

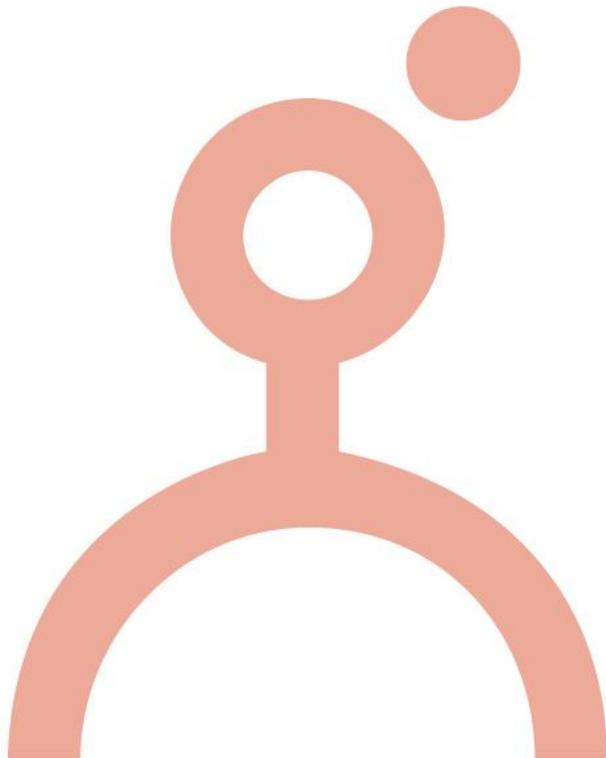
DES SCANDALES À LA VERTU : GOUVERNANCE INTERNE ET REDDITION DE COMPTES DES OBNL À LAVAL

COMPTE RENDU DE LA CONFÉRENCE-MIDI DU CERGO DU 4 MARS 2022

**Centre de recherche sur la gouvernance (CERGO)
École nationale d'administration publique (ENAP)
Ville de Laval**

SOUS LA DIRECTION DE
Isabelle Godbout

AVEC LA COLLABORATION DE
Pre Yves Boisvert
Stéphane Boyer
M^e Lyne Burelle
Pre Fanny Tremblay-Racicot



Sous la direction de :

Isabelle Godbout
Directrice éditrice
Centre de recherche sur la gouvernance
École nationale d'administration publique

Avec la collaboration de :

Yves Boisvert
Professeur en éthique et gouvernance publique
École nationale d'administration publique

Stéphane Boyer
Maire de Laval

M^e Lyne Burelle
Chef du Secrétariat de la gouvernance
Ville de Laval

Fanny Tremblay-Racicot
Professeure
École nationale d'administration publique

Contact : cergo@enap.ca

Date de parution : août 2022

Pour citer le compte rendu :

Godbout, Isabelle (éd.), Boyer, Stéphane (collab.) Burelle, Lyne (collab.), Boisvert, Yves (collab.) et Tremblay-Racicot, Fanny (collab.). Des scandales à la vertu : gouvernance interne et reddition de comptes des OBNL à Laval. Montréal, Centre de recherche sur la gouvernance, École nationale d'administration publique, 2022, 20 p. (Compte rendu de la Table ronde virtuelle du 4 mars 2022)

ISBN : 978-2-89734-074-2 (PDF)

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2022

Bibliothèque et Archives Canada, 2022

Préambule

Cette Conférence-midi a eu lieu le 4 mars 2022. Elle a été organisée par le Centre de recherche sur la gouvernance (CERGO), l'École nationale d'administration publique (ENAP) et la Ville de Laval.

Titre : Des scandales à la vertu : gouvernance interne et reddition de comptes des OBNL à Laval

Description :

Le scandale de la corruption dans l'octroi de contrats publics qui a mené à l'arrestation de l'ex-maire Gilles Vaillancourt en 2013 a conduit la Ville de Laval à réformer en profondeur ses mécanismes de gouvernance. Pourquoi et comment s'est effectué ce virage? Cette table ronde vise à présenter les multiples facettes de la mise en œuvre des bonnes pratiques en matière de gouvernance selon deux volets, soit la gouvernance des instances consultatives internes et la reddition de comptes des organismes à but non lucratif (OBNL) recevant un appui financier direct ou indirect de la Ville.

Heure : 12 h à 13 h

Animatrice :

Fanny TREMBLAY-RACICOT

Professeure adjointe en administration municipale et régionale à l'École nationale d'administration publique (ENAP) et directrice du Centre de recherche sur la gouvernance (CERGO)

Panélistes :

Yves BOISVERT

Professeur en éthique et gouvernance publique
École nationale d'administration publique

Stéphane BOYER

Maire de Laval

M^e Lyne BURELLE

Chef du Secrétariat de la gouvernance
Ville de Laval

Table des matières

Préambule	3
Question 1	5
Question 2	8
Question 3	10
Question 4	12
Question 5	13
Période de questions-réponses	18

Question 1

Le scandale à l'origine des réformes entreprises par Laval n'est pas unique à cette ville. Pouvez-vous rappeler le contexte de l'époque et fournir quelques éléments de vulgarisation théorique sur les scandales et les systèmes d'éthique et d'intégrité?

Yves Boisvert

Il m'apparaît nécessaire de présenter d'abord le contexte ainsi que quelques points de réflexion pour comprendre ce qu'a vécu Laval et ensuite démontrer qu'il y a une littérature en sociologie des scandales qui s'est intéressée à ces questions, en anthropologie et dans les sciences sociales de manière plus globale. Cette réflexion se veut pragmatique, en mettant moins l'accent sur la vertu et davantage sur la responsabilité de mettre en œuvre de véritables politiques publiques, notamment des systèmes efficaces de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique.

Tout d'abord, tout n'est pas scandale. À la lecture des journaux, tout peut sembler scandaleux, mais la théorie permet d'apporter des nuances. Pour qu'il y ait scandale, cinq critères doivent être présents. Il faut d'abord être en mesure de démontrer qu'une véritable transgression a été faite. Il faut ensuite que cette transgression soit dénoncée publiquement. Cet élément est essentiel puisqu'il est fréquent que des transgressions réalisées dans les organisations publiques ne soient jamais dénoncées. Elles continueront à évoluer sans qu'il y ait de scandale et sans que personne ne s'en scandalise. Il faut également qu'il y ait un accusé. Cet accusé peut être individuel ou collectif. Par exemple, à Laval, il a été fortement question du système de corruption autour du maire. Il y a un individu, mais aussi un collectif autour de cette logique. Il est possible de percevoir ces éléments dans le contexte de la Ville de Laval : il y a eu une indignation collective massive, la population a jugé ce contexte irrecevable et inacceptable, et elle a choisi d'aller de l'avant.

Finalement, il doit y avoir une sanction. Selon la théorie du scandale toutefois, dans le domaine de la criminalité à col blanc, la prison est une exception. Il est en effet difficile de monter une preuve réelle, solide pour arriver à gagner un procès, et ces démarches exigent des années et beaucoup de travail. La plupart du temps, au Québec et au Canada, les sanctions les plus récurrentes sont l'humiliation publique ou la démission. Ce qui est toutefois paradoxal c'est que cette humiliation s'accompagne de démissions et de généreux chèques de départ, surtout lorsque le scandale est systémique, le bouc émissaire acceptant de démissionner rapidement.

Sur le plan théorique, il est important de comprendre la distinction entre les faits scandaleux et les scandales. Il a été démontré que la majorité des faits ne font pas nécessairement scandale parce qu'ils ne sont pas dénoncés publiquement. Il n'y aura donc pas d'indignation collective. Il importe également d'être vigilant puisque le fait qu'un scandale ait éclaté à Laval ne signifie pas qu'il n'y en ait pas eu d'autres ailleurs au Québec. Faisons attention de ne pas lancer des pierres uniquement à Laval et à Montréal.

Des faits scandaleux se sont produits un peu partout au Québec et il existe une tradition de gouvernance douteuse dans les municipalités québécoises.

Il ne faut pas non plus penser que les scandales jaillissent de nulle part. Habituellement, les scandales se développent sur le long terme. Des ramifications se mettent en place graduellement. Elles sont connues des initiés, tolérées et même défendues par les *insiders*, parce qu'elles sont rentables pour les acteurs du réseau. Dans le cas de la Ville de Laval, un noyau dur a été ciblé, mais aussi quelques employés ont reconnu qu'ils avaient participé de près ou de loin à une certaine complicité passive. Ils reconnaissaient qu'ils savaient. Par exemple, un cadre a mentionné que sa plus grande surprise n'était pas que le scandale ait éclaté, mais qu'il ait éclaté si tardivement. Les transgressions dénoncées dans le scandale existaient dès la création de la Ville de Laval dans les années 1960. Le maire Vaillancourt n'était donc pas le premier à avoir adopté ces pratiques scandaleuses. Il existe une culture communautaire sur laquelle un travail à long terme est exigé. Apporter de tels changements demande beaucoup d'humilité.

C'est la logique du *momentum* qui explique que l'Unité permanente anticorruption (UPAC) soit débarquée à Laval en 2013 plutôt qu'en 2000 ou en 1997. Un fait scandaleux peut en effet être banalisé et accepté au cours d'une période X et devenir inacceptable au cours d'une période Y. Les scandales municipaux ne font pas exception. Ceux qui ont suivi des scandales comme *Me too* savent très bien que la plupart des comportements dénoncés en 2015, 2016, 2017 avaient eu lieu dans les années 1990-2000. C'est donc la logique du *momentum* et de la réceptivité sociale et culturelle à l'égard de la maturité d'accepter que le fait scandaleux d'hier, n'est plus acceptable aujourd'hui.

En ce qui concerne plus spécifiquement le cas de Laval, il a découlé du contexte du scandale des commandites sous le gouvernement de Jean Chrétien et de la mise en place de la Commission Gomery au début de l'an 2000. Ces scandales représentent un changement de paradigme; ils sont devenus irrecevables aux yeux de la population. D'autant plus qu'en parallèle, les dirigeants politiques glorifiaient l'importance de rationaliser les administrations publiques, de se serrer la ceinture. Comme disait madame Charbonneau, quand la population s'aperçoit que 30 % de gaspillage de fonds publics se retrouve dans chacun des contrats liés au scandale de corruption, il devient difficile pour la population d'accepter de se serrer la ceinture.

La Commission Gomery a donc entraîné un changement de paradigme important. La Ville de Montréal a également été frappée de plein fouet à partir du milieu de l'an 2000 par le scandale des compteurs d'eau. Il s'agit de l'élément majeur qui a entraîné la création de l'UPAC, de Marteau, etc. Il y a aussi eu le projet SHDM Contrecœur qui a ouvert la porte à cette réflexion sur les OBNL. La Ville de Montréal a en effet externalisé en OBNL la gestion de son patrimoine immobilier. Les différents scandales énoncés ont permis de mettre en lumière que cette façon de faire se révélait avantageuse puisqu'il y avait moins de questions et qu'il était plus facile de demeurer dans la nébulosité avec un OBNL, comparativement à un service interne.

Le point de détonation publique est la dénonciation de collusion et de corruption en 2009 dans le cadre de plusieurs reportages présentés à l'émission Enquête à la télévision de Radio-Canada. La mise en place de l'Unité permanente anticorruption du ministère du Transport du Québec (UPAC) s'en est suivie. Le ministre de l'époque a fait l'erreur de nommer monsieur Duchesneau à la tête de l'Unité anticollusion en pensant qu'il n'allait pas pousser trop loin ses enquêtes et ses analyses. Rappelons que le rapport

Duchesneau qui a été coulé à Radio-Canada a créé une onde de choc et a mené à la création de l'UPAC ainsi qu'à la mise en place de la Commission Charbonneau. Le terrain était ainsi installé pour que l'UPAC s'intéresse à Laval et à ses scandales en 2013.

Selon la théorie, un scandale peut être tragique pour une organisation, mais il peut également représenter une occasion exceptionnelle, soit un scandale pédagogique, c'est-à-dire une occasion d'apprentissage pour l'organisation. Il s'agit d'un concept que j'ai développé. Si effectivement les acteurs sont prêts à entendre ce qui doit changer, le scandale permet de comprendre les failles et les fragilités, d'apprendre de ses erreurs et des malveillances qui ont été faites par les anciens acteurs, les négligences, etc. Il y a donc un potentiel d'information à analyser. Ce qu'on a voulu cacher dans l'intimité de l'organisation, le scandale fait en sorte que ça devient une mise à nue. Il vaut la peine d'approfondir et c'est ce que l'équipe de Gérard Divay a fait à l'époque; effectuer un diagnostic pour essayer de comprendre le risque éthique, identifier la problématique viciée sur le plan des risques éthiques à la Ville de Laval.

Dans un deuxième temps, s'il y a vraiment une volonté d'apprentissage, il y a également une volonté de changer les choses. Il s'agit de l'obligation d'action des décideurs publics pour réhabiliter la réputation de l'organisation et rétablir le lien de confiance. Tout scandale engendre en effet un bris de confiance. Un bris de confiance avec les citoyens dans le cas d'une ville, mais aussi avec les autres parties prenantes. À la Ville de Laval, de nombreuses parties prenantes ont été exclues des marchés publics. De sorte que la Ville a dû intéresser de nouveau les partenaires potentiels en vue de collaborer avec elle. Cette logique d'obligation d'action implique que les responsables politiques ont le devoir de colmater les brèches, d'élaborer de nouvelles stratégies d'atténuation des risques éthiques, de renforcer la protection de l'intégrité, de développer une culture organisationnelle sensible à l'éthique et de soutenir le développement de la compétence éthique des employés. Mais ces démarches représentent un défi important.

C'est pourquoi je n'aime pas la notion de vertu. Le problème de la vertu est qu'elle repose beaucoup trop sur l'idée d'un individu qui aurait la responsabilité de jouer le rôle de sauveur. Un individu qui a de grandes prédispositions à combler des actions morales, qui aurait une supériorité morale et qui, grâce à son leadership, illuminerait ses partenaires de travail, ses employés, etc. Je dis toujours à mes étudiants : « une formation en éthique et gouvernance ne vous permet pas la béatification. Soyons humbles et modestes ». Je préfère des décideurs publics intègres, humbles et responsables à des princes vertueux. Les premiers souhaitent réellement effectuer un travail de fond et intégrer l'ensemble des acteurs dans cette transformation. Et l'histoire de Laval le démontre; le patrimoine négatif qu'elle a soulevé sur le plan de la mauvaise gouvernance fait en sorte qu'un individu seul se retrouve avec des moyens limités. Ce type de démarche nécessite un travail d'implication et de collaboration intégrative. L'idée derrière est qu'il n'y a pas trois mille moyens pour lutter contre la criminalité à col blanc. Il s'agit de mettre en place un système efficace de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique.

Question 2

Quel a été l'élément déclencheur à la Ville de Laval pour opérer ces importantes réformes? Quels ont été les constats qui ont motivé l'action?

Stéphane Boyer

Tout le monde connaît l'histoire de Laval préalable à 2013. Les citoyens ont été choqués par les détournements d'argent et les manquements liés aux conflits éthiques, mais ce que les gens connaissent un peu moins, ce sont les suites. Une fois que monsieur Vaillancourt a quitté son poste de maire, Laval a connu de grandes turbulences sur le plan politique. De novembre 2012 à novembre 2013, la Ville a connu successivement quatre maires à sa tête. Parmi les 37 accusés, des fonctionnaires, des entreprises et des employés ont quitté l'organisation. Quand j'ai été élu conseiller municipal en 2013, 14 des plus hauts postes de direction étaient vacants. Il n'y avait plus de directeur général, ses deux adjoints avaient quitté leur poste; le directeur des affaires juridiques, le directeur des communications, le directeur des services des loisirs aussi. Bref, nous étions un bateau sans capitaine. L'organisation avait été décapitée.

Quant aux élus qui sont entrés en fonction en 2013, ils n'avaient jamais occupé de fonction politique. Aucun d'entre eux n'avait siégé comme élu au préalable et la fonction d'élu ne s'apprend pas à l'école. La Ville de Laval, fortement ébranlée par les scandales, s'est retrouvée à la base d'une organisation sans hauts gestionnaires à la barre. Un remplacement quasi total des élus qui devaient apprendre leur rôle, leurs outils, comment faire ce pour quoi la population les a élus. Les défis étaient énormes, autant sur le plan politique que sur celui de l'administration publique.

Une chose a été très marquante à cette époque. Beaucoup d'employés qui n'ont pas fait partie de l'organisation, qui n'ont pas forcément participé au stratagème de corruption ou de collusion ou encore à qui il était demandé de poser des gestes dont ils n'avaient pas conscience qu'ils contribuaient à un système caché, ont perdu la confiance de la population. Ces employés allaient à leur *party* de fête ou de Noël, et recevaient toujours les mêmes questions : « étais-tu au courant, y participais-tu? » Le doute persistait, ce qui a entraîné un impact extrêmement important sur notre fonction publique et sur nos employés.

En 2013-2014, de nouveaux élus sont entrés en poste et de nouveaux employés ont été embauchés sous la tutelle de la Commission municipale. Progressivement, la Ville a engagé de nouveaux cadres pour regarnir la haute direction, mais la suspicion demeurait. Après tout ce qui s'était passé, chaque fois que le politique demandait quelque chose, c'était du non-dit, mais « pourquoi vous voulez ça? » Il y avait une suspicion que toute demande ou orientation politique était probablement fondée sur de mauvaises intentions. Il a fallu reconstruire un climat de confiance, autant à l'interne dans les services, qu'entre les services et le politique et entre la population et la Ville de Laval. Cette époque a été particulièrement marquante.

Pour terminer, tous les scandales révélés ont mis au jour les lacunes de nos systèmes et de nos processus. Nous percevions que le copinage, les retours d'ascenseur et les conflits d'intérêts étaient possibles. Une série d'actes répréhensibles, mais aussi de mécanismes qui permettaient à ce système de s'imposer et de se maintenir. Monsieur Boisvert à l'époque et l'ENAP avaient identifié de grandes zones de risques. Tout ce qui touche l'octroi de contrats, mais également le zonage en matière d'urbanisme, le zonage plus permissif. Ce sont des terrains qui prennent de la valeur en termes de millions de dollars. Il s'agit de gros enjeux qui ouvrent la porte à la corruption sur le plan de l'urbanisme. La Ville de Laval comptait différentes zones particulièrement critiques.

Question 3

Quelle a été la réaction à Laval, à la direction générale ou au conseil municipal?

Stéphane Boyer

En 2013-2014, un phénomène intéressant a été observé; malgré tous les chamboulements, malgré le manque de confiance, le politique et l'administration étaient alignés. Les nouveaux gestionnaires engagés avaient cette volonté, cette mission de remettre la Ville de Laval sur les rails et de rehausser la barre en matière d'intégrité et d'éthique. Quant aux élus de l'époque, ils se sont engagés sur cette prémisse. Il s'agissait de leur principal engagement politique. Il y avait une volonté de changer les choses. Cet aspect est crucial, puisque sans cet alignement, la démarche aurait été beaucoup plus difficile.

Ce contexte a permis d'apporter une série de modifications sur le plan de la gouvernance. Le Bureau d'intégrité et d'éthique de Laval (BIEL) a été créé. Il a pour mandat d'enquêter sur des situations problématiques. Il peut conseiller des employés qui ont des doutes, des gens qui voient des choses, et qui se demandent s'il n'y a pas matière à enjeux éthiques. Il peut offrir des formations au sein d'une organisation qui rencontre une situation problématique. Le département relève du Service de police de Laval. L'équipe est entièrement dédiée à l'intégrité. Le code d'éthique des élus a été revu pour être plus restrictif. Par exemple, tout cadeau à partir d'un certain montant a été prohibé. La notion de conflit d'intérêts a été intégrée; pas seulement auprès de la famille immédiate, mais aussi des amis. Le personnel politique donc pas seulement les élus, mais également les gens qui travaillent avec les élus ont été assujettis au code d'éthique.

D'ailleurs, ces modifications qui ont été réalisées en 2014 sont maintenant intégrées au projet de loi 49 (PL-49) adopté l'automne dernier. Ce projet de loi vient restreindre, devient beaucoup plus limitatif et plus contraignant pour les élus sur le plan du code d'éthique. Ce projet de loi s'inspire un peu des initiatives de Laval. Du moins nous sommes contents de voir que Laval a joué un rôle de précurseur sur ces aspects en 2014. Par la suite, la Commission de la gouvernance et le Secrétariat de la gouvernance ont été créés.

M^e Lyne Burelle

En effet, à cette époque, l'administration ainsi que les élus ont vraiment voulu opérer un changement de culture à l'intérieur de l'organisation. Pour ce faire, ils se sont référés à deux organisations expertes : l'ENAP et l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP). L'IGOPP a formulé des recommandations aux élus et à l'administration, entre autres. Dans tout le brouhaha de l'après-scandale, la Ville a réalisé qu'elle avait un angle mort dans son organisation. Mentionnons que Laval apporte son soutien financier directement ou indirectement à près de 450 OBNL sur son territoire. L'IGOPP a effectué un audit et posé un diagnostic. Ils ont réalisé un échantillonnage de ces OBNL pour réaliser qu'il y avait un vide de gouvernance. La Ville leur versait plusieurs millions de dollars par année et personne ne leur demandait de reddition de comptes. Ces OBNL étaient complètement dans un *vacuum* de gouvernance. Ces OBNL comptaient des conseils d'administration où siégeaient des élus, des employés, où régnaient des conflits de loyauté, où de l'argent disparaissait, etc. Un grand ménage était à faire.

L'IGOPP a formulé plusieurs recommandations, dont deux liées aux propos de monsieur le maire. Premièrement, mettre en place une instance spécialisée en vue d'exiger une reddition de comptes des OBNL qui reçoivent un soutien de la Ville de Laval. Deuxièmement, mettre en place un Secrétariat de la gouvernance pour apporter son soutien à la Commission afin de planifier les activités, mais également de créer, sous la responsabilité du Secrétariat de la gouvernance, une banque de candidatures pour recruter des membres indépendants sur les comités et des administrateurs indépendants sur les conseils d'administration de certains OBNL. Cette banque contient un bassin de candidatures constitué de gens aux profils d'expertise et d'expérience en mesure de répondre aux besoins de ces différentes organisations.

Évidemment, ces recommandations ont été proposées à un moment où ces deux fonctions n'existaient pas. Il est tout à l'honneur du conseil municipal et de l'administration de ne pas les avoir reléguées sur les tablettes et de choisir d'agir, d'opérer un profond changement de culture. Ils ont accepté la proposition de mettre en place des instances (Commission et Secrétariat de la gouvernance) qui vont aider la Ville à corriger les situations scandaleuses, la fraude et le manque d'éthique, mais aussi d'améliorer les façons de faire, se doter d'une valeur ajoutée sur le plan des rapports avec les OBNL. L'impact majeur a été de prendre ces décisions et, du même coup, de créer un mandat suffisamment étendu pour que le Secrétariat de la gouvernance s'occupe également de la gouvernance interne des instances municipales. Il est question ici par exemple du comité de vérification de la Ville de Laval, du comité consultatif d'urbanisme, du comité de toponymie, etc. Il s'agissait de s'assurer que la gouvernance de ces comités soit assurée par le Secrétariat et pour les OBNL par la Commission avec le Secrétariat en soutien.

Un autre aspect visionnaire en ce qui concerne la Commission de la gouvernance est que les élus ont choisi d'y nommer cinq élus provenant d'au moins trois organisations politiques différentes. Il y a donc trois partis politiques qui sont représentés au sein de la Commission, ce qui en fait une instance beaucoup plus solide puisqu'elle devient apolitique. Il y a un équilibre entre les forces, ce qui est très positif en ce qui concerne l'administration qui doit travailler avec les OBNL par la suite afin de les soutenir dans leur gouvernance.

Question 4

Donc, l'IGOPP a produit un rapport, il a effectué un diagnostic et des prescriptions. Les moyens utilisés pour répondre à ce constat sont bel et bien la mise sur pied du Secrétariat de la gouvernance et de meilleures pratiques pour encadrer les OBNL?

M^e Lyne Burelle

Exactement! La Commission de la gouvernance est totalement dédiée à la reddition de comptes des OBNL, des plus importants ou ceux qui ont un impact majeur dans l'écosystème communautaire lavallois. La Commission regarde de près, reçoit les redditions de comptes des OBNL sur leurs finances, leur gestion, leur gouvernance, la composition de leur conseil d'administration, etc. Le Secrétariat est en soutien pour préparer les analyses des différents dossiers et recevoir les redditions de comptes des OBNL.

Fanny Tremblay-Racicot

D'autres moyens ont-ils été mis en place?

Stéphane Boyer

Comme mentionné, différentes zones de risques ont été identifiées : l'octroi de contrats, le zonage, l'urbanisme et toutes les subventions que la Ville donne à ces OBNL. La Commission de la gouvernance et le Secrétariat adressent les questions sur ce qui se passe au sein des OBNL, de nombreuses subventions que la Ville peut octroyer. D'autres processus ont été mis en place pour les deux autres éléments. Par exemple, à l'époque, une bonne partie des ressources humaines comme le service des communications et le service juridique étaient à l'externe. La Ville donnait des contrats à des firmes de relations publiques et à des firmes d'avocats pour ces volets de l'administration municipale. Les firmes qui recevaient des contrats de plusieurs millions de dollars étaient beaucoup plus asservies aux différents besoins ou demandes du politique de l'époque.

Plusieurs chantiers ont été mis en place : le Bureau d'intégrité et d'éthique et une restructuration interne en matière d'urbanisme. Nous nous sommes dotés d'un nouveau schéma d'aménagement et nous travaillons sur un nouveau règlement d'urbanisme. Nous souhaitons adopter de nouvelles chartes pour mettre à jour les mécanismes internes de la Ville. La Commission de la gouvernance en est un plus particulier pour les OBNL, puisque nous avons remarqué à l'époque notamment des manquements et de l'argent qui transitait par des OBNL pour être détourné à d'autres fins. Ces mesures visaient à corriger surtout le volet de l'interface entre la Ville et les OBNL avec lesquels elle transige. Une quinzaine d'OBNL avaient été créés pour gérer différents volets des services municipaux. Toute cette structure a été redressée en profondeur.

Question 5

Quelle est la valeur ajoutée du Secrétariat de la gouvernance et celle de la Commission qui ont été mis en place?

M^e Lyne Burelle

La Commission reçoit les redditions de comptes des OBNL et analyse du même coup leur gouvernance. Elle effectue des recommandations sur ce qu'elle juge approprié selon l'organisme; les mesures que l'organisme devrait mettre en place pour améliorer sa gouvernance. Ce peut être par exemple sur le plan de la gestion financière pour éviter les risques de fraude. Ce peut être également la composition du conseil d'administration. Nous les incitons à recruter des personnes ayant des expertises complémentaires et diversifiées. Nous offrons des formations aux conseils d'administration pour les informer sur leurs rôles et responsabilités. Nous développons un bouquet de formations dans lesquelles nous intervenons de façon de plus en plus pointue pour les soutenir.

Évidemment, la Commission et le Secrétariat ne travaillent pas seuls. Ils travaillent en collaboration avec les services internes, le Bureau d'intégrité et d'éthique et le Bureau de la Vérificatrice générale. En effet, ces trois composantes ou trois facettes cherchent à améliorer la gouvernance, et leur but ultime est de s'assurer que les sommes et les ressources qui sont dédiées aux OBNL sont bien utilisées et que le citoyen lavallois en ait pour son argent. Après que la Commission ait rencontré les dirigeants d'un OBNL pour recevoir leur reddition de comptes, elle effectue un suivi pour s'assurer que ses recommandations, s'il y en a, sont mises en place. Le Secrétariat soutient l'OBNL pour l'aider à mettre en place les recommandations de la Commission. Elle l'aide en lui fournissant des modèles notamment. Année après année, la Commission maintient sa vigie sur les OBNL jusqu'au moment où ils atteignent une maturité jugée suffisante et où elle peut réduire la surveillance ou l'analyse étroite de leur reddition de comptes et laisser place à d'autres OBNL. Bon an, mal an, la Commission reçoit la reddition de comptes d'une trentaine d'OBNL.

Pour les OBNL qui vivent leur première expérience avec la Commission, leur appréhension est d'être jugés et de se faire reprocher des manquements. Mais ce n'est pas l'approche voulue qui est plutôt de les soutenir dans l'amélioration continue et de leur apporter une valeur ajoutée. Pour la Ville, c'est « gagnant-gagnant » puisqu'elle les aide à mieux effectuer leur travail.

Stéphane Boyer

Cet aspect est intéressant puisque la pertinence de la Commission de la gouvernance est de s'assurer qu'il n'y ait pas de fraude ou de vol d'argent, mais elle comporte également un élément de prévention. Étant donné que les OBNL savent qu'en recevant une subvention de la Ville, ils doivent comparaître devant la Commission une fois par année, ils sont conscients qu'ils doivent rendre des comptes; c'est un élément dissuasif. Mais aussi, les échanges soutenus entre la Commission et le Secrétariat avec les OBNL permettent à la Ville de bâtir des partenariats plus solides avec le milieu. Ces OBNL, dont la reddition de comptes ne donne aucune indication de fraude ni de manquements

éthiques, s'engagent dans un processus d'amélioration continue avec la Ville. En révisant les façons de faire, en prodiguant des conseils sur la gouvernance, en posant des questions que les OBNL n'avaient peut-être pas pris le temps de se poser eux-mêmes, la Commission les aide à améliorer leurs façons de faire et leurs processus, et à se doter, par exemple, de politiques de gestion financière plus robustes. La Ville s'est ainsi dotée de partenariats plus solides sur l'ensemble de son territoire. Ces OBNL sont donc mieux outillés pour accomplir leur mission sociale. Selon moi, ce volet est important au-delà des manquements éthiques d'une minorité.

Fanny Tremblay-Racicot

Donc, ces OBNL deviennent aussi plus performants. Pouvez-vous nous parler de la banque de candidatures à laquelle vous avez fait référence, puis de la manière dont vous vous assurez que les administrateurs aient une saine gestion, une bonne présence sur les conseils auxquels ils siègent?

M^e Lyne Burelle

La création d'une banque de candidatures découlait d'un volet, d'une recommandation de l'IGOPP dans la cadre de la mise en place du Secrétariat de la gouvernance. Mentionnons que la Ville de Laval a la possibilité de désigner des administrateurs au sein de certains OBNL et d'autres organisations comme la Société de transport de Laval (STL) et l'Office municipal d'habitation de Laval (OMHL), soit plusieurs gros OBNL qui ne sont pas nécessairement de purs OBNL. Mais comment recruter ces futurs administrateurs et comment s'assurer de leur indépendance?

Le Secrétariat a également pour mission de créer une banque de candidatures. Il effectue des appels publics de candidatures. Il sollicite également le service des communications pour publier ces offres sur les sites des organisations professionnelles. Par la suite, le Secrétariat, en collaboration avec des comités des candidatures, évalue les candidatures reçues pour les postes vacants et recommande la nomination des candidats dont le profil, l'expertise et l'expérience conviennent aux besoins de l'organisation pour qui on recrute.

Évidemment, nous devons effectuer des recherches pour identifier les bonnes personnes pour constituer la banque de candidatures. Le Secrétariat a été mis en place en janvier 2017 et il a commencé depuis lors à bâtir cette banque de candidatures. Elle compte aujourd'hui plus de 250 noms et 80 postes ont été pourvus ou reconduits pendant cette période. Le Secrétariat travaille à pourvoir les postes d'administrateurs sur des OBNL externes comme la STL, mais également sur les comités à l'interne. Il s'agit d'un aspect dont nous avons peu discuté jusqu'à maintenant, mais le Secrétariat a également le mandat de s'assurer de la gouvernance des comités et commissions internes de la Ville.

La Ville a ainsi effectué le choix d'accroître la participation citoyenne dans la gestion de ses activités. Le tout en recherchant la transparence, en cherchant une meilleure adhésion ou meilleure compréhension des opérations de la Ville. Il s'agit de participer à la vie municipale de manière différente, non seulement au moment du vote, mais également concrètement à l'interne. La Ville a donc choisi que sur la plupart de ses comités consultatifs, il y ait des élus, mais surtout en majorité des citoyens ou des experts externes qui se joignent aux élus pour accroître la performance de ces comités, dont le comité consultatif d'urbanisme et le comité de vérification. Nous nous assurons également que chacun de la quinzaine des comités et commissions internes ait un mandat écrit

détaillé notamment pour bien expliquer à l'administration, aux élus, aux membres indépendants nommés ainsi qu'aux citoyens, quel est leur travail, quelles sont les attentes à leur égard ainsi que leurs rôles et responsabilités.

Par ailleurs, tous les ans, le Secrétariat de la gouvernance effectue une évaluation de la performance des comités. Cette évaluation est compilée de façon anonyme et nous discutons des résultats avec les parties prenantes. Toute cette démarche vise évidemment leur amélioration continue. Par exemple, il s'agit d'évaluer la connaissance et la bonne compréhension du mandat par les membres du comité auquel ils siègent et ainsi aider à améliorer le fonctionnement du comité en question.

De plus, le Secrétariat ne se limite pas à effectuer des recommandations pour la nomination d'un membre de comité ou d'un administrateur dans un poste. Il réalise aussi annuellement l'évaluation de la performance des personnes dont il a recommandé la nomination. Cette démarche a pour but de s'assurer que les membres nommés apportent une valeur ajoutée à l'instance sur laquelle ils ont été nommés.

Il est possible de multiplier les instances, mais si elles n'effectuent pas du bon travail, elles n'atteindront pas leurs objectifs. Le but est de faire en sorte que les OBNL soient plus forts, plus solides, plus performants, et qu'ils apportent une valeur ajoutée et un meilleur rendement sur l'investissement. L'objectif est le même pour les comités internes et le Secrétariat a pour rôle d'en assurer le suivi. Nous avons également un plan de conformité annuel avec lequel nous planifions par exemple les activités de mises à jour des mandats des comités et nous nous assurons de leur pertinence. Le nerf de la guerre en matière de gouvernance est bien sûr de jeter les bases des bonnes pratiques, mais encore faut-il en faire le suivi. Il importe qu'il y ait une pérennité dans le temps de ces bonnes pratiques et qu'il y ait un chien de garde pour maintenir tout un chacun dans le droit chemin.

Fanny Tremblay-Racicot

Rapidement comment est effectuée l'évaluation de la performance d'un membre de conseil d'administration ou d'un membre d'un comité indépendant?

M^e Lyne Burelle

Nous dispensons un questionnaire d'évaluation auprès des responsables à l'interne ou aux dirigeants, s'il s'agit d'un organisme externe. Nous sollicitons rarement les élus afin de conserver une totale indépendance et ne subir aucune influence de leur part. Nous allons poser des questions comme : La personne est-elle présente, arrive-t-elle préparée, apporte-t-elle une valeur ajoutée dans les discussions, etc. Même si un membre est excellent, qu'il est expert dans son domaine, s'il n'est jamais présent... Nous vérifions donc l'assiduité des personnes nommées, ce qui constitue un facteur important pour s'assurer de la reconduction de leur mandat. Nous allons ainsi dans le détail puisque de l'argent et des ressources sont investis par les instances pour former ces personnes, notamment en leur offrant de la formation continue. Si cette intervention ne fonctionne pas, nous adoptons une autre approche, nous changeons nos façons de faire, nous ne reconduisons pas le mandat, nous recadrons. Il m'est arrivé d'appeler un membre pour lui dire « nous voyons que l'assiduité », « on nous dit que vous ne parlez pas tellement dans les réunions qu'est-ce qui explique ça? » Nous allons en profondeur.

Un élément important qui est tout à l'honneur de l'administration et surtout des élus est cette réelle et profonde volonté d'un changement de culture. Je le répète souvent, l'important c'est « *the tone at the top* ». Des gens ont décidé que Laval changerait ses façons de faire et ils y consacrent les ressources, l'énergie et la constance dans le temps.

Fanny Tremblay-Racicot

Vous amenez un point important puisque cette démarche nécessite non seulement la mise en place des bonnes pratiques, mais aussi le leadership et la volonté individuelle. Il est possible d'avoir de bonnes pratiques, mais sans la volonté politique, ou le « *the tone at the top* », la démarche ne fonctionnera pas nécessairement.

Monsieur Boisvert, avant de passer à la période de questions-réponses, auriez-vous deux ou trois remarques sur les avancées réalisées par la Ville de Laval?

Yves Boisvert

Le premier point est que les propos entendus aujourd'hui sont rassurants. Lorsque nous réalisons des diagnostics, une fois que nous quittons l'organisation, nous ne connaissons pas toujours les résultats obtenus par la suite. Nous avons terminé notre mandat et déposé notre rapport en 2016. Nous espérions alors avoir été utiles grâce à nos diagnostics. J'ai apprécié les éléments mentionnés par monsieur le maire amenés en complément à la présentation du Secrétariat. Le Secrétariat est un outil utile, un élément important en matière d'intégrité. Mais un élément seul ne peut pas arriver à changer une culture, à changer une façon de faire. Monsieur le maire nous présentait les autres dispositifs mis en place sur les plans de l'intégrité et de l'éthique. Un système qui se veut efficace et performant nécessite une pluralité d'éléments structureaux normatifs, de gestion qui viennent effectuer les transformations en profondeur.

Le deuxième point mentionné par monsieur le maire est que pour ceux et celles qui n'ont pas encore vécu de scandale, il n'est pas nécessaire d'attendre le scandale pour procéder aux changements requis. Nous les chercheurs, nous travaillons sur le long terme. Nous avons commencé par comprendre les scandales comme processus d'apprentissage. Six ans plus tard, nous proposons des diagnostics sur les risques éthiques. Pourquoi attendre le scandale alors que nous pouvons effectuer un diagnostic pour cibler les risques éthiques et d'intégrité afin de réaliser les changements adéquats?

Le dernier point va dans le sens de la critique de la vertu. Contrairement à beaucoup de gens du réseau de l'éthique, pour moi l'éthique n'est pas une finalité, elle est un outil pour soutenir la bonne gouvernance. L'objectif ultime est que la bonne gouvernance soit mise dans une organisation. Mais je reste convaincu que ces moyens essentiels ne doivent pas être pris à la légère. J'invite les représentants des autres villes à adopter cette logique et à ne pas attendre le scandale. Soyez proactifs pour connaître vos risques. Soyez proactifs dans votre volonté d'améliorer votre système de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique ou de l'initier. Certaines villes ne possèdent pas grand-chose. Mais en ajoutant des éléments à votre système, il deviendra un outil efficace. Quelques années plus tard, j'ai ainsi entendu de belles réussites et je souhaite bonne chance, et surtout, comme le mentionnait madame Burelle, de la constance et de la continuité. Tout laxisme ou tout arrêt d'intérêt sur ces questions risquent d'entraîner un retour du balancier

encore plus fort. Cette constance et cet acharnement à faire de vos villes de meilleures villes, vos organisations publiques de meilleures organisations, permettront d'arriver à quelque chose que les citoyens méritent.

Stéphane Boyer

Il importe d'agir aussi en prévention et pas seulement en réaction. Comme vous l'avez mentionné, l'élément important pour moi est de se doter des bonnes structures, les bons mécanismes et les bons processus. Il ne s'agit pas forcément de les multiplier, mais plutôt de les mettre à jour et de se questionner constamment. Selon moi, cette démarche doit aller de pair avec une culture organisationnelle. Je crois que même si nous mettons en place toutes les lois, tous les règlements, tous les processus imaginables contre la corruption, l'humain trouvera toujours une façon de les contourner. Ainsi, au-delà de tout ce qu'il est possible de mettre en place comme processus, il importe d'instaurer une culture organisationnelle composée de valeurs fortes, et ce doit être fait en parallèle des changements dans l'organisation.

Période de questions-réponses

Fanny Tremblay-Racicot

Nous avons reçu six questions et disposons de huit minutes pour y répondre. Madame Beaudin a posé trois questions. La première question est la suivante. Quel rôle a joué la création du Secrétariat de la gouvernance pour le rétablissement d'un lien de confiance entre la Ville et la population?

Stéphane Boyer

La population devait être rassurée devant les scandales. Regagner la confiance exige du temps, mais je crois que le Secrétariat représente une action parmi d'autres, concrètes et tangibles, qui ont permis de rétablir cette confiance. D'autant plus que le Secrétariat qui accompagne la Commission de la gouvernance dans ses travaux est souvent en lien avec une multitude d'OBNL et d'administrateurs. Ces OBNL et administrateurs sont tous très impliqués dans la communauté. Année après année, le Secrétariat a rencontré des dizaines d'OBNL qui comprennent chacun une dizaine d'administrateurs. Ce contexte fait en sorte que nous avons été en contact direct avec des centaines de personnes extrêmement impliquées dans leur milieu. Et voyant la rigueur avec laquelle le Secrétariat et la Commission travaillent, j'ose croire qu'un signal fort ait été envoyé, signal qui s'est par la suite répandu par l'entremise de ces personnes, qui sont toutes impliquées.

M^e Lyne Burelle

La Ville a également pris la décision d'adopter une politique-cadre en matière de gouvernance. Je crois sincèrement que de dire ce que nous faisons et de faire ce que nous disons, donc la transparence et la rigueur, constitue l'un des piliers de la confiance des citoyens. Cette politique a été rédigée dans un langage clair, pour que les citoyens sachent comment s'effectue le recrutement. Il y a une totale transparence et une volonté écrite du conseil municipal de laisser la totale indépendance au Secrétariat en ce qui concerne le recrutement. Les recommandations sont effectuées au conseil municipal, mais aucun élu n'est impliqué dans la démarche. Il y a une totale indépendance, une objectivité et la politique est claire à cet effet. Elle est aussi disponible sur le site de la Ville. Tout le monde peut la lire. Et comme le mentionnait monsieur le maire, nous avons commencé notre sixième année. Nous en avons rencontré des gens au cours de cette période. Nous avons tenu beaucoup de discussions sur la gouvernance et l'éthique depuis ce temps.

Question anonyme

Les municipalités ont porté des actions, mais aussi le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Comment ces deux institutions ont-elles travaillé ensemble pour arriver à leurs fins?

Stéphane Boyer

Un travail de collaboration a été effectué dans chacun de nos champs d'application. À l'époque, Laval a été sous la tutelle de la Commission municipale du Québec (CMQ).

Pendant un certain temps, la Commission administrait directement la Ville. Il y a toujours un lien de collaboration. Mais au-delà de la relation Québec-municipalité, il y a aussi l'Union des municipalités du Québec (UMQ) qui est un lieu intéressant où les villes peuvent partager de bonnes pratiques, parce que les municipalités restent souvent chacune dans leur coin. Elles ont toutes des fonctionnements à la fois similaires et à la fois différents. Parfois, il peut être intéressant de connaître les réalités des autres villes pour nous en inspirer. La collaboration avec le ministère est ainsi présente, mais également une collaboration intermunicipale par l'entremise de l'UMQ.

Question d'Espace OBNL

Comment le travail du Secrétariat de la gouvernance sera-t-il intégré à la nouvelle direction du soutien à la vie associative?

Lyne Burelle

Le Secrétariat n'y sera pas intégré. En fait, le Secrétariat de la gouvernance est une division du Service des affaires juridiques. Il a un lien hiérarchique avec la direction générale. Le Bureau de soutien à la vie associative relève de la division du Service de la culture, des loisirs, du sport et du développement social. Le Bureau de soutien à la vie associative est un collaborateur majeur du Secrétariat. Il fait le lien entre le Secrétariat et les OBNL. Il est beaucoup plus près du terrain et nous travaillons en étroite collaboration avec eux.

Question anonyme

Quelle place occupe la représentativité dans votre conception de ce qu'est une « gouvernance éthique »? La Ville de Laval est la deuxième Ville qui accueille le plus de personnes immigrantes au Québec. Près de 30 % de sa population est issue de l'immigration. Pour qu'une gouvernance soit éthique au sein d'une Ville aussi culturellement diversifiée, son administration ne devrait-elle pas refléter le portrait de sa population? Lors du Sommet de la diversité en avril 2021, Monsieur Ulysse, votre directeur général, qui est lui-même issu de la diversité ethnoculturelle, a affirmé de façon très explicite que Laval devait faire mieux pour que son administration soit plus représentative. Pour moi, cela touche à même le caractère « éthique » d'une gouvernance, surtout appliquée à la réalité sociodémographique de Laval. Qu'en pensez-vous?

Stéphane Boyer

Absolument, et ceci est en droite ligne avec nos orientations. La Ville de Laval compte 4 000 employés. Les dernières années, nous avons justement donné comme mandat, comme orientation à la Ville d'être représentative de la population. Ce qui implique d'avoir un souci et de donner de la place à des gens issus de la diversité lors des embauches.

Nous avons aussi créé le Comité consultatif en relations interculturelles, le Conseil des Lavalloises et le Comité consultatif jeunesse. Ces trois comités sont composés de citoyens recrutés par le Secrétariat de la gouvernance. Nous comptons un certain nombre de postes dans chacune de ces instances consultatives. Le Secrétariat de la gouvernance publie un appel de candidatures, explique le mandat du comité et recrute des gens. Il les invite à passer une entrevue et sélectionne une liste de candidats à retenir. Cette liste est par la suite entérinée par le comité exécutif ou le conseil municipal de la Ville, selon le

cas. Ces comités donnent leur avis et émettent des conseils sur les politiques et les règlements que la Ville pourrait adopter. Cette manière d'impliquer les citoyens nous donne un second regard. Notre objectif est de tendre vers une plus grande représentativité de la diversité culturelle à l'intérieur de la Ville, mais aussi dans les actions et les règlements que nous pouvons mettre en œuvre sur l'ensemble du territoire.

Lyne Burelle

Monsieur le maire a parlé plus particulièrement de trois comités qui traitent directement des enjeux liés à la diversité. Cependant, tous les recrutements se font en considérant la diversité, y compris sur les conseils d'administration. J'invite la personne qui a posé la question à visiter la page Web du Secrétariat de la gouvernance où elle pourra voir toutes les nominations effectuées par la Ville. Vous pourrez constater une grande diversité culturelle et de genre. Ce souci de porter une attention particulière à l'égard de la diversité est également intégré à la politique-cadre en matière de gouvernance. Le but est d'avoir accès à des points de vue différents et des expériences différentes et cet aspect nous rend tous plus forts.

Stéphane Boyer

Je ne siège plus à la Commission de la gouvernance, mais j'en ai déjà été le président lors de sa fondation. Je me souviens très bien avoir reçu divers OBNL devant la Commission, dont une fondation en particulier qui comptait 15 administrateurs, tous des hommes. Nous leur avons formulé le commentaire qu'il serait intéressant d'obtenir une plus grande représentativité homme-femme et une plus grande diversité culturelle. La Commission de la gouvernance envoie justement ce genre de message aux OBNL.