreed with customers, are a key business driver and influence all Asset Management decisions [...] Levels of service should be linked to strategic outcomes » (IIMM, page 3.3, 3^{ième} éd., 2006)

Mais ce qui est souhaité est-il possible ?

Cette demande du VG de la Ville de Montréal fait de Montréal un cas pertinent pour s'intéresser à la participation citoyenne et à l'opinion que les citoyens ont de leurs services d'eau comme intrants à l'établissement des niveaux de service.

Que sait-on de la faisabilité de la participation citoyenne ?

On ne s'intéresse qu'à ce que l'on connaît ou à ce qui nous touche de près.

Pour que les citoyens s'impliquent, il faut que les « objets » concernés fassent partie de leur paysage et qu'ils soient significatifs pour eux (Thibault, Lequin et Tremblay, 2000)

Pour comprendre l'intérêt des Montréalais à participer à la gestion des infrastructures d'eau il faut donc s'intéresser :

1. À leurs représentations de ces infrastructures souterraines et à l'idée qu'ils s'en font
2. Aux représentations qu'ils se font de leurs propres compétences et de leur capacité à participer à leur gestion

Question de recherche

Question principale:

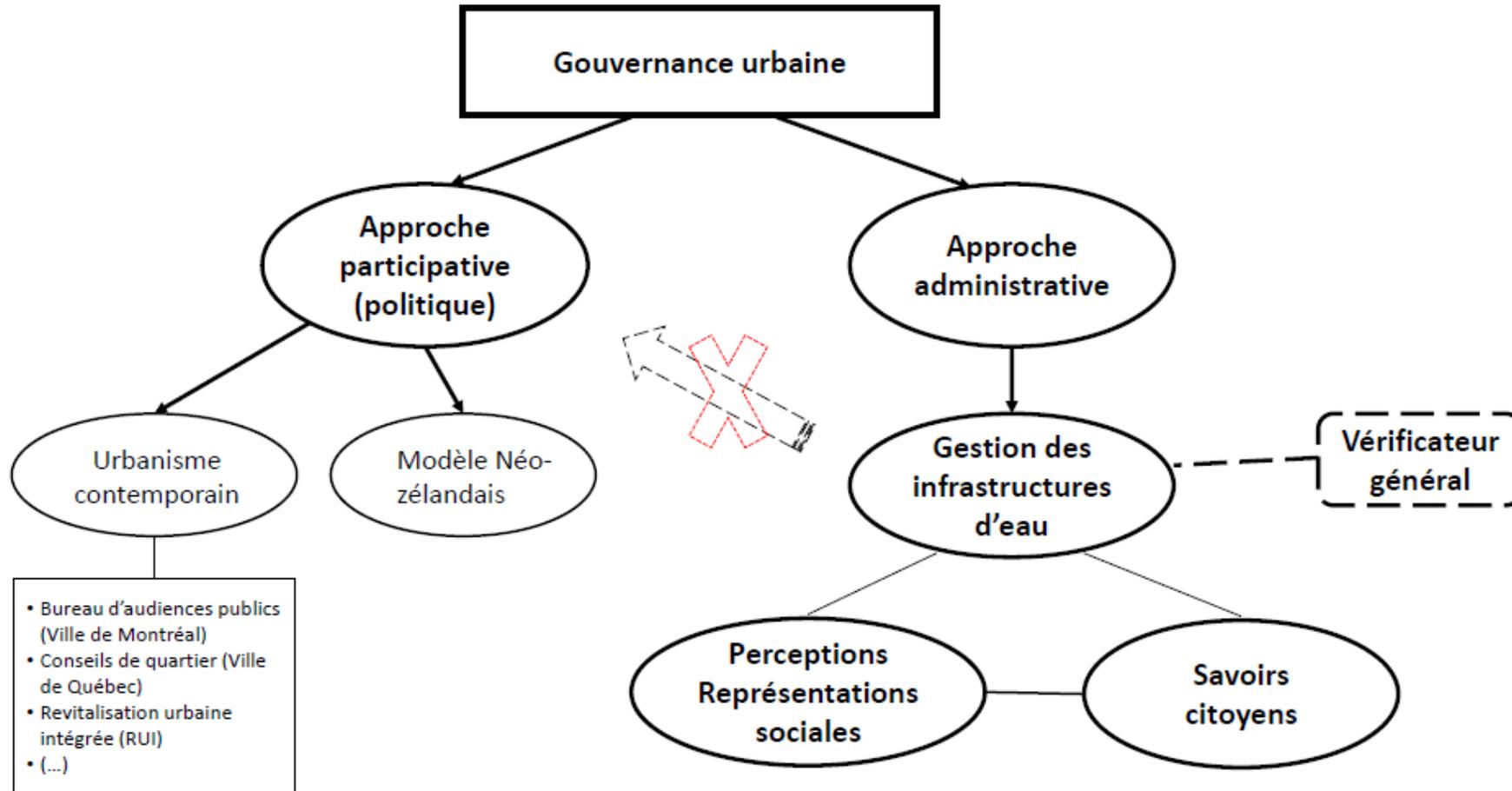
« Est-ce que les représentations que se font les citoyens des infrastructures souterraines, et la perception qu'ils ont de la pertinence de leurs savoirs, seront un frein à leur participation à la gestion des infrastructures souterraines et limiteront la possibilité, pour les services locaux techniques, de s'engager dans la nouvelle gouvernance ? »

Questions secondaires :

« Est-ce que le fait que les services d'eau soient souterrains et qu'ils appartiennent à un domaine « technique » les rend invisibles et inaccessibles pour les citoyens « ordinaires » ?

« Est-ce que la possibilité d'être consultés et de prendre part aux décisions d'intervention et d'investissements sur ces infrastructures susciterait la participation des citoyens. Quels citoyens se sentiront plus « compétents » en la matière et sur quels savoirs pourront-ils compter ? »

Cadre conceptuel



Quelques définitions utiles

Représentation sociale

« La représentation sociale est définie par un contenu : informations, images, opinions, attitudes, etc. Ce contenu se rapporte à un objet : un travail à faire, un événement économique, un personnage social, etc. D'un autre côté, elle est la représentation d'un sujet (individu, famille, groupe classe) en rapport avec un autre sujet. La représentation est donc tributaire de la position que les sujets occupent dans la société, l'économie, la culture » (Jodelet, 1984)

« On reconnaît généralement que les représentations sociales en tant que système d'interprétation régissent notre relation au monde et aux autres, orientent et organisent les conduites et les communications sociales » (Moscovici 1989, 36-37, cité dans le dictionnaire de Sociologie 1999, 450)

Perception

« La perception dépend de chaque personne et elle est influencée par notre environnement et la société à laquelle nous appartenons » (Stoetzel, 1963)

Méthodologie de recherche

Un arrondissement « historique » de Montréal

Un arrondissement qui est une « ancienne ville de banlieue »

les traditions participatives entre arrondissements historiques de Montréal et ancienne ville de banlieue sont distinctes (Boyer-Gendron, 2015)

les **résultats de soirées d'information et de consultation** organisées par la ville de Longueuil en 2011 montrent que les citoyens d'une ancienne ville de banlieue sont plus nombreux à y avoir participé et à être au courant du déficit d'entretien des infrastructures.

Critères de choix

1. l'arrondissement a fait l'objet de travaux de réfection d'infrastructures par méthode conventionnelle entre 2010 et 2014
2. l'importance des travaux les a rendus « visibles » pour les citoyens
3. les réseaux sont d'envergure similaire

Données

Questionnaires courts : n=91

7 décembre 2015 au 3 mai 2016

Genre, groupe d'âge, occupation, type d'emploi, titre du diplôme obtenu, niveau d'études, type de logement, niveau occupé

Représentations sociales des infrastructures d'eau et participation des Montréalais à la gestion du Service de l'eau

Questionnaire rapide

1. Vous venez souvent au conseil d'arrondissement centre communautaire conseil municipal ?

2. Pour un sujet en particulier ? Lequel ?

3. Faites-vous partie d'un groupe/association ? Lequel ?

4 a. Avez-vous une opinion ou des commentaires sur les services d'eau d'aqueduc et d'égouts, notamment sur la manière dont on s'en occupe ?

4 b. Qu'est-ce qui fait que cette question retient, ou ne retient pas votre attention, ne vous mobilise pas ?

5. Seriez-vous disponible pour un entretien sur le sujet des services d'eau sans obligations de votre part ? Quand et comment puis-je vous joindre ?

Entretiens semi-dirigés : n= 20

17 décembre 2015 au 18 mai 2016

Portaient sur les infrastructures d'eau et sur la participation démocratique du répondant

Analyse thématique des *verbatim* pour dégager les principaux thèmes abordés par les participants.

Analyse visant à classer les participants selon les 5 « représentations » identifiées par l'analyse des questionnaires courts

Analyse des données recueillies par questionnaire (n=91)

Genre		Gr. D'âge		Occupation		Secteur emploi		Niveau études		Type logement	
F	44	29 ans et -	8	Sans emploi	2	prof. Non-tech	82	secondaire	9	Prop	51
H	47	30-55 ans	38	étudiant	10	prof technique	9	collégial	11	Loc.	40
		+ 55 ans	45	travailleur	53			université	71		
				retraité	21						
				semi-retraité	5						

5 « représentations » préliminaires ont été identifiées :

Pas d'intérêt si pas de problème avec les services d'eau

Préoccupés par les coûts/la corruption

Préoccupés par l'environnement

Préoccupés par la santé/la sécurité de l'eau

D'accord avec l'entretien préventif, les réseaux en ont besoin

Profil des adhérents à chaque représentation

Catégorie			Caractéristiques sociodémographiques																			
No	Description	Nb	Genre		Groupe d'âge			Occupation					Secteur d'emploi		Niveau d'études			Type de logement		Niveau occupé		
			H	F	29 ans et moins	30 à 55 ans	Plus de 55 ans	Sans emploi	Étudiant	Travailleur	Retraité	Semi-retraité	Non Technique	Technique	Secondaire	collégial	universitaire	Locataire	Propriétaire	Sous-sol	RDC	Étage
1	Pas d'intérêt si pas de problème avec les services d'eau	59	31	28	6	28	25	1	7	41	8	2	55	4	6	8	45	26	33	1	29	29
2	Préoccupés par les coûts/la corruption	5	3	2	-	2	3	1	-	2	1	1	3	2	-	2	3	3	2	-	1	4
3	Préoccupés par l'environnement	14	8	6	1	5	8	-	2	5	6	1	12	2	2	-	12	4	10	1	4	9
4	Préoccupés par la santé/la sécurité de l'eau	5	1	4	1	1	3	-	2	-	2	1	4	1-	-	-	5	4	1	-	-	5
5	D'accord avec l'entretien, les réseaux en ont besoin	8	4	4	-	2	6	-	-	3	4	1	7	1	1	-	7	3	5	-	3	5
TOTAL : 91 répondants			47	44	8	38	45	2	11	51	21	6	81	10	9	10	72	40	51	2	37	52

Profil des adhérents à chaque représentation

Catégorie			Caractéristiques sociodémographiques																			
No	Description	Nb	Genre		Groupe d'âge			Occupation					Secteur d'emploi		Niveau d'études			Type de logement		Niveau occupé		
			H	F	29 ans et moins	30 à 55 ans	Plus de 55 ans	Sans emploi	Étudiant	Travailleur	Retraité	Semi-retraité	Non Technique	Technique	Secondaire	collégial	universitaire	Locataire	Propriétaire	Sous-sol	RDC	Étage
1	Pas d'intérêt si pas de problème avec les services d'eau	59	31	28	6	28	25	1	7	41	8	2	55	4	6	8	45	26	33	1	29	29
2	Préoccupés par les coûts/la corruption	5	3	2	-	2	3	1	-	2	1	1	3	2	-	2	3	3	2	-	1	4
3	Préoccupés par l'environnement	14	8	6	1	5	8	-	2	5	6	1	12	2	2	-	12	4	10	1	4	9
4	Préoccupés par la santé/la sécurité de l'eau	5	1	4	1	1	3	-	2	-	2	1	4	1-	-	-	5	4	1	-	-	5
5	D'accord avec l'entretien, les réseaux en ont besoin	8	4	4	-	2	6	-	-	3	4	1	7	1	1	-	7	3	5	-	3	5
TOTAL : 91 répondants			47	44	8	38	45	2	11	51	21	6	81	10	9	10	72	40	51	2	37	52

Résultats

Une analyse statistique a été réalisée pour vérifier si les caractéristiques sociodémographiques permettent d'expliquer les représentations que se font les différents groupes de répondants

Nous avons utilisé la procédure « *Proc Freq* » du logiciel SAS (version 9.2) qui nous a permis de comparer les caractéristiques socio démographiques des adhérents à chacune des 5 représentations. Les résultats de cette procédure sont présentés sous forme de tableaux de contingences.

Malgré que nous anticipions quelques relations significatives (plus de femmes préoccupées par la santé/sécurité de l'eau; plus d'hommes préoccupés par l'environnement), le petit nombre de répondants partageant les mêmes représentations a constitué une limite importante à cette analyse et n'a pas permis de tirer des conclusions à partir du test du χ^2 .

Toutefois, l'analyse thématique des propos tenus lors des entretiens nous renseigne sur la façon dont les répondants perçoivent les services d'eau et comment ils se les représentent. Ce qui influence leur intérêt à participer à leur gestion.

Pas d'intérêt si pas de problème avec les services d'eau (59/91)

« c'est pas un sujet dont on parle ou qui nous vient à l'esprit dans une conversation, mettons »

« Le service d'eau c'est invisible. Ouais, parce que ce qu'on a nous, dans le fond, comme contact avec ça, c'est notre robinet. Tout va bien, la toilette a *flushe*, tout est beau »

« le service d'eau je le trouve bon ok. Je trouve qu'on boit de la bonne eau »

« Moi je me dis y a comme quelque chose qu'on perd pis qu'on contrôle pas, pis qu'on oublie. On souffre pas »

« On s'informe plus sur ce qui se passe dans le quartier pour savoir ce qui se décide sur les sujets qui nous intéressent (stationnement, circulation, etc.) »

« Mon niveau d'implication est faible [je suis] pas prête à [m]e mobiliser sans qu'y ait une bonne raison pour le faire [...] non, pas du tout. J'ai pas de problème avec l'eau. Et puis, ça me cause pas de soucis »

« je vois ça comme ben c'est leur travail à eux de faire ça [...] c'est le travail des ingénieurs qui sont spécialisés là-dedans » « Moi, je suis pas ingénieur »

« Je veux dire aussi qu'on doit se fier aux services qu'on a »

Préoccupés par les coûts/la corruption (5/91)

« c'est les finances qui nous intéressent [...] pour voir à ce qui ait pas d'exagération dans les dépenses ou de fuites quelconques, autant d'eau que de finances »

« Y a tout un rapport qu'on regarde. Le rapport de la commission des finances [...] On s'intéresse beaucoup à cette partie-là aussi [la partie eau] [...] quand on s'en va au budget. Ça on veut le savoir combien y a de bris et si ça s'est amélioré ou pas, par rapport aux années précédentes, on veut le savoir. C'est comme l'installation des compteurs, on veut le savoir. Y nous donne le nombre d'installations des compteurs, mais des fois, comme cette année, ben y en a pas eu énormément par rapport à d'autres années [...] la rentrée d'argent qui permettrait disons aux citoyens de peut-être payer un peu moins de taxes. Si y avait cette rentrée d'argent-là. Parce que dans le fond, c'est ça qu'on surveille »

« j'avais été à l'hôtel de ville, j'ai dit je suis pas satisfait de ces mesures-là [mesures anti-corruption]. J'suis inquiet. Pis c'est avant la commission Charbonneau [...] Les chiffres ont jamais sorti mais c'est astronomique, fait que c'est à ce sujet-là et je suis revenu encore »

« moi personnellement je suis pas intéressé à savoir quel type de travaux sont faits. Y font leur job, y font leur job »
« Je suis pas un spécialiste » « c'est des enjeux assez techniques [...] j'ai pas les compétences pour critiquer à mon avis. Mais ce sont des préoccupations constantes, mais c'est effectivement très technique, au-delà de mes compétences »

Préoccupés par l'environnement (14/91)

« y a aussi les systèmes qui pourraient être un peu plus poussés pour recueillir l'eau lors des grosses pluies »

« L'autre chose que je trouvais inquiétante dans le réseau d'eau c'était les fuites d'eau. [...] je pense qu'on est pas encore assez conscient comment l'eau c'est précieux pis comment y faut y faire attention »

« J'ai dit tout de suite, j'ai dit le Fleuve c'est pas une poubelle ! [...] ça m'interpelle l'eau, l'air, la qualité, l'environnement »

« Moi, c'est ça mon argument. [...] je crois qu'il faut prendre les mesures peu importe le coût financier [...] le coût environnemental devrait toujours primer sur le coût financier »

« moi, c'est le développement durable, la gestion de l'eau, nos ressources en eau, ça fait partie de ça [...] y a une gestion qui se fait pas parce qu'on est riche. »

« La seule chose, moi, ce qui me préoccupe un peu c'est que les gens sont pas au courant de ça, c'est en dessous ! Pis ça donne pas de bénéfices visuels. »

« je sais aussi c'est que le réseau d'aqueduc montréalais est très complexe et ça prend des ingénieurs pour approuver [...] des consultations techniques ou de la participation citoyenne sur des trucs techniques mais ça a vraiment ses limites [...] Tu peux pas donner trop d'information technique à la population, ça sert à rien de toutes façons »

Préoccupés par la santé/la sécurité de l'eau (5/91)

«j'ai toujours grandi sur le bord de la rivière [...] ç'a toujours été mon rêve depuis que je suis toute petite de pouvoir aller me baigner dedans. Ça a jamais vraiment été le cas »

« Je suis concernée surtout par la sécurité de l'eau que l'on boit. [...] Moi je préfère avoir la qualité de l'eau avant tout. C'est ça qui est primordial. »

« mais je sais qu'y a souvent des déversements quand y a des eaux usées parce que c'est pas adéquat, [...], quand y a des grandes pluies y a des déversements et pis ça, ça m'inquiète »

« Pour moi, la qualité de l'eau, on a pas beaucoup de contrôle là-dessus pis c'est pas très transparent [...] on est pas en sécurité c'est certain au niveau de la qualité de l'eau. C'est ça qui m'inquiète le plus. »

« aussi la santé publique avait envoyé une lettre à tout le monde il y a à peu près dix ans, à tous ceux qui avaient des maisons où il y avait du plomb. [...] C'est pour ça que moi je filtre l'eau parce que je sais que y a des risques à cause du plomb principalement. »

« Je peux même pas imaginer qu'est-ce que ça pourrait être une participation citoyenne dans la gestion de l'eau. À part d'exiger la transparence. [...] Ben, c'est compliqué. Ça la gestion de l'eau. C'est peut-être pas compliqué pour un ingénieur, mais pour une personne ordinaire, tsé. C'est sûr que c'est vu comme tsé, aride et technique et spécialisé. »

«ce ne serait pas moi qui partirais ce genre d'activité là ici, dans mon entourage. Je m'impliquerais surtout en ce qui concerne la qualité de l'eau que l'on boit. »

D'accord avec l'entretien préventif, les réseaux en ont besoin (8/91)

« c'est sûr que le système est très vieux, alors y faut remplacer. [...] Ces travaux-là y faut les faire, on a pas le choix, à un moment donné y faut y passer »

« ça me rassure peut-être de savoir et de voir qu'on entretient les infrastructures, qu'on y porte un intérêt »

« C'est de ce côté-là qu'y a un inconvénient ...mais on, je le comprends c'est un mal nécessaire, mais je trouve qu'y ont trop tardé, quand c'est tout en même temps »

« Ben, bon, en même temps, je peux comprendre que si on veut que le circuit fonctionne, faut qu'y réparent. Ça c'est sûr ! »

« C'est vieux ici, ça fait un siècle-là. Un moment donné il faut remplacer »

« je pense que la population est au courant, que le système est vétuste pis qu'y a pas été entretenu »

« Si un système d'égout est trop vieux, c'est clair qu'on en veut un nouveau aussi. Pour des raisons de sécurité pis à tous les points de vue aussi. »

« On le voit à Montréal, comme c'est vieux, vieux, des fois les vieux tuyaux éclatent parce qu'y sont trop vieux, y sont obligés de les changer. »

« il y a beaucoup de travaux d'aqueduc qui sont réalisés à la ville parce que, bon c'est bien connu, sans rentrer dans les détails techniques, disons avec mon chapeau de citoyen, on sait tous que y a un déficit d'infrastructures à Montréal »

Synthèse des résultats

Représentations		Savoirs citoyens
<i>Pas d'intérêt si pas de problèmes avec les services d'eau</i>	<i>Préoccupés par : Les coûts/la corruption. L'environnement. La santé/la sécurité de l'eau</i>	<i>Le fait que les services d'eau appartiennent à un domaine « technique » les rend inaccessibles pour les citoyens « ordinaires »</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Pour ces citoyens, le service est bon, l'eau est bonne à boire. Ils n'ont pas de « problème avec les services d'eau ». Il n'y a alors pas de motivation ni de raison de s'impliquer : on ne souffre pas du service d'eau. • D'ailleurs, les motifs qui amenaient ces citoyens au conseil d'arrondissement sont des sujets ou des décisions qui les touchent personnellement, dans leur vie : <ul style="list-style-type: none"> ➢ Sens unique, vignettes de stationnement, ambitions politiques, éviction de locataires, mobilité réduite, projet de ruelle verte, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pour ces citoyens, bien que la représentation qu'ils se font des services d'eau soit différente, ils seraient prêts à s'impliquer dans le domaine qui les intéresse : l'environnement, le contrôle des coûts, la sécurité de l'eau. • La représentation du Service ne conditionne pas l'implication des citoyens mais plutôt le type d'implication de ces derniers. • Chaque citoyen est préoccupé par un seul aspect du service car c'est la représentation qu'il s'en fait qui détermine la façon dont il le regarde. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'obstacle technique affecte tous les répondants peu importe la représentation qu'ils se font des services d'eau. • Cet obstacle technique amène plusieurs des participants à ne pas vouloir s'impliquer ; à laisser les spécialistes décider car c'est leur domaine. • Cela amène aussi plusieurs participants plus engagés démocratiquement à ne vouloir s'engager que dans le domaine lié à la représentation qu'ils se font du Service. Dans le domaine où ils se sentent à l'aise (<i>savoirs d'usage individuels</i>) soit par leurs compétences (<i>savoirs professionnels diffus</i>), soit par leur expérience développée par leur engagement dans d'autres organisations (<i>savoirs militants individuels</i>).

Conclusion préliminaire

Il peut être difficile d'appliquer la gouvernance participative à la gestion du Service de l'eau de la Ville de Montréal car il est probable que les citoyens qui seraient intéressés à s'y impliquer se concentreraient sur des sujets qui les préoccupent sans considérer le Service dans une vision globale.

Cette vision globale du service ce sont les gestionnaires du Service de l'eau qui la possèdent.

Comment le Service de l'eau peut-il répondre au VG de la Ville qui réfère au modèle participatif néo-zélandais pour la définition des niveaux de service ?

Le modèle néo-zélandais est difficilement applicable à Montréal et au Québec sans adaptation.

Toutefois, le Service de l'eau pourrait s'en inspirer pour mettre à jour sa Stratégie d'investissement à long terme (que l'on pourrait apparenter au *Long Term Plan* des autorités locales néo-zélandaises) et la soumettre à la consultation publique.

Les résultats de cette recherche pourraient être utiles pour réaliser cette démarche.

Limites de la recherche

Les difficultés rencontrées dans la cueillette des données (mobilisation de participants) ont nécessité de modifier notre approche ; ce faisant nous avons recueilli des données supplémentaires (91 répondants au questionnaire court)

Ces 91 répondants ont été rencontrés en grande majorité lors des conseils d'arrondissement du Plateau Mont-Royal et de Verdun ; ils ne correspondent pas à un échantillon défini préalablement.

Le petit nombre de répondants pour certaines représentations limite les conclusions que nous pouvons formuler suite à l'analyse statistique.

Le profil des participants aux entretiens semi-dirigés répond à nos critères de sélection bien que nous espérons nous entretenir avec plus de citoyens.

Toutefois, la grande difficulté à les recruter est en soi un indice de l'intérêt que les citoyens portent en général aux services d'eau.

Questions ?
