GÉRER DE FAÇON RESPONSABLE

Le livre blanc

SUR LA GOUVERNANCE DE SAGUENAY

ERD
Équipe du renouveau démocratique

VISION 2017-2021

AVIS

Indépendamment du genre grammatical, les appellations qui s'appliquent à des personnes visent autant les femmes que les hommes.

L'emploi du masculin a pour seul et unique objet de faciliter la lecture du document.

Table des matières

Mot de la chef 5
Introduction 6
Gouvernance : définition et perspectives 7
Responsabilité, efficacité et cohérence 8
Règles et processus 8
Participation citoyenne 8
CHAPITRE 1 : REDONNER LES POUVOIRS LÉGITIMES AU CONSEIL MUNICIPAL 10
1.1 Le conseil municipal 10
1.1.1 Les débats : utiles et nécessaires à la prise de décision 10
1.1.2 Des plénières pour informer et échanger entre les élus 10
1.1.3 Des procédures claires pour éviter l'improvisation et la partialité 11
1.1.4 Le rôle des élus 11
1.1.5 Notre engagement : Faire du conseil municipal un véritable espace démocratique 12
1.2 Le comité exécutif 13
1.2.1 Constats : des pouvoirs excessifs entre les mains du maire et de sa garde rapprochée 13
1.2.3 Notre engagement : Diminuer les pouvoirs du comité exécutif et le rendre plus transparent 14
1.3 Le conseil du Trésor 14
1.3.1 Les constats : manque de transparence et absence de légitimité 14
1.3.2 Les élus imputables dans la gestion des finances 15
1.3.3 Notre engagement : Rétablir la transparence et la reddition de compte dans la gestion des finances 16
CHAPITRE 2 : RÉFORMER LA GOUVERNANCE DES ORGANISMES PARAMUNICIPAUX 17
2.1 Promotion Saguenay : la ville dans la Ville 17
2.1.1 Nos constats : Promotion Saguenay dépasse largement sa mission 17
2.1.2 Suivre les recommandations de la Commission Charbonneau 18
2.1.3 Une machine politique au service du maire 19
2.1.4 Transparence et reddition de compte inexistantes 19
2.1.5 Gérer les fonds publics de façon responsable 19
2.1.6 Notre engagement : Mettre fin à l'instrumentalisation politique de Promotion Saguenay et recentrer sa mission sur le développement économique. 20
2.2 Diffusion Saguenay, Société de gestion de la Zone portuaire, Camping Jonquière, Pulperie 21
2.2.1 Nos constats : des organismes qui gèrent des millions sans reddition de compte 21
2.2.3 Notre engagement : Exiger une reddition de compte des organismes paramunicipaux au conseil municipal et en renforcer la surveillance 21
CHAPITRE 3 : IMPLANTER UNE CULTURE DE TRANSPARENCE AVEC LES CITOYENS 22
3.1 La consultation à Saguenay 22
3.1.1 Nos constats : Un processus de consultation improvisé 22
3.1.3 Notre engagement : Consulter les citoyens de façon organisée et formelle 23
3.2 Accessibilité du conseil municipal 23
3.2.1 Nos constats : un minimum d'efforts pour démocratiser le conseil municipal 23
3.2.3 Notre engagement : Faciliter l'accessibilité au conseil municipal pour les citoyens de Saguenay 24
3.3 Accès à l'information 24
3.3.1 Nos constats : culture du secret et entrave à l'accès à l'information 24
3.3.2 Vers une ville qui ouvre ses livres 25
3.3.3 Notre engagement : Rendre l'information plus facilement accessible et plus rapide à obtenir. 25

CHAPITRE 4 : PRÉSERVER L'IMPARTIALITÉ DE NOS INSTITUTIONS 26
4.1 La fonction publique 26
4.1.1 Nos constats : de multiples nominations partisanes 26
4.1.2 L'impartialité : une valeur fondamentale pour la fonction publique 27
4.1.3 Notre engagement: Mettre fin aux nominations partisanes 28
4.1.4 Notre engagement : Clarifier les règles et processus en matière d'éthique 28
4.2 L'ombusdman 29
4.2.1 Nos constats : la confiance mise à mal 29
4.2.2 Favoriser un meilleur accès au service de l'Ombudsman 29
4.2.3 Notre engagement : Réformer le Bureau de l'ombudsman pour s'assurer de son impartialité et de son accessibilité 29
4.3 Le vérificateur général 30
4.3.1 Nos constats : une ingérence politique inacceptable 30
4.3.3 Notre engagement : S'assurer qu'un mur soit maintenu entre la Ville et le vérificateur général pour consolider son indépendance 31
4.4 Les dons et subventions aux organismes à but non lucratif 31
4.4.1 Nos constats : Absence de politique officielle en matière d'aide aux organismes 32
4.4.2 Constats de la Vérificatrice générale 32
4.4.3 Le règne de l'arbitraire à la gestion des dons et subventions 33
4.4.4 Un guichet unique pour pallier aux doublons 33
4.4.5 Notre engagement : Dépolitiser les dons et subventions avec des procédures claires et connues de tous 33
CHAPITRE 5: RENOUVELER LE STYLE DE MANAGEMENT 35
5.1.1 Nos constats : un style de gestion dépassé et démoralisant 35
5.1.2 Notre engagement : Instaurer un style de management qui tire parti du potentiel de chacun 35
Conclusion 36
Bibliographie 37
Annexe 1 : Synthèse des engagements et propositions 40

Mot de la chef

Dès sa fondation en 2011, notre parti s'est positionné comme une option crédible en matière d'administration municipale à Saguenay. L'Équipe du Renouveau Démocratique (ERD) a rapidement fait connaître ses préoccupations en matière de démocratie, de reddition de comptes, de transparence, de décentralisation des pouvoirs et de participation citoyenne.

Avec l'élection de ma collègue Christine Boivin et moi-même en novembre 2013, la gouvernance est demeurée au cœur de l'action et des prises de position du parti. Nous avons déposé diverses résolutions concernant entre autres l'accessibilité des séances du conseil municipal pour les citoyens, la présidence du Conseil ou la réforme du bureau de l'ombudsman. Nous avons également proposé diverses améliorations à la gestion de la Ville.

D'autre part, j'ai veillé à la réalisation de deux documents de propositions afin d'améliorer certains aspects de l'administration municipale de Saguenay. Celui intitulé *Pour une politique de dons et subventions équitable et transparente* veut s'assurer que l'aide aux organismes soit distribuée selon des règles claires et précises qui sont les mêmes pour tous, et propose l'instauration d'un guichet unique. Quant à lui, le document *Vers une ville à l'écoute de ses citoyens* vise à structurer la consultation citoyenne à Saguenay pour en définir les barèmes et amener les élus à entendre la population dans certaines situations.

Le *Livre blanc* permet de rassembler dans un seul document la vision de notre parti sur la gouvernance. Ses engagements feront partie intégrante du programme électoral qui sera soumis aux membres du parti en mars 2017. Nous avons réfléchi et vécu à l'intérieur de l'administration municipale actuelle. Le temps est venu de présenter à la population de Saguenay notre proposition de gouvernance.

Bonne lecture !

Josée Néron

Chef de l'Équipe du Renouveau Démocratique

Introduction

Jusqu'à aujourd'hui, Saguenay a été gouvernée sous le signe de la continuité. Un seul maire a siégé depuis sa fondation en 2002, en imposant un style de gestion opaque et autoritaire. Que ce soit par la voix des médias, des tribunaux ou des citoyens, plusieurs problèmes de gouvernance ont été constatés, minant la crédibilité de nos institutions, allant jusqu'à entacher l'image de la Ville. Parmi les problèmes récurrents, on retrouve :

- Des pouvoirs concentrés entre les mains du maire et de proches collaborateurs non élus ;
- Un maximum de pouvoirs délégués au comité exécutif ;
- L'absence de débats publics au Conseil ;
- Une participation citoyenne peu sollicitée dans les décisions;
- Très peu de reddition de compte de la part des organismes paramunicipaux tels que Promotion Saguenay, Diffusion Saguenay et la Société de gestion de la Zone portuaire.

Ces problèmes sont les symptômes d'une gouvernance déficiente qui n'a plus sa raison d'être. L'Équipe du Renouveau Démocratique souhaite que Saguenay devienne une ville moderne et exemplaire en matière de gestion municipale.

Notre vision consiste à dépoussiérer le système politique municipal de Saguenay en renouvelant les différents leviers de pouvoir et en permettant à la démocratie citoyenne de s'exprimer. Nous proposons de revoir la gouvernance actuelle pour la remplacer par des pratiques favorisant l'imputabilité des élus, l'impartialité et le respect des règles et de l'éthique. Notre objectif : gérer de façon responsable.

Ce livre blanc propose des solutions claires et des engagements réalistes afin d'améliorer la gestion de la ville. Cinq grandes orientations sont proposées pour réformer la gouvernance :

1. Redonner les pouvoirs légitimes au conseil municipal;
2. Réformer la gouvernance des organismes paramunicipaux;
3. Implanter une culture de transparence avec les citoyens;
4. Préserver l'impartialité de nos institutions;
5. Renouveler le style de management.

C'est selon cette vision que l'ERD entend gouverner s'il est porté au pouvoir en novembre 2017. Ces propositions feront partie du programme électoral qui sera adopté par les membres en mars prochain.

Gouvernance : définition et perspectives

Gouvernance : Action de gouverner. Manière de gérer, d'administrer.

Dictionnaire Larousse

Le mot gouvernance était utilisé au XIIIe siècle en Flandre et en Artois[1]. Il revient dans l'usage au cours des années 1990 par l'anglais « governance »[2]. Il définit les processus, règles, normes, protocoles, etc. qui participent à l'exercice du pouvoir.

Quand on parle de gouvernance, on parle d'une manière d'exercer le pouvoir qui est appliquée à toute l'organisation à travers les règles qu'elle se donne, les processus qu'elle met en place et les comportements qu'elle adopte[3].

On utilise couramment le mot « gouvernance » dans le sens de « saine gouvernance », ce qui implique des nouvelles notions d'éthique de gestion et de participation de la population à l'exercice du pouvoir. La saine gouvernance implique également des valeurs telles que :

- L'ouverture
- La décentralisation
- La collaboration
- La responsabilité
- L'efficacité
- La cohérence

Les gens sont aujourd'hui plus éduqués et mieux informés et leur façon de concevoir la politique a évolué. Le pouvoir ne devrait plus être concentré entre les mains d'un individu ou d'un petit groupe d'individus qui impose ses priorités aux citoyens qu'il administre. La démocratie ne se limite plus à faire un choix une fois tous les 4 ans. Maintenant, les différents acteurs sociaux, qu'ils soient des acteurs économiques, communautaires, des groupes d'intérêts de toutes sortes ou de simples citoyens, sont conscients de l'importance de leur participation à la prise de décision. Et ils sont beaucoup plus critiques quand il s'agit de juger des actions de ceux qui administrent les fonds publics.

1 Piloter la performance (Page consultée le 15 novembre 2016). La gouvernance, Définition, [en ligne], www.piloter.org/gouvernance-entreprise/definition-gouvernance.htm

2 Lacroix, Isabelle et St-Arnaud, Pier-Olivier (2012). « La gouvernance : tenter une définition, Sherbrooke, Université de Sherbrooke », Cahiers de recherche en politique appliquée, vol. IV, #3, automne 2012

3 Commission européenne (Page consultée le 10 juin 2016). Site de la Commission Européenne, [en ligne]

Une saine gouvernance, basée sur des valeurs de transparence, d'ouverture, de collaboration, permet d'améliorer le lien de confiance entre les élus et la population. Elle permet également de recentrer l'élu sur son rôle premier, qui est celui de représenter la volonté des citoyens qui l'ont choisi, et non de leur imposer ses vues.

Responsabilité, efficacité et cohérence

La saine gouvernance repose sur des principes de responsabilité, d'efficacité et de cohérence. Tout cela implique des règles strictes et des processus clairs dans l'administration des fonds publics. Si trop de règles et trop de processus peuvent alourdir le système, ils sont par contre nécessaires pour éviter le gaspillage de fonds publics par des décisions irréfléchies.

La responsabilité exige par exemple de s'assurer du bien-fondé d'une décision et de ses répercussions dans l'avenir avant d'engager une dépense.

L'efficacité suppose d'éviter les pertes de temps inutiles, les dédoublements, l'incompétence, etc.

La cohérence demande une planification et une vision d'ensemble pour s'assurer d'une part que le message et les actions soient coordonnés et d'autre part que les actions ne se contredisent pas l'une l'autre (par exemple éviter de refaire une rue dont l'égout ou l'aqueduc doit être refait l'année suivante).

Règles et processus

Les règles et les processus permettent d'assurer l'efficacité et la cohérence de l'appareil administratif. Ils permettent également d'éliminer les conditions qui favorisent les conflits d'intérêt, la collusion et la corruption. En définissant les situations pouvant être problématiques, ils aident à prendre conscience du danger potentiel et à éviter de se retrouver dans des positions inconfortables et non souhaitées. À Saguenay, des règles plus claires au niveau éthique auraient par exemple pu empêcher deux voyages à Nice aux frais des contribuables par deux conseillers municipaux et deux employés du cabinet du maire.

Participation citoyenne

Enfin, la saine gouvernance implique la participation des citoyens à l'exercice du pouvoir. Celle-ci apporte une plus grande légitimité aux décisions qui sont prises par l'administration. On évite ainsi les choix imposés par les élus en favorisant l'échange d'idées, la négociation et le partage de responsabilités dans la décision qui est prise. Il s'agit d'un maillon fondamental dans une gouvernance démocratique et renouvelée.

Permettre aux citoyens de participer aux décisions est pour un élu l'occasion d'enrichir sa réflexion auprès de gens qui sont le plus à même de témoigner de ce qui se vit sur le terrain, de ce qui fonctionne bien ou moins bien, des problématiques, des besoins, etc. L'élu a besoin de cet échange pour connaître les défis qu'il a à relever afin de bien remplir son mandat.

La participation citoyenne permet d'améliorer grandement l'acceptabilité sociale des projets. Tous ne seront pas parfaitement en accord avec la décision finale. Mais en leur donnant toute l'information nécessaire, en répondant à toutes leurs questions, en écoutant ce qu'ils ont à dire et en tenant compte de leurs préoccupations et de leurs idées, l'élu contribue à améliorer la confiance des citoyens dans le processus. Cela améliore la compréhension et facilite l'adhésion des gens dans la prise de décision.

La participation des citoyens permet également d'éviter le gaspillage de fonds publics. D'abord parce qu'en habitant le territoire, ils détiennent des informations que les élus ne sont pas en mesure de connaître. Ensuite parce qu'elle permet d'éviter de se lancer dans de grandes dépenses qui ne rencontreront pas l'accord du public. Connaître mieux les besoins et les désirs de sa population, c'est être en mesure de mieux y répondre, et par le fait même, d'être plus à la hauteur de ses attentes.

CHAPITRE 1 : REDONNER LES POUVOIRS LÉGITIMES AU CONSEIL MUNICIPAL

Les élus en conseil représentent la population; ils prennent les décisions sur les orientations et les priorités de la municipalité et en administrent les affaires.

Site internet du Ministère des Affaires municipales et de l'Organisation du territoire (MAMOT)[4]

1.1 Le conseil municipal

1.1.1 Les débats : utiles et nécessaires à la prise de décision

Avant l'élection de deux conseillères de l'ERD, le Conseil ne siégeait que quelques minutes une fois par mois et tout était adopté sans discussion. Il s'agit d'une façon de faire inhabituelle au sein de toute assemblée délibérante. Elle l'est d'autant plus au sein d'un conseil municipal qui gère des fonds publics de plus de 300 M$ et qui doit rendre des comptes à la population. Il s'y prend des décisions d'importance qui méritent discussion. Il suffit d'aller voir ailleurs pour constater que normalement, un conseil municipal dure deux, trois, et même quatre heures. Certaines villes comparables à Saguenay se réunissent deux fois par mois pour se donner le temps de traiter correctement de tous les sujets.[5]

Les citoyens de Saguenay ont été habitués à l'absence de débat, qui avec le temps est devenue la norme. À tel point que les premières discussions tenues au Conseil ont rapidement été qualifiées de chicanes. Pourtant, les débats sont utiles à la prise de décision. Le choc des idées permet d'élargir les horizons et d'élaborer des solutions plus constructives qui répondent mieux à tous les aspects d'un dossier.

1.1.2 Des plénières pour informer et échanger entre les élus

Au début de l'année 2014 le maire a aboli les plénières qui se tenaient avant chaque séance du Conseil. Ces réunions permettaient aux conseillers de discuter entre eux des dossiers à l'ordre du jour. En conséquence, le conseil municipal n'est réuni en entier que pendant les séances publiques une fois par mois, ce qui nuit aux échanges et alimente la partisannerie.

L'ERD considère essentielle la tenue d'une plénière en présence de tous les conseillers avant chaque séance du Conseil afin que tous soient bien informés sur les points à l'ordre du jour, et puissent ainsi mieux faire leur travail.

4 Ministère des Affaires municipales et de l'Organisation du territoire (Page consultée le 22 août 2016), *Site internet du ministère*, [en ligne], http://www.mamrot.gouv.qc.ca/organisation-municipale/organisation-territoriale/instances-municipales/conseil-et-elus/

5 Trois-Rivières, Sherbrooke, Lévis

1.1.3 Des procédures claires pour éviter l'improvisation et la partialité

D'autre part, on assiste à une absence flagrante de respect des procédures à Saguenay. Les conseillers nouvellement élus ont droit à une formation offerte par l'Union des municipalités du Québec (UMQ), cependant celle-ci ne s'attarde pas aux procédures dans le détail puisque qu'elles ne sont pas inscrites dans la Loi mais dans un règlement de régie interne adopté par chaque municipalité.

À Saguenay, on ne fournit au nouvel élu aucun outil lui expliquant les procédures du Conseil : Quels sont ses droits et ses obligations, comment peut-il présenter une résolution, de quelle façon doit se tenir le vote… Il doit apprendre « sur le tas ».

En outre, le maire, qui préside l'assemblée, change les règles continuellement, selon ce qui lui convient :

A-t-on besoin de voter pour déposer un document au Conseil? Parfois, oui, parfois non, sans qu'on sache pourquoi ;

Peut-on intervenir lors du dépôt d'un avis de motion? Ça dépend de l'humeur du maire ;

Peut-on ajouter un point à l'ordre du jour au début de la séance du Conseil? Le maire dit oui quand c'est lui qui souhaite ajouter un point et non quand c'est l'opposition qui le souhaite.

Des procédures claires et bien connues par l'ensemble des membres du Conseil sont essentielles pour assurer le bon déroulement des séances. Elles permettent d'éviter l'improvisation et contribuent à l'impartialité du président de l'assemblée. Un guide de procédures pourrait être remis à tous les conseillers à chaque début de mandat.

1.1.4 Le rôle des élus

Le conseil municipal ne parle que par résolutions, c'est-à-dire que son pouvoir s'exerce seulement quand il est réuni en conseil et qu'il adopte des règlements et des résolutions.

Le maire est considéré comme le «chef exécutif de l'administration municipale»[6] et tire ses pouvoirs de la loi. Son rôle consiste à acheminer les mandats confiés par le Conseil à l'appareil administratif municipal, superviser l'application des règlements et des résolutions, communiquer toute information d'intérêt public, s'assurer que les revenus de la municipalité sont perçus et dépensés selon la loi, et participer à d'autres instances démocratiques. [7] Le maire exerce également certains pouvoirs particuliers comme un droit de surveillance, d'enquête et de contrôle sur le fonctionnement des services municipaux et un droit de veto suspensif.

Lors des séances du Conseil municipal, le maire préside les assemblées (sauf exceptions[8]), maintient l'ordre et le décorum et répond aux questions des citoyens. Il soumet tout projet qu'il juge nécessaire ou utile. Il communique au Conseil toutes les informations et suggestions relatives à l'amélioration des finances, de la police, de la santé, de la sûreté, de la propreté, du bien-être et du progrès de la municipalité.

Le conseiller, quant à lui, a l'obligation de voter lors des séances du conseil municipal. Il ne peut pas s'abstenir. Il assiste aux assemblées du Conseil, y fait valoir les intérêts de sa communauté et l'éclaire sur des sujets particuliers. Lorsqu'il ne siège pas au Conseil, il participe aux comités et commissions sur lesquels il est nommé. Il écoute, soutient et accompagne les citoyens qu'il représente.

6 Québec (1964). « Loi sur les cités et villes », *Gazette officielle, partie 2 : lois et règlements*, Québec, Éditeur officiel du Québec, art. 52 alinéa 2
7 Ibid, art. 52
8 Certains conseils municipaux ne sont pas présidés par le maire. La charte de Gatineau, par exemple, prévoit qu'à la demande du maire, le Conseil peut désigner l'un de ses membres comme président.

Actuellement à Saguenay, la majorité des conseillers ne jouent pas ou très peu leur rôle à la table du conseil, soit de poser des questions, de faire valoir les intérêts des citoyens qu'ils représentent et d'apporter un éclairage particulier sur certains dossiers. L'ERD souhaite un véritable conseil démocratique, au sein duquel chacun joue pleinement son rôle.

1.1.5 Notre engagement : Faire du conseil municipal un véritable espace démocratique

L'ERD vise à redonner au conseil municipal de Saguenay tout l'espace démocratique au sein duquel il se doit d'évoluer. Il s'agit de l'instance suprême de décision au sein duquel chaque élu est imputable. Le Conseil doit être un lieu d'échanges et d'écoute dans un cadre fonctionnel bien établi et objectif autant pour les citoyens que leurs représentants.

Nos propositions

1) **Rétablir la tenue de séances plénières avant chaque séance du Conseil pour permettre les discussions de fond sur les dossiers à l'ordre du jour. Ce qui n'empêchera pas la tenue de caucus des différents partis qui sont libres de se réunir pour définir leurs positions respectives. Cependant, les plénières se voudront un lieu d'échange où la partisannerie devra être mise de côté dans l'objectif de trouver les meilleures solutions pour l'amélioration de la ville ;**

2) **Réviser le règlement intérieur pour préciser les procédures du Conseil ;**

3) **Produire un guide de procédures remis à tous les conseillers et assurer leur formation pour leur permettre de faire respecter leurs droits pendant les débats du Conseil ;**

4) **Évaluer la possibilité de faire présider les séances du Conseil par un conseiller plutôt que par le maire, comme ça se fait à Sherbrooke, Longueuil et Gatineau. Cela permettrait que la personne qui dirige les débats ne soit pas continuellement partie prenante et puisse se placer audessus des échanges pour faire respecter les procédures de façon équitable.**

1.2 Le comité exécutif

1.2.1 Constats : des pouvoirs excessifs entre les mains du maire et de sa garde rapprochée

Quelques mois après la fusion, le conseil municipal de Saguenay a remis entre les mains de son comité exécutif pratiquement tous ses pouvoirs[9], en dehors de ceux que la Loi lui interdit de déléguer[10]. En voici quelques exemples :

- Octroyer des contrats ;
- Conclure toute transaction de 100 000 $ et moins ;
- Poursuivre en justice ;
- Octroyer des subventions à des organismes à but non lucratif (OBNL) ;
- Signer des conventions avec des OBNL concernant la gestion d'actifs appartenant à la Ville ;
- Embaucher, abolir des postes, nommer, etc. ;
- Vendre et acheter des immeubles ;
- Adopter des politiques administratives ;
- Et bien d'autres…

Deux autres villes québécoises de 100 000 habitants et plus ont des comités exécutifs très puissants, soient Trois-Rivières et Laval. Ce large mandat accordé à l'exécutif a été mis en cause dans les scandales ayant entaché l'ancienne administration du maire Vaillancourt à Laval [11]. Le nouveau conseil municipal a d'ailleurs entrepris de corriger la situation.

Il est compréhensible que les affaires courantes soient traitées par un petit groupe de personnes pour faciliter la gestion et désengorger le conseil municipal. Cependant, plus on délègue des pouvoirs significatifs au comité exécutif, plus on éloigne l'administration de la Ville de la majorité des élus et par le fait même des citoyens qu'ils représentent.

Certaines villes, comme Gatineau et Laval, ont ouvert les séances de leur comité exécutif au public, les réunions étant même diffusées sur le site internet de la Ville. En comparaison, à Saguenay, le comité exécutif siège à huis clos, loin des regards des citoyens et des journalistes, et les procès-verbaux de ses réunions ne sont publiés que près d'un mois après qu'elles aient eu lieu, plus dans certains cas. Le comité exécutif de Saguenay se réunit au moins une fois par semaine, en présence de plusieurs non-élus (attachés politiques du maire et anciens attachés et organisateurs nommés dans la fonction publique). Ceux-ci y sont plus nombreux que les élus membres du comité.

9 Ville de Saguenay (2002). *Règlement VS-2002-39 Intérieur du conseil de Ville de Saguenay*, Saguenay, la ville

10 Adoption du budget et du programme triennal d'immobilisation;, adoption de tout document prévu par la loi concernant l'aménagement et l'urbanisme, la protection des biens culturels, la cour municipale, les élections et les référendums dans la municipalité et l'organisation territoriale municipale; désignation d'une personne à un poste dont le titulaire doit être un membre du conseil; nomination du directeur général, du greffier, du trésorier et de leur adjoint; création des différents services de la ville, établissement du champ de leurs activités et nomination des directeurs adjoints de ces services ; destitution, suspension dans traitement ou réduction du traitement d'un fonctionnaire ou d'un employé nommé par le conseil.

11 Université Laval et École nationale d'administration publique (2014-2015)). *Ville de Laval, la mutation administrative d'une organisation municipale ébranlée*, note monographique, Université Laval et ENAP

1.2.3 Notre engagement : Diminuer les pouvoirs du comité exécutif et le rendre plus transparent

L'ERD compte modifier la répartition des pouvoirs entre le conseil municipal et le comité exécutif afin de rétablir un meilleur équilibre, de rapprocher le pouvoir réel des représentants des citoyens et de s'assurer que ceux-ci soient mieux informés des décisions stratégiques prises par la Ville. L'exécutif sera chargé de s'occuper de l'administration courante, tandis que le conseil municipal sera responsable de la vision, des orientations et de la planification stratégique. Le comité exécutif devra travailler de façon plus transparente.

1.3 Le conseil du Trésor

« Le conseil peut nommer des commissions permanentes ou spéciales, composées d'autant de ses membres qu'il juge nécessaire, pour la surveillance de l'administration des divers départements civiques pour lesquels elles sont respectivement nommées, et pour l'administration des affaires qu'il peut par règlement ou par résolution, leur confier.

Le conseil peut remplacer, quand bon lui semble, tout membre des commissions.

Le maire fait partie d'office de toutes les commissions et il a droit d'y voter.

Les commissions rendent compte de leurs travaux et de leurs décisions au moyen de rapports signés par leur président, ou par la majorité des membres qui les composent.

Nul rapport d'une commission nommée en vertu du présent article n'a d'effet s'il n'est ratifié ou adopté par le conseil. »

Loi sur les cités et villes, article 70

1.3.1 Les constats : manque de transparence et absence de légitimité

Le 16 janvier 2003 [12], un an après la fusion, le comité exécutif a créé le Conseil du Trésor, un modèle unique à Saguenay qui a été qualifié par le journaliste François Bourque en 2008 de « curiosité qui intrigue d'autres villes [13]» . Il s'occupait à l'origine exclusivement de finances municipales. En 2005, il a été fusionné avec la Commission des ressources humaines [14].

Selon le site internet de la Ville, le mandat actuel du Conseil du trésor est de :

Élaborer et recommander au comité exécutif et au conseil municipal la mise en œuvre de politiques et de mesures qui assureront une gestion efficace des ressources humaines, financières, matérielles et technologiques de la Ville ;

Fournir au comité exécutif et au conseil municipal des recommandations ou des avis sur les impacts administratifs et financiers concernant des problématiques ou des projets municipaux ;

12 St-Hilaire, Marc (2003). « Les membres du Conseil du Trésor sont nommés », *Progrès-Dimanche*, 19 janvier
13 Bourque, François (2008). « Le modèle de Saguenay », *Le Soleil*, 29 mars
14 Ville de Saguenay (2005). *Résolution VS-CM-2005-313 du conseil municipal de la Ville de Saguenay*, Saguenay, la ville

Recevoir et questionner :

- Le rapport financier
- L'étendue de la vérification
- Les nouvelles normes comptables
- Les faits découverts dans le cours de la vérification par le vérificateur général
- La déclaration relativement à l'indépendance du vérificateur général
- Les fraudes ou malversations possibles

Prendre en charge toutes les études et analyses faites dans l'organisation dans le cadre de mandats spécifiques de vérification.

Selon les dires du maire et de Jean-Yves Provencher au conseil municipal du 2 novembre 2015[15], c'est le Conseil du Trésor qui est responsable de l'élaboration du budget, ainsi que de la reddition de comptes des organismes recevant plus de 100 000 $ en subvention de la Ville. Cependant, cela ne figure pas à son mandat. De plus, ses procèsverbaux – du moins depuis la dernière élection municipale en novembre 2013 – ne traitent que de ressources humaines. Ils ne font mention d'aucune discussion concernant le budget, ni de reddition de comptes des organismes, ni d'aucun objet de son mandat qui ne concerne pas les ressources humaines.

Deux conclusions sont possibles :

1. Si on prend pour acquis que les procès-verbaux reflètent de façon fidèle ce qui se passe dans les réunions du Conseil du Trésor, on peut se demander qui gère réellement les finances à Saguenay et qui prépare son budget

2. Si on remet en doute l'exactitude des procès-verbaux, on peut conclure à l'absence totale de reddition de compte de la part du Conseil du Trésor, le plus important comité de Ville de Saguenay, autant auprès du conseil municipal que de la population.

Une chose est sûre, c'est qu'encore une fois il y a absence de transparence dans les travaux du comité.

1.3.2 Les élus imputables dans la gestion des finances

Selon les informations obtenues de la part d'un conseiller municipal de l'époque, avant la création du Conseil du Trésor, deux comités traitaient des finances de la Ville. Le comité de vérification des comptes, formé de quatre élus[16], vérifiait les comptes de la Ville avant qu'ils soient approuvés au Conseil et payés par la trésorerie. La commission des Finances, de son côté, était en charge de la préparation du budget. Une commission existait également pour traiter exclusivement des sujets se rapportant aux ressources humaines.

Le Conseil du Trésor étant désormais le seul comité traitant, du moins en principe, de finances publiques et de ressources humaines, le nombre d'élus participant à ces importants travaux s'est vu réduit de façon draconienne. Aujourd'hui, ils ne sont plus que deux et sont minoritaires autour de la table.

La loi régit la composition de certains comités, comme par exemple les comités consultatifs d'urbanisme et les conseils d'administration des sociétés de transport en commun. Les autres commissions et comités de Ville de Saguenay sont composés de conseillers municipaux, de fonctionnaires et de représentants de la société civile (citoyens). Les conseillers y sont habituellement représentés majoritairement ou en

15 http://ville.saguenay.ca/fr/videos?vid=xGH79TyFmvk
16 Jean-Yves Provencher, Jean-Marie Beaulieu, Serge Simard et Gaston Laforest

nombre égal avec les non-élus[17]. Ils ne sont minoritaires que sur deux comités et commissions [18], soient le Conseil du Trésor et de vérification des ressources humaines et le Comité Famille et aînés.

La présence des fonctionnaires et des citoyens sur les commissions et comités est importante pour apporter du soutien technique et un regard extérieur sur les dossiers en cause. Cependant, ce sont les élus qui sont imputables, qui ont à répondre des décisions de la Ville devant la population. Ce sont eux qui doivent tenir les rênes du pouvoir et leur présence sur les comités en assure la légitimité. C'est ce que nous souhaitons pour tous les comités et commissions de la Ville.

1.3.3 Notre engagement : Rétablir la transparence et la reddition de compte dans la gestion des finances

Pour que la population retrouve confiance en son administration municipale, la transparence de tout ce qui touche la gestion des finances municipales sera améliorée. Un nouveau comité composé majoritairement d'élus sera créé pour s'occuper exclusivement des affaires qui touchent les finances et le budget de la Ville, ainsi que la reddition de compte des organismes. Il sera chargé semestriellement de procéder à une révision des dépenses. Un comité différent sera également créé pour s'occuper exclusivement des ressources humaines.

Nos propositions

1) **Remplacer le Conseil du Trésor et de Vérification des ressources humaines par :**

   a) **Un comité des Finances composé majoritairement d'élus qui aura pour mandat de préparer le budget, de vérifier les comptes et de toute autre question financière ;**

   b) **Un comité uniquement consacré à la gestion des ressources humaines ;**

2) **Faire approuver les procès-verbaux du Conseil du Trésor par le conseil municipal et les rendre publics en s'assurant de protéger les renseignements confidentiels selon les termes de la loi.**

17 Aménagement du territoire, génie et urbanisme; Arts et culture; Environnement; Immeubles et travaux publics; Sécurité publique et incendie; Service communautaire et vie de quartier; Sport et plein air (Selon le site internet de la Ville et les résolutions de nomination des membres de comités et commissions dans les procès-verbaux du conseil municipal)

18 Ibid

CHAPITRE 2 : RÉFORMER LA GOUVERNANCE DES ORGANISMES PARAMUNICIPAUX

2.1 Promotion Saguenay : la ville dans la Ville

L'organisme sans but lucratif (OBNL) Promotion Saguenay inc. a été constitué le 5 septembre 2002 et fusionné à la Société de promotion économique de Chicoutimi, la Corporation de développement économique de Chicoutimi inc. et la Société touristique du Fjord le 15 janvier 2005.

L'organisme reçoit de la Ville une subvention annuelle d'environ 10 M$. Il peut compter sur certains revenus qu'il qualifie d'autonomes, mais qui proviennent de mandats que lui confie la Ville pour gérer des installations municipales (quai d'escale, aéroport de Bagotville, parcs industriels…). Il est un organisme municipal en vertu de la Loi [19] puisqu'au moins un élu siège sur son conseil d'administration et que la Ville contribue à plus de la moitié de son financement.

2.1.1 Nos constats : Promotion Saguenay dépasse largement sa mission

La mission de Promotion Saguenay est la suivante[20] : « Contribuer au développement économique de Saguenay, tant au niveau industriel, commercial que touristique. Mobiliser et accompagner les entrepreneurs et les intervenants de Saguenay. Promouvoir la destination et soutenir les efforts de diversification de l'économie. »

La Ville a délégué les activités suivantes à Promotion Saguenay :

- Aéroport
- Bureau du cinéma
- Bureaux touristiques
- CLD
- Desserte ferroviaire
- Diffusion Saguenay
- Immigration
- Octroi de subventions
- Parcs industriels
- Projet biogaz
- Quai d'escale

La *Loi sur les compétences municipales* (LCM) permet à une municipalité de déléguer certaines compétences à un organisme constitué aux fins de promotion industrielle, commerciale ou touristique,

19 Québec (1982). « Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels », *Gazette officielle, partie 2 : lois et règlements*, Québec, Éditeur officiel du Québec, p. 3251, article 5

20 Promotion Saguenay inc. (2015). *Rapport d'activité*, Saguenay, page 2

d'organisation et de promotion d'activités culturelles et de loisirs, ou de protection de l'environnement. Il lui est également permis de déléguer certaines compétences à un tiers (exploitation d'un bureau d'information touristique, vente de l'énergie provenant d'une installation d'élimination des matières résiduelles et exploitation d'installations portuaires ou aéroportuaires)[21].

Nous constatons cependant que Promotion Saguenay a largement outrepassé ses compétences en réalisant des mandats qui devaient, normalement, être réalisés par Ville de Saguenay. En agissant ainsi, on double le travail de la fonction publique municipale, comme s'il y avait une autre « ville » dans la Ville !

Dans le *Rapport du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire concernant la vérification de Promotion Saguenay inc*. publié en septembre 2013[22] , le ministère conclut : « En effet, Promotion Saguenay a agi dans des champs de compétences qui ne pouvaient lui être déléguées par la Ville de Saguenay, alors que l'organisme a agi à la place de celle-ci en utilisant des fonds provenant essentiellement de la Ville (…) ». Il affirme ainsi que Promotion Saguenay peut donner des contrats d'exploitation, mais pas de construction. Ces derniers doivent être octroyés par la Ville en respectant le processus légal d'octroi de contrat par un organisme public. Il relève également des mandats qui n'auraient pas dus être délégués à Promotion Saguenay (étude sur la taxation des barrages, aménagement du Portage Lapointe, étude sur les hydroliennes, vente ou échange d'immeubles) et des irrégularités concernant le partenariat avec une entreprise privée dans le projet Biogaz.

D'autre part, le rapport affirme très clairement qu' « aucune disposition législative ne permet à la Ville de Saguenay de déléguer à Promotion Saguenay sa compétence relativement aux aides qu'elle peut attribuer à des OBNL »[23]. Il fait le constat que certains organismes reçoivent un double financement, de la Ville et de Promotion Saguenay.

Finalement, selon le Ministère, l'organisme municipal a octroyé des subventions à des établissements commerciaux, ce qui est clairement illégal de la part d'une Ville. Celle-ci ne peut pas « indirectement donner une aide allant à l'encontre de la *Loi sur l'interdiction des subventions municipales* »[24].

Une situation à laquelle l'ERD entend remédier en mettant fin à ces pratiques et en obligeant Promotion Saguenay à se concentrer sur sa mission.

2.1.2 Suivre les recommandations de la Commission Charbonneau

Dans son rapport final, la Commission Charbonneau cite le mémoire qui lui a été présenté par l'UPAC (Unité permanente anticorruption) et qui traite justement de la création et de l'utilisation d'organismes à but non lucratif pour faire indirectement ce qu'une ville ne peut pas faire directement : « les OBNL sont un outil intéressant qui, sous le contrôle d'individus malintentionnés, peut permettre la dilapidation des deniers publics par la fraude et l'évasion fiscale [25]» . La recommandation des commissaires à cet effet est d' : « assujettir l'ensemble des sociétés paramunicipales et des OBNL contrôlés ou subventionnés par un organisme public ou une municipalité aux mêmes obligations contractuelles que les organismes auxquels ils sont liés. [26]»

21 Québec (2005). « Loi sur les compétences municipales », *Gazette officielle, partie 2 : lois et règlements*, Québec, Éditeur officiel du Québec, p. 2563, articles 93, 9, 15 et 84

22 Québec. Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (2013). *Rapport concernant la vérification de Promotion Saguenay inc.*, Québec, le ministère, page 1

23 Québec. Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (2013). *Rapport concernant la vérification de Promotion Saguenay inc.*, Québec, le ministère, p. 19

24 Ibid, p. 22

25 Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (2015). *Rapport*, Québec, la commission, p. 106

26 Ibid

2.1.3 Une machine politique au service du maire

Le maire occupe d'office le poste de président du conseil d'administration de Promotion Saguenay, à moins qu'il y renonce[27] . Il est donc la même personne qui, en tant que président du c.a., demande des fonds à la Ville, que celui qui, en tant que maire, demande à son exécutif, qu'il préside, d'octroyer ces fonds. Il est également placé dans une situation de conflit d'intérêt quand il est temps de demander des comptes sur la gestion de l'organisme. On a pu le constater dans le dossier des subventions à des organismes sans but lucratif qui ont mené deux conseillers municipaux et deux employés de son cabinet à Nice aux frais des contribuables. Le maire n'a pas été en mesure de se placer au-dessus de la mêlée et de faire son travail de protecteur des fonds publics.

La présidence du maire n'est pas le seul élément qui politise l'administration de Promotion Saguenay. Son directeur général a conjugué ses fonctions avec celles de conseiller principal du maire de 2002 à 2014. De plus, 7 membres du conseil d'administration sur 12 ont contribué à sa caisse électorale en 2013 [28]. Enfin, son actuelle directrice de cabinet était administratrice de l'organisme jusqu'au début 2016. Tout cela confirme la mainmise de l'entourage politique du premier magistrat sur un organisme municipal qui gère des montants importants tirés directement des taxes des citoyens de Saguenay.

2.1.4 Transparence et reddition de compte inexistantes

Malgré son statut public, malgré qu'il gère un budget important de fonds publics, Promotion Saguenay ne rend aucun compte au conseil municipal. Pour obtenir des informations sur ses activités, les conseillers municipaux doivent passer par la *Loi d'accès aux documents des organismes publics (…)*, procédures qui traînent souvent en longueur.

Comme tout organisme sans but lucratif, il se doit d'avoir des membres. Selon ses règlements généraux, en dehors du maire de Saguenay qui est d'office président du c.a., les membres sont choisis par le conseil d'administration, qui peut leur retirer sans avis et sans motif leur statut. De plus, on interdit aux membres de poser des questions : « (…) aucun membre ne pourra exiger d'être mis au courant de la gestion de la corporation (…) »[29].

2.1.5 Gérer les fonds publics de façon responsable

Cette façon de gérer des fonds publics comme s'il s'agissait d'intérêts privés sème le doute dans l'esprit des contribuables, qui n'ont aucun moyen de savoir ce qui se passe avec une importante partie des sommes qu'ils confient à la Ville pour la gestion du bien commun.

L'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP) a produit en juin 2014, à la demande de la nouvelle administration municipale de la ville de Laval, le *Rapport sur la gouvernance des sociétés paramunicipales de Laval*. On peut y constater que comme à Promotion Saguenay, « la plupart des entités externes de Laval fonctionnent dans un vacuum de gouvernance publique et de reddition de compte ». Selon l'IGOPP, en agissant ainsi « la ville augmente sa vulnérabilité à des risques de toute nature et particulièrement à des risques de réputation »[30]. L'institut recommande de « renforcer le rôle du conseil municipal et de ses élus en matière de surveillance des sociétés mandataires de la Ville.[31]»

---

27 Promotion Saguenay (2007). *Règlement 2007-01 ayant pour objet de refondre les règlements généraux de la corporation et leurs amendements*, Saguenay, la ville, article 12.01

28 Tremblay, Jean (2013). *Rapport d'élection pour l'élection municipale du 3 novembre 2013 à Saguenay*, Saguenay

29 Promotion Saguenay (2007). *Règlement 2007-01 ayant pour objet de refondre les règlements généraux de la corporation et leurs amendements*, Saguenay, la ville, article 6.04

30 Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP) (2014). *Rapport sur la gouvernance des sociétés paramunicipales de Laval*, Montréal, page 18

31 Ibid, page 21

2.1.6 Notre engagement : Mettre fin à l'instrumentalisation politique de Promotion Saguenay et recentrer sa mission sur le développement économique

L'ERD compte réformer en profondeur la gouvernance de Promotion Saguenay afin d'améliorer sa reddition de compte et sa transparence et de faire en sorte que l'organisme municipal agisse dans le respect des règles pour éliminer les risques de collusion et de corruption. La structure de gouvernance de son conseil d'administration sera notamment modifiée.

Nos propositions

1) **S'assurer que Promotions Saguenay se recentre sur sa mission première qui consiste à faire du développement économique ;**

2) **Ne plus déléguer à Promotion Saguenay l'octroi de subventions ;**

3) **Nommer un président qui n'est pas le maire tout en assurant la présence d'élus municipaux sur le conseil d'administration de Promotion Saguenay ;**

4) **Instaurer une reddition de compte statutaire de Promotion Saguenay au conseil municipal et à la population ;**

5) **Mettre en place un code d'éthique pour les employés et les administrateurs de Promotion Saguenay ;**

6) **Réviser les règlements généraux de Promotion Saguenay en fonction des principes de saine gestion et de transparence.**

2.2 Diffusion Saguenay, Société de gestion de la Zone portuaire, Camping Jonquière, Pulperie

2.2.1 Nos constats : des organismes qui gèrent des millions sans reddition de compte

Ces organismes gèrent chaque année plusieurs centaines de milliers de dollars – pour certains quelques millions – provenant de la Ville de Saguenay. La Ville a signé avec eux un ou plusieurs contrats leur confiant la gestion d'infrastructures municipales. Pourtant, ces organismes ne se considèrent pas et ne sont pas considérés par l'administration municipale actuelle comme des organismes municipaux régis par la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Ils ne rendent aucun compte au conseil municipal de la façon dont ils gèrent l'argent public qui leur est confié.

La Ville de Laval avait également créé plusieurs organismes externes auxquels elle confiait différentes missions publiques (une quinzaine). Le rapport de l'Institut sur la gouvernance recommande à la municipalité « d'adopter une politique de gouvernance et un cadre d'imputabilité auxquels se conformeront désormais ses mandataires et les conseils d'administration de ses sociétés externes. »[32] Il recommande également la création d'une commission de la gouvernance et d'un secrétariat à la gouvernance. Pour l'Institut, il est clair que « la Ville […] demeure toujours imputable de la prestation directe ou déléguée des services publics [33]».

2.2.3 Notre engagement : Exiger une reddition de compte des organismes paramunicipaux au conseil municipal et en renforcer la surveillance

L'ERD prendra toutes les mesures possibles afin que soit octroyé un statut d'organisme municipal à des d'organismes tels que Diffusion Saguenay, la Société de gestion de la zone portuaire, la Pulperie et Camping Jonquière. Ils devront ainsi se conformer aux mêmes règles que la Ville en matière d'octroi de contrats[34] et de reddition de compte.

Nos propositions

1) **Exiger que les représentants nommés par la Ville sur les conseils d'administration de ces organismes rendent des comptes au conseil municipal ;**

2) **Imposer le statut d'organisme municipal à Diffusion Saguenay, la Société de gestion de la Zone portuaire, la Pulperie et Camping Jonquière afin qu'ils cessent de se comporter comme des OBNL privés.**

32 Ibid, page 3
33 Ibid, page 13
34 Le projet de loi 122 sur la reconnaissance des gouvernements de proximité, s'il est adopté, assujettira ces organismes aux règles d'adjudication de contrats de la Loi sur les cités et villes

CHAPITRE 3 : IMPLANTER UNE CULTURE DE TRANSPARENCE AVEC LES CITOYENS

« De tout temps, la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent ont contribué à définir une vision concertée du développement de leur municipalité et à assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique. »

Guide pour l'élaboration d'une politique d'information et de consultation publique municipale, Union des municipalités du Québec, p.3

3.1 La consultation à Saguenay

3.1.1 Nos constats : Un processus de consultation improvisé

Ville de Saguenay n'a jamais adopté de politique de consultation ou de participation citoyenne à proprement parler et il n'existe pas de processus formel de participation citoyenne dans la prise de décision. Plusieurs dossiers ont fait l'objet de sévères critiques qui auraient pu être évitées ou atténuées en impliquant davantage les citoyens dans le cheminement du dossier. D'autre part, les citoyens de Saguenay qui souhaitent déposer une pétition à la Ville se retrouvent devant un vide procédural. Il n'existe aucune modalité pour le dépôt des pétitions, et aucun suivi n'est exigé, peu importe le nombre de signataires.

La politique de développement social, adoptée le 4 juin 2007, prend certains engagements au sujet de la participation citoyenne, mais il ne semble pas y avoir eu de suivi donné à ceux-ci. Ces engagements sont les suivants :

Développer des mécanismes conjoints (Ville-milieu) d'information et d'échanges (assemblées de quartier, site internet interactif, listes de diffusion, etc.) ;

Donner la possibilité aux collectivités et aux citoyens de faire part à la Ville de leurs attentes et de leurs perceptions sur des situations qui les concernent.

Certains élus ont pris dans les dernières années des initiatives d'urbanisme participatif ou ont mis sur pied d'assemblées de quartier. Des consultations via les réseaux sociaux sont parfois menées par le maire ou des conseillers municipaux, mais celles-ci ne rejoignent que les gens qui les suivent sur ces tribunes. Certains sujets font l'objet de soirées d'information ou de consultation. L'ERD, de son côté, a tenu en 2015 et en 2016 des consultations prébudgétaires auprès des citoyens et des organismes.

Selon l'Union des municipalités du Québec (UMQ) [35], l'expérience de la participation des citoyens dans les municipalités du Québec a révélé plusieurs avantages :

- Bonification des projets et politiques ;
- Valorisation de l'implication des citoyens entre les élections ;

35 Union des municipalités du Québec (2012) *Guide pour l'élaboration d'une politique d'information et de consultation publique municipale*, Montréal, p. 6

- Meilleure compréhension des rôles et responsabilités de chacun ;
- Accroissement du niveau de confiance et du respect entre les élus et les citoyens ;
- Meilleure adhésion aux décisions municipales.

3.1.3 Notre engagement : Consulter les citoyens de façon organisée et formelle

L'ERD adoptera une politique de consultation citoyenne inspirée du document *Vers une ville à l'écoute de ses citoyens*, qu'il a produit en avril 2016. Cette politique sera réfléchie et rédigée par un comité d'élus, de citoyens et d'intervenants spécialisés en la matière.

Nos propositions

1) **Tenir chaque année des consultations pré-budgétaires auprès des organismes et de la population de Saguenay ;**

2) **Instaurer le concept de budget participatif ;**

3) **Nommer un fonctionnaire en tant que responsable de la coordination de la consultation citoyenne ;**

4) **Ouvrir un portail sur le site internet de la Ville uniquement dédié à la consultation citoyenne ;**

5) **Mettre en place une procédure officielle de dépôt, de traitement et de suivi des pétitions.**

3.2 Accessibilité du conseil municipal

3.2.1 Nos constats : un minimum d'efforts pour démocratiser le conseil municipal

À la suite de l'élection de novembre 2013, des décisions ont été prises qui peuvent avoir pour conséquence de réduire l'accessibilité au conseil municipal pour les citoyens de Saguenay : déplacer l'heure des séances du conseil municipal à midi et mettre fin à leur diffusion sur les ondes de la télévision communautaire.

Le gouvernement du Québec exige que les conseils municipaux siègent devant public et qu'une période de questions y soit tenue[36]. On peut présumer que cette exigence est issue d'une volonté de tenir les citoyens informés de la gestion des fonds publics et du développement de la municipalité.

36 « Les séances du conseil sont publiques », Loi sur les cités et villes, article 322

Assister à une séance du conseil municipal doit permettre aux citoyens présents de comprendre les décisions qui y sont prises. Ce qui n'est pas toujours le cas. Plusieurs décisions sont votées en bloc sans qu'aucune information ne soit donnée pour expliquer de quoi il s'agit. Pourtant le règlement intérieur stipule clairement que les résolutions doivent être présentées et expliquées avant d'être votées. [37]

3.2.3 Notre engagement : Faciliter l'accessibilité au conseil municipal pour les citoyens de Saguenay

L'ERD veillera à améliorer la transparence et l'accessibilité au conseil municipal, afin que les citoyens puissent mieux connaître et mieux comprendre les décisions qui s'y prennent en leur nom.

Nos propositions

1) **Remettre les séances du conseil municipal à 19 h ;**

2) **Rétablir la diffusion des séances du Conseil sur les ondes de la télévision communautaire partout sur le territoire de Saguenay ;**

3) **Instaurer la webdiffusion en direct des séances du Conseil ;**

4) **Instaurer une période de questions au début des séances pour permettre aux citoyens de poser des questions avant que les décisions se prennent et permettre les questions écrites transmises par Internet.**

3.3 Accès à l'information

3.3.1 Nos constats : culture du secret et entrave à l'accès à l'information

À Saguenay, l'information est difficile à obtenir. L'administration en place alimente la culture du secret. Cela même si selon la loi « toute personne qui en fait la demande a droit d'accès aux documents d'un organisme public »[38].

Même les élus, pour prendre une décision au Conseil, n'ont pas toujours accès à la totalité de la documentation concernant les dossiers à l'étude. À l'extérieur des séances du Conseil, de la même façon que les citoyens et les journalistes, ils doivent passer par les procédures légales d'accès à l'information pour obtenir les documents qu'ils souhaitent consulter pour les fins de leur travail. Ces procédures entraînent la plupart du temps des délais indus : 10 jours pour accuser réception, 30 jours pour répondre, possibilité de 10 jours supplémentaires et s'il n'y a pas de réponse, audience devant la Commission d'accès à l'information, qui a lieu en général un an après la demande.

37 Ville de Saguenay (2002). *Règlement VS-2002-39 Intérieur du conseil de Ville de Saguenay*, Saguenay, la ville, article 33

38 Québec (1982). « Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels », *Gazette officielle, partie 2 : lois et règlements*, Québec, Éditeur officiel du Québec, p. 3251, article 9

3.3.2 Vers une ville qui ouvre ses livres

Pourtant, plusieurs jugements ont reconnu que les élus municipaux ont droit à un traitement différent des citoyens quant à l'accès à l'information. Selon la doctrine et la jurisprudence, « (…) la Commission d'accès à l'information a reconnu aux membres de l'instance décisionnelle d'un organisme public le droit de prendre connaissance des documents qu'il détient, pour autant que cette consultation soit nécessaire ou même tout simplement utile et qu'elle s'opère dans le cadre de l'exercice des fonctions des membres du Conseil ainsi que dans celui d'un processus décisionnel en cours ou à tout le moins imminent[39]. » De plus, selon la Commission, « il appartient à l'élu seul de décider quels sont les documents qui lui seront nécessaires ou utiles dans l'exercice de ses fonctions, et ce, à l'exclusion de tout fonctionnaire oeuvrant au sein de l'organisme, soit-il directeur général ou autre (…)[40] ».

Au même moment, autant au sein du gouvernement que des grandes villes, le concept de « données ouvertes » fait son chemin au Québec. Le projet de loi 122 sur les gouvernements de proximité[41] accorde d'ailleurs le pouvoir au gouvernement d'exiger de la part des municipalités la publication de certaines informations en données ouvertes. D'autre part, en avril 2016, Québec, Montréal, Laval, Gatineau et Sherbrooke ont annoncé l'accessibilité de leurs données ouvertes sur un portail commun. Il s'agit de rendre « les données accessibles au public par l'entremise de portails, de métadonnées et d'outils de recherche, de manière à ce qu'elles puissent être utilisées par les gouvernements, les citoyens, les organismes bénévoles et le secteur privé, de façons nouvelles et non prévues »[42]. Cela génère souvent de nouveaux créneaux de développement économique qui viennent améliorer le service à la population et la qualité de vie de chacun.

3.3.3 Notre engagement : Rendre l'information plus facilement accessible et plus rapide à obtenir.

Nos propositions

1) **Faciliter l'accès à l'information pour les citoyens et les journalistes ;**

2) **Rendre ses données ouvertes afin qu'elles soient utilisées à de nouveaux créneaux de développement économique ;**

3) **Exiger le dépôt des procès-verbaux des comités et commissions de la Ville au conseil municipal, qui seront ensuite publiés sur Internet, en respectant le caractère confidentiel de certaines informations ;**

4) **Fournir aux membres du Conseil toute l'information dont ils ont besoin pour bien faire leur travail.**

39 Kluwer, Wolters (2016). *Droit municipal, section 6.2.2.2 Le droit d'accès des conseillers municipaux*, p.5
40 Ibid
41 Projet de loi 122 : Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs
42 Université de Sherbrooke (Page consultée le 21 octobre 2016). *Service des bibliothèques et archives/données ouvertes*, [en ligne], https://www.usherbrooke.ca/biblio/trouver/donnees-statistiques/donnees-ouvertes/

CHAPITRE 4 : PRÉSERVER L'IMPARTIALITÉ DE NOS INSTITUTIONS

« Impartialité : Qualité, caractère de quelqu'un qui n'a aucun parti pris ou de ce qui est juste, équitable. »

Dictionnaire Larousse

4.1 La fonction publique

4.1.1 Nos constats : de multiples nominations partisanes

« (…) tous les fonctionnaires doivent veiller à ce que leurs actes témoignent, dans la réalité comme dans la perception des gens, de l'impartialité de la fonction publique. »

L'impartialité politique de la fonction publique : un bilan, Commission de la fonction publique du Canada, juillet 2008

À Saguenay, autant au sein de la Ville que des organismes qui gravitent autour d'elle, il existe un flou dans la gestion des cas de conflits d'intérêt et autres problématiques relevant de l'éthique. Ce flou est alimenté par le fait que le poste de conseiller à l'éthique est mal défini quant à son mandat, à son rôle dans l'organisation. Il est pourtant essentiel de lui assurer une parfaite étanchéité afin que les fonctionnaires et les élus puissent y faire appel en toute confiance et en toute confidentialité.

Les nominations politiques ont marqué le règne de Jean Tremblay. Un de ses premiers gestes en tant que maire de la ville fusionnée a été de manœuvrer pour faire évincer le directeur général nommé par le comité de transition et embaucher le frère d'un de ses organisateurs politiques.[43]

Principal organisateur du maire Tremblay dès sa première élection en tant que maire de Chicoutimi en 1997, Ghislain Harvey a été son directeur de cabinet de la fusion municipale jusqu'à la fin 2013. Dès la formation de Promotion Saguenay, il y est nommé directeur général. Il occupe encore ce poste aujourd'hui. De 2002 à 2013, il a porté deux chapeaux : celui d'employé politique et celui de principal dirigeant d'un organisme public municipal.

Plusieurs anciens employés du cabinet du maire et organisateurs politiques ont également trouvé un poste important dans la fonction publique municipale. Par exemple, Michel Fortin, le premier employé politique embauché dans le cabinet du maire, a été nommé « conseiller service aux citoyens » au sein de la direction des communications. Francine T. Gobeil, attachée politique depuis les débuts de la nouvelle ville, occupe maintenant le poste d'administratrice des dons et subventions, qui a récemment été bonifié d'un mandat de support aux arrondissements. Quant à Danielle Godin, également ancienne attachée politique du maire, elle a été nommée directrice de l'arrondissement Jonquière lors du départ à la retraite de l'ancien directeur en janvier 2014.

Le maire a déclaré au Quotidien le 25 octobre 2014 « Des nominations politiques, je fais juste ça. Et je vais continuer d'en faire. »[44] Il avait également déclaré à Radio-Canada le 11 mai 2011 : « Mettez-vous

43 « Girard c. Saguenay (Ville de) » (2009). QCCS 5164
44 Gauthier Myriam (2014). « Politiques? Oui, mais pour le citoyen », *Le Quotidien*, 25 octobre

ça dans votre tête, tous les employés qui ont été nommés à la ville, ce sont mes amis.»[45] Il a laissé de nombreuses citations du genre. Il priorise l'allégeance plutôt que la compétence.

Le Code d'éthique pour les employés de Ville de Saguenay, adopté le 5 novembre 2012, exige des fonctionnaires municipaux qu'ils « recherche[nt] l'intérêt de la municipalité, dans le respect des lois et règlements. » Leur loyauté doit donc aller à la Ville et non aux élus. Ce qui peut être difficile à assurer lorsque l'on doit son emploi à ses allégeances politiques.

Les nominations partisanes sont également très présentes au sein des différents comités et commissions de la Ville et au sein des organismes mandataires de celle-ci. On peut penser par exemple à Fabien Hovington à la Société de gestion de la Zone portuaire, à Pierre Guillot chez les Saguenéens[46] ou à Éric Gauthier à l'Office municipal d'habitation. Sans compter que le président du conseil d'administration de la Société de gestion de la Zone portuaire est également président du Parti des citoyens de Saguenay, le parti du maire.

Selon l'IGOPP, un bon conseil d'administration est composé de personnes aux profils complémentaires qui ont des compétences en gestion, en finances et dans d'autres disciplines pertinentes à la mission de l'organisme. L'institut croit qu'il est important de préserver l'indépendance de ses membres face à la Ville [47]..

4.1.2 L'impartialité : une valeur fondamentale pour la fonction publique[48]

Jusqu'au 20e siècle, les nominations partisanes étaient admises et même monnaie courante dans l'administration publique canadienne. C'est en 1908 que l'on se questionne pour la première fois sur la prédominance de l'influence politique, dans le cadre d'une commission royale sur la Loi sur le service civil. Le constat général de l'époque : la fonction publique était inefficace et inefficiente. À chaque nouveau gouvernement élu, elle se voyait complètement renouvelée. Pour obtenir un poste au gouvernement, il ne fallait pas démontrer sa compétence mais sa loyauté au parti au pouvoir. Ce système comportait plusieurs défaillances :

- Aucune continuité dans le service public ;
- Niveau d'incompétence élevé ;
- Manque d'objectivité dans les informations et les conseils donnés par les fonctionnaires aux politiciens.

En 1917, sous le gouvernement d'union (les libéraux et les conservateurs ont formé ensemble le gouvernement), il est difficile de maintenir cette façon de faire. La *Loi sur le service civil* est modifiée. Les ressources humaines sont confiées à la Commission du service civil, l'influence politique est éliminée du processus d'embauche et la fonction publique devient professionnelle.

En 1985, l'arrêt Fraser [49] vient renforcir la notion d'indépendance politique en affirmant que les fonctionnaires doivent « être loyaux envers le gouvernement du Canada et non envers le parti politique qui est au pouvoir à un moment donné ».

L'impartialité des fonctionnaires est maintenant une norme admise au Canada, autant au gouvernement fédéral que dans les gouvernements provinciaux et dans les municipalités. Ce qui comporte plusieurs avantages du point de vue des citoyens :

45 Munger, Gilles (2011). « Administration municipale : Le maire de Saguenay défend l'embauche de l'organisateur politique Louis Coulombe », *Radio-Canada*, 11 mai
46 Monsieur Guillot n'est plus à l'emploi de l'organisation des Saguenéens
47 Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP) (2014). *Rapport sur la gouvernance des sociétés paramunicipales de Laval*, Montréal, pages 19 et 20
48 Commission de la fonction publique du Canada (2008). *L'impartialité de la fonction publique : un bilan*
49 « Fraser c. Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite » (1985). 2 R.C.S. 455

Des fonctionnaires neutres traitent les dossiers de façon équitable et objective autant auprès des élus qu'auprès des citoyens ;

Une fonction publique neutre assure une stabilité dans l'administration, les transitions à la suite d'élection se font dans l'ordre et la prestation de services aux citoyens ne s'en trouve pas interrompue ;

Des fonctionnaires neutres conseillent les élus de façon objective, sans chercher à flatter le parti au pouvoir et servent les gens de la même façon, peu importe leur affiliation politique ;

Un processus de sélection basé sur des critères de compétence assure une fonction publique plus expérimentée, efficace et performante.

La notion de perception est très importante quand on parle de neutralité politique ou de conflit d'intérêt, parce que cela implique la confiance des citoyens à l'égard de ceux qui gèrent l'argent public.

4.1.3 Notre engagement: Mettre fin aux nominations partisanes

L'ERD mettra fin aux nominations partisanes dans la fonction publique en mettant en place un système d'embauche impartial qui mise sur la compétence et la qualité des candidats.

Nos propositions

1) **Réviser la politique et les procédures de dotation en personnel ;**

2) **Instaurer un processus de dotation ouvert et public qui s'appliquera à chaque ouverture de poste.**

4.1.4 Notre engagement : Clarifier les règles et processus en matière d'éthique

Nos propositions

1) **Resserrer le code d'éthique et de déontologie des élus municipaux ;**

2) **Imposer l'adoption d'un code d'éthique aux organismes paramunicipaux ;**

3) **Créer un comité d'éthique dirigé par un conseiller en éthique et chargé de mettre en place un plan d'action comprenant de la formation auprès des élus et des fonctionnaires, et un système de dénonciation. Les organismes paramunicipaux relèveront de ce comité pour toute question concernant l'éthique.**

4.2 L'ombusdman

« Le conseil peut, par une résolution adoptée à la majorité des deux tiers des voix de ses membres, nommer une personne pour agir à titre d'ombudsman de la municipalité ou créer un organisme pour agir à ce titre et nommer les membres de celui-ci. »

Loi sur les cités et villes, article 573.15

4.2.1 Nos constats : la confiance mise à mal

Le 16 juin 2005, le conseil municipal de Saguenay adoptait la résolution VS-CM-2005-193 créant le Bureau de l'ombudsman et en définissant les règles.

Le 7 avril 2014, la nomination au sein de ce bureau de Line Gagnon, une ancienne organisatrice politique du maire qui est aujourd'hui sa directrice de cabinet, a fait beaucoup jaser. Sa proximité avec le maire a remis en doute dans l'opinion publique la neutralité de la fonction, qui demande d'inspirer au citoyen une confiance inébranlable. Pour ajouter à l'apparence de conflit d'intérêt, le maire a déclaré sur les ondes de KYK Radio X : « si je pouvais nommer ma femme, je la nommerais[50] ».

D'autre part, on peut constater que les règles et le fonctionnement du Bureau de l'ombudsman sont peu connus, et que la parité homme-femme est loin d'y être atteinte. Depuis le départ de madame Gagnon, aucune femme n'y siège.

4.2.2 Favoriser un meilleur accès au service de l'Ombudsman

À Saguenay, le règlement précise que le citoyen ne peut se tourner vers l'ombudsman qu'au moment où il a épuisé tous les recours administratifs. Le slogan du bureau de l'ombudsman est d'ailleurs « En dernier recours seulement ». C'est habituellement le cas dans les villes ayant institué un ombudsman. Cependant ce n'est pas un modèle unique. À Laval, dans la foulée de la « mutation administrative » ayant suivi la mise en tutelle de la ville, le règlement a été modifié pour faire en sorte que les citoyens aient accès en tout temps aux services de l'ombudsman.

Un ombudsman doit être le protecteur du citoyen. Celui qui a le pouvoir d'intervenir ou d'enquêter à propos de l'administration et de faire des recommandations, de façon complètement neutre.

4.2.3 Notre engagement : Réformer le Bureau de l'ombudsman pour s'assurer de son impartialité et de son accessibilité

L'ERD veut s'assurer de l'indépendance du Bureau de l'ombudsman afin qu'il puisse répondre à sa mission : la protection des citoyens. Le parti souhaite également améliorer sa représentativité et son fonctionnement.

50 Fortin, Dominick (2014). [Entrevue avec Jean Tremblay maire de Saguenay], *Le Show du matin*, KYK radio X, 10 avril, 7h00

Nos propositions

1) **Améliorer l'accessibilité des citoyens au Bureau de l'ombudsman ;**

2) **Confier la responsabilité au nouveau comité de ressources humaines de proposer au Conseil la nomination de personnes neutres, indépendantes et apolitiques au Bureau de l'ombudsman ;**

3) **S'assurer de respecter la parité homme-femme au sein du Bureau ;**

4) **Modifier la résolution de création du Bureau afin d'y intégrer l'obligation de publier sur son site internet :**

   a) **Sa déclaration d'engagement, incluant les valeurs sur lesquelles il s'appuie ;**

   b) **Ses règles de régie interne ;**

5) **Faire un meilleur suivi des recommandations.**

4.3 Le vérificateur général

4.3.1 Nos constats : une ingérence politique inacceptable

En 2015, la nomination d'une vérificatrice générale adjointe par le Conseil et la fin du mandat de l'ancienne vérificatrice générale ont jeté un doute sur l'indépendance de la fonction de vérificateur général à Saguenay.

La vérificatrice générale adjointe étant une employée de la vérificatrice générale, sa nomination aurait dû être faite par celle-ci directement, et non par le conseil municipal. Même chose pour la signature de son contrat de travail. Selon Mathieu Socqué, « le vérificateur général d'une municipalité ne peut pas être en mesure d'accomplir adéquatement son mandat lorsque le choix de la fréquence des examens, le choix de la manière d'y procéder, la gestion du personnel de son bureau et la détermination des effectifs de son bureau ne dépendent pas de façon souveraine et exclusive de sa volonté. Il s'agit là, à notre avis, du degré minimal de garanties d'indépendance institutionnelle et administrative dont le respect est exigé en vertu de l'article 23 de la Charte québécoise ». [51]

De plus, la personne nommée quittait le poste de directrice des approvisionnements à la Ville de Saguenay et pouvait dans le futur être amenée à vérifier son propre travail. Toujours selon Mathieu Socqué, un vérificateur général qui est uni à la municipalité ou à ses fonctionnaires par des liens professionnels « peut être placé dans une situation où il lui serait extrêmement difficile de faire abstraction de sa connaissance personnelle des dossiers sous examen ou de ses rapports avec les officiers pour enquêter en toute liberté sur ces mêmes dossiers ou ces même individus »[52] .

Quelques mois après cette nomination, le conseil municipal a tenté de façon questionnable de prolonger le mandat de la vérificatrice générale en poste à l'époque, madame Rina Zampieri. On a alors appris,

51 Socqué, Mathieu (2004). *La fonction de vérificateur général d'une municipalité : les garanties d'indépendance et d'impartialité inhérentes à la charge de vérificateur public*, 35 R.D.U.S. 231, page 289

52 Ibid, page 303

par une déclaration du maire au conseil municipal du 4 avril 2016, que madame Zampieri, ancienne trésorière de la Ville, était encore liée par un contrat avec la Ville de Saguenay en tant que fonctionnaire. Ayant un lien de subordination avec la Ville, elle pouvait difficilement garantir son indépendance face à celleci. Elle-même a affirmé, dans une lettre adressée à ses collègues vérificateurs généraux[53], qu'elle avait subi des pressions de la part de l'entourage du maire. De telles pressions ne peuvent avoir d'effet sur quelqu'un de complètement indépendant.

4.3.2 Notre vision : une indépendance capitale

L'Assemblée nationale a créé le poste de vérificateur général pour les villes de 100 000 habitants et plus en 2001. Saguenay s'est opposée à la création de cette fonction. Le maire considérait que c'était le rôle des élus de scruter les finances de la ville. Le ministre des Affaires municipales de l'époque, André Boisclair, a dû lui forcer la main [54].

L'indépendance du vérificateur général est capitale pour qu'il puisse mener à bien sa mission. C'est pourquoi la loi disqualifie pour cette fonction les membres et associés des membres du conseil municipal ainsi que toute personne qui a un intérêt direct ou indirect avec la municipalité[55].

4.3.3 Notre engagement : S'assurer qu'un mur soit maintenu entre la Ville et le vérificateur général pour consolider son indépendance

L'ERD protégera l'indépendance du vérificateur général en mettant sur pied un comité responsable de la nomination de tout nouveau titulaire du poste. Le comité devra procéder par appels de candidatures et aura l'interdiction de nommer des anciens fonctionnaires de la Ville. Le conseil municipal ne devra d'aucune façon s'immiscer dans la nomination du personnel du vérificateur général et s'assurer que ni les élus ni leur personnel ne tentent d'influencer son travail.

4.4 Les dons et subventions aux organismes à but non lucratif

Ville de Saguenay verse annuellement près de 25 M$ sous forme d'aide aux organismes à but non lucratif. Il est tout à fait légitime qu'une ville vienne en aide à différents organismes sur son territoire qui oeuvrent, souvent bénévolement, à une mission qu'elle ne peut remplir elle-même auprès de ses citoyens. Ils permettent d'améliorer la qualité de vie d'une communauté. Il est d'autant plus important de s'assurer que les fonds qui y sont investis le soient de façon optimale pour le bénéfice des gens de Saguenay.

4.4.1 Nos constats : Absence de politique officielle en matière d'aide aux organismes

La Ville de Saguenay a adopté en 2003 une *Politique de dons et commandites* qui n'a jamais été modifiée

53 Villeneuve, Denis (2016). « Zampieri aurait subi des pressions politiques », *Le Quotidien*, 21 octobre
54 Delisle, Caroline (2002). « Le maire se plie aux exigences du ministre », *Le Quotidien*, 20 juin
55 *Ibid, article 107.3*

depuis. De plus, les élues de l'ERD ont pu constater que celle-ci n'est jamais consultée par les conseillers quand il est temps d'attribuer une subvention à un organisme. On peut présumer que certains n'en connaissaient même pas l'existence avant que l'ERD en parle en 2014.

Il existe un processus formel de reconnaissance pour les organismes d'action communautaire, qui date de 2009. Un document d'information ainsi qu'un formulaire de demande sont publiés à cet effet sur le site internet de la Ville. Cette démarche est définie comme une première phase devant mener à une phase 2, qui représente le soutien financier de la Ville. Cependant, une grande partie des organismes subventionnés n'ont pas été préalablement reconnus.

4.4.2 Constats de la Vérificatrice générale

L'ancienne vérificatrice générale de Saguenay, Rina Zampieri, s'est penchée en 2012 et 2013 sur le système d'octroi de dons et subventions. Elle est allée jusqu'à recommander de « revoir la gestion et le suivi de l'aide aux organismes dans son ensemble »[56]. Les lacunes qu'elle a observées sont les suivantes :

- Utilisation déficiente du logiciel d'aide financière ;
- Dispersion de l'aide financière dans différents postes budgétaires ;
- Non-respect de plusieurs conditions liées aux protocoles d'entente ;
- Non-respect de la Loi sur les cités et villes quant à l'obligation pour les organismes recevant 100 000 $ de la municipalité dans une même année de lui remettre ses états financiers audités.

Utilisation du logiciel et postes budgétaires

Le nom d'un même organisme peut être inscrit dans le logiciel de plusieurs façons différentes. Donc, quand on fait une recherche pour connaître par exemple le montant d'aide financière reçu dans une même année par un organisme, il n'est jamais certain que les résultats soient complets, puisque les données peuvent être éparpillées sous différents noms. Le fait que l'aide financière provienne de plusieurs postes budgétaires accentue la difficulté d'obtenir un bilan exact des fonds octroyés.

D'autre part, dans le logiciel, on inscrivait toujours la même raison pour octroyer une subvention, soit « affaires courantes de l'organisme », ce qui rendait l'information inutile puisqu'elle ne correspondait pas à la réalité. Nous pouvons constater avec les procèsverbaux des différents conseils de la Ville qu'il y a eu une nette amélioration à ce sujet, même si ce n'est toujours pas parfait.

Non-respect des conditions et états financiers audités

Certains organismes sont tenus légalement de rendre des comptes à la Ville en contrepartie des sommes qu'ils reçoivent. La *Loi sur les cités et villes*[57], par exemple, stipule que les organismes qui ont reçu 100 000 $ dans une même année doivent lui remettre des états financiers audités.

56 Zampieri, Rina (2013), *Rapport de la vérificatrice générale,* Saguenay, page 9
57 Québec (1964). « Loi sur les cités et villes », *Gazette officielle, partie 2 : lois et règlements*, Québec, Éditeur officiel du Québec, article 107.9

D'autre part, les organismes qui lui sont liés par un protocole d'entente ou une convention de gestion ont des exigences à remplir envers elle en matière de reddition de compte : états financiers, prévisions budgétaires, et différents documents selon le cas. Cependant, la vérificatrice constate dans son rapport que la Ville de Saguenay ne fait pas respecter ces exigences.

4.4.3 Le règne de l'arbitraire à la gestion des dons et subventions

Dans son rapport 2013, la Vérificatrice générale recommande, pour pallier aux lacunes constatées, la nomination d'une ressource à l'interne qui serait « responsable du suivi de l'ensemble de l'aide versée aux organismes » [58]. Cette recommandation a été suivie avec la nomination en septembre 2014 de Francyne T. Gobeil en tant qu'administratrice des dons et subventions. Cependant, cette nomination pose un nouveau problème, puisque madame Gobeil était jusqu'au moment de sa nomination, directrice de cabinet du maire. Ce qui n'aide pas à atténuer les soupçons de ceux qui croient que les organismes administrés par des gens proches de l'administration Tremblay sont en meilleure position pour recevoir des subventions de la Ville.

Il est primordial, pour dissoudre autant les possibles conflits d'intérêt que les apparences de conflit d'intérêt, que l'aide financière aux organismes soit régie par des règles claires, précises et connues de tous. Il est également primordial que la Ville fasse respecter ces règles et qu'elle rende elle-même des comptes auprès de sa population de l'aide qu'elle accorde annuellement.

4.4.4 Un guichet unique pour pallier aux doublons

Le fait que l'aide financière est accordée de différentes provenance au sein de la Ville (le conseil exécutif, les trois conseils d'arrondissement et exceptionnellement le conseil municipal quand l'aide passe par un règlement d'emprunt) favorise les doublons. Il arrive parfois qu'un même organisme reçoive une aide du comité exécutif ainsi que des trois arrondissements, sans compter Promotion Saguenay, et Diffusion Saguenay dans certains cas. Pourtant, tous ces fonds proviennent de la même source. Il est difficile d'exercer un contrôle sur la sortie de fonds quand plusieurs instances y ont accès en même temps, sans qu'il y ait nécessairement de consultation entre elles. Pour pallier à cette problématique, l'ERD préconise l'instauration d'un guichet unique pour les demandes de subvention des organismes.

4.4.5 Notre engagement : Dépolitiser les dons et subventions avec des procédures claires et connues de tous

En février 2015, l'ERD a produit le document *Pour une politique de dons et subventions équitable et transparente***. Le parti suivra donc ses propres recommandations et adoptera une politique de dons et subventions inspirée de ces propositions.**

58 Zampieri, Rina (2013), *Rapport de la vérificatrice générale,* Saguenay, page 10

Nos propositions

1) **Instaurer un guichet unique par lequel toutes les demandes devront transiger ;**

2) **Réunir toute l'aide aux organismes en un seul poste budgétaire ;**

3) **Dépolitiser la fonction d'administrateur des dons et subventions ;**

4) **Instaurer des processus et critères clairs, précis et connus de tous ;**

5) **Publier annuellement un rapport sur l'aide financière accordée ;**

6) **Ramener le budget de subvention de Promotion Saguenay et de Diffusion Saguenay au conseil municipal.**

CHAPITRE 5: RENOUVELER LE STYLE DE MANAGEMENT

5.1.1 Nos constats : un style de gestion dépassé et démoralisant

L'administration actuelle de la Ville de Saguenay a mis en place un style de gestion très hiérarchique qui laisse peu de place à l'épanouissement des employés et à leur implication dans la prise de décision. Le potentiel des employés de la fonction publique n'est pas exploité à sa juste valeur.

La culture organisationnelle basée sur le secret et la crainte des sanctions laisse place à beaucoup de méfiance et nuit à la communication interne. La propension aux nominations partisanes a créé de nombreuses frustrations chez des fonctionnaires qui ne voient pas leurs compétences reconnues pendant que des personnes qui n'ont pas fait leurs preuves occupent un poste qu'ils pensaient légitimement pouvoir obtenir. D'autre part, la vérificatrice générale a relevé en 2014 qu'il n'existe aucun système d'évaluation de rendement pour les employés permanents qui ne sont plus en probation et a recommandé de remédier à la situation.

5.1.2 Notre engagement : Instaurer un style de management qui tire parti du potentiel de chacun

L'ERD entend réformer le management au sein de l'administration municipale de Saguenay pour y installer un style de gestion plus participatif et une culture organisationnelle qui laisse place à plus de transparence. Ce qui commencera par un diagnostic organisationnel qui permettra d'identifier les lacunes et les forces de l'administration actuelle.

Nos propositions

1) **Poser un diagnostic organisationnel et établir un plan d'action en collaboration avec les ressources humaines et des firmes externes ;**

2) **Instaurer un processus d'évaluation et de fixation d'objectifs annuels dans les divers services de la Ville ;**

3) **Impliquer les directeurs de services, les cadres et les employés dans la réorientation du style de gestion.**

Conclusion

La rédaction de ce livre blanc, qui trace le portrait actuel de la gouvernance de Saguenay et qui démontre le style de gouvernance vers lequel tend l'Équipe du Renouveau Démocratique, nous permet d'illustrer notre vision de la Ville sous l'angle de la gestion, de l'éthique, de la participation citoyenne et de la démocratie.

L'ERD veut faire de Saguenay une ville moderne et démocratique, dont les pouvoirs fondamentaux sont détenus par son conseil municipal.

L'ERD veut faire de Saguenay une ville ouverte et transparente, qui communique avec ses citoyens, autant en les écoutant et en leur permettant de participer aux décisions, qu'en leur rendant accessible l'information nécessaire à une bonne compréhension des différents dossiers.

L'ERD veut faire de Saguenay une ville rigoureuse et exigeante dans la gestion de ses fonds publics et de celle de ses organismes paramunicipaux, ce qui passe par une meilleure reddition de compte.

L'ERD veut faire de Saguenay une ville avec des institutions indépendantes et équitables envers tous les citoyens.

L'ERD veut faire de Saguenay une ville efficace et performante, qui tire le maximum du potentiel de sa fonction publique, neutre et compétente.

L'ERD veut gérer mieux, avec efficacité et transparence.

Bibliographie

« Fraser c. Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite » (1985). 2 R.C.S. 455.

BOUCHARD, Denis (2003). « Dossiers économiques importants », *Progrès-Dimanche*, 22 mars.

BOURQUE, François (2008). « Le modèle de Saguenay », *Le Soleil*, 29 mars.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'OCTROI ET LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION (2015). *Rapport*, Québec, la commission.

COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA (2008). *L'impartialité de la fonction publique : un bilan*.

COMMISSION EUROPÉENNE (Page consultée le 10 juin 2016). Site de la Commission Européenne, [en ligne], http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001_0428fr01.pdf.

CONSEIL DU TRÉSOR DE SAGUENAY (2013 à 2015). *Procès-verbaux*.

DELISLE, Caroline (2002). « Le maire se plie aux exigences du ministre », *Le Quotidien*, 20 juin.

DIFFUSION SAGUENAY INC., États financiers 2015.

FORTIN, Dominick (2014). [Entrevue avec Jean Tremblay maire de Saguenay], *Le Show du matin*, KYK radio X, 10 avril, 7h00.

GAUTHIER Myriam (2014). « Politiques? Oui, mais pour le citoyen », *Le Quotidien*, 25 octobre.

INSTITUT SUR LA GOUVERNANCE D'ORGANISATIONS PRIVÉES ET PUBLIQUES (IGOPP) (2014). *Rapport sur la gouvernance des sociétés paramunicipales de Laval*, Montréal.

KLUWER, Wolters (2016). *Droit municipal, section 6.2.2.2 Le droit d'accès des conseillers municipaux*.

LACROIX, Isabelle et ST-ARNAUD, Pier-Olivier (2012). « La gouvernance : tenter une définition, Sherbrooke, Université de Sherbrooke », *Cahiers de recherche en politique appliquée*, vol. IV, #3, automne 2012.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'ORGANISATION DU TERRITOIRE (Page consultée le 22 août 2016), *Site internet du ministère*, [en ligne], http://www.mamrot.gouv.qc.ca/organisation-municipale/organisation-territoriale/instances-municipales/conseil-et-elus/.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE (Page consultée le 24 août 2016). *Site du Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire,* [en ligne], http://www.mamrot.gouv.qc.ca/organisation-municipale/organisation-territoriale/instances-municipales/conseil-et-elus/ .

MUNGER, Gilles (2011). « Administration municipale : Le maire de Saguenay défend l'embauche de l'organisateur politique Louis Coulombe », *Radio-Canada,* 11 mai.

PILOTER LA PERFORMANCE (Page consultée le 15 novembre 2016). *La gouvernance, Définition*, [en ligne], www.piloter.org/gouvernance-entreprise/definition-gouvernance.htm.

PROMOTION SAGUENAY (2007). *Règlement 2007-01 ayant pour objet de refondre les règlements généraux de la corporation et leurs amendements*, Saguenay, la ville.

PROMOTION SAGUENAY INC. (2015). *Rapport d'activité*, Saguenay.

QUÉBEC (1964). « Loi sur les cités et villes », *Gazette officielle, partie 2 : lois et règlements*, Québec, Éditeur officiel du Québec.

QUÉBEC (1982). « Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels », *Gazette officielle, partie 2 : lois et règlements*, Québec, Éditeur officiel du Québec, p. 3251.

QUÉBEC (2001). *Décret 841-2001 concernant le regroupement des villes de Chicoutimi, de Jonquière, de La Baie, de Laterrière et des municipalités de Lac-Kénogami et de Shipshaw*.

QUÉBEC (2005). « Loi sur les compétences municipales », *Gazette officielle, partie 2 : lois et règlements*, Québec, Éditeur officiel du Québec, p. 2563.

QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE (2013). *Rapport concernant la vérification de Promotion Saguenay inc.*, Québec, le ministère.

SHEIN, Edgard (1985). *Organizational culture and leadership*, San Francisco, Jossey-Bass.

SOCQUÉ, Mathieu (2004). *La fonction de vérificateur général d'une municipalité : les garanties d'indépendance et d'impartialité inhérentes à la charge de vérificateur public*, 35 R.D.U.S. 231.

ST-HILAIRE, Marc (2003). « Les membres du Conseil du Trésor sont nommés », *Progrès-Dimanche*, 19 janvier.

TREMBLAY, Jean (2013). *Rapport d'élection pour l'élection municipale du 3 novembre 2013 à Saguenay*, Saguenay.

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC (2012) *Guide pour l'élaboration d'une politique d'information et de consultation publique municipale*, Montréal.

UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE (Page consultée le 21 octobre 2016). *Service des bibliothèques et archives/ données ouvertes*, [en ligne], https://www.usherbrooke.ca/biblio/trouver/donnees-statistiques/donnees-ouvertes/.

UNIVERSITÉ LAVAL ET ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2014-2015)). *Ville de Laval, la mutation administrative d'une organisation municipale ébranlée*, note monographique, Université Laval et ENAP.

VILLE DE GATINEAU (2001). *Règlement numéro 14-2001 concernant la régie interne du Conseil, de commissions et du Comité plénier ainsi que le partage des fonctions entre le conseil et le comité exécutif*, Gatineau, la ville.

VILLE DE LÉVIS (2002). *Règlement intérieur CV-001-02*, Lévis, la ville.

VILLE DE LÉVIS (Page consultée le 28 septembre 2016). *Site de la ville de Lévis*, [en ligne], https://www.ville.levis.qc.ca/accueil/salle-presse/actualite/article/horaire-des-seances-du-conseil-municipal-en-2016/.

VILLE DE LONGUEUIL (2013). *Règlement intérieur du conseil de la Ville de Longueuil, édition 2013*, la ville.

VILLE DE LONGUEUIL (Page consultée le 28 septembre 2016). *Site internet de la Ville de Longueuil*, [en ligne], https://www.longueuil.quebec/fr/comite-executif.

VILLE DE SAGUENAY (2002). *Règlement VS-2002-39 Intérieur du conseil de Ville de Saguenay*, Saguenay, la ville.

VILLE DE SAGUENAY (2005). *Résolution VS-CM-2005-313 du conseil municipal de la Ville de Saguenay*, Saguenay, la ville.

VILLE DE SAGUENAY (2009). *1ère phase de la reconnaissance des organismes d'action communautaire – Document d'information*, Saguenay.

VILLE DE SAGUENAY (2012). *Règlement VS-R-2012-87 ayant pour objet l'adoption d'un code d'éthique et de déontologie pour les employés municipaux de Ville de Saguenay*, Saguenay, la ville.

VILLE DE SAGUENAY (Page consultée le 12 septembre 2016). *Site internet de la Ville de Saguenay - Commissions et comités*, [en ligne], http://ville.saguenay.ca/fr/administration-municipale/commissions-et-comites/conseil-du-tresor.

VILLE DE SHERBROOKE (2001). *Règlement numéro 1 décrétant le règlement général de la Ville de Sherbrooke*, Sherbrooke, la ville.

VILLE DE SHERBROOKE (Page consultée le 21 octobre 2016). *Site internet de la Ville de Sherbrooke - Service des bibliothèques et archives/données ouvertes*, [en ligne], http://donnees.ville.sherbrooke.qc.ca/.

VILLE DE SHERBROOKE (Page consultée le 28 septrembre 2016). *Site internet de la Ville de Sherbrooke*, - *Diffusion du conseil municipal*, [en ligne], https://www.ville.sherbrooke.qc.ca/mairie-et-vie-democratique/diffusion-du-conseil/.

VILLE DE TROIS-RIVIÈRES (2001). *Règlement intérieur du Conseil (2001, chapitre 1)*, TroisRivières, la ville.

VILLE DE TROIS-RIVIÈRES (Page consultée le 28 septembre 2016). *Site internet de la Ville de Trois-Rivières, Séances du conseil municipal*, [en ligne], http://laville.v3r.net/portail/index.aspx?sect=0&module=5&module2=1&MenuID=69&CPage=1.

VILLENEUVE, Denis (2016). « Zampieri aurait subi des pressions politiques », *Le Quotidien*, 21 octobre.

ZAMPIERI, Rina (2013), *Rapport de la vérificatrice générale,* Saguenay.

Annexe 1 : Synthèse des engagements et propositions

ENGAGEMENT 1 – Faire du conseil municipal un véritable espace démocratique

- Rétablir la tenue de séances plénières avant chaque séance du Conseil ;
- Réviser le règlement intérieur pour préciser les procédures du Conseil ;
- Produire un guide de procédures remis à tous les conseillers ;
- Évaluer la possibilité de faire présider les séances du Conseil par un conseiller plutôt que par le maire.

ENGAGEMENT 2 – Diminuer les pouvoirs du comité exécutif et le rendre plus transparent

ENGAGEMENT 3 – Rétablir la transparence et la reddition de compte dans la gestion des finances

- Remplacer le Conseil du Trésor et de Vérification des ressources humaines par :

  a – Un comité des Finances composé majoritairement d'élus ;

  b – Un comité uniquement consacré aux ressources humaines ;

- Faire approuver les procès-verbaux du comité des Finances et du comité de Gestion des ressources humaines par le conseil municipal et les rendre publics.

ENGAGEMENT 4 – Mettre fin à l'instrumentalisation politique de Promotion Saguenay et recentrer sa mission sur le développement économique

- S'assurer que Promotion Saguenay se recentre sur sa mission première qui consiste à faire du développement économique ;
- Ne plus déléguer à Promotion Saguenay l'octroi de subventions ;
- Nommer un président qui n'est pas le maire tout en assurant la présence d'élus municipaux sur le conseil d'administration ;
- Instaurer une reddition de compte statutaire au conseil municipal et à la population ;
- Mettre en place un code d'éthique pour les employés et les administrateurs ;
- Réviser les règlements généraux en fonction des principes de saine gestion et de transparence.

ENGAGEMENT 5 – Exiger une reddition de compte des organismes paramunicipaux au conseil municipal et en renforcer la surveillance

- Exiger que les représentants nommés par la Ville sur les conseils d'administration de ces organismes rendent des comptes au conseil municipal ;
- Imposer le statut d'organisme municipal à Diffusion Saguenay, la Société de gestion de la Zone portuaire, la Pulperie et Camping Jonquière afin qu'ils cessent de se comporter comme des OBNL privés.

ENGAGEMENT 6 – Consulter les citoyens de façon organisée et formelle

- Tenir chaque année des consultations pré-budgétaires auprès des organismes et de la population de Saguenay ;
- Instaurer le concept de budget participatif ;
- Nommer un fonctionnaire en tant que responsable de la coordination de la consultation citoyenne ;
- Ouvrir un portail sur le site Internet de la Ville uniquement dédié à la consultation citoyenne ;
- Mettre en place une procédure officielle de dépôt, de traitement et de suivi des pétitions.

ENGAGEMENT 7 – Faciliter l'accessibilité au conseil municipal pour les citoyens de Saguenay

- Remettre les séances du conseil municipal à 19 h ;
- Rétablir la diffusion des séances du Conseil sur les ondes de la télévision communautaire partout sur le territoire de Saguenay ;
- Instaurer la webdiffusion en direct des séances du Conseil ;
- Instaurer une période de questions au début des séances et la possibilité de questions écrites transmises par Internet.

ENGAGEMENT 8 – Rendre l'accès à l'information plus facilement accessible et plus rapide à obtenir

- Faciliter l'accès à l'information pour les citoyens et les journalistes ;
- Rendre ouvertes les données de la Ville ;
- Exiger le dépôt des procès-verbaux des comités et commissions de la Ville au conseil municipal ;
- Fournir aux membres du Conseil toute l'information dont ils ont besoin pour bien faire leur travail.

ENGAGEMENT 9 – Mettre fin aux nominations partisanes

- Réviser la politique et les procédures de dotation en personnel ;
- Instaurer un processus de dotation ouvert et public qui s'appliquera à chaque ouverture de poste.

ENGAGEMENT 10 – Clarifier les règles et processus en matière d'éthique

- Resserrer le code d'éthique des élus municipaux ;
- Imposer l'adoption d'un code d'éthique aux organismes paramunicipaux ;
- Créer un comité d'éthique dirigé par un conseiller en éthique et dont les organismes paramunicipaux relèveront.

ENGAGEMENT 11 – Réformer le Bureau de l'ombudsman pour s'assurer de son impartialité

- Améliorer l'accessibilité des citoyens au Bureau de l'Ombudsman ;
- Confier la responsabilité au nouveau comité de ressources humaines de faire des propositions au Conseil pour la nomination de personnes neutres, indépendantes et apolitiques au Bureau de l'ombudsman ;
- S'assurer de respecter la parité homme-femme au sein du Bureau ;
- Modifier la résolution de création du Bureau afin d'y intégrer l'obligation de publier sur son site internet :

  a - Sa déclaration d'engagement, incluant les valeurs sur lesquelles il s'appuie ;

  b - Ses règles de régie interne ;
- Faire un meilleur suivi des recommandations.

ENGAGEMENT 12 – S'assurer qu'un mur soit maintenu entre la Ville et le vérificateur général

ENGAGEMENT 13 – Dépolitiser les dons et subventions avec des procédures claires et connues de tous

- Instaurer un guichet unique par lequel toutes les demandes devront transiger ;
- Réunir toute l'aide aux organismes en un seul poste budgétaire ;
- Dépolitiser la fonction d'administrateur des dons et subventions ;
- Instaurer des processus et critères clairs, précis et connus de tous ;
- Publier annuellement un rapport sur l'aide financière accordée ;
- Ramener le budget de subvention de Promotion Saguenay au conseil municipal.

ENGAGEMENT 14 – Instaurer un style de management qui tire parti du potentiel de chacun

- Poser un diagnostic organisationnel et établir un plan d'action en collaboration avec les ressources humaines et des firmes externes ;
- Instaurer un processus d'évaluation et de fixation d'objectifs annuels dans les divers services de la Ville ;
- Impliquer les directeurs de services, les cadres et les employés dans la réorientation du style de gestion.

Équipe du renouveau démocratique

Cabinet de Josée Néron
2589 rue Roussel, Chicoutimi-Nord, Québec G7G 1X9
t. 418-698-3981 • f. 418-698-3971
josee.neron@ville.saguenay.qc.ca

Parti
Case postal: 8455 succursale Racine
Chicoutimi, Saguenay, Québec G7H 1N7
renouveaudemocratique@gmail.com

www.erdsaguenay.com