
Regards sur la sous-traitance aux OBNL dans le monde municipal québécois

Une étude de l'Institut pour la
démocratie économique

Regards sur la sous-traitance aux OBNL dans le monde municipal québécois

Une étude de l'Institut pour la
démocratie économique

Recherche et rédaction

Jonathan Durand-Folco, Miriam Fahmy,
Laurent Levesque

Révision juridique

Guillaume Rousseau

Révision

Christophe Horguelin

Mise en page

Étienne Després

La présente étude a été rendue possible
grâce à une contribution du Syndicat
canadien de la fonction publique (SCFP).

Montréal
idee.quebec

© IDEE, 2020

À propos de l'IDEE

L'Institut pour la démocratie économique
(IDEE) est un organisme indépendant à but
non lucratif en démarrage dont la mission
est de démocratiser les organisations.

L'IDEE prévoit déployer ses interventions
dans trois champs d'action :

- Une offre de services pour accompagner
les organisations dans leur processus de
démocratisation.
- Un chantier de recherche fondamentale
et de recherche-action.
- La promotion de la démocratie écono-
mique dans le débat public.

L'IDEE est entièrement indépendant et est
seul responsable des conclusions de ses
travaux.

4 Sigles

5 Introduction

6 Section 1 : Survol historique

7 Municipalisation, démunicalisation

7 Le pacte fiscal de 2016 : entre austérité et autonomie

10 Section 2 : Cadre législatif et réglementaire de la sous-traitance aux OBNL

11 La sous-traitance : une définition

11 Principes de la gestion contractuelle

12 Le cas des OBNL

12 L'arrivée de la loi 122

13 Transparence et loi sur l'accès à l'information

14 Conditions de travail

14 Intentions et finalités de la sous-traitance

16 Section 3 : Études de cas

17 Méthodologie

17 Typologie de la sous-traitance municipale aux OBNL

19 La sous-traitance de façade : le cas de Montréal c'est électrique

21 La sous-traitance classique : le cas de SOPIAR

24 La sous-traitance citoyenne : le cas du Centre d'écologie urbaine de Montréal

28 Section 4 : Conclusion

29 Principaux enjeux de la sous-traitance municipale aux OBNL

30 En attendant la remunicipalisation

30 Vers des partenariats public-citoyens

32 Section 5 : Recommandations

33 Recommandations aux municipalités

33 Recommandations au gouvernement provincial

Sigles

AECG	Accord économique et commercial global (libre-échange Canada-Europe)
BIG	Bureau de l'inspecteur général (Ville de Montréal)
CA	Conseil d'administration
CCSSJ	Centre de la culture et du sport de Sainte-Julie
CDEC	Corporation de développement économique communautaire
CEUM	Centre d'écologie urbaine de Montréal
CLD	Centre local de développement
CRE	Conférence régionale des élus
CSR	Centre sportif Rouville
FE	Formule électrique
FEO	Formula E Operation Limited
LAMP	<i>Loi sur l'Autorité des marchés publics</i>
MAMH	Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
MCE	Montréal c'est électrique
MEH	Montréal en histoires
MRC	Municipalité régionale de comté
OBNL	Organisme à but non lucratif
OIT	Organisation internationale du travail
SEAO	Système électronique d'appel d'offres
RGC	Règlement de gestion contractuelle
TVQ	Taxe de vente du Québec

Les pouvoirs et les responsabilités des municipalités sont actuellement en phase d'expansion. Dans ce contexte, bon nombre d'entre elles choisissent de confier à des organismes à but non lucratif (OBNL) une partie de leur gestion de projets ou de leur prestation de services.

La sous-traitance municipale a toujours existé, mais les partenariats avec des OBNL se sont multipliés au cours des dernières décennies. Ils concernent un grand nombre de sphères d'activités : culture, transport, gestion des matières résiduelles, protection de l'environnement, développement économique local, construction d'infrastructures, approvisionnement, etc. Les raisons qui motivent le recours à la sous-traitance sont variées : réduire les dépenses publiques, bénéficier d'une expertise et d'une expérience absentes de l'administration municipale, s'allier avec des organismes ancrés dans la communauté qui connaissent bien les besoins des citoyens. Le recours à un OBNL peut aussi viser des effets bénéfiques, par exemple la promotion de l'économie sociale ou encore l'augmentation de la participation citoyenne. Il ne semble pas y avoir de modèle unique, mais bien de multiples usages, parfois contradictoires, dans le vaste champ de la sous-traitance municipale. La sous-traitance aux OBNL échappant au processus d'appel d'offres, elle permet enfin aux municipalités de contourner la règle du plus bas soumissionnaire conforme et de choisir un fournisseur de services en priorisant d'autres critères que le prix.

Ces entreprises sous-traitantes n'étant pas assujetties aux mêmes règles de reddition de comptes et de transparence que les administrations publiques, leurs activités échappent largement au regard du public. Dans certains cas, cela peut faciliter la collusion, le copinage ou un contrôle indu par des élus. Outre les enjeux liés à l'éthique, à la déontologie et aux normes de « bonne gouvernance », des problèmes peuvent aussi survenir dans des contextes parfaitement licites : perte de contrôle démocratique et de transparence, dégradation des conditions de travail, faible utilité publique.

Cette étude vise à comprendre quelles normes encadrent l'exécution des mandats municipaux par les OBNL, à déterminer dans quelle mesure les règles auxquelles est normalement soumise une municipalité s'appliquent ou non à un OBNL sous-traitant, afin de savoir ce que le public (les citoyens) gagne et perd avec cette pratique.

La première section de l'étude présente un **survol historique** de la sous-traitance au municipal. La deuxième section présente le **cadre législatif et réglementaire** de la sous-traitance et l'évolution qu'il a subie ces dernières années, ainsi que les **intentions et finalités** de cette pratique. Dans la troisième section, trois **types de sous-traitance** à des OBNL sont décrits : la sous-traitance de façade, la sous-traitance classique et la sous-traitance citoyenne. Chaque type est ensuite illustré au moyen d'une étude de cas : Montréal c'est électrique, SOPIAR et le Centre d'écologie urbaine de Montréal, respectivement. Ces exemples nous plongent dans les rouages de la sous-traitance. Ils sont analysés en fonction de quatre dimensions afin de vérifier si les normes habituelles auxquelles sont assujetties les municipalités s'appliquent aussi dans le cadre de la sous-traitance : l'utilité publique, la reddition de comptes et la transparence, les conditions de travail et la gouvernance.

Enfin, en nous fondant sur les résultats de notre analyse, nous formulons 11 **recommandations** afin d'améliorer les pratiques de sous-traitance municipale aux OBNL. Certaines recommandations s'adressent au gouvernement provincial et d'autres aux municipalités.

Section 1

Survol historique

Municipalisation, démunicalisation

La sous-traitance dans le monde municipal remonte aux origines du régime municipal québécois, au cœur du XIX^e siècle. À l'époque, malgré les nombreux défis liés à l'urbanisation, à l'industrialisation, au logement, à la mobilité, à la collecte des ordures et à l'hygiène publique, plusieurs systèmes centraux de la ville sont gérés par des entreprises privées. À Montréal, par exemple, « un réseau privé d'aqueduc avait été mis en service en 1801. Seuls les résidents des beaux quartiers y avaient accès. Il est municipalisé en 1845 et progressivement étendu¹ ».

Entre 1875 et 1930, les municipalités procèdent à une grande diversification de leurs services. La construction de réseaux d'égouts, la mise sur pied de services d'incendie, la distribution d'eau, la production d'électricité, l'éclairage public et le transport collectif mécanisé sont quelques exemples de services devenus essentiels qui sont d'abord contrôlés par des entreprises privées auxquelles les municipalités accordent des monopoles. Comme le note Gérard Beaudet, « ces monopoles sont régulièrement dénoncés par les réformistes. Il faudra toutefois attendre quelques décennies avant que les municipalités ne prennent contrôle de ces services² ». Avec l'émergence et la consolidation de l'État social au cours de la période des Trente Glorieuses (1945-1975), la puissance publique joue un rôle accru dans la régulation de l'économie et les services offerts à la population. La deuxième moitié du XX^e siècle est donc marquée par un large processus de municipalisation, c'est-à-dire le passage de la gestion privée à la gestion publique des services publics municipaux.

Or, depuis le tournant du néolibéralisme et de la mondialisation à partir des années 1980 et 1990, on assiste à une inversion générale de ce processus, soit à une « démunicalisation ». Les privatisations et le recours à la sous-traitance et aux partenariats public-privé n'ont cessé de se multiplier depuis. Notons que le terme *néolibéralisme* ici ne désigne pas seulement une idéologie ou un ensemble de politiques économiques visant le retrait de l'État pour laisser libre cours au marché, il représente aussi une « rationalité politique » qui redéfinit le rôle de l'État, ainsi qu'une « norme de vie » s'étendant à toutes les sphères de l'existence humaine³.

Le monde municipal n'a pas échappé à cette conjoncture, surtout depuis les réformes menées par le gouvernement libéral québécois de 2003 à 2018, qui ont accéléré le processus de néolibéralisation de l'État au Québec⁴. Cette dynamique s'inscrit dans une tendance

mondiale qui s'est manifestée dans les municipalités par le recours accru aux privatisations et à la sous-traitance des services à des entreprises privées⁵. Le secteur des services de loisir est emblématique de cette transformation progressive. Alors qu'ils étaient pris en charge par l'Église avant les années 1960, les services de loisirs ont d'abord, avec la Révolution tranquille, été « nationalisés ». Puis, la période de 1975 à 1985 a vu émerger un discours en faveur de la décentralisation et de la prise en charge des loisirs par la communauté, notamment les organismes communautaires implantés à l'échelle locale. Enfin, la conjoncture économique défavorable des années 1980 et l'influence du néolibéralisme ont amené le gouvernement provincial à se retirer presque complètement du financement du loisir au niveau local. En 2009, les loisirs représentaient environ 12,5 % du budget des villes⁶.

Les principaux arguments invoqués en faveur de la sous-traitance sont l'augmentation de l'efficacité (c'est-à-dire l'efficacité en fonction des coûts) et l'amélioration de la qualité des services, ainsi que la réduction des coûts pour l'administration municipale. Cependant, plusieurs études empiriques ont démontré que la réduction des coûts ne s'est pas concrétisée dans la pratique, notamment à cause de la situation de monopole des entreprises choisies (et donc l'absence de concurrence) et la tendance de celles-ci à vouloir maximiser leurs profits⁷. L'amélioration de la qualité des services n'est pas davantage au rendez-vous dans la majorité des cas, car l'entreprise retenue est portée à réduire ses coûts de production sans avoir à assumer les coûts politiques de la détérioration de la qualité des services qui s'ensuit⁸.

Le pacte fiscal de 2016 : entre austérité et autonomie

Accédant aux demandes répétées des municipalités (sauf lorsqu'il procédait à un délestage unilatéral), le gouvernement provincial leur a peu à peu, depuis deux décennies, confié de nouvelles responsabilités, sans toutefois augmenter de manière proportionnelle leur financement.

Ce double phénomène de délégation de pouvoirs et de compressions budgétaires a été particulièrement marqué au Québec en 2014 dans le sillage des mesures d'austérité liées à la loi 28 du gouvernement Couillard. Rappelons que les compressions faites au nom de l'équilibre budgétaire ont mené à l'abolition des Forums jeunesse régionaux, de l'organisme Solidarité rurale, de la quasi-totalité des centres locaux de développement (CLD) et des corporations de développement écono-

mique communautaire (CDEC), dont les responsabilités ont été transférés aux municipalités et aux municipalités régionales de comté (MRC). Les MRC se sont restructurées en adoptant l'un ou l'autre de deux grands modèles : l'intégration d'un service de développement économique à leur organisation (56 % des MRC) ou la délégation de cette compétence à un organisme à but

non lucratif (44 % des MRC). Par ailleurs, on constate que plus du tiers des MRC ont conservé leur CLD⁹.

De façon similaire, le pacte fiscal conclu en 2016 sous le même gouvernement a amputé 300 million de dollars au financement des municipalités et imposé une « nouvelle gouvernance régionale » en abolissant les conférences

La sous-traitance au municipal en quelques données

Le Québec compte 1 110 municipalités, 87 MRC et 14 villes et agglomérations exerçant certaines compétences de MRC. Dix villes comptent plus de 100 000 habitants.

Huit municipalités sont divisées en arrondissements. Quarante-et-une municipalités sont regroupées en 11 agglomérations. Et on compte 14 villages nordiques, 8 villages cris, un village naskapi et un gouvernement régional (Eeyou Istchee Baie-James).

Ce foisonnement d'administrations municipales signifie qu'il existe un marché énorme pour la sous-traitance au secteur privé, que ce soit des entreprises à but lucratif, des OBNL ou des coopératives.

Le tableau ci-dessous, construit à partir des données d'Espace Data (espacedata.ca, base de données ouverte sur les marchés publics au Québec), permet de constater une augmentation significative du nombre et de la valeur des contrats sur une période de quatre ans.

À l'heure actuelle, il est impossible de connaître l'ampleur du phénomène de la sous-traitance aux OBNL spécifiquement, les données non agrégées n'étant pas publiées par le gouvernement. Notons également qu'aucune étude empirique menée par des chercheurs universitaires ne s'est penchée sur le phénomène global de la sous-traitance aux OBNL dans le monde municipal. L'absence d'étude découle probablement de l'absence de données sur le sujet.

Contrats octroyés par les 10 plus grandes municipalités du Québec†, 2014 et 2018

Ville	2014		2018	
	Nombre de contrats	Montant en millions (\$)	Nombre de contrats	Montant en millions (\$)
Montréal	1 374	796	1 400	2 622,90
Québec	621	329,30	782	375,70
Laval	360	138,97	518	318,556
Gatineau	274	158,35	351	137,72
Longueuil	244	272,55	299	189,17
Sherbrooke	242	70,48	229	132,96
Saguenay	209	56,23	229	52,44
Lévis	160	98,93	211	118,57
Trois-Rivières	251	77,45	269	131,66
Terrebonne	164	68,55	105	42,06
Total	2 365	2 066,79	4 399	4 121,67

† Source : Décret de population, Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, <https://www.mamh.gouv.qc.ca/organisation-municipale/decret-de-population>.

régionales des élus (CRÉ), dont les compétences ont été récupérées par les MRC. Les municipalités ont accepté ce grand remaniement des structures de concertation et de développement local en échange de promesses de nouveaux mécanismes de financement (octroi d'un point de pourcentage de la TVQ, obtenu du gouvernement Legault à l'automne 2019, redevances sur l'exploitation des ressources naturelles) et de pouvoirs accrus sur le plan des relations de travail. À la suite de négociations difficiles entre les villes et les syndicats des employés municipaux concernant les régimes de retraite, les maires Régis Labeaume (Québec) et Denis Coderre (Montréal) ont d'ailleurs réclamé (sans succès) de pouvoir décréter les conditions de travail de leurs employés en cas d'échec des négociations.

Bien que le gouvernement libéral n'ait pas en fin de compte accordé de nouveaux pouvoirs aux municipalités en matière de relations de travail, le pacte fiscal de 2016 marquait la volonté de l'État québécois de redéfinir sa relation avec les municipalités en troquant des compressions budgétaires contre davantage d'autonomie municipale. Le pacte a mené à l'adoption de lois particulières visant à augmenter l'autonomie et les pouvoirs des villes de Québec (loi 109) et de Montréal (loi 121), ainsi qu'à la loi 122, qui amène des changements substantiels en matière de gestion contractuelle et de relations avec les OBNL.

Notes

1 Gérard Beaudet et Richard Shearmur, *L'innovation municipale. Sortir des sentiers battus*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2019, p. 20.

2 *Ibid.*, p. 26.

3 Comme le notent Pierre Dardot et Christian Laval, « cette norme enjoint à chacun de vivre dans un univers de compétition généralisée, elle somme les populations d'entrer en lutte économique les unes contre les autres, elle ordonne les rapports sociaux au modèle du marché, elle transforme jusqu'à l'individu, appelé désormais à se concevoir comme une entreprise ». Pierre Dardot et Christian Laval, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2019, p. 5.

4 Pour une étude détaillée, voir IRIS, *Détournement d'État. Bilan de quinze ans du gouvernement libéral*, Montréal, Lux, 2018.

5 Brendan Martin, *Privatization of Municipal Services : Potential, Limitations and Challenges for the Social Partners*, Genève, International Labour Office, 2001.

6 Marc-André Lavigne, « La gouvernance des services municipaux de loisir : les villes de Gatineau et Québec, 2002-2012 », thèse de doctorat, École nationale d'administration publique, Québec, 2013, p. 1, <http://espace.enaq.ca/28/1/O30466509.pdf>.

7 G. Bel, X. Fageda et M. Warner, « Is Private Production of Public Services Cheaper Than Public Production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 29, n° 3, 2010, p. 553-577.

8 *Ibid.*, p. 557.

9 Union des municipalités du Québec, « Étude. Situation des structures de développement économique au Québec », Montréal, 2017, <https://umq.qc.ca/wp-content/uploads/2017/05/etudesituation-structures-dvt-eco-qbc-mai17.pdf>.

Section 2

Cadre législatif et réglementaire de la sous-traitance aux OBNL

La sous-traitance : une définition

L'Organisation internationale du travail (OIT) reconnaît qu'il n'existe pas de définition claire et universellement admise de la sous-traitance¹⁰. Celle-ci peut être définie simplement comme le fait pour une organisation — le donneur d'ordre — de demander à une autre organisation — le sous-traitant — de réaliser une partie de sa production de biens ou de services par le biais d'un contrat. Dans le cas qui nous occupe, le donneur d'ordre est la municipalité, et le sous-traitant n'importe quel type d'organisation (petite, moyenne ou grande entreprise privée, organisme à but non lucratif, coopérative, travailleur autonome).

Cette définition succincte de la sous-traitance recouvre une variété de pratiques qui ne se limitent pas à une relation entre l'administration publique et une entité privée. C'est pourquoi certains auteurs abordent la sous-traitance de façon élargie, comme une dynamique entre acteurs impliquant « le transfert de la propriété, de la responsabilité, du financement, des opérations et/ou de la gestion de l'État vers des organisations non étatiques ou des individus¹¹ ». Dans cette perspective, la sous-traitance représente une forme particulière de privatisation.

Principes de la gestion contractuelle

Les municipalités doivent assurer la gestion d'une myriade d'infrastructures, d'actifs et de services publics : systèmes d'assainissement, de distribution et de traitement des eaux, voirie, déneigement, collecte des matières résiduelles, gestion des parcs, équipements culturels et sportifs, gestion des bâtiments administratifs, des systèmes informatiques, des terrains, des transports publics, du stationnement, etc. Bien que la *Loi sur la vente des services publics municipaux* précise qu'une municipalité « ne peut vendre, céder ou autrement aliéner un service d'utilité publique lui appartenant¹² », les municipalités manquent parfois de l'expertise ou des ressources nécessaires pour réaliser la totalité de leurs missions ; elles procèdent alors à la fourniture de services à travers l'octroi de contrats à des tierces parties qui réalisent ces missions à sa place. Depuis 2005¹³, la décision de ce faire peut se prendre par simple résolution du conseil municipal. Il n'est donc pas obligatoire de passer par un règlement qui implique un processus d'adoption plus complexe.

Les administrations municipales peuvent conclure trois grands types de contrats : les contrats de construction, les contrats d'approvisionnement et les contrats de services avec des fournisseurs ou des professionnels. Comme l'octroi de contrats publics implique le transfert de ressources et de responsabilités importantes, le processus en est régi par un cadre législatif et réglementaire relativement strict qui vise à assurer, en théorie, une « gestion saine et rigoureuse » par la transparence et la reddition de comptes aux autorités municipales. Les règles et dispositions en question sont résumées dans le document « Régime général concernant la passation des contrats municipaux¹⁴ » publié par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH).

De façon schématique, l'octroi de contrats municipaux peut prendre deux formes : 1) de gré à gré ou à la suite d'un appel d'offres sur invitation pour les contrats dont la dépense est inférieure à 100 000 dollars ; 2) par un appel d'offres public pour les contrats dont la dépense est supérieure à ce montant. Tandis que les petits contrats peuvent être attribués de façon simple, rapide et flexible (voire arbitraire), les contrats supérieurs à 100 000 dollars doivent passer par un processus nettement plus complexe et encadré. Après avoir effectué l'évaluation du besoin et l'estimation préliminaire de la dépense, l'administration municipale doit choisir le mode d'adjudication du contrat : le mode d'adjudication uniquement sur la base du prix (la fameuse règle du plus bas soumissionnaire conforme) ou le mode d'adjudication incluant des critères de qualité et une grille de pondération.

En effet, depuis le 1^{er} janvier 2018, une municipalité peut recourir à une grille de pondération avec discussion et négociation avec le soumissionnaire pour l'octroi de tous les types de contrats. Une municipalité peut aussi opter pour un mode d'adjudication « à deux enveloppes », l'une étant consacrée aux critères et l'autre au prix. Il est possible d'accorder plus ou moins d'importance à des critères particuliers (en matière de qualité, de normes sociales et environnementales, par exemple) et même d'établir des notes de passage qui permettraient d'exclure certains soumissionnaires.

Cependant, même si l'octroi des contrats en fonction de critères de qualité est maintenant rendu possible par la loi, cette procédure est complexe et les municipalités sont mal préparées pour employer ce nouvel outil¹⁵. Une étude menée par la firme MCE Conseils et publiée en avril 2019 démontre que le choix du mode de sélection qui tient compte à la fois du prix et de la qualité n'a pratiquement aucun impact sur l'attribution des contrats. « Concernant la formule municipale en vigueur, écrivent

les auteurs, le plus bas soumissionnaire conforme est favorisé dans tous les cas de figure et de configuration d'appels d'offres¹⁶.»

Le cas des OBNL

L'article 573.3 de la *Loi sur les cités et les villes* prévoit que les règles d'appel d'offres public ne s'appliquent pas lorsque le contrat de sous-traitance est conclu avec un organisme à but non lucratif (OBNL) pour la fourniture de services autres que la collecte, le transport, le transbordement, le recyclage ou la récupération des matières résiduelles. L'entreprise à qui une municipalité veut accorder un contrat de gré à gré doit être une personne morale ou une association n'ayant pas de capital-actions et être constituée par lettres patentes en tant qu'organisme à but non lucratif selon la partie III de la *Loi sur les compagnies*¹⁷.

Cependant, lorsqu'un OBNL est créé par la municipalité et qu'il confie à son tour des contrats à des sous-traitants, il doit le faire en se conformant aux règles strictes d'adjudication des contrats municipaux. C'est la règle de l'alter ego, qui stipule que l'OBNL, en pareil cas, est sous le contrôle de la municipalité et donc peut lui être assimilé en ce qui a trait au respect des règles d'octroi des contrats.

La loi précise que les règles d'adjudication des contrats municipaux sont applicables si l'OBNL visé remplit l'une ou l'autre des conditions suivantes :

- a) il est un organisme que la loi déclare mandataire ou agent d'une municipalité;
- b) son conseil d'administration doit, en vertu des règles qui lui sont applicables, être composé majoritairement de membres d'un conseil d'une municipalité ou de membres nommés par une municipalité;
- c) son budget est adopté ou approuvé par une municipalité;
- d) son financement est assuré, pour plus de la moitié, par des fonds provenant d'une municipalité;
- e) il est désigné par le ministre comme organisme assujéti à ces dispositions¹⁸.

Cependant, le statut d'« alter ego » d'un OBNL n'est pas affirmé publiquement et ne peut être vérifié qu'en consultant le Registre des entreprises et en faisant des demandes d'accès à l'information auprès de la municipalité.

L'arrivée de la loi 122

Adoptée en juin 2017, la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*¹⁹ (loi 122) permet, depuis le 1^{er} janvier 2018, à une municipalité de définir les règles régissant la passation de ses contrats dont le montant de la dépense est de 25 000 dollars et plus, mais inférieur au seuil de 101 100 dollars qui oblige à procéder par appel d'offres public²⁰.

La loi prévoit cependant que des règles relatives aux contrats doivent figurer au règlement de gestion contractuelle (RGC) de la municipalité. Par exemple, celle-ci pourrait établir le seuil de la dépense à partir duquel elle attribue ses contrats par appel d'offres. Ce seuil pourrait varier selon le type de contrat (services professionnels, exécution de travaux, etc.). Selon Jean Dubé, administrateur de l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec, « une municipalité peut décider de faire un appel d'offres public pour les contrats d'approvisionnement de 50 000 dollars et plus et de procéder sur invitation pour un autre type de contrats. Ce n'est pas parce que les municipalités peuvent se soustraire aux appels d'offres pour les contrats de moins de 100 000 dollars qu'elles vont nécessairement le faire²¹ ». Chaque municipalité a le loisir de décider quels sont les critères qui encadrent ces contrats.

Pour accompagner ce nouveau pouvoir, la loi est venue obliger les municipalités à produire un rapport annuel sur l'application de leur RGC, à déposer lors d'une séance du conseil municipal. Ce rapport a pour principal objectif de renforcer la transparence du processus de gestion contractuelle de la municipalité en renseignant les citoyens sur l'application des mesures prévues à son RGC. Le législateur recommande que « lorsqu'une municipalité décide des éléments présentés dans son rapport, elle devrait considérer d'y inclure les mesures qui permettent de rendre compte de la saine gestion de ses contrats²² ».

Par ailleurs, depuis le 25 mai 2019, les municipalités ont l'obligation de traiter les plaintes qu'elles reçoivent à l'égard de leurs processus d'appels d'offres et de leurs avis d'intention de conclure un contrat de gré à gré avec un fournisseur unique. Les plaintes admissibles concernent uniquement les contrats dont la valeur est de 101 100 dollars ou plus. Cette nouvelle mesure s'applique en vertu de la *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics* (LAMP) adoptée en 2017. Une fois adoptée, la procédure de traitement des plaintes doit

être accessible sur le site internet de la municipalité. En l'absence d'un tel site, elle doit être accessible sur celui de la municipalité régionale de comté ou sur un autre site dont l'organisme municipal donne avis public de l'adresse au moins une fois par année.

Le changement amené par la loi 122 aura-t-il un effet significatif sur les risques de collusion et d'autres problèmes éthiques liés à l'octroi de contrats publics dans le monde municipal? Les contrats de gré à gré laissent une plus grande marge de manœuvre aux municipalités dans la sélection des organismes et entreprises. Bien que les municipalités ne risquent pas du jour au lendemain se soustraire systématiquement aux appels d'offres pour les contrats de moins de 100 000 dollars ni de cesser toute vérification, elles ont désormais une plus grande liberté sur ce plan.

L'autonomie municipale se traduit désormais par le fait que chaque municipalité peut formuler son propre règlement de gestion contractuelle selon ses intérêts, sa sensibilité et l'humeur du moment. Cela ne signifie pas que ce changement législatif amènera automatiquement plus de corruption ou d'irrégularités en matière d'octroi

de contrats publics; mais une plus grande flexibilité réglementaire ouvre bel et bien la porte à davantage d'arbitraire, surtout lorsqu'on sait que plusieurs scandales liés à la sous-traitance à des OBNL concernent des contrats passés sans appel d'offres.

Transparence et loi sur l'accès à l'information

Après la publication du rapport de la commission Charbonneau et l'arrivée de la loi 122, les municipalités ont progressivement adopté de nouvelles procédures pour accroître la transparence de leur gestion contractuelle. Depuis octobre 2018, par exemple, de nouvelles mesures de transparence à la Ville de Montréal obligent les OBNL qui reçoivent des subventions à respecter la loi québécoise sur l'accès à l'information. Pour en assurer l'application, la Ville a prévu que «le refus de se soumettre à ces nouvelles règles sera assorti de sanctions administratives pouvant aller jusqu'à la suspension des subventions municipales²⁵». Or, seuls les organismes partenaires recevant une contribution annuelle de la Ville d'au moins 500 000

La commission Charbonneau et la règle du plus bas soumissionnaire

La règle du plus bas soumissionnaire conforme se trouve au cœur du mécanisme d'appel d'offres classique, que celui-ci soit public ou sur invitation. Elle donne une chance égale de contracter avec l'administration publique à tous ceux qui le désirent et, surtout, elle protège les contribuables. Selon un spécialiste, «l'obtention du meilleur produit au meilleur prix et l'élimination du favoritisme et du patronage sont des objectifs qui sous-tendent l'imposition de cette procédure²³». Malgré son souci d'impartialité et d'efficacité dans l'allocation des ressources, ce mode d'attribution des contrats publics présente au moins deux inconvénients :

- l'administration municipale se voit parfois contrainte d'accorder un contrat à un fournisseur même si ce dernier n'offre pas le meilleur service. La règle du plus bas soumissionnaire incite les entreprises et les organismes à réduire leurs coûts autant que possible, parfois au détriment de la qualité, de l'innovation et des conditions de travail, et elle augmente la probabilité de dépassements de coûts, à éponger par la municipalité;
- les nombreux scandales et révélations ayant mené en 2011 à l'institution de la Commission d'enquête

sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (commission Charbonneau) témoignent du fait que la règle du plus bas soumissionnaire peut être facilement contournée. La commission, en plus d'avoir mis en évidence un problème endémique de collusion et de corruption dans le monde municipal, a démontré de façon irréfutable que la règle du plus bas soumissionnaire ne prévient pas la collusion; bien au contraire, elle la facilite²⁴.

Cette règle qui régit l'octroi de contrats publics se prête à toutes sortes de stratégies de contournement. Il en va de même dans le domaine de la sous-traitance à des OBNL; de fait, les municipalités ont souvent recours à ces organismes pour ne pas devoir se soumettre à la règle du plus bas soumissionnaire.

Près de cinq ans après la publication du rapport Charbonneau, le cadre réglementaire de l'octroi des contrats publics semble donc encore déficient, et le monde municipal demeure sujet aux irrégularités, à l'opacité et au trafic d'influence dans l'octroi de contrats publics.

dollars correspondant à 50 % de leur budget seront soumis à cette mesure²⁶. De plus, celle-ci s'avère difficile à appliquer, car « les demandes d'accès seront traitées par le Service du greffe, qui agit déjà comme responsable de l'accès aux documents pour le compte de la Ville de Montréal²⁷ ».

La Ville de Montréal demande également aux organismes recevant des subventions pour plus de 100 000 dollars de lui remettre un rapport annuel, ce qui n'était pas le cas auparavant²⁸. Néanmoins, la Ville abandonne l'idée de divulguer automatiquement des milliers de documents réclamés de façon récurrente par des citoyens et des entreprises, reportant aux calendes grecques l'instauration de la « ville ouverte », mécanisme ultime de transparence démocratique²⁹.

Conditions de travail

L'article 45 du Code du travail

Alors que le recours à la sous-traitance est souvent justifié par le besoin d'obtenir une expertise ou des compétences particulières pour réaliser un projet, construire un équipement ou livrer un service, elle est aussi parfois utilisée pour réduire les coûts, et ce, au bénéfice du trésor public et donc du contribuable, par la réduction des coûts de main-d'œuvre.

En vertu du troisième alinéa de l'article 45 du Code du travail, lorsqu'une municipalité recourt à la sous-traitance, elle peut transférer des tâches effectuées par des employés municipaux syndiqués à un OBNL dont les travailleurs ne sont pas syndiqués, et ce, sans que l'entreprise sous-traitante soit liée par la convention collective de la municipalité, et donc sans que ses travailleurs puissent bénéficier des mêmes conditions de travail que les syndiqués de la municipalité.

Jusqu'en 2004 au moment de la modification du Code, cette disposition était interprétée de telle sorte que le transfert de quelque activité publique que ce soit vers une organisation ou une entreprise s'accompagne du transfert au nouveau maître-d'œuvre de l'accréditation syndicale et de la convention collective des travailleurs et travailleuses qui réalisaient ces activités à l'origine. Ainsi, si la Ville de Montréal sous-traitait une partie de ses opérations de déneigement, les travailleurs et travailleuses de l'entreprise privée sous-traitante bénéficiaient de la même accréditation syndicale et de la même convention collective que les déneigeurs et déneigeuses employés de la Ville avant l'externalisation. Mais en 2004, un amendement au Code du travail est venu assouplir l'article 45.

« Depuis l'amendement de cet article, écrivent des chercheurs de l'IRIS, les employeurs ont maintenant la possibilité de sous-traiter sans avoir à se soucier du transfert d'accréditation syndicale ou de convention collective aux employé·e·s de l'entreprise sous-traitante³⁰. »

L'article 71 de la Loi sur les cités et les villes

L'article 71 de la *Loi sur les cités et villes* dispose qu'« un vote à la majorité absolue des voix des membres du conseil [municipal] est requis pour que ce dernier puisse destituer, suspendre sans traitement ou réduire le traitement d'un fonctionnaire ou employé qui n'est pas un salarié au sens du Code du travail (chapitre C-27) et qui, depuis au moins six mois, occupe son poste ou a occupé, au sein de la municipalité, un poste dont le titulaire n'est pas un tel salarié ».

Cependant, les OBNL sous-traitants ne sont pas soumis à cet article et aux suivants, qui offrent un recours et donc une certaine sécurité à des travailleurs non syndiqués du secteur municipal.

Intentions et finalités de la sous-traitance

À la recherche d'économies, les municipalités misent de plus en plus sur la sous-traitance des services municipaux, pratique dont elles considèrent qu'elle favorise une efficacité et réactivité supérieures dans la prestation des services.

La dynamique de sous-traitance entre les municipalités et les OBNL peut prendre des formes variées en fonction du contexte socioéconomique, des motivations des acteurs, des contraintes budgétaires et des finalités attachées à la gestion des services publics. La volonté de décentralisation, de prise en charge par la communauté ou d'obtention d'une expertise externe non détenue par la municipalité doit être distinguée d'une logique de simple privatisation pour des raisons économiques, quoiqu'il arrive que ces finalités s'entremêlent.

Dans une thèse sur la question de la gouvernance des services municipaux de loisir par des OBNL, Marc-André Lavigne note que ceux-ci sont « garants d'une offre de services répondant à des valeurs d'accessibilité, de diversité et de prise en charge. Ils maintiennent pour la plupart des relations étroites avec les salariés et les bénévoles des associations locales, soutiennent matériellement ou financièrement leurs actions, et offrent leur expertise professionnelle, lorsque nécessaire³¹ ».

Dans un contexte de réduction des budgets publics, plusieurs municipalités vont opter pour la sous-traitance partielle ou totale de la gestion de leurs équipements de loisirs, pensant ainsi « alléger le service de loisirs, réduire leurs dépenses, favoriser l'innovation et réaliser des économies d'échelle, ajoute Lavigne. Il n'est alors pas rare de voir [...] la signature, entre la municipalité et des compagnies à but lucratif, de baux emphytéotiques et d'ententes de gestion déléguée et de sous-traitance. Toutefois, même si l'entreprise privée prend une place

plus importante – principalement dans la gestion des infrastructures, l'implication du privé dans l'organisation du loisir [restant] somme toute marginale – il importe de souligner que les associations locales demeurent le premier fournisseur de services en loisir et consolident la place qu'elles prenaient graduellement auparavant³². Cela met en évidence le rôle central des OBNL dans la prise en charge d'une compétence clé du monde municipal, ceux-ci devenant des partenaires tout désignés dans un contexte de repositionnement de l'État.

Notes

10 Bureau international du Travail, *Le travail en sous-traitance*, Genève, 1998, p. 1.

11 Brendan Martin, *Privatization of Municipal Services*, op. cit. (note 5), p. 3.

12 Sauf si cette aliénation est « approuvée par les personnes habiles à voter et le gouvernement ». L'approbation par les personnes habiles à voter signifie que les électeurs de la municipalité peuvent bloquer une telle aliénation en forçant la tenue d'un référendum sur le projet de résolution et en remportant ce référendum. Le terme « aliéner » signifie faire sortir un bien ou un droit du patrimoine de son propriétaire (par exemple en le vendant, cédant, donnant, etc.). Le fait de confier à un tiers la gestion d'un service ne constitue pas une aliénation.

13 La *Loi sur la vente des services publics municipaux* a été abrogée en 2005 par l'article 239 de la *Loi sur les compétences municipales*, dont l'article 97 a repris le contenu.

14 Ministère des Affaires Municipales et de l'Habitation, « Régime général concernant la passation des contrats municipaux », https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/plainte_gestion_contractuelle/gestion_contractuelle/regime_general_adjudication.pdf.

15 André Rainville, « Dévoilement d'une étude sur l'impact des formules qualité-prix dans les contrats publics », *Perspective*, 12 avril 2019.

16 MCE Conseils, « Impact des formules d'appel d'offres avec prix dans les marchés municipal, provincial et fédéral », 11 avril 2019, <http://www.aappq.qc.ca/content/file/pr--sentation-aappq-afg--formule-qualite-prix.pdf>.

17 La ratification de l'Accord économique et commercial global (AECG) avec l'Union européenne est venue établir une limite de 365 700 dollars pour l'octroi de contrats de gré à gré aux OBNL en approvisionnement et pour les contrats de services couverts par l'AECG. Voir <https://www.mamh.gouv.qc.ca/gestion-contractuelle/gestion-contractuelle>.

18 Gouvernement du Québec, *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, p. 32-33, <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2017C13F.PDF>.

19 Les changements concernant l'adjudication des contrats contenus dans la loi 122 s'appliquent autant aux municipalités urbaines (via la *Loi sur les cités et les villes*) que rurales (via le Code municipal).

20 Gouvernement du Québec, op. cit. (note 18), p. 2-3.

21 Propos tirés d'une entrevue sur le blogue du journal *Les Affaires*, « Loi 122 et contrats municipaux : plus de liberté, plus de rigueur ? », 6 décembre 2018.

22 Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, *Bulletin Muni-Express*, n° 1, 1^{er} février 2019.

23 Jean-Benoît Pouliot, « L'évaluation qualitative des offres. Vers une meilleure gestion des deniers publics ? », mémoire de maîtrise (droit), Université Laval, Québec, 2012, <https://corpus.ulaval.ca/jspui/bitstream/20.500.11794/24625/1/29633.pdf>.

24 France Charbonneau et Renaud Lachance, *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, novembre 2015, https://www.ceic.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/fichiers/Rapport_final/Rapport_final_CEIC_Integral_c.pdf.

25 Radio-Canada, « Des organismes financés par Montréal devront être plus transparents », 17 octobre 2018.

26 Andrea Valeria, Émilie Bergeron et Marie-Christine Trottier, « Des efforts à faire pour la transparence », *Le Journal de Montréal*, 3 novembre 2018.

27 Radio-Canada, « Des organismes financés par Montréal devront être plus transparents », 17 octobre 2018.

28 Pierre-André Normandin, « Montréal veut soumettre les OBNL à la loi sur l'accès à l'information », *La Presse*, 17 octobre 2018.

29 Pour en savoir plus sur les différentes formes de transparence, voir Archon Fung, « Infotopia : Unleashing the Democratic Power of Transparency », *Politics & Society*, 2013, p. 41-183.

30 Guillaume Hébert et al., « La sous-traitance dans le secteur public : coûts et conséquences », Montréal, Institut de recherche et d'informations socio-économiques, 2013, <https://cdn.iris-recherche.qc.ca/uploads/publication/file/Sous-traitance-WEB-03.pdf>.

31 Marc-André Lavigne, « La gouvernance des services municipaux de loisir », op. cit. (note 6), p. 11-12.

32 *Ibid.*, p. 63.

Section 3

Études de cas

Méthodologie

Pour effectuer cette recherche nous avons recensé une dizaine d'exemples récents de sous-traitance à des OBNL dans le monde municipal à partir de sources d'information publiques (articles de journaux).

Nous avons analysé ces cas sommairement afin d'en relever les caractéristiques principales : municipalité concernée, projet ou service faisant l'objet de la sous-traitance, nature et durée de la relation municipalité-OBNL, questions, problèmes éthiques ou réglementaires soulevés. À partir de ce petit échantillon, nous avons identifié trois types de sous-traitance, distincts par le rôle qu'y joue l'OBNL (voir ci-dessous), et sélectionné un cas à analyser pour chacun des types.

La méthode de l'étude de cas présente certaines limites, notamment à cause du petit échantillon d'exemples à partir duquel nous avons tiré les cas et du manque de statistiques globales sur le phénomène. Aussi, il ne s'agit pas ici d'une analyse comparative, visant à mesurer les mérites et limites respectifs de chaque cas, mais d'une première étape de recherche, de nature exploratoire.

Cette stratégie de recherche permet tout de même d'étudier un grand nombre de variables sur un nombre limité de sujets, avec une approche plutôt inductive et interprétative, qui permet d'inclure des facteurs plus difficiles à mesurer (histoire, contexte, etc.)³³. La collecte des données a été effectuée par la lecture de documents officiels, de sites internet et de rapports annuels, par des entrevues téléphoniques et par des échanges par courriels avec certains des acteurs impliqués dans les OBNL et les municipalités.

Les analyses de cas qui suivent tiennent compte de quatre dimensions :

- l'utilité publique;
- la reddition de comptes et la transparence;
- les conditions de travail;
- la gouvernance.

Ces quatre dimensions permettent de saisir rapidement la nature de l'organisation et les principales questions éthiques soulevées par la sous-traitance dans le monde municipal, dont la redevabilité, la gouvernance complexe et les conditions de travail des employés des OBNL, questions qui peuvent différer de celles de la fonction publique. D'autres critères comme les risques liés à la recherche d'économies, à la qualité du livrable ou à la sinistralité auraient pu être intégrés, mais comme les cas étudiés ne présentaient pas de problèmes particuliers à cet égard, nous n'avons pas retenu ces facteurs

dans notre analyse³⁴. Par ailleurs, nous n'avons pas pu nous pencher en profondeur sur les aspects financiers, n'ayant pas eu accès aux budgets ni aux états financiers des OBNL étudiés.

Les trois types de relations municipalité-OBNL présentés dans cette étude ne recouvrent pas l'ensemble des pratiques de sous-traitance aux OBNL mais constituent une première tentative de catégorisation pour penser ces pratiques. D'autres travaux seraient nécessaires pour établir une typologie complète à partir d'un inventaire exhaustif des pratiques et d'une recherche quantitative basée sur l'analyse de données³⁵.

Typologie de la sous-traitance municipale aux OBNL

La sous-traitance de façade

La sous-traitance de façade consiste à créer une « coquille vide » pour pouvoir confier la gestion d'un bien public à des intérêts privés. Ce genre de sous-traitance est un moyen de contourner les pratiques habituelles, comme dans certains cas de collusion qui ont fait les manchettes ces dernières années. Le cas que nous analysons est Montréal c'est électrique, mais d'autres exemples ont aussi défrayé la chronique, dont Montréal en histoires (MEH).

Le terme « façade » est celui qu'emploie le Bureau de l'inspecteur général de Montréal (BIG) qui, dans son rapport sur Montréal en histoires, affirme que « dans les faits, MEH devient une véritable façade permettant à des entreprises privées et des individus d'obtenir des gains pécuniaires à même des contrats de valeur substantielle qui ont été conclus de gré à gré avec les arrondissements, sous le prétexte qu'il s'agit d'un organisme à but non lucratif et que le processus d'adjudication n'est pas visé par la règle obligeant le donneur d'ouvrage public à aller en appel d'offres³⁶ ». Pour le BIG, MEH n'était en fait qu'un OBNL « sous l'emprise d'une entreprise privée³⁷ », une « véritable courroie de transmission permettant à des entreprises commerciales d'obtenir de l'argent public³⁸ ». Il est clairement établi que les OBNL dans des cas comme celui-là ne servent qu'à obscurcir des pratiques et à contourner les règles.

La sous-traitance classique

La sous-traitance classique permet de confier la maîtrise d'œuvre de diverses infrastructures ou la gestion de services (système de transport adapté, piscine,

aréna, etc.) à des associations ou entreprises collectives³⁹. Elle est largement répandue et semble être en progression, bien qu'aucune donnée officielle ne nous permette d'en suivre l'évolution.

Ces dernières années, des OBNL en sous-traitance classique ont fait les manchettes des journaux à cause de certaines défaillances. Par exemple, à Marieville, en Montérégie, on a découvert en 2018 que la gestion du Centre sportif Rouville (CSR), l'OBNL qui avait été créé en 1973 par la municipalité afin de gérer l'aréna, était largement déficiente. Les opérations de l'aréna étaient déficitaires depuis nombre d'années et l'OBNL avait accumulé une dette importante⁴⁰. Menacé de faillite, le CSR a cessé ses activités. Pourtant, des élus siégeaient au conseil d'administration de l'OBNL. Mais cela ne l'a pas prémuni contre des décisions d'affaires mal avisées ni contre une opacité empêchant toute mesure de redressement. « Il est difficile d'obtenir des réponses concernant les finances de l'organisme [...]. Il faut toujours courir après l'information », ont rapporté les élus siégeant au CA. Ainsi, la sous-traitance classique peut comporter des problèmes de reddition de comptes, même si la gouvernance a été pensée pour s'en prémunir.

L'exemple de Promotion Saguenay met lui aussi en lumière les défaillances auxquelles s'exposent les OBNL auxquels les municipalités sous-traitent. La gouvernance de cet organisme voué au développement économique, qui avait « absorbé » le CLD après l'abolition de cette instance par le gouvernement libéral de Philippe Couillard, était, selon un compte rendu de l'enquête du ministère des Affaires municipales, « problématique dans son ensemble » : « les administrateurs de l'organisme n'ont jamais véritablement joué leur rôle, en acceptant la concentration du pouvoir décisionnel entre les mains de son ex-président et directeur général, Ghislain Harvey⁴¹. » L'OBNL constituait pourtant un organisme municipal en vertu de l'article 17.0.11 de la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire* en raison de la présence d'au moins un élu municipal siégeant à ce titre à son conseil d'administration, et du fait que la Ville de Saguenay contribuait pour plus de la moitié à son financement.

Constatant des irrégularités, la Ville de Saguenay a demandé au ministère des Affaires municipales de mener une enquête évaluative sur l'organisme afin de déterminer où se situaient les problèmes. Le rapport de cette enquête formule des dizaines de recommandations, notamment en matière de gouvernance, de processus organisationnels, de gestion contractuelle, de reddition

de comptes, de gestion des ressources humaines et du cadre liant l'OBNL à la Ville de Saguenay⁴².

Même si les irrégularités de cette sorte ne sont pas monnaie courante, et que la majorité des cas de sous-traitance classique respecte les normes minimales prévues par la loi, ce type de pratique peut néanmoins présenter certaines faiblesses. Le cas de SOPIAR, décrit à la page 21, nous permet d'étudier les forces et faiblesses de la sous-traitance classique lorsque la gestion de l'OBNL ne présente aucune défaillance apparente.

La sous-traitance citoyenne

La sous-traitance citoyenne est le transfert d'une fonction de l'administration municipale (comme l'entretien d'une ruelle ou l'aménagement d'un terrain vacant) à des citoyens et citoyennes via un OBNL agissant à titre d'intermédiaire entre eux et la municipalité. Le cas étudié est celui du Centre d'écologie urbaine de Montréal. Un autre exemple serait Les Amis du Champ des Possibles, un projet dans le quartier montréalais du Mile End qui a vu l'arrondissement céder l'aménagement et l'utilisation de friches industrielles à la communauté. Cet OBNL fondé en 2012 assure la préservation de cet « espace naturel » en cogestion avec l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal, grâce à un accord qui arrive toutefois à échéance en 2020, laissant l'avenir de cette friche ferroviaire dans l'incertitude.

Un autre exemple est l'expérimentation de projets participatifs citoyens réalisés en 2019 dans l'arrondissement Rosemont-La Petite-Patrie⁴³, où cinq « milieux de vie » sélectionnés par l'arrondissement ont été dotés d'un budget de 10 000 dollars pour réaliser diverses initiatives d'aménagement et d'animation de l'espace public. Le Centre d'écologie urbaine de Montréal a joué le rôle d'intermédiaire entre l'administration de l'arrondissement et les groupes de citoyens, bien que ces derniers fussent les véritables porteurs des projets, à qui incombait leur mise en œuvre. Pour une étude plus étoffée de « communs urbains », on pourra lire le rapport produit par l'organisation de transfert de connaissances C.I.T.I.E.S., qui recense une dizaine de cas à Montréal et à Barcelone⁴⁴.

La sous-traitance de façade : le cas de Montréal c'est électrique

Description

Un cas très médiatisé d'OBNL de façade est celui de l'organisme Montréal c'est électrique (MCE). En 2017, la Ville de Montréal a voulu organiser une course automobile de Formule électrique (FE) au centre-ville. Pour ce faire, elle a créé l'organisme MCE qu'elle a chargé du projet. La Ville lui a accordé un soutien financier non récurrent de 1,75 M\$ et a cautionné une ligne de crédit de 10 M\$. De plus, elle a effectué les travaux d'infrastructures et offert un soutien technique à l'organisme. Au total, les dépenses réellement encourues par la Ville se sont élevées à 26 M\$. Ce faisant, la Ville n'a pas suivi son propre Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion des actifs municipaux (CGP).

En général, lors des événements de la Formula E Operation Limited (FEO), le modèle d'affaires est le suivant : « La FEO assume le rôle de promoteur, supporte tous les risques inhérents à l'événement, dont la responsabilité financière, et encaisse la majeure partie des revenus associés à la course provenant notamment de la vente des billets et des commandites⁴⁵. » Ce fut le cas lors des courses organisées à Paris et à New York. Or, Montréal a décidé de suivre un autre modèle. Dans le rapport du Bureau de l'inspecteur général (BIG) sur ce cas, on peut lire que la FEO avait voulu qu'un promoteur local soit impliqué dans le projet. Pourquoi? La FEO explique au BIG qu'elle « ne voyait pas Montréal comme étant une ville stratégique susceptible d'améliorer la visibilité du Championnat de FE, tel que pouvaient l'être Londres ou Paris. Ils expliquent que la Ville de Montréal ne se qualifiait tout simplement pas pour que FEO devienne le promoteur de l'événement⁴⁶. »

Trois options se présentaient alors à la Ville : soit elle subventionnait un OBNL créé par un promoteur ; soit elle faisait un appel d'offres et entrait en relation contractuelle avec un promoteur ; soit elle créait elle-même un OBNL qu'elle subventionnerait.

Le BIG rapporte que le maire Denis Coderre a organisé des rencontres entre le FEO et le promoteur d'événements Evenko, mais qu'Evenko a refusé d'assumer directement le rôle de promoteur local. Le maire a alors décidé de créer un OBNL : Montréal c'est électrique. Le cabinet du maire a été informé par le Service des affaires juridiques de la Ville qu'une telle pratique comportait des risques et que MCE ne pouvait pas être une simple courroie de transmission entre la Ville et une

entreprise privée (la FEO). Néanmoins, le BIG conclut que c'est finalement ce à quoi a servi l'OBNL.

L'énoncé de mission de MCE était le suivant⁴⁷ :

- Promouvoir les transports électriques et leur intégration dans la mobilité urbaine.
- Organiser, seul ou en partenariat, des actions de sensibilisation, de démonstration et de réseautage sur le territoire de la Ville de Montréal.
- Organiser la course de Formule électrique, le Montréal E-Prix, et des activités entourant cette épreuve du circuit FE pour faire la promotion des transports électriques en milieu urbain.
- Offrir tout autre service et organiser toute autre activité reliée à la collaboration, à l'innovation, au développement ou à la commercialisation des transports électriques.

Pour réaliser cette mission, la Ville a formé un conseil d'administration. Néanmoins, celui-ci était structurellement placé en situation de dépendance non seulement envers la Ville, mais aussi envers le cabinet du maire directement. En témoigne la nomination d'une majorité des membres du conseil d'administration par le maire et son cabinet. Le BIG rapporte que « six (6) des huit (8) membres du CA sont issus de décisions ou de suggestions du cabinet du maire⁴⁸. » En outre, l'embauche du directeur général de MCE fut faite en présence « du président du CA et de la conseillère principale du maire de Montréal et [...] ces derniers lui ont offert le poste "d'un commun accord"⁴⁹ ».

MCE n'était qu'un moyen pour la Ville d'obtenir certains avantages qu'elle n'aurait pas eus si elle avait mobilisé seulement ses ressources internes. En effet, dans son rapport, le BIG relève que MCE a été créé notamment pour recevoir des subventions que la Ville n'aurait pas octroyées en situation normale (notamment en raison de la nature privé du contractant). En changeant de promoteur (d'Evenko à MCE), la Ville n'était plus en relation avec une entreprise privée, mais avec un OBNL qui était éligible aux subventions. MCE était aussi éligible à d'autres subventions que celles de la municipalité.

L'OBNL a donc été créé dans le but spécifique de prendre en charge l'événement et de lui permettre de bénéficier de certaines subventions⁵⁰. Cependant, comme le dit le BIG, « [bien] qu'une municipalité puisse octroyer des subventions à un OBNL qu'elle crée, le problème avec le cheminement du dossier de la FE est que le cabinet du maire n'a pas gardé ses distances par rapport à MCE, afin de garantir son indépendance et

Tableau synthèse[†] : la sous-traitance de façade**Force**

- Rapidité d'exécution

Opportunités

Aucune

Faiblesses

- Contrôle par la municipalité
- Manque de transparence

Menaces

- Risque réputationnel
- Démobilisation des travailleurs et travailleuses

[†] Tableau Forces, faiblesses, opportunités et menaces (FFOM, ou SWOT en anglais), un outil d'analyse synthétique permettant d'identifier les facteurs internes et externes favorables et défavorables à la réalisation des objectifs de l'organisme.

autonomie d'actions. [...] Le dossier [...] a, dès ses débuts, été entièrement géré par le cabinet du maire⁵¹».

Analyse

Le cas de MCE illustre bien le type de la sous-traitance de façade, c'est-à-dire une situation où un OBNL est géré à distance par le pouvoir exécutif de la municipalité. En l'occurrence, l'OBNL n'est rien d'autre qu'un paravent pour les activités projetées par la municipalité ou une entreprise privée. Ce type de sous-traitance est problématique, parce qu'il représente une utilisation du modèle de l'OBNL qui ne sert qu'à contourner le cadre normal des pratiques pour se cacher derrière la flexibilité de cette entité juridique.

— Utilité publique

La mission de MCE était à la fois de « promouvoir les transports électriques et leur intégration dans la mobilité urbaine » et d'« organiser la course de Formule électrique, le Montréal E-Prix, et des activités entourant cette épreuve du circuit FE qui servent à faire la promotion des transports électriques en milieu urbain ». La sous-traitance de façade n'a par définition aucune utilité publique, car elle sert de paravent pour un contrôle (souvent abusif) par le politique ou l'administratif. Le cas de MCE en est exemplaire.

— Transparence et reddition de comptes

Un des problèmes fondamentaux des OBNL de façade comme MCE et Montréal en histoires (MEH) est leur manque de transparence. Le fonctionnement de l'organisation, son budget et ses agissements sont cachés ou peu visibles. Cette opacité rend difficile la reddition de comptes et l'évaluation de l'atteinte des objectifs.

L'OBNL peut, dans certains cas, être utilisé pour permettre des pratiques de favoritisme et des pratiques commerciales non concurrentielles. Cela peut aussi poser des problèmes de communication avec les parties prenantes. Cela complique enfin le suivi des finances, notamment par la municipalité et les élus.

— Conditions de travail

Il est impossible d'avoir une vision claire des conditions de travail des travailleurs et travailleuses dans les situations de ce type. Un OBNL étant un organisme privé, les données sur les salaires, les conditions de travail, la gestion des ressources humaines, les modalités d'embauche et les conventions collectives des salariés syndiqués peuvent toutes rester dans l'ombre du secret corporatif.

— Gouvernance

Le contrôle étroit de MCE par le cabinet du maire suggère qu'il n'y avait pas de vie associative significative au sein de l'organisme. La prise de décision était étroitement liée aux priorités de la mairie. Autre indice que l'organisme n'avait aucune indépendance : les bureaux de MCE se trouvaient dans les bureaux mêmes de la Ville de Montréal. L'organisation était dépendante financièrement et opérationnellement de la municipalité.

Comme MCE ne jouissait d'aucune autonomie dans l'accomplissement de sa mission, il est difficile de distinguer ce qui était du ressort de la Ville et de son personnel et ce qui relevait en propre de l'organisme. En pareil cas, l'OBNL est si peu autonome qu'il ne représente qu'une courroie de transmission entre les décisions de l'exécutif de la Ville et les fournisseurs de l'OBNL (Evenko, dans ce cas-ci).

Le problème majeur de la gestion de l'événement FE fut l'utilisation de MCE non pas comme un organisme indépendant cherchant à accomplir une mission particulière (l'organisation de la course FE), mais bien comme une extension directe des activités de la Ville. C'est pourquoi le BIG recommande notamment qu'à l'avenir la Ville mobilise « les employés et professionnels de l'appareil municipal » avant de faire appel à des fournisseurs privés. De plus, le BIG note que MCE a été utilisé non pas pour offrir un contrat de services au marché privé en général, mais pour favoriser un fournisseur particulier (Evenko); l'OBNL n'a pas eu recours à un mécanisme de saine concurrence.

La sous-traitance classique : le cas de SOPIAR

Description

Fondée en 1992 avec le soutien de la Ville de Sainte-Julie, en Montérégie, la société SOPIAR apparaît d'abord sous le nom de Centre de la culture et du sport de Sainte-Julie (CCSSJ). Elle a pour mission première de construire une piscine pour les habitants de la municipalité. Aujourd'hui, SOPIAR est enregistré sous plusieurs autres noms : Centre multisports régional (en 2015 à Varennes), SOPIAR Gestion Sportive (en 2017), SOPIAR Gestion Sportive – Belœil (en 2019), SOPIAR Gestion sportive – Marieville (idem) et SOPIAR Gestion sportive – Otterburn Park (idem). Dans ces six villes de la Montérégie, SOPIAR gère des installations sportives, dont certaines sont partagées avec d'autres villes⁵². Bien qu'elle fonctionne sous ces nombreuses appellations, il s'agit bel et bien d'une seule l'organisation aux lettres patentes uniques et comportant un seul CA.

SOPIAR n'a pas d'énoncé de mission, seul le CCSSJ en a un : « Le CCSSJ a pour mission de développer et de cultiver une expertise de gestion d'équipements récréatifs, sportifs et culturels afin d'offrir à la population Julievilloise des installations aquatiques et de glace de qualité, répondant prioritairement [aux besoins de] la clientèle jeunesse⁵³. »

SOPIAR est propriétaire de la piscine et de l'aréna de Sainte-Julie. Une entente contractuelle avec la municipalité prévoit qu'il doit entretenir ces installations et offrir des services à la communauté en échange de subventions récurrentes. On peut aussi lire dans les procès-verbaux du conseil municipal de 2014 que la Ville a cédé ou vendu au CCSSJ (contre une somme indé-

terminée) des terrains pour qu'il puisse agrandir l'aréna dont il est propriétaire.

Grâce à l'entente avec SOPIAR, la Ville de Sainte-Julie peut offrir des services à ses citoyens bien qu'elle ne possède pas d'installations de sports et de loisirs (sauf deux piscines extérieures, gérées elles aussi par SOPIAR). Sainte-Julie s'engage, en vertu de contrats flexibles, à absorber les déficits de SOPIAR lorsqu'il y en a, afin de garantir l'offre de services. Les subventions peuvent être ajustées en fonction des besoins de l'OBNL, lesquels peuvent varier en raison de changements dans les coûts d'opération, dans l'achalandage et d'autres facteurs. On peut ainsi constater, à la lecture des contrats, que des sommes supérieures à celles prévues aux contrats initiaux ont plusieurs fois été versées à l'OBNL. Les frais d'utilisation facturés aux citoyens peuvent eux aussi varier, avec l'accord de Ville.

Dans les autres municipalités où SOPIAR œuvre depuis quelques années, la Ville est propriétaire des infrastructures sportives, culturelles et de loisirs qu'elle loue à SOPIAR. L'OBNL s'occupe de les gérer, de les entretenir et d'offrir les services (tarifés) aux citoyens, en échange de subventions accordées par la Ville. Dans tous les contrats, il est prévu que la municipalité absorbe les déficits lorsqu'ils se produisent.

L'évolution de SOPIAR — d'OBNL local à fournisseur de services régional — s'est produite en 2015, lorsque l'organisme a été approché de façon informelle par des fonctionnaires de la Rive-Sud. L'OBNL y a vu l'occasion de prendre de l'expansion : d'abord sollicité pour un mandat de gestion, il a ensuite ajouté cette option à son offre de services. SOPIAR s'est ainsi « professionnalisé », en se dotant d'une plus grande expertise dans ses domaines d'action (gestion d'infrastructures et services de sports et de loisirs) mais aussi dans sa gestion interne.

À Belœil, par exemple, la Ville est propriétaire d'une piscine intérieure et d'une piscine extérieure. Depuis mai 2019, elle les loue à SOPIAR, qui en assure la gestion et l'entretien et offre des services aux citoyens (cours de natation, aquaforme, bain libre). SOPIAR tire des revenus de la vente des services et reçoit des subventions de la Ville. Le contrat liant les deux parties prévoit que la Ville peut se pencher sur les finances de l'OBNL sur une base annuelle et a un droit d'inspection des livres de comptes. SOPIAR doit aussi fournir un bilan mensuel de ses activités. La Ville a le droit d'évaluer le rendement des opérations, mais cette évaluation n'est pas systématique.

Le contrat de sous-traitance prévoit également la délégation totale de la gestion de la main-d'œuvre à SOPIAR, seule partie patronale à l'égard des ressources affectées à l'exécution de son mandat. Lorsqu'il recrute des sous-traitants et des fournisseurs, SOPIAR doit seulement vérifier qu'ils ne sont pas inscrits au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA).

Ne figurent pas aux contrats :

- Des obligations en matière de gouvernance.
- Des obligations en matière de ressources humaines.
- Des mesures de prévention des conflits d'intérêts ou de la corruption.
- Des mesures de transparence envers le public (seulement envers la Ville).

Dans les cas d'Otterburn Park et de Belœil, les installations sportives et de loisirs (ainsi que le centre culturel d'Otterburn Park) étaient auparavant gérées par le service des loisirs de chaque municipalité. Au moment de sous-traiter la gestion du centre culturel à SOPIAR, en 2019, Otterburn Park a supprimé à l'interne deux postes (un de directrice et un d'adjointe administrative) dans son département des loisirs. Le maire, Denis Parent, a affirmé que « la décision a[vait] été prise pour dynamiser les loisirs et la culture, ainsi que pour améliorer la gestion du centre culturel et communautaire de la Pointe-Valaine⁵⁴ ». Le maire a aussi affirmé que la sous-traitance diminuerait l'utilisation gratuite du centre culturel par des groupes communautaires.

Les employés de SOPIAR sont des salariés, le plus souvent à temps partiel. La gestion de la main-d'œuvre suit le « modèle Tim Hortons » : gérants et employés travaillant des quarts de travail les jours, soirs et fins de semaine. Certains employés sont syndiqués, d'autres non, on ne sait dans quelles proportions. Les conventions collectives des employés syndiqués sont cependant différentes de celles de l'appareil municipal ; en effet, elles sont faites pour assurer la souplesse nécessaire pour répondre à la variabilité des besoins, des revenus et de l'achalandage.

L'OBNL est gouverné de façon totalement indépendante par un conseil d'administration de neuf membres. Ses règlements généraux prévoient que deux membres sont nommés par la municipalité de Sainte-Julie — ce peuvent être des élus, des employés ou des citoyens. À l'heure actuelle, deux élus occupent ces sièges réservés. Six autres membres du CA sont des résidents de Sainte-Julie et le dernier est de Saint-Amable, en raison

du partage des infrastructures de Sainte-Julie avec les citoyens de Saint-Amable. Tous bénévoles, les membres du conseil d'administration se penchent sur les orientations et ne se mêlent pas des opérations.

SOPIAR n'a pas de visage public : pas de site internet, pas de communications publiques.

Analyse

Le cas de SOPIAR est représentatif d'une partie du large spectre de la sous-traitance « classique », très répandue en transport, en environnement, en développement économique et en loisirs, sport et culture.

Dans la sous-traitance classique, un OBNL peut être créé pour répondre au besoin exprimé par une ou plusieurs municipalités. Tantôt l'OBNL existe déjà et a développé une expertise recherchée ; tantôt il est créé avec la collaboration de la municipalité, qui a des représentants au CA (sans toutefois qu'on tombe dans le scénario de l'*alter ego*).

Bien que le cas de SOPIAR soit typique de la gestion de services de sports et loisirs, ce n'est pas le seul modèle. En effet, de nombreuses municipalités préfèrent transiger avec des entreprises à but lucratif qui, à la suite d'un appel d'offres, leur proposent un prix garanti pour la prestation de services, rendant la dépense prévisible. Alors le sous-traitant peut s'organiser comme il le souhaite pour livrer les services et empocher les surplus qu'il est capable de générer. Cela peut, dans certains cas, ouvrir la porte à une gestion moins axée sur la qualité du service et sur un entretien inadéquat des infrastructures.

— Utilité publique

Le cas de SOPIAR montre bien que, pour certaines municipalités, la sous-traitance permet d'alléger la tâche de livrer à la population des services de sports et loisirs, de nos jours considérés comme essentiels. Elle permet à des villes, en particulier les petites et moyennes municipalités, de bénéficier de l'expertise détenue par un OBNL régional ou local. La mutualisation de certaines fonctions de gestion et la concentration de l'expertise sont des bénéfices non négligeables, qui peuvent notamment se traduire par des économies pour les donneurs d'ordres. En effet, une forme de « performance financière » associée à la gestion privée peut avoir pour conséquence des coûts d'opération plus faibles. Cependant, les résultats financiers de l'OBNL n'étant pas publics, il est impossible de savoir si ces économies sont avérées, ni leur ampleur. Il faudrait pouvoir mener une analyse com-

Tableau synthèse : la sous-traitance classique**Forces**

- Indépendance de l'OBNL
- Expertise forte
- Services rendus à la population

Opportunités

- Mutualisation de l'expertise entre municipalités

Faiblesses

- Dépendance totale de la municipalité à l'égard de l'OBNL (déficits à éponger)
- Reddition de comptes publique faible
- Conditions de travail affaiblies

Menaces

- Perte de l'expertise interne des municipalités, difficulté à évaluer les travaux de l'OBNL
- Prétexte à des mises à pied dans le secteur public

parative avec la gestion interne de chaque municipalité, ce qui peut sembler illusoire.

Parfois, l'expertise ne garantit ni la qualité ni même la livraison des services, car l'OBNL peut lui aussi être soumis à des aléas, comme lorsque des cours de natation ont été annulés à Belœil faute de sauveteurs disponibles⁵⁵.

L'exigence de rentabilité signifie que, dans certains cas, des services auparavant gratuits (p. ex. le prêt de salles à des groupes communautaires aux ressources limitées) sont remplacés par des services payants.

Enfin, les villes étant obligées d'assurer les services à la population, elles sont en quelque sorte « prises en otage » par leur relation contractuelle avec l'OBNL.

— Transparence et reddition de comptes

Si ce n'était de la loi sur l'accès à l'information et du directeur général de SOPIAR, qui a gracieusement accepté de répondre à nos questions, il aurait impossible de brosser ne serait-ce qu'un portrait rapide de cet OBNL en tant que sous-traitant dans le monde municipal.

La difficulté d'obtenir des informations sur SOPIAR montre bien que la sous-traitance a pour effet de dresser un écran entre la municipalité et les citoyens. Les contrats liant les villes et SOPIAR ont pu être obtenus par des demandes d'accès à l'information; ils donnent un aperçu des rouages de la relation entre donneur d'ordre et sous-traitant. Mais ces démarches de demande d'accès à l'information sont laborieuses, voire rédhitoires pour le simple citoyen en quête d'information. Par ailleurs, il s'avère carrément impossible de voir les états financiers de l'OBNL, de lire ses rapports annuels et de prendre connaissance de ses règle-

ments généraux. Ainsi, les pratiques internes de l'OBNL demeurent insondables : salaires, relations de travail, coûts d'opération, gouvernance, etc. Ce manque de transparence rend difficile l'évaluation de l'atteinte des objectifs visés par la sous-traitance.

Certes, la municipalité, ayant un droit d'accès à ces documents, agit comme surveillante et a à l'œil les décisions prises au CA ainsi que les finances (budgets, rapports). Mais qui surveille la Ville? Tant que les documents ne sont pas disponibles pour les journalistes, les résidents et les autres parties prenantes, le grand public ne peut obtenir de reddition de comptes. L'impossibilité pour les citoyens de poser un regard critique sur la gestion de l'organisme sous-traitant affaiblit leur pouvoir de contester démocratiquement la nature du contrat et les décisions prises.

Et encore une fois, le manque de transparence peut, dans certains cas, faciliter diverses pratiques de favoritisme, de collusion ou d'abus de pouvoir⁵⁶.

— Conditions de travail

Il est impossible d'avoir une vision claire des conditions de travail des travailleurs et des travailleuses de SOPIAR. Un OBNL étant un organisme privé, les données sur les salaires, les conditions de travail, la gestion des ressources humaines, les modalités d'embauche et les conventions collectives des salariés qui sont syndiqués peuvent toutes rester dans l'ombre du secret d'affaires.

On peut néanmoins deviner que la souplesse dans la gestion des services, recherchée par les villes qui sous-traitent et par les OBNL qui embauchent, signifie que la main-d'œuvre doit être « flexible ». De même, les économies explicitement recherchées par les municipa-

lités lorsqu'elles sous-traitent peuvent aussi signifier que c'est dans les salaires et les conditions de travail que ces économies sont obtenues. Le recours à des personnes retraitées pour assurer la livraison de services, constaté dans certains cas⁵⁷, est peut-être également un signe de conditions de travail insuffisantes pour attirer une main-d'œuvre « normale » en temps de pénurie.

Il apparaît donc que, dans la balance, les grands perdants du système de sous-traitance classique sont les travailleurs et les travailleuses. Lorsque des employés municipaux sont mis à pied en raison d'un transfert de la gestion des services à une firme externe, comme ce fut le cas en 2019 à Otterburn Park (piscine extérieure et centre culturel) et à Belœil (centre aquatique), ou auparavant à Sainte-Julie (piscines extérieures), les pertes potentielles en termes de conditions de travail sont majeures.

Mais la dégradation des conditions de travail peut aussi s'opérer de façon plus insidieuse. Lorsqu'une municipalité souhaite offrir un *nouveau* service à la population, et qu'elle le fait en retenant les services d'un sous-traitant plutôt qu'en embauchant à l'interne, on peut aussi parler d'un déplacement d'emplois de qualité vers des emplois de moindre qualité, même si ceux-ci sont nouvellement créés.

— Gouvernance

La gouvernance d'un OBNL est assurée par son assemblée générale de membres qui détermine les règlements généraux, adopte les plans stratégiques et élit les officiers et les membres du CA qui la représentent. Le CA se charge du contrôle financier et stratégique et reçoit la reddition de comptes de la direction générale.

Chez SOPIAR, il n'y a pas d'autres membres de l'OBNL que les membres du CA, pas de vie associative. Bien que les membres du CA soient des résidents de Sainte-Julie, on ne peut affirmer qu'il s'agit d'une gouvernance ancrée dans la communauté, où des citoyens de tous horizons contribueraient à orienter les actions de l'organisme de façon conforme à leurs besoins. SOPIAR agit plutôt comme une firme prestataire de services spécialisés, sans but lucratif. Il jouit d'une totale autonomie décisionnelle par rapport aux municipalités, dans la limite des clauses contractuelles décrites plus haut.

La sous-traitance citoyenne : le cas du Centre d'écologie urbaine de Montréal

Description

Le Centre d'écologie urbaine de Montréal (CEUM) est un organisme à but non lucratif créé en 1996 dont la mission est de proposer des pratiques et des politiques pour créer des villes écologiques, démocratiques et en santé. Cet organisme possède une grande expertise dans le domaine de l'urbanisme participatif, qui vise à favoriser l'aménagement durable des quartiers et de la ville, de même que dans la conception et la mise en œuvre de budgets participatifs⁵⁸. Le CEUM cherche à articuler savoirs citoyens et savoirs professionnels en outillant les citoyens et les organisations pour créer des conditions propices au développement du pouvoir d'agir (*empowerment*).

En pratique, le CEUM propose des connaissances, des outils, des méthodologies et des formations qui contribuent à la réalisation de projets et d'interventions pour des villes à échelle humaine. Son offre de services s'adresse tant aux citoyens qu'aux organisations de la société civile et aux administrations municipales : processus d'urbanisme participatif, enquêtes de terrain, évaluations de projets d'aménagement, conférences, formations, portraits diagnostics de milieux, mobilisation et intervention citoyenne, etc. Le CEUM produit également des articles, des fiches conseils, des mémoires et d'autres publications en vue d'influencer les politiques publiques touchant à la ville, que ce soit au niveau municipal, métropolitain ou à l'échelle du Québec.

Analyse

Bien que d'autres organisations similaires se spécialisent dans l'animation de processus participatifs (p. ex., Percolab, l'Institut du Nouveau Monde), le CEUM a développé une expertise particulière dans le domaine de l'écologie urbaine, notamment en ce qui concerne l'environnement bâti, les transports actifs, la lutte contre les îlots de chaleur, la déminéralisation du sol, l'intégration de la nature en ville et les budgets participatifs.

Sur ce dernier point, le CEUM collabore étroitement avec le Participatory Budgeting Project, une association qui fait la promotion de tels dispositifs aux États-Unis et au Canada. En 2018 et 2019, le CEUM a collaboré avec quatre arrondissements montréalais (Rivières-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, Rosemont–La-Petite-Patrie,

Hochelaga-Maisonneuve et Ahuntsic-Cartierville) pour accompagner l'administration publique dans la mise en place de budgets participatifs. De façon générale, l'organisme sert d'interface entre les citoyens et la municipalité, celle-ci lui sous-traitant une partie de la mise en place et de l'exécution des processus participatifs.

Il y a toujours un risque que certaines municipalités se servent de la sous-traitance des services professionnels pour externaliser leur expertise afin de réduire leurs dépenses. Pour sa part, le CEUM est à la merci de la fluctuation du volume de contrats publics des municipalités et du financement par projets, ce qui comporte le risque de détourner l'organisation de sa mission sociale⁵⁹.

– Utilité publique

Dans la sous-traitance de type citoyen, les municipalités ont recours à des organisations de la société civile pour favoriser la participation du public. La sous-traitance peut prendre diverses formes : permettre la gestion partagée de terrains et de parcs par la communauté (p. ex., le Champ des Possibles à Montréal), stimuler la participation publique à propos de diverses questions (Institut du Nouveau Monde), etc. Contrairement aux modèles classique et de façade, ce modèle de sous-traitance favorise la gestion participative de projets et repose sur une vie associative, l'OBNL jouant le rôle d'interface ou de médiateur entre l'administration publique et l'implication des citoyens.

Comme l'OBNL ne vient pas remplacer un service public existant, et que l'engagement citoyen dans les divers projets ne vient pas se substituer au travail des employés municipaux, on ne peut parler ici d'exploitation du « travail gratuit » des citoyens pour compenser un désengagement de l'administration municipale. Au contraire, le CEUM agit en complémentarité avec l'administration publique et contribue à l'outiller afin qu'elle développe l'expertise nécessaire pour la mise en œuvre de processus participatifs.

Enfin, la principale contribution du CEUM est de favoriser la participation citoyenne pour réaliser des projets collectifs dans les quartiers de la ville, assurer la co-conception de projets d'aménagement de même que la cogestion d'une partie du budget municipal au moyen des budgets participatifs. Parmi les OBNL étudiés dans ce rapport, le CEUM est l'organisation qui contribue le plus à donner une voix à la communauté et à augmenter le pouvoir des citoyens sur leurs conditions d'existence.

– Transparence et reddition de comptes

Selon son rapport pour 2017-2018, le CEUM a réalisé cette année-là 17 mandats pour des villes et 11 mandats pour des groupes et organisations. Les mandats et services-conseils représentent 19 % des revenus de l'organisme; les subventions gouvernementales (des trois paliers de gouvernement) représentent pour leur part 73 % des revenus. Ainsi, les revenus de l'OBNL ne dépendent pas de la seule Ville de Montréal, bien que l'essentiel de son financement provienne de subventions publiques. Cette situation lui laisse une marge de manœuvre quant à ses décisions stratégiques et aux mandats qu'elle peut réaliser, notamment parce que le CEUM collabore avec des dizaines de municipalités à travers le Québec.

Généralement, le CEUM obtient des contrats de gré à gré d'administrations municipales qui ne possèdent pas l'expertise souhaitée en matière de participation citoyenne et d'implication des habitants dans les projets d'aménagement. Cette source de revenus autonomes a été l'une des stratégies utilisées par le CEUM pour compenser la réduction des subventions publiques au fil des années et assurer sa viabilité financière. La reddition de comptes s'effectue de façon systématique auprès des mandants municipaux, et le CEUM veille à rendre compte de ses activités à ses membres et au public dans un rapport annuel passablement détaillé disponible sur son site internet⁶⁰.

– Conditions de travail

Nous n'avons pas été en mesure d'obtenir de l'information concernant les conditions de travail des 12 employés (chargés de projets) du CEUM et de sa directrice générale. Les salaires et charges sociales des employés réguliers représentent 40 % des dépenses de l'organisme, lequel rémunère également des professionnels et des partenaires sous-contractants pour réaliser diverses activités (45 % des dépenses annuelles). Enfin, le CEUM fait également appel à des stagiaires et à des étudiants, ainsi qu'à de nombreux bénévoles. Dans l'année 2017-2018, les bénévoles ont travaillé un total de 925 heures, et les stagiaires ont réalisé 1 041 heures de travail non rémunéré.

Comme on le voit régulièrement au sein des entreprises d'économie sociale, il y a donc une hybridation des sources de revenus pour assurer la viabilité financière de l'organisme (subventions publiques, revenus autonomes, dons, contributions non monétaires), de même qu'une combinaison de travail salarié, contractuel, stagiaire et bénévole pour produire les biens et services de l'orga-

Tableau synthèse : la sous-traitance citoyenne**Forces**

- Indépendance réelle de l'OBNL
- Vie associative
- Expertise

Opportunités

- Favoriser la participation citoyenne

Faiblesses

- Dépendance de l'OBNL envers les subventions publiques
- Financement par projets/mandat, cause de précarité financière

Menaces

- Désengagement des municipalités
- Instrumentalisation du « travail gratuit » des citoyens

nisation⁶¹. Comme le CEUM ne réalise pas des projets ou des activités similaires à un service public déterminé du domaine municipal, il est difficile voire impossible de déterminer si les conditions de travail sont équivalentes, supérieures ou inférieures à celles que des travailleurs et travailleuses municipaux obtiendraient pour un travail similaire au sein de l'administration publique.

— Gouvernance

Le CEUM n'a pas été créé par la Ville de Montréal; il s'agit bien d'un OBNL fondé de façon autonome par un groupe de citoyens, militants et professionnels ayant à cœur l'écologie urbaine. Son conseil d'administration est composé de 10 professionnels et chercheurs préoccupés par les questions urbaines. Les administrateurs sont élus par l'assemblée générale annuelle pour deux ans. La Ville n'exerce donc aucun contrôle sur le CA.

Le CEUM a trois catégories de membres : individuels, honoraires et de soutien (organisations). N'importe quel individu peut devenir membre du CEUM contre une cotisation annuelle de 20 dollars, obtenir le droit de vote à l'assemblée générale et présenter sa candidature au conseil d'administration. Ce modèle de gouvernance ouverte fait en sorte que l'OBNL est moins susceptible de sombrer dans des affaires de corruption ou de mal-

versation, car un certain « contrôle démocratique » peut s'exercer sur l'organisation.

Si la sous-traitance citoyenne est généralement transparente, bénéfique pour l'intérêt public et utile pour le développement de la participation citoyenne, elle présente néanmoins deux écueils potentiels :

- La gestion de certains services publics par la communauté peut parfois être une façon d'externaliser l'expertise professionnelle et de réduire les dépenses de l'administration publique.
- Le recours au travail bénévole est parfois une manière d'exploiter le « travail gratuit » de la population et peut correspondre à une « privatisation déguisée » sous couvert d'engagement citoyen⁶².

Dans le cas précis du Centre d'écologie urbaine de Montréal, il ne semble pas que ces deux problèmes soient présents. Cela dit, une étude plus systématique de différents organismes voués à stimuler la participation citoyenne et les projets d'innovation sociale à l'échelle locale (Solon, Institut du Nouveau monde, Niska, Living Lab en innovation ouverte, l'ancienne SODER, etc.), pourrait mettre en lumière les promesses, défis et instrumentalisations possibles de cette sous-traitance citoyenne.

Notes

- 33 Simon N. Roy, « L'étude de cas », dans Benoît Gauthier (dir.), *Recherche sociale. De la problématique à la collecte de données*, 5^e édition, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2009, p. 212.
- 34 Émilie Filion, « Comprendre les enjeux de la sous-traitance », *Cognibox*, 29 septembre 2016, <https://blog.cognibox.com/fr/blogue/les-enjeux-de-la-sous-traitance>.
- 35 Cependant, les seules données disponibles sont celles de deux sites : le premier est Espace Data, un site privé qui ne distingue pas les entreprises privées des OBNL, rendant impossible l'analyse du phénomène de la sous-traitance aux OBNL spécifiquement. Le deuxième est le portail « Vue sur les contrats » tenu par la Ville de Montréal; lui non plus ne permet pas de chercher en fonction du statut de l'organisme, seulement en fonction des secteurs d'activité.
- 36 Bureau de l'inspecteur général, *Rapport de recommandations visant divers contrats et projets de contrats octroyés (ou prévus d'être octroyés) à l'organisme à but non lucratif Montréal en histoires dans le cadre du 375^e anniversaire de Montréal*, Montréal, 5 décembre 2016, p. 14, https://www.bigmtl.ca/wp-content/uploads/2016/12/Rapport-de-recommandations_Montréal-en-histoires_Final.pdf.
- 37 *Ibid.*, p. 5.
- 38 *Ibid.*, sommaire.
- 39 Les entreprises d'économie sociale : OBNL et coopératives.
- 40 Marie-Ève Martel, « Turbulences à l'aréna Julien-Beaugard de Marieville », *La Voix de l'Est*, 22 décembre 2018.
- 41 Louis Tremblay et Jonathan Hudon, « Promotion Saguenay : failles confirmées », *Le Quotidien*, 21 juillet 2018.
- 42 Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, « Rapport d'intervention sur la gouvernance et les processus organisationnels. Promotion Saguenay, Diffusion Saguenay et Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi », Québec, juillet 2018, https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/plainte_gestion_contractuelle/rapports_intervention/2018_07_20_rapport_promotion_saguenay_diffusion_saguenay.pdf.
- 43 *Le Bulletin*, vol. 10, n° 1, été 2019, http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/ARROND_RPP_FR/MEDIA/DOCUMENTS/RPP_BULLETIN_ETE-2019_WEB.PDF.
- 44 Centre international de transfert d'innovations et de connaissances en économie sociale et solidaire (C.I.T.I.E.S.), *Les communs urbains. Regards croisés sur Montréal et Barcelone*, Montréal, 2019, http://cities-ess.org/wp-content/uploads/2019/04/CITIES_fiche-communs-toutes-1.pdf.
- 45 Bureau de l'inspecteur général, « Rapport de l'inspecteur général de la Ville de Montréal concernant le processus d'octroi de contrats dans le cadre de la course de Formule E », Montréal, 28 mai 2018, p. 6, https://www.bigmtl.ca/wp-content/uploads/2018/05/MCE_Rapport_FINAL.pdf.
- 46 *Ibid.*, p. 6.
- 47 *Ibid.*, p. 15.
- 48 *Ibid.*, p. 22.
- 49 *Ibid.*, p. 23.
- 50 *Ibid.*, p. 36.
- 51 *Ibid.*, p. 36.
- 52 Les informations pour ce cas ont été obtenues en consultant diverses sources : la presse ; les procès-verbaux des conseils municipaux ; les transactions inscrites au registre foncier ; les contrats liant SOPIAR aux villes, obtenus via des demandes d'accès à l'information ; et un entretien avec le directeur général de SOPIAR, M. Éric Hervieux.
- 53 Fourni par M. Hervieux lors d'un entretien téléphonique.
- 54 Vincent Guilbault, « Otterburn Park en bref », *L'Oeil régional*, 21 décembre 2018.
- 55 Magalie Lapointe, « Manque de sauveteurs pour les piscines : les baby-boomers à la rescousse », *Le Journal de Montréal*, 28 juin 2019.
- 56 Attention! Nous n'avons aucune raison de croire que ce soit le cas avec SOPIAR.
- 57 Magalie Lapointe, « Manque de sauveteurs pour les piscines », *op. cit.* (note 55).
- 58 Les budgets participatifs sont des dispositifs instaurés par des municipalités qui réservent une partie de leur budget (de fonctionnement ou d'investissement) à la population afin que les citoyens puissent directement proposer, discuter et voter des projets pouvant être réalisés dans leur quartier ou leur ville.
- 59 Julie Depelteau et al., « Les organismes communautaires au Québec : financement et évolution des pratiques », Montréal, Institut de recherche et d'informations socio-économiques, 28 mai 2013.
- 60 <https://www.ecologieurbaine.net/fr/rapports-dactivites>.
- 61 Laurent Gardin et Pierre Robert, « Origine, diffusion et métamorphose de l'hybridation des ressources », Chaire interuniversitaire et interdisciplinaire en économie sociale et solidaire et soutenabilité du territoire des Hauts-de-France, 2018, <https://chaires.org/wp-content/uploads/2018/09/5.GardinRobert.pdf>.
- 62 Maud Simonet analyse les implications ambivalentes de la sous-traitance citoyenne en donnant l'exemple de l'entretien des parcs à New York par des groupes de résidents, ce qui permet de réduire la masse salariale des cols bleus et crée un modèle encore plus rentable que la privatisation proprement dite. Bien que le recours à des OBNL pour favoriser l'engagement citoyen ne représente pas toujours la « face civique du néolibéralisme », il demeure important de rester vigilant face à cette dérive possible. Pour un résumé accessible, voir « Travail gratuit ou exploitation? Rencontre avec Maud Simonet », *Ballast*, 25 février 2019. Pour une étude détaillée, voir John Krinsky et Maud Simonet, *Who Cleans the Park? Public Work and Urban Governance in New York City*, Chicago, University of Chicago Press, 2017.

Section 4

Conclusion

Principaux enjeux de la sous-traitance municipale aux OBNL

Nous avons pu constater par les trois études de cas présentées dans ce rapport que l'octroi de contrats et le transfert de responsabilités à des OBNL pouvaient prendre des formes très variées, des plus problématiques (comme dans le cas de Montréal c'est électrique) aux plus propices à la participation citoyenne (comme les partenariats avec le Centre d'écologie urbaine de Montréal), en passant par les formes plus conventionnelles (comme la construction et la gestion d'infrastructures sportives par SOPIAR). Dans ces trois types de sous-traitance, l'utilité publique, la gouvernance, la transparence et la reddition de comptes sont de niveaux très variables.

Quel que soit le cas de figure, nous pouvons constater que la reddition de comptes et la transparence demeurent des enjeux récurrents. L'absence de données sur les conditions de travail des employés de ces OBNL est symptomatique à cet égard, et la question reste à approfondir dans de futures recherches. Par ailleurs, dans deux cas sur trois, nous constatons que la structure de gouvernance est assez rudimentaire, l'organisation étant constituée essentiellement d'un conseil d'administration chargé de fournir des biens et services à la municipalité, et ce, sans grande vie associative ou contrôle démocratique. Bien que cela s'explique parfois par la mission ou la taille de l'organisme, la gouvernance des OBNL qui offrent des services d'intérêt public devrait avoir de plus grandes exigences en termes de représentativité des parties prenantes et de participation citoyenne.

Ces études de cas traduisent bien le contexte socio-politique plus général qui, depuis quelques décennies, entraîne la multiplication des partenariats public-privés et des recours à la sous-traitance comme moyen de pallier les contraintes budgétaires des municipalités, auxquelles on donne pourtant de plus en plus de responsabilités et d'autonomie, notamment dans la gestion contractuelle.

Malgré la volonté affichée, découlant des cas de corruption récurrents, d'accroître la transparence et la rigueur dans l'octroi des contrats et de réduire le gaspillage de fonds publics, les réformes réglementaires récentes complexifient davantage le cadre réglementaire sans produire les résultats escomptés en termes de reddition de comptes⁶³.

La dépendance envers les fournisseurs externes, le manque de transparence et la perte d'expertise au sein de la fonction publique municipale demeurent

des risques bien réels, peu importe le type de sous-traitance. Ces risques sont sans doute encore plus présents dans les petites villes, où la pénurie de ressources pour assurer la transparence et le contrôle se conjugue à la petite taille des communautés et à la densité des liens sociaux pour augmenter les risques de collusion et/ou de corruption. Les données manquent à ce sujet. La question exigerait une vaste enquête systématique sur la sous-traitance dans les centaines de municipalités du Québec, afin de pouvoir dresser un tableau plus exact de la situation.

De façon générale, même si la sous-traitance peut présenter certains avantages, notamment lorsque l'expertise interne pour fournir un service d'utilité publique fait défaut, ou encore quand un partenariat avec un OBNL permet de stimuler l'engagement citoyen et la vitalité démocratique des communautés, on devrait se garder d'y recourir machinalement. L'asymétrie de pouvoir entre l'administration municipale et les sous-contractants qui détiennent davantage d'information (problème de la relation mandant-mandataire⁶⁴) entraîne nécessairement un risque de déficit de redevabilité de l'organisation face à l'administration municipale. Qui plus est, le manque de reddition de comptes de l'organisation sous-contractante envers les citoyens, lesquels n'ont pas toujours accès à l'information et ont au final peu d'influence sur ses activités, sont des arguments forts pour envisager la sous-traitance avec prudence.

Somme toute, l'absence de données facilement accessibles, la complexité des lois et le manque de transparence concourent à faire de la sous-traitance aux OBNL une sorte de « boîte noire » qui échappe en bonne partie au regard du public, exception faite des cas qui se retrouvent entre les mains des inspecteurs et vérificateurs généraux. Ainsi, une évaluation globale de la sous-traitance au niveau municipal demeure actuellement quasi impossible à réaliser. Par conséquent, peu de recherches universitaires se penchent sur le phénomène.

Par ailleurs, la sous-traitance entraîne une précarisation des conditions de travail des personnes qui livrent les services à la population. Il faut rappeler que plusieurs mesures adoptées au cours des dernières décennies dans les administrations municipales (santé et sécurité au travail, assurances collectives, fonds de pensions) représentent des acquis importants qui sont balayés aussitôt les emplois transférés vers le secteur privé, qu'il soit à but lucratif ou à but non lucratif.

Si le recul des droits et des acquis sociaux des travailleurs demeure une constante de la gouvernance néolibérale, laquelle appelle à plus de flexibilité, il faut éviter que

la sous-traitance à des OBNL devienne le relais involontaire d'une démunicalisation déguisée ou encore d'une privatisation plus générale des services publics.

Au final, c'est le citoyen qui reste le grand absent de la chaîne de la gouvernance municipale. Si les élus et l'administration publique surveillent les OBNL, cela ne permet pas aux citoyens eux-mêmes de savoir ce qui se passe. Les citoyens ont besoin de plus de transparence pour assurer la redevabilité des organisations sous-traitantes afin que celles-ci agissent bien dans le sens de l'intérêt public.

En attendant la remunicipalisation

Face aux écueils observés, plusieurs municipalités ailleurs dans le monde ont compris la nécessité de limiter le recours à la sous-traitance⁶⁵. Une première avenue pour éviter les problèmes identifiés ci-dessus est la « remunicipalisation ». Il s'agit d'inverser le processus de privatisation ou le recours croissant à la sous-traitance en rapatriant la production et la gestion des biens, des services et des infrastructures dans le domaine de la municipalité. Avant d'envisager le recours à la sous-traitance, une municipalité devrait se poser la question : en a-t-on vraiment besoin ?

On constate une tendance à la remunicipalisation à l'échelle internationale depuis la crise financière de 2007-2008, avec plus de 835 cas de villes dans le monde qui reprennent le contrôle de services publics locaux dans une foule de secteurs : approvisionnement en eau, production d'énergie renouvelable, collecte des déchets, transports et mobilité, développement immobilier, télécommunications, logement social, etc.⁶⁶. Dans plusieurs cas, il s'avère avantageux de reprendre la production de services à l'interne pour favoriser la rétention de l'expertise, assurer la qualité des services offerts, et éviter les coûts cachés et les risques associés à une sous-traitance bancalée ou mal ficelée. Depuis quelques années, plusieurs administrations municipales du Québec emboîtent le pas : les arrondissements montréalais de Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension (2012) et de Rosemont-La-Petite-Patrie (2013), par exemple, ont rapatrié à l'interne le pavage et la réfection des trottoirs⁶⁷. L'un et l'autre rapportent avoir fait des économies. Tandis qu'à Saint-Constant, la Ville a décidé de reprendre les opérations à l'interne en octobre 2019, après que le coût des soumissions pour déneiger ses rues en milieu urbain eut explosé⁶⁸. Bien avant, en 2011, la Ville de Sherbrooke avait rapatrié les services de collecte des déchets.

Cela dit, dans les cas où la remunicipalisation ne serait pas réaliste ou avantageuse, les municipalités et les citoyens pourraient avoir intérêt à collaborer avec des OBNL dans la coproduction de services publics d'intérêt collectif⁶⁹. C'est pourquoi il est important non seulement de critiquer les problèmes et failles de l'encadrement réglementaire et législatif actuel à l'échelle municipale, mais aussi de proposer une vision positive du cadre souhaitable et de formuler quelques recommandations pour corriger la situation.

Vers des partenariats public-citoyens

Les règles de gouvernance se contentent souvent d'énoncer le cadre législatif en vigueur afin de prévenir les risques de corruption et de malversations. Les « bonnes pratiques » sont quant à elles tout au plus des suggestions pouvant être suivies de façon volontaire et flexible par les administrations municipales, sans qu'il y ait un réel souci de cohérence sur l'ensemble du territoire québécois, avec une vision guidée par le bien commun, l'équité et la démocratie. Cette « éthique minimale » a montré ses insuffisances dans le cadre de la sous-traitance, et le flou entourant la gestion contractuelle appelle certaines réformes aux paliers municipal et provincial.

Nous proposons ici des pistes d'action pour dépasser le modèle de gouvernance actuel qui s'avère imprécis, opaque et non démocratique. Les cas de sous-traitance de façade ne devraient plus être considérés comme de malheureux accidents, des malentendus, mais bien le fruit d'un cadre laxiste. Les ententes de sous-traitance visant à assurer la gestion de services et d'infrastructures devraient respecter les plus hautes normes de qualité et de transparence, tout en favorisant idéalement la participation citoyenne.

Les lacunes identifiées dans les pratiques actuelles permettent d'imaginer à quoi ressemblerait un modèle idéal de gouvernance municipale que nous nommons « partenariat public-citoyens », par contraste avec le partenariat public-privé qui représente souvent une privatisation sous couvert de quête d'efficacité. Voici les trois grands principes d'un partenariat public-citoyens :

- **Transparence**
Rendre l'information accessible à tous et éviter l'effet de « boîte noire » trop présent dans les pratiques de sous-traitance.
- **Expertise**
Veiller à ce que la municipalité ait l'expertise et les

ressources nécessaires pour assurer le suivi et la surveillance des travaux de l'entité sous-contractante et que cette surveillance soit prévue dans l'entente contractuelle.

■ **Démocratie**

Assurer une voix à chaque partie prenante liée à la cogestion du service public : employés de l'OBNL, fournisseurs, citoyens, usagers, etc.

Ces trois principes renvoient à différents niveaux de redevabilité pouvant être représentés sous la forme d'un entonnoir : la transparence vise une redevabilité minimale envers la population en général, l'expertise renvoie au rôle spécifique de l'administration municipale dans la régulation et la bonne marche de la relation de sous-traitance, tandis que la démocratie ajoute l'inclusion des entités et groupes d'intérêts liés aux activités de l'organisation. Voici une description plus détaillée de ces trois principes régulateurs.

— **Principe de transparence**

Les décisions stratégiques et les opérations de l'OBNL sont transparentes aux yeux de la municipalité mais également pour le grand public. Les documents internes et les politiques de l'organisme sont facilement accessibles, afin d'assurer la redevabilité et de permettre l'exercice de contre-pouvoirs externes (notamment les médias), et la loi sur l'accès à l'information est étendue aux OBNL engagés dans des partenariats municipaux.

— **Principe d'expertise**

L'administration municipale a une responsabilité particulière afin de garantir que la sous-traitance serve l'intérêt public. La municipalité doit avoir en main les procédures, outils de surveillance, mécanismes de rétroaction, de même que le personnel nécessaires pour assurer la redevabilité complète de l'OBNL. Comme dans le cas de fonctionnaires ingénieurs dont la tâche est de surveiller les chantiers de construction dans le cadre d'un contrat public, la municipalité devrait disposer de l'expertise interne et de la capacité de superviser les biens et services produits par le sous-contractant. Le principe d'expertise vise à remédier aux vulnérabilités du modèle classique de sous-traitance et à empêcher la sous-traitance de façade. Bref, l'OBNL est ultimement redevable à la municipalité qui est garante du bien commun.

— **Principe de démocratie**

Le partenariat de sous-traitance doit permettre l'existence de contre-pouvoirs internes par l'inclusion des parties prenantes dans la gouvernance. Le conseil d'administration de l'OBNL est composé de l'ensemble des parties prenantes : citoyens (lorsqu'il y a service direct à la population), employés, représentants de la municipalité, éventuellement des organisations de la société civile concernées par les activités de l'organisme, voire des individus sans relation économique avec l'organisme qui soutiennent simplement sa mission. Une vie associative riche constitue un attribut essentiel : elle assure la redevabilité des dirigeants par l'engagement actif des membres.

Notes

63 Comme l'a montré un rapport de l'IRIS sur la sous-traitance dans le secteur public provincial, celle-ci ne prémunit pas contre les dépassements de coûts ni contre les retards dans la livraison des services, pas plus qu'elle ne garantit une meilleure qualité ou efficacité. La sous-traitance entraîne inévitablement une perte d'expertise dans la fonction publique et concourt à rendre les activités du gouvernement moins transparentes. Voir Guillaume Hébert *et al.*, « La sous-traitance dans le secteur public », *op. cit.* (note 30), p. 5.

64 Cette asymétrie est présente dans n'importe quelle relation de sous-traitance, peu importe la nature (privée, publique ou à but non lucratif) des entités concernées. À ce sujet, voir Gordon L. Clark et Ashby H.B. Monk, *Institutional Investors in Global Markets*, Oxford, Oxford University Press, 2017, et plus particulièrement le chapitre 9 : « Outsourcing and the Principal-Agent Problem ».

65 Amir Hefetz et Mildred Warner, « Privatization and Its Reverse : Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, n° 2, 2004, p. 171-190.

66 Satoko Kishimoto et Olivier Petitjean (dir.), *Reclaiming Public Services : How Cities and Citizens Are Turning Back Privatization*, Paris et Amsterdam, Transnational Institute, 2017.

67 Améli Pineda, « Rosemont-La Petite-Patrie : 150 000 \$ d'économies en faisant les trottoirs à l'interne », *Le Journal de Montréal*, 12 juin 2015.

68 Audrey Leduc-Brodeur, « Saint-Constant se chargera elle-même de son déneigement », *Le Reflet*, 11 octobre 2019.

69 Par exemple, le bien peut redevenir une propriété de la municipalité elle-même, ou encore être cogéré par une coopérative et la municipalité en vertu d'un contrat de partenariat à long terme. Pour un exemple de ce type de partenariat en « gestion civique », voir Centre international de transfert d'innovations et de connaissances en économie sociale et solidaire (C.I.T.I.E.S.), *Les communs urbains*, *op. cit.* (note 44), p. 2-5.

Section 5

Recommendations

Recommandations aux municipalités

Outre les recommandations formulées par le Bureau de l'inspecteur général et par le Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal, nous faisons les recommandations suivantes.

1 Appliquer le test TED

Lorsqu'une municipalité envisage de créer un OBNL dans le but d'offrir un service public ou d'accorder un contrat de gré à gré, elle devrait appliquer le test TED afin d'évaluer l'opportunité de la chose et d'éviter les dérives comme le « façadisme ».

- T pour Transparence : est-ce que la redevabilité envers le grand public est perdue en transférant une activité à l'extérieur de l'appareil municipal? Est-ce que des mécanismes peuvent être mis en place pour assurer la transparence?
- E pour Expertise : est-ce que la municipalité dispose de l'expertise et de la capacité à l'interne pour encadrer, évaluer et surveiller le fournisseur en sous-traitance?
- D pour Démocratie : est-ce que les services seront livrés par un OBNL ayant une véritable vie associative et une mission qui l'ancrent dans la communauté? Est-ce que les ressources humaines et financières disponibles sont suffisantes pour que l'OBNL ait une vie associative indépendante de l'administration municipale? Est-ce que l'OBNL possède une gouvernance démocratique qui inclut l'ensemble des parties prenantes au sein de son conseil d'administration?

2 Étendre aux OBNL les dispositions de la loi sur l'accès à l'information (principe de transparence)

Obliger les OBNL qui bénéficient de contrats municipaux correspondant à 50 % de leurs revenus à rendre accessibles les documents internes de l'organisme. Cette approche, telle que mise en œuvre à Montréal (voir page 13, « Transparence et loi sur l'accès à l'information »), impose aux municipalités un coût direct supplémentaire puisque la Ville reçoit et transmet les demandes d'accès. Les bénéfices attendus en valent le prix, mais une aide du MAMH pour soutenir ces activités, surtout dans les petites villes, pourrait être nécessaire dans certains cas.

3 Favoriser les OBNL démocratiques (principe de démocratie)

Privilégier, dans l'attribution des contrats de gré à gré, les OBNL qui ont une gouvernance démocratique avec une vie associative ouverte aux principales parties prenantes, y compris les employés et les citoyens le cas échéant. L'objectif est d'assurer la présence de mécanismes de redevabilité interne et d'éviter les dérives.

4 Maintenir la capacité de contrôle municipal interne (principe d'expertise)

Comme c'est le cas pour la sous-traitance en général, les municipalités auront intérêt à posséder à l'interne les ressources, en expertise et en temps, pour assurer une relation saine avec un OBNL sous-traitant. Elles gagneront donc également à prendre en compte l'implication budgétaire du maintien de ces ressources lors de l'octroi d'un contrat à l'externe.

Recommandations au gouvernement provincial

À la volonté du gouvernement du Québec de respecter l'autonomie des municipalités doit être conjuguée la nécessité d'assurer une cohérence dans les pratiques de sous-traitance à l'échelle du territoire.

5 Préciser les dispositions de la loi 122

Il convient d'ajouter des exigences au Règlement de gestion contractuelle en matière de sélection des sous-traitants en vue d'assurer :

- la transparence des contrats de sous-traitance;
- le caractère démocratique des OBNL qui obtiennent un volume de contrats substantiel d'une ou plusieurs municipalités.

6 Améliorer les pratiques de transparence corporative (principe de transparence)

Dans son dernier budget (2020-2021), le gouvernement du Québec a commencé à œuvrer en ce sens en mettant en place de nouvelles mesures pour augmenter la transparence des organisations inscrites au Registre des entreprises du Québec. Ces mesures incluent la recherche par personne physique, qui

permettra plus aisément de mettre en lumière des dynamiques de contrôle masquées, et le dévoilement des « bénéficiaires ultimes » d'une organisation⁷⁰. Pour prévenir les pratiques discutables spécifiques au domaine de la sous-traitance, ces mesures gagneraient à être renforcées davantage, par exemple en forçant la divulgation des bénéficiaires ultimes qui sont des personnes morales ou des municipalités (au lieu des seules personnes physiques), et en inscrivant dans le registre la mission énoncée dans les lettres patentes des OBNL.

7 Publier des données sur la sous-traitance municipale (principe de transparence)

Afin de mieux documenter la situation, il serait essentiel que le MAMH collecte et publie des données globales sur la sous-traitance municipale aux OBNL afin de permettre la recherche sur le sujet, par exemple à l'université.

8 Encourager et soutenir la démocratisation des organismes (principe de démocratie)

Afin de renforcer la vie associative des OBNL faisant des affaires avec les municipalités et de prévenir le « façadisme », les programmes relevant du Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation devraient être révisés pour encourager et récompenser la représentation des parties prenantes au CA des OBNL. La présence des travailleurs et travailleuses au sein des instances de gouvernance permettra également d'améliorer leurs conditions de travail et la prise en compte de leurs besoins et réalités dans le cadre des négociations avec les municipalités.

9 Réviser le statut juridique des OBNL (principe de démocratie)

Le cadre juridique actuel des OBNL – la partie 3 de la *Loi sur les compagnies* (elle-même obsolète⁷¹) – offre peu de garanties au sujet de la démocratie et de la transparence. Une révision de cette loi, ou la création d'un cadre juridique propre aux OBNL, permettrait d'y enchâsser certains de ces principes.

10 Tenir compte des coûts complets de la sous-traitance dans le prochain pacte fiscal (principe d'expertise)

Le gouvernement du Québec devrait assurer un financement suffisant aux municipalités, particulièrement les plus petites, afin de soutenir leur capacité en tant que gouvernements de proximité à maintenir et développer une expertise interne d'encadrement de leurs sous-traitants, ou éventuellement de permettre la remunicipalisation de certains services.

11 Abroger le troisième alinéa de l'article 45 du Code du travail (conditions de travail)

Le retour de l'article 45 à sa forme d'avant 2004 (voir page 14) obligerait les OBNL sous-traitants à maintenir l'accréditation syndicale pour les emplois qui étaient auparavant au sein de l'appareil municipal. Cela permettrait de minimiser la dégradation des conditions de travail des travailleurs de la sous-traitance.

Notes

⁷⁰ Richard Cloutier, « Nouvelles exigences en matière de transparence corporative », *Finance et investissement*, 10 mars 2020.

⁷¹ La partie 3 est la seule section de cette loi encore en application, les autres formes juridiques faisant désormais l'objet de lois dédiées. À plusieurs reprises depuis 1996, le gouvernement du Québec a initié des démarches de révision du statut juridique des OBNL, mais

aucune n'a encore abouti. La société civile revendique depuis longtemps une telle révision, comme l'illustre, parmi plusieurs exemples, un mémoire du Chantier de l'économie sociale de mars 2009 sur la Réforme du droit des associations personnalisées, disponible en ligne : <https://chantier.qc.ca/wp-content/uploads/2017/05/memoire-reformedudroitdesassociationspersonnaliseesversionfinale2009.pdf>.

