

TABLE DES MATIÈRES

Mémoire

du

Syndicat canadien de la fonction publique

présenté à

la Commission de l'aménagement du territoire

Québec

sur le projet de loi n° 76

**Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le
processus d'attribution des contrats des organismes municipaux**

1^{er} décembre 2009

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	3
REGLES DE TRANSPARENCE.....	3
POUVOIR REGLEMENTAIRE DU GOUVERNEMENT.....	6
ADOPTION D'UNE POLITIQUE DE GESTION CONTRACTUELLE.....	6
PROPOSITION D'UNE PROCEDURE D'ADJUDICATION DES CONTRATS DES ORGANISMES MUNICIPAUX.....	8
POUVOIRS DE VÉRIFICATION DU MINISTRE.....	12
SANCTIONS.....	13
LE CAS DE LA VILLE DE MONTRÉAL.....	14
CONCLUSION.....	17

Introduction

Le Syndicat canadien de la fonction publique tient à remercier la Commission de l'aménagement du territoire de lui permettre de s'exprimer sur le projet de loi n° 76, Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux. Le SCFP est très concerné par la question entourant l'attribution de contrats puisqu'il représente près de 30 000 membres répartis dans 258 municipalités du Québec.

Le SCFP ne peut que saluer l'initiative du gouvernement de resserrer les règles d'attribution de contrats pour l'ensemble des villes du Québec. L'octroi de contrats est souvent un terreau fertile pour le favoritisme, le népotisme ou carrément le détournement de fonds publics qui provoquent des scandales et s'avèrent coûteux pour la collectivité.

Il va sans dire qu'une législation devenait pour le moins nécessaire dans la foulée des multiples allégations de corruption, de collusion et de magouilles entachant l'attribution des contrats municipaux. Bien sûr, les récentes révélations ont surtout attiré l'attention sur Montréal, mais c'est un secret de polichinelle, la situation n'est pas vraiment différente dans bon nombre d'autres villes québécoises. Le problème n'est pas propre à la métropole, loin de là.

Néanmoins, nous ne pouvons ignorer que Montréal vit des difficultés particulières inhérentes à une structure qui, aux dires de plusieurs, est chaotique et ingérable. Une structure éclatée qui, comme nous le verrons, dilue les compétences et affaiblit la ville, ouvrant dangereusement la porte à des irrégularités et à certains abus en matière d'adjudication de contrats.

Ainsi, la volonté du gouvernement d'astreindre les municipalités à mieux gérer les appels d'offres de manière à favoriser une plus grande transparence et une administration plus saine des deniers publics arrive à point nommé.

Par ailleurs, nous ne pouvons passer sous silence que le SCFP aurait aimé une loi ayant un peu plus de mordant, plus dissuasive. Nous croyons, en effet, que la portée du projet de loi est quelque peu limitée s'apparentant davantage à une politique d'intention. Certains articles gagneraient à être plus précis, notamment celui traitant de l'obligation pour les villes d'adopter une politique de gestion contractuelle.

Règles de transparence

La transparence devrait être une valeur fondamentale de la gestion publique. Les citoyens et citoyennes ont durement pris conscience dernièrement qu'il n'en était pas toujours ainsi. Une saine administration publique exige une gestion exercée ouvertement et non en vase clos.

Dans son projet de loi, le gouvernement oblige les organismes municipaux à communiquer à leurs commettants et aux fournisseurs de services diverses informations relatives au processus d'attribution de contrats. Nous pouvons dire que, dans l'ensemble, il s'agit d'une nette amélioration par rapport à ce qui existe actuellement dans la plupart des municipalités.

La diffusion de ces informations sur Internet apportera plusieurs avantages aux contribuables et à la collectivité en général. En plus de permettre aux citoyens d'avoir une meilleure connaissance des dépenses de la ville, une plus grande transparence augmente le nombre potentiel de fournisseurs et conduit à une plus grande concurrence dont bénéficieront en fin de compte les citoyens et citoyennes. De surcroît, le fait de rendre publics les résultats d'un appel d'offres peut amener les fournisseurs à réviser leurs prix à la baisse.

Nous constatons que, dorénavant, les organismes municipaux devront rendre publics les noms des soumissionnaires et mentionner la personne à qui le contrat a été accordé. Cette mesure contribuera certainement à réduire le nombre de situations de conflits d'intérêts sous toutes ses formes ou d'apparence de conflit¹. Cependant, nous entretenons quelques craintes quant à la possibilité pour certains de se cacher derrière une personnalité juridique.

Il est vrai que la notion de personnalité distincte de la compagnie est reconnue de longue date par la jurisprudence, mais il ne faudrait pas que le voile corporatif empêche les contribuables d'avoir accès, comme le spécifie le projet de loi, à une information claire, intelligible et accessible. L'information sur le site de la ville ou de la MRC doit également être complète. Il serait, par exemple, inacceptable qu'un contribuable ait à parachever le travail en recherchant l'information pertinente sur d'autres sites comme celui du registre des entreprises du Québec ou ailleurs.

Le projet de loi fait état d'une obligation pour les organismes municipaux de mettre à jour mensuellement les informations publiées. Est-ce que cette mise à jour comprendra l'obligation de publier les dépassements de coûts? Nous espérons que c'est le cas. Il est de notoriété publique que les dépassements de coûts sont monnaie courante au Québec au point de provoquer un certain cynisme chez nos concitoyens et concitoyennes. Il est essentiel que le contribuable ait la possibilité de connaître cet aspect de l'adjudication de contrats sans quoi nous ne pouvons parler de véritable transparence.

¹ Par exemple, les Lavallois auraient pu juger par eux-mêmes de la pertinence d'octroyer à une compagnie appartenant à l'épouse et aux beaux-frères du président de la Société de transport de Laval, M. Beldié, (la famille Mergl) le contrat pour le changement et l'installation des 377 autobus.

Outre les dépassements de coûts en termes de dollars, la diffusion d'informations à ce chapitre devrait inclure les motifs qui ont conduit à ces dépassements. Maintenant, les citoyens sont bien au fait que les cahiers des charges sont loin d'être définitifs. Sachant que le principe du plus bas soumissionnaire s'applique dans la majorité des cas, les entrepreneurs répondent aux appels d'offres en réduisant leur coût de production, quitte à revoir le tout à la hausse plus tard lorsqu'ils auront obtenu le contrat.

C'est pourquoi la justification des dépassements de coûts, pour être admissible, devrait être fondée sur des critères précis et limitatifs. Au moment d'autoriser une rallonge budgétaire, les décideurs devraient s'assurer que le dépassement de coûts ne pouvait être prévu. Trop souvent avons-nous vu des organismes publics délier les cordons de la bourse pour dépêtrer un entrepreneur de ses mauvais calculs.

Prenons l'exemple de la construction du métro de Laval, projet qui est allé de dépassement en dépassement. Nous ne referons pas tout l'historique de cette saga, mais rappelons-nous qu'un des motifs du dépassement était lié à une erreur dans l'estimation du tracé. En effet, les ingénieurs avaient oublié un kilomètre sur un circuit de 5,2 km. En vertu du principe de la prévisibilité, le dépassement n'aurait pas été accordé².

Mentionnons un autre exemple qui parle de lui-même. Au début du mois de janvier 2008, la Ville de Montréal a octroyé à la firme Telus, le plus bas soumissionnaire, deux contrats totalisant 82 millions de dollars sur 10 ans pour des services de téléphonie IP et de transmission de données. Étrangement, la soumission de Bell Canada pour les mêmes services était de 130 millions de dollars. Le vérificateur général aurait d'ailleurs trouvé des problèmes dans le processus d'appel d'offres. Selon lui, l'écart entre les deux soumissions aurait dû éveiller les soupçons.

Depuis, Telus éprouve des problèmes importants quant à la fourniture des services et les délais de livraison s'accumulent. La situation est telle que Telus a dû recourir aux services de Bell Canada en sous-traitance.

Fait à souligner, le contrat avec Telus prévoit que tous les prix peuvent être revus à la hausse, de 20 %, pour des contingences. Compte tenu des problèmes, le montant de la facture s'élève désormais à 100 millions de dollars.

De plus, le contrat ne contient pas l'usuelle clause de résiliation et de pénalité lorsque le fournisseur ne s'acquitte pas de ses obligations contractuelles. Comment, et ce, malgré les

² ST-AMOUR, Stéphane, « La folle escalade des coûts du métro », *Courrier Laval*, 28 avril 2007.

paramètres et exigences spécifiés dans l'appel d'offres, expliquer ce cafouillage? À quoi sont dus ces délais et ces problèmes?

Dans un de ses articles sur le sujet, le journaliste Denis Lessard de La Presse souligne en passant que « Telus avait puissamment appuyé un projet du maire Tremblay, en finançant pour 1 million de dollars la Société de verdissement de Montréal, de 2007 à 2009³. » Doit-on y voir un lien avec l'octroi du contrat? Il est assurément légitime de se poser la question.

Pouvoir réglementaire du gouvernement

Au chapitre des pouvoirs réglementaires du gouvernement, nous aimerions attirer votre attention sur une problématique particulière liée à l'octroi de certaines subventions. Il arrive que l'autorisation de déboursier les sommes d'argent accordées à titre de subvention soit assortie d'un délai précis. On comprendra que cette façon de faire réduit considérablement la marge de manœuvre de l'organisme subventionné et peut créer des situations difficiles. Pressés par le temps, les organismes peuvent être tentés de sauter certaines étapes essentielles à une bonne gestion, dont l'exercice de contrôle serré des fonds publics. L'obligation de respecter des délais précis, de faire vite, ouvre la porte à la conclusion de contrats gré à gré, qui, selon nous, devrait être en nombre le plus limité possible. D'ailleurs, le vérificateur général Renaud Lachance critique sévèrement cette pratique dans son rapport paru au mois de novembre dernier.

Adoption d'une politique de gestion contractuelle

Le SCFP se réjouit, bien sûr, du fait que le gouvernement veuille enfin imposer aux organismes municipaux plus de rigueur dans tout le processus qui mène à l'adjudication de contrats. Toutefois, force lui est de constater que cette partie est la plus faible du projet de loi. Les mesures prévues dans le projet de loi sont, de notre avis, beaucoup trop floues s'apparentant

³ LESSARD, Denis, « Un contrat de téléphonie intéresse le vérificateur », *La Presse*, 20 octobre 2009 et FOURNIER, Marie-Ève, « Contrats à la Ville de Montréal : Telus se dit en mesure de livrer la marchandise », *ruefrontenac.com*, 4 novembre 2009.

plus à des objectifs — pour ne pas dire des vœux pieux — et laissant trop de latitude aux organismes municipaux. Selon nous, le ministère devra être plus spécifique dans ses directives.

Pour le SCFP, il incombe au ministère d'établir des paramètres plus précis à l'intention des organismes municipaux. Si la ligne de conduite à suivre pour les organismes est assez claire, il n'y a en revanche aucune mesure ou procédure pour répondre adéquatement à la finalité du projet de loi. Bref, le projet de loi manque de mordant, de normes strictes véritablement dissuasives. Il peut trop facilement être détourné de son louable dessein.

D'ailleurs, certaines mesures énoncées illustrent bien notre propos et, avouons-le, elles nous ont laissés perplexes. Par exemple, il est écrit que les politiques de gestion contractuelle adoptées par les organismes municipaux devront prévoir diverses mesures dont celle de « favoriser le respect des lois applicables qui visent à lutter contre le trucage des offres. » Il nous semble que cela va de soi et il aurait été sûrement plus profitable d'indiquer aux organismes des moyens concrets pour y arriver. Cette ligne de conduite pourrait, par exemple, être accompagnée de l'obligation pour le soumissionnaire de signer un formulaire attestant de l'absence de collusion. On pourrait également prévoir l'obligation d'inclure dans tous les contrats négociés entre une municipalité et une entreprise une clause par laquelle l'entreprise s'engage à respecter la politique de gestion contractuelle, sous peine de non-attribution de contrats pendant une période punitive pouvant aller jusqu'à deux ans. Rappelons qu'il s'agit d'exemples et que nous sommes loin de croire que ces mesures sont suffisantes. En fait, c'est un bon début.

C'est au ministère de dicter les règles à respecter afin que celles-ci soient uniformes à travers tout le territoire québécois. Le ministère doit également donner des moyens concrets aux organismes pour que les vœux pieux se transforment en véritables mesures.

De plus, chaque ville devrait soumettre sa politique au ministre pour approbation.

Bien sûr, le SCFP a bien compris que le ministre créera un groupe-conseil qui examinera les règles actuelles d'attribution de contrats municipaux et qui, vraisemblablement, proposera des processus administratifs idoines. Malgré tout, nous aurions préféré voir des instructions plus détaillées dans le projet de loi.

Dans cet ordre d'idées, nous nous permettons de vous proposer une procédure devant être adoptée dans tous les organismes municipaux et qui, à notre avis, diminuerait considérablement les risques de manœuvres malhonnêtes et de pressions politiques.

Proposition d'une procédure d'adjudication des contrats des organismes municipaux

Dans un premier temps, tous les organismes municipaux seraient tenus de former un comité d'évaluation interne à l'abri de pressions politiques ou administratives indues. Il est essentiel que les employés des organismes municipaux puissent à nouveau jouer pleinement leur rôle-conseil pour que les élus prennent des décisions éclairées. Ils n'ont pas d'intérêt financier personnel dans les projets et constituent le plus solide rempart contre les malversations et la corruption.

Ce comité⁴ relèverait du directeur général de l'organisme. Il serait composé d'employés municipaux choisis en fonction, d'une part, de leur expertise technique dans le domaine pour lequel le contrat serait octroyé et, d'autre part, leurs connaissances financières et juridiques. Bref, ce comité regrouperait des intervenants-clés de la ville ou de la MRC nécessaires à la bonne marche du projet.

Ce comité procéderait à une étude approfondie du besoin. Cette étape du processus est cruciale et c'est pourquoi elle doit se dérouler à l'interne. Qui, mieux que les employés de l'organisme pour comprendre et définir de façon adéquate les besoins? Confier cette tâche à une firme externe peut entraîner des conséquences graves et des coûts exorbitants. Nous l'avons malheureusement vu dans le cas des compteurs d'eau de Montréal : faute de bien cerner les besoins, la Ville s'apprêtait à faire l'acquisition d'équipements qui ne lui convenait pas.

Par la suite, ce comité verrait à déterminer les sources d'approvisionnement, incluant les services internes de l'organisme. Il importe d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix et nous croyons fermement que ce rapport est la plupart du temps possible à l'interne.

À ce sujet, nous ne pouvons passer sous silence l'idéologie qui domine au Québec depuis quelques années. Une idéologie qui a comme maître-mot *privé*. Le *tout-au-privé* a eu des effets extrêmement néfastes dans bon nombre de champs d'activités et les organismes municipaux ne font pas exception. On a tenu pour acquis que l'entreprise privée était plus efficace que le public, et ce, sans preuve tangible. Aucune démonstration convaincante n'a été faite à cet égard. On a plutôt vu le contraire. Pourtant, comme le mentionnait Yves Boisvert dans un de ses récents articles, « il y a des cas où les cols bleus peuvent faire le même travail pour aussi bien et pour moins cher⁵. »

⁴ Prendre note que dans les villes de 20 000 habitants et moins, les comités proposés pourraient être créés au niveau de la MRC.

⁵ BOISVERT, Yves, Éloge de la concurrence, www.cyberpresse.ca

Une des conséquences néfastes de ce transfert au privé est la perte graduelle d'expertise à l'interne au profit des entreprises privées qui recrutent de plus en plus les personnes qualifiées œuvrant dans les municipalités.

En cédant leur expertise interne, les organismes perdent du même coup leur capacité à faire contrepoids au privé. Cette situation a d'ailleurs été dénoncée par le vérificateur général de Montréal dans son rapport concernant le processus d'acquisition et d'installation de compteurs d'eau. On peut y lire :

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

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

Le secteur privé a recruté des cadres et des experts du secteur public pour leurs connaissances, mais surtout pour leur réseau et leur expertise dans des domaines où il pourrait se démarquer et obtenir des contrats des administrations publiques. C'est ainsi que plusieurs anciens dirigeants et cadres du secteur public se sont retrouvés embauchés par le privé. Ceci a eu pour conséquence de réduire de manière significative le nombre d'employés en mesure de pouvoir des administrations municipales dans certains secteurs de pointe, dont entre autres dans le dossier de l'eau. Plusieurs administrations publiques ne sont maintenant plus en mesure de faire contrepoids aux approches et aux solutions mises de l'avant par des entrepreneurs privés, le cas de la solution ajoutée au concept du contrat original pour les compteurs d'eau étant éloquent à ce sujet⁶. »

⁶ Rapport du vérificateur général au conseil municipal et au conseil d'agglomération sur la vérification de l'ensemble du processus d'acquisition et d'installation de compteurs d'eau dans les ICI ainsi que de l'optimisation de l'ensemble du réseau d'eau de l'agglomération de Montréal, séance du conseil municipal du 21 septembre 2009 et séance du conseil d'agglomération du 24 septembre 2009, page 153-154.

Ainsi, en situation déficitaire de savoir-faire, les organismes s'affaiblissent et éprouvent des difficultés à bien estimer leurs besoins, à bien évaluer les équipements nécessaires à leurs projets. De plus, dans certaines circonstances, la perte de l'expérience interne peut restreindre de manière importante la capacité de l'organisme à réagir promptement dans certaines situations d'urgence. Le privé devient roi et maître et établit dorénavant les règles du jeu. Comme le dit Boisvert : « [...] personne n'est en mesure de surveiller et de dire non⁷. »

Sans vouloir retourner le fer dans la plaie, nous avons tout de même vu ce que cela peut donner : maquignonnage, multiplication des occasions de collusion, contournement des règles administratives, augmentation éhontée des coûts, etc. Au sujet des compteurs d'eau, Boisvert rapporte avec justesse « [...] on a contourné ceux qui ne sont pas des yes men, on a contourné et contrôlé le contentieux, les finances, tout ce qui est embêtant. Et tout était en place pour le désastre administratif que vous voyez⁸. » Les contribuables et l'ensemble de la communauté sont, sans contredit, les grands perdants à ce petit jeu. Il faut agir rapidement avant que les compétences ne se soient toutes envolées. Les villes et particulièrement les plus importantes en termes de population en raison de l'ampleur des achats et des travaux qu'elles effectuent annuellement doivent « renforcer leur expertise interne en matière d'élaboration et de gestion de projets complexes, afin de faire contrepoids aux approches et solutions proposées par les firmes externes⁹. »

Pour ce faire, il faut que les organismes reviennent à l'objectif premier de leur mission, soit celui de servir les intérêts supérieurs de leurs commettants. Pour bien s'acquitter de cette tâche, ils doivent s'assurer que les achats qu'ils effectuent ou les travaux qu'ils exécutent sur leur territoire le soient au meilleur coût possible.

Donc, dans le respect de ce principe, les organismes municipaux devraient être tenus de vérifier leur capacité interne à répondre aux besoins avant de s'adresser à l'entreprise privée. Encore une fois, il importe d'insister, les employés de l'organisme sont mieux placés que les firmes externes pour évaluer les ressources dont ils disposent et à juger à sa juste valeur la capacité de conception et de réalisation dudit organisme. L'exercice comprendrait l'établissement des coûts.

⁷ BOISVERT, précité note 5.

⁸ Idem.

⁹ RAPPORT, précité note 6, page 165. Notons ici que le vérificateur général recommande aussi à la page 170 que « la Ville [Montréal] valorise et mette à profit l'expertise du personnel technique dans le domaine de l'eau, laquelle est reconnue depuis plusieurs décennies, assurant ainsi son leadership dans la gestion de ses projets tout en favorisant la relève et le transfert de l'expertise. »

Par la suite, le comité d'évaluation interne déciderait si le projet doit être réalisé à l'interne ou à l'externe. Il pourrait aussi arriver que le comité décide qu'une partie du contrat sera donnée à l'interne et une autre à l'externe. À cette étape du processus, il est primordial, toujours par souci de transparence, que le comité justifie sa décision et mette en lumière les avantages de sa décision¹⁰.

Si la décision est de donner le contrat à l'externe, le processus se transporte vers un comité d'experts qui relève du vérificateur général de la Ville à qui il pourra se référer advenant la constatation d'anomalies ou d'irrégularités. Ce comité est formé d'employés de l'organisme municipal qui possèdent des connaissances poussées dans le domaine concerné par le projet. Le mandat de ce comité comporte plusieurs aspects.

Il doit premièrement analyser les justifications données par le comité d'évaluation pour octroyer le contrat à l'extérieur. Si ces justifications ne lui semblent pas fondées, il doit retourner le projet à l'interne. Toutefois, s'il considère que la décision repose sur de bonnes raisons, il lancera le processus d'appel d'offres en collaboration avec le service juridique de la Ville — et non une firme d'avocats extérieure. Encore une fois, l'expérience des compteurs d'eau ou du contrat à Telus a démontré qu'un appel d'offres mal rédigé ou incomplet risque de provoquer des ambiguïtés ou mésententes graves pouvant coûter très cher aux contribuables.

Enfin, ce comité d'experts analysera les soumissions, exercice qui consiste à évaluer les propositions reçues et à choisir le meilleur soumissionnaire, et ce, sans ingérence politique, selon des critères stricts et clairs préalablement établis.

Un tel comité, comme on le constate, aurait toute l'expertise nécessaire pour déterminer la meilleure soumission, ce qui ne signifie pas qu'elle soit inéluctablement la plus basse, mais plutôt la plus réaliste et pragmatique. Ce comité aurait l'obligation de s'assurer de la justesse des prix et de détecter rapidement, le cas échéant, les écarts importants entre les différentes soumissions ou les coûts disproportionnés. Il devrait dans ces cas faire également une analyse plus poussée pour comprendre et expliquer ces écarts. Enfin, il devrait rejeter les soumissions irréalistes. De cette manière, on évitera les mauvaises surprises que représentent les dépassements de coûts rétroactifs.

Enfin, le comité d'experts pourrait être chargé de procéder à des contrôles formels aux différentes étapes du projet.

¹⁰ Il est intéressant de noter que la présidente du Syndicat des professionnelles et professionnels municipaux de Montréal, Gisèle Jolin, rapportait dans un communiqué de presse du 25 septembre dernier qu'à la Ville de Montréal, seuls les avis favorables aux projets à l'étude figurent dans les sommaires décisionnels.

Nous croyons sincèrement que notre proposition assurerait une plus grande culture éthique dans l'attribution des contrats en assainissant les méthodes. En outre, elle contribuerait à améliorer l'intendance, la reddition de comptes, la transparence et favoriserait l'optimisation des ressources dans l'ensemble des organismes municipaux.

De plus, elle faciliterait certainement le travail des vérificateurs qui seront embauchés par le gouvernement. Car, disons-le, nous nous demandons sérieusement si ces personnes suffiront à la tâche.

Pouvoirs de vérification du ministre

Nous constatons avec plaisir que le projet de loi prévoit d'assujettir au pouvoir de vérification du ministre, pouvoir dont le ministère des Affaires municipales ne disposait pas à ce jour, plusieurs organismes.

Nous nous demandons simplement à ce sujet si le projet de loi englobe également à ce chapitre les organismes privés à but non lucratif (OBNL) qui sont en lien avec les organismes municipaux. Il ne fait aucun doute dans notre esprit qu'ils doivent être assujettis à la loi de sorte qu'ils ne puissent constituer en quelque sorte un sauf-conduit.

Pour expliquer notre demande, nous vous exposons le cas de la Société d'habitation de Montréal (SHDM) à la Ville de Montréal, une société paramunicipale.

En 2006, la Ville de Montréal fusionnait deux de ses sociétés paramunicipales : la Société de développement de Montréal (SDM) et la Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM). Ce faisant, on a sorti du « périmètre administratif de la Ville ces deux sociétés. En dépit des dispositions de la Charte de la Ville, on les a réunies au sein d'une entreprise à but non lucratif régie par la Loi sur les compagnies. Outre les économies générées par la fusion des deux organismes, l'objectif de l'opération était d'obtenir davantage de souplesse dans la gestion des actifs immobiliers de 300 millions appartenant à la Ville¹¹. »

Cette transformation a rendu le fonctionnement de la SHDM plus opaque et l'a soustraite à la Loi d'accès à l'information.

Le ministère des Affaires municipales a déclaré, sur cette affaire, que si on lui avait demandé son avis, il se serait opposé au changement.

¹¹ DESCOTEAUX, Bernard, « Enquête à la SHDM – Question de confiance », *Le Devoir*, 14 novembre 2008,

À la lumière des deux rapports déposés, l'un par le vérificateur de la Ville de Montréal et l'autre par la firme Samson Bélair Deloitte & Touche sur les agissements de la nouvelle « compagnie », de nombreux abus se sont par la suite produits, entre autres dans le dossier du Faubourg Contrecoeur : octroi de contrats sans autorisation, informations fournies à une entreprise refusées à d'autres soumissionnaires, plan de mise en œuvre confié à une firme privée (Dessau), etc.

Les auteurs du rapport de la firme Deloitte écrivent : « Tous les éléments mentionnés précédemment nous amènent à mettre en doute la transparence et l'intégrité du processus de sélection de l'entrepreneur¹². » De son côté, le vérificateur général a examiné 20 transactions immobilières effectuées par la SHDM. Il parle d'irrégularités, d'une succession d'événements troublants. Il recommande une enquête policière.

Nous croyons que cet exemple devrait convaincre le gouvernement de l'importance d'assujettir ces organismes aux pouvoirs de vérification du ministre et de les soumettre eux aussi à des mécanismes de contrôle rigoureux.

Sanctions

Nous l'avons dit, nous pensons que le projet de loi dans son ensemble véhicule les bonnes valeurs et vise des buts plus que légitimes. Toutefois, nous estimons que les sanctions qui y sont prévues ne sont pas assez sévères et, conséquemment, ne sont pas dissuasives. Il est impérieux de décourager fortement les *spécialistes du complot et du détournement de système*.

Nous demandons donc au gouvernement de prévoir des sanctions pénales plutôt que des sanctions de nature civile.

Par ailleurs, pour éviter que le savoir-faire des organismes municipaux ne continue de s'amenuiser comme peau de chagrin, il serait judicieux de rendre cette solution moins attrayante pour les entreprises privées. Ainsi, une entreprise ayant recruté un employé décisionnel (cadre ou contractuel) d'une ville ne pourrait obtenir un contrat de cette ville pour une durée de cinq ans.

¹² COLLARD, Nathalie, « Un vrai scandale », *La Presse*, 29 avril 2009.

Le cas de la Ville de Montréal

Nous croyons que le projet de loi doit prévoir des dispositions législatives spécifiques pour tenir compte de la spécificité de la Ville de Montréal, avec les compétences conférées aux arrondissements en matière d'appel d'offres et de gestion contractuelle. Les dix-neuf (19) arrondissements et les quelque sept (7) services centraux représentent autant de pratiques distinctes qui sont susceptibles de multiplier les situations de conflits d'intérêts, de disparités dans le processus d'attribution des contrats et du traitement des appels d'offres. Les dérapages constatés et largement médiatisés dans la dernière année devraient guider le législateur quant à la nécessité d'apporter des changements significatifs, et non cosmétiques, tel qu'il appert à la lecture du projet de loi. La Charte de la Ville de Montréal confère aux différents secrétariats d'arrondissements des pouvoirs d'adjudication de contrats qui devraient à notre avis relever de la ville-centre afin d'assurer une cohésion des processus, une meilleure gouvernance et faire en sorte de limiter, de minimiser les situations visées à l'article 573.3.1.2 du projet de loi.

La politique d'approvisionnement de la Ville de Montréal, telle que revue en juin 2009, est timide, insuffisante et laisse le soin aux unités d'affaires, aux services corporatifs et aux arrondissements de déterminer les opportunités de regrouper les achats de biens et de services, de travaux tant à l'interne qu'avec des organismes externes sur la base de critères largement aléatoires et subjectifs. Bref, une gouvernance fractionnée au gré des décisions de chacune des unités d'affaires et une fragilisation de la gouvernance. Avec quelque 7 000 entreprises qui contractent année après année avec la Ville de Montréal, il y a urgence de modifier les règles du jeu. Nous réitérons qu'un véritable changement n'est possible, à notre avis, qu'avec une révision de certaines dispositions de la Charte de la Ville de Montréal, notamment dans les domaines suivants : l'engagement des fonctionnaires [article 47]; la nomination du directeur d'arrondissement [article 48]; le comblement des postes et les mouvements de main-d'œuvre et de la formation [article 49.2]; le perfectionnement et les changements technologiques ainsi que la sous-traitance (travail à forfait); pouvoir de la ville-centre [article 87]; les compétences du conseil d'arrondissement [article 130]; dans la foulée des modifications législatives rendues nécessaires. La situation juridique de la Ville de Montréal est unique au Québec et elle commande une intervention ciblée afin que les objectifs de la Loi soient mieux desservis.

Il est également impératif de redonner à la fonction publique et parapublique municipale son rôle fondamental en matière d'expertise et de livraison de services, et ce, en toute neutralité et indépendance en lui restituant les moyens nécessaires pour qu'elle puisse s'en acquitter adéquatement.

L'ajout de règles gouvernementales plus strictes en matière d'attribution de contrats demeure une avenue insuffisante si la Ville de Montréal n'est pas en mesure de définir elle-même ses

orientations et ses besoins en s'appuyant sur une organisation compétente, efficace et efficiente. Si tel n'est pas le cas, les risques de dérapage, de collusion et de malversation demeurent.

Selon nous, une des causes majeures justifiant l'affaiblissement de la fonction publique et parapublique montréalaise est attribuable aux changements structurels et décisionnels découlant de l'adoption de la nouvelle Charte de la Ville de Montréal, le 18 décembre 2003.

La décentralisation de pouvoirs en arrondissement, par exemple l'embauche et la formation professionnelle, conjuguée au nouveau rôle-conseil dévolu à la Commission de la fonction publique (CFP) (réf. : section VI.1 de la Charte, article 57) sont à l'origine d'un appauvrissement des compétences publiques municipales.

Ainsi, le fait que l'embauche de personnel soit déléguée aux arrondissements et ne soit plus gérée par la Commission de la fonction publique a ouvert la porte au patronage et a favorisé le contournement de règles administratives en matière de dotation.

Le démantèlement d'équipes multidisciplinaires comme celle de l'inspection des bâtiments afin de décimer en arrondissement les effectifs qui y étaient affectés doit également figurer au nombre de causes de cet affaiblissement. Ajoutons que les nouvelles règles budgétaires constituent un frein à toute mise en commun d'expertise, de ressources ou d'équipement entre arrondissements et vous avez là un bref aperçu de ce qui est à l'origine de la diminution de la capacité des fonctionnaires municipaux à jouer pleinement leur rôle, ce qui a pour effet de fragiliser la fonction publique municipale au profit de l'expertise publique.

La précarisation des emplois professionnels et cadres constitue un élément additionnel contribuant à cet appauvrissement.

Pour favoriser la compréhension du législateur, citons le cas de l'arrondissement Ahuntsic-Cartierville.

Élue mairesse, Marie-Andrée Beaudoin s'est, dans un premier temps, départie du directeur d'arrondissement un an avant la fin de son contrat pour y nommer Éric Lachapelle, son organisateur politique, pour un contrat de trois ans « contrat type pour ces postes-là¹³. » Responsable de l'embauche et justifié par le fait qu'une embauche temporaire ne nécessite pas de concours, M. Lachapelle engage Réjean Durocher, une connaissance, à titre de directeur des

¹³ Source : Auteur inconnu, « Départ du directeur de l'arrondissement », *Courrier Ahuntsic*, 10 janvier 2008, <http://www.courrierahuntsic.com/article-173332-Depart-du-directeur-de-larrondissement.html>

travaux publics, puis, toujours sans procéder à un affichage, il retient les services de Daniel Labrecque, à titre d'adjoint au directeur travaux publics.

Monsieur Labrecque siégeait avec M. Lachapelle au conseil municipal de Repentigny. À la suite d'allégations de corruption en matière d'octroi de contrats de déneigement, M. Lachapelle quittera son poste prématurément alors que M. Labrecque sera congédié. Congédiement qui sera maintenu par la CRT dans un jugement rendu par le juge Vignola, en juillet 2009.

Dans cette affaire, la conseillère de Bordeaux-Cartierville de l'époque, M^{me} Noushig Eloyan, fera la déclaration suivante : « le directeur de l'arrondissement est responsable des embauches, donc de l'embauche de M. Labrecque. C'est lui qui est allé le [Daniel Labrecque] chercher à Repentigny, d'où il est lui-même issu. C'est lui qui a monté le réseau à partir de la filière Repentigny, et ensuite Bell et CDEC. De 15 à 20 personnes ont été embauchées de cette façon, sans affichage ni concours.¹⁴ » L'article du *Courrier d'Ahuntsic* nous apprend que M^{me} Eloyan porte ultimement le blâme sur la mairesse elle-même : « C'est elle qui l'a engagé. C'était son bras droit. Et maintenant, à peine deux ans après l'arrivée au pouvoir de son équipe, M^{me} Beaudoin est obligée de défaire ce qu'elle avait monté¹⁵. »

Pour la compréhension du législateur, soulignons que dans cette affaire, Daniel Labrecque a été congédié parce qu'il a « contrevenu à son obligation de loyauté en évitant de se placer en situation de possibles conflits d'intérêts, tant par sa relation soutenue avec un fournisseur de services, qu'en s'autorisant lui-même le remboursement de certaines dépenses. Force est donc de conclure que c'est avec raison que la Ville a perdu confiance en lui et jugé que ce lien de confiance essentiel ne pouvait être rétabli¹⁶. »

Il existe d'autres exemples de ce type pouvant attester que l'expertise interne neutre et indépendante de la fonction publique municipale montréalaise a été affaiblie par l'application de dispositions édictées par l'entrée en vigueur de la Charte de la Ville de Montréal et que par conséquent, si des modifications ne sont pas apportées pour corriger la situation, les risques de malversations en matière d'octroi des contrats dans l'organisation municipale demeureront élevés, et ce, malgré l'adoption de mesures législatives plus contraignantes.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Idem.

¹⁶ LEBLANC, Pascal, « Jugement Labrecque, la décision sera portée en révision, *Courrier Ahuntsic*, 23 juillet 2009, <http://www.courrierahuntsic.com/article-n360853-Jugement-Labrecque.html>

À l'heure où l'ensemble des intervenants constate les problèmes de gouvernance, d'éthique et d'imputabilité, comment légitimer davantage une structure telle celle créée par la Charte de la Ville de Montréal. Une structure qui rendra inefficaces les mesures proposées à l'article 573.3.1.1 du projet de loi, notamment, mais non exclusivement, à l'alinéa 5 *des mesures ayant pour but de prévenir toute autre situation susceptible de compromettre l'impartialité et l'objectivité du processus de demandes de soumissions et de la gestion du contrat qui en résultent...*

Sans cette intervention législative, les appels d'offres à la pièce, par unité d'affaires, se poursuivront. Le législateur doit permettre à la ville-centre d'assumer pleinement ses responsabilités, de consolider une Direction de l'approvisionnement centrale qui soit forte et ayant une vue d'ensemble des besoins de l'ensemble de l'organisation. Le maintien de la fragmentation des appels d'offres, du processus d'attribution des contrats tels qu'ils existent à la Ville de Montréal, de la gestion décentralisée de l'embauche et de l'affectation des personnels, de la formation professionnelle du perfectionnement et des changements technologiques, conduiront encore inévitablement à des abus, abus que le projet de loi cherche justement à corriger.

Conclusion

La problématique entourant l'attribution de contrats des organismes municipaux est complexe et nous ne prétendons pas en avoir couvert tous les aspects dans ce mémoire. Plusieurs éléments sont interreliés et vont bien au-delà du projet de loi actuellement à l'étude. Bien sûr, il y a le problème des contrats gonflés et du trucage d'appels d'offres et les malversations dans l'exécution des travaux, sans parler de l'intervention du monde interlope, mais s'ajoute à cela le financement illégal ou immoral des partis politiques. À ce sujet, le projet de loi présenté par le ministre Béchard est plus que bienvenu. Cependant, l'idée de l'accoler à la réforme de la carte électorale est beaucoup moins heureuse et nous fait craindre un coup d'épée dans l'eau.

Revoir les mécanismes d'octroi des contrats dans le secteur municipal est plus que nécessaire et nous espérons que le gouvernement tiendra compte des recommandations que nous avons formulées dans ce mémoire, car c'est ainsi qu'il nous apparaît acceptable.

Cependant, nous sommes d'avis que cette mesure, fort louable, ne doit pas constituer l'unique avenue du législateur afin de rétablir une réelle confiance des citoyens envers les élus et les institutions municipales.

Nous pensons comme Pierre-André Hudon, candidat au doctorat en administration publique à l'Université d'Ottawa, que d'autres avenues s'offrent au gouvernement. Nous reproduisons un extrait de son article paru dans *Le Devoir*, car il reflète bien notre position.

« D'autres solutions peuvent être envisagées ou explorées, notamment : la revue en profondeur des critères d'évaluation des soumissions de manière à ne pas favoriser la relation préalable avec le donneur d'ouvrage et l'abandon de l'obligation d'accorder une pondération démesurée au prix; l'encadrement plus strict de la formation et du travail du comité de sélection et d'évaluation des soumissions; la négociation de gré à gré basée sur des données comparatives (benchmarking) de coûts; le fractionnement des contrats; l'octroi de ces derniers de façon ouverte à des entreprises préqualifiées selon leurs capacités à fournir des retombées économiques locales, etc.

D'autre part, la question de l'interaction entre les sphères publique et privée devrait être abordée dans l'optique démocratique, c'est-à-dire **du contrôle par les élus et les citoyens des décisions de nature publique et de leur mise en œuvre. Ceci suppose une subordination — et non un partenariat d'égal à égal — du secteur privé par rapport à la chose publique.** Concrètement, cette subordination doit s'effectuer de manière à restreindre le plus possible l'influence du secteur privé (et surtout des firmes de génie-conseil) dans la prise de décision et à le forcer à se cantonner au rôle d'exécutant.

Évidemment, il faut, pour que cela soit possible, une fonction publique dotée de l'expertise et des ressources lui permettant de comparer, d'évaluer et de contrôler les interactions qu'elle a avec le secteur privé, des politiciens assumant pleinement leurs responsabilités de décideurs publics et de gardiens du bien commun, ainsi que des citoyens exerçant leur droit de vote et participant activement au débat public et à l'évaluation critique de la classe politique et de l'industrie¹⁷. » (nos caractères gras)

Ajoutons à cela l'importance d'améliorer les règles d'éthique, de revaloriser la fonction publique et parapublique municipale.

Le SCFP estime qu'il était plus que temps que le gouvernement légifère sur la question de l'adjudication de contrats et de tout le processus l'entourant. Les nombreux scandales des derniers mois rendaient l'exercice de plus en plus urgent.

Le SCFP tient aussi à préciser qu'il appuie toutes les mesures — incluant une enquête publique encadrée par les règles de droit habituelles — visant à faire la lumière sur les nombreuses

¹⁷ HUDON, Pierre-André, « Les contrats d'infrastructure - La dangereuse proximité des secteurs public et privé », *Le Devoir*, 19 novembre 2009.

causes et circonstances ayant favorisé la malversation, la collusion, les conflits d'intérêts, le copinage et autres dérapages dans le secteur municipal québécois.