



Centre de recherche  
sur la gouvernance

## **Analyse thématique du diagnostic des risques éthiques dans le milieu municipal : Étude exploratoire**

Par Yves Boisvert, Ph.D., professeur titulaire

septembre 2016

## **FINANCEMENT CRSH**

Cette recherche a été réalisée dans le cadre du projet « *Mobilisation des connaissances et réflexivité normative pour la modélisation des meilleures pratiques managériales municipales* », a été dirigée par le professeur Gérard Divay et développée en partenariat avec la Ville de Laval.

## TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION</b> .....	1
<b>LE MANAGEMENT DES RISQUES ÉTHIQUES : UNE RECHERCHE EXPLORATOIRE</b> .....	3
<b>UN CADRE DE RECHERCHE PRAGMATIQUE</b> .....	7
<b>Les sphères de transaction à surveiller en matière de gestion des risques     éthiques</b> .....	12
<b>MÉTHODOLOGIE</b> .....	16
<b>L'ANALYSE DES DONNÉES EMPIRIQUES</b> .....	19
<b>ANALYSE THÉMATIQUE DES DONNÉES EMPIRIQUES</b> .....	21
<b>1- ANALYSE DES MATÉRIAUX ISSUS DES ENTREVUES</b> .....	21
a) <b>Conduites à risque</b> .....	21
b) <b>Facteurs de risque</b> .....	32
c) <b>Stratégies d'atténuation</b> .....	49
<b>2- ANALYSE THÉMATIQUE DES MATÉRIAUX ISSUS DES GROUPES DE     DISCUSSION</b> 82	
a) <b>Conduites à risque</b> .....	82
b) <b>Facteurs de risque</b> .....	87
c) <b>Stratégie d'atténuation</b> .....	94
<b>SYNTHÈSE DE L'ANALYSE THÉMATIQUE : COMPARAISON DES RUBRIQUES ET DES THÉMATIQUES</b> .....	103
<b>ANALYSE THÉMATIQUE / TRANSACTIONNELLE</b> .....	118
<b>DISCUSSION ET CONCLUSION</b> .....	132

## INTRODUCTION

Ce rapport présente les résultats de l'analyse thématique faite à partir des matériaux obtenus lors de la recherche empirique exploratoire portant sur les risques éthiques dans le domaine municipal. Cette recherche a été réalisée dans le cadre du projet CRSH : *Mobilisation des connaissances et réflexivité normative pour la modélisation des meilleures pratiques managériales municipales*, dirigée par le professeur Gérard Divay et développée en partenariat avec la Ville de Laval.

Plutôt que de nier l'existence de risques éthiques qui demeurent en son sein, l'administration municipale lavalloise a, de façon responsable, décidé de mieux les comprendre et, de ce fait, accepter de faire face à son histoire qui n'a pas toujours été réjouissante au niveau de l'éthique et de l'intégrité. Conscients que la nouvelle direction de la Ville de Laval ne voulait pas se substituer aux tribunaux en faisant le procès des anciennes administrations lavalloises, pas plus qu'elle ne voulait faire de chasse aux sorcières auprès des employés qui sont dans l'organisation depuis de nombreuses années, nous avons proposé de faire un diagnostic des risques éthiques qui s'inscrit dans l'esprit d'un « retour d'expérience »<sup>1</sup>. Ainsi, l'objectif de cette démarche est de produire, via un travail de réflexivité collective, un bassin de connaissances pratiques pouvant permettre de mieux comprendre ce qui s'est passé pendant toutes ces années et développer un plan de travail pour intervenir en mode préventif afin d'atténuer les risques éthiques de l'organisation. L'objectif ultime de cette démarche est donc d'aider l'organisation à connaître et manager ses risques éthiques pour lui éviter de revivre une nouvelle crise qui porterait atteinte à la pleine réalisation de sa mission et à sa réputation.

---

<sup>1</sup> WYBO, J.-B. & W. VAN WASSENHOVE (2009). *Retour d'expérience et maîtrise des risques*, Paris, Éditions TEC & DOC.

Il est important d'avertir le lecteur qu'il ne devra pas s'étonner de voir qu'une grande partie des risques qui sont identifiés (les conduites à risque et les facteurs de risque) par les participants à notre recherche sont des éléments qui ont marqué l'histoire de cette administration municipale. Ces éléments seront considérés comme des risques pour l'organisation, parce que la crise institutionnelle est encore toute présente dans l'imaginaire de ces acteurs. Dans une logique de prévention, il est tout à fait sain que les membres d'une organisation prennent conscience de ces conduites problématiques et de ces facteurs de risque, parce que cela fait partie du travail de réflexivité qui est si nécessaire pour prendre le virage de la résilience organisationnelle.<sup>2</sup>

Nous voulons souligner ici tout le sérieux que nous avons ressenti de la part de la direction générale de la Ville de Laval, ainsi que la générosité et la franchise de la part de nos répondants issus de tous les niveaux de l'organisation. C'est lorsque l'on fait des études qualitatives comme celle-ci que l'on peut voir à quel point les employés du service public sont engagés à l'égard de la mission de leurs organisations.

Suite à ce rapport, il appartient maintenant à la direction d'établir son plan d'action pour aller de l'avant en matière de management des risques éthiques. Les membres de la direction générale vont vite reconnaître, dans les stratégies d'atténuation des risques éthiques, plusieurs des chantiers qu'ils ont déjà lancés et des dispositifs qu'ils ont déjà mis en œuvre; ceci est très positif pour eux, car cela confirme que ces décisions et actions sont évaluées positivement par les répondants. Ils pourront cependant regarder les autres stratégies d'atténuation proposées afin de voir si elles ne pourraient pas être adoptées pour bonifier le plan d'action en management des risques éthiques.

---

<sup>2</sup> THERRIEN, M.-C. (Printemps-été 2010). « Stratégies de résilience et infrastructure essentielles », *Télescope*, vol. 16, Canada, p. 154-171.

## LE MANAGEMENT DES RISQUES ÉTHIQUES : UNE RECHERCHE EXPLORATOIRE

Lorsque l'on parle de l'éthique dans le contexte des organismes publics, on n'est jamais très original, on aborde rapidement la question des codes, des formations en éthique ou la mise en place de bureaux de l'éthique, comme s'il s'agissait d'une réponse adéquate aux problèmes internes. Le rapport du groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal<sup>3</sup> n'a pas fait exception à cette règle lorsqu'il a proposé, en 2009, de développer des codes de conduites, des formations en éthique et la mise en place de commissaires à l'éthique pour nos grandes villes. Pourtant, dans une recherche que nous avons menée au milieu des années 2000<sup>4</sup>, nous avons démontré que les dispositifs dits éthiques ne sont pas nécessairement les stratégies de gestion des risques éthiques les plus efficaces pour faire diminuer les conduites problématiques ou risquées dans nos organisations publiques. Dans un texte plus récent, nous avons même affirmé que ces dispositifs servent trop souvent à faire diversion, c'est-à-dire à gérer superficiellement les crises dans une perspective de marketing politique<sup>5</sup>, plutôt que de chercher à régler une fois pour toutes la problématique qui est ciblée.

C'est justement pour dépasser ces approches traditionnelles, qui mènent trop souvent à des déceptions, que nous avons développé notre démarche sur la gestion des risques éthiques. Nos recherches sur les risques éthiques constituent le troisième chantier lancé par notre équipe de recherche en éthique du Centre de recherche sur la gouvernance (CERGO)<sup>6</sup> au cours de la dernière décennie. Ce chantier s'inscrit dans le prolongement des résultats obtenus dans nos autres projets portant sur l'analyse des scandales politico-administratifs et sur l'analyse du processus d'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale. Dans nos

---

<sup>3</sup> GAGNÉ, F. (sous la direction de) (Juin 2009). *Rapport du groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal*, MAMROT du Gouvernement du Québec.

<sup>4</sup> BOISVERT, Yves (en collaboration) (Hiver 2011). *L'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale : que reste-t-il de l'éthique ?*, Québec, PUQ.

<sup>5</sup> BOISVERT, Yves (2014). « L'éthique gouvernementale : régulation ou marketing politique ? », dans BERNIER, R., *Les défis québécois : conjonctures et transitions*, Québec, PUQ.

<sup>6</sup> Nous aimerions d'ailleurs remercier tous les assistants de recherche qui ont travaillé à ces chantiers, sans eux, nous n'aurions pas pu avancer aussi efficacement.

recherches sur les scandales politico-administratifs<sup>7</sup>, nous avons rapidement constaté que c'est une erreur d'analyser les transgressions qui font scandale uniquement sous l'angle de l'inconduite individuelle. Nos recherches nous ont fait réaliser que si l'on pousse notre analyse plus loin que le simple regard posé sur le déviant lui-même, on constate alors que l'acte problématique est souvent lié à l'existence de facteurs de risque présents dans l'environnement de travail : il peut alors s'agir d'éléments de culture ou de sous-culture, de dysfonctionnements de structure ou de paradoxes de gestion qui facilitent ou encouragent même le déploiement de ces transgressions. Dans certains cas, la transgression initialement dévoilée par le scandale ne représente qu'une inconduite marginale parmi une kyrielle d'inconduites encore plus graves; elle n'est que la pointe de l'iceberg d'un système de déviances bien ancré dans la culture de l'organisation et facilité par des structures et des stratégies de gestion. Voilà pourquoi nous abordons maintenant les scandales comme des phénomènes complexes qui découlent de l'interaction entre une pluralité de facteurs individuels, organisationnels, politiques et même sociétaux. De plus, les scandales sont rarement le produit d'individus isolés, ils découlent plutôt des transactions directes ou indirectes entre une pluralité d'acteurs.

Pour ce qui est des résultats de nos recherches sur l'institutionnalisation de l'éthique dans les organisations publiques, nos recherches ont démontré que c'est souvent de façon réactive (suite à une crise ou un scandale) que les organisations proposent de mettre en place des dispositifs éthiques. Ces dispositifs sont essentiellement développés pour réguler le comportement individuel des fonctionnaires, ils sont plutôt timides au niveau de la gestion des comportements des élus et ils ne permettent pas de gérer les problèmes systémiques ou relevant de la culture ou de la structure de l'organisation. Nous avons aussi constaté que l'objectif de ce mouvement d'institutionnalisation de l'éthique était essentiellement

---

<sup>7</sup> Voir à ce sujet : BOISVERT, Yves (sous la direction de) (Septembre 2009), *Les scandales politiques : le regard de l'éthique appliquée*, Montréal, Liber.  
Voir aussi : BOISVERT, Y. (2011/4) « Éthique et gestion publique : apprendre des scandales », dans *Revue française d'administration publique*, n° 140, p. 641-658.

de rétablir le lien de confiance avec les citoyens. En ce sens, l'éthique du service public sert plus souvent à créer un effet d'image (nous avons parlé précédemment de marketing politique), qu'à véritablement régler les problèmes qui ont été observés et ciblés comme étant à la base des errances comportementales.

Dans nos recherches, nous avons conclu que les meilleures stratégies d'atténuation des risques éthiques devaient le plus souvent être cherchées ailleurs que dans les dispositifs labellisés éthiques. En effet, ici aussi, on a pu constater via l'analyse de certains rapports des vérificateurs généraux et autres hauts fonctionnaires du Parlement<sup>8</sup>, ou encore du côté des rapports des Commissions d'enquête spéciales (on pense ici à Gomery<sup>9</sup>, Bastarache<sup>10</sup> et Charbonneau<sup>11</sup>) que, si certaines inconduites ont vu le jour, c'est souvent parce que des éléments structurants de l'environnement étaient problématiques. Bref, nos résultats de recherche nous ont vite amenés à conclure que pour régler un problème de transgression, il valait souvent mieux revoir certaines procédures administratives, internaliser certaines fonctions stratégiques, changer la culture de l'organisation, plutôt que de se cantonner dans la rédaction de codes d'éthique ou la mise en place de nouvelles règles de régulation des comportements individuels.

Avec une telle vision, nous sortons assurément du champ traditionnel de l'éthique individuelle et nous évitons de nous enfermer dans une logique orientée uniquement sur la responsabilité professionnelle et la promotion de l'autorégulation des comportements. Nous embrassons plutôt une démarche de recherche qui est orientée vers une éthique dite institutionnelle<sup>12</sup>. Cette éthique

---

<sup>8</sup> BOISVERT, Y., P. BERNIER, L. BÉGIN, et A. LACROIX (Septembre 2015). « Les hauts fonctionnaires du Parlement : pour une véritable infrastructure de régulation des agents publics opérationnelle et efficace », dans LACROIX, A. et Y. BOISVERT, *Marchés publics à vendre : éthique et corruption*, Montréal, Liber.

<sup>9</sup> GOMERY, J.H. (2005). *Rapport de la Commission d'enquête sur le programme des commandites et les activités publicitaires*, Ottawa, TPSGC.

<sup>10</sup> BASTARACHE, M. (2011). *Rapport de la Commission d'enquête sur le processus de nominations des juges*, Québec, Les publications du Québec.

<sup>11</sup> CHARBONNEAU, F. (2015). *Rapport de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, Québec, Les publications du Québec.

<sup>12</sup> Voir à ce sujet MACLURE, J. (Septembre 2010). *Entre imputabilité démocratique et l'indépendance judiciaire. La nomination des juges dans la perspective de l'Éthique et de la philosophie politique*, Rapport soumis à la Commission d'enquête sur le processus de nomination des juges du Québec.

institutionnelle dépasse la réflexion sur l'action individuelle afin de réfléchir sur les facteurs de l'environnement de travail qui ont une incidence négative sur la qualité des conduites. Elle nous amène alors à jeter un regard analytique sur le cadre normatif, la culture organisationnelle, le design institutionnel<sup>13</sup> et les processus de gestion. Notre chantier de travail sur la gestion des risques éthiques, qui sera au cœur de ce rapport s'inscrit directement dans le sillon de l'éthique institutionnelle.

Ce chantier repose d'abord sur un travail de diagnostic des risques éthiques que l'on fait à travers une recherche de type empirique<sup>14</sup>. L'idée qui est derrière tout cela est : mieux on comprendra l'environnement de travail des employés, plus nous pourrons saisir la nature des inconduites récurrentes à ce milieu, et surtout, mieux nous pourrons intervenir sur les facteurs de l'environnement de travail (intra et extra-organisationnels) qui posent problème. Les facteurs qui sont problématiques au niveau de l'éthique le sont parce qu'ils facilitent le développement des transgressions ou empêchent les professionnels d'aller au bout de leur compétence éthique.

C'est dans le prolongement de ce type de diagnostic des risques éthiques que l'on arrive à faire émerger des stratégies d'atténuation des risques éthiques identifiés. Ces stratégies interpellent soit la culture organisationnelle, soit les sous-cultures de l'organisation, les stratégies de gestion, les structures de gouvernance ou les dispositifs de régulation. C'est sur la base de ces stratégies émergentes que l'organisation devrait élaborer son plan d'action afin de pouvoir passer à l'étape du management des risques éthiques.

Dans ce chantier sur la gestion des risques éthiques, nous avons déjà fait des études exploratoires dans différents domaines du service public québécois : les organisations policières, la santé et les services sociaux, le milieu de l'éducation

---

<sup>13</sup> BÉGIN, L. (2014). « Design institutionnel et intervention éthique », dans RUDE-ANTOINE, E. et M. PIEVIC (dir.), *Un état des lieux de la recherche et de l'enseignement en éthique*, collection Éthique en contextes, Paris, L'Harmattan, p.89-101.

<sup>14</sup> Nous avons déjà fait des études exploratoires dans différents domaines du service public québécois : dans les organisations policières, de santé et services sociaux et dans le milieu de l'éducation.

(une commission scolaire et au sein des directions d'établissements scolaires)<sup>15</sup>. L'objectif ultime de notre démarche de recherche est de pouvoir cartographier les risques les plus récurrents qui se retrouvent partout dans le service public et préciser les risques qui seraient davantage sectoriels, c'est-à-dire des risques particuliers à certains types de services publics.

## **UN CADRE DE RECHERCHE PRAGMATIQUE**

Dans nos recherches sur les scandales politico-administratifs<sup>16</sup>, nous avons rapidement constaté que c'est une erreur d'analyser les transgressions qui font « scandale », uniquement sous l'angle de l'inconduite individuelle; comme si des individus isolés pouvaient être à l'origine de faits scandaleux aussi complexes. Nos recherches nous ont alors fait réaliser que si l'on pousse plus loin nos analyses par-delà le regard posé sur le déviant stigmatisé, on constate d'abord que ce dernier est le plus souvent inscrit dans un réseau de transactions avec plusieurs collaborateurs qui alimentent avec lui le système de déviance. On voit ensuite que ce système s'est développé à cause de l'existence de nombreux facteurs de risque qui étaient présents dans l'environnement de travail. Lorsque l'on pense aux facteurs de risque, il peut s'agir d'éléments de culture ou de sous-culture, de dysfonctionnements de structure ou de paradoxes de gestion qui facilitent ou encouragent même le déploiement de ces transgressions. Pour pousser plus loin notre travail d'analyse, nous nous sommes inspirés des écrits sur le courant d'analyse sur la gestion des crises dit du « retour d'expérience » (REX). Le REX peut se définir comme « un effort de formalisation d'un évènement passé »<sup>17</sup> afin d'en soutirer de la connaissance permettant de gérer de façon préventive les risques qui vulnérabilisent les organisations. Comme la littérature sur le retour d'expérience porte surtout sur les risques technologiques ou

---

<sup>15</sup> J'aimerais souligner ici le travail exceptionnel de mes collaboratrices pour ces différents chantiers: Diane Crépault (dossier policier), Marie-Ève Bouthillier (dossier santé) et Annabelle Caron (dossier éducation).

<sup>16</sup> Voir à ce sujet : BOISVERT, Y. (sous la direction de) (Septembre 2009). *Les scandales politiques : le regard de l'éthique appliquée*, Montréal, Liber. Voir aussi : BOISVERT, Y., Éthique et gestion publique : apprendre des scandales, in *Revue française d'administration publique*, n° 140, 2011/4, p. 641-658.

<sup>17</sup> WYBO, J-L et W-V WASSENHOF (2009). *Retour d'expérience et maîtrise des risques : pratiques et méthodes de mise en œuvre*, Paris, Lavoisier Éditions.

environnementaux, nous avons adapté le modèle au domaine des risques éthiques.

Pour faire cette adaptation, nous avons élaboré un cadre de diagnostic simple, mais efficace, qui permet de faire ressortir rapidement la perception des répondants et de l'analyser. En étant conscient que les répondants ne sont pas des spécialistes de l'éthique, il ne faut donc pas avoir un cadre de diagnostic trop complexe et encore moins un langage trop hermétique, si on souhaite avoir de l'information de qualité. Le cadre utilisé doit faciliter leur prise de parole afin qu'ils puissent identifier et nommer les problèmes et les enjeux éthiques qu'ils ont rencontrés tout au long de leur parcours professionnel. Ce cadre s'inspire des écrits spécialisés en matière d'éthique et de gouvernance (U4<sup>18</sup>, OCDE<sup>19</sup>, Transparency International<sup>20</sup>) et s'organise autour de trois axes : les conduites à risque, les facteurs de risque et les stratégies d'atténuation des risques éthiques.

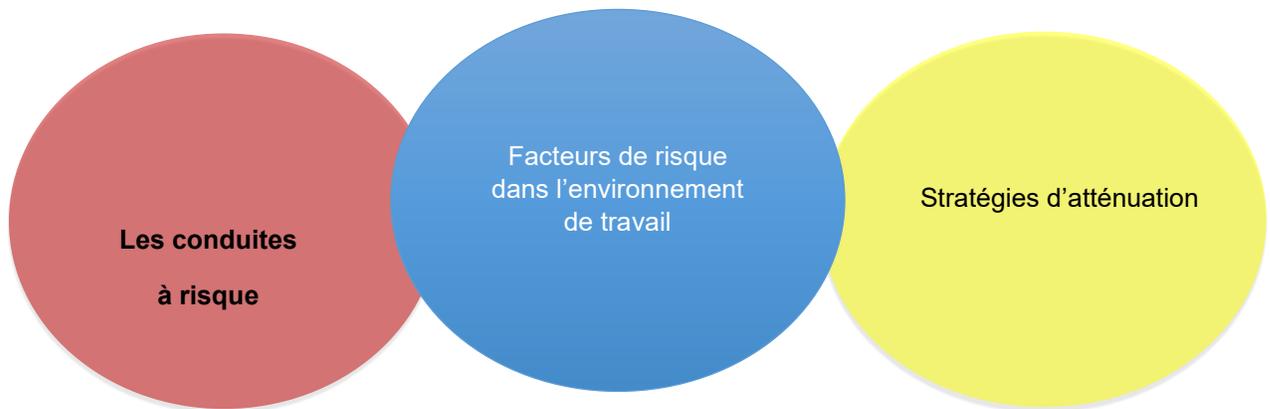
---

<sup>18</sup> U4, Anti-Corruption Resource Center (<http://www.u4.no/u4-centre-de-ressources-anti-corruption/>).

<sup>19</sup> L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE.com).

<sup>20</sup> Transparency International ([transparency.org](http://transparency.org)).

## Les axes d'analyses sous-jacents au diagnostic des risques éthiques



Ce cadre nous amène donc d'abord à relever les conduites à risque qui, parce que négligées ou banalisées, vulnérabilisent<sup>21</sup> les organisations et ouvrent la porte à la menace de voir surgir une crise organisationnelle. Ces conduites problématiques se présentent sous la forme de transgressions, c'est-à-dire des conduites qui vont à l'encontre des différentes balises normatives qui enserrant la conduite des agents publics, mais qui ne sont ni stigmatisées, ni sanctionnées. Elles interpellent l'éthique dans la mesure où cette dernière fait l'évaluation de la qualité (morale) des conduites des individus dans un contexte donné. Les conduites à risque sont des conduites qui vont à l'encontre de ce qui est attendu du professionnel, elles révèlent des acteurs qui ont de la difficulté à s'autoréguler<sup>22</sup> ou à assumer leurs responsabilités. Les conduites sont dites à risque puisqu'elles ne sont pas encore perçues ou pas encore dénoncées, mais elles ne sont pas moins menaçantes pour la vulnérabilité de l'organisation. C'est d'ailleurs ce qui

---

<sup>21</sup> ROUX-DUFORT, C. (Printemps-été 2010). « La vulnérabilité organisationnelle à la loupe : entre fragilité et ignorance », *Revue Télescope*, vol 16, n° 2, p. 1-21.

<sup>22</sup> BOISVERT, Y., M. JUTRAS, G.A. LEGAULT et A. MARCHILDON (août 2003 / 4<sup>e</sup> édition 2009). *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*, Montréal, Liber, collection Éthique publique – Hors-série.

les distingue des conduites inadéquates qui sont dénoncées, publicisées et stigmatisées : on qualifiera alors ces conduites d'immorales, de déviantes ou de délinquantes<sup>23</sup>.

Lorsque révélées et publicisées, les conduites inadéquates seront des préalables<sup>24</sup> aux perturbations organisationnelles qui engendrent le scandale. Ces conduites perturbatrices fragilisent le lien de confiance<sup>25</sup> que les parties prenantes auraient pu avoir pour les institutions et les agents publics. En éthique organisationnelle, le bris de ce lien de confiance constitue toujours une menace pour leur légitimité décisionnelle<sup>26</sup>. Ces conduites problématiques se manifestent souvent à travers le détournement des pouvoirs que les agents publics ont dans les fonctions qu'ils assument au sein de l'organisation. Il s'agit alors d'abus volontaire de fonction (malveillance) ou de négligence active ou passive (malfaisance<sup>27</sup>). Dans tous les cas de figure, il y a là un déni de responsabilité professionnelle.

Les conduites à risques ne se produisent jamais de façons désincarnées, elles se font toujours à l'intérieur des situations légitimes de travail. Il s'agit de situations d'actions qui marquent le quotidien de travail des employés d'une organisation. Ces situations d'actions vont varier d'un secteur à l'autre et même d'une fonction à une autre. Bien sûr, on pourra chercher à baliser les situations d'actions afin d'atténuer la portée du risque, c'est alors que l'on s'intéressera aux facteurs de risque, car c'est sur eux que l'on peut intervenir pour faire diminuer le risque.

Ainsi, les facteurs de risque sont des éléments qui, dans l'environnement du travail, ont un impact sur la qualité des conduites des membres de l'organisation et qui participent à favoriser ou freiner la production de conduites problématiques. On le voit, les facteurs

---

<sup>23</sup> BECKER, H. (1985). *Outsiders*, Paris, Métailié.

<sup>24</sup> SHRISVASTAVA, P. (1987). *Bhopal: Anatomy of a Crisis*, New York, Ballinger.

<sup>25</sup> LEWIS, C. W. et S. C. GILMAN (2012). *The ethics challenge in public administration: A problem solving guide*, New York, John Wiley & Sons.

<sup>26</sup> BOISVERT, Y. (Printemps 2002). « Crise de confiance et crise de légitimité : de l'éthique gouvernementale à l'éthique publique », dans *Revue éthique publique, Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, vol 4, n° 1, p. 19-31.

<sup>27</sup> GOT, C. (2005). *Comment tuer l'État. Précis de malfaçons et de malfaisances*, Ed. Bayard.

peuvent donc avoir un impact négatif ou positif. Lorsque l'on parle des facteurs de risque, on cible les facteurs négatifs qui facilitent, voire favorisent le développement des transgressions. Ce sont des éléments que les responsables malfaisants ont souvent négligés ou même ignorés (ils n'ont jamais fait l'objet d'évaluation en termes de risques éthiques). C'est souvent le cumul de ces négligences qui vont provoquer les crises dans les organisations<sup>28</sup>. Dans d'autres organisations, les facteurs de risque sont connus des responsables malveillants, puisque ce sont souvent eux qui les ont mis en place pour faciliter leur détournement du pouvoir et d'intérêts à leur avantage.

Les catégories de facteurs de risque les plus fréquentes sont culturelles, structurelles et de gestion. Il peut également y avoir des facteurs périphériques comme les facteurs politiques, économiques ou sociétaux qui viendront mettre une pression particulière sur le comportement des acteurs.

Le diagnostic des risques éthiques porte une attention particulière aux facteurs de risques qui ont un impact négatif sur l'organisation, car ils créent des zones de vulnérabilité. C'est parce que l'on peut intervenir sur ces facteurs négatifs que l'on tente de comprendre quelles sont les meilleures stratégies d'atténuation pour mettre fin à ces déviations et délinquances. On cherche alors à comprendre quelles sont les meilleures stratégies pour intervenir sur un facteur particulièrement problématique afin de faire diminuer les risques de transgression qui en découlent et rétablir le lien de confiance avec les parties prenantes. Habituellement, les stratégies proposées ciblent les risques qui vulnérabilisent le plus l'organisation. On propose alors de cibler les secteurs et les fonctions qui constituaient les risques les plus élevés au niveau de la production des conduites les plus problématiques. Le leadership<sup>29</sup> sera alors essentiel pour mettre un terme à des conduites si longtemps tolérées qui sont incrustées au plus profond de la culture de l'organisation; il s'agit là d'une donnée essentielle pour sortir de la crise. Le leader imposera le changement et mobilisera les membres de l'organisation afin que ces derniers intègrent ces changements dans le travail quotidien. Au niveau du politique, on sait que les

---

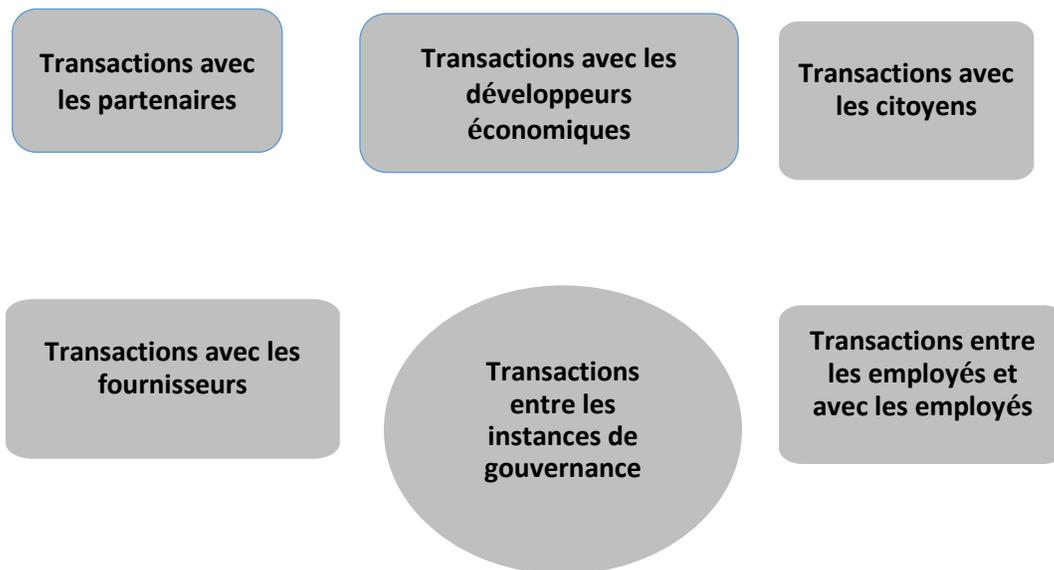
<sup>28</sup> ROUX-DUFORT, C. (2000). *La gestion de crise, un enjeu stratégique pour les organisations*, Belgique, De Boeck Université.

<sup>29</sup> ROUX-DUFORT, C. (2000). Op. cit.

élections qui suivent un scandale se font autour des enjeux d'intégrité et sur les promesses de changement. Selon Brenton<sup>30</sup>, les leaders politiques ont un avantage certain à proposer du changement en matière d'éthique et d'intégrité s'ils veulent rétablir les liens de confiance avec les citoyens; ils doivent travailler avec un programme axé sur une « politique de la confiance ».

Pour faciliter le travail d'entrevue et d'analyse, nous allons, dans un deuxième temps, croiser les résultats obtenus avec le précédent cadre sur les risques éthiques avec une perspective transactionnelle. Il s'agira alors de faire évaluer par nos répondants les risques sous-jacents aux transactions qui sont faites avec les parties prenantes : avec les responsables des différentes instances de la gouvernance municipale, les fournisseurs, la clientèle interne et externe et les employés.

### **Les sphères de transaction à surveiller en matière de gestion des risques éthiques**



<sup>30</sup> Brenton, Scott. (January 1, 2012). « Scandals as a Positive Feature of Liberal Democratic Politics: A Durkheimian Perspective », *Comparative Sociology* 11, n° 6, p. 815–44.

L'analyse des risques éthiques de la gouvernance dans le milieu municipal se penche sur la clarté des fonctions et des mandats ainsi que sur les rôles et responsabilités des différents acteurs de la chaîne de gouvernance de ce secteur, mais elle s'interroge surtout sur le type de rapport de pouvoir qu'exerce le politique sur son administration publique. Plusieurs questions se posent alors. Par exemple, les acteurs connaissent-ils bien la chaîne de gouvernance dans laquelle ils s'inscrivent? Y a-t-il un partage des pouvoirs et des responsabilités? Une reddition de comptes efficace et cohérente? Est-ce que chacune des parties respecte la dynamique de « check and balance » (poids et contrepoids)? Est-ce une gouvernance de type « top-down » (descendante) et unidirectionnelle ou de type collaboratif? Dans une analyse comme celle de la Ville de Laval, le volet gouvernance sera des plus intéressants.

Au sujet des risques éthiques en lien avec les transactions avec les fournisseurs, c'est la qualité et l'intégrité de la gestion des deniers publics qui est le principal enjeu éthique. À ce niveau, on se retrouve principalement avec des transgressions comme la fraude, la corruption, les conflits d'intérêts, le favoritisme ou la mauvaise utilisation des ressources. Ici aussi, il sera intéressant de voir comment les acteurs de cette ville qui a connu une crise aussi importante vont nous parler de ce type d'inconduites. On se demandera aussi si les acteurs publics sont conscients des bonnes pratiques en matière de gestion des deniers publics. Se sentent-ils interpellés par la corruption? Ont-ils été témoins de fraude? Ont-ils le souci de bien utiliser les fonds publics ? On voudra aussi savoir si leur milieu professionnel a été passif face au système de déviance qui a été mis à jour par l'Unité permanente anticorruption (UPAC) et la Commission d'enquête sur l'industrie de la construction (CEIC).

Le questionnement sur les risques éthiques en lien avec la gestion des transactions avec les partenaires nous fera visiter l'univers des liens que

développent les administrations municipales avec de nombreux OBNL afin d'offrir des services particuliers aux citoyens. On verra alors émerger des questions sur l'équité de traitement des dossiers de ces OBNL, sur les transferts de responsabilités vers ces derniers, sur les mécanismes d'octroi de subventions et les indicateurs développés pour soutenir les choix de subventions. On contestera aussi les mécanismes de reddition de comptes qui se font en suivi des attributions de ces subventions!

Dans le domaine municipal, on ne peut pas nier que les transactions faites avec les développeurs immobiliers constituent une zone à risque de très haut niveau. On doit alors se poser des questions sur de potentiels conflits d'intérêts et les dispositifs développés pour les freiner, contester la rigueur des processus d'évaluation de la valeur des terrains municipaux qui sont à transiger, examiner les processus d'attribution des permis de construction ainsi que la surveillance des chantiers de construction. Il faut se demander si tous les promoteurs sont traités équitablement ou s'il y a des privilèges attribués à certains. La question du dézonage sera aussi au cœur des échanges, car il s'agit là d'une action publique stratégique qui a beaucoup de valeur pour une municipalité et qui est déterminante pour le développement des projets privés.

Pour ce qui est des transactions avec les citoyens, cela s'observera notamment autour de l'offre de services à la collectivité et à ses membres. On doit ici se demander quelle place prend le service à la clientèle dans la culture du travail; tenter de voir si les services offerts sont à la hauteur de ce qui est offert dans d'autres municipalités; vérifier si les citoyens sont traités de façon équitable partout sur le territoire et s'ils sont traités avec respect; finalement, les questions de confidentialité des informations personnelles pourraient aussi faire l'objet de questionnements.

Les risques éthiques en lien avec la gestion du personnel concernent les transactions directes entre les employés ou entre l'organisation et ses employés.

Cela touche donc directement le climat de travail, le sentiment d'appartenance et la capacité ou non de communiquer avec les employés, ainsi que la volonté de travailler en interdisciplinarité. On se posera alors la question de savoir si les employés ont de bonnes relations entre eux, si les gestionnaires soutiennent adéquatement leurs employés, si le climat de travail est marqué par une forme ou autre de harcèlement, si la gestion disciplinaire est utilisée adéquatement dans les différents services, si le courage managérial est au rendez-vous en cette matière et si les critères d'embauche et de promotion sont objectifs et équitables.

Finalement, les risques éthiques qui sont identifiés au niveau des transactions se répercutent dans quatre sphères d'activité de gestion : la gestion des institutions, la gestion des deniers publics, la gestion de l'offre de service et la gestion du personnel.

## MÉTHODOLOGIE

Pour cette recherche, nous avons voulu profiter du contexte d'après-crise qui marque notre organisation partenaire pour faire un retour d'expérience avec ses membres. Dans ce rapport, nous allons donc vous présenter les résultats de notre recherche empirique qui s'est faite à partir d'entrevues semi-dirigées avec des acteurs dits stratégiques et des groupes de discussion avec des acteurs dits opérationnels. Comme le pic de la crise a été vécu à l'été 2013, soit dans les mois qui ont suivi l'arrestation de l'ancien maire Gilles Vaillancourt<sup>31</sup>, la mise en tutelle de la Ville, puis l'arrivée d'une nouvelle équipe de direction et d'une nouvelle équipe d'élus, le momentum était bon pour rencontrer des acteurs internes afin de faire un travail de retour d'expérience.

Pour que ce travail de retour d'expérience soit concluant, il était nécessaire de choisir une méthode qui puisse permettre aux acteurs de pouvoir prendre du recul sur leur pratique afin de pouvoir livrer une réflexion critique à travers laquelle ils livreront le sens qu'ils donnent à cette crise qu'ils ont vécue directement ou indirectement. L'objectif ultime d'une telle démarche réflexive est de se donner une compréhension commune et provoquer un nouveau « pouvoir faire » collectif<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Faut-il le rappeler, l'administration municipale lavalloise est profondément ébranlée lorsque, le 9 mai 2013, l'Unité permanente anticorruption (UPAC) arrête l'ancien maire Gilles Vaillancourt pour fraude, fraudes à l'égard de la Ville de Laval et du gouvernement, actes de corruption dans les affaires municipales et de recyclage de produits de la criminalité, d'abus de confiance et de gangstérisme. Cette dernière accusation est celle qui a marqué le plus l'imaginaire québécois, car c'était la première fois au Québec qu'un dossier de corruption était traité comme une affaire de gangstérisme, soit une accusation que l'on réserve habituellement à la mafia ou à un autre groupe criminalisé. Il faut dire que l'ancien maire ne fut pas seul à être arrêté dans le cadre de cette rafle policière, 37 coaccusés se sont vus passer les menottes. Parmi eux, deux anciens gestionnaires publics de la Ville, Claude Deguise et Claude Asselin, ainsi que l'ancien agent officiel du parti politique du maire, M<sup>e</sup> Jean Bertrand. En parallèle à cette vague d'arrestations, le directeur général de la Ville de Laval, Gaëtan Turbide, et son directeur général adjoint, Jean Roberge, sont suspendus de leurs fonctions au début du mois de mai, alors que le 31 mai 2013, le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire du Québec, Sylvain Gaudreault, décide de mettre la Ville sous tutelle.

<sup>32</sup> MAESSCHALCK, M. (2009). « Théorie des groupes et gouvernance réflexive. Pour une approche génétique de l'action collective », dans LOBET-MARIS, C., R. LUCAS et B. SIX, *Variations sur la confiance*, Bruxelles, Peter LANG Éd scientifiques internationales, p. 196.

Afin de pouvoir aller le plus loin possible dans ce travail de réflexivité<sup>33</sup>, la méthode qualitative<sup>34</sup> s'imposait donc d'elle-même afin de nous permettre d'aller en profondeur avec nos répondants. Dans un premier temps, nous avons donc rencontré 25 répondants entre le 20 octobre 2015 et le 7 janvier 2016 afin de recueillir les témoignages des participants à cette étude. Ces rencontres ont été planifiées et ont été réalisées sur une base volontaire. Pour ce faire, les répondants ont été contactés, dans un premier temps, par téléphone et/ou par courriel. Le profil de nos répondants est le suivant : ce sont tous des membres de l'organisation « Ville de Laval »; au niveau du genre, nous avons rencontré 17 hommes et 8 femmes; au niveau des fonctions, nous avons eu des entrevues avec 5 membres de la haute direction (4 membres de la direction générale et un membre du Comité exécutif), 16 membres de directions de services ou d'entités spécialisées et 4 cadres opérationnels. Au niveau des années d'ancienneté à la Ville de Laval : 12 personnes avaient eu leur poste depuis la tutelle (2013), 5 avaient entre 4 à 10 ans d'ancienneté 2 avaient entre 11 et 20 années de service et 6 travaillaient pour la Ville de Laval depuis plus de 20 ans. Le professeur Boisvert a réalisé 23 des entrevues de type semi-dirigées, alors qu'un assistant en a réalisées 2. Les rencontres ont duré entre 50 minutes et 2 h 40, pour une moyenne de 1 h 40, et elles ont été enregistrées à l'aide d'un capteur audio<sup>35</sup>.

Dans un deuxième temps, nous avons fait 5 groupes de discussion, d'une durée moyenne de 2 heures, entre le 17 mars et le 21 avril 2016. Le professeur Boisvert a animé les 5 groupes de discussion. Il était accompagné d'une doctorante qui prenait les notes tout au long des discussions (la doctorante complétait les notes après les rencontres pour s'assurer que celles-ci allaient être compréhensibles par le professeur Boisvert). Ces groupes de discussions nous ont permis de rencontrer

---

<sup>33</sup> HAMEL, J. (Septembre 2007). « Réflexions sur la réflexivité en sociologie », *Social Science Information*, n° 46, p. 471-485; MOLÉNAT, X. (2006). « L'individu réflexif, nouveau modèle scientifique », *Sciences Humaines*, n° 175, p. 50-53.

<sup>34</sup> PAILLÉ, P. et A. doctorant (2012). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Paris, Armand Colin.; BEAUD, S. et F. WEBER (2003). *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte.; BECKER, H. (2006). *Le travail sociologique. Méthode et substance*, Fribourg, Academic Press.

<sup>35</sup> Il est à noter que les enregistrements seront détruits dès la rédaction du rapport de recherche.

39 employés dits opérationnels de 6 services différents. Le profil de nos répondants est le suivant : les employés étaient soit des cadres opérationnels, soit des cols blancs, des professionnels ou des cols bleus; au niveau du genre, nous avons rencontré 20 femmes et 19 hommes; 11 avaient moins de 10 ans d'ancienneté, 20 avaient de 10 à 20 ans d'ancienneté et 8 avaient plus de 20 ans d'expérience de travail dans l'organisation. Au niveau de ces groupes de discussion, deux limites sont à prendre en considération : ce sont nos partenaires institutionnels qui ont sélectionné les répondants de nos groupes. Nous n'avons pas eu de participants venant du service de l'urbanisme, ce qui nous prive de certaines informations sensibles à ce secteur.

Cette recherche exploratoire a respecté le protocole de l'éthique de la recherche ; ce protocole a été approuvé par le Comité d'éthique de la recherche de l'ÉNAP. Conscients qu'un sujet comme l'éthique demeure sensible, nous avons accordé beaucoup d'importance à la question de la confidentialité. Aussi, ces rencontres ont eu lieu à l'heure et à l'endroit décidés selon la convenance des répondants. De plus, ils avaient la liberté d'interrompre à tout moment les rencontres avec les chercheurs. Pour éviter l'identification des personnes participantes à cette recherche, les données recueillies par cette étude ont été traitées de manière entièrement confidentielle. La confidentialité est assurée à travers l'utilisation d'un code numérique pour chaque participant. De ce fait, les résultats de la recherche ne permettent pas d'identifier les personnes participantes. Le matériel de transcription a été traité sous l'angle de l'analyse thématique afin de rendre encore plus confidentiels les résultats avant d'être transféré au responsable de la subvention de recherche, le professeur Gérard Divay. De plus, les résultats de l'analyse de contenu sont aussi non nominatifs, c'est-à-dire que nous avons éliminé toutes les références explicites faites à des individus. Nous ne redonnerons une forme nominative à nos écrits que si nous pouvons nous appuyer sur les autres types d'analyses que nous avons faites en parallèle : soit la revue de presse, l'analyse de la documentation institutionnelle et l'analyse des audiences de la CEIC.

## **L'ANALYSE DES DONNÉES EMPIRIQUES**

Habituellement, la formule du diagnostic des risques éthiques est utilisée dans des organisations qui ne vivent pas de grandes turbulences au niveau de l'éthique. Dans le présent cas, le contexte est différent et a exigé une certaine adaptation. Comme nous étions dans une organisation qui venait de connaître une crise importante, nous avons dû être très vigilants pour respecter nos engagements en éthique de la recherche. Nous avons alors transformé toutes les informations concernant les pratiques délinquantes explicitement présentées, et souvent liées à des noms, en risque éthique. Ainsi, nous avons neutralisé la charge subjective des énoncés, en les traduisant en conduites pouvant potentiellement surgir à tout moment dans une organisation municipale. Cette transformation est tout à fait conforme à la volonté préventive qui est au cœur de notre démarche de diagnostic des risques éthiques qui, faut-il le rappeler, cherche à aider les organisations municipales pour qu'elles gèrent mieux leurs risques éthiques et qu'elles évitent ainsi de se retrouver en situation de crises internes qui pourrait les faire glisser vers un scandale.

Pour faciliter ce travail d'analyse, nous avons opté pour la méthode dite thématique. Cette méthode nous a d'abord amenés à thématiser les informations transmises par les répondants. Puis, de façon ascendante, nous avons fait une analyse afin de regrouper les résultats de l'analyse thématique dans des rubriques<sup>36</sup>. Cette méthode était tout à fait adaptée à notre matériel et à nos préoccupations en matière d'éthique de la recherche, car cela nous a permis de faire un important travail d'objectivation des informations communiquées par les répondants. Cela nous a permis de nous déprendre du piège de la subjectivité qui est toujours présent lorsqu'on travaille avec du matériel perceptuel. Cette approche analytique nous a amenés à faire le focus sur les idées qui étaient au cœur des exemples et illustrations donnés par nos répondants et nous a amenés

---

<sup>36</sup> PAILLÉ, P. et A. MUCCHIELLI (2012). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, op. cit.

à mettre l'emphase sur les informations récurrentes et éventuellement généralisables dans le domaine de la gouvernance municipale. Les sous-thèmes illustrent justement des exemples classiques qui font image pour mieux comprendre la thématique.

De façon plus précise, voici les étapes ayant mené à l'analyse des entrevues :

- A) Transcription des entrevues et identification de chaque transcription à l'aide d'un code numérique/synthèse des groupes de discussions et identification par un code numérique de ces derniers;
- B) Lecture et début d'analyse des transcriptions et des synthèses des groupes de discussion;
- C) Traitement et organisation du contenu des transcriptions en fonction des trois axes du cadre d'analyse principal;
- E) Émergence des thèmes et sous-thèmes pour chacun des trois axes;
- F) Regroupement des thématiques dans des rubriques qui cherchent à faire un travail de pré-conceptualisation;
- G) Rédaction d'une synthèse thématique/rubrique;
- H) Rédaction de synthèse des rubriques dans une logique comparative entre les résultats des entrevues et ceux des groupes de discussion;
- I) Rédaction de synthèse thématique en lien avec l'analyse transactionnelle et identification des secteurs à risques.

Pour rester le plus près possible de la théorie ancrée<sup>37</sup>, nous avons limité, dans les premières phases de l'analyse, notre interférence analytique aux trois axes qui sont au cœur de notre cadre d'analyse : conduites à risque, facteurs de risque et stratégies d'atténuation. Nous avons donc fait émerger les thématiques en faisant des regroupements analytiques autour de certains thèmes (pour chacun des trois

---

<sup>37</sup> Lorsqu'on se réfère à la théorie ancrée, on part de l'idée que l'on doit aborder notre étude empirique avec le moins d'aprioris possible afin de faire émerger, a posteriori, de la nouvelle connaissance théorique. Ainsi, les partisans de la théorie ancrée laissent une place considérable aux matériels collectés sur le terrain. Voir à ce sujet : GLASER, B.G. et A. L. STRAUSS (2010). *La découverte de la théorie ancrée*, Paris, Armand Colin.

axes d'analyses) et sous-thématiques (on illustre les conduites les plus à risques qui étaient présentées, les facteurs de l'environnement perçus comme les plus problématiques, ainsi que les stratégies présentées comme les plus intéressantes) en restant le plus respectueux possible du contenu de nos entretiens.

Nous avons rédigé le présent rapport pour permettre aux acteurs du milieu municipal de comprendre le contenu et l'esprit de nos rencontres et de nos échanges sans pour autant revenir sur les dimensions subjectives. Nous avons volontairement choisi de structurer le document à partir de tableaux schématiques afin de permettre aux lecteurs avisés de s'approprier facilement les résultats de la recherche sans subir la lourdeur de notre prose.

## **ANALYSE THÉMATIQUE DES DONNÉES EMPIRIQUES**

### **1- ANALYSE DES MATÉRIAUX ISSUS DES ENTREVUES**

#### **a) Conduites à risque**

##### **PROXIMITÉ, FAVORITISME ET DÉCISIONS ARBITRAIRES (18 répondants/25)**

**Développement d'une constellation de liens privés et les relations informelles entre les agents publics et les agents privés :**

***Conduites mixtes :***

- Partage d'activités communes entre des acteurs publics et privés (golf, hockey, restos...);
- Invitations fréquentes faites par les agents privés pour aller au restaurant, surtout quand les appels d'offres s'en viennent.

**Liens de proximité entre les élus et les responsables d'OBNL :**

***Conduites acteurs privés :***

- Des administrateurs de certains OBNL qui font directement des démarches politiques pour que les élus fassent des pressions administratives;
- Chantage des administrateurs de certains OBNL auprès des agents publics;
- Nomination de gens proches (agents privés) des élus sur le CA des OBNL partenaires.

***Conduites agents publics :***

- Pression politique directe pour les attributions de subventions aux OBNL;
- Iniquité de traitement des OBNL via des privilèges donnés à ceux qui ont des administrateurs proches des élus;
- Immunité malgré la remise de bilans financiers non conformes;
- Financement d'activités sans plus-value sociale.

**Proximité entre la direction des fournisseurs et les membres du Comité exécutif :**

***Conduites mixtes :***

- Entrepreneurs qui ont un accès direct et privilégié à l'hôtel de ville et dans les bureaux administratifs;
- Lien entre démarches de financement politique et contrats publics;
- Des ex-politiciens ou hauts fonctionnaires qui vont en après-mandats travailler chez de gros fournisseurs de la Ville;
- Des fournisseurs qui ont un monopole historique sur des services stratégiques (RH, communication, ingénierie, informatique).

***Conduites agents publics :***

- Octrois de contrat de fournitures à des responsables du financement de partis au pouvoir;
- Design de devis restrictifs ou dirigés pour favoriser des fournisseurs;
- Octrois des contrats de service à des organisateurs d'activités politiques;
- Le politique qui s'approprie l'attribution des contrats de service divers.

**Favoritisme et liens familiaux :**

***Conduites mixtes :***

- Parenté d'élus qui jouent des rôles stratégiques pour les entreprises privées qui négocient ou transigent avec la Ville;
- Parenté d'élus qui fournissent des biens ou des services directement à la Ville;
- Famille des fournisseurs qui obtiennent des postes stratégiques dans l'administration municipale.

#### **Iniquité dans les services aux citoyens ou aux acteurs économiques :**

##### *Conduites agents publics :*

- Ingérence politique pour traitement personnalisé des plaintes de certains citoyens;
- Offre des services municipaux qui priorisent des clientèles particulières de certaines rues ou de certains secteurs;
- Iniquité de traitement de taxation pour les terrains avec interdiction de construire;
- Favoritisme dans le traitement des développeurs immobiliers et obstruction dans les projets de certains autres promoteurs.

#### **Népotisme et favoritisme à l'embauche :**

##### *Conduites agents publics :*

- L'attribution des emplois d'été pour les étudiants imposée par le cabinet du maire;
- Le copinage et le réseautage comme indicateurs du profil d'embauche;
- Le politique qui s'occupe de nommer des « gens fiables » dans les postes stratégiques;
- Beaucoup de couples travaillant ensemble dans les différents services;
- Création de « postes bidons » pour faciliter les embauches arbitraires;
- Généralisation de l'attribution de postes à des connaissances des membres du CE et de la haute direction, ou à des membres de leurs familles ou de la famille des partenaires privilégiés.

**COLLUSION / CORRUPTION (14 répondants/25)**

## Partage des marchés publics :

### *Conduites acteurs privés :*

- Entrepreneurs, ingénieurs ou autres professionnels s'entendent entre eux en amont du processus;
- Soumissions de plusieurs offres « bidons »;
- Protection des intérêts des membres du réseau
- Proposition concertée avec un ordre planifié et un plan de match bien organisé;
- Généralisation des milieux collusionnaires : ingénierie, entreprises d'infrastructures, communication publique, ressources humaines, firme d'avocats, informatique, comptables;
- Contrôle de l'accès au processus d'appels d'offres par un minimum de firmes et entreprises (il n'y a qu'une « poignée » de fournisseurs qui participent aux appels d'offres).

## Facilitation de collusion via collaboration des fonctionnaires et des élus :

### *Conduites mixtes :*

- Symbiose entre les actes collusionnaires et actes de corruption;
- Réseau intégré de l'élite locale (politique, économique et administrative) qui travaille pour les intérêts de ses membres;
- Échange de protection et de privilèges entre les membres de cette élite locale;
- Réseau d'agents publics provinciaux qui collaborent directement avec l'élite locale;
- Réseau d'acteurs qui respectent les règles du jeu du système établi;
- Réseau qui exclut les mauvais joueurs et qui les soudoie pour assurer leur silence;
- Contrôle des services stratégiques (ingénierie, informatique, TP...) par quelques firmes et entreprises du réseau.

### *Conduites acteurs privés :*

Embauche d'anciens hauts fonctionnaires pour négocier des dérogations ou changements de zonage et de réglementation.

### *Conduites agents publics :*

- Agent public unique qui contrôle les marchés publics les plus lucratifs;
- Coulage des informations sensibles liées aux marchés publics;
- Utilisation abusive des contrats donnés de gré à gré.

## **FRAUDES DIVERSES (11 répondants/25)**

### **Fraude dans le déneigement :**

#### *Conduites acteurs privés :*

- Des déneigeurs qui remplissent les camions à moitié;
- Des camionneurs de déneigement qui se présentent comme des artisans pour avoir des contrats de gré à gré, alors qu'ils ont une dizaine de camions;
- Des déneigeurs ayant des clauses d'exclusivité avec la Ville, mais qui travaillent pour d'autres municipalités.

#### *Conduites mixtes :*

- Des agents publics qui laissent passer des camions de neige à demi vides;
- Collaboration des agents publics des TP avec les faux camionneurs artisans pour signer des contrats de gré à gré non conformes.

### **Transaction de terrains publics à des prix inférieurs à la valeur réelle du marché :**

#### *Conduites mixtes :*

- Conflits d'intérêts dans des achats de terrain grâce à l'obtention d'informations privilégiées via les agents publics;
- Échanges directs de terrain entre la Ville et un promoteur, sans évaluation, ni analyse;
- Vente de terrain humide à des privés voulant agrandir.

## **CONTRÔLE POLITIQUE (10 répondants/25)**

### **Le primat des commandes politiques :**

#### *Conduites agents publics :*

- Le Comité exécutif (CE) qui impose des fournisseurs;
- Un membre du CE qui appelle directement un agent public pour lui dire de favoriser un individu ou une entreprise;

- Les élus qui appellent directement les agents publics pour traitement de faveur de certains dossiers;
- Le politique qui exige une décision administrative très précise;
- Les membres du CE qui demandent de traiter en priorité leurs secteurs, ce qui provoque de l'iniquité dans le traitement des quartiers;
- Quand le rationnel politique s'impose sur des services névralgiques comme l'ingénierie, les TI et les RH;
- Le politique qui oblige l'administration à bloquer des dossiers pour pouvoir négocier directement avec les agents privés;
- Quand le politique infirme les décisions administratives pour imposer des dossiers;
- Des élus en situation de conflits d'intérêts dans des dossiers économiques.

### **MANQUE D'INTÉGRITÉ PROFESSIONNELLE ET INSTRUMENTALISATION DES EMPLOYÉS (10 répondants/25)**

#### **De la complaisance :**

##### *Conduites agents publics :*

- Des cadres qui ne questionnent jamais le processus d'attribution des contrats, même quand c'est douteux;
- Contrat donné à un même fournisseur par habitude ou par appréciation personnelle;
- L'administratif priorise les dossiers liés à des commandes politiques au détriment des vrais dossiers prioritaires;
- Des employés qui acceptent de contourner les règles de l'art de leur profession pour satisfaire leurs supérieurs hiérarchiques;
- Des employés qui acceptent de ne pas argumenter des décisions douteuses pour satisfaire leurs supérieurs hiérarchiques;
- Des employés qui acceptent de ne pas être très rigoureux dans l'analyse et le traitement des dossiers pour satisfaire la demande de leur supérieur hiérarchique;
- Des professionnels qui acceptent de modifier ou d'atténuer leurs avis-experts;

- Des professionnels qui acceptent de signer des documents douteux allant à l'encontre de leur déontologie professionnelle;
- Des professionnels qui acceptent de signer des documents soumis par un tiers sans connaître les détails du dossier;
- Des professionnels qui acceptent de faire les choses douteuses sous le prétexte que ce n'est pas eux qui sont responsables de la prise de décision;
- Des professionnels qui ne travaillent qu'à la commande politique;
- Des juristes qui, suite à la demande du politique, rédigent des normes restreignant la portée des mandats des instances de régulation;
- Des juristes qui rédigent des règles de surveillance et de contrôle en s'assurant que cela ne s'applique pas aux membres du contentieux;
- Des inspecteurs de chantiers en infrastructure complaisants avec les firmes et entrepreneurs.

#### **De la connivence :**

##### *Conduites agents publics :*

- Des urbanistes qui collaborent avec le politique pour orienter et biaiser le processus de consultation publique;
- Des urbanistes qui acceptent que leur service devienne « une machine à changement de zonage »;
- Des urbanistes qui modifient leurs avis-experts afin de mieux les faire cadrer avec les attentes du politique;
- Des inspecteurs du service d'urbanisme qui harcèlent un petit commerçant qui n'est pas conforme, mais qui ferment les yeux sur de gros développeurs qui construisent sans permis;
- Des agents publics qui font disparaître des éléments dans des dossiers d'enquête pour protéger certains développeurs;
- Le Greffe qui finalise la vente des terrains municipaux sans avoir fait réactualiser l'évaluation;
- Des employés qui font de la gestion du patrimoine immobilier et qui ne font pas d'inventaire écrit des avoirs municipaux et qui ne veulent pas développer une banque de données accessibles;
- Des agents publics qui empêchent l'ouverture des marchés publics en signant des contrats de service avec un nombre limité d'entreprises;

- Des achats d'équipements lourds surdimensionnés et trop puissants pour les besoins réels;

**De la négligence :**

*Conduites agents publics :*

- Des employés du service des finances qui acceptent de recevoir et d'encaisser des chèques qui ne sont pas liés directement à des factures officielles et qui ne sont pas liés à une résolution du conseil;
- Des gens des finances qui acceptent de percevoir une forme de taxe aux nouvelles portes qui ne reposent pas sur une politique juste et équitable;
- La banalisation du remboursement automatique des extras;
- Le remboursement automatique et sans vérification des commandes de fournitures faites sans autorisations préalables.

**De la manipulation :**

*Conduites agents publics :*

- Quand on utilise les délais serrés pour obtenir des avis superficiels qui ne reposent pas sur une analyse poussée;
- Demande de mensonge à des directeurs de service lors des enquêtes du MAMROT, pour défendre des positions illicites de la Ville.

**CONSTRUCTION ET DÉVELOPPEMENTS PROBLÉMATIQUES (8 répondants/25)**

**Non-respect des règles environnementales :**

*Conduites acteurs privés :*

Constructions illégales dans les zones dites humides.

*Conduites mixtes :*

Contournement du règlement qui interdit de vendre les terrains municipaux sur les bords de l'eau via des contrats de location.

**Construction non conforme :**

***Conduites acteurs privés :***

- Utilisation de matériaux extérieurs non conformes;
- Construction qui ne respecte pas la conformité pour le nombre de stationnements;
- Empiètement sur les terrains de la Ville pour s'agrandir;
- Construction de projets non conformes eu égard à la grandeur du terrain.

**Construction sans permis :**

***Conduites acteurs privés :***

Construire avant d'avoir les permis de construction.

***Conduites mixtes :***

Raccordements d'habitations sans permis aux égouts et aqueduc.

**Laxisme de surveillance :**

***Conduites agents publics :***

- Peu de surveillance des chantiers de construction;
- Pas de sanction pour les entrepreneurs ou citoyens déviants.

**Laxisme professionnel volontaire et arbitraire dans les dézonages :**

***Conduites agents publics :***

- Les changements de zonage hors des plans particuliers d'urbanisme (PPU);
- Manipulation des PPU via une interprétation abusive de la notion de quartier central;
- Contournement des procédures des consultations publiques;
- Changement des paramètres règlementaires pour permettre le développement de projets non conformes.

**DIVERSES DÉVIANCES DES EMPLOYÉS TERRAINS (8 répondants/25)**

**Inconduites individuelles :**

***Conduites agents publics :***

- Absentéisme;
- Abus du temps supplémentaire;
- Vols divers : exemple vol d'essence au garage municipal;
- Comportements répréhensibles et incivilité face au citoyen;
- Consommation d'alcool et de drogue sur le temps de travail;
- Vente de drogue sur les lieux de travail;
- Double emploi;
- Acceptation de cadeaux et d'hospitalité.

### **HARCÈLEMENT (7 répondants/25)**

#### **Lien entre complicité et intimidation :**

##### *Conduites agents publics :*

- Des directeurs de service qui créent des climats de travail tendus;
- Refus de toute forme de discussion avec le personnel;
- Cadres intermédiaires qui bloquent la promotion des employés qui ne collaborent pas;
- Pressions administratives pour faire démissionner ceux qui ont des positions critiques à l'égard des décisions politiques;
- Des gestionnaires qui font du chantage à des collègues qui refusent de collaborer à des décisions douteuses;
- Un agent public qui intimide un autre agent public pour orienter sa décision;
- Des crises de colère faites par des élus contre des cadres qui n'ont pas fait ce qui était demandé;
- Des membres de la DG qui neutralisent les démarches d'enquête interne sur des employés qui collaborent;
- Intimidation verbale de la part de certains partenaires externes proches du politique.

### **RISTOURNES ET FINANCEMENT POLITIQUE ILLÉGAL (6 répondants/25)**

**Lien entre les contrats donnés à certains fournisseurs de services et leur implication dans le financement politique :**

*Conduites agents publics :*

- Ristournes politiques liées aux mandats obtenus;
- Exigence de financement illégal pour accélérer le traitement des dossiers pour les petits commerçants;
- Chantage, harcèlement et intimidation face aux refus de financement politique.

**DÉCISIONS ET ACTIONS CONTRAIRES AUX NORMES (4 répondants/25)**

**Contournement des règles et des procédures :**

*Conduites agents publics :*

- Banalisation du travail fait hors du cadre normatif;
- Des gestionnaires qui tolèrent et encouragent les transgressions.

**Modifications du règlement de zonage pour attribuer des privilèges :**

*Conduites agents publics :*

Des changements aux règlements de zonage sans consultation publique.

**Profiter de l'absence de règlement pour prendre des décisions arbitraires :**

*Conduites agents publics :*

- Minimum de règles autour du schéma d'aménagement;
- Minimum de règles en matière de transaction du patrimoine immobilier municipal.

## Le politique qui neutralise les responsables de l'application des normes :

### *Conduites agents publics :*

- Le politique nomme des gens complaisants aux postes de régulation;
- Le politique coupe les budgets des services de suivi normatif;
- Le politique qui abandonne toutes les mesures de sanctions liées au non-respect des normes.

## b) Facteurs de risque

### FACTEURS CULTURELS

#### **CULTURE ORGANISATIONNELLE ET CULTURE DU TRAVAIL (22 répondants/25)**

#### **Culture du silence :**

- Quand la culture de l'« omerta » est omniprésente;
- Les employés qui ferment les yeux par complaisance ou manque de
- courage.

#### **Culture de l'obéissance :**

- Lorsque la culture du travail valorise la gestion prioritaire des commandes politiques et l'efficacité opérationnelle;
- Quand les employés sont sur le « pilote automatique » pour exécuter les commandes sans poser de question;
- Des employés qui finissent par s'habituer à l'ingérence politique;
- La culture du travail devient une culture d'obéissance;
- Valorisation des « yes men! »;
- Culture attentiste où l'on attend de recevoir l'ordre avant d'agir;
- « Les gens qui écoutent l'autorité et se disent, c'est pas ma job de remettre en question ».

#### **Absence de reddition de comptes et d'imputabilité :**

- « Un système de laisser-aller » et de déresponsabilisation;
- Quand personne ne doit faire de reddition de comptes car ils agissent tous en réaction à une directive donnée;
- Personne n'a à se soucier de l'imputabilité quand on ne fait qu'obéir aux ordres;
- Quand personne n'est responsable de ses gestes.

#### **Normalité de la transgression des règles :**

- La banalisation de la transgression qui fait oublier l'existence de la norme;
- La transgression devient une norme;
- Lorsque la machine demande « d'étirer au maximum » l'interprétation de la règle.

#### **Conformisme et absence de réflexion :**

- Culture du : « On a toujours fait ça de même »;
- Quand tout le monde accepte qu'il n'y ait pas de place pour critiquer dans l'organisation;
- Les gens apprennent à faire les choses mécaniquement, sans devoir les comprendre ou comprendre à quoi cela doit servir au bout du compte;
- Les employés exécutent leur travail avec un minimum d'information sur la finalité de ce travail;
- Les employés agissent sans réfléchir à ce qu'ils font;
- Culture d'opération : « Ça marche-tu ou ça marche pas? C'est-tu fini? C'est-tu fait? »;
- Complaisance dans la reproduction de ce qui a toujours été fait;
- L'amnésie de la pensée « est une question de survie »;
- Les décisions ne nécessitent aucune explication ou argumentaire;
- On ne s'intéresse pas aux meilleures pratiques reconnues ailleurs, on ne remet pas en question les méthodes dépassées;
- Aucune culture d'innovation;
- Quand avoir des idées nouvelles est évalué négativement.

#### **Culture du travail en urgence et valorisation de la rapidité d'exécution :**

- La culture du « faut le faire vite », « il faut que l'on soit efficace » au détriment du travail bien fait et rigoureux;
- Une culture des interventions alignée sur une culture de réaction rapide et de gestion par l'urgence;
- Une culture de l'efficacité et de la vitesse de l'atteinte des résultats qui amène à « tourner les coins ronds ».

**Climat de peur :**

- Les employés ont peur pour leur avenir, pour leur carrière, pour leur qualité de vie; ils ne parlent pas;
- Généralisation d'un climat de suspicion.

**Culture de la dette :**

- Tout le monde doit quelque chose à quelqu'un;
- Tout le monde a une dette envers le CE ou la DG;
- L'octroi de privilège comme piège à dette.

**La primauté de la loyauté :**

- La loyauté comme dogme qui fait tout accepter sans questionner;
- La loyauté comme indicateur du droit à la promotion ou à l'obtention d'un emploi stratégique.

**Puissance de la culture syndicale :**

- Les syndicats sont tout-puissants;
- Une culture syndicale forte;
- Les syndicats perçus comme des partenaires du régime;
- Les syndicats « mangent dans la main du maire »;
- Les syndicats qui cessent de jouer leur rôle critique;
- Posture syndicale qui repose sur un refus de négocier; en mode demande et attente de gain;
- Lorsque les conditions de travail très avantageuses mettent les employés dans une posture de confort dans l'indifférence face à la transgression;

- Une « culture de la paye » qui fait que le personnel a peu d'intérêt pour le travail lui-même;
- Une culture du travail incompatible avec la culture de l'effort;
- Une culture du laxisme et des abus en tout genre;
- Une culture d'ayants droit;
- Une culture du travail minimal pour condition maximale;
- Quand les employés se sentent tellement blindés avec leur convention qu'ils ne se sentent pas interpellés par la rigueur du travail.

**Culture du travail individualiste :**

Pas de réflexion collective sur la façon dont doit fonctionner une ville.

**Culture de l'indifférence à l'égard du service au citoyen :**

- Quand le service au citoyen n'a aucune place dans la culture du travail;
- Quand il n'y a « pas de préoccupations pour les citoyens »;
- Absence de réflexion sur l'impact du travail sur le citoyen.

**CULTURE DE GESTION (13 répondants/25)**

**Les gestionnaires ne sont pas prêts à faire face à des responsabilités :**

- Les cadres intermédiaires attendent les autorisations de la DG avant d'agir;
- Les gestionnaires ont de la difficulté à prendre des décisions;
- Les gestionnaires ne font pas de reddition de comptes;
- Absence d'imputabilité des gestionnaires;
- Quand les gestionnaires attendent les ordres et orientations avant d'agir;
- Pas d'autonomie de gestion pour les directions de services;
- Pas d'opinion sur les orientations de la ville.

**Laxisme disciplinaire des gestionnaires :**

- Pas de communication des attentes de comportements aux employés;
- Pas de communication des conséquences suite à des transgressions;
- Pas de place pour le courage de gestion dans la culture managériale.

**Les gestionnaires ferment les yeux face aux transgressions et irrégularités du politique et de la DG :**

- Les gestionnaires qui trouvent normal de se faire interpeler directement par le politique;
- Les gestionnaires qui acceptent de travailler dans la logique de l'omerta.

**Compétence de gestion douteuse :**

- Une gestion sans cible de résultats ni plan d'action;
- Aucune planification;
- Acceptation du rôle opérationnel en réaction aux urgences sectorielles;
- Gestion axée sur le favoritisme;
- Pas d'intérêt pour la performance;
- Pas d'évaluation des performances des employés;
- Pas de stratégie de mobilisation des employés.

**CULTURE DE GOUVERNANCE (12 répondants/25)**

**Culture de gouvernance centralisée et autoritaire :**

- Culture de gouvernance fonctionnant en mode : ordre et obéissance;
- Règne de la « **culture top down** » (descendante);
- Le maire et sa garde rapprochée qui ont l'exclusivité de la vue d'ensemble du mouvement de l'action publique et des transactions avec les acteurs privés.

**La logique des canaux privilégiés s'impose pour faire avancer un dossier :**

- Lorsqu'il est nécessaire de passer par des acteurs stratégiques précis (ceux qui ont de l'influence politique et qui ont une entrée directe à l'hôtel de ville) pour imposer son projet;
- Des décisions politiques qui favorisent les mêmes acteurs privés.

**Le maire et ses proches qui contrôlent la DG :**

- La haute direction parle d'une seule voix;
- Quand le CE et la DG contrôlent toute l'information;
- La DG comme bras opérationnel du politique : elle se limite à la mise en opération des commandes politiques;
- Lorsque le politique et la DG réduisent au minimum l'accès aux réunions stratégiques;
- Le politique contrôle les secteurs stratégiques et impose des acteurs complices à la direction de ces services;
- En matière de développement et entretien des infrastructures, lorsque tous les contrats sont concentrés entre les mains d'un seul acteur public.

**Mainmise de la classe politique sur l'appareil public :**

- L'administration publique qui est dépossédée de tout pouvoir décisionnel et se limite à des mandats d'exécution et d'opérationnalisation;
- Normalisation de la toute-puissance politique;
- Les professionnels répondent à des commandes politiques orientées et sont dépossédés rapidement des résultats de leurs avis;
- Noyautage politique des organismes publics stratégiques par des nominations de proches et loyaux collaborateurs (ex : Laval Technopole).

**CULTURE DU DÉVELOPPEMENT (8 répondants/25)**

**Absence de planification du développement du territoire :**

- Quand la Ville ne contrôle pas son développement;
- La Ville maintient un schéma d'aménagement minimaliste pour laisser le champ libre;
- Le maire accepte de développer selon la volonté des entrepreneurs;
- Lorsque le chaos urbanistique est une stratégie volontaire du politique;
- Le CE gère le développement à la pièce;
- La logique de court terme domine le développement de la Ville;
- Quand l'acceptation des projets doit se faire dans la précipitation.

**Excitation généralisée à voir le développement se faire vite :**

- La machine s'emballé et les employés s'enthousiasment;
- L'enthousiasme des citoyens se « mesure au nombre de grues ».

### **CULTURE POLITIQUE ET DÉMOCRATIQUE (5 répondants/25)**

**Quand la démocratie municipale pose problème :**

- L'absence d'opposition politique rend la démocratie dysfonctionnelle;
- Lorsque les citoyens ne se sentent pas interpellés par les errances des administrations municipales;
- Lorsque les citoyens ne s'intéressent qu'aux « taxes municipales et au déneigement ».

### **FACTEURS DE GESTION**

### **GESTION DES RESSOURCES HUMAINES (18 répondants/25)**

**Externalisation des relations de travail :**

- Quand une ville abandonne des pans complets de sa gestion RH à un fournisseur de service externe : relations de travail, programmes d'aide aux employés et santé et sécurité au travail;
- Un fournisseur de service RH qui est en symbiose avec le CE et néglige ses liens avec les responsables RH;
- Le mandat de ce fournisseur qui est d'éviter de confronter les syndicats et de chercher des compromis qui conviennent à ces derniers;
- Une municipalité qui se fait généreuse dans les conventions collectives et les libérations syndicales;
- Le mot d'ordre d'acheter la paix avec les syndiqués afin qu'ils ne contestent pas et ne nuisent pas aux projets du réseau d'élites;
- Quand le tiers externe ne croyait pas nécessaire d'appliquer rigoureusement la convention collective;
- Un programme de santé et sécurité au travail qui ne propose aucun plan de prévention.

**Laxisme disciplinaire :**

- Une gestion disciplinaire minimaliste qui ouvre la porte à la généralisation des transgressions;
- Les dossiers de gestions disciplinaires se transforment en des occasions pour faire des « deals » avec les syndicats;
- Une gestion des dossiers disciplinaires par un tiers porte atteinte à l'autonomie et à la responsabilité des gestionnaires, cela enlève tout le sens donné au courage de gestion.
- Quand les dossiers stratégiques de gestion sont assumés par le tiers fournisseur;
- La gestion disciplinaire qui se fait au cas par cas, sans jurisprudence interne;
- La gestion disciplinaire se fait de façon arbitraire et imprévisible;
- Les décisions finales du processus disciplinaire se terminent sur le bureau du politique;
- Une philosophie de gestion disciplinaire qui exclut les sanctions et les congédiements;
- Le laxisme disciplinaire qui permet à des individus de rester en poste malgré leur incompétence ou leur manque d'assiduité au travail;
- Une gestion des griefs disciplinaires qui est toujours à l'avantage des employés.

### **Écueils en dotation et promotion :**

- La clause locale qui s'impose pour les embauches;
- Des promotions qui reposent sur la complaisance et la complicité politique, plutôt que sur la compétence;
- Plusieurs employés protégés par leur poteau politique;
- Des gestionnaires n'ont pas le courage de dire non aux placements d'employés protégés;
- Des gestionnaires qui doivent garder dans leurs équipes des employés incompetents ou problématiques qui sont protégés par leur proche haut gradé;
- Quand un service paye des proches des élus pour faire les photocopies;
- Omniprésence des liens familiaux ou d'amitié;
- Quand tout le monde dans l'organisation est en lien avec les autres, soit au niveau familial, soit au niveau des relations d'amitié;
- Beaucoup d'employés ont des liens familiaux ou d'amitié avec des fournisseurs ou des partenaires externes.

### **Absence de planification et limites du cadre processuel :**

- L'absence de plan de développement de la machine et des services;
- Pas de plan d'embauche, ni de stratégie de dotation;
- Pas de stratégie de promotion dans les services;
- Pas de stratégie d'évaluation des employés;
- Absence de politique ou de directive d'habilitation.

### **Contraintes des conventions collectives :**

- Des conventions collectives ne permettant pas aux cadres opérationnels de pouvoir organiser la livraison de service de façon optimale;
- Des conventions qui donnent aux employés le pouvoir de choisir leur travail au quotidien;
- Des conventions qui attribuent des privilèges aux employés qui empêchent le droit de gérance.

## **PLANIFICATION ET PROCESSUS (15 répondants/25)**

### **Absence de vision à long terme et de planification stratégique :**

- Absence volontaire de toute planification pour gérer les dossiers à la pièce;
- Quand l'absence de planification administrative ne relève pas de l'improvisation, mais qu'elle est liée à la stratégie politique;
- Quand le politique et la DG préfèrent gérer au cas par cas et en régime d'exception;
- Pas de schémas d'aménagement;
- Pas de plan d'ensemble du développement global de la Ville;
- Une philosophie de développement qui repose sur le laisser-aller et la réaction face aux problèmes administratifs;
- Une culture de gestion reposant sur la logique de la dernière minute;
- Gestion réactive.

### **Problème avec les processus de gestion :**

- Lorsque les règles ne sont pas claires et que l'on doit tout expliquer oralement;
- L'absence de processus oblige à tout recommencer à chaque dossier;
- La désorganisation ouvre la porte à l'arbitraire.

## **GESTION DU PROCESSUS D'ATTRIBUTION DES CONTRATS PUBLICS**

**(11 répondants/25)**

### **Limites du cadre légal et réglementaire :**

- Un cadre qui ne permet pas de développer les meilleures stratégies pour la gestion des marchés publics;

- La norme « prix du plus bas soumissionnaire » qui permet aux collusionnaires de contrôler le marché grâce à des ententes en amont;
- Le prix du plus bas soumissionnaire permet de fixer artificiellement le plus bas prix à travers des ententes collusionnaires;
- La norme « prix du plus bas soumissionnaire » empêche l'évaluation du coût global le plus avantageux ou du coût total d'opération;
- La norme « prix du plus bas soumissionnaire » empêche l'innovation et la gestion performante par résultats;
- Peu d'importance à la qualité des propositions (le projet, les équipes...).

#### **Déficiences de la politique qui contrôle l'ensemble des marchés publics :**

- Un processus interne contrôlé par le politique;
- Quand le politique mandate un seul agent public pour contrôler d'immenses enveloppes budgétaires;
- Quand les contrats donnés reposent sur une entente politique;
- Lorsque l'on donne des contrats de services spécialisés à des firmes qui ne sont pas spécialisées dans le domaine;
- Lorsque le fournisseur de service ne donne pas le service pour lequel il est payé, mais que sa proximité avec le politique empêche les responsables administratifs de le sanctionner ou de briser le contrat;
- Ententes négociées entre des acteurs privés et des politiciens;
- Imposition de la clause d'exclusivité aux fournisseurs locaux.

#### **Difficulté à connaître le juste prix :**

- Absence des experts internes pour faire de bonnes estimations;
- Quand les prix des villes environnantes sont biaisés, cela a une influence négative sur les prix pour tout le monde;
- Les périodes de l'année ont un impact sur les prix;
- Lorsque le ministère refuse d'aider les municipalités à faire de l'analyse comparée.

### **Failles dans la gestion des contrats :**

- La généralisation des clauses de maintien de service pour prolonger les mandats de services;
- Normalisation de l'existence des extras;
- Absence de contre-vérification et de tiers contrôleurs;
- Peu d'agents publics prennent le temps de lire et d'analyser les résultats des appels d'offres;
- La multiplication des contrats à la pièce, même si on sait que le problème à gérer reviendra plusieurs fois dans l'année et que l'on devra multiplier les ententes de gré à gré pour les gérer;
- Quand, au nom de l'efficacité, on préfère donner les contrats à la pièce aux entrepreneurs de notre choix;
- Quand le gré à gré devient la norme.

### **Fragilité du système des appels d'offres :**

- La prévisibilité facilite la fraude;
- La rigidité des processus facilite la fraude;
- La publicisation de certaines informations fragilise la capacité d'avoir les meilleurs prix.

### **Manque de planification des achats :**

- Le manque de contrôle sur l'agenda des lancements des appels d'offres a un impact négatif sur les prix;
- Quand on lance ses travaux dans des périodes de précipitation, de subventions ou d'urgence, cela a un impact sur le prix.

### **Piège des produits monopolistiques :**

- L'achat des produits à des commerçants ayant des monopoles;
- Les exigences pour des produits trop spécifiques;
- La logique de l'homologation qui élimine la concurrence.

## **GESTION DE L'INFORMATION (9 répondants/25)**

### **Communication interne problématique :**

- Un contrôle de l'information pour tenir les employés à distance et dans l'ignorance;
- Communication éphémère qui se fait via le système des *post-it*;
- Refus des notes officielles et des argumentaires trop détaillés;
- Un greffe sans dossiers complets.

**Communication externe problématique :**

- Refus de publiciser des changements administratifs;
- Camouflage des modifications à la réglementation;
- Refus de publiciser de nouvelles politiques ou des modifications aux politiques;
- Quand on fait des ententes verbales avec des développeurs;
- Refus de faciliter les demandes d'accès à l'information.

**Refus de développer un système informatique structuré :**

- Un retard informatif généralisé qui fait consensus;
- Un refus de la DG et du politique de prendre le virage informatique;
- Un refus de la mémoire institutionnelle;
- Une institution qui n'archive pas les informations stratégiques et sensibles.

**AUSTÉRITÉ ET RESSOURCES MINIMALES (8 répondants/25)**

**Sous-développement de l'appareil municipal :**

- Tous les services fonctionnent en pénurie d'employés;
- Le manque de ressources humaines condamne les services à ne faire que la gestion des urgences;
- Quand le manque de ressources a un impact direct sur la mobilisation du personnel;
- Absence généralisée d'expertise interne;
- On a justifié de faire appel aux experts externes;
- Le manque de ressources a un impact sur les instances de surveillance et de régulation.

**Sous-investissement dans les diverses infrastructures urbaines :**

- Sous-investir comme choix politique pour garder les taxes basses;
- Sous-équiper au niveau des infrastructures sportives et culturelles;
- Sous-financer des services à la population;
- Minimiser l'entretien des infrastructures.

## **EXTERNALISATION ET INTERFACE PRIVÉE/PUBLIQUE (8 répondants/25)**

### **Des transactions constantes avec le privé :**

- Pas de volonté de trouver un équilibre des intérêts;
- Sous-estimations des risques pour les agents publics en relation constante avec le privé.

### **Externalisation maximale des services :**

- Perte de l'expertise interne pour contrebalancer la toute-puissance des fournisseurs privés;
- Quand tout est délégué au privé, du début du design de l'appel d'offres à la surveillance des livrables, il y a une perte de vision, de compréhension des projets et de contrôle sur la mise en œuvre;
- Dépendance croissante face aux fournisseurs de services;
- Des fournisseurs privés en situation de quasi-monopole.

## **FACTEURS STRUCTURELS**

### **FONCTIONNEMENT EN SILOS (15 répondants/25)**

#### **Des silos hermétiques :**

- Chaque service est organisé comme unité opérationnelle indépendante;
- Chaque directeur de service gère comme s'il était DG d'une PME;
- Quand la logique des silos est poussée à l'extrême et que l'on développe des sous-services dans chaque silo (RH, finances, TI, etc.) afin de les autonomiser et les isoler;
- Les secteurs sont eux-mêmes divisés en sous-service hermétique;
- Les liens transversaux entre services sont faibles et uniquement ad hoc.

#### **Absence de coordination administrative globale et transversale :**

- Le travail en silo fait perdre aux fonctionnaires la vision de développement de la Ville;
- Rejet du travail par projet intégré;
- Les membres du CE et le DG sont seuls à avoir une vision globale et une compréhension complète de ce qui se passe.

### **La structure en silo et son impact sur l'organisation du travail :**

- Refus de voir les gens des autres services intervenir dans les dossiers internes. Cela amène à ne rien savoir de ce qui se passe dans les autres silos;
- Chacun se limite à faire son micro-travail sans jamais chercher à comprendre à quoi cela sert en terme de finalité;
- Chaque service travaille selon sa stricte compréhension de son mandat;
- Chaque service se limite à analyser son segment avec ses spécialistes;
- Chacun fait son boulot de son côté sans savoir ce que les autres vont faire dans ce même dossier et sans savoir comment les dirigeants vont utiliser le travail de chacun;
- La structure silo impose une culture de l'opérationnalisation limitée;
- Les gens qui exécutent leur tâche ne réfléchissent pas;
- On ne questionne pas les décisions et actions des autres secteurs, on s'ajuste à la nouvelle réalité qui découle de ces décisions et actions;
- On ne se mêle pas des affaires des autres afin d'éviter qu'ils viennent se mêler de nos affaires;
- Le refus de tous les commentaires et critiques faits par les acteurs des autres silos;
- La culture des silos amène des aberrations administratives (exemple : l'émission de permis de rattachement à des égouts, mais un refus du permis de construction).

### **Les silos et l'information fragmentée :**

- Ce qui est demandé à l'un est ignoré par tous les autres;
- Quand les gens refusent de partager l'information;
- Les communications entre les silos sont uniquement opérationnelles. Cela permet à une minorité d'individus de pouvoir contrôler l'information;

## **DISPOSITIFS ET OUTILS DE CONTRÔLE (13 répondants/25)**

### **Faiblesses des dispositifs de contrôle :**

- L'absence de dispositif fiable pour faire de la dénonciation;
- Les dispositifs de contrôle défaillants;
- Pas d'audit externe rigoureux;
- Un mandat des dispositifs de contrôle financier pas clair;
- Une absence des contrôles nécessaires pour s'assurer du respect des étapes des processus;
- L'absence de vérification sur l'attribution des subventions et de leur utilisation par les partenaires;
- Une faible reddition de comptes demandée aux partenaires ou fournisseurs de services permettant de comprendre ce qui a été fait ou pas;
- Quand l'environnement de travail de nos fournisseurs est marqué par une absence de surveillance et de contrôle de ce qu'ils font;
- Aucun régulateur ne fait en amont une vigie de marché;
- Quand les régulateurs ne trouvent rien parce qu'ils ne cherchent pas;
- On néglige les enquêtes administratives;
- Le service d'urbanisme qui n'a pas les ressources humaines nécessaires pour faire les inspections de chantiers;
- Peu de ressources policières ont pour fonction de surveiller le crime à col blanc surtout en ce qui concerne la collusion et la corruption;
- La police qui néglige les services de renseignement pour les crimes à col blanc;
- Quand la police pense que la fraude à l'égard du service public n'est pas une priorité : pour la police, la fraude n'est pas conçue comme un vol grave;

- TROP de confiance face aux ordres professionnels pour réguler leurs membres.

**Le politique qui neutralise les régulateurs :**

- Lorsque le politique et la haute direction décident de ne pas mettre certains types de contrôle ou de sous-financer certains régulateurs;
- Des vérificateurs externes (bureaux comptables) qui sont en lien de proximité avec les dirigeants politiques de la Ville;
- Le Vérificateur général et l'Ombudsman qui sont vulnérables à la pression politique.

**CADRE NORMATIF ET CHARTE (10 répondants/25)**

**Un cadre normatif minimaliste :**

- Une machine administrative qui roule sans règles précises;
- L'absence des règlements qui permet le traitement des dossiers à la pièce;
- Quand on joue sur la souplesse réglementaire.

**Une Charte donnant trop de pouvoir au Comité exécutif :**

Une Charte qui n'est pas codifiée, ni publicisée.

**La non-application des règlements en vigueur :**

Une DG qui élimine les divers constats d'infraction.

**c) Stratégies d'atténuation**

**STRATÉGIE DE CHANGEMENT CULTUREL**

## **CULTURE DU CHANGEMENT ET LEADERSHIP (15 répondants/25)**

### **Avoir une bonne stratégie pour le changement :**

- Démontrer que la volonté du changement est réelle et omniprésente;
- Profiter du momentum de la crise pour imposer le changement;
- Faire sentir les changements au quotidien;
- Faire des changements concrets;
- Provoquer les changements prioritaires;
- Travailler pour pérenniser le changement;
- Faire descendre les projets de changements sur le terrain.

### **Le changement graduel :**

- Il faut faire les choses par étapes;
- Accepter que le changement exige du temps afin que tous l'absorbent et suivent;
- Ventiler les projets de changement pour éviter une surcharge;
- Faire attention de ne pas trop inonder les gestionnaires de projets de changements; ne pas garder les directeurs toujours en comité;
- Ne pas mettre les chantiers de changements en surnombre;
- Faire attention de ne pas vouloir tout changer rapidement pour éviter d'échapper des dossiers ou de mal les ficeler;
- Éviter de lancer trop de changements provoquant de la lourdeur administrative;
- S'assurer de ne laisser personne dans le vide et l'incertitude face au changement.

### **Changer les acteurs de pouvoirs :**

- Faire le changement des acteurs aux postes stratégiques de pouvoir;
- Choisir des gens à haut standard moraux qui n'hésiteront pas à divulguer les irrégularités;
- Il est essentiel de faire venir du sang neuf;
- Il faut cependant éviter de faire une chasse aux sorcières;

- Il faut les bons directeurs aux bonnes places (leadership et courage).

**Leadership du changement :**

- Démontrer le sérieux du processus de changement;
- Démontrer l'engagement des dirigeants;
- Mettre en place un programme de leadership;
- Former les gestionnaires au leadership;
- Lier leadership et performance d'équipe.

**Mobiliser les employés :**

- S'appuyer sur le désir de changement des employés;
- Faire appuyer la nouvelle vision et mission de la Ville par les employés;
- Il faut des employés collaboratifs;
- Encourager les employés à proposer des changements.

**Appuyer les gestionnaires :**

- Les gestionnaires doivent toujours savoir où s'en va l'organisation;
- Les gestionnaires doivent pouvoir parler de leurs craintes et malaises.

**CULTURE DE GESTION (14 répondants/25)**

**Changer la culture de gouvernance et de gestion :**

- Impliquer les gestionnaires dans la prise des décisions;
- Amener les gestionnaires à prendre leurs responsabilités;
- Imposer de l'imputabilité décisionnelle;
- Amener les gestionnaires à travailler à partir d'une logique conséquentialiste où tout est lié à leurs responsabilités;
- Mettre en place une gestion plus collégiale qui amène un plus grand nombre de gestionnaires à s'impliquer dans le processus de décision;

- Amener chaque directeur à être responsable de son plan d'action;
- Soutenir la volonté de changement des gestionnaires;
- Prioriser la gestion de projet;
- Faire comprendre aux gestionnaires que la DG n'est pas là pour décider à la place des services;
- Les gestionnaires doivent comprendre qu'ils sont les mieux placés pour trouver de vraies solutions aux problèmes;
- Faire émerger une culture de résolution collective des problèmes organisationnels;
- Promouvoir la réflexion et la responsabilisation des directions;
- Faire des gestionnaires des leaders qui cherchent des solutions et qui veulent prendre des décisions;
- Les gestionnaires doivent faire descendre le goût du changement dans l'ensemble de leurs services.

**Amener les gestionnaires à refuser de tolérer les transgressions dans leurs équipes de travail :**

- Les gestionnaires doivent prendre leurs responsabilités disciplinaires;
- Il faut plus de courage managérial;
- Les RH doivent appuyer les gestionnaires dans les dossiers disciplinaires;
- Former les gestionnaires pour faire face aux comportements problématiques;
- Le gestionnaire doit exiger un juste travail pour tous, il faut mettre fin à la protection des incompetents et des protégés.

**Former et outiller les gestionnaires :**

- Donner des directives plus claires aux gestionnaires pour qu'ils ne se sentent pas pris au dépourvu;
- Soutenir les gestionnaires à développer leur courage pour faire face aux problèmes chroniques de rendement de leurs équipes;
- Amener chaque directeur à se fixer des objectifs à atteindre;
- Placer le goût de la performance au cœur de la culture de gestion;
- Outiller les gestionnaires pour mieux résister aux pressions politiques;
- Développer le réflexe de la planification chez tous les directeurs;

- Développer une logique de la rigueur de gestion.

**Revoir le processus des promotions :**

- Avoir un processus de promotion et d'embauche qui permet d'avoir les individus les plus compétents dans les postes de gestion;
- Mieux planifier la relève;
- Imposer les évaluations 360 degrés à chaque année; cela oblige l'amélioration continue et facilite le développement de la culture de la transparence.

**CULTURE DE L'ÉTHIQUE ET DE L'INTÉGRITÉ (14 répondants/25)**

**Travailler le développement de la culture éthique :**

- Pérenniser la culture de l'intégrité;
- Rendre le souci éthique permanent;
- Convaincre tous les employés de l'importance de prendre le virage de l'éthique;
- Avoir une volonté claire de faire avancer l'éthique dans l'organisation;
- On doit répéter le message en faveur de l'éthique;
- On doit accompagner le dossier de l'éthique d'un développement de la gestion disciplinaire;
- Il faut trouver le point d'équilibre entre intégrité et efficacité.

**Se donner des moyens pour faire cheminer l'éthique dans la culture de l'organisation :**

- Mettre à jour le code d'éthique et mieux l'utiliser pour sensibiliser les employés;
- Former les employés aux questions d'éthique;
- Produire des actions concrètes et directes en matière d'exemplarité en matière d'éthique;
- Il faut éviter de faire de l'éthique un simple dossier de gestion de l'image;
- Il faut rehausser les standards en matière d'éthique du travail;
- Avoir de saines valeurs de travail;

- Orienter la culture de travail vers les valeurs de service aux citoyens, d'honnêteté, de transparence et de travail en équipe;
- Mettre fin à la culture de la proximité avec les fournisseurs et développeurs;
- Il faut que les professionnels à l'interne comprennent que les fournisseurs ne sont pas des amis;
- Apprendre à ne pas mélanger vie privée et vie professionnelle.

**Promouvoir le leadership éthique :**

- Le leadership éthique doit partir d'en haut, du maire et de la DG;
- Les RH doivent s'impliquer activement au niveau du leadership de l'éthique;
- Chaque directeur doit développer son plan d'action en éthique;
- Les directeurs doivent faire une reddition de comptes de ce qu'ils font au niveau de l'éthique;
- Chaque directeur doit identifier ses zones à risque en matière d'éthique dans son service;
- Il doit y avoir un plan d'action en éthique dans chaque service.

**Mieux gérer les conflits d'intérêts :**

- Il faut parler régulièrement aux employés de la précaution à prendre face aux conflits d'intérêts et cadeaux;
- Développer les formulaires de déclaration des intérêts et les faire signer aux employés ayant des fonctions à risque;
- Produire des guides pour préciser ce qu'il faut déclarer afin de rendre la déclaration d'intérêts la plus étanche possible;
- On doit élargir les déclarations de conflits d'intérêts potentiels afin d'inclure les relations amicales et les liens avec des réseaux d'intérêts.

**CULTURE DU SERVICE À LA CLIENTÈLE (AUX CITOYENS, PARTENAIRES ET DÉVELOPPEURS) (10 répondants/25)**

**Il faut faire un virage client :**

- Il faut valoriser le service aux citoyens, en faire quelque chose de central;
- Tout le monde doit faire le focus sur les intérêts de la Ville et des citoyens;
- Développer une charte des services à la clientèle;
- Il faut aligner toutes les actions vers les besoins des citoyens;
- Croire au service aux citoyens et au traitement équitable de ces derniers;
- Valoriser l'importance de mettre la culture de l'équité au cœur de la culture organisationnelle.

**Réviser les processus pour accélérer les délais de traitement des demandes des citoyens et développeurs :**

- Faire des consultations en amont afin de comprendre les réels besoins de la clientèle;
- Il faut se soucier du temps d'attente et des délais interminables pour les services aux clients;
- Mettre en place des indicateurs pour évaluer la qualité des services offerts;
- Mettre en place un processus de filtrage afin de donner une première opinion sur les chances de voir se réaliser les dossiers de demande de dézouage ou de construction;
- Faciliter les dispositifs de réception des plaintes dénoncées par les citoyens.

**Il faut établir des ententes-cadres et avoir la volonté d'exiger de la reddition de comptes de la part des partenaires :**

Il faut se demander jusqu'où on peut aller en reddition de comptes et en gouvernance pour des OBNL partenaires et leurs bénévoles.

**CULTURE DU TRAVAIL (9 répondants/25)**

**Développer un climat de travail de qualité :**

- Stimuler la motivation au travail;
- Proposer une vision claire de l'avenir.

**Élargir le nombre de personnes impliquées dans les décisions :**

- Reconnaître que les employés peuvent prendre d'excellentes décisions quand on leur fait confiance;
- Mieux utiliser les talents des employés.

**Miser sur une communication de qualité :**

- Amener les employés à se parler ouvertement;
- Encourager les employés à se « challenger » mutuellement.

**Mettre en place une culture favorisant l'autonomie décisionnelle :**

- Promouvoir une culture de l'indépendance professionnelle;
- Responsabiliser tous les employés;
- Développer une culture d'imputabilité.

**Amener les employés à sortir de la limitation de leur mission étroite :**

- Faire en sorte que tout le monde regarde aussi la mission des autres;
- Amener les employés à réfléchir de façon plus globale.

**Avoir une culture axée sur la plus-value sociale :**

- Savoir défendre les intérêts de la municipalité;
- Ne pas avoir peur de penser en termes de profits publics.

**Développer une culture du travail plus efficiente :**

- Développer une culture de la performance et de l'amélioration continue;
- Miser sur une culture du travail qui valorise la compétence professionnelle;
- Aider les employés à développer leur sens de l'innovation et de la créativité.

**STRATÉGIES DE GESTION**

**STRATÉGIES RH (18 répondants/25)**

**Avoir un service RH qui contrôle les relations de travail :**

- Il faut internaliser le dossier de la santé et sécurité au travail et développer un plan d'intervention;
- Développer une culture de la confidentialité aux RH;
- Utiliser adéquatement le Code du travail;
- Faire une analyse financière serrée avant de signer les conventions collectives.

**Avoir des processus RH rigoureux :**

- Avoir un processus de dotation serré qui oblige les directeurs à rencontrer plusieurs candidats compétents;
- Designer le profil de compétences pour chaque fonction;
- Engager des gens compétents, mais aussi des gens qui ont les valeurs du service public;
- Éliminer le critère de résidence locale comme indicateurs de priorité d'embauche;
- Il faut encourager l'embauche de gens qui ont des visions diverses;
- Engager plus de gens arrivant du privé, leur offrir un milieu plus stimulant et stimuler leur performance;
- Il faut un vrai processus équitable de dotation pour les emplois d'été (un système de boulier où on fait un tirage);
- Avoir une politique d'habilitation pour les fonctions sensibles;
- Dépolitiser les RH; il faut protéger les RH de toute ingérence politique;
- Clarifier les règles de promotion;
- Avoir un plan d'évaluation pour les employés.

**Optimiser les ressources :**

- S'attaquer aux problèmes de déficit de personnel;
- Favoriser le renouvellement du personnel;
- Faciliter l'embauche de nouveaux experts.

**Promouvoir une gestion disciplinaire rigoureuse :**

- Intervenir face à l'intimidation et l'indiscipline;
- Il faut avoir une politique claire concernant l'alcool et la drogue en milieu de travail;

- Aider les gestionnaires pour qu'ils assument leurs responsabilités disciplinaires;
- Avoir des cadres matures et solides pour ne pas laisser l'intimidation s'installer.

### **GESTION DES MARCHÉS PUBLICS (15 répondants/25)**

**Avoir un service des achats et de la gestion contractuelle centralisé avec des spécialistes :**

- Centraliser tous les appels d'offres au service des achats;
- Standardiser tous les appels d'offres;
- Faire un « check and balance » aux services acquéreurs;
- S'occuper de la conformité des achats;
- Avoir des spécialistes de l'analyse des marchés dans ce service;
- Avoir des experts qui aident à préparer des devis pour les appels d'offres;
- Engager des spécialistes qui aident les services à préciser leurs besoins et préparer les devis;
- Avoir une équipe qui fait des études des marchés afin de cibler les prix réels des produits et services;
- Engager des spécialistes en administration de contrats qui ont la connaissance des différents secteurs de l'organisation;
- Il faut engager des experts qui comprennent la culture du privé.

**Bonifier la gestion globale des processus :**

- Élaborer une politique d'approvisionnement parapluie qui intègre tout et donne une vue d'ensemble : gestion contractuelle, sur invitation, le gré à gré, commande et reçu;
- Établir des règles claires puis former les gens pour qu'ils comprennent, appliquent et respectent le cadre normatif;
- Élaborer de nouvelles stratégies pour les appels d'offres de certains marchés publics;
- Adopter la stratégie de l'intelligence des marchés;
- Demander une révision de la loi « priorisation du plus bas soumissionnaire »; ce principe vulnérabilise les services publics;

- Défendre la possibilité de développer une approche orientée vers le modèle du coût total de l'opération;
- Fractionner les marchés afin d'ouvrir à la concurrence accrue;
- Permettre à de nouveaux joueurs d'acquérir des installations ou des équipements nécessaires pour faire une proposition;
- Avoir de bonnes stratégies pour aller chercher les meilleurs prix;
- Sortir de la logique du clé en main et des services intégrés qui ne peuvent être offerts que par quelques gros joueurs, car cela coûte toujours trop cher;
- Chercher à augmenter continuellement l'importance du nombre de soumissionnaires;
- Internaliser plus de contrôle sur les appels d'offres afin de moins dépendre de l'extérieur;
- Changer les règles du jeu de l'attribution des contrats afin de faire baisser les prix dans tous les secteurs;
- Développer des systèmes d'attribution aléatoire qui sont faits à partir d'algorithmes; cela rend l'appel d'offres moins précis;
- Protéger les comités de pondération pour éviter le piège du plus bas soumissionnaire;
- Connaître les prix du marché; c'est pourquoi il faut avoir du personnel spécialisé qui est à la fine pointe du marché;
- Avoir des processus de gestion des marchés publics rapides et efficaces.

#### **Complémentarité entre le service de l'acquisition et les autres services :**

- Le service des achats doit être en mode service à la clientèle avec les divers services;
- Aider les services à devenir des partenaires actifs pour le processus des appels d'offres;
- Amener les services à mieux planifier leurs demandes afin d'éviter les situations d'urgence;
- Laisser un peu de flexibilité dans les achats et permettre aux directeurs de services de pouvoir transiger sur de petits montants;
- Développer de l'expertise pour développer les devis;
- Planifier des mois à l'avance pour s'assurer que les appels d'offres se feront à temps;
- Développer une culture plus poussée de la planification des appels d'offres afin de mettre fin à la culture de la dernière minute;

- Travailler sur le design des devis techniques des demandes;
- Challenger les services demandeurs afin de s'assurer que les appels sont ouverts au maximum;
- Planifier afin de cibler les meilleures périodes pour faire sortir les soumissions aux meilleurs coûts;
- Connaître les fenêtres d'opportunité temporelle pour les meilleurs prix;
- Sortir les soumissions dans les périodes creuses, afin de permettre à un maximum d'entrepreneurs de présenter une offre;
- Reconnaître un certain droit de gérance pour les cadres dans les services et avoir confiance en leur jugement.

#### **Éliminer les appels d'offres par exceptions :**

- Explorer l'idée des ententes-cadres où l'on fait une présélection de quelques firmes et on les utilise en cas de nécessité;
- Regarder du côté des stratégies d'achat des banques d'heures sur une période de cinq ans; éviter de multiplier les petits contrats en gré à gré, cela permet d'avoir un bon prix et de se protéger de la gestion précipitée de l'urgence.

#### **Diminuer la vulnérabilité des marchés publics :**

- Garder les estimations confidentielles;
- Contrôler l'accès aux informations;
- Augmenter la transparence, lorsque cela s'impose;
- Connaître les approches des meilleures pratiques en gestion des contrats;
- Mieux former les responsables des services;
- Développer une culture des meilleures pratiques;
- Trouver un moyen de gérer les appels d'offres hyperspécialisés pour éviter l'orientation des résultats.

#### **Sortir de la logique des achats de produits exclusifs aux mains d'un monopole :**

- Proposer des produits similaires afin de pouvoir créer de la concurrence;
- Ouvrir le marché pour créer de la pression positive;
- Se dépendre des fournisseurs qui se veulent exclusifs.

**Faire un suivi serré des fournisseurs et des projets :**

- Révision des politiques sur la performance des fournisseurs;
- Surveiller les demandes d'extras;
- Créer des fonctions internes d'administrateurs de contrats qui vont gérer les demandes d'avenant à la place des gestionnaires de projets afin de faire baisser les avenants;
- Internaliser la surveillance et la gestion des projets;
- Engager des administrateurs de contrats pour les appuyer.

**Importance des audits :**

- Auditer le respect des règles en gestion contractuelle;
- Développer des outils performants pour auditer;
- Viser des audits préventifs et réactifs;
- Faire des accompagnements auprès des gestionnaires ayant des problèmes avec la conformité.

**Des sanctions nécessaires :**

- Exclure les fournisseurs qui trichent ou qui n'assument pas bien les responsabilités pour lesquels on les paye;
- Explorer l'avenue de déposer des plaintes directement aux ordres professionnels.

**S'assurer que les approvisionnements et les finances travaillent ensemble :**

- Utiliser les finances pour faire un « double check » en matière d'acquisition;
- Ne pas payer les factures qui dépassent le montant des contrats;
- Le service des finances doit préparer des tableaux de suivi pour aider les services clients à savoir où ils sont rendus dans l'évolution du contrat;
- Avoir un portrait global des suivis financiers, c'est un avantage de gestion.

**PLANIFICATION ET PROCESSUS (15 répondants/25)**

**Travailler en mode planification :**

- Travailler sur des plans de trois ans avec une planification stratégique pour les cinq prochaines années;
- La planification évite l'arbitraire et les zones grises et elle augmente la protection du principe d'équité;
- La planification oblige à rester à l'intérieur d'un cadre précis;
- Une bonne planification amène tous les secteurs à travailler dans le même sens;

- Avoir une planification stratégique, c'est avoir une vision accompagnée d'objectifs et d'indicateurs de mesures;
- Il faut une planification qui repose sur de la consultation;
- Avoir une planification qui force le partage de l'information et qui force une vision intégrée;
- Il faut une culture de la planification où tous se donnent et se lient à un plan de travail;
- La planification met fin à la culture du travail en urgence;
- La planification permet d'avoir du recul et de mieux évaluer ce que l'on fait;
- Arrimer planification stratégique et planification financière.

**Il faut que les services stratégiques travaillent en amont et qu'ils planifient :**

- La planification doit amener les directions de services à abandonner les réflexes d'opération et à s'ouvrir à une vision plus globale;
- Les services doivent respecter les PTI car cela doit guider les actions;
- Il faut plus de planification budgétaire;
- Il faut mieux planifier le renouvellement des infrastructures municipales.

**Avoir une bonne planification de l'urbanisme :**

- Un bon plan d'urbanisme permet de passer d'une ville développée par des promoteurs, à une ville développée par des citoyens et des représentants de ces derniers;
- Un schéma d'aménagement moderne est essentiel;
- Il faut une planification du développement qui repose sur un comité de stratégie immobilière; cela permet de dégager une vision claire.

**Avoir des processus de transactions intelligents :**

- Tout doit être clarifié en amont pour avoir des transactions saines avec les partenaires;
- Quand chaque étape est limpide, le processus se fait transparent et les décisions sont équitables.

## **TRANSPARENCE ET GESTION DE L'INFORMATION (interne et externe) (13 répondants/25)**

### **Une machine administrative en mode de transparence maximale :**

- Travailler sur la qualité de l'information produite et la qualité des échanges d'information;
- Développer un portail informatique pour assurer la transparence auprès des citoyens et partenaires;
- Ne pas avoir peur de faire face au regard extérieur;
- Expliquer les choix et les décisions de l'administration municipale le plus ouvertement possible et les diffuser;
- Rendre publics le rationnel et l'argumentaire des décisions politico-administratives.

### **Mettre le maximum d'information par écrit pour protéger les professionnels et gestionnaires :**

La culture de l'écrit et de la trace, ça rend plus difficile les fraudes, tricheries et manipulations en tout genre.

### **Rendre explicites les motivations décisionnelles :**

- Il faut une argumentation la plus complète possible;
- La qualité de l'argumentation est en lien direct avec la consolidation de la légitimité décisionnelle;
- Plus l'argumentaire redditionnel sera de qualité, moins la transparence sera à craindre.

### **Le virage informatique pour plus d'efficacité :**

- Prendre le virage de l'archivage et de la construction d'une véritable mémoire institutionnelle;
- Mettre en ligne les informations essentielles pour gérer efficacement et rapidement les dossiers administratifs dans tous les secteurs;
- Avoir une GESD (gestion électronique des sommaires décisionnels), car cela obligera tous les acteurs stratégiques à bien écrire, bien expliquer et bien documenter leurs décisions;

- Il faut un outil informatique performant pour suivre tout le processus décisionnel;
- Prendre le virage informatique pour faciliter la gestion transversale et l'aide à la circulation de l'information.

**Bonifier la qualité de l'information interne :**

- Fournir aux professionnels le maximum d'informations pour prendre les meilleures décisions;
- Impliquer le plus d'acteurs possible dans la gestion des différents dossiers;
- Obliger une plus grande circulation de l'information; cela brise le mode de gestion en vase clos;
- Obliger les directeurs à utiliser des devis uniformisés et les obliger à passer par le contentieux dès qu'ils veulent faire une modification aux devis standardisés;
- Développer le réflexe du partage d'information;
- Multiplier les rencontres avec tous les gestionnaires afin de faire circuler toute l'information essentielle;
- Utiliser le système « SharePoint » pour faire circuler et rendre accessible l'information.

**Rendre plus transparentes les informations externes :**

- Rendre limpides les démarches pour les développeurs, cela favorise l'équité d'accès et de traitement;
- Tous les partenaires externes et fournisseurs doivent aussi avoir les mêmes informations.

**COMMUNICATION ET COLLABORATION / BRISER LES SILOS (13 répondants/25)**

**Installer un dialogue entre la DG et les employés :**

- Il faut que la DG soit très accessible pour expliquer les décisions et les attentes;
- Importance de bien communiquer pour faire adhérer les employés;
- Prendre le temps d'écouter le personnel;
- Importance de donner l'heure juste aux employés;

- Faire plus de communication directe avec les équipes terrains;
- Passer plus de temps sur le terrain avec les employés;
- La qualité des communications internes est un élément central du changement de culture;
- Il faut de l'information fluide.

**Consulter les employés :**

Il faut utiliser la consultation par kaizen si on veut créer un climat d'échanges ouvert.

**Il est essentiel de briser les silos :**

- Insister sur une grande ouverture entre les services;
- Plus de collaboration entre les services;
- Encourager les responsables de services à établir des liens avec les collègues des autres services;
- Multiplier la création de comités transversaux pour briser les silos et établir le dialogue entre les directions de services;
- Importance de travailler de façon transversale afin d'ouvrir les horizons à l'interdisciplinarité;
- L'approche multidisciplinaire devrait s'imposer pour la gestion de tous les projets;
- Amener chaque service spécialisé à pouvoir dire un mot sur les dossiers des autres services quand cela les concerne (ex. si le service d'urbanisme décide de proposer un crédit d'impôt pour la rénovation des bâtiments patrimoniaux, le service des finances devrait pouvoir commenter car cela a une incidence sur son service); cela va rendre plus rigoureux les argumentaires décisionnels et cela va alimenter la reddition de comptes générale.

**Encourager le travail d'équipe :**

- Briser la logique de l'isolement minimise les risques de corruption et de fraude;
- Le travail en équipe nécessite la prise de conscience de l'importance à accorder à l'autorégulation afin de gagner la confiance des autres;

- Mettre les individus dans une posture de bulle de verre où ils se sentent observés afin qu'ils savent qu'ils ne peuvent pas cacher les choses;
- Briser le travail fait de façon isolée;
- Accepter de voir des acteurs stratégiques être seuls à avoir accès à des données sensibles et importantes;
- Il faut un travail collectif pour trouver les meilleures solutions, il faut mettre les stratégies sur la table et chercher la meilleure.

**Il faut du leadership qui part de haut et qui percole :**

Ouverture de la culture de gouvernance à travers l'implication large des directions de services.

**SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET GESTION INTÉGRÉE DU TERRITOIRE**

**(8 répondants/25)**

**Avoir un schéma d'aménagement bien pensé :**

- Le schéma d'aménagement doit découler d'une consultation publique;
- Pouvoir contrôler le développement du territoire;
- Proposer une vision à long terme du développement de la Ville;
- Avoir une gestion intégrée du développement de la Ville;
- Avoir un plan qui priorise les secteurs stratégiques;
- Avoir une vision où le développement de chaque quartier va être pensé et réalisé de façon intégrée et complémentaire;
- Penser la place de chaque service dans ce développement intégré;
- Normer la hauteur des bâtiments;
- Il faut un schéma aménagement qui puisse freiner les mouvements de transactions douteuses;
- Cesser de prendre des décisions arbitraires dans le développement des projets;
- Les développeurs doivent accepter de proposer des projets qui s'intègrent dans le plan.

## **INTERNALISATION DE L'EXPERTISE (8 répondants/25)**

### **Il faut internaliser des expertises :**

- Il faut plus d'experts à l'interne;
- L'internalisation peut être un avantage en terme de coûts lorsqu'on utilise bien les ressources;
- Trouver le point d'équilibre entre internalisation et externalisation;
- Évaluer quelle est la stratégie la plus avantageuse pour chaque dossier et vérifier quels seraient les avantages de l'internalisation;
- Profiter de la crise dans les firmes d'ingénieurs pour aller chercher les meilleurs ingénieurs disponibles et les amener dans le service public;
- Mieux former le personnel pour lui donner de l'expertise;
- Il faut plus d'experts en surveillance des travaux et d'inspecteurs à l'urbanisme.

## **MOBILISATION (7 répondants/25)**

### **Mobiliser les employés :**

- Motiver les troupes;
- Faire de la reconnaissance des compétences internes;
- Envoyer un message indiquant que l'on a confiance aux employés;
- Consulter les employés lorsque cela est possible;
- Il faut des négociations de conventions qui soient respectueuses;
- Il faut des mandats stimulants pour les équipes de travail;
- Informer les employés et créer des outils de communication interne pour les interpeler directement (création d'un bulletin interne).

**Motiver les cadres :**

- Miser sur l'engagement des cadres;
- Les réunir régulièrement (rencontre annuelle ou biannuelle) pour les tenir informés des changements à venir et les outiller pour prendre le virage.

**Avoir une haute direction qui croit en son personnel :**

Il faut une haute direction visible et accessible.

**IMPUTABILITÉ ET REDDITION DE COMPTES (7 répondants/25)**

**Développer une culture d'autonomie, de la responsabilité et de l'imputabilité :**

- Avoir un système d'imputabilité qui fait des liens entre la qualité des actions et ses conséquences;
- Faire travailler tout le monde en mode reddition de comptes;
- Il faut que tous les employés prennent au sérieux leurs responsabilités et comprennent qu'ils peuvent perdre leur emploi en cas d'inconduite.

**OUTILS DE GESTION (6 répondants/25)**

**Avoir de bons outils d'évaluation des performances :**

- Construire des tableaux de bord pour aider les gestionnaires à travailler en gestion par résultats;
- Il faut de bons indicateurs pour évaluer la qualité des services offerts et l'efficacité des équipes.

**Développer des outils pour faire de la gestion des risques et des contingences :**

Chaque service doit connaître ses vulnérabilités.

**Avoir des outils de gestion informatisés qui soient performants.**

## **CONTRÔLE DU DÉVELOPPEMENT ET GUICHET UNIQUE (6 répondants/25)**

**Prendre le virage du développement durable afin de freiner l'obsession du développement à tout prix :**

- Cesser d'être obsédé par la compétitivité entre les villes;
- Être conscient que la course au développement a un prix lourd;
- Il faut réfléchir à la rentabilité collective d'un projet avant de donner le feu vert;
- Développer des indicateurs pour évaluer les projets proposés eu égard à la plus-value sociale.

**Comprendre que ce qui est rentable pour le privé n'est pas nécessairement bon pour la Ville :**

Cesser de nous faire croire que ce qui est bon pour le privé est nécessairement bon pour le public.

**Il faut que l'administration municipale reprenne le contrôle du développement de la Ville :**

- Avoir une vision de la Ville pour les 20 prochaines années;
- Avoir de meilleurs outils de priorisation des projets.

**Faire aboutir le projet de guichet unique où le promoteur pourra faire traiter son dossier par tous les services sur un seul site :**

- Assurer la cohésion et la complémentarité de l'évaluation des projets;
- Se donner des objectifs quantitatifs pour traiter les dossiers : par exemple, 30 jours pour une demande d'information et 120 jours pour traiter les dossiers officiels;
- Objectiver le traitement des dossiers afin de rendre cela plus équitable.

## **EXTERNALISATION (3 répondants/25)**

**Se poser la question sur notre capacité réelle de faire face aux enjeux éthiques de l'externalisation :**

Se demander qu'est-ce que l'on a mis en place pour limiter les risques éthiques de cette externalisation.

## **STATÉGIES DE STRUCTURE**

### **BUREAU DE L'ÉTHIQUE (20 répondants/25)**

**Il faut un bureau indépendant responsable de l'éthique et de l'intégrité :**

- Protéger au maximum un tel bureau contre toutes les formes d'ingérence politique et administrative;
- Inclure ce dispositif dans la Charte de la Ville afin de le protéger;
- Fournir à ce dispositif le budget et les ressources humaines nécessaires à la pleine réalisation de son mandat;
- La DG doit appuyer ce bureau.

**Le bureau d'intégrité doit faire des enquêtes, donner des conseils, faire des vérifications et des contrôles :**

- Faire des enquêtes administratives et des enquêtes criminelles;
- Sanctionner les employés qui ont fait de véritables déviances ou délinquances et qui ont été dénoncés;
- Il faut un cadre plus limpide pour l'analyse des dossiers administratifs problématiques;
- Il faut faire des enquêtes de façon responsable : éviter la chasse aux sorcières.

**Le bureau d'intégrité doit faire des enquêtes d'habilitation pour les postes clés :**

- Il faut s'assurer des standards d'intégrité des acteurs stratégiques;
- Il faut passer des habilitations à ceux qui auront des promotions vers des postes à risque;
- Vérifier si les employés sont à risque dans les fonctions qu'ils occupent;
- Vérifier le passé professionnel et analyser les données ouvertes, les dossiers criminels et le profil de crédits;
- Il faut éviter de trop bureaucratiser le processus d'habilitation;
- Il faut faire attention de ne pas rendre le processus trop long pour ne pas perdre les bons candidats;

- Avoir des indicateurs précis pour traiter les dossiers à risque et évaluer le risque que représentent certains employés;
- On doit trouver une façon de vérifier l'intégrité des élus.

**Le bureau d'intégrité doit développer des indicateurs précis au niveau des conflits d'intérêts :**

- Avoir des solutions tangibles pour éviter que des apparences de conflits d'intérêts ou des conflits d'intérêts potentiels ne se transforment en vrais conflits d'intérêts;
- Faire un suivi dans les déclarations d'intérêts;
- On doit développer une politique solide en matière de double emploi.

**Mettre le bureau de l'intégrité sous la responsabilité du service de police :**

- Impliquer les gestionnaires des services stratégiques dans un comité de direction du bureau de l'éthique;
- Aborder ce dispositif dans une logique d'ouverture et d'échanges;
- Avoir une gestion collégiale et refuser la gestion en vase clos;
- Travailler en partenariat avec l'UPAC et leur transférer les dossiers qui ne peuvent pas se faire traiter à l'interne.

**Le bureau d'intégrité doit mettre en place une ligne de dénonciation :**

- Recevoir des dénonciations de tous les types d'inconduites;
- Faire de bons suivis des dénonciations;
- Protéger les dénonciateurs;
- Sensibiliser les gens sur ce qui relève des inconduites à dénoncer vs ce qui doit être relayé aux cadres;
- Il faut faire connaître ce type de dispositif à tous les employés.

**Faire un travail préventif afin de faire baisser la gestion des inconduites :**

- Il faut faire changer les façons de faire qui posent problème;
- Il faut faire des analyses, enquêtes et recommandations pour chaque cas problématique trouvé afin d'éviter que cela ne se reproduise.

**Faire de la détection des fournisseurs problématiques.**

**SÉPARATION DES POUVOIRS (DE L'ADMINISTRATIF ET DU POLITIQUE)**

(15 répondants/25)

**Freiner l'ingérence politique :**

- Stopper les tentations du politique à vouloir dicter ses désirs directement aux fonctionnaires;
- Trouver le point d'équilibre et de légitimité des demandes politiques;
- Les élus doivent accepter le fait qu'ils ne peuvent pas appeler directement les fonctionnaires;
- Éloigner le politique du processus d'embauche;
- Il faut que le politique apprenne à dire non aux demandes des citoyens ou partenaires revendicateurs;
- Reconnaître que le politique peut et doit donner des orientations pour le développement de la bonne gouvernance d'une ville.
- Les politiciens doivent rester dans leur champ de compétences sans vouloir constamment s'ingérer dans l'administratif. Ce champ du politique est noble et ils doivent bien l'occuper, mais ils doivent aussi s'y limiter;
- Il faut que le politique fasse confiance à l'administration;
- Dénoncer les ingérences du politique sur la ligne de signallement.

**Une séparation des pouvoirs clairs :**

- Le politique doit respecter le principe de la séparation des pouvoirs;
- La DG doit être en communication constante avec le politique afin de répondre à ses questions et éviter les débordements;
- Faire la distinction entre les demandes d'informations (légitime pour le politique) vs les interventions;
- Clarifier ce qu'est une demande légitime du politique vs ce qui est partisan;
- Faire des espaces de discussions pour cadrer l'interface politico-administrative, cela va permettre aux discussions de se faire dans des lieux légitimes et connus;
- Valoriser le respect de l'intégrité des processus administratifs.

**Un DG qui protège son administration :**

- La DG doit ériger un mur de protection étanche;
- Il faut que la DG résiste à la pression du politique et évite de mettre de la pression sur les services en augmentant la culture de l'urgence;
- Un DG qui impose une procédure rigide dans la circulation des attentes politiques; il faut que la DG soit le seul lieu où le politique peut faire parvenir ses demandes;
- Établir un canal de communication clair, précis et balisé avec les élus.

**La DG qui publicise le maximum d'informations à tous les membres du CE :**

- Diffuser l'information administrative à tous les élus, cela assure aussi l'équité entre eux;
- Assurer la transparence auprès de tous les élus;
- Présenter les recommandations des services à tous les élus, cela permet une meilleure réflexion avant la prise de décision.

**VÉRIFICATION ET CONTRÔLE (12 répondants/25)**

**Avoir des garde-fous pour protéger l'organisation de ses décideurs :**

Il faut donner les budgets nécessaires aux gardiens de l'intégrité afin qu'ils puissent faire correctement leur boulot.

**Faire du VG un partenaire pour améliorer les pratiques et les conduites :**

- Le VG a un rôle de surveillance important, il protège l'intégrité de la Ville;
- Il faut protéger le VG afin qu'il puisse toujours porter un regard global sur les façons de faire.

**Reconnaître l'Ombudsman comme dispositif important pour défendre les citoyens :**

- Dénoncer des situations problématiques face à l'iniquité de traitement;
- L'Ombudsman fait peur car il dénonce les dossiers, nomme des choses qui dérangent et fait souvent la manchette.

**Plus d'audits internes et plus de contrôles des activités quotidiennes :**

- De la surveillance et des contrôles dans tous les services;
- Mieux utiliser le service des finances pour faire un « check and balance » positif;
- Sécuriser les sites municipaux : il faut avoir de la surveillance et des mécanismes de contrôles techniques de ces sites afin d'éviter les vols;
- Faire attention à l'arrêt Jarvis (pas le droit d'obliger quelqu'un à s'incriminer au niveau administratif afin de l'amener au criminel);
- Arrêter les audits administratifs à temps si on pense qu'il y a une faute criminelle.

**Indépendance policière accrue face au politique :**

- Avoir un directeur de police avec une permanence;
- Aligner la police vers la mise en place d'une structure de renseignements en matière de fraude, collusion et corruption;
- Il faut que la police municipale ait une bonne collaboration avec l'UPAC.

**Développer des mécanismes de surveillance / contrôle face aux fournisseurs :**

- Il faut regarder tous les contrats des professionnels, pas seulement ceux des ingénieurs;
- Il faut mieux utiliser les technologies de contrôle qui existent;
- Pour la neige, il est important de mettre en place un système électronique qui va évaluer la quantité de neige dans les camions.

**Plus d'inspecteurs et de surveillants :**

- Faire respecter la réglementation en urbanisme;
- Plus de surveillants sur les chantiers pour faire respecter les contrats et la qualité des livrables.

**STRUCTURE ET DESIGN ORGANISATIONNEL (9 répondants/25)**

**Redéfinir le design organisationnel :**

- Centraliser tous les experts sectoriels dans un même service (recentraliser les services RH, Finances, TI);
- Chercher un équilibre entre proximité et standardisation des orientations et des façons de faire;
- Centralisation d'abord et déconcentration de certains éléments afin de garder des experts en lien direct avec les gens du terrain;
- Il faut centraliser la gestion du processus décisionnel dans les domaines précis.

**Créer de nouveaux dispositifs institutionnels :**

- Il faut créer un comité de pilotage des grands projets et un bureau des grands projets;
- Il faut créer un bureau des stratégies immobilières qui regarde les gros projets de transaction;
- Il faut créer des comités de direction, cela brise les silos où chacun intervient eu égard à son expertise.

**Simplifier la structure administrative :**

- Il faut aplatir les hiérarchies;
- Il faut simplifier le processus administratif et éliminer les complexités inutiles;
- Il faut autonomiser des sous-services et en faire des services plus autonomes.

### **REVOIR LA NORMATIVITÉ (6 répondants/25)**

**Il faut avoir un cadre réglementaire et procédural solide :**

- Mettre en place une équipe qui doit revoir tous les règlements municipaux;
- Créer des règles là où il y a des trous normatifs importants;
- Rendre les règles claires et limpides pour tout le monde;
- Avoir de bons règlements, car cela impose une objectivité plus grande;
- Développer des règles neutres qui sont équitables pour tous.

### **ÉQUIPE DES GRANDS PROJETS (6 répondants/25)**

**Il faut un bureau de gestion des grands projets :**

- Faire émerger une vision intégrée et interservices : faire émerger une vision cohérente où chacun juxtapose son regard à celui des autres;
- Avoir une équipe spécialisée dans la gestion des grands projets;
- Il faut une charte de gestion des projets pour permettre une grande rigueur et une meilleure reddition de comptes;
- Avoir un plan d'affaires et développer une culture de la gestion de projet;
- Mettre l'accent sur le contrôle des budgets et l'évolution du projet.

### **CADRE DE GOUVERNANCE (5 répondants/25)**

**Bonifier le cadre de gouvernance :**

- Il faut une bonne gouvernance municipale;
- Il faut un bon cadre de gouvernance afin de relever le défi de la gestion des projets.

**DÉMOCRATIE (5 répondants/25)**

**Encourager la participation citoyenne :**

- Il faut que les citoyens deviennent plus actifs;
- Reconnaître le rôle essentiel de l'opposition politique;
- Valoriser l'alternance politique.

**POURSUITES ET SANCTIONS (4 répondants/25)**

**Faire des démarches de recouvrement contre les fournisseurs frauduleux :**

- Envoyer un message clair aux fournisseurs, ils doivent comprendre que la fraude n'est pas tolérable et qu'elle sera sanctionnée;
- Avoir le courage de refuser de travailler avec les firmes qui ont abusé du trésor public.

**CHARTE (4 répondants/25)**

**Revoir la Charte de la Ville afin de s'assurer d'éliminer les aspects de la centralisation extrême :**

- Briser la toute-puissance du maire et du CE;
- Obliger le Gouvernement du Québec à agir dans ce dossier.

## **COLLABORATION INTERMUNICIPALE (2 répondants/25)**

### **Développer plus de collaborations entre les villes du Québec :**

- Promouvoir le partage d'informations au niveau des contrats, ainsi que sur les meilleures pratiques de gestion municipale;
- Il faut renégocier la *Loi sur les cités et villes*;
- Le MAMOT doit aider les villes en fournissant notamment des outils pour une meilleure estimation de coûts.

## **GESTION DU LOBBYING (1 répondant /25)**

### **Mieux gérer les activités quotidiennes de lobbying :**

- Garder de la distance face aux acteurs privés et se limiter à des interactions formelles;
- Ne jamais laisser les lobbyistes influencer les décisions publiques;
- Avoir des échanges écrits et avoir des dossiers bien documentés pour se protéger.

## **2- ANALYSE THÉMATIQUE DES MATÉRIAUX ISSUS DES GROUPES DE DISCUSSION**

### **a) Conduites à risque**

## **NÉPOTISME ET FAVORITISME À L'EMBAUCHE (5/5)**

### **Ingérence politique dans la dotation et les promotions :**

**Conduites agents publics :**

- Liste prioritaire des étudiants à embaucher pour la période estivale;
- Embauche d'individus sans compétence, mais avec des poteaux politiques;
- Protection des employés à problèmes qui ont des poteaux;
- Des liens familiaux ou de réseaux qui favorisent l'accès à la permanence;
- Des emplois comme monnaie d'échange;
- Offre d'emploi en échange de travaux de rénovation dans les résidences des élus;
- Offre d'emploi en échange de bénévolat politique;
- Embauche réservée aux résidents locaux.

### **MANIPULATION DES MARCHÉS PUBLICS (5/5)**

#### **Décisions arbitraires et favoritisme :**

##### **Conduites agents publics :**

- Implication des élus dans la distribution des contrats;
- La direction impose les fournisseurs de biens et services;
- Marchés publics réservés aux firmes ayant une adresse dans la Ville;
- Absence d'appels d'offres et généralisation des contrats de gré à gré.

#### **Collusion et corruption :**

##### **Conduites acteurs privés :**

- Firmes privées dictant les conditions contractuelles à la municipalité;
- Arrangements collusionnaires qui transparaissent dans les offres de services;
- Fournisseurs se pensant propriétaires de leurs marchés publics et déclarant la guerre aux concurrents potentiels.

##### **Conduites mixtes :**

- Organisation en amont des appels d'offres de la distribution des contrats publics;
- Les mêmes firmes et entreprises ont toujours les mandats;
- Les mêmes firmes obtiennent le monopole de certains types d'ouvrages;

- Petit groupe d'acteurs privés obtenant des informations privilégiées.

### **CONFLITS D'INTÉRÊTS (3/5)**

#### **Proximité agent public et acteur privé :**

##### **Conduites mixtes :**

- Des membres de la famille d'un élu qui transigent avec la Ville au nom d'un gros fournisseur privé;
- Des membres de la famille d'un élu qui meublent, via leurs commerces, les édifices municipaux;
- Les élus et les fournisseurs qui se fréquentent dans la vie privée;
- Rencontre illégitime entre agent public et acteur privé;
- Fournisseurs travaillant physiquement les espaces administratifs;
- Les firmes de services spécialisés ont un accès direct aux décideurs municipaux.

### **COMPLICITÉ DE GESTION (2/5)**

#### **Les gestionnaires complices des transgressions :**

##### **Conduites agents publics :**

- Le gestionnaire qui demande aux employés de satisfaire les demandes d'un fournisseur de service;
- Les gestionnaires qui disent aux employés de laisser passer les transgressions des entreprises qui ne respectent pas les contrats signés;
- Les gestionnaires qui disent à leurs employés de ne pas dénoncer des situations problématiques;
- Les gestionnaires qui dictent aux employés avec qui faire des affaires;
- Les gestionnaires qui demandent aux professionnels de rembourser des factures que la Ville ne devrait pas payer;
- Un gestionnaire qui avise son professionnel de ne pas dénoncer l'incompétence d'une ressource privée.

## **MANQUE D'INTÉGRITÉ PROFESSIONNELLE (2/5)**

### **Les fournisseurs qui manquent d'éthique professionnelle :**

#### **Conduites acteurs privés :**

- Les experts privés qui manipulent des résultats de leurs rapports;
- Des fournisseurs ne faisant pas adéquatement le travail pour lequel ils sont payés, et ce, sans pénalités;
- Des entreprises déviantes sanctionnées qui ne font que changer de nom pour garder leurs contrats.

### **Les professionnels de la municipalité complices passifs :**

#### **Conduites agents publics :**

- Les professionnels qui ne disent rien au sujet des irrégularités constatées dans les appels d'offres;
- Quand aucun fonctionnaire ne conteste le choix des ressources trop chères;
- Lorsque des professionnels signent des documents problématiques;
- Des fonctionnaires qui se sentent obligés de faire des choses qui sont contraires à la bonne gestion des contrats publics.

## **FRAUDE (2/5)**

### **L'utilisation d'un système d'employé dit locatif (location d'employés) :**

#### **Conduites mixtes :**

- La Ville paye trois fois le montant du salaire de ces employés aux firmes privées;
- Le système des locatifs permet de rester en mode marché public plutôt qu'en mode dotation.

### **Des firmes qui refusent de respecter le contrat de service :**

Des travaux payés aux fournisseurs, et ce, même s'ils ne sont pas faits par les firmes.

## **INTIMIDATION ET HARCÈLEMENT (2/5)**

### **Harcèlement interne :**

#### **Conduites agents publics :**

- Sanction des services qui contestent les transgressions du système; Harcèlement des cadres qui refusent les commandes politiques;
- Stratégies douteuses pour se débarrasser des cadres intègres;
- Menaces auprès des employés.

### **Harcèlement externe :**

Intimidation des inspecteurs par les développeurs privés.

#### **CONSTRUCTION ET DÉVELOPPEMENT PROBLÉMATIQUE (2/5)**

#### **- Construction des maisons avant d'avoir les autorisations et permis :**

Raccordement fait à des habitations qui n'ont jamais eu de permis.

- **Des inspecteurs en urbanisme se font dire de ne pas aller vérifier certains chantiers;**
- **De nouveaux développeurs immobiliers qui se font imposer l'obligation de faire des affaires avec certains entrepreneurs;**
- **Pression faite par la direction sur différents ministères pour faire avancer le dossier de certains développeurs locaux.**

## **VOL DE TEMPS ET SITUATION DE DOUBLE EMPLOI (2/5)**

#### **- Double emploi :**

Travail sur des contrats externes pendant les heures de travail payées par la municipalité.

- Des journées avec des prestations de travail réel très limitées.

### **SUBVENTION ARBITRAIRE (1/5)**

**Le politique et les subventions arbitraires :**

Pression politique pour orienter l'attribution de subventions.

### **FINANCEMENT POLITIQUE ILLÉGAL (1/5)**

**Financement du parti au pouvoir en échange des marchés publics.**

### **CLIENTÉLISME (1/5)**

**Traitement inéquitable des demandes des citoyens.**

### **UTILISATION INAPPROPRIÉE DE L'ÉQUIPEMENT DE LA VILLE (1/5)**

**Utilisation des équipements de la Ville à des fins personnelles.**

## **b) Facteurs de risque**

### **FACTEURS CULTURELS**

### **CULTURE ORGANISATIONNELLE ET DU TRAVAIL (5/5)**

- **Absence de sens critique :**

- Culture du « C'est comme ça, parce que c'était comme ça »;

- Interdiction de questionner les décisions prises par le politique et la haute direction;
- Absence de réflexion / focus opérationnalisation;
- Culture du silence.

- **Laxisme professionnel :**

Culture de passivité.

- **Culture de complicité passive :**

- Fermer les yeux sur les irrégularités;
- Tolérance envers les transgressions;
- Normalisation des transgressions;
- Banalisation du népotisme et favoritisme.

- **Culture de la paye et de la protection de ses avantages personnels :**

- Culture de protection des conditions de travail et des acquis;
- Peur de perdre son emploi.

- **Travail en mode urgence;**

- **Culture familiale :**

Tout le monde est en lien avec tout le monde.

### **CULTURE SYNDICALE (3/5)**

- **Proximité des cadres et représentants syndicaux;**

- **Solidarité syndicale :**

Protection des petits déviants.

- **Lien entre bonnes conditions de travail et passivité face aux transgressions;**

- **Gaspillage de temps;**

- **Dictat de la convention :**

- Refus de faire ce qui n'est pas dans la tâche attribuée;
- Ancienneté et choix des tâches.

**CULTURE DE GESTION (2/5)**

- **Pas de marge de manœuvre :**

- Peu de pouvoir décisionnel;
- Obligation de composer avec les contraintes de la convention collective;
- Déresponsabilisation face à la gestion disciplinaire.

- **Volonté d'acheter la paix.**

**CULTURE POLITIQUE ET DÉMOCRATIQUE (2/5)**

**Quand le citoyen ne demande que le minimum de services (police, propreté des rues, ordures) :**

- Fatalisme et désintérêt du citoyen face à la chose publique;
- Obsession de gel des taxes.

**L'austérité comme projet politique :**

- Négligence volontaire des bâtiments publics et des équipements collectifs;
- Refus de développement de nouveaux équipements collectifs;
- Volonté de maintenir une administration municipale minimaliste.

## **FACTEURS DE GESTION**

### **GESTION DES RESSOURCES HUMAINES (4/5)**

- **Quand la gestion des relations de travail et la SST sont externalisées chez un fournisseur privé :**

- Absence de collaboration directe entre le fournisseur RH et le service RH;
- Collaboration étroite entre le fournisseur externe et le CE;
- Proximité entre le fournisseur RH et les syndicats.

- **Centralisation des décisions d'embauche au bureau du maire :**

- Le politique a le dernier mot pour la dotation;
- Tolérance face à l'incompétence et l'improductivité de certains employés placés en poste par le politique;
- Déficience et favoritisme en matière de promotion.
- Déresponsabilisation des gestionnaires au niveau disciplinaire;
- Culture paternaliste et de proximité dans le traitement des dossiers disciplinaires.

- **Générosité au niveau des conventions pour acheter paix et collaboration;**
- **Absence d'intérêt pour le dossier santé et services sociaux;**
- **Pénurie chronique et généralisée de main-d'œuvre;**
- **Déficit dans la qualité du climat organisationnel.**

### **GESTION DES MARCHÉS PUBLICS (2/5)**

- **Difficulté d'estimer le prix des ouvrages d'infrastructure;**
- **L'absence de planification des travaux a un impact sur les prix :**

Le facteur temporel est déterminant pour les prix : des facteurs comme les périodes préélectorales, les périodes où le programme

des infrastructures fédérales est à l'œuvre, ont une incidence importante sur le prix.

- **Quand les fournisseurs de biens imposent un produit unique :**

- La signature des ententes exclusives avec un commerçant/fournisseur crée une certaine forme de monopole atypique;
- Des contrats de fourniture trop précis engendrent des prix très élevés pour les produits hors de l'entente.

- **Les longs délais pour les processus d'appels d'offres peuvent éloigner des fournisseurs :**

- Le retard dans les signatures des contrats d'acquisition de biens engendre des pénuries de fournitures ou fin de mandat des fournisseurs de services;
- La pénurie de fournitures peut encourager les achats hors des processus balisés.

- **Les gestionnaires ont encore une marge d'autonomie pour faire du gré à gré sous les 25 000 \$ :**

- Absence de reddition de comptes;
- Absence de règles sur les conflits d'intérêts couvrant des situations où des acheteurs publics transigent avec des fournisseurs qui sont de leur famille.

- **Quand la direction de la Ville se sent responsable de bien faire vivre les firmes et entrepreneurs de son territoire;**

- **Le service des acquisitions manque d'experts spécialisés pour vérifier les devis spécialisés;**

- **Pas de vérifications indépendantes et crédibles.**

**EXTERNALISATION (2/5)**

**Volonté politique d'externaliser au maximum la livraison de services et expertises nécessaires.**

### **GESTION DES SUBVENTIONS (1/5)**

**Pas de surveillance et de contrôle des OBNL qui reçoivent des subventions :**

Pas de plan de reddition de comptes pour vérifier l'utilisation des subventions.

## **FACTEURS STRUCTURELS**

### **DÉFICIT INFORMATIQUE ET GESTION DE L'INFORMATION (3/5)**

#### **Système informatique dépassé et limité :**

- Problème d'incompatibilité de pluralité des systèmes informatiques utilisés;
- Problème au niveau des archives informatiques et du classement des documents;
- Danger d'attendre éternellement le système informatique parfait.

#### **Les limites informatiques engendrent une limite à la capacité des services de donner des informations complètes sur les dossiers :**

- Quand les services ne peuvent pas donner de réponses précises aux questions posées au conseil municipal faute de moyens technologiques adéquats;
- Dossiers des employés incomplets aux RH;
- Historiques des profils disciplinaires incomplets;
- Banques de données sur la masse salariale incomplète et imprécise;
- Absence de banques de données centralisées qui allonge le temps de travail pour colliger les informations;
- La déficience des outils technologiques adéquats empêche de répondre aux demandes d'accès à l'information.

### **STRUCTURE DE SILOS ET PROBLÈMES DE COMMUNICATIONS (2/5)**

#### **Logique des silos :**

Hermétisme et repli des services;  
Absence de communication entre les services;  
Absence de consultation et de collaboration entre les services;  
Pas de complémentarité dans les interventions;  
Pas de gestion intégrée des projets / absence de vision globale.

## **DISPOSITIFS ET OUTILS DE CONTRÔLE (1/5)**

**Déficit des contrôles dans les bâtiments et sites municipaux :**

- Bâtiments et dépôts sont faciles d'accès pour tous;
- Pas de vérification des individus accédant aux sites municipaux.

### **c) Stratégie d'atténuation**

#### **STRATÉGIE DE CHANGEMENT CULTUREL**

## **CULTURE DU CHANGEMENT (4/5)**

**Importance de faire des changements :**

- On doit s'assurer que les gens suivent et évoluent à une cadence raisonnable;
- Être réaliste dans la capacité réelle de l'organisation d'intégrer les changements attendus;
- Faire des changements de façon graduelle.

**Travailler en mode amélioration continue :**

- Faire un diagnostic des problèmes;
- Ne pas changer ce qui fonctionnait.

## **CULTURE SERVICE À LA CLIENTÈLE (2/5)**

**Améliorer le service à la clientèle :**

- Il faut se soucier des délais de paiement des subventions aux OBNL;
- Il faut bien informer les citoyens sur les services et les travaux qui sont faits dans leur secteur.

## **STRATÉGIES DE GESTION**

### **GESTIONS DES MARCHÉS PUBLICS (4/5)**

#### **- Avoir un service spécialisé en acquisition performant :**

- Le service d'acquisition doit établir un lien de confiance avec les services clients;
- Le service d'acquisition doit être transparent avec les clients internes (cadres des services);
- Le service des acquisitions doit faire le suivi avec les requérants des services;
- Le service des acquisitions doit avoir le personnel nécessaire pour répondre à son mandat de façon efficace et rapide;
- Il faut permettre à ce service d'embaucher des spécialistes afin de faire des évaluations complètes;
- Ce service doit notamment avoir des estimateurs compétents.

#### **- Ouvrir les marchés publics :**

- Resserrer l'intégrité des marchés publics et ouvrir les marchés à de nouveaux joueurs;
- Éliminer les clauses favorisant les fournisseurs locaux;
- Il faut profiter du momentum suscité par la crise dans le domaine de la construction des infrastructures, car cela a amené de nouveaux joueurs notamment au niveau des firmes d'ingénierie sur les marchés publics;
- Il faut maintenir une grande vigilance à l'égard des marchés publics si on veut maintenir les avantages au niveau des prix;
- Profiter de cette nouvelle concurrence pour faire baisser les prix;
- Il faut encourager les petites firmes spécialisées;
- Les villes doivent utiliser leurs pouvoirs pour retourner en appel d'offres si elles ne sont pas satisfaites des réponses à leurs demandes de propositions.

#### **- Faire une évaluation continue de la qualité des services offerts par les fournisseurs :**

- Il faut faire attention à ce que la conception des projets ne soit pas bâclée;
- Il faut poursuivre les firmes et entreprises qui ne respectent pas les contrats;
- Il ne faut pas avoir peur de confronter les firmes de fournisseurs si elles ne font pas le travail adéquatement.

- **Développer les réflexes de préparer les demandes d'acquisitions longtemps à l'avance :**

Les cadres dans les services doivent mieux planifier les achats.

- **Travailler sur des évaluations de coûts réels globaux :**

- Il faut travailler en mode d'analyse des coûts globaux. Il existe des logiciels performants pour faciliter ce type de travail;
- Il faut faire attention aux conventions d'achats qui créent des monopoles commerciaux;
- Il faut avoir une gestion serrée des fournitures qui sortent des magasins municipaux; il faut savoir ce que l'on a dans le magasin;
- Il faut faire attention à ne pas signer des contrats trop rigides.

- **Protéger une marge de manœuvre minimale pour les gestionnaires :**

Pour l'achat de matériel, il faut développer un modèle où les cadres peuvent faire de petits appels d'offres pour des contrats de valeurs minimales (ex. : demander à trois fournisseurs de proposer leur meilleur prix pour un produit X).

- **Il faut s'assurer de ne pas abuser des délais de paiement;**
- **Le gouvernement doit changer la loi sur le plus bas soumissionnaire;**
- **Il faut contrôler les contrats de gré à gré.**

**REVOIR LA GESTION DES RH (4/5)**

- **Il faut un processus de dotation rigoureux qui ne laisse plus de place au placement politique :**

- La fin du favoritisme et du népotisme est essentielle pour le rehaussement des compétences;
- Imposer des tests rigoureux dans le processus de dotation;

- Généraliser la vérification des antécédents criminels et judiciaires pour tous les candidats retenus;
- Faire un règlement de délégation qui permet aux RH de procéder à l'embauche du personnel syndiqué sans passer par la DG ou le CE.

- **Il faut internaliser les relations de travail afin de faire un travail plus cohérent :**

- Il faut des spécialistes des RH qui connaissent bien les conventions collectives;
- Il faut faire travailler les RH et les finances pour garder le contrôle sur les coûts de la main-d'œuvre lors des négociations.

- **Reprendre le contrôle du processus disciplinaire :**

- En matière disciplinaire, il est nécessaire de faire comprendre aux syndicats qu'ils ne codirigent pas la Ville;
- Il est nécessaire de confronter et sanctionner les employés les plus problématiques, les leaders négatifs;
- Il est important d'envoyer un message à tous les autres employés sur ce qui n'est plus toléré;
- Le changement de stratégie disciplinaire doit cependant se faire de façon graduelle afin de donner le temps à chacun de s'adapter aux changements de culture.

- **Mettre en place un justificatif rigoureux pour évaluer les promotions à donner;**

- **Planter une structure salariale au niveau des cadres :**

Faire des échelles, des échelons et un plan d'évaluation équitable.

- **Augmenter significativement les effectifs pour tous les services :**

Être sensible à l'effet qu'a le sous-effectif sur la mobilisation du personnel et sur le stress.

- **Avoir un service du PAE plus complet :**

Faire notamment attention pour mieux aider les employés en dépression ou en « burn-out » (épuisement professionnel).

- **Le service des RH doit développer une écoute sérieuse au niveau des cas de harcèlement moral et psychologique;**
- **Resserrer les règles de délégation de fonction à des travailleurs autonomes externes;**
- **Il est important de bien faire le ménage dans tous les services afin que tout le monde comprenne la rupture avec le passé.**

### **MANAGEMENT (4/5)**

- **Il faut se préoccuper des cadres opérationnels qui sont en lien direct avec les employés qui font l'exécution des tâches :**

- Encourager le leadership de ces cadres et leur écoute des employés;
- S'assurer que les cadres opérationnels aient les compétences nécessaires pour assumer leurs fonctions;
- S'assurer d'avoir un processus rigoureux dans la sélection des gestionnaires des premiers niveaux (une entrevue avec deux personnes du service et deux des RH, plus une personne d'une firme externe, plus un examen);
- Plus de collégialité entre les cadres opérationnels des services; il faut s'assurer qu'ils ne se battent pas entre eux pour obtenir la plus grande part des budgets.

- **S'assurer que les cadres intermédiaires ont l'expérience nécessaire pour résister à la pression exercée sur leurs services :**

- Les directeurs doivent protéger leurs équipes du stress engendré par la pression du changement;
- Avoir des gestionnaires intermédiaires qui croient en l'organisation et au service public.

- **Il faut avoir des méthodes de gestion modernes et standardisées :**

Bien outiller les gestionnaires.

- **Les gestionnaires doivent encourager le partage de l'information avec les employés et recevoir les critiques et les avis qui divergent.**

### **MOBILISATION (3/5)**

- **Travailler le dossier de la mobilisation dans une perspective d'implication générale dans la relance :**

Pour mobiliser les employés, les élus et la haute direction doivent aller régulièrement sur le terrain rencontrer les employés et les écouter.

- **Accompagner les employés pour assurer leur plein développement;**
- **Former les cadres en matière de gestion des performances;**
- **Il faut cesser de parler de la crise et il faut éviter de stigmatiser les employés qui ont de l'ancienneté.**

### **PLANIFICATION (2/5)**

- **Avoir une bonne planification des opérations;**
- **Avoir un schéma d'aménagement.**

### **INTERNALISATION (2/5)**

- **Internalisation de certains travaux (comme la plantation des arbres et l'horticulture, le changement des panneaux de signalisation) pourrait être intéressante :**

- Faire une analyse globale des coûts/bénéfices (on ne peut pas juste évaluer le coût direct du travail, il faut penser à l'agrandissement des locaux, de la cafétéria pour les employés, l'achat de camions, etc.);
- Vérifier avec le syndicat s'il y a une ouverture pour augmenter le temps réel de travail des cols bleus et revoir des pans de la convention collective.

- **Les municipalités doivent engager beaucoup plus d'experts afin de pouvoir évaluer objectivement certains travaux faits à l'externe.**

### **SÉPARATION DES POUVOIRS (1/5)**

- **Le politique a le droit de prendre des décisions et la prérogative de refuser les projets proposés par les services;**
- **La DG doit filtrer les demandes politiques afin d'éviter les pressions sur les cadres et les employés;**
- **Les services devraient concevoir les projets, les présenter au politique afin que ce dernier les autorise ou demande des ajustements.**

### **COMMUNICATION ET COLLABORATION (1/5)**

- **Briser le climat de la loi du silence :**

- Il faut permettre aux employés d'émettre des commentaires critiques, mais constructifs;
- Il faut accepter la diversité des opinions;
- Il faut que les gestionnaires énoncent clairement leurs attentes.

- **Valoriser le partage d'information :**

- Il faut miser sur les échanges bidirectionnels et consulter directement les employés;
- Il faut faire de la circulation de l'information une priorité de gestion.

- **La haute direction doit être en mode écoute, elle doit aller sur le terrain comprendre les réalités de travail;**
- **Utiliser la communication comme moyen de régler les problématiques;**
- **Améliorer la communication auprès de la population;**
- **Encourager les employés de certaines divisions à rencontrer les collègues des autres municipalités pour discuter des meilleures pratiques dans le domaine.**

### **CLIMAT DE TRAVAIL (1/5)**

**Améliorer la synergie de travail via des activités professionnelles.**

## **ÉVALUATION DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT (1/5)**

Évaluation objective de tous les projets déposés.

## **CONTRÔLER LA BUREAUCRATISATION (1/5)**

Être rigoureux, mais éviter de mettre trop de lourdeur administrative.

## **STRATÉGIES DE STRUCTURE**

### **BUREAU DE L'ÉTHIQUE (3/5)**

- Publiciser davantage le BIEL et le mécanisme dénonciation;
- Se soucier de protéger l'indépendance du BIEL afin de préserver la confiance;
- Faire des habilitations sécuritaires des candidats que l'on veut engager à des fonctions stratégiques;
- Faire attention à l'impact que peut avoir la dénonciation sur le climat de travail.

### **REVOIR LA STRUCTURE / BRISER LA CULTURE DES SILOS (3/5)**

**Briser la culture des silos :**

- Rendre les frontières entre les services moins étanches;
- Faire travailler les gens en transversalité.

**Refaire le design organisationnel des administrations municipales :**

- Regrouper certains services stratégiques sous une même DGA;
- Avoir des services intégrés et centralisés;
- Standardiser les pratiques et processus.

## **SURVEILLANCE ET CONTRÔLE (2/5)**

### **Resserrement de la sécurité des bâtiments stratégiques :**

- Ajout de caméras et barbelés;
- Il faut réfléchir sur la pertinence d'interdire ou non l'utilisation des outils ou des biens de la Ville à des fins personnelles.

### **Vérifications internes et externes des contrats :**

Les vérifications doivent être faites par des experts rigoureux et indépendants.

## SYNTHÈSE DE L'ANALYSE THÉMATIQUE : COMPARAISON DES RUBRIQUES ET DES THÉMATIQUES

### ENTREVUES

#### CONDUITES À RISQUE

##### PROXIMITÉ, FAVORITISME ET DÉCISIONS ARBITRAIRES :

- Développement d'une constellation de liens privés et les relations informelles entre les agents publics et les agents privés;
- Liens de proximité entre les élus et responsables d'OBNL;
- Proximité entre la direction des fournisseurs et membres du Comité exécutif;
- Favoritisme et liens familiaux;
- Iniquité dans les services aux citoyens ou aux acteurs économiques;
- Le népotisme et le favoritisme à l'embauche;

##### COLLUSION / CORRUPTION :

- Partage des marchés publics;
- Facilitation de collusion via collaboration des fonctionnaires et des élus;

##### FRAUDES DIVERSES :

- Fraude dans le déneigement;
- Transaction de terrains publics à des prix inférieurs à la valeur réelle du marché;

##### CONSTRUCTION ET DÉVELOPPEMENT PROBLÉMATIQUES :

- Non-respect des règles environnementales;
- Construction non conforme;
- Construction sans permis;
- Laxisme de surveillance;
- Laxisme professionnel volontaire et arbitraire dans les dézonages;

##### CONTRÔLE POLITIQUE :

- Le primat des commandes politiques;

### GROUPES DE DISCUSSION

#### CONDUITES À RISQUE

##### NÉPOTISME ET FAVORITISME À L'EMBAUCHE :

- Ingérence politique dans la dotation et les promotions

##### CONFLITS D'INTÉRÊTS :

- Proximité agent public et acteur privé;

##### SUBVENTION ARBITRAIRE :

- Le politique et les subventions arbitraires;

##### CLIENTÉLISME :

- Traitement inéquitable des demandes des citoyens;

##### MANIPULATION DES MARCHÉS

##### PUBLICS :

- Décisions arbitraires et favoritisme;
- Collusion et corruption;

##### FRAUDE :

- L'utilisation d'un système d'employé dit locatif (location d'employés);
- Des firmes qui refusent de respecter le contrat de service;

##### CONSTRUCTION ET DÉVELOPPEMENT PROBLÉMATIQUES :

- Construction des maisons avant d'avoir les autorisations et permis;
- Des inspecteurs en urbanisme se font dire de ne pas aller vérifier certains chantiers;
- De nouveaux développeurs immobiliers qui se font imposer l'obligation de faire affaire avec certains entrepreneurs;
- Pression faite par la direction sur différents ministères pour faire avancer le dossier de certains développeurs locaux;

## CONDUITES À RISQUE (suite)

### **RISTOURNE ET FINANCEMENT POLITIQUE ILLÉGAL :**

- Lien entre les contrats donnés et l'implication dans le financement politique;

### **DÉCISIONS ET ACTIONS CONTRAIRES AUX NORMES :**

- Contournement des règles et des procédures;
- Modifications du règlement de zonage pour attribuer des privilèges;
- Profiter de l'absence de règlement pour prendre des décisions arbitraires;
- Le politique qui neutralise les responsables de l'application des normes.

### **MANQUE D'INTÉGRITÉ PROFESSIONNELLE ET INSTRUMENTALISATION DES EMPLOYÉS :**

- De la complaisance;
- De la connivence;
- De la négligence;
- De la manipulation;

### **HARCÈLEMENT :**

- Lien entre complicité et intimidation;

### **DIVERSES DÉVIANCES DES EMPLOYÉS TERRAINS :**

- Inconduites individuelles;

## CONDUITES À RISQUE (suite)

### **FINANCEMENT POLITIQUE ILLÉGAL :**

- Financement du parti au pouvoir en échange des marchés publics;

### **MANQUE D'INTÉGRITÉ PROFESSIONNELLE :**

- Les fournisseurs qui manquent d'éthique professionnelle;
- Les professionnels de la municipalité complices passifs;

### **COMPLICITÉ DE GESTION :**

Gestionnaires complices des transgressions;

### **INTIMIDATION ET HARCÈLEMENT :**

- Harcèlement interne;
- Harcèlement externe;

### **VOL DE TEMPS ET SITUATION DE DOUBLE EMPLOI :**

- Double emploi;
- Des journées avec des prestations de travail réel très limitées;

### **UTILISATION INAPPROPRIÉE DE L'ÉQUIPEMENT DE LA VILLE :**

- Utilisation des équipements de la Ville à des fins personnelles.



## FACTEURS DE RISQUE

### **FACTEURS CULTURELS**

#### **CULTURE ORGANISATIONNELLE ET CULTURE DU TRAVAIL :**

- Une culture du silence;
- Culture de l'obéissance
- Absence de reddition de comptes et d'imputabilité;
- Normalité de la transgression des règles;
- Conformisme et absence de réflexion;
- Culture du travail en urgence et valorisation de la rapidité d'exécution;
- Un climat de peur;
- Culture de la dette;
- La primauté de la loyauté;
- Puissance de la culture syndicale;
- Culture du travail individualiste;
- Culture de l'indifférence à l'égard du service au citoyen;

#### **CULTURE DE GESTION :**

- Les gestionnaires ne sont pas prêts à faire face à des responsabilités;
- Laxisme disciplinaire des gestionnaires;
- Les gestionnaires se ferment les yeux face aux transgressions et irrégularités du politique et de la DG;
- Compétence de gestion douteuse;

#### **CULTURE DE GOUVERNANCE :**

- Culture de gouvernance centralisée et autoritaire;
- La logique des canaux privilégiés s'impose pour faire avancer un dossier;
- Le maire et ses proches qui contrôlent la DG;
- Mainmise de la classe politique sur l'appareil public;

#### **CULTURE DU DÉVELOPPEMENT :**

- Absence de planification du développement du territoire;
- Excitation généralisée à voir le développement se faire vite;

#### **CULTURE POLITIQUE ET DÉMOCRATIQUE :**

- Quand la démocratie municipale pose problème.

## FACTEURS DE RISQUE

### **FACTEURS CULTURELS**

#### **CULTURE ORGANISATIONNELLE ET CULTURE DU TRAVAIL :**

- Absence de sens critique;
- Laxisme professionnel;
- Culture de complicité passive
- Culture de la paye et de la protection de ses avantages personnels;
- Travail en mode urgence;
- Culture familiale;

#### **CULTURE SYNDICALE :**

- Proximité des cadres et représentants syndicaux;
- Solidarité syndicale;
- Lien entre bonnes conditions de travail et passivité face aux transgressions;
- Gaspillage de temps;
- Dictat de la convention;

#### **CULTURE DE GESTION :**

- Pas de marge de manœuvre;
- Volonté d'acheter la paix;

- Quand le citoyen ne demande que le minimum de services (police, propreté, neige);
- L'austérité, comme projet politique.

## FACTEURS DE RISQUE

### **FACTEURS DE GESTION**

#### **GESTION DES RESSOURCES HUMAINES :**

- Externalisation des relations de travail;
- Laxisme disciplinaire;
- Écueils en dotation et promotion;
- Absence de planification et limites du cadre processuel
- Contraintes des conventions collectives;

#### **GESTION DU PROCESSUS D'ATTRIBUTION DES CONTRATS PUBLICS :**

- Limites du cadre légal et réglementaire;
- Déficience de la politique qui contrôle l'ensemble des marchés publics;
- Difficulté à connaître le juste prix;
- Failles dans la gestion des contrats;
- Fragilité du système des appels d'offres;
- Manque de planification des achats;
- Piège des produits monopolistiques;

#### **EXTERNALISATION ET INTERFACE PRIVÉ/PUBLIC :**

- Des transactions constantes avec le privé;
- Externalisation maximale des services.

#### **GESTION DE L'INFORMATION :**

- Communication interne problématique;
- Communication externe problématique;
- Refus de développer un système informatique structuré

#### **AUSTÉRITÉ ET RESSOURCES MINIMALES :**

- Sous-développement de l'appareil municipal;
- Sous-investissement dans les diverses infrastructures urbaines;

## FACTEURS DE RISQUE

### **FACTEURS DE GESTION**

#### **GESTION DES RESSOURCES HUMAINES :**

- Quand la gestion des relations de travail et la SST sont externalisées chez un fournisseur privé;
- Centralisation des décisions d'embauche au bureau du maire;
- Générosité au niveau des conventions pour acheter paix et collaboration;
- Absence d'intérêt pour le dossier santé et services sociaux;
- Pénurie chronique et généralisée de main-d'œuvre;
- Déficit dans la qualité du climat organisationnel;

#### **GESTION DES MARCHÉS PUBLICS :**

- Difficulté d'estimer le prix des ouvrages d'infrastructure;
- L'absence de planification des travaux a un impact sur les prix;
- Quand les fournisseurs de biens imposent un produit unique;
- Les longs délais pour les processus d'appels d'offres peuvent éloigner des fournisseurs;
- Les gestionnaires ont encore une marge d'autonomie pour faire du gré à gré sous les 25 000 \$;
- Quand la direction de la Ville se sent responsable de bien faire vivre les firmes et entrepreneurs de son territoire;
- Le service des acquisitions manque d'experts spécialisés pour vérifier les devis spécialisés;
- Pas de vérifications indépendantes et crédibles;

#### **EXTERNALISATION :**

- Volonté politique d'externaliser au maximum la livraison de services et expertises nécessaires;

#### **GESTION DE L'INFORMATION :**

**PLANIFICATION ET PROCESSUS :**

- Absence de vision à long terme et de planification stratégique;
- Problème avec les processus de gestion;

**FACTEURS DE RISQUE**

**FACTEURS STRUCTURELS**

**FONCTIONNEMENT EN SILOS :**

- Des silos hermétiques;
- Absence de coordination administrative globale et transversale;
- La structure en silo et son impact sur l'organisation du travail;
- Les silos et l'information fragmentée;

**DISPOSITIFS ET OUTILS DE CONTRÔLE :**

- Faiblesses des dispositifs de contrôle;
- Le politique qui neutralise les régulateurs;

**CADRE NORMATIF ET CHARTE :**

- Un cadre normatif minimaliste;
- Une Charte donnant trop de pouvoir au CE;
- La non-application des règlements en vigueur.

**GESTION DES SUBVENTIONS :**

- Pas de surveillance et de contrôle des OBNL qui reçoivent des subventions.

**FACTEURS DE RISQUE**

**FACTEURS STRUCTURELS**

**STRUCTURE DE SILOS ET PROBLÈMES DE COMMUNICATIONS :**

- Logique des silos

**DISPOSITIFS ET OUTILS DE CONTRÔLE :**

- Déficit des contrôles dans les bâtiments et sites municipaux.

**DÉFICIT INFORMATIQUE :**

- Système informatique dépassé et limité;
- Les limites informatiques engendrent limite de la capacité des services de donner des informations complètes sur les dossiers;

## STRATÉGIES D'ATTÉNUATION

### **STRATÉGIES DE CHANGEMENT CULTUREL**

#### **CULTURE DU CHANGEMENT ET LEADERSHIP :**

- Avoir une bonne stratégie pour le changement;
- Le changement graduel;
- Changer les acteurs de pouvoirs;
- Leadership du changement;
- Mobiliser les employés;
- Appuyer les gestionnaires;

#### **CULTURE DE GESTION :**

- Changer la culture de gouvernance et de gestion;
- Amener les gestionnaires à refuser de tolérer les transgressions dans leurs équipes de travail;
- Former et outiller les gestionnaires;
- Revoir le processus des promotions;

#### **CULTURE DE L'ÉTHIQUE ET DE L'INTÉGRITÉ :**

- Travailler le développement de la culture éthique;
- Se donner des moyens pour faire cheminer l'éthique dans la culture de l'organisation;
- Promouvoir le leadership éthique;
- Mieux gérer les conflits d'intérêts;

#### **CULTURE DU SERVICE À LA CLIENTÈLE :**

- Il faut faire un virage client;
- Réviser les processus pour accélérer les délais de traitement des demandes des citoyens et développeurs;
- Il faut établir des ententes-cadres et volonté d'exiger de la reddition de comptes de la part des partenaires;

#### **CULTURE DU TRAVAIL :**

- Développer un climat de travail de qualité;
- Élargir le nombre de personnes impliquées dans les décisions;
- Miser sur une communication de qualité;
- Mettre en place une culture favorisant l'autonomie décisionnelle;

## STRATÉGIES D'ATTÉNUATION

### **STRATÉGIES DE CHANGEMENT CULTUREL**

#### **CULTURE DU CHANGEMENT :**

- Importance de faire des changements;
- Travailler en mode amélioration continue;

#### **CULTURE SERVICE À LA CLIENTÈLE :**

- Améliorer le service à la clientèle;

- Amener les employés à sortir de la limitation de leur mission étroite;
- Avoir une culture axée sur la plus-value sociale;
- Développer une culture de l'efficiency;

## STRATÉGIES D'ATTÉNUATION

### **STRATÉGIES DE GESTION**

#### **STRATÉGIES RH :**

- Avoir un service RH qui contrôle les relations de travail;
- Avoir des processus RH rigoureux;
- Optimiser les ressources;
- Promouvoir une gestion disciplinaire rigoureuse;

#### **GESTION DES MARCHÉS PUBLICS :**

- Avoir un service des achats et de la gestion contractuelle centralisé avec des spécialistes;
- Bonifier la gestion globale des processus;
- Complémentarité entre le service de l'acquisition et les autres services;
- Éliminer les appels d'offres par exceptions;
- Diminuer la vulnérabilité des marchés publics;
- Sortir de la logique des achats de produits exclusifs aux mains d'un monopole;
- Faire un suivi serré des fournisseurs et des projets;
- Importance des audits;
- S'assurer que les approvisionnements et les finances travaillent ensemble;

## STRATÉGIES D'ATTÉNUATION

### **STRATÉGIES DE GESTION**

#### **REVOIR LA GESTION DES RH :**

- Il faut un processus de dotation rigoureux qui ne laisse plus de place au placement politique;
- Il faut internaliser les relations de travail afin de faire un travail plus cohérent;
- Reprendre le contrôle du processus disciplinaire;
- Mettre en place un justificatif rigoureux pour évaluer les promotions à donner;
- Implanter une structure salariale au niveau des cadres;
- Augmenter significativement les effectifs pour tous les services;
- Avoir un service du PAE plus complet;
- Le service des RH doit développer une écoute sérieuse au niveau des cas de harcèlement moral et psychologique;
- Resserrer les règles de délégation de fonction à des travailleurs autonomes externes;
- Il est important de bien faire le ménage dans tous les services afin que tout le monde comprenne la rupture avec le passé;

#### **GESTION DES MARCHÉS PUBLICS :**

- Avoir un service spécialisé en acquisition performant;
- Ouvrir les marchés publics;
- Faire une évaluation continue de la qualité des services offerts par les fournisseurs;
- Développer les réflexes de préparer les demandes d'acquisitions longtemps à l'avance;
- Travailler sur des évaluations de coûts réels globaux;
- Protéger une marge de manœuvre minimale pour les gestionnaires;
- Il faut s'assurer de ne pas abuser des délais de paiement;
- Le gouvernement doit changer la loi sur le plus bas soumissionnaire;
- Il faut contrôler les contrats de gré à gré;

**PLANIFICATION ET PROCESSUS :**

- Travailler en mode planification;
- Il faut que les services stratégiques travaillent en amont et qu'ils planifient;
- Avoir une bonne planification de l'urbanisme;
- Avoir des processus de transactions intelligents;

**PLANIFICATION :**

- Avoir une bonne planification des opérations;
- Avoir un schéma d'aménagement;

## STRATÉGIES D'ATTÉNUATION

### **STRATÉGIES DE GESTION (suite)**

#### **TRANSPARENCE ET GESTION DE L'INFORMATION :**

- Une machine administrative en mode transparence maximale;
- Mettre le maximum d'information par écrit pour protéger les professionnels et gestionnaires;
- Rendre explicites les motivations décisionnelles;
- Un virage informatique pour plus d'efficacité;
- Bonifier la qualité de l'information interne;
- Rendre plus transparentes les informations externes;

#### **MOBILISATION :**

- Mobiliser les employés;
- Motiver les cadres;
- Avoir une haute direction qui croit en son personnel;

#### **INTERNALISATION DE L'EXPERTISE :**

- Il faut internaliser des expertises;

## STRATÉGIES D'ATTÉNUATION

### **STRATÉGIES DE GESTION (suite)**

#### **MOBILISATION :**

- Travailler le dossier de la mobilisation dans une perspective d'implication générale dans la relance;
- Accompagner les employés pour assurer leur plein développement;
- Former les cadres en matière de gestion des performances;
- Il faut cesser de parler de la crise et il faut éviter de stigmatiser les employés qui ont de l'ancienneté;

#### **INTERNALISATION :**

- Internalisation de certains travaux (comme la plantation des arbres et l'horticulture, le changement des panneaux de signalisation) pourrait être intéressante;
- Les municipalités doivent engager beaucoup plus d'experts afin de pouvoir évaluer objectivement certains travaux faits à l'externe;

#### **SÉPARATION DES POUVOIRS :**

- Le politique a le droit de prendre des décisions et la prérogative de refuser les projets proposés par les services;
- La DG doit filtrer les demandes politiques afin d'éviter les pressions sur les cadres et les employés;
- Les services devraient concevoir les projets, les présenter au politique afin que ce dernier les autorise ou demande des ajustements;

#### **CLIMAT DE TRAVAIL :**

- Améliorer la synergie de travail via des activités professionnelles;

#### **ÉVALUATION DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT :**

- Évaluation objective de tous les projets déposés;

#### **EXTERNALISATION :**

- Se poser la question sur notre capacité réelle de faire face aux enjeux éthiques de l'externalisation.

#### **STRATÉGIES D'ATTÉNUATION**

##### **STRATÉGIES DE GESTION (suite)**

#### **COMMUNICATION ET COLLABORATION / BRISER LES SILOS :**

- Installer un dialogue entre la DG et les employés;
- Consulter les employés;
- Il est essentiel de briser les silos;
- Encourager le travail d'équipe;
- Il faut du leadership qui part de haut et qui percole;

#### **SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET GESTION INTÉGRÉE DU TERRITOIRE :**

- Avoir un schéma d'aménagement bien pensé;

#### **IMPUTABILITÉ ET REDDITION DE COMPTES :**

- Développer une culture d'autonomie, de la responsabilité et de l'imputabilité;

#### **OUTILS DE GESTION :**

- Avoir de bons outils d'évaluation des performances;
- Développer des outils pour faire de la gestion des risques et des contingences;
- Avoir des outils de gestion informatisés qui soient performants;

#### **CONTRÔLE DU DÉVELOPPEMENT ET GUICHET UNIQUE :**

- Prendre le virage du développement durable afin de freiner l'obsession du développement à tout prix;

#### **STRATÉGIES D'ATTÉNUATION**

##### **STRATÉGIES DE GESTION (suite)**

#### **COMMUNICATION ET COLLABORATION :**

- Briser le climat de la loi du silence;
- Valoriser le partage d'information;
- La haute direction doit être en mode écoute, elle doit aller sur le terrain comprendre les réalités de travail;
- Utiliser la communication comme moyen de régler les problématiques;
- Améliorer la communication auprès de la population;
- Encourager les employés de certaines divisions à rencontrer les collègues des autres municipalités pour discuter des meilleures pratiques dans le domaine;

#### **MANAGEMENT :**

- Il faut se préoccuper des cadres opérationnels qui sont en lien direct avec les employés qui font l'exécution des tâches;
- S'assurer que les cadres intermédiaires ont l'expérience nécessaire pour résister à la pression exercée sur leurs services;
- Il faut avoir des méthodes de gestion modernes et standardisées;
- Les gestionnaires doivent encourager le partage de l'information avec les employés et recevoir les critiques et les avis qui divergent;

- Comprendre que ce qui est rentable pour le privé n'est pas nécessairement bon pour la Ville;
- Il faut que l'administration municipale reprenne le contrôle du développement de la Ville;
- Faire aboutir le projet de guichet unique où le promoteur pourra faire traiter son dossier par tous les services sur un seul site;

## STRATÉGIES D'ATTÉNUATION

### **STRATÉGIES DE STRUCTURE**

#### **BUREAU DE L'ÉTHIQUE ET DE L'INTÉGRITÉ :**

- Il faut un bureau indépendant responsable de l'éthique et de l'intégrité;
- Mettre ce bureau de l'intégrité sous la responsabilité du service de police;
- Mettre en place une ligne de dénonciation;
- Faire des enquêtes, donner des conseils, faire des vérifications et des contrôles;
- Faire des enquêtes d'habilitation pour les postes clés;
- Développer des indicateurs précis au niveau des conflits d'intérêts;
- Faire un travail préventif afin de faire baisser la gestion des inconduites;
- Faire de la détection des fournisseurs problématiques;

#### **VÉRIFICATION ET CONTRÔLE :**

- Avoir des garde-fous pour protéger l'organisation de ses décideurs;
- Faire du VG un partenaire pour améliorer les pratiques et les conduites;
- Reconnaître l'Ombudsman comme dispositif important pour défendre les citoyens;
- Plus d'audits internes et plus de contrôles des activités quotidiennes;
- Indépendance policière accrue face au politique;
- Développer des mécanismes de surveillance / contrôle face aux fournisseurs;
- Plus d'inspecteurs et de surveillants;

#### **SÉPARATION DES POUVOIRS :**

- Freiner l'ingérence politique;
- Une séparation des pouvoirs claire;
- Un DG qui protège son administration;

### **CONTRÔLER LA BUREAUCRATISATION :**

- Être rigoureux, mais éviter de mettre trop de lourdeur administrative.

## STRATÉGIES D'ATTÉNUATION

### **STRATÉGIES DE STRUCTURE**

#### **BUREAU DE L'ÉTHIQUE :**

- Publiciser davantage le BIEL et le mécanisme de dénonciation;
- Se soucier de protéger l'indépendance du BIEL afin de préserver la confiance;
- Faire des habilitations sécuritaires des candidats que l'on veut engager à des fonctions stratégiques;
- Faire attention à l'impact que peut avoir la dénonciation sur le climat de travail;

#### **SURVEILLANCE ET CONTRÔLE :**

- Resserrement de la sécurité des bâtiments stratégiques;

- La DG qui publicise le maximum d'informations au CE afin d'assurer la transparence auprès de tous les élus;

**STRUCTURE ET DESIGN**

**ORGANISATIONNEL :**

- Redéfinir le design organisationnel;
- Créer de nouveaux dispositifs institutionnels;
- Simplifier la structure administrative;

**REVOIR LA NORMATIVITÉ :**

- Il faut avoir un cadre réglementaire et procédural solide;

**REVOIR STRUCTURE / BRISER LES SILOS :**

- Briser la culture des silos;
- Refaire le design organisationnel des administrations municipales;

## STRATÉGIES D'ATTÉNUATION

### **STRATÉGIES DE STRUCTURE (suite)**

#### **ÉQUIPE DES GRANDS PROJETS :**

- Il faut un bureau de gestion des grands projets

#### **CADRE DE GOUVERNANCE :**

- Bonifier le cadre de gouvernance;

#### **DÉMOCRATIE :**

- Encourager la participation citoyenne;

#### **CHARTRE :**

- Revoir la Charte de la Ville afin de s'assurer d'éliminer les aspects de la centralisation extrême;

#### **COLLABORATION INTERMUNICIPALE :**

- Développer plus de collaborations entre les villes du Québec;

#### **GESTION DU LOBBYING :**

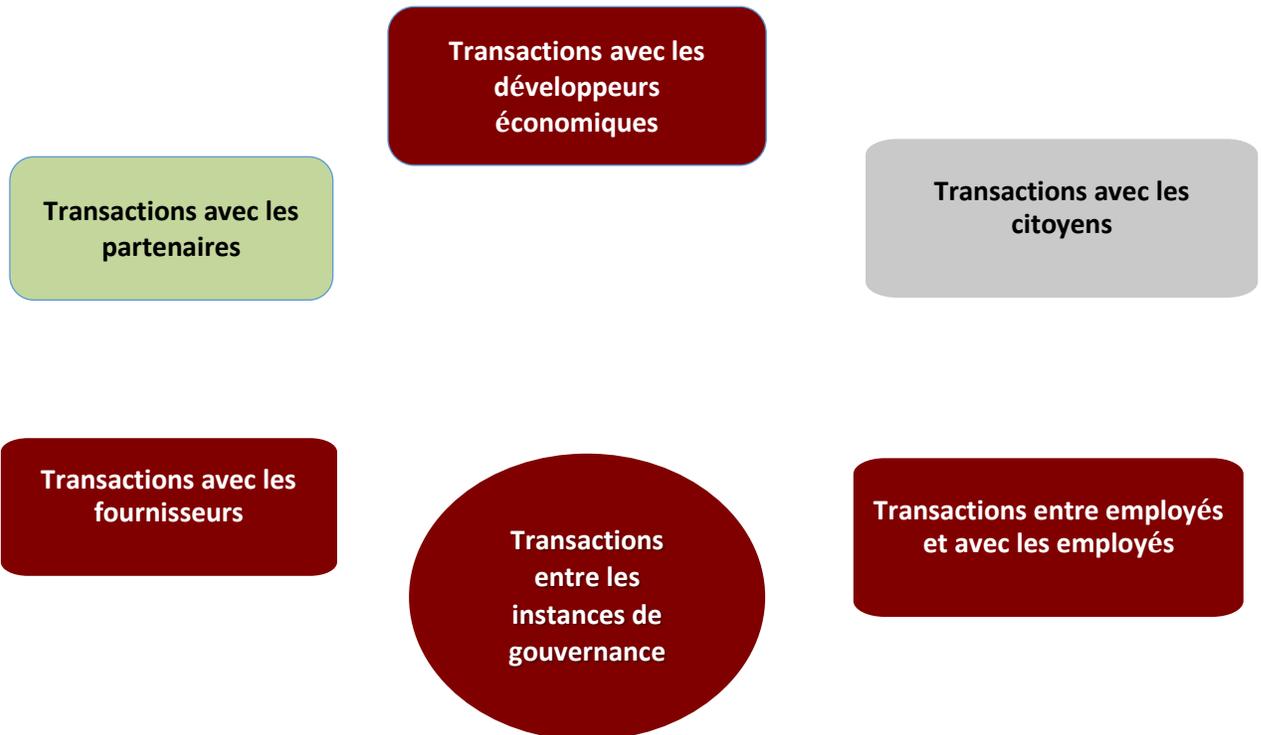
- Mieux gérer les activités quotidiennes de lobbying.

## STRATÉGIES D'ATTÉNUATION

### **STRATÉGIES DE STRUCTURE (suite)**

## ANALYSE THÉMATIQUE / TRANSACTIONNELLE

### LES SPHÈRES DE TRANSACTION À SURVEILLER EN MATIÈRE DE GESTION DES RISQUES ÉTHIQUES





**TRANSACTIONS ENTRE LES INSTANCES DE GOUVERNANCE**



<b>Secteurs à surveiller : le CE, la DG, le Greffe, les directions de services et les organismes de régulation</b>		
<b>Conduites à risque</b>	<b>Facteurs de risque</b>	<b>Stratégies d'atténuation</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Pressions politiques</li> <li>-Décisions et actions contraires aux normes</li> <li>-Complicité de gestion</li> <li>-Intimidation et harcèlement</li> <li>-Manque d'intégrité professionnelle (complaisance, connivence, négligence)</li> <li>-Instrumentalisation des employés (manipulation)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Centralisation des pouvoirs // gestion « top-down » et contrôle politique</li> <li>-Culture et structure en silos</li> <li>-Réputation et réseaux du maire</li> <li>-Structure organisationnelle</li> <li>-Déficit de l'environnement normatif et Charte centralisatrice</li> <li>-Déficit des dispositifs et outils de contrôle</li> <li>-Culture politique autoritaire et déficit démocratique</li> <li>-Centralisation de l'information et manque de transparence</li> <li>-Administration municipale minimaliste</li> <li>-Culture du travail axée sur le silence, le laxisme, la complicité passive</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Gestion du changement et leadership</li> <li>-Travailler en mode amélioration continue</li> <li>-Séparation des pouvoirs (politique et administratif)</li> <li>-Filtrer les demandes politiques pour éviter les pressions</li> <li>-Transparence et gestion fluide de l'information</li> <li>-Bonifier la communication interne et favoriser la collaboration</li> <li>-Briser les silos</li> <li>-Planification et mise en place de divers processus</li> <li>-Standardiser les pratiques</li> <li>-Bonification de la gestion des marchés publics</li> <li>-Nouveau cadre de gouvernance</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Absence de reddition de comptes</li> <li>-Culture de la gestion problématique : pas d'autonomie, pas de responsabilité</li> <li>-Puissance syndicale et convention avantageuse pour les employés</li> <li>-Contrôle de services stratégiques par des firmes externes</li> <li>-Des employés en dette envers le politique pour l'emploi obtenu</li> <li>-Les problèmes de communications internes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Refaire le design organisationnel</li> <li>-Bonifier le cadre normatif</li> <li>-Révision des structures et nouveau design organisationnel</li> <li>-Promotion de l'éthique et de l'intégrité</li> <li>-Mise en place du Bureau de l'éthique et d'une ligne de dénonciation</li> <li>-Bonification de stratégies de vérification et de contrôle</li> <li>-Stimuler la démocratie</li> <li>-Collaboration intermunicipale</li> <li>-Changer la Charte</li> </ul>
--	---	---

## TRANSACTIONS AVEC LES FOURNISSEURS

**Transactions avec les fournisseurs**

**Secteurs à surveiller : le CE, la DG, la direction des acquisitions, de l'ingénierie et des TI et les organismes de régulation**

<b>Conduites à risque</b>	<b>Facteurs de risque</b>	<b>Stratégies d'atténuation</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Collusion / corruption;</li> <li>-Conflits d'intérêts / proximité public et privé</li> <li>-Favoritisme / décisions arbitraires;</li> <li>- Décisions et actions contraires aux normes;</li> <li>-Système de ristournes et financement politique illégal;</li> <li>-Pressions politiques et orientations des décisions;</li> <li>-Implication des élus dans la distribution des contrats;</li> <li>-Des fournisseurs qui dictent les règles du jeu, qui transgressent et qui refusent de rendre des comptes;</li> <li>-Petit groupe d'acteurs privés qui obtiennent des informations privilégiées et confidentielles;</li> <li>-Abus des contrats de gré à gré;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Déficit des dispositifs et outils de contrôle</li> <li>-Faiblesse de l'environnement normatif et Charte</li> <li>-Austérité, plancher d'emplois et diminution de l'expertise interne</li> <li>-Culture et structure en silos</li> <li>-Externalisation des services publics et augmentation de l'interface privés et public</li> <li>-Centralisation de l'information et manque de transparence</li> <li>-Mauvaise gestion du lobbying</li> <li>-Absence de sens critique, silence et passivité</li> <li>-Focus opérationnalisation et travail en mode urgence</li> <li>-Normalisation des transgressions</li> <li>-Culture de la peur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Bonifier la gestion des marchés publics et les centraliser</li> <li>-Avoir un service spécialisé en acquisition rigoureux et performant</li> <li>-Avoir des spécialistes internes pour faire des évaluations complètes des fournisseurs pour les marchés et de bonnes estimations</li> <li>-Mise en place d'un service d'intégrité et d'une ligne de dénonciation</li> <li>-Bonifier stratégie et mécanisme de vérification et contrôle</li> <li>-Poursuivre les firmes et entreprises qui ne respectent pas les contrats</li> <li>-Mieux gérer le lobbying</li> <li>-Gestion serrée de l'externalisation et des relations avec les fournisseurs</li> </ul>

<p>-Gestionnaires qui cautionnent les transgressions et complicités passives;</p> <p>-Manque d'intégrité professionnelle / Instrumentalisation des employés</p>	<p>-Culture de protection des conditions de travail et des acquis</p> <p>-Difficulté d'estimer le prix des ouvrages d'infrastructure</p> <p>-L'absence de planification des travaux</p> <p>-Pénurie d'experts spécialisés pour vérifier les devis spécialisés</p> <p>-Des fournisseurs qui imposent un produit unique</p> <p>-Les marges d'autonomie pour faire du gré à gré</p> <p>-L'absence de reddition de comptes</p> <p>-L'absence de règles sur les conflits d'intérêts</p> <p>-Pas de vérifications rigoureuses et indépendantes</p>	<p>-Faire des poursuites et des sanctions</p> <p>-Ouvrir les marchés à de nouveaux joueurs</p> <p>-Les services doivent mieux planifier les achats</p> <p>-Il faut contrôler les contrats de gré à gré</p> <p>-Faire attention de ne pas signer des contrats trop rigides</p> <p>-Changer la loi sur le plus bas soumissionnaire</p> <p>-Travailler sur des évaluations de coûts réels globaux</p> <p>-Éliminer les clauses favorisant les fournisseurs locaux</p> <p>-Évaluation continue de la qualité des services offerts par les fournisseurs</p> <p>-Retourner en appel d'offres lorsque la Ville n'est pas satisfaite des propositions</p>
---	--	---

## TRANSACTIONS AVEC LES PARTENAIRES

**Transactions avec les  
partenaires**

**Secteurs à surveiller : le CE, la DG, la direction de CLVC et les organismes de régulation**

<b>Conduites à risque</b>	<b>Facteurs de risque</b>	<b>Stratégies d'atténuation</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Conflits d'intérêts / proximité / favoritisme / décisions arbitraires</li> <li>-Distribution de subventions arbitraires</li> <li>-Pressions politiques et orientations des décisions</li> <li>-Pression politique pour orienter les subventions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Déficit des dispositifs et outils de contrôle</li> <li>-Centralisation de l'information et manque de transparence</li> <li>-Lien de proximité avec les partenaires</li> <li>-Mauvaise gestion du lobbying</li> <li>-Manque d'intégrité professionnelle / instrumentalisation des employés</li> <li>-Pas de plan de reddition de comptes pour vérifier l'utilisation des subventions</li> <li>-Pas de surveillance et de contrôle des OBNL qui reçoivent ces subventions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mise en place du Bureau de l'éthique et de sa ligne de dénonciation</li> <li>-Bonifier stratégie et mécanisme de vérification et contrôle</li> <li>-Mieux gérer le lobbying</li> <li>-Intégrer une culture de reddition de comptes</li> </ul>

## TRANSACTIONS AVEC LES DÉVELOPPEURS ÉCONOMIQUES

**Transactions avec les  
développeurs  
économiques**

**Secteurs à surveiller : le CE, la DG, les directions de l'urbanisme, de l'ingénierie, de l'évaluation municipale et du greffe, ainsi que les organismes de régulation**

<b>Conduites à risque</b>	<b>Facteurs de risque</b>	<b>Stratégies d'atténuation</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Pressions politiques et orienta-tions des décisions</li> <li>-Constructions et développements illégaux</li> <li>-Fraudes, conflits d'initiés et transactions immobilières douteuses</li> <li>-Conflits d'intérêts / proximité / favoritisme / décisions arbitraires</li> <li>-Instrumentalisation normative / décisions et actions contraires aux normes</li> <li>-Système de ristournes et financement politique illégal</li> <li>-Manque d'intégrité professionnelle / instrumentalisation des employés</li> <li>-Intimidation des inspecteurs par les développeurs privés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Déficit des dispositifs et outils de contrôle</li> <li>-Faiblesse de l'environnement normatif</li> <li>-Gestion centralisée de l'information et manque de transparence</li> <li>-Culture et structure en silos</li> <li>-Culture du développement contrôlé par les développeurs</li> <li>-Absence de planification</li> <li>-Mauvaise gestion du lobbying</li> <li>-Manque d'intégrité professionnelle / instrumentalisation des employés</li> <li>-Culture de la peur</li> <li>-Travail en mode urgence / focus opérationnalisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise en place du BIEL et de sa ligne de dénonciation</li> <li>-Bonifier stratégie et mécanisme de vérification et contrôle</li> <li>-Reprise de contrôle du développement urbain et guichet unique pour projets de construction</li> <li>-Schéma d'aménagement et gestion intégrée du territoire</li> <li>-Meilleure planification</li> <li>-Mieux gérer le lobbying</li> <li>-Évaluation objective de tous les projets déposés</li> </ul>



## TRANSACTIONS AVEC LES CITOYENS

**Transactions avec les  
citoyens**

**Secteurs à surveiller : le CE, la DG, la direction de CLVC, TP et RH**

<b>Conduites à risque</b>	<b>Facteurs de risque</b>	<b>Stratégies d'atténuation</b>
-Traitement inéquitable des citoyens	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Déficiência dans la gestion de l'information et la transparence</li> <li>-Culture et structure en silos</li> <li>-Le citoyen ne demande que le minimum de services et des taxes basses (police, propreté des rues, ordures)</li> <li>-Fatalisme et désintérêt du citoyen face à la chose publique</li> <li>-La déficiencia des outils technologiques adéquats pour répondre aux demandes d'accès à l'information</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Stimuler la démocratie</li> <li>-Relance du processus disciplinaire</li> <li>-Améliorer le service à la clientèle</li> <li>-Améliorer la communication auprès de la population</li> <li>-Informer les citoyens sur les services et les travaux qui sont faits dans leur secteur</li> </ul>



## TRANSACTIONS ENTRE EMPLOYÉS ET AVEC LES EMPLOYÉS

**Transactions entre les  
employés et avec les employés**

**Secteurs à surveiller : le CE, la DG, la direction des RH, ainsi que les directions de tous les services**

<b>Conduites à risque</b>	<b>Facteurs de risque</b>	<b>Stratégies d'atténuation</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Pressions politiques</li> <li>-Manque d'intégrité professionnelle / instrumentalisation des employés</li> <li>-Intimidation et harcèlement</li> <li>-Népotisme et favoritisme à l'embauche</li> <li>-Instrumentalisation normative / décisions et actions contraires aux normes</li> <li>-Protection des employés à problèmes qui ont des poteaux</li> <li>-Utilisation des équipements de la Ville à des fins personnelles</li> <li>-Double emploi</li> <li>-Journées avec des prestations de travail réel très limitées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Déficit de dispositifs et outils de contrôle</li> <li>-Déficit des contrôles dans les bâtiments et sites municipaux</li> <li>-Faiblesse du service RH</li> <li>-Centralisation des décisions d'embauche au bureau du maire</li> <li>-Culture de complaisance disciplinaire</li> <li>-Gestion centralisée de l'information et manque de transparence</li> <li>-Déficit des technologies et déficit des données archivées</li> <li>-Pénurie de main-d'œuvre et peu d'expertise interne</li> <li>-Complaisance et passivité dans la culture organisationnelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Culture du changement et leadership</li> <li>-Internalisation de toutes les dimensions RH et avoir un service performant</li> <li>-Expertise internalisée</li> <li>-Bonification de la culture du travail</li> <li>-Culture de gestion axée sur la responsabilité</li> <li>-Place centrale de l'éthique et intégrité dans la culture organisationnelle</li> <li>-Stratégie de mobilisation</li> <li>-Plus d'outils de gestion</li> <li>-Imputabilité et reddition de comptes accrue</li> <li>-Droit à la dissidence et pensée critique</li> <li>-Augmenter significativement les effectifs pour tous les services</li> </ul>

<p>-Harcèlement des cadres qui refusent les commandes politiques</p> <p>-Menaces et violences verbales entre employés</p> <p>-Vols</p>	<p>-Culture du travail avec focus sur opérationnalisation et gestion des urgences</p> <p>-Culture syndicale forte et dictat de la convention collective</p> <p>-Externalisation de l'opérationnalisation de nombreux services et importante interface privés et public</p> <p>-Banalisation du népotisme et favoritisme</p> <p>-Pas d'autonomie de gestion</p> <p>-Déficit dans la qualité du climat organisationnel</p>	<p>-Être proactif face au harcèlement moral et psychologique</p> <p>-Processus de dotation objectif et rigoureux</p> <p>-Justificatif rigoureux pour évaluer les promotions à donner</p> <p>-Posture disciplinaire claire et sanctions</p> <p>-Internaliser certains travaux</p> <p>-Briser le climat de la loi du silence et encourager l'esprit critique</p> <p>-Faire de la circulation de l'information</p> <p>-Gestionnaires doivent dire clairement leurs attentes</p> <p>-Rencontrer les collègues des autres municipalités pour discuter des meilleures pratiques</p> <p>-Encourager leur leadership et l'écoute des employés</p> <p>-Avoir des cadres opérationnels compétents</p> <p>-Avoir des cadres intermédiaires qui peuvent résister à la pression exercée sur leurs services</p> <p>-Avoir des méthodes de gestion modernes et standardisées</p> <p>-Faire des habilitations sécuritaires des candidats aux fonctions stratégiques</p>
--	--	---



## DISCUSSION ET CONCLUSION

Lorsque l'on interprète les résultats obtenus, on peut dire que toute la richesse du contenu de nos enquêtes et les nuances des propos de nos répondants nous éloignent considérablement de la représentation simpliste des transgressions qui est faite lors de l'éclatement des scandales. Loin des mobilisations partisans qui produisent des discours manichéens, nos répondants nous ont plutôt expliqué que la crise vécue par leur organisation doit être comprise comme l'aboutissement d'une situation organisationnelle complexe qui a pris forme à travers le déploiement d'un réseau de relations privilégiées entre des acteurs de la communauté. Ce réseau d'acteurs a pris très rapidement le contrôle des institutions locales et a imposé un mode de gouvernance et une philosophie d'opérationnalisation de l'action publique alignée sur les intérêts de ses membres. Cette culture de la gouvernance s'est alignée sur une forme de tribalisme<sup>38</sup> qui a permis à l'élite lavalloise de rester solidaire et d'instrumentaliser les institutions publiques puis d'asservir les employés à son avantage.

Même si elle n'est que partielle, la cartographie des risques qui est présentée dans ce texte, notamment à travers les deux premiers axes de notre synthèse de l'analyse (soit les conduites à risque et les facteurs de risque), nous donne un bon topo des éléments constitutifs qui ont constitué le « cocktail explosif » qui a vulnérabilisé l'administration municipale lavalloise de sa création à l'intervention de l'UPAC en 2013. Notre étude confirme donc qu'une crise au niveau de l'éthique organisationnelle qui a une telle ampleur, ne peut pas être liée à la seule transgression individuelle, fruit d'un acteur immoral isolé. On le voit à travers nos résultats, la crise découle plutôt d'un ensemble d'actes inappropriés qui ont été commis par une pluralité d'acteurs sur une très longue durée historique. Ce système de transgression s'est imposé grâce à la présence de nombreux facteurs problématiques présents dans l'environnement social et organisationnel.

Suite à notre recherche, nous pouvons dire que la compréhension des différentes étapes constitutives d'un scandale (transgression, dénonciation, publicisation, indignation collective, sanction)<sup>39</sup> n'est pas suffisante pour nous aider à avoir une compréhension globale des dysfonctionnements d'une organisation frappée par une crise au niveau de l'éthique et encore moins nous aider à proposer des stratégies d'atténuation efficaces pour sortir de ce type de crise. En effet, les résultats de notre recherche nous confirment qu'une crise organisationnelle, provoquée par des problèmes d'ordre éthique, est effectivement un phénomène social complexe. Comme tout problème complexe, ce type de crise ne peut pas être résolue par de simples sanctions pénales aux quelques

---

<sup>38</sup> MAFFESOLI, M. (1988). *Le temps des tribus*, Paris, Méridiens Klincksieck.

<sup>39</sup> Voir à ce sujet BOISVERT, Y. (sous la direction de) (Septembre 2009). *Les scandales politiques : le regard de l'éthique appliquée*, Montréal, Liber.

délinquants impliqués directement dans le système de transgressions, pas plus qu'elle ne peut se résorber par la rédaction d'un seul code de conduite, ou par l'élaboration d'un programme de sensibilisation à l'éthique ou encore par la mise en place d'un dispositif-conseil.

Nos résultats confirment aussi le fait que le meilleur plan de travail au niveau du management des risques éthiques se développe toujours à partir d'une pluralité de stratégies d'atténuation des risques éthiques : des stratégies d'action qui interviennent tant au niveau du changement de la culture organisationnelle et des sous-cultures professionnelles, qu'au niveau du développement de nouvelles orientations de gestion et de nouveaux outils de gestion, ainsi qu'un travail de design institutionnel qui interpelle autant les structures, que le cadre normatif et les dispositifs de régulation. Nos résultats vont donc directement dans le sens de la stratégie de la promotion des cadres d'intégrité telle que proposée par l'OCDE en 2009<sup>40</sup>. Ces cadres d'intégrité doivent, selon l'institution internationale, reposer sur une pluralité d'interventions (prévention, promotion, coordination) et une mise en commun et un développement complémentaire des ressources existantes dans l'organisation publique (instruments, processus et structures).

Il est important ici de noter qu'une grande partie des stratégies présentées par nos répondants comme étant les meilleures stratégies d'atténuation des risques éthiques pour répondre à une crise ont déjà été mises en place ou mises en chantier de développement par la nouvelle administration lavalloise. Ce point est intéressant, car cela démontre à quel point les membres d'une organisation sont capables de reconnaître les bonnes stratégies avancées par les nouvelles équipes mandatées pour gérer la crise. Pour reprendre un thème qui est cher à notre collègue Lyse Langlois, on pourrait dire que ce constat confirme qu'il y a une reconnaissance collective face à l'importance du leadership éthique<sup>41</sup> qui a été assumé par cette nouvelle équipe de direction depuis le début de son mandat.

Loin de cautionner l'ensemble des stratégies de façon aveugle, les répondants ont émis quelques réserves, voire même quelques critiques face à certaines propositions ou façons de faire. Ils ont aussi proposé d'autres stratégies qui pourraient venir compléter le plan d'action. Une chose est certaine, les acteurs qui occupent des fonctions dans une organisation ont une intelligence pratique qui les amène à éviter le piège des grands experts en management qui cherchent trop souvent « la stratégie magique » qui peut tout régler.

---

<sup>40</sup> OCDE (2009). *Vers un cadre pour l'intégrité solide : instrument, processus, structures et conditions de mise en œuvre*, Paris.

<sup>41</sup> LANGLOIS, L. (2008). *Anatomie du leadership éthique*, Québec, PUL.

Si l'on regarde de plus près les résultats de la recherche, on constate qu'il n'y a pas de différences majeures au niveau de l'esprit général des informations transmises par les acteurs stratégiques en entrevues et celles transmises par les acteurs opérationnels en groupes de discussions. La différence va se situer au niveau des logiques sous-jacentes aux perceptions et aux stratégies appréciées ou proposées. Les acteurs stratégiques ont une vision plus globale de l'effet qu'ont eu les problèmes éthiques des anciens régimes et ils ont des préoccupations face aux différents facteurs négatifs ayant une incidence directe sur l'efficacité et l'intégrité du processus décisionnel (l'absence de planification, l'ingérence politique, la structure de gouvernance ultra-centralisée ou la porosité du cadre réglementaire). Ils ont, du même coup, appuyé fortement les stratégies d'atténuation liées au changement de culture de gestion (notamment la planification stratégique), une délégation du pouvoir décisionnel, les consultations faites par la DG, la séparation des pouvoirs et le renforcement des dispositifs de régulation. De leurs côtés, les acteurs opérationnels ont des préoccupations plus sectorielles et ils sont préoccupés par ce qui les empêche de gérer les problèmes qui nuisent à leurs interventions quotidiennes. Ils ont vécu difficilement les décisions « absurdes » et contre-productives qui étaient jadis imposées sans explication. Ils ont donc appuyé ou proposé des stratégies très pragmatiques qui demandent une compréhension des enjeux opérationnels. Les acteurs opérationnels apportent aussi des nuances aux grandes promesses de changement, car pour des gens pris dans l'action, la mise en place de nouveaux processus et des contrôles peut provoquer des travers importants qui vont alourdir le travail sur le terrain. Ils ne sont pas contre le changement, mais ils craignent que la machine ne s'emballe dans l'euphorie du « changement pour le changement » et qu'elle oublie que la seule pertinence du changement est d'engendrer une amélioration continue des interventions. Ils craignent aussi de voir poindre une lourdeur bureaucratique qui va imposer de longs délais d'intervention. Cette perception est intéressante, car il ne faut pas s'étonner que des employés qui ont toujours travaillé dans une organisation qui fonctionnait sans planification et sans cadre de procédures craignent l'arrivée d'un cadre de gestion modernisé; pour eux, c'est un changement de paradigme dans la culture de gestion qui impose un changement de paradigme dans la culture du travail. Comme les employés opérationnels sont loin des centres de décisions, il est normal qu'ils craignent de se voir imposer de nouvelles façons de faire désincarnées de leur réalité. Cela va obliger un important travail de communication et d'explication de la part des cadres intermédiaires.

On constate une autre nuance entre ces deux groupes au niveau de l'évaluation respective qu'ils font des fonctions les plus à risque de dérive dans les organisations municipales. Alors que les acteurs stratégiques considèrent que les irrégularités sont essentiellement le fait de quelques acteurs centraux postés à la DG et au CE, pour leur part, les acteurs opérationnels n'hésitent pas à pointer du doigt les cadres intermédiaires pour leurs responsabilités dans la dérive du système. Pour eux, cette responsabilité prend habituellement la forme d'une « complicité » passive.

On peut mieux saisir le contexte ayant mené à cette complicité lorsqu'on saisit les craintes qui sont suscitées par les climats de travail marqués par le harcèlement et l'intimidation et par une forme de complaisance, de résignation, d'absence de réflexion critique face aux décisions et actions de la DG et du politique. L'idée que l'intimidation doit être considérée comme un important risque éthique rejoint des constats déjà faits par le Vérificateur général du Canada. Dans les années 2000, les rapports du Vérificateur général du Canada<sup>42</sup> nous avaient déjà fait comprendre ce lien entre la présence de comportements problématiques de la part des responsables d'organisations publiques et le climat d'intimidation fait auprès des subalternes qui ne collaborent pas ou qui contestent les conduites de leurs supérieurs.

Face à cela, il n'est pas étonnant qu'il y ait un consensus chez nos répondants en faveur de la mise en place d'un bureau de l'intégrité qui gère une ligne de dénonciation. Les seuls répondants qui ont eu des réserves face à ce nouveau dispositif insistaient pour dire que leurs doutes se situaient essentiellement au niveau de la capacité de ce dispositif à les protéger réellement s'ils devaient dénoncer. Cette réserve est intéressante, car elle démontre que la majorité des employés voient d'un bon œil le fait de pouvoir dénoncer des irrégularités auprès d'une instance indépendante. Ce qu'ils exigent, c'est donc essentiellement une garantie de protection de la part de cette instance<sup>43</sup>. La Commissaire Charbonneau a d'ailleurs fait la recommandation, au Gouvernement du Québec, de la nécessité « d'améliorer le régime de protection de lanceurs d'alerte »<sup>44</sup>.

L'importance de l'impact des phénomènes comme le népotisme, le clientélisme et les faveurs aux réseaux de proximité peut sembler surprenante, mais il peut aussi s'expliquer par un certain esprit de repliement communautaire que l'on peut retrouver dans le domaine de la gouvernance locale. On veut favoriser les emplois locaux, les achats locaux, les entrepreneurs locaux; c'est le type de phénomène qui peut s'installer partout dans les administrations locales sans rencontrer de grande résistance. Les administrateurs municipaux ne peuvent cependant pas sous-estimer les coûts engendrés par cette logique de dotation, d'allocation des marchés publics ou de services asymétriques. En plus d'aller à l'encontre de l'éthique du service public, le népotisme et les systèmes de clientélisme et de réseautage vont à l'encontre des bonnes pratiques de gouvernance. Ils éloignent en effet les meilleurs candidats de l'administration municipale (ce qui condamne cette dernière à être constamment en déficit de compétences) et ils

---

<sup>42</sup> On pense ici aux enquêtes du Vérificateur général de Canada sur le Commissaire à la protection de la vie privée et sur le Commissaire à l'intégrité.

<sup>43</sup> Voir à ce sujet DUCHESNEAU, J. et A. CELKA (2015). « Corruption et collusion dans le secteur public : briser la culture du silence et du secret », dans LACROIX, A. et Y. BOISVERT, *Marchés publics à vendre*, Canada (Montréal), Liber, p. 71-92.

<sup>44</sup> CHARBONNEAU, F. (2015). *Rapport de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, Tome 3, Recommandation 8, Québec, Les publications du Québec, p. 194.

empêchent la libre concurrence de s'imposer (ce qui engendre un déficit au niveau de la logique des coûts et bénéfiques).

Les résultats de notre recherche rejoignent également les résultats des rapports Duchesneau<sup>45</sup> et Coulombe<sup>46</sup> au niveau du constat des risques importants produits par l'aveuglement idéologique de l'externalisation à tout prix des opérations usuelles des services publics. Notre étude terrain confirme que cette externalisation fait perdre aux administrations municipales les expertises internes nécessaires pour garder le contrôle sur les sous-traitants et s'assurer que les citoyens qui payent des taxes en ont pour leur argent. Notre étude a confirmé les faits publicisés dans la vague de scandales des dernières années, c'est-à-dire que cette logique de transfert massif des mandats à l'externe et la perte de cette expertise névralgique au profit du privé sont des facteurs importants qui ont lourdement vulnérabilisé nos organisations publiques en général et les organisations municipales en particulier. Notre recherche confirme aussi que les actes de délinquance d'affaires, faite par les entreprises privées qui fournissent des services aux municipalités, invalident la thèse des avantages significatifs, en matière de « coûts réels globaux », de l'externalisation massive des services.

Notre étude démontre que, contrairement aux rapports produits au cours des dernières années, les firmes d'ingénieurs et les entrepreneurs en construction n'ont pas le monopole du contrôle douteux et abusif des marchés publics. Selon nos répondants, les firmes d'avocats, les cabinets de notaire, les entreprises en informatique et les commerces en tout genre auraient aussi pris le contrôle des marchés publics municipaux et imposé des prix abusifs. Ce triste tableau fait des marchés publics municipaux doit être pris au sérieux, car il appelle un changement de paradigme au niveau de la philosophie de gestion publique. Il s'agit là d'une brèche importante dans le consensus établi au cours des dernières décennies autour de la nouvelle gestion publique et de certains dogmes professant que les partenaires privés ne peuvent qu'aider les organisations publiques à faire de grosses économies et à être plus performantes. Les scandales qui ont frappé des villes comme Laval, Montréal et Mascouche ont permis de rendre publiques des analyses<sup>47</sup> qui démontrent l'inverse : dans plusieurs mandats, l'externalisation a coûté plus cher aux contribuables.

Notre étude nous a aussi démontré que l'une des plus vieilles inconduites de la gouvernance municipale ne se situe pas au niveau des marchés publics, mais bien au niveau de l'urbanisme et du développement du territoire. L'imaginaire collectif québécois

---

<sup>45</sup> DUCHESNEAU, J. (Septembre 2011). *Rapport de l'Unité anticollusion au ministre des Transports du Québec*, Québec.

<sup>46</sup> COULOMBE, G., *Rapport du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux : Marchés publics dans le milieu municipal*, mars 2010.

<sup>47</sup> On pense ici aux rapports du Vérificateur général de Montréal, notamment celui sur les compteurs d'eau de septembre 2009.

fut marqué, dès le début du vingtième siècle, par le personnage fictif de Séraphin Poudrier, maire de Sainte-Adèle, qui a fait une partie de sa fortune grâce aux conflits d'intérêts qui lui ont permis de faire de la spéculation foncière avec l'achat des terrains qui allaient longer la ligne de chemin de fer du petit train du Nord. Selon nos répondants, le « syndrome de Séraphin » est encore présent dans le contexte de la gouvernance municipale contemporaine et il demeure un risque important en matière d'éthique, car il permet aux élus et hauts dirigeants de participer au lucratif marché des transactions immobilières. Nos répondants nous ont donné l'exemple des transactions rapides faites sur les terrains bordant les zones qui allaient accueillir les stations de métro sur le territoire de Laval à la fin des années 1990. Laval n'a cependant pas eu le monopole dans ce domaine, car des villes comme Mascouche se sont retrouvées prises en otage par les spéculateurs et les transactions douteuses autour des terrains bordant la nouvelle gare. À Montréal, on a vu des scandales liés aux transactions immobilières faites dans la vague de suivi de la privatisation de la SHDM (notamment les dossiers du Faubourg Contrecoeur et Phoenix). Tous ces exemples confirment à quel point les municipalités sont vulnérables face aux scandales immobiliers<sup>48</sup>.

Personne ne peut nier que les développeurs sont des acteurs très influents dans le milieu municipal car ils gèrent de gros projets, avec d'importantes enveloppes financières et ils sont proactifs en matière de lobbying. Les questions de zonage, de règlements et de permis deviennent des enjeux sensibles pouvant avoir des impacts financiers significatifs sur leurs projets. Des services, comme celui des travaux publics, sont également très sensibles face à leurs fournisseurs de services et de biens. Le domaine du déneigement est un bel exemple qui illustre bien à quel point les municipalités ne peuvent pas baisser le niveau de vigilance face à la fraude et à la collusion. En effet, en février 2015, la Ville de Laval<sup>49</sup> accusait de fraude un de ses fournisseurs en déneigement, alors qu'en juin 2016<sup>50</sup>, c'était au tour du Bureau de l'inspecteur général de Montréal d'accuser une firme de déneigement de vouloir faire de la collusion.

Dans d'autres services, comme celui de l'environnement, les répondants pensent que l'on doit toujours surveiller des dossiers comme la gestion de la collecte des ordures ou la construction des usines d'épuration. Ce sont effectivement des secteurs où les entreprises privées savent que les budgets publics sont importants.

Pour sa part, le service des technologies doit aussi être considéré comme un secteur vulnérable face à ses fournisseurs d'expertise informatique ou ses fournisseurs de

---

<sup>48</sup> Voir à ce sujet le rapport du Vérificateur général de Montréal d'avril 2009 sur les transactions immobilières de la SHDM.

<sup>49</sup> <http://www.lapresse.ca/actualites/201502/28/01-4848227-aval-annule-le-contrat-dun-deneigeur-soupconne-de-fraude.php>

<sup>50</sup> <http://www.ledevoir.com/politique/montreal/473945/deneigement-encore-de-la-collusion-a-montreal>

réseaux de télécommunications. Comme il s'agit de services très spécialisés, il est difficile de connaître la valeur du service et la capacité de l'entreprise de livrer le service à l'intérieur du contrat initial. Laval n'a pas le monopole de la vulnérabilité dans ces domaines; différents ministères du Gouvernement du Québec ont connu des scandales importants<sup>51</sup>. Le Vérificateur général du Québec a même produit un rapport très critique sur les risques éthiques liés aux « contrats en technologies de l'information » en novembre 2015<sup>52</sup>. On y parle notamment de « lacunes relatives aux étapes-clés du processus de gestion contractuelle [qui] font en sorte que les risques liés à l'intégrité du processus ne sont pas gérés adéquatement », des doutes sur « l'indépendance et l'impartialité des personnes concernés par la détermination des besoins et la préparation de l'appel d'offres », des « lacunes ont été relevées dans la composition et le fonctionnement du comité de sélection » et le non-respect des modalités relatives aux contrats; « ce qui remet en question l'atteinte des principes d'équité et de transparence visés par la *Loi sur les contrats des organismes publics* ». Les organismes publics doivent apprendre de ces constats délivrés par le Vérificateur général, même si son diagnostic s'est fait sur des organismes gouvernementaux, il n'est pas difficile de penser que les risques soient similaires pour les administrations municipales.

Dans notre recherche, on a vu à quel point le facteur culturel peut avoir une incidence importante sur la mise en place des systèmes de transgression. Quand la culture du travail tourne autour de vecteurs comme la peur, la passivité, le silence, l'absence de pensée critique et le sentiment généralisé de dette à l'égard du politique, on ne peut s'étonner de voir avec quelle facilité des élus peuvent instrumentaliser l'administration municipale et la faire travailler au profit de quelques intérêts particuliers.

Nous avons aussi constaté qu'il y avait un consensus pour dire que la faiblesse du cadre réglementaire et des dispositifs de régulation représente des facteurs de risque importants qui favorisent la généralisation des conduites transgressives. Pour nos répondants, si la mise en place d'un Bureau d'intégrité et d'éthique et d'une ligne de dénonciation constitue un pas dans la bonne direction pour freiner la déviance et la délinquance à col blanc, elle ne saurait suffire. Nos répondants pensent que c'est l'ensemble des instances de régulation qui doit redevenir efficace dans ses interventions : on pense ici autant au Vérificateur général et à l'Ombudsman qu'aux responsables de la gestion disciplinaire. Nos répondants pensent aussi que la Ville doit faire appliquer ses contrats et qu'elle doit sanctionner les fournisseurs déviants. Ce n'est que lorsqu'ils constateront le sérieux des sanctions que les fournisseurs respecteront la Ville.

---

<sup>51</sup> <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2015/03/11/002-upac-arrestation-informatique.shtml>

<sup>52</sup> Voir le rapport : [http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr\\_publications/fr\\_verification-particuliere-enquete/fr\\_Rapport2015-CTI/fr\\_Rapport2015-CTI.pdf](http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_verification-particuliere-enquete/fr_Rapport2015-CTI/fr_Rapport2015-CTI.pdf)

Si on regarde maintenant uniquement du côté des stratégies d'atténuation des risques, il faut d'abord comprendre qu'elles visent à remplacer les facteurs négatifs présents, par des facteurs positifs qui soutiendront les efforts en matière d'intégrité. Il est intéressant de constater que les deux groupes voient d'un œil positif la mise en place d'une culture du changement à la suite d'une importante crise organisationnelle. Il y a certes des nuances sur l'évaluation qu'ils font du dosage à faire au niveau de la cadence des changements : A) pour les cadres supérieurs, il faut aller vite et lancer le maximum de chantiers afin de faire bouger les choses, car le temps réel disponible pour faire des changements majeurs est court dans une logique démocratique; B) les cadres intermédiaires sont, pour leur part, très enthousiastes face au changement, ils aiment se sentir impliqués dans les réflexions sur la mise en place des processus et dans la planification. Ils sont seulement préoccupés par le risque d'essoufflement et de découragement des troupes, s'il y a trop de changement en même temps; C) chez les cadres opérationnels et les employés, le changement est vu positivement lorsqu'il améliore l'efficacité du travail au quotidien, mais il inquiète lorsqu'il produit de la lourdeur bureaucratique. Ainsi, pour qu'il y ait consensus au niveau des changements, la majorité de nos répondants pensent qu'une organisation qui sort d'une crise importante a intérêt à s'assurer que chaque changement qui est mis de l'avant « percole » partout dans l'organisation et que tous les employés les intègrent dans les façons de faire. La logique du changement se voit donc un peu challengé par le modèle de « l'amélioration continue » qui serait plus intéressant, car il repose sur une culture du changement qui se fait de façon constante et progressive.

Une dimension du changement qui ne fait pas consensus est le niveau de changement de personnel nécessaire pour éliminer les employés ayant eu, pour reprendre l'expression de Becker, une « carrière » de transgresseur dans l'organisation. Dans le langage des employés, jusqu'où « faire le ménage » pour rendre l'organisation crédible dans sa volonté de changement, sans tomber dans une « chasse aux sorcières ». Ce débat prend encore plus d'importance dans les organisations marquées par le népotisme, puisqu'on doit prendre en considération tous les liens familiaux lorsqu'on fait le « grand ménage » d'après-crise.

Pour les cadres intermédiaires, les deux stratégies les plus importantes à adopter pour remettre l'intégrité au cœur de la culture administrative sont : A) d'abord réactiver la logique de la séparation des pouvoirs entre le politique et l'administratif. Ce n'est pas nouveau, car depuis Montesquieu, ce principe est considéré comme un paradigme essentiel pour garantir la bonne fonctionnalité de nos régimes. Il semble cependant que ce principe soit trop souvent fragilisé dans la gouvernance municipale, puisque les élus

auraient tendance à vouloir s'ingérer un peu partout. Les cadres intermédiaires pensent qu'il est essentiel de créer une zone tampon entre les élus et l'administration publique afin d'éviter le règne de l'arbitraire et, sur ce point, ils pensent que l'actuel DG a pleinement assumé son leadership à ce niveau. Pour eux, la Direction générale a fait vivre cette séparation des pouvoirs en créant un canal de communication qui fait en sorte que les demandes des élus passent par son bureau et qu'elles sont ensuite traduites en langage administratif objectif; B) La seconde stratégie privilégiée par les cadres intermédiaires et supérieurs est la planification des activités afin de pouvoir prévoir et contrôler le développement de la Ville à travers la maîtrise d'œuvre des activités.

Les cadres supérieurs sont conscients du rôle névralgique qu'ils doivent jouer pour dépolitiser l'appareil administratif et ils pensent que cela passe par un accroissement du dialogue ouvert avec les membres du Comité exécutif et les autres membres du conseil municipal. Ces cadres supérieurs se font aussi les promoteurs de la rigueur administrative qui passe par une planification stratégique et une vision explicite du développement de la Ville.

De façon consensuelle, nos deux groupes de répondants pensent qu'il n'y a plus aucune raison de tolérer le retard informatique dans la gestion municipale. L'informatisation des données est un outil essentiel pour pouvoir offrir des services de qualité à l'ensemble des citoyens et partenaires dans le développement du territoire. La gestion municipale de demain passe par une utilisation maximale des outils technologiques disponibles.

Il y a finalement un autre consensus qui se dessine, l'obsession de la taxation basse et de l'austérité engendre plus d'effets négatifs que ne le pense la population. Cela se répercute par des services minimaux et une négligence certaine des infrastructures collectives. À l'interne, cela a pour conséquence de créer un déficit généralisé d'employés dans l'ensemble des services de la Ville et une négligence importante des infrastructures municipales. Pas étonnant alors que tous s'entendent pour dire que la relance du dynamisme administratif passe par une vague d'embauche dans tous les services et une mise à niveau des infrastructures.

Lorsqu'on étudie la synthèse de notre analyse transactionnelle, on constate que ce sont les transactions aux quatre niveaux suivants qui font consensus en termes de priorité de risques à gérer : A) transactions entre les instances de gouvernance; B) transactions avec les fournisseurs; C) transactions avec les développeurs économiques; D) transactions entre les employés et avec les employés. Ainsi, la catégorie des transactions avec les citoyens ne semble pas du tout inquiéter nos répondants, alors que les transactions avec les partenaires représentent un risque qui pourrait être considéré comme de faible intensité.

Pour conclure, nous pensons que notre étude confirme tout l'intérêt qu'il y a de poursuivre nos recherches sur le management des risques éthiques dans le domaine municipal. Il serait intéressant de refaire ce même type de recherche dans d'autres municipalités afin de voir s'il y aurait des récurrences ou des divergences dans les résultats.

Nous ne pourrions terminer ce texte sans souligner la plus-value potentielle engendrée par de tels diagnostics sur le renforcement des habiletés réflexives des membres des organisations publiques. Avons-nous besoin de répéter à quel point cette réflexivité est au cœur de la compétence éthique<sup>53</sup> des acteurs qui occupent les fonctions de nos organisations? Ici aussi, il serait pertinent de faire une étude empirique pour mieux saisir.

---

<sup>53</sup> BÉGIN, L. (2011). « La compétence éthique en contexte professionnel », dans LANGLOIS, L. (sous la direction de), *Le professionnalisme et l'éthique au travail*, Québec, PUL, p. 105-120.



Centre de recherche  
sur la gouvernance

555, boulevard Charest Est  
Québec (Québec) G1K 9E5  
CANADA

Téléphone : 418 641-3000  
Télécopieur : 418 641-3060

[www.cergo.enap.ca](http://www.cergo.enap.ca)

