

Université de Montréal

Les réseaux de corruption à Laval et Montréal :
Un essai d'interprétation de la corruption municipale québécoise

par
Sophie Daoust

Département de science politique
Faculté des arts et sciences

Mémoire présenté à la Faculté des arts et sciences
en vue de l'obtention du grade de Maîtrise
en Science politique

Novembre 2015

© Sophie Daoust, 2015

Résumé

Dans les dernières années, la corruption municipale a constitué un enjeu d'importance au Québec, posant des questions majeures sur la qualité de la gouvernance municipale. Ce mémoire vise à comprendre comment fonctionnait le système de corruption découvert au niveau des municipalités. En premier lieu, l'aspect historique de la corruption municipale sera examiné pour identifier l'héritage ayant influencé les pratiques actuelles. Surtout, ce phénomène sera abordé pour décrire la structure de gouvernance informelle qui s'est développée au sein des institutions municipales, plus spécifiquement dans les cas de Laval et Montréal. Le modèle théorique de Della Porta et Vannucci (2012) permettra d'illustrer la façon dont les acteurs internalisent les normes de la corruption, comment ils développent des relations de confiance entre eux et, enfin, comment l'action de régulateurs vient cimenter l'institutionnalisation de réseaux de corruption. Enfin, le mémoire vise à déceler quels aspects inhérents aux institutions municipales québécoises les ont rendues vulnérables à la corruption. La faiblesse et la capacité limitée des institutions formelles à structurer avec succès les incitatifs sera mise de l'avant. On examinera les limites des institutions visant à établir une surveillance externe des municipalités, pour ensuite se pencher sur les institutions internes pouvant prévenir la corruption, soit la bureaucratie et la démocratie municipale. En bref, le mémoire vise à identifier les structures de gouvernance des réseaux de corruption à Laval et Montréal, puis à en expliquer la provenance par la faiblesse d'institutions qui auraient pu l'endiguer.

Mots-clés : Corruption; Démocratie; Bureaucratie; Néo-institutionnalisme; Institutions informelles; Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC); Commission Charbonneau; municipalités québécoises

Abstract

In the last few years, municipal corruption made its way through the headlines and became a significant issue in Québec, raising major questions about the quality of municipal governance. This research aims to understand how the corruption system operated at the municipal level. First, an examination of the municipal corruption's legacy will show its recurrent aspect. Then, the corruption phenomena will be studied through a description of the informal governance structure that grew inside municipal institutions. More specifically, Laval's and Montréal's cases will be used to portray this governance structure. Della Porta and Vannucci's model (2012) will be used to elucidate the way agents internalize norms of corruption, how they develop second-party bonds of trust, and, finally, how an enforcer can act to cement and institutionalize networks of corruption. Finally, the research aims to identify and understand which aspects of Quebec's municipal institutions made them vulnerable to corruption. The limits of formal institutions' capacity to successfully structure incentives will be addressed through the exposure of some significant weaknesses. We will examine the limits of the institutions aiming to establish external surveillance, to then turn our focus toward internal institutions that could have deterred corruption, which are bureaucracy and democracy.

Keywords : Corruption; Democracy; Bureaucracy; Neo-institutionalism; informal institutions; Commission of Inquiry on the Awarding and Management of Public Contracts in the Construction Industry; Charbonneau Inquiry; Quebec's municipalities

Table des matières

Résumé.....	i
Abstract.....	ii
Table des matières.....	iii
Liste des sigles	v
Remerciements.....	vii
Introduction.....	- 1 -
1. Théorie et méthodologie	- 8 -
1.1 : Description: un modèle pour éclairer la corruption	- 8 -
1.2 : Explication : structure d’incitatifs.....	- 14 -
1.3 : Méthodologie	- 17 -
2. La corruption municipale dans le temps et l’espace	- 24 -
2.1 : La corruption hors des grandes villes	- 25 -
2.2 : Les acteurs municipaux de la construction	- 27 -
2.3 L’héritage des institutions informelles du passé.....	- 29 -
3. Laval : un clan unipolaire et hiérarchisé.....	- 41 -
3.1 : Stratagèmes.....	- 44 -
3.2 <i>First Party Mechanism</i>	- 47 -
3.3 <i>Second Party Bonds of Trust</i>	- 52 -
3.4 Régulateurs de la corruption	- 56 -
3.5 : Conclusion	- 61 -
4. Montréal : un réseau multipolaire et décentralisé.....	- 63 -
4.1 : Stratagèmes et réseau.....	- 63 -
4.2 : <i>First-Party Mechanisms</i>	- 70 -
4.3. <i>Second-Party Bonds of Trust</i>	- 79 -
4.4 : Régulateurs de la corruption.....	- 85 -

4.5 : Conclusion	- 90 -
5. La défaillance des institutions formelles et la corruption	- 92 -
5.1 : Une surveillance défaillante ?	- 93 -
5.2 : Indépendance bureaucratique	- 97 -
5.3 : Démocratie et participation politique	- 104 -
Conclusion	- 115 -
Bibliographie.....	- 123 -
Annexe I : Liste des témoignages à la CEIC	i
Annexe II : Grille de collecte de données.....	iii
Annexe III : Liste de rapports d'enquête de la CMQ.....	i
Annexe IV : Nombre d'enquêtes sur l'administration des municipalités par la CMQ pour les années 1980-2014	ii
Annexe V : Taux de participation aux élections municipales.....	iv

Liste des sigles

CEIC : Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction

CFPM : Commission de la fonction publique de Montréal

CMQ : Commission municipale du Québec

DG : Directeur général

DGEQ : Directeur Général des élections du Québec

FPJQ : Fédération professionnelle des journalistes du Québec

MAMOT : Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du Territoire

UPAC : Unité permanente anti-corruption

À la mémoire d'Yves, un véritable citoyen municipal

Remerciements

Je tiens à remercier, en premier lieu, ma famille pour m'avoir soutenu dans mes études. Merci à ma mère, pour m'avoir encouragé inconditionnellement dans toutes mes entreprises et m'avoir appris la discipline et la persévérance. Merci à mon père, pour m'avoir inlassablement entretenu de politique depuis aussi longtemps que je me souviens, m'incitant à réfléchir plus loin. Merci à tous les deux pour l'estime qu'ils ont pour moi et mon travail. Merci à ma grand-mère maternelle aussi, pour son soutien et ses encouragements. Également, je me dois de remercier Yann, sans qui je n'aurais peut-être pas mené à bien ce mémoire. Son soutien indéfectible, tant au niveau académique que moral, m'aura été vital dans les moments où tout semblait perdu. Son écoute, ses relectures et ses commentaires, tout comme son réconfort quotidien, m'ont permis d'avoir confiance en mon travail.

Également, j'aimerais remercier mon directeur, Denis Saint-Martin, pour son aide dans la réalisation de ce mémoire. Sa direction m'aura permis d'éviter l'éparpillement théorique qui me guettait, mais aussi pour ses commentaires qui m'ont aidé à réfléchir et m'améliorer. Aussi, j'aimerais remercier les organismes de Fonds de recherche Société et culture et du Conseil de recherche en Sciences humaines pour leur soutien, qui m'a permis de me consacrer entièrement à mes recherches au courant de ces deux dernières années.

Introduction

Au cours des dernières années, les scandales de corruption dévoilés par des enquêtes journalistiques ont fait couler bien de l'encre au Québec. Ils ont soulevé des questionnements sur la proximité entre la classe politique et économique québécoise, voire même leur lien avec le crime organisé. Des organisations qui avaient contribué au développement du Québec ont tout à coup perdu de leur lustre; des allégations de collusion et diverses incartades de grandes entreprises, firmes et syndicats québécois ici même et à l'étranger ont terni la fierté des citoyens envers le «Québec Inc.». La venue de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC)¹ aura permis d'éclaircir et confirmer ces allégations. Dans la fonction publique et les institutions politiques provinciales, la corruption a été marginale alors qu'au niveau municipal, un portrait bien plus sombre se dessine. Les Québécois ont assisté à un récit alliant élections truquées, financement politique illégal, corruption de fonctionnaires, collusion endémique et crime organisé. La qualité des institutions politiques et bureaucratiques municipales a ainsi été remise en question avec le dévoilement des réseaux de corruption tant dans de grandes que de petites villes. Le présent mémoire vise à investiguer la corruption au Québec pour permettre de décrire les réseaux qui se sont développés autour des institutions municipales. Également, il vise à comprendre et expliquer ce qui a pu favoriser l'apparition, dans une société avancée comme le Québec, de corruption que l'on aurait pu croire l'apanage de cet «autre» que sont les pays en voie de développement.

Depuis la Révolution tranquille, la province de Québec s'est dotée d'institutions démocratiques et bureaucratiques permettant une qualité de gouvernance à la hauteur d'un État démocratique

¹ Afin d'alléger le texte, tout au long du mémoire, l'abréviation CEIC sera utilisée.

et développé. Lorsqu'on examine les institutions municipales québécoises de plus près, un tout autre portrait se dessine; les allégations de corruption systémique et la présence de réseaux bien établis ouvrent la voie à des remises en question de la qualité de la gouvernance. Pourtant, les administrations municipales sont régies par la province, qui a tenté de les doter d'institutions relativement semblables aux siennes. Bien qu'il y ait une ressemblance au niveau formel entre les institutions bureaucratiques et démocratiques des deux paliers, on note des résultats différents au niveau du développement des réseaux de corruption. Comment se fait-il alors que les institutions municipales aient développé en leur sein des réseaux de corruption, qui sont opposés à leurs principes formels? Comment ces réseaux de corruption fonctionnent-ils ? Surtout, quelles sont les caractéristiques inhérentes aux institutions municipales qui ont pu favoriser l'émergence de tels réseaux de corruption ?

Ces questions sont importantes d'abord d'un point de vue pratique pour notre société et nos institutions. Outre ses nombreux coûts économiques (Rose-Ackerman, 1999), qui font augmenter artificiellement les prix payés par l'État au détriment des citoyens, la corruption entraîne également des coûts administratifs et politiques. Elle va de pair avec la mauvaise gouvernance et est néfaste au bon fonctionnement des institutions. Elle distord les objectifs et diminue l'efficacité de la bureaucratie, tout en entravant le jeu démocratique. La démocratie souffre particulièrement de ce phénomène, qui mine la confiance publique et la crédibilité des institutions politiques, leur légitimité et leur intégrité (Karklins, 2005 : 6-8). Le cynisme qu'affichent parfois les citoyens s'alimente de la corruption, en soutenant le doute sur l'intérêt des politiciens pour le bien public et un sentiment d'impuissance n'ayant pas sa place en démocratie. La pertinence se situe également au niveau normatif, puisqu'on tente de comprendre comment les acteurs en viennent à poser des actes contrevenant à leur éthique professionnelle.

Ces questions sont également pertinentes d'un point de vue théorique. Premièrement, la CEIC fait une rare incursion dans le monde interlope et secret de la corruption. Cela aide à comprendre le phénomène en offrant une foule de données permettant la description de ses acteurs, sa structure de gouvernance et son ancrage dans le passé. Cette description permet d'appliquer un modèle théorique pour comprendre le comportement des acteurs corrompus. Également, s'intéresser à la corruption municipale québécoise, éclairée par les révélations de la Commission, met en lumière le fossé qui se creuse parfois entre les institutions formelles et les pratiques en cours dans un milieu. La présente recherche vise à mettre de l'avant la structure de gouvernance des réseaux de corruption qui, en tant qu'institution informelle, vient structurer les normes intégrées par les acteurs, mais aussi les liens de confiance permettant de surmonter les dilemmes d'action collective. Aussi, on verra comment ces structures de gouvernance sont cimentées par l'action d'un régulateur, qui vient exercer un contrôle sur le réseau et ses règles.

Deuxièmement, nous intéresser aux causes plausibles de la corruption municipale au Québec nous fait réfléchir à la question de la souche des pratiques corrompues, dont les racines plongent dans le contexte social et politique. Sans prétendre y apporter une réponse définitive, on examinera les liens qu'entretiennent les structures de gouvernance de la corruption avec les institutions formelles des municipalités dans une perspective néo-institutionnelle.

Comment ces réseaux de corruption fonctionnent-ils ?

Dans la partie descriptive, qui compte les chapitres 2, 3 et 4, on s'intéressera à la structure de gouvernance des réseaux de corruption, ainsi qu'à la façon dont ils structurent le comportement des acteurs. On peut ici émettre une hypothèse : la structure de gouvernance de la corruption municipale ne sera pas uniforme entre les cas étudiés. Cela peut se décliner en trois aspects :

Les institutions municipales québécoises présentent une relative homogénéité au niveau formel, puisqu'elles sont des créatures de la province et sont encadrées par un même ensemble de lois. Il s'agit donc d'un palier de gouvernance que l'on peut voir comme un tout en soi. Une première hypothèse pourrait se situer au niveau plus macro : (1) la corruption devrait être présente non seulement à Laval et Montréal, mais à plusieurs endroits dans le temps et l'espace au sein du même contexte institutionnel. Cette question fera l'objet du chapitre 2.

Cependant, bien que les villes soient encadrées par une même loi, elles s'incarnent dans un contexte politique, économique et social spécifique. Parfois, les chartes des grandes villes diffèrent et viennent influencer ce contexte. Pour montrer comment les structures de gouvernance de la corruption peuvent varier, on s'intéressera de plus près à deux cas qui ont été traités plus en profondeur à la CEIC : Laval et Montréal. Ces deux villes sont différentes l'une de l'autre, bien qu'elles se rejoignent sur la présence de corruption.

Montréal est la plus grande ville du Québec et regroupe aujourd'hui 19 arrondissements; chacun de ces arrondissements était autrefois indépendant et leur niveau d'autonomie fait toujours l'objet de jeux de pouvoir. Au niveau politique, Montréal comptait plusieurs partis à l'époque et affiche une histoire d'alternance politique. Au niveau administratif, Montréal possède la bureaucratie municipale la plus développée, qui elle-même a obtenu une certaine autonomie décisionnelle. Il s'agit d'un appareil complexe dont les différents services ont un niveau de discrétion plus élevé au niveau de l'allocation des ressources que, par exemple à Laval. En effet, la ville de Laval est aussi à l'issue d'une fusion, mais il s'agit d'un système politique et administratif plus centralisé que ne l'est Montréal. La Charte de la ville accorde peu

d'autonomie à la bureaucratie² et l'alternance politique y a été faible. Bref, les deux villes ont des structures différentes : Montréal affiche plusieurs pôles de pouvoir qui doivent coopérer pour assurer le bon fonctionnement d'un système de corruption, alors qu'à Laval, le pouvoir était plus centralisé autour d'un pôle. Ainsi, suivant l'idée que les institutions informelles se bâtissent à l'intérieur des structures des institutions formelles et leurs différents points de pouvoir, on peut émettre l'hypothèse que : (2) la ville de Laval devrait afficher une structure de gouvernance de la corruption plus centralisée, alors que (3) La Ville de Montréal devrait afficher une structure de gouvernance de la corruption plus décentralisée.

Quelles caractéristiques ont favorisé la corruption municipale ?

Bien qu'une multitude de causes de la corruption puissent être avancées, on tentera de comprendre pourquoi ces réseaux sont présents à l'aide de la littérature néo-institutionnelle et son intérêt pour les institutions³, mais, surtout, pour l'interaction entre les institutions formelles et informelles cadrant le comportement des acteurs. Au niveau formel, on peut croire que les institutions mises en place pour surveiller et punir les comportements allant à l'encontre de ses règles ont été déficientes, affectant à la baisse les risques d'être puni. Des structures de gouvernance informelles peuvent alors s'institutionnaliser, c'est-à-dire lorsque l'action des acteurs : *«according to their subjective preferences, beliefs, and expectations become mutually consistent over a certain period. In this case the observed reality, created by their choices, tends*

² À la CEIC, l'actuel Directeur général de la ville est venu décrire cette structure centralisée autour de la personne du maire qui était ancrée dans la Charte même de la Ville (Lamontagne, J1)

³ *«As North observes, institutions are the « rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction» reducing uncertainty and transaction costs (1990 : 3). The complex architecture of formal rules (constitutional rules, statutory laws, regulations, contracts, etc.) informal constraints (social norms, customs, conventions, etc.), and their enforcement mechanisms provide the fundamental margins to the potential unpredictability of human interactions.»* (Della Porta et Vannucci, 2012 : 33-34)

to confirm their beliefs, which are then reproduced as a guide for further actions (...)» (Della Porta et Vannucci, 2012 : 33-34). Ces institutions informelles peuvent compétitionner avec les normes formelles et venir en miner le sens, comme c'est le cas avec la corruption (Helmke et Levitsky, 2004). Elles viennent donc structurer les incitatifs encadrant l'action des acteurs, ainsi que les choix qu'ils effectuent. Plus encore que les simples calculs coûts-bénéfices, la prise en compte des coûts moraux vient compléter une explication fondée sur les structures d'incitatifs économiques, qui risquent de mettre de l'avant une conception sursimplificatrice du problème. On doit aussi prendre en compte les dimensions plus sociales de ces phénomènes pour avoir un portrait compréhensif de la corruption municipale québécoise.

Une revue de plusieurs facettes des institutions municipales permettra de voir s'il y a effectivement un manque d'ancrage de certaines institutions. D'abord, la question des instances de surveillance sera abordée pour déterminer si leur faiblesse aurait pu favoriser l'impunité face aux manquements aux règles formelles. Ainsi, on étudiera plusieurs aspects qui ont trait aux institutions municipales; la surveillance des règles, les normes bureaucratiques ainsi que la démocratie municipale. Le chapitre 5 est donc organisé autour de deux hypothèses; d'abord, que (4) les institutions formelles de surveillance au niveau provincial n'ont pas été suffisamment fortes pour prévenir la corruption municipale. Ensuite, une deuxième hypothèse avance que (5) les institutions formelles (5.1) au niveau administratif et (5.2) au niveau politique des villes de Laval et Montréal auraient été faibles, favorisant l'émergence d'institutions informelles concurrentes, ce qui s'est concrétisé par la corruption.

En ce qui concerne la structure du mémoire, nous verrons dans le chapitre 1 le cadre théorique qui a orienté la recherche ainsi que la méthodologie adoptée pour mener à bien l'analyse des données; on y présentera le modèle théorique de Della Porta et Vannucci (2012), qui servira

d'outil central tant au niveau descriptif qu'explicatif. L'arrivée de la CEIC offre les données permettant de mettre en pratique un modèle théorique et en voir la pertinence pour analyser le phénomène de corruption dans un contexte local. Également, la méthode d'analyse des témoignages de la CEIC, qui serviront de base empirique, sera détaillée.

Le chapitre 2 s'intéressera à la présence de corruption au niveau municipal en général, ainsi qu'au contexte historique qui structure les processus de socialisation des divers acteurs, venant affecter tant les incitatifs formels que les coûts moraux. Le chapitre 3 s'intéressera au cas lavallois et le chapitre 4 au cas montréalais, dans le but d'y déceler la structure de gouvernance de la corruption. La description se fera d'abord au niveau des divers stratagèmes et la structure du réseau lui-même. Par la suite, on s'intéressera à la structure de gouvernance elle-même sur la base du modèle de Della Porta et Vannucci s'intéressant aux mécanismes individuels d'autocontrôle, aux liens de confiance qui permettent l'action collective ainsi qu'au rôle stabilisateur des régulateurs de corruption. Cette description vise à comprendre plus en profondeur les institutions informelles qui entrent en concurrence avec les institutions formelles municipales, venant distordre leurs objectifs. Dans le chapitre 5, une revue de plusieurs facettes des institutions municipales permettra de prendre en compte leur ancrage informel. On s'attardera d'abord à la force des instances de surveillance externes, pour ensuite s'intéresser à la force des institutions administratives et démocratiques municipales. Cet aspect permet de lier les institutions formelles et informelles et identifier comment ces dernières influencent les acteurs au détriment des premières.

1. Théorie et méthodologie

Le mémoire est composé de deux parties. La première s'intéressera à la description du système de collusion et de corruption qui a été mis en place dans les municipalités québécoises. Les travaux de Della Porta et Vannucci (2012) formeront le cadre central qui sera utilisé ici pour décrire les systèmes de corruption mis au jour dans les cas de Laval et Montréal. Bâtie sur la base de la description, la seconde partie s'intéressera aux explications plausibles de l'existence de ces réseaux de corruption au niveau municipal au travers d'une approche inspirée de la théorie néo-institutionnelle, dans laquelle Della Porta et Vannucci s'inscrivent.

1.1 : Description: un modèle pour éclairer la corruption

Plusieurs études ont inspiré la partie descriptive de cette recherche et s'axent autour des théories néo-institutionnelles, qui se fondent entre autres sur des travaux de Douglas North sur les institutions⁴. Celui-ci s'intéresse aux institutions informelles interagissant avec le fonctionnement des institutions ainsi qu'aux dilemmes d'action collective propres à la naissance et la stabilité des institutions. Ces réseaux seront considérés comme des organisations, qui ont une structure institutionnelle et une dynamique interne propre (North, Wallis et Weingast, 2010 : 38). Avant de s'intéresser au modèle théorique sur lequel se base la description, il convient de clarifier un thème central; les notions d'institutions formelles et informelles. La différenciation entre les deux sera majeure ici, puisque la corruption est une institution informelle qui vient

⁴ «Les institutions dictent les «règles du jeu», les modèles d'interaction qui régissent et canalisent les relations entre individus. Les institutions incluent des règles formelles, des lois écrites, des conventions sociales, des codes de conduite informels et des croyances communes sur le monde, ainsi que des moyens de faire appliquer les règles» Cette définition réfère aux travaux de North dans son ouvrage *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (North, Wallis et Weingast, 2010 : 37)

distordre les buts des institutions formelles. Helmke et Levistky se sont intéressés à cette différenciation :

«We define informal institutions as socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside of officially sanctioned channels. By contrast, formal institutions are rules and procedures that are created, communicated, and enforced through channels widely accepted as official. This includes state institutions (courts, legislatures, bureaucracies) and state-enforced rules (constitutions, laws, regulations), but also what Robert C. Ellickson calls “organization rules”, or the official rules that govern organizations such as corporations, political parties, and interest groups.» (Helmke et Levitsky, 2004 : 727⁵)

Au niveau municipal, les institutions formelles sont encadrées par de nombreuses lois provinciales régissant l'action publique municipale (telles que la Loi sur les cités et villes ou les lois électorales). Également, à l'intérieur de ces administrations, d'autres institutions sont présentes et officielles : règles de recrutement, procédures d'octroi de contrats, codes d'éthique, séparation du pouvoir entre le conseil municipal et sa bureaucratie, etc. Les institutions informelles au niveau municipal, quant à elles, sont celles qui intéressent cette recherche et seront décrites en profondeur grâce au modèle de Della Porta et Vannucci (2012), dont les écrits s'intéressent à la corruption au travers de leur «ordre caché» (*hidden order*). Celui-ci sera central pour organiser les données ressortant de la CEIC et décrire la façon dont a fonctionné le système de corruption dans les municipalités sélectionnées. Après un résumé des visées de l'ouvrage et de ses bases théoriques, on verra brièvement la typologie mise de l'avant et les différents éléments servant à la recension.

Della Porta et Vannucci, dans *The Hidden Order of Corruption* (2012), élaborent un modèle théorique qui permet de comprendre la dynamique interne des réseaux de corruption. Leur

⁵ Helmke et Levistky mentionnent aussi ce que les institutions informelles ne sont pas, soit une institution faible, des organisations informelles, une culture, ou encore le non-respect d'une règle qui n'est pas ancré dans les attentes envers les autres acteurs. (2004 : 327-328)

ouvrage étudie ce qu'ils appellent les structures de gouvernance de la corruption, qui constituent le «hidden order» qu'ils définissent comme «(...) *internal governance that encourages actors to accept the risks of illegal deals, trust each other, and build and enforce invisible codes, norms, and reciprocity rules.*» (*Ibid.* : 3). Ce sont ces structures de gouvernance qui permettent à ces réseaux de surmonter la «double incertitude» de la corruption. Cette incertitude est liée à l'illégalité de ces transactions, amenant un risque, d'un côté, d'être découvert et, de l'autre, de se faire bernier par ses partenaires. Cela fait en sorte que les coûts de transactions⁶ d'échanges corrompus sont très élevés, puisqu'il s'agit d'un marché risqué où les acteurs pourraient avoir tendance à rompre leurs promesses. C'est particulièrement le cas lorsque le gain de la défection est élevé, que le partenariat est sans lendemain et que les possibilités de punitions de la tricherie sont limitées (*Ibid.* : 19). La corruption est une entreprise plus risquée qu'il n'y paraît, reposant sur des dilemmes d'action collective qui pourraient facilement ne jamais être surmontés. Pour mettre sur pied un réseau de corruption, il faut alors développer une structure de gouvernance pour régulariser les échanges et limiter l'incertitude. C'est ce qui constituera le point focal de la discussion sur les systèmes de corruption lavallois et montréalais.

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, le monde de l'échange corrompu est loin d'être anémique; en fait, les acteurs y érigent un «ordre caché» pour protéger leurs échanges. Il s'agit d'espaces normatifs réglés et ordonnés qui contribuent à diminuer durablement les barrières morales, les risques de défection et de dénonciation, tout en augmentant significativement les profits des arrangements corrompus. En bref, Della Porta et Vannucci visent à:

«(...) investigate this hidden order of corruption, looking at the codes and mechanisms that govern and stabilize the links between corrupters and corruptees and that increase the

⁶ «*Transaction costs, as we have seen, can be defined as the costs incurred to establish, maintain, and transfer property rights, that is, to protect the ability exercise a choice over such resources (Allen, 1991).* » (Della Porta et Vannucci; 2012 : 19)

resources (of authority, economic, information, relations, etc.) at their disposal, strengthening the “obscure side of power.”» (Ibid. : 2)

Le réseau permet de mettre en place une réelle institution informelle venant structurer les attentes des acteurs sur les «vraies» règles à suivre, par le biais de la socialisation des acteurs. L'ordre caché leur garantit que l'acceptation des règles informelles sera profitable, mais aussi que la participation aux règles est nécessaire pour eux-mêmes et tous les acteurs souhaitant être intégrés. Cette institution, en compétition avec l'institution formelle, tend à se reproduire dans le temps et consolider sa position, notamment grâce à la socialisation et les justifications qu'offre l'ordre corrompu aux acteurs.

Pour étudier le «côté obscur du pouvoir», Della Porta et Vannucci s'ancrent dans les théories néo-institutionnelles pour, d'un côté, examiner les normes et discours que portent les acteurs ayant participé dans les réseaux de corruption, donnant un aspect sociologique à leur étude. De l'autre côté, le penchant économique de cette approche transparaît dans la centralité qui est donnée aux structures d'incitatifs au travers des notions de *principal-agent*⁷ et de coûts de transactions. On s'attardera peu sur ces deux notions, mais elles sont à la base de la typologie, puisqu'elles influencent les incitatifs à tricher («*free-ride*») et les risques pour tous les acteurs. On doit retenir que les échanges corrompus, comme tous les échanges, sont facilités par l'existence d'une structure de gouvernance qui permet aux acteurs de se coordonner, de mieux prévoir le comportement des autres acteurs, mais aussi de punir les tricheurs (*Ibid.* : 18). La

⁷ En fait, le modèle de *principal-agent* est utilisé pour définir plus clairement la corruption au-delà du «*misuse of public office for private gain*»; ici, un *principal* délègue un pouvoir de façon contractuelle à un *agent*, qui a son tour s'enrichi grâce à un détournement de ce pouvoir pour avantager un client, et ce, de façon secrète et au détriment des attentes et intérêts du principal. Ensuite, la question des coûts de transaction se trouve à être le centre de leur typologie de la corruption puisque les membres du réseau de corruption cherchent à les faire diminuer en mettant en place des normes et règles pour se protéger. Surtout, selon les auteurs, ils le font pour diminuer les coûts de transaction liés à la recherche d'information, à la négociation, surveillance et, en cas de défection, aux représailles. Leur structure est donc la base de la typologie.

typologie de Della Porta et Vannucci rend compte des variations institutionnelles qui affectent le caractère plus ou moins arbitraire ou réglé de la corruption. Certains contextes institutionnels font en sorte que, vu la forte incertitude, un corrupteur peut ne jamais avoir son dû (petite corruption), alors que dans d'autres contextes, on peut parler d'une structure hiérarchisée et organisée limitant l'incertitude (corruption systémique).

Quatre modèles de la corruption et leurs mécanismes de gouvernance			
		Quantité de ressources en jeu	
		Basse	Élevée
Fréquence et durée attendue des échanges corrompus	Basse	<i>Petite corruption</i> Confiance individuelle, règles simples et générales	<i>Corruption individuelle</i> Intermédiation, confiance individuelle forte
	Élevée	<i>Corruption Structurelle</i> Réputation, normes de réciprocité et coopération conditionnelle, menace de départ de l'entente	<i>Corruption systémique</i> Tierce partie qui sanctionne les normes informelles, subdivision hiérarchique des tâches dans les réseaux de corruption, qui se recoupe avec les rôles organisationnels

Les auteurs séparent leur typologie sur deux axes, comme on le voit dans le tableau ci-haut (*Ibid.* : 39). D'un côté, on voit la fréquence attendue et l'horizon de temps de la relation, et, de l'autre, la quantité de ressources en jeu⁸.

La corruption systémique intéresse particulièrement les auteurs car elle est associée à un «ordre caché» à grande échelle. Ce type de corruption implique que presque tous les agents d'une organisation publique reçoivent des pots-de-vin et soient impliqués dans un réseau régulé par des normes alternatives et une certaine division des tâches. Les acteurs privés qui sont en contact

⁸ Ils choisissent ces variables pour leur impact sur les coûts de transaction, puisque plus la quantité de ressources est haute et plus les échanges risquent de se dérouler sur le long terme, plus les acteurs ont avantages à développer une structure de gouvernance de la corruption pour faire diminuer les coûts de transactions.

avec l'organisation connaissent les règles et les acceptent (*Ibid.* : 46-47). Dans le type de corruption systémique, un acteur joue un rôle coercitif pour garantir le respect des règles, en surveillant et punissant les infractions, ce qui permet à un réseau plus élaboré de se développer à l'abri des risques (*Ibid.* : 50). Della Porta et Vannucci y réfèrent comme des tierces parties («*third party*»), dont le rôle est de médier les conflits et punir les fautifs.

Ces catégories sont bien sûr des idéaux-types et on ne peut diminuer l'importance de l'étude de cas pour comprendre les dimensions plus spécifiques à chaque système de corruption, ce qui fait en sorte qu'on ne saurait retrouver un type de corruption systémique pur dans les municipalités québécoises. Néanmoins, on utilisera ce modèle pour identifier de façon systématique et comparable les structures de gouvernance qui ressortent au travers des investigations de la CEIC, tout en n'oubliant pas qu'il s'agit aussi d'une vue de l'esprit.

1.1.1 : Les acteurs et ressources de la corruption

Della Porta et Vannucci consacrent plusieurs chapitres au rôle de certains types d'acteurs dans ces systèmes de corruption. Ils s'intéressent notamment aux acteurs liés au domaine public, soit les acteurs politiques, comme les politiciens et leurs partis, ainsi qu'aux acteurs administratifs. Ce sont deux types d'agents qui peuvent, de façon secrète, organiser des arrangements corrompus contre l'intérêt de leur *principal*, soit les citoyens. Les politiciens peuvent le faire par leur contrôle sur l'administration ou le parti politique, et par leur capacité de réseautage et de clientélisme. Les fonctionnaires, eux, jouent un rôle important vu leur expertise en lien avec les règles bureaucratiques, mais aussi par leur permanence qui permet de stabiliser les arrangements corrompus. De leur côté, les acteurs privés, soit les «clients» ou les «corrupteurs», sont souvent des entrepreneurs. Dans le contexte municipal, ces acteurs privés se divisent en deux types d'acteurs: les entrepreneurs en construction et les firmes de génie-conseil. Certains

d'entre eux ont joué le rôle de *middleman*, entre les acteurs publics et privés, voire même avec le crime organisé. Au niveau des ressources échangées, elles ne sont pas uniquement monétaires; cela peut inclure également des ressources d'autorité, où une personne peut exercer de sa discrétion et son autorité pour modifier le résultat d'une décision. Il peut aussi s'agir d'information, une ressource importante pour la collusion et la corruption. Enfin, il peut s'agir d'avantages qui ne sont pas nécessairement monétaires, comme des voyages, des rénovations ou d'autres types de faveurs.

1.2 : Explication : structure d'incitatifs

La littérature s'intéressant aux causes de la corruption dans le monde met de l'avant une grande diversité de causes, qui varient selon le type de méthodologie, le type de corruption, la façon dont celle-ci est mesurée ou encore l'échelle à laquelle on étudie le phénomène. Les causes sont donc difficiles à établir, surtout en prenant en compte que le lien causal peut être flou. Selon Caiden : « (...) *corruption can be attributed to almost anything... But while the opportunities exist everywhere, the degree of corruption varies widely among individuals, public agencies, administrative cultures, and geographic regions.* » (2001, dans De Graaf, 2007 : 42). La propension à la corruption varie tant qualitativement que quantitativement au travers des contextes nationaux, organisationnels, individuels, etc. Ici, on cherche à comprendre la corruption municipale, en mettant de l'avant des facteurs qui ont pu contribuer à amener plusieurs villes à l'intérieur d'un même cadre institutionnel sur le chemin de la corruption.

Pour tenter de déceler des causes plausibles de la corruption municipale, on continuera en empruntant au courant néo-institutionnel. Pour Della Porta et Vannucci, plusieurs facteurs viennent expliquer la présence de la corruption. Ils présentent les facteurs externes mis de

l'avant par les théories culturelles (les valeurs de la société en général) et économiques (risques et gains anticipés), qui seront traitées plus rapidement. Surtout, ils s'intéressent aux institutions informelles qui soutiennent la corruption, ce qui constituera l'aspect central ici. Pour revenir à la notion d'institutions formelles et informelles, celles-ci peuvent interagir de diverses façons, dépendant si les objectifs des institutions informelles convergent ou non avec les buts des institutions formelles, ainsi que le degré de respect de leurs règles (Helmke et Levitsky, 2004). On usera ici de la notion d'institutions informelles concurrentes que les auteurs décrivent comme suit :

« (...) informal institutions that coexist with ineffective formal institutions. In such cases, formal rules and procedures are not systematically enforced, which enables actors to ignore or violate them. (...) These informal institutions structure incentives in ways that are incompatible with the formal rules: to follow one rule, actors must violate another.» (Ibid. : 729)

La corruption est un exemple par excellence de ce type d'institution informelle puisqu'elle est problématique pour les institutions formelles sur lesquelles elle s'est greffée et elle encourage le non-respect de ses règles. Cependant, leur apparition résulte aussi de la faiblesse et du manque d'effectivité des institutions formelles. Il faut alors porter le regard sur la force des institutions formelles pour voir si celles-ci structurent effectivement les comportements et les «vraies» règles à suivre. Il faut identifier ces normes informelles, mais aussi les réseaux qui les véhiculent en communiquant leurs règles entre les différents acteurs (*Ibid.* : 731).

L'explication s'axera d'abord autour des institutions formelles et leurs faiblesses, qui peuvent ouvrir des brèches que les réseaux de corruption pourront exploiter. Tel que mentionné à la quatrième hypothèse, on s'intéressera aux structures d'incitatifs fournies au travers de la surveillance externe des municipalités. Cet aspect aura été inspiré de la littérature économique plus classique (Rose-Ackerman, 1999; Klitgaard, 1997) s'intéressant aux calculs coûts-bénéfices que les acteurs réalisent. Les organismes provinciaux qui auraient dû surveiller les

municipalités seront abordés en tant qu'incitatif négatif externe, puisqu'ils augmentent les risques d'être puni. Également, pour continuer avec l'hypothèse 5, on s'intéressera aux règles formelles de la bureaucratie et de la démocratie. Les règles de la bureaucratie (H5.1) peuvent assurer le rôle de rempart contre la corruption ou la favoriser en augmentant le monopole et la discrétion des acteurs publics mais, surtout, en diminuant la reddition de compte. Puis, les institutions politiques seront abordées au travers du rôle de la démocratie (H5.2) dans la surveillance des élus, grâce à la participation politique des citoyens et des partis politiques. Bref, on s'intéresse à la force des institutions formelles et leurs structures d'incitatifs pouvant entraver la corruption en affectant les risques d'être puni. L'effectivité de différents éléments formels pouvant servir de rempart contre la corruption est donc considérée.

Cependant, une analyse ne s'intéressant qu'aux institutions formelles serait limitée. Il faut également s'intéresser aux institutions informelles et donc, aux normes et pratiques qui ont réellement cours à l'intérieur desdites institutions. L'émergence des réseaux de corruption dans les municipalités concurrence clairement les objectifs des institutions bureaucratiques et démocratiques et n'a pas qu'à voir avec leur simple faiblesse. Nous examinerons brièvement le contexte moins formel des institutions bureaucratiques et démocratiques puisque l'environnement dans lequel les acteurs sont «resocialisés» affecte la prédominance des comportements illégaux. Ceux-ci sont appris au contact des autres membres de leur profession, qui leur communiquent les «vraies» règles à suivre. Il faut aussi jeter un regard vers la culture organisationnelle tant au niveau politique qu'administratif pour comprendre comment les coûts moraux⁹ de la corruption viennent jouer dans la structure des incitatifs.

⁹ Les coûts moraux sont définis, dans la littérature économique, comme l'utilité perdue lorsqu'une action illégale est commise : «*Moral cost reflect internalized beliefs, such as esprit de corps and the "public spiritedness" of*

1.3 : Méthodologie

Vu la nature de la recherche menée et la disponibilité des données, une approche qualitative et axée sur l'étude de cas sera privilégiée. La question de recherche et les cas choisis forcent le rapprochement avec un paradigme plus interprétatif, en s'axant sur des méthodes qualitatives d'analyse de matériel narratif. Celui-ci repose sur les récits de divers acteurs qui ont été au cœur de la corruption et qui sont venus témoigner en commission d'enquête publique. Ce type de matériel demande de naviguer sur les perceptions et interprétations de chaque personne ayant témoigné, pour tenter de reconstruire un récit de ce qu'a été ce système de corruption. Aussi, la compréhension des normes informelles demande de s'intéresser aux discours des acteurs.

La portée de la recherche n'est pas généralisante et vise à comprendre un problème dans un contexte local. En fait, en s'attachant au contenu des témoignages de la CEIC, on cherche à décrire les pratiques et le système qui avaient lieu ici même, dans le but comprendre comment et pourquoi cela s'est manifesté de cette façon dans le contexte municipal québécois, plutôt qu'établir des généralisations par rapport à la corruption dans le monde. L'étude de cas permet d'aller chercher des éléments de contexte plus importants que, par exemple, la comparaison transnationale. Sans des études de cas, il serait difficile de comprendre la dynamique à l'intérieur même du réseau, quelles sont les règles à suivre et comment on protège les échanges corrompus. L'utilisation d'une approche narrative vient encadrer méthodologiquement l'utilisation de récits conçus comme subjectifs pour permettre de mieux raconter l'institution informelle. Les tenants de cette approche justifient leur usage en soulignant qu'interpréter les récits organisationnels

officials, political culture, and public attitudes toward illegality.» (*Ibid.* : 59). Si les économistes les incluent comme une simple composante structurelle du calcul d'utilité, Della Porta et Vannucci notent que plusieurs mécanismes font varier ces coûts moraux, qui ne sont pas fixes. (*Ibid.* : 61)

permet d'accéder aux motifs sous-tendant les comportements (Berry, 2001 : 59). Il faut alors les démêler pour reconstruire une histoire qui reflète plausiblement la réalité. C'est donc par le biais des récits que les témoins de la CEIC peuvent représenter l'institution et l'organisation informelle dans laquelle ils ont évolué et ainsi expliquer le sens qu'ils distinguent derrière les comportements décrits.

Bien sûr, beaucoup de précautions méthodologiques sont nécessaires lorsque l'on cherche à interpréter des récits narratifs. Par exemple, on ne peut prendre un récit comme une simple preuve, puisqu'on ne les considère pas comme «vrais» à priori. Il faut, entre autres, prendre en compte le contexte de l'acte et la tendance humaine à interpréter des événements et faire de «l'appropriation sélective» dans ces récits (Patterson et Monroe, 1998 : 326-330). Les raisons mises de l'avant peuvent ne pas être la «vraie» motivation derrière le comportement, ce qu'il faut bien sûr prendre en compte dans l'analyse.

Ensuite, il s'agit ici de rapporter des récits dans un contexte tout autre et sont issus d'une source secondaire, faisant en sorte que les témoignages sont centrés sur des aspects recherchés par la Commission et non pas par l'orientation du chercheur. Dans le cas étudié, la CEIC observe un mandat précis dans un cadre judiciaire. Les témoins sont interrogés par un commissaire, ce qui influence à la fois le déroulement du récit et la forme des informations données. En ce sens, malgré que les témoins soient sous serment, les actes discutés sont de nature illégale et sont moralement condamnés. C'est d'ailleurs sans compter que les témoignages sont diffusés et largement médiatisés, faisant en sorte que les témoins ont des raisons de distordre les événements ou leur rôle dans la corruption. Par ailleurs, plusieurs témoins sont assistés par des avocats et ont établi des stratégies pour limiter la découverte de l'étendue de leur implication.

Heureusement, le nombre assez important de témoins qui ont comparu à la CEIC permet de voir comment les témoignages se recourent. Il faudra bien sûr s'attendre à des contradictions et des dénis de responsabilité et une partie du travail réside dans la balance entre les différents témoignages. Dans tous les cas, un même événement peut être vécu et construit de façon différente par différents agents, ce qui fait en sorte que des témoignages ne concordant pas parfaitement ne sont pas nécessairement faux. Bref, l'utilisation de leur récit permettra d'éclairer la façon dont le système a fonctionné, car ce sont eux qui y étaient au centre.

1.3.1 Cas et données

Au Québec, on compte 1116 municipalités qui s'étendent sur un grand territoire. Il est impossible de savoir combien d'entre elles sont affectées par la corruption, vu l'information limitée qui existe à ce propos. Les sources disponibles proviennent soit de la couverture médiatique de certains scandales, lorsqu'ils sont découverts, des quelques rapports de la Commission municipale du Québec (CMQ), ou surtout, de la CEIC. Dans tous les cas, il n'existe pas de données systématiques sur le sujet de la corruption.

Pour répondre à la question de recherche, plusieurs types de sources sont sollicités. Une démarche a été menée au départ dans le but de comprendre la gouvernance municipale québécoise de façon globale. Une recherche documentaire sur l'administration et la démocratie municipale a été menée, par exemple au travers de monographies ou d'articles concernant les municipalités québécoises. Également la recherche a bénéficié de l'étude des rapports des enquêtes de la Commission municipale du Québec (CMQ), qui a permis de recenser des cas de corruption ou de mal-administration des années 1970 à 1990 sur l'ensemble du territoire québécois. Une revue de la littérature scientifique sur les questions de la bureaucratie et de la démocratie a aussi été menée, permettant une meilleure compréhension de la gouvernance

municipale en ce qui a trait à ses aspects démocratiques et bureaucratiques. Cette recherche a permis de donner une vue d'ensemble du fonctionnement et de l'histoire administrative des municipalités, mais aussi de comprendre certaines failles des institutions formelles des municipalités. Également, on remarque que peu de chercheurs se sont penchés sur l'étude des municipalités québécoises, tout particulièrement au niveau administratif. Comme les citoyens, les chercheurs en science politique semblent avoir un peu délaissé le palier municipal; d'ailleurs la corruption est un sujet qui a rarement été abordé à ce niveau.

C'est pourquoi les données principales pour comprendre les cas sélectionnés sont les témoignages de la Commission, qui comblent un trou important sur le fonctionnement informel des municipalités. Ils ont permis d'avoir une vue en profondeur de deux cas qui serviront à illustrer le système et sa structure de gouvernance. Ces témoignages permettront de reconstituer le portrait de la corruption tel que présenté par ses acteurs principaux dans ces deux municipalités. Au niveau des cas, deux villes ont été extensivement examinées par la CEIC : Montréal et Laval. Ces deux villes sont intéressantes vu l'étendue des systèmes de corruption dévoilés, mais aussi la façon différente dont la corruption s'est manifestée. Le choix de deux cas permet de contraster deux systèmes corrompus relativement similaires, mais qui divergent sur quelques points. Il s'agit également d'une limite, puisque l'étude d'un cas supplémentaire aurait été idéale, mais s'est avérée problématique, vu l'importance asymétrie des données sur les autres municipalités. Par exemple, la question de la couronne nord de Montréal a été traitée par plusieurs témoins, mais est difficile à étudier comme un cas unique, puisque chaque ville avait sa propre coalition et une différente implication des élus ou fonctionnaires¹⁰.

¹⁰ Par exemple, un témoin a allégué qu'à Saint-Jérôme, ce sont les fonctionnaires municipaux responsables de l'attribution des contrats qui étaient impliqués et distribuaient les contrats. Dans d'autres villes, comme Mascouche, il s'agissait plutôt du maire qui aurait accordé un quasi-monopole à un entrepreneur sur les travaux de la ville. Le

Malheureusement, pour chacune de ces villes, il s'agit souvent d'un seul témoin et d'une mention passagère, ce qui limite la possibilité d'évaluer leur fiabilité. Cela empêche aussi d'étudier en profondeur quel était le fonctionnement de ce système, quelles étaient les motivations des acteurs impliqués et quel était le contexte précis. C'est pourquoi on s'attardera sur les villes de Montréal et Laval, mais en tentant de montrer comment les conclusions sur les plus grandes villes peuvent éclairer l'ensemble du système municipal.

La liste des témoins de la CEIC est disponible sur leur site web, de même que les transcriptions. Parmi tous les témoignages de la commission, les témoins qui avaient un lien avec les villes de Montréal et Laval ont été identifiés, notamment grâce à une recherche médiatique au travers d'Eureka¹¹. Parmi la liste, 63 témoins ont été inclus; leurs témoignages s'étendent sur 88 jours, dont les transcriptions comptent plus de 20 000 pages. Ainsi, les témoignages qui concernent majoritairement les villes de Montréal et Laval ont été lus et inclus, en mettant de côté les aspects qui se lient avec le Ministère des Affaires municipales et en gardant l'œil ouvert aux autres municipalités. Une liste des témoignages lus se trouve à l'Annexe I.

La collecte des données des témoignages s'est faite de façon plus déductive et en s'axant sur des données pertinentes à la compréhension du système de corruption selon le modèle de Della Porta et Vannucci (2012) présenté plus tôt. L'attention a été centrée sur les acteurs en jeu, leur rôle et leur relation avec le système, mais aussi sur le fonctionnement et les règles du système. À ce niveau, les différentes allégations mises de l'avant ont été balancées pour prendre en

point commun, selon Lino Zambito (entre autres), était cependant le rôle dominant des firmes d'ingénierie pour déterminer qui pouvait ou non participer aux marchés d'une ville.

¹¹ Les sources utilisées sont : Radio-Canada (Nouvelle), La Presse et le Devoir. Les mots-clés utilisés étaient le nom d'un témoin et «Commission Charbonneau» dans la période de temps entourant le témoignage visé.

compte le fait qu'individuellement, les témoins peuvent tenter d'éviter la révélation de leur responsabilité.

Au travers du mémoire, les références aux témoignages se feront sur le mode suivant : chaque citation a été codée selon le témoin, le jour du témoignage (Jour 1 étant J1, et ainsi de suite) et, bien sûr, la page référée. Les références aux témoignages visent à appuyer un propos, qui peut alors être vérifié par le lecteur sur le site web de la Commission, où tous les témoignages sont disponibles publiquement. Également, certains extraits ont été cités à des fins d'illustration et on y fait référence sur le même mode. Cependant, plusieurs observations résultent de la lecture de l'ensemble des témoignages et ne sont pas liées à un témoin en particulier.

1.3.2 Méthode d'analyse

Selon Paillé et Muchielli : «L'analyse qualitative [...] peut être définie comme une démarche discursive de reformulation, d'explicitation ou de théorisation de témoignages, d'expérience ou de phénomènes» (2012 : 11). Ils notent des dimensions qui peuvent sembler intuitives, mais doivent être formellement prises en compte dans l'analyse. Par exemple, la contextualisation du témoignage permet de dépasser l'utilisation au premier degré des récits des témoins. Il est crucial dans ce cas de contextualiser des témoignages contenant des informations sensibles socialement, et, qui plus est, dont les moindres détails sont étalés, réinterprétés, puis mis en scène dans les médias.

Pour l'analyse des données, une démarche de thématisation que Paillé et Muchielli traitent de «thématisation séquencée» (2012 : 237) a été utilisée pour permettre de retirer les éléments pertinents des témoignages. Dans un premier temps, une grille d'analyse (Annexe II) a été élaborée, inspirée du modèle de Della Porta et Vannucci. Elle a ensuite été testée sur les témoignages de Lino Zambito et Gilles Surprenant, pour voir si elle était adéquate ou si d'autres

éléments pouvaient être ajoutés. Par la suite, la grille a été adaptée pour en faire une plus définitive, qui aura été appliquée aux autres témoins. Celle-ci a tout de même subi quelques modifications au courant de la lecture des témoignages pour inclure les éléments qui semblaient appropriés, notamment grâce à une catégorie «autres éléments pertinents». On y aborde donc des thèmes tels que : «ressources échangées», «instruments de protection», «coûts moraux» ou encore «héritage du passé».

Certaines catégories se sont avérées plus fertiles que d'autres; elles ont été remplies soit par des extraits de témoignages ou par des résumés de certains passages. Chaque grille est classifiée selon la ville, le type d'acteur (entrepreneur, ingénieur, politique, fonctionnaire) et comprend une brève description du témoin et son rôle. Enfin, les chapitres détaillant les cas ont été réalisés essentiellement à partir de ces grilles et des différentes catégories, ce qui permettaient de retracer, par exemple, les éléments de la structure de gouvernance au travers des catégories comme «instrument de protection», «éléments stabilisants; règles, normes, codes», etc.

2. La corruption municipale dans le temps et l'espace

D'abord, il est important de replacer les deux cas étudiés dans le contexte plus large des municipalités québécoises pour montrer que, d'un côté, il ne s'agit pas d'un phénomène spécifique aux cas de Laval et Montréal et, de l'autre côté, que ce phénomène évolue dans le temps, que ce soit ailleurs au Québec ou dans les deux cas étudiés. Ce chapitre vise à montrer que la corruption n'est pas un phénomène circonscrit aux grandes villes et qu'il faut le considérer dans l'ensemble du Québec. On observera qu'il existe de la corruption au moins depuis les 50 dernières années au niveau municipal. Ensuite, pour approfondir cette mise en contexte, on brossera un portrait des acteurs municipaux et des institutions qui les encadrent, pour permettre de mieux comprendre comment les acteurs à Laval et Montréal ont mis sur pied des systèmes de corruption et de collusion aux configurations variables. On verra que le phénomène s'incarne dans des réseaux d'acteurs qui s'imbriquent dans la structure des relations entre les acteurs politiques, administratifs ou privés.

Pour Della Porta et Vannucci (2012), les systèmes de corruption se consolident dans le temps et deviennent *path-dependent*. Leur structure de gouvernance s'institutionnalise pour favoriser la consolidation, voire l'expansion, du réseau, de ses normes et ses opportunités d'enrichissement. Cela exerce un impact sur la continuité ou l'institutionnalisation de systèmes de corruption grâce à la socialisation au niveau normatif ainsi qu'à la protection les membres des réseaux de l'intervention externe et du conflit interne. L'héritage des pratiques antérieures sera mis de l'avant dans ce chapitre pour éclairer en quoi elles ont influencé la naissance des systèmes actuels, que l'on découvrira plus en détail dans les chapitres 3 et 4.

2.1 : La corruption hors des grandes villes

En s'attardant uniquement sur Montréal et Laval, on pourrait croire que la corruption est une affaire des grandes villes. Pourtant, ce phénomène a été présent ailleurs dans le temps et dans l'espace, comme on peut le constater avec les enquêtes de la CMQ dans les 50 dernières années et plus récemment dans les villes de banlieue.

D'abord, l'activité de la CMQ dans les années 1960 à 1980 a permis d'éclairer plusieurs cas dans des administrations municipales de plus petites villes ou de villes éloignées. Outre les cas de simple maladministration ou de laxisme, on y trouve des cas de conflits d'intérêts, de favoritisme, de non-respect de procédure d'octroi de contrats, de manque de surveillance, d'octroi de privilèges indus¹². On trouve également des cas de simple méconnaissance, de désintérêt voire même de mépris pour la loi¹³. Souvent, on a pu constater de complaisance ou d'un manque de sens critique de la part des fonctionnaires de petites villes, qui reflète une constatation générale du manque d'indépendance des administrations municipales que l'on verra au chapitre 5. La liste des rapports de la CMQ analysés se trouve à l'Annexe II.

Pour ne citer que deux exemples, on trouve que la ville de Rimouski, entre 1971 et 1978 (CMQ, 1985) aurait été dirigée à la façon d'une entreprise privée dont on retire des bénéfices personnels. Cela s'est manifesté par l'octroi de contrats systématiquement biaisés par les conflits d'intérêts du maire et de trois conseillers, mais aussi par l'octroi de faux extras. Le contournement

¹² Dans le cas de Farnham : «Mauvaise [administration] parce que l'on semble se servir de son poste privilégié pour s'octroyer ou se faire octroyer certains avantages, comme changement rapide de zonage, travaux de pavage, qu'il serait plus difficile à certains autres contribuables de se faire octroyer, ou encore de poser des gestes irréguliers, comme de commencer des constructions sans le permis nécessaire, et de ne pas s'en faire de retarder le paiement de ses taxes, convaincu que cela passera inaperçu, toutes choses qu'un simple contribuable ne pourrait se permettre.» (CMQ, 1975 : 78)

¹³ À Saint-Édouard, en Montérégie, face à un non-respect constant des procédures, la CMQ conclut que : «Les lois c'est fait pour les autres, surtout pas pour les membres du conseil de Saint-Édouard. Certains d'entre eux ont déclaré à la Commission que si c'était à refaire, ils referaient exactement la même chose» (CMQ, 1991 : 81)

systematique de procédures a fait dire à la CMQ que «le favoritisme et les conflits d'intérêts étaient érigés en système entre 1971 et 1978 puisque les illégalités se sont produites constamment» (*Ibid.* : 364)

Deuxièmement, à Chibougamau, dans la région Nord-du-Québec, la CMQ (1988) fait état de bénéfices personnels du maire sur l'octroi de contrats municipaux. En effet, il aurait retiré secrètement une ristourne de 3,5% pour chaque contrat octroyé par sa ville à une firme qui l'employait. Pour avantager cette firme, il aurait fait usage de son pouvoir de maire, modifiant des devis pour éliminer d'autres soumissionnaires et favoriser cette entreprise.

On trouve donc une série de phénomènes liés au favoritisme et à la corruption en région dans les rapports de la CMQ; on peut supposer qu'il s'agit d'un phénomène qui peut toucher les municipalités de toutes les régions du Québec, mais aussi que ce n'est pas une nouveauté.

Ensuite, si on se tourne vers des événements plus récents, on a découvert grâce à la CEIC et certaines enquêtes qu'il existait des systèmes de collusion dans un grand nombre de municipalités de la banlieue de Montréal. Par exemple, les médias ont amplement fait état du maire de Mascouche, Richard Marcotte, qui a été appréhendé avec 16 autres personnes en 2012 et accusé de fraude, complot et corruption au cours d'une enquête qui concernait un réseau de corruption à Terrebonne et Mascouche. Il aurait favorisé des entrepreneurs pour le partage de contrats en échange de bénéfices pour lui-même et un fonctionnaire de la ville (SQ, 2012).

À la CEIC, plusieurs villes de la Rive-Nord ont été pointées comme abritant des réseaux de corruption alliant firmes de génie-conseil et partis municipaux. Les firmes organisaient les élections et leur financement en échange d'une forme d'exclusivité de contrat après les élections; un changement de maire amenait alors un changement de firme de génie (Zambito, J4 : 105-121, Cloutier, J1 : 60-75). Cette firme, à son tour, favorisait les entrepreneurs qui

avaient contribué à «leur» campagne en compensant leur contribution en faux-extras et en excluant les autres entrepreneurs (Zambito, J4 : 38-44). Plusieurs témoins ont pointé vers des systèmes semblables appelés parfois «élections clé en main» dans les municipalités de banlieue de Montréal (Cloutier, J1; J2; J3).

On peut donc remarquer au travers de plusieurs exemples que la corruption peut faire son chemin tant dans les régions rurales qu'en banlieue, mais aussi que ces pratiques ne constituent pas une nouveauté dans les municipalités québécoises. La corruption n'est pas une anomalie historique circonscrite dans le temps et dans l'espace. Les stratagèmes varient qualitativement, par leur ampleur et par la configuration des acteurs, comme on l'observera par la suite.

2.2 : Les acteurs municipaux de la construction

Della Porta et Vannucci (2012) s'intéressent aux acteurs de la corruption et à leur rôle dans la structuration des incitatifs. Dans le but de remettre en contexte les cas étudiés ici, on repérera les acteurs principaux, leur rôle et leurs ressources. Aussi, on mentionnera brièvement les règles formelles qui les encadrent et qu'ils visaient à contourner. Par la suite, on observera le contexte qu'ils ont hérité de leurs prédécesseurs.

D'abord, les entrepreneurs en construction sont mandatés pour effectuer les travaux des villes; l'obtention des contrats est pour nombre d'entre eux perçue comme vitale pour leur entreprise. Le processus d'appel d'offres est gouverné par le principe du plus bas soumissionnaire conforme et c'est cette règle que la collusion vise à déjouer. Ils sont en mesure de le faire en se coordonnant, ou en faisant usage de la corruption, qui permet de consolider leur position. Pour cela, ils peuvent solliciter des ressources d'autorité chez les acteurs politiques ou bureaucratiques, ou d'information privilégiée obtenue auprès d'ingénieurs ou de fonctionnaires. En contrepartie, les ressources qu'ils offrent sont souvent monétaires ou matérielles.

Un autre acteur majeur sur cet échiquier se trouve à être les firmes de génie-conseil, qui ont accès aux mêmes ressources matérielles que les entrepreneurs, mais possèdent en plus une expertise qui leur donne accès à de l'information. Dans les municipalités, ils s'occupent de la réalisation des devis ou la surveillance des travaux de toutes sortes, qui sont rarement faites à l'interne. Ces deux fonctions peuvent ouvrir des opportunités de *rent-seeking*, vu la possession d'information privilégiée sur les devis ou le contrôle sur des décisions discrétionnaires. Les avantages convoités sont les mandats d'expertise, qui leur permet de faire vivre et croître leur firme. Jusqu'à 2002, ces mandats étaient alloués au gré à gré de façon discrétionnaire par les conseils municipaux; l'accès aux politiciens était donc central pour l'obtention des mandats. Cela favorisait la coalition de certaines firmes avec les élites municipales. En 2002, la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal* (loi 106¹⁴) a inséré l'obligation d'une évaluation des compétences par un comité¹⁵ ainsi qu'une clause de plus bas soumissionnaire. Selon les ingénieurs-conseils qui ont témoigné et participé au système, ce changement a amené une adaptation pour déjouer les appels d'offres et éviter la compétition sur le prix. (Lalonde, J4 : 185-190; Perreault, J2 : 151-153; Trépanier, J2 : 150-155).

Au niveau public, les élus et leurs partis politiques ont l'autorité et la capacité de mettre sur pied des projets d'infrastructure. Parfois, leur autorité peut s'étendre de façon informelle, par exemple en utilisant un pouvoir de patronage ou d'influence sur les décisions bureaucratiques. Les acteurs politiques visent la réélection et le nerf de la guerre est le financement de leur parti. De nombreuses règles encadrent le financement des partis, interdisant entre autres les contributions d'entreprises et limitant jusqu'à récemment à 20% les dons anonymes en argent

¹⁴ Dans le but d'alléger le texte, on y fera par la suite référence comme «Loi 106».

¹⁵ Ce qui, d'ailleurs, avait déjà lieu à la Ville de Montréal.

comptant. Selon des témoins tels que Gilles Cloutier, Lino Zambito ou Michel Lalonde, ces règles ont été systématiquement contournées au niveau municipal.

Les acteurs bureaucratiques, enfin, possèdent le pouvoir d'allouer des ressources et peuvent prendre des décisions avantageant des acteurs privés, particulièrement en montant dans la hiérarchie. Surtout, ils possèdent beaucoup d'informations qui sont utiles aux acteurs privés. Ils doivent allégeance à la ville et ses citoyens et doivent favoriser leur meilleur intérêt; on voit cependant qu'ils se sont parfois de leur discrétion pour des intérêts d'acteurs privés. Si notre hypothèse est juste, les témoignages de la CEIC devraient montrer que les fonctionnaires ont joué des rôles variables qui dépendaient du niveau relatif de leur pouvoir dans la structure administrative.

Dans le prochain chapitre, la configuration de ces acteurs et leur rôle dans le système de corruption seront abordés pour montrer quelle était la structure de gouvernance de la corruption. Avant d'y arriver cependant, on se concentrera sur un aspect important des structures de gouvernance, soit leur ancrage dans les pratiques du passé. On décrira d'abord l'héritage des pratiques passées dans les villes de Laval et Montréal.

2.3 L'héritage des institutions informelles du passé

Selon Della Porta et Vannucci (2012) les structures de gouvernance s'institutionnalisent pour favoriser la consolidation du réseau, de ses normes et ses opportunités d'enrichissement. Il faut alors se questionner sur l'origine des pratiques corrompues que l'on constate dans le moment présent. La structure de gouvernance d'hier a un impact sur l'institutionnalisation de systèmes de corruption grâce à l'internalisation de normes (ou *first-party mechanism*, que l'on verra aux chapitres 3 et 4). Reconstituer l'histoire des systèmes de corruption permet de mieux

comprendre leur forme actuelle et la façon dont l'héritage des pratiques antérieures contribue à stabiliser l'ordre corrompu en favorisant l'abaissement des barrières morales à la corruption.

2.3.1 : Laval

L'histoire de la Ville de Laval remonte à 1965, lorsque les municipalités de l'île Jésus ont fusionné pour ne former qu'une seule ville. Gilles Vaillancourt, avant de devenir chef du PRO des Lavallois, était chef de l'opposition au conseil municipal. À un moment de troubles politiques, il s'est rallié au maire de l'époque pour devenir son bras droit, amenant dans son sillage l'effondrement durable de l'opposition. Aux élections suivantes, en 1989, il était élu maire, poste qu'il a occupé jusqu'à sa démission en 2012. Au niveau du parti, le PRO des Lavallois est devenu centré autour de la personne du maire, comme beaucoup de partis au niveau municipal. Aussi, le financement s'est souvent fait sous le contrôle d'acteurs privés. Selon Jean Bertrand, agent officiel du parti de 1984 à sa dissolution, lui-même avait un contrôle limité sur le parti. Souvent, un entrepreneur s'occupait du cautionnement des prêts, alors que d'autres entrepreneurs et firmes s'occupaient de financement politique et de ventes de billets (Bertrand, J1 : 88-89). Il y avait aussi l'usage de prête-noms¹⁶, qui était utilisé partout au Québec, entre autres en remboursant des contributions des conseillers municipaux et leurs familles avec de l'argent comptant fourni par des ristournes données par des entrepreneurs pour obtenir des contrats. L'usage de prête-nom était une pratique banalisée qui s'est érigée en règle informelle pour blanchir des contributions issues de la corruption (Bertrand, J1 : 194).

¹⁶ Le prête-nom est le terme que l'on a attribué aux personnes qui ont fait des chèques pour financer un parti en échange d'un remboursement par l'entreprise qui souhaitait financer le parti. Puisque les dons devaient être faits par chèque par une personne, et qu'une entreprise n'avait pas le droit de contribuer au financement des partis, l'usage de prête-noms a été une façon de contourner la loi en demandant à des personnes de contribuer pour une entreprise. Également, les dons personnels étaient limités à un montant fixé, ce qui exigeait la participation de nombreuses personnes.

Selon les témoignages à la CEIC, le favoritisme dans l'octroi des contrats existait déjà depuis au moins les années 1960, précédant l'arrivée du maire Vaillancourt en 1989 (R. Mergl, J1 : 134)¹⁷. Également, la collusion au niveau des contrats de construction aurait existé avant 1985 (Théberge, J2 : 81). Selon l'entrepreneur Ronnie Mergl, la fermeture du marché a commencé à s'opérer progressivement au courant des années 1990 pour s'ériger en système autour de 1997. Dans le même sens, un des *middlemen*, qui se nommaient «collecteurs», de la ristourne du 2% dit avoir été approché en 1996 par le maire Vaillancourt pour collecter l'argent donné par les entrepreneurs (Gendron, J2 : 260-262).

Cette ristourne sera au centre du système de corruption, puisqu'elle est la monnaie d'échange entre l'administration (le maire et son parti) et les entrepreneurs, qui paient pour être inclus dans la collusion. D'ailleurs, elle n'existait pas uniquement pour les entrepreneurs, mais également au niveau de l'octroi des contrats d'ingénierie, les firmes devant s'impliquer dans le financement des campagnes électorales.

Au niveau de l'ingénierie, la ville de Laval fait faire la majorité du travail de conception des devis et de surveillance des travaux à des firmes externes, et ce, depuis la naissance de la ville, en faisant un marché très fertile. Le favoritisme semblait être d'autant plus fort dans l'attribution des contrats d'ingénierie et d'expertise, qui était historiquement très politisée. Par exemple, Lucien Dupuis, un ingénieur s'implantant à Laval à partir de 1969, disait ne pas avoir pu obtenir de mandats sans appuyer le maire de l'époque; il a pu en obtenir après s'être impliqué

¹⁷ «Q. [482] Qu'est-ce qui a commencé? Expliquez comment ça a fonctionné.

R. C'est que, lui, il avait le contrôle d'avoir les noms des entreprises, de son bureau, ceux qui ont fait cueillir les plans et devis, les plans et devis qui sont cueillis par de multiples entrepreneurs [...] qui prenaient possession. Et de là ils ont parti un système et lentement, petit à petit, et il a essayé de favoriser des entreprises principalement locales. [...] C'était... c'était leur façon, leur mode depuis Jean-Noël Lavoie, depuis Tétreault, depuis Paiement, puis c'était pour les encourager. » (R. Mergl, J1 : 134)

politiquement auprès de l'équipe suivante¹⁸. La discrétion du comité exécutif, dans un contexte où les maires étaient dominants, permettait au maire de choisir lui-même les firmes et la distribution des contrats. Selon Claude Asselin, ancien directeur général, la part de marché de chaque firme pouvait être établie par le maire de façon tout à fait légale jusqu'à la loi 106 en 2002, si bien qu'il faisait parfois une liste des firmes et leur part de marché respective (J1 : 243). Cependant, l'échange de financement illicite ou de faveurs politiques contre le maintien ou l'augmentation d'une part de marché n'était pas légal, bien qu'il s'agissait d'une pratique banalisée et de règles institutionnalisées, structurant les attentes et comportements des acteurs, que nous verrons au chapitre 3 et 4.

Avant 2002, les firmes de génie, contrairement aux entrepreneurs, ne s'entendaient pas entre elles pour obtenir les contrats. Au contraire, la compétition était féroce pour conserver sa part de marché (Gendron, J2 : 55-60) et c'était leur relation avec le parti au pouvoir et le maire lui-même qui l'influçait (Dupuis, J1 : 151). Bien avant la loi 106 en 2002, les ingénieurs payaient environ 2% «au politique» pour l'obtention des mandats (Gendron, J2 : 55-58). Cette redevance n'était pas demandée directement et le montant n'était pas toujours clairement identifié, mais il était connu de tous qu'elle était obligatoire (Dupuis, J1 : 173, Ashkar, J1 : 36), ce qui en faisait une règle informelle institutionnalisée.

¹⁸ «R. À cette époque-là [1969], on avait des travaux un petit peu partout au Québec, dans l'Ouest du Québec, dans le Nord, en Montérégie, dans vingt (20), vingt-cinq (25) municipalités mais on essayait aussi de travailler à Ville de Laval où trois des actionnaires principaux demeuraient à Laval et on offrait nos services puis on avait... on ne faisait aucun travail, on nous disait que les bureaux qui travaillent à Laval sont ceux qui sont implantés, qui ont leur bureau dans la ville. [...]

R. On continue à travailler dans nos domaines et on offre nos services à Ville de Laval et jusqu'en mil neuf cent... au moment où on est déménagé, c'était l'administration Tétrault qui était au pouvoir et jusqu'à la fin de l'administration, là, du maire Tétrault, on n'a jamais eu aucun travail de Ville de Laval. » (Dupuis J1 : 122-123)

L'établissement d'un système de collusion organisé au niveau des ingénieurs se fait en 2002, au moment où la loi 106 oblige la tenue d'appels d'offres pour les contrats. Ce système se bâtit sur les fondations d'une pratique de corruption si institutionnalisée qu'elle n'était que rarement questionnée. Pour les ingénieurs, le décideur central était clair : il s'agissait du maire. À Laval, l'adaptation a été immédiate et orchestrée par le directeur du service d'ingénierie, Claude Deguise, au travers des demandes de ses supérieurs. Il aurait contacté les firmes privilégiées pour leur expliquer la nouvelle façon de faire, qui s'apparentait au système de collusion qui prévalait pour déjouer les procédures d'appel d'offres chez les entrepreneurs¹⁹. En bref, c'est un système qui aurait été établi par le maire et le directeur du service d'ingénierie pour déjouer la loi et conserver un pouvoir sur les mandats de génie. Pour les firmes, le financement des partis en échange de contrats n'était considéré que comme la continuité d'une pratique; cet élément de continuité était central et récurrent dans leur discours. C'est donc un élément qui entre en jeu dans leur socialisation et qui sera traité en s'intéressant aux *first-party mechanisms*.

En bref, à Laval, le système de collusion chez les entrepreneurs existait depuis les années 1980 et s'est consolidé pour devenir un système complètement fermé en 1997. Au niveau des ingénieurs, la compétition existait pour obtenir les bonnes grâces du maire, ce qui demandait un investissement monétaire dans le parti pour obtenir des mandats d'ingénierie depuis les années 1960. La pratique a évolué jusqu'au moment où la loi 106 est venue l'interdire, ce qui a provoqué la mise en place d'un système de collusion chez les ingénieurs. Pour revenir à la

¹⁹ «Q. [247] O.K. Alors, monsieur Deguise, est-ce qu'il vous a expliqué comment ça allait procéder, les soumissions sur invitation?

R. [...] Mais il m'a dit : « Vous cherchez, vous allez retirer les documents et vous allez obtenir les contrats à tour de rôle ». D'ailleurs, avant que la Loi existe, c'était à tour de rôle, le maire aujourd'hui, «ce projet, c'est pour vous», chacun a eu sa part. Mais il dit: «Ça n'a pas changé beaucoup, mais il y a une gymnastique à faire». J'ai dit : «Comment»? [...] Il dit: «Quand c'est votre tour, je vous dirai qui sont vos compétiteurs. Vous allez leur parler. Et eux, ils sont informés comme vous si c'est votre tour de passer, ils vont vous laisser passer.» (Ashkar, J1: 63-64)

théorie de Della Porta et Vannucci, on peut voir ici l'effet de l'institutionnalisation d'un ordre dissimulé et un exemple de dépendance au sentier, qui a inhibé chez les ingénieurs les craintes d'agir illégalement face à un changement important de la configuration de la relation corrompue.

2.3.2 : Montréal

Montréal, contrairement à Laval, a une histoire qui remonte loin, y compris en termes de scandales de corruption. Au tournant du XXe siècle, la corruption y était un phénomène toléré et présent dans le conseil municipal et la police. Par exemple, la tolérance et la protection du crime organisé et du jeu illégal par la Ville durant la première moitié du XXe siècle étaient une source importante de pots-de-vin comme autant de taxes informelles pour une ville en difficulté économique (Brodeur, 2011). Par ailleurs, l'appui du crime organisé à la caisse électorale des candidats à la mairie montréalaise pouvait assurer la victoire (*Ibid.* : 52) et donc perpétuer son influence. À plusieurs moments au cours du XXe siècle la corruption est devenue un enjeu politique, par exemple en étant au centre de la lutte entre parti réformiste et populiste au début du siècle (Dagenais, 1992, Bherer et Breux, 2012) ou avec les enquêtes de Pax Plante dans les années 1940 et 1950 (Brodeur, 1984 : 115-150).

Les arrondissements, anciennes villes au passé corrompu

Plusieurs des arrondissements actuels de la Ville de Montréal étaient autrefois des villes indépendantes et, historiquement, on y a souvent vu de la corruption. Aujourd'hui, Montréal est une ville décentralisée et les arrondissements ont un certain pouvoir pour octroyer des contrats d'expertise et d'infrastructure, possédant aussi des conseils d'arrondissement élus.

Dans les années 1970, la Commission municipale du Québec (CMQ) a découvert de la corruption au sein des villes de Saint-Michel (CMQ, 1970a), Anjou (CMQ, 1970b), Saint-Léonard (CMQ, 1973) et Pointe-aux-Trembles (CMQ, 1980). Un exemple serait celui de la ville d'Anjou, où l'urbaniste de la ville y était devenu « à lui seul un super gouvernement » en ayant pris le contrôle sur toute l'administration. Il le faisait en collaboration avec le maire pour être au sommet d'un réseau de partage de rentes issues du développement rapide de la ville (CMQ, 1970b). À cette coalition se greffaient des firmes de génie-conseil, des entreprises de construction et de gestion immobilières. Dans la même veine, à Pointe-aux-Trembles le maire a centralisé le pouvoir entre ses mains, tentant de gérer la totalité de l'administration et utilisant sa position pour son propre profit et celui de son réseau personnel (CMQ, 1980). Puisque Montréal est le cas central, on mettra de côté celui des arrondissements de la ville, bien que ces cas seraient pertinents à étudier au niveau de la corruption, et ce, même à l'époque actuelle.

Ce phénomène ne s'arrête pas aux années 1980. Au courant des années 2000 des arrestations pour corruption ont eu lieu dans certains arrondissements, tels que Ville Saint-Laurent, où deux élus municipaux ont été arrêtés pour avoir sollicité des pots-de-vin (Nadeau, J1). Dans un cas à part, le directeur général aussi a été corrompu (Tremblay, J1 : 80-81). Ensuite, des fonctionnaires étaient parfois liés à des entreprises; par exemple, chef de la division d'ingénierie de Pointe-aux-Tremble a été congédié pour sa proximité avec des entrepreneurs et des doutes sur son influence sur des comités de sélection (Tremblay, J1 : 280). Encore plus récemment, les témoignages à la CEIC (Lalonde, J3; M. Leclerc, J1) pointent vers les arrondissements où les marchés étaient complètement fermés par des entrepreneurs tels que Verdun, Ville Saint-Laurent, Saint-Léonard, Pointe-aux-Trembles, Westmount, Outremont, Lachine et LaSalle. Les firmes de génie n'étaient pas en reste et avaient aussi leur «territoire naturel» dans certains

arrondissements (Lalonde, J3 : 233). Cela illustre l'aspect décentralisé de la corruption, puisqu'une partie du pouvoir ne se situe pas directement à la ville-centre, et le réseau de corruption vient s'arrimer aux institutions existantes.

La ville centre et l'héritage des pratiques informelles antérieures

Si l'on se retourne vers le cas qui nous intéresse plus particulièrement, soit la ville-centre, on voit aussi que les pratiques passées ont eu un effet sur le comportement subséquent des acteurs. Selon les témoignages à la CEIC et les informations disponibles aux travers des médias, le phénomène de collusion et de corruption à Montréal peut trouver son épice centre dans le domaine de la construction, où la présence d'un système de collusion organisé est plus ancienne et remonterait, dans la ville centre, au milieu des années 1990. Cependant, le phénomène de collusion aurait existé depuis au moins les années 1980 et aurait entretenu un lien serré avec la mafia sicilienne (Pagliarulo, J1; Di Iorio, J1 : 247). Puis, le phénomène de corruption aurait évolué dans le temps pour passer d'une dimension plus individuelle à un réseau plus structuré :

«Q. [280] In one sentence, how would you describe the difference between the Francesco [Catania, père] era and Paolo's [Catania, fils] era? And I mean in their way of doing business.

A. Well, I would say it's much more structured, the new generation, than the old generation. The old generation, they would... What I was told by Frank Catania, he would just give an envelope to an inspector and try to get the job, or try to get an increase in the extras. But the new generation, they have a much more sophisticated way of doing business.

Q. [281] So Francesco... In other words, Francesco was using more corruption, and Paolo more collusion than corruption?

A. More collusion, yes. Much more sophisticated.» (Pagliarulo, J1 : 52-53)

Selon les témoignages, on pourrait dater la naissance d'un réel système autour de l'an 1997 dans certains domaines plus précis en lien avec les travaux publics, comme le pavage, les égouts et les trottoirs. Par la suite, ce système s'est étendu à d'autres domaines comme les parcs en 2004 (M. Leclerc, J1 : 163) puis dans le domaine de l'ingénierie à partir de 2002.

À Montréal comme ailleurs, le financement des partis politiques était un point sensible pour les acteurs politiques et ce, bien avant l'arrivée d'Union Montréal, qui est aujourd'hui au centre des accusations. Pour les firmes de génie et les entrepreneurs, il existait déjà l'habitude du financement sectoriel²⁰ illégal, par exemple au travers de prête-noms et de dons en argent comptant. En échange, les politiciens accordaient des contrats aux firmes qui les soutenaient. L'insertion dans un système de collusion avait été facilitée par des pratiques déjà en place, qui ont évolué petit à petit et limitant, comme à Laval, l'esprit critique des participants face à l'institutionnalisation d'un système de collusion en bonne et due forme. Selon Rosaire Sauriol, ex-VP Dessau :

«Ce que je veux dire c'est que ça... de la façon que ça a commencé, ça commence... ces choses-là ne commencent pas de... on pèse sur le piton puis c'est, boum! demain matin tout est comme ça. C'est comme ça a commencé graduellement puis, malheureusement, il n'y a personne qui s'est posé la question : « Coudon, où est-ce qu'on va finir, là? » Il n'y a personne qui a vu venir... que, ça, ça ne pouvait pas tenir la route.

Q. [197] Et il n'y a jamais personne qui s'est inquiété de se faire prendre dans ça. Parce que, comme vous dites [...] ça monte tranquillement, je peux... mais quand c'est rendu (inaudible)...

R. Bien, à la fin, on trouvait... à la fin, là, on était tous très, très mal à l'aise. Et peut-être revenir aussi à l'époque deux mille deux (2002) versus avant puis après deux mille deux (2002). C'est sûr que, nous, on était dans un mode de fonctionnement où on recevait nos contrats directement des élus. Puis après ça c'est devenu avec la Loi 106. Ça fait que, dans notre esprit, là, on a comme manqué le bateau, on est passé à côté. Puis il faut croire qu'on est tous rentrés dans le mur.»

Si les entrepreneurs en construction ont surtout financé le parti pour obtenir de la protection en acceptant le système tel quel, les ingénieurs ont participé activement au financement politique et leur système s'est axé spécifiquement autour de cet aspect. En effet, l'insertion de la loi 106 est venue, comme à Laval, complexifier les règles à déjouer pour les firmes de génie. L'organisation du système a pris deux ans avant d'être mise sur pied, ce qui a donc été moins rapide qu'à Laval. Les témoins datent la naissance du système de collusion en ingénierie assorti

²⁰ Le financement sectoriel réfère au financement par des entreprises, ce qui est illégal au Québec depuis 1977.

d'une structure de gouvernance claire au début de l'année 2004 (Lalonde, J1 : 99-101; Perreault, J1, 254). Selon eux, l'initiation du système de collusion provenait de Bernard Trépanier, le directeur du financement d'Union Montréal de 2004 à 2006, qui demandait des contributions aux firmes en échange de la répartition des contrats. À Montréal, la conjoncture a aussi fait en sorte qu'entre 2004 et 2008, beaucoup de travaux d'infrastructures dont l'expertise a été contractée au privé ont été mis en place, contrairement aux habitudes de la Ville:

«R. À nos bureaux. Il [Michel Lalonde] me dit: « Regarde» puis il nous a expliqué, il dit: « Regarde, ça va fonctionner comme ça à Montréal. Il y a beaucoup d'ouvrage qui s'en vient» puis c'est vrai, il y a eu énormément de travail dans les années deux mille quatre (2004) à deux mille huit (2008), à peu près. La nouvelle administration avait débloqué beaucoup d'argent pour faire la réhabilitation d'infrastructures. Beaucoup de ces travaux-là d'ingénierie allaient être donnés à l'externe, ce qui n'était pas une habitude, à la ville de Montréal. La ville de Montréal avait l'habitude de faire beaucoup son ingénierie à l'interne. [...]Alors, sauf qu'alors que Michel était venu nous exposer que il y en aurait pour tout le monde, mais il y aurait des règles à suivre. Et une des règles à suivre, ce serait - était d'avoir une ristourne aux partis via monsieur Trépanier qui prenait en charge cela.» (Perreault J1, 254)

Les témoins ont rapporté que l'attribution des contrats avait été influencée par les contributions au parti politique bien avant l'arrivée de l'administration Tremblay/Zampino au pouvoir. En combinant cela à une tradition de politisation de l'octroi de contrats professionnel pour buts de financement politique, cela contribue à abaisser les barrières morales des firmes tout en augmentant leurs gains anticipés pour participer à un système qui leur semble imposé.

«Q. [...] est-ce que les stratagèmes et les façons de fonctionner aujourd'hui sont différentes ou sont les mêmes qu'elles étaient à cette époque? Ce sera ma seule question sur le sujet.

R. En fait, au niveau politique, c'était à peu près la même chose parce que, dans le fond, les contributions politiques étaient par chèque ou en argent comptant là, comme je l'ai expliqué. Par contre, quant au choix des firmes, à ce moment-là c'était... c'était de gré à gré, avant... avant 2001, c'était de gré à gré, donc basé sur la compétence. Et par la suite, dans les années 90, exemple Montréal, il est arrivé avec des comités de sélection, mais encore là basé uniquement sur la compétence et non pas sur le prix. (...) Mais, déjà... déjà à cette époque-là, c'était du gré à gré qui se donnait, c'était la façon de faire.

(...) Q. [696] Et pour être invitées dans le gré à gré, qu'est-ce qu'elles devaient faire? Est-ce qu'elles devaient contribuer financièrement à l'organisation d'une élection?

R. Disons que naturellement il faut se faire connaître, naturellement, les gens s'établissaient. C'étaient des plus petites firmes à l'époque. (...) Ça fait que dans une municipalité, il y avait deux, trois firmes. Et effectivement, les firmes qui étaient présentes étaient à ce moment-là sollicitées politiquement. Ça existait déjà à cette époque-là.» (Lalonde, J4 : 254-256)

Bref, le financement illégal des partis et le contrôle politique sur l'attribution de mandat au travers des comités de sélection se faisaient avant même l'arrivée au pouvoir d'Union Montréal. Ces pratiques illicites d'échanges corrompus étaient donc historiquement présentes, et les changements à la loi ont provoqué une adaptation chez les ingénieurs.

La corruption dans l'administration montréalaise

Au niveau administratif, jusque dans les années 1950, le phénomène de corruption avait sa place, le recrutement étant fondé sur le patronage et une partie de l'allocation des ressources (comme l'octroi des contrats) se faisait souvent de façon politique (Dagenais, 2000 : 11-13). La bureaucratisation qui a lieu entre 1910 et 1950 (*Ibid.*) aura contribué à encadrer formellement le recrutement et l'allocation des ressources de la ville qui n'ont pas semblé, si l'on en croit les témoignages à la CEIC, s'ancrer pleinement dans les normes informelles. Au bas de la hiérarchie, les ingénieurs Gilles Surprenant et Luc Leclerc ont témoigné à l'effet qu'ils auraient participé au système depuis sa naissance. Ils auraient été approchés pour la mise en place du système en 1995, qui se serait institutionnalisé vers l'an 2000. Le processus de socialisation des fonctionnaires corrompus sera abordé au chapitre 4.

Un entrepreneur croit d'ailleurs que des fonctionnaires auraient été corrompus, de façon individuelle, bien avant la mise en place du système pour influencer l'octroi d'un contrat (Pagliarulo, J1). Les deux ingénieurs de la Ville les plus impliqués dans la corruption, Luc Leclerc et Gilles Surprenant, croyaient d'ailleurs qu'il s'agissait d'un «secret de polichinelle» dont personne n'aurait parlé, mais tous auraient connu²¹.

²¹« Bien effectivement moi ce que je pouvais comprendre c'est qu'on assumait nous, on assumait que tout le monde savait, donc que nos supérieurs étaient au courant de la situation, parce que si moi en tant que simple ingénieur je le savais, tout le monde le savait, mes supérieurs le savaient. S'il y a rien qui s'est fait...» (Surprenant, J2 : 63)

Les fonctionnaires qui n'auraient pas été directement corrompus auraient tout de même accepté de nombreux cadeaux comme des parties de golf, bouteilles de vin, billets pour des événements, restaurants, etc. Ces fonctionnaires expliquaient l'acceptation de cadeaux par l'ancrage de cette pratique dans le temps, en la justifiant par le fait que c'était le «modèle d'affaires» qui favorisait la proximité et le développement de relations personnelles avec les entrepreneurs. Comme ses collègues, Gilles Vézina, chef de section, croyait que cette pratique se situait dans la continuité :

«R. Bien, je vais vous dire, disons dans les années soixante-cinq (65) à soixante-quinze (75), je réglais des contrats avec des entrepreneurs, j'étais ingénieur chargé de projet et on avait des billets de hockey. On avait des dîners de Noël. On avait... On allait dans des tournois de golf. Donc, c'est la même pratique qu'on a poursuivie.» (Vézina, J1 : 248)

Même le directeur du département, Robert Marcil, croyait que l'entretien de relations avec les entrepreneurs ainsi que l'acceptation de divers cadeaux faisait partie de la culture de son département, justifiant ses propres écarts. Ainsi, le «modèle d'affaires» du département aurait été un héritage contribuant à l'abaissement des barrières morales en socialisant des nouveaux venus dans les normes qui ont favorisé le développement de l'ordre corrompu et qui limitait la possibilité d'identifier un responsable. Il s'agit d'une illustration de la façon dont les croyances et attentes subjectives des différents acteurs deviennent mutuellement cohérentes avec le temps, ce qui fait en sorte que ces croyances se confirment dans leur expérience (Della Porta et Vannucci, 2012 : 30-34), comme on le verra dans les deux prochains chapitres.

3. Laval : un clan unipolaire et hiérarchisé

Introduction

Les deux prochains chapitres s'appuient essentiellement sur les données ressortant de la CEIC²² qui seront organisées autour du modèle théorique de Della Porta et Vannucci, tout en portant attention aux éléments plus spécifiques et contextuels des cas lavallois et montréalais. La description s'intéressera au rôle des divers acteurs, en visant à identifier quels rôles ils ont joués, quelles sont les règles informelles, et quels sont les éléments qui stabilisent ou protègent l'ordre corrompu. Della Porta et Vannucci (2012) s'intéressent aux dynamiques internes des coalitions d'acteurs corrompus, soit : leur identité, leur rôle, leurs relations, les ressources échangées et les normes qui circulent dans ces cercles. Les deux prochains chapitres s'axeront sur les différents mécanismes interreliés qui favorisent la consolidation d'une véritable structure de gouvernance de la corruption à Laval et à Montréal. Cela se fera autour des trois différents éléments qui permettent à la structure de gouvernance de la corruption de s'institutionnaliser :

«In this more complex web of relationships, a combination of first-party internalized mechanisms of self-sanctioning, reciprocal second-party bonds of trust, and other form of third-party guarantees is needed that allows exchanges of precarious property rights over political rents to be concluded.

In a complex network of corruption, various actors intervene, supplying the resources necessary not only to the successful conclusion of the hidden exchange, but also to guarantee its implementation, protection from risks of external intrusion, reinvestment of illicit capital, and the maintenance of a resilient conspiracy of silence» (Ibid. : 30)

Pour mieux décrire ces systèmes de gouvernance, on s'inspire donc de ces trois différentes parties de la structure de gouvernance et sur ses différentes fonctions.

²² Dans le chapitre qui suit, deux modes de citation seront utilisés, tel que mentionné dans le chapitre 1. D'un côté, certains extraits seront ajoutés en note de bas de page dans le but d'illustrer et d'exemplifier le propos. Également, on trouvera aussi des références à des témoignages; ces références servent surtout à identifier la source des faits dans les témoignages, qui peuvent être retrouvés sur le site web de la Commission.

D'abord, les *first-party mechanisms* d'autocontrôle et d'autocensure sont des normes informelles qui ont été internalisées par les acteurs individuellement, qui ont été socialisées à respecter certaines règles de conduite et dont le non-respect leur coûte moralement. Les auteurs parlent de «coûts immoraux» lorsque ces normes sont illégales. Cela inclut des processus de socialisation dans l'ordre corrompu, qui contribuent à l'émergence de langage alternatif (autocensure) et l'intériorisation de normes corrompues (autocontrôle), contribuant à l'abaissement des barrières morales à la corruption (coûts moraux) (*Ibid.* : 31).

Ensuite, les *second-party bonds of trust* fondent la confiance que les acteurs entretiennent entre eux et la possibilité de créer une menace crédible d'exclusion qui favorise le respect de normes de réciprocité, qui deviennent alors institutionnalisées²³. Cela passe par exemple par le respect de règles de partage des rentes et de division du travail entre les membres du réseau. La fréquence des échanges permet à la relation de durer dans le temps; le mécanisme de la réputation devient alors important pour s'assurer du respect des règles. Des instruments de protection sont utilisés, que ce soit à l'intérieur du groupe, pour assurer le respect des règles, ou à l'extérieur, pour tenter de conserver l'exclusivité sur le marché. Nous verrons comment ce type de confiance varie et n'est pas toujours au rendez-vous à l'intérieur de certains groupes.

Enfin, les *third-party guarantees* permettent de solidifier les échanges en limitant les risques de défection. Dans les cas qui nous intéressent, on parlera plutôt de régulateurs de la corruption, car dans aucun cas on ne peut trouver de troisième partie indépendante. Ces régulateurs peuvent mettre en place des instruments de protection plus coercitifs que lorsque la régulation est faite

²³ «A rule is institutionalized when actions taken by actors according to their subjective preferences, beliefs, and expectations become mutually consistent over a certain period. In this case, the observed reality, created by their choices, tends to confirm their beliefs, which are then reproduced as a guide for further actions: institutions can be characterized 'as a self-sustaining system of shared beliefs about a salient way in which the game is repeatedly played. (Aoki 2001 : 10)» (*Ibid.* : 34)

par le groupe lui-même. Ces régulateurs utilisent leur action pour balancer les conflits et contrôler les frontières du groupe, ce qui permet de stabiliser le système de corruption. On verra que les villes avaient différents types de régulateurs, mais surtout que ce pouvoir n'était pas toujours clairement identifié. Les auteurs décrivent bien la dynamique qui peut faire en sorte que ce qu'ils appellent le «cartel» se coordonne, de façon à garantir la stabilité entre les acteurs :

«The expected repetition of the game reassures participants that individuals in the cartel receive their share of profits from public contracts, while bribes are paid to administration or control agencies to guarantee rents, via the acceptance of higher prices as well as the lower quality of the work and service delivered. Cartels can obtain compliance by threatening potential free-riders with exclusion from the circle of "protected" entrepreneurs. Moreover, cartels socialize individual entrepreneurs to the norms of corruption by justifying illegal payments as necessary if they are to "stay in business". Finally, cartels reduce the individual risks of singling out the politician or public administrator to bribe, bargaining the amount of money to be paid, and increases the overall bargaining power of the "private side" in the corrupt exchange» (*Ibid.* : 30 -31)

Bref, le réseau permet de mettre en place une réelle institution informelle qui vient fortement structurer les attentes des acteurs sur les «vraies» règles à suivre, en socialisant les acteurs et en leur garantissant que l'acceptation des règles informelles leur serait profitable, mais aussi qu'elle est nécessaire pour eux. Cette institution, en compétition avec l'institution formelle, tend à se reproduire dans le temps et consolider sa position, notamment grâce à la socialisation et les justifications qu'elle offre l'ordre corrompu aux acteurs. Pour revenir aux cas qui nous intéressent, on verra que l'on peut retrouver ces éléments à Laval ainsi qu'à Montréal, que ce soit au niveau de la socialisation des entrepreneurs à l'idée qu'ils n'ont pas le choix de participer ou de l'acceptation par les fonctionnaires de prix élevés en échange de pots-de-vin.

Le cas lavallois

Le cas de Laval en est un particulier au Québec et illustre le fonctionnement d'une machine bien huilée de collecte des rentes se dirigeant vers le haut de la pyramide politique. Le maire, Gilles Vaillancourt, y était au pouvoir de 1989 à 2012, et il semble qu'il aurait bâti des alliances avec

des acteurs de tous les horizons pour consolider un monopole sur la Ville, son marché, son administration et le réseau qui y subsistait. Gilles Vaillancourt a très probablement été le personnage central de la corruption à Laval et a tenu un pouvoir incontesté jusqu'à sa démission suite à l'accumulation d'allégations de corruption²⁴.

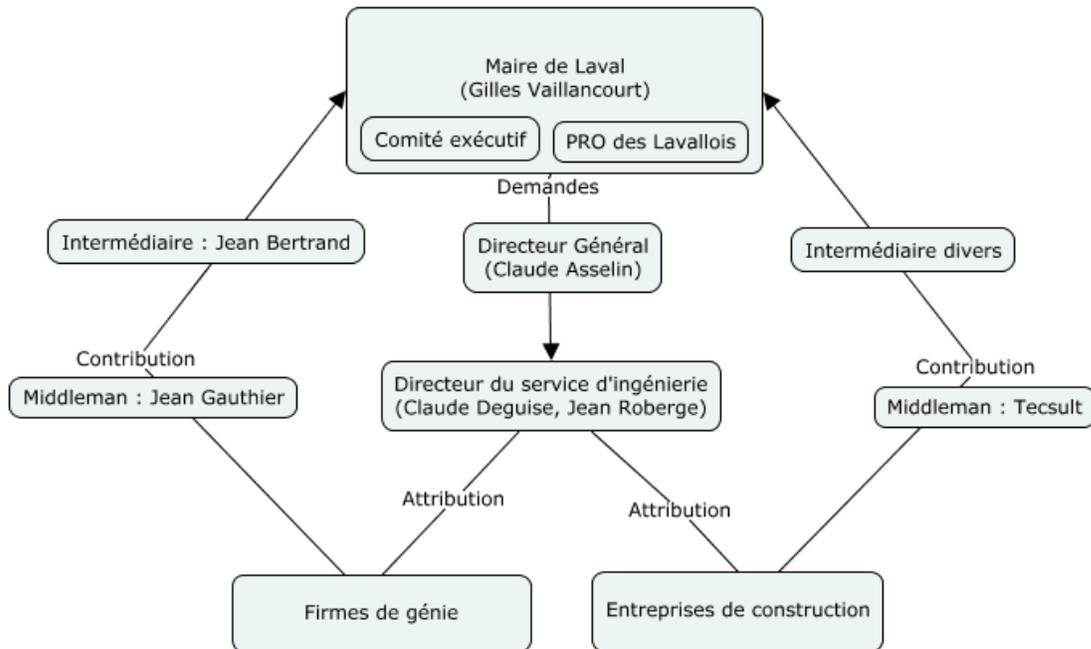
Dans l'optique d'identifier comment les structures de gouvernance varient en fonction des institutions formelles, on verra comment le système de corruption lavallois reposait sur un système hiérarchisée où les acteurs publics avaient un rôle prédominant. On verra qu'à la Ville de Laval, une socialisation effective a fait en sorte que les mécanismes internes individuels ont joué un rôle majeur dans l'ordre corrompu. On verra cependant que les *second-party bonds of trust* n'étaient pas toujours au rendez-vous, notamment entre les entrepreneurs, qui ont eu du mal à s'entendre par moment et ont déstabilisé le système. Le régulateur en force ici, le maire, jouait un rôle prédominant dans la sélection des *middleman* et son pouvoir était d'accorder ou refuser l'accès au marché ainsi que collecter les redevances.

3.1 : Stratagèmes

Si on se concentre sur les stratagèmes qui ont eu cours à Laval, cela permet de comprendre le fonctionnement du système de collusion ainsi que la structure du réseau. En fait, le système lavallois était d'une relative simplicité, et on verra par la suite comment le système montréalais fonctionnait de façon différente et plus complexe. La structure du réseau s'illustre ainsi :

²⁴ En 2013, l'opération «Honoré» a permis son arrestation pour gangstérisme, fraude et corruption, de même que 36 autres personnes, dont l'ancien directeur général et l'ancien directeur du service d'ingénierie. Cependant, les procédures judiciaires sont encore en cours et une part importante de la preuve n'est pas disponible publiquement.

Figure 1 : Structure du réseau de corruption à Laval



Au niveau des entrepreneurs, lors du lancement des appels d’offres, ils rencontraient le Directeur du service de l’ingénierie, qui était Claude Deguise de 1997 à 2008, qui leur donnait «leur» projet (Théberge, J2 : 235-236). Deguise donnait à l’entrepreneur choisi des informations en principe secrètes, telles que le montant de l’estimation de la ville, la liste des soumissionnaires ainsi que d’autres informations privilégiées sur le projet. Une fois leur projet en main, les gagnants contactaient les autres entrepreneurs pour leur indiquer qu’il leur appartenait et à quel prix faire leur soumission de complaisance²⁵. Tel que mentionné plus tôt, l’entreprise devait alors verser une ristourne de 2% du contrat à un *middleman* désigné par le maire, qui lui-même le remettait à un second intermédiaire.

²⁵ Une soumission de complaisance est soumission artificielle volontairement surévaluée et vise à donner l’apparence de compétition. À Laval, les entrepreneurs avaient pour consigne de ne pas dépasser les estimations ou les budgets alloués; ils entraient donc un prix très près de l’estimation de la ville.

Une autre façon d'organiser les contrats pouvait être par collusion avec la firme de génie qui concevait les devis et surveillait les travaux. Celle-ci offrait alors une information privilégiée au gagnant à propos du devis (Théberge, J2 : 66-67), procurant à son détenteur un avantage. Cette méthode empêchait l'intervention d'acteurs étrangers, puisque cela avait pour effet de faire diminuer les prix²⁶. Cette connivence pouvait aussi se faire par l'octroi d'extras pour des quantités imprévues. La règle encadrant le pourcentage varie selon les témoins : de 10%, selon Desbois, (J1 : 155) à 25%, selon Théberge (J2 : 201). Également, les ingénieurs aussi pouvaient jouer un rôle de barrière à l'entrée face à de nouveaux arrivants indésirables, entre autres grâce à l'interprétation qu'ils pouvaient faire des travaux et quantités. Les faux extras coûtaient un pourcentage du montant accordé en surplus pour les entrepreneurs inclus. Cependant, des entrepreneurs qui étaient moins «bienvenus» pouvaient avoir à payer un montant pour accorder d'authentiques quantités supplémentaires (Zambito, J6 : 93-94) ou se faire mettre des «bâtons dans les roues» durant leurs travaux.

Presque toutes les firmes de génie auraient contribué au financement du parti du PRO, que ce soit en argent comptant avec le 2%, en chèques pour le parti, ou au travers de l'usage régulier de prête-noms. Les firmes payaient, comme les entreprises, une redevance de 2% sur les honoraires qu'ils recevaient de la ville.

Les *middlemen* transmettaient l'argent pour qu'il puisse se rendre jusqu'au maire ou au parti.

Par exemple, Gendron (de Tecsalt) disait faire un rapport à chaque fin d'année au maire pour le

²⁶ Par exemple, un entrepreneur ayant l'information qu'une quantité de béton était surévaluée au devis, pouvait soumissionner en prenant en compte la réelle quantité de béton, ce qui avait pour effet de faire diminuer le prix de la soumission. Les entrepreneurs de Montréal, tels que Borsellino (J3 : 208) ou Théorêt (J1 : 216) ont mentionné que les prix du marché étaient souvent plus bas à Laval, empêchant les intrus de venir soumissionner sans avoir la connivence de la firme de génie.

paiement des redevances par les entrepreneurs, et allait déposer l'argent chez une personne que lui indiquait Vaillancourt. Il s'agissait souvent de son frère, Guy Vaillancourt, à qui il croit avoir remis entre 700 000 et 800 000\$. Il s'agissait parfois d'un avocat (Pierre Lambert), l'agent officiel du parti (Jean Bertrand) ou même le maire lui-même. De son côté, Jean Gauthier, qui collectait le 2% des ingénieurs, disait remettre l'argent à l'agent officiel du PRO, Jean Bertrand. Une confusion au niveau des témoignages émerge parfois sur l'identité du récipiendaire du fameux 2% des ingénieurs et des entrepreneurs. Certains croient que le 2% était pour le maire alors que d'autres croient que cette redevance allait au parti du PRO; certains disaient même être confus à savoir si c'était l'un ou l'autre qui le recevait. Une des raisons de cette confusion pourrait être le fait de la frontière floue entre la personne de Gilles Vaillancourt et le parti du PRO, qui était faiblement structuré et tournait uniquement autour des décisions du maire²⁷. Une chose semble certaine, c'est que les contrats à Laval ont été utilisés pour collecter des rentes.

3.2 First Party Mechanism

D'abord, les *first-party mechanism* d'autocontrôle sont transmis au travers de processus de socialisation, qui contribue à neutraliser les barrières morales à la corruption et amener les actions corrompues dans le domaine du «normal» (Della Porta et Vannucci, 2012 : 68). Ces mécanismes d'autocontrôle encadrent le comportement individuel en favorisant l'intégration des croyances et d'un certain langage. Ils permettent le partage de codes avec les autres membres du réseau et favorise le bon déroulement des transactions corrompues. Ils le font en limitant les risques de dénonciation et en permettant le développement des liens de confiance.

²⁷ Par exemple, selon Jean Gauthier, impliqué de longue date dans le parti du PRO : «R. Oui. À ce moment donné-là, disons, mon activité, c'est parce que le PRO, c'est bien embêtant, c'est [...] C'est Gilles Vaillancourt, puis il n'y a pas de structure. » (Gauthier, J1 : 211-212)

3.2.1 : Socialisation

Au chapitre 2, on a pu voir dans quel contexte le système de corruption lavallois a émergé et y voir l'influence du passé dans les décisions prises par les acteurs au niveau individuel. La socialisation fonctionne souvent par petit pas (Anand et *al.* 2004); par exemple, les ingénieurs-conseils ont expliqué leurs actes en partie par l'habitude de financer les partis en échange de contrats, qu'ils voyaient souvent dans le cadre d'une relation humaine de réciprocité avec les politiciens (Ashkar : J1 : 42-43). Ils ont avancé dans cette pratique graduellement pour en arriver à un système organisé de collusion et de financement politique illégal, poursuivant une pratique bien ancrée et dans laquelle ils avaient été socialisés durant leur carrière. On peut le voir dans les propos de Jean Roberge, lorsqu'il explique la participation d'une large part des ingénieurs au système établi suite à l'arrivée de la Loi 106, qui obligeait les appels d'offres:

«R. Il faut comprendre que, c'est un petit peu difficile à expliquer aujourd'hui, mais si on se reporte à l'époque où le génie-conseil fonctionnait à peu près de la même façon depuis 20-25 ans, de gré à gré, en fonction de critères, d'honoraires qui étaient déterminés à l'avance. Il n'y avait à peu près pas de différence par rapport à la façon de faire avant, sinon que d'avoir à remplir un cahier de 55 pages pour justifier la chose.» (Roberge, J1 : 118)

Cela illustre bien l'abaissement progressif des coûts moraux. La perception de continuité a largement affaibli le sens critique des firmes de génie face à la perspective de s'enfoncer dans une pratique corrompue. Ces discours aussi ont été présents au niveau des divers *middlemen*, qui mettaient essentiellement l'accent sur l'influence des pratiques de leurs prédécesseurs dans leur comportement (Gauthier, J1, J2; Desbois, J1). La perception de normalité d'une situation de corruption illustre bien comment des acteurs peuvent internaliser des règles qui sembleraient a priori immorales à un acteur externe (par exemple, Allard : J1).

3.2.2 : Langage partagé

Ensuite, la socialisation des acteurs dans un ordre corrompu offre un langage alternatif permettant l'autocensure, en évitant des termes tels que «corruption», «collusion» ou «pot-de-vin», ce qui vient inhiber la perception d'être des criminels (Della Porta et Vannucci, 2012 : 69-70). À Laval, il s'agissait d'un mécanisme pour intégrer les différents acteurs du réseau qui ne se faisaient pas nécessairement confiance entre eux, mais respectaient le système et la nécessité de le perpétuer. Cet aspect sera abordé à la prochaine section.

D'un côté, beaucoup des relations corrompues restaient dans le non-dit et les sous-entendus, par exemple en évitant toujours de parler directement d'argent et d'illégalité (Dupuis, J1 : 171; Gauthier, J1 : 201, Ashkar, J1 : 100-101, Lambert, J1). D'un autre côté, lorsque la communication était nécessaire, on avait l'usage de toutes sortes de termes moralement neutres pour parler de corruption et de collusion. À Laval, le maire Vaillancourt aurait exprimé surtout métaphoriquement ses instructions (Théberge, J2 : 80-8228; Roberge, J1 : 71) en demandant aux ingénieurs de «faire leur devoir» pour obtenir des contrats (Ashkar, J1 : 98) ou en offrant de «l'aide» «pour la famille» dans une enveloppe à un candidat libéral (Auclair, J1 : 18-19). Le champ lexical de la collusion à son tour était assez riche. À Laval, la concurrence était associée à des termes péjoratifs, comme la «chicane» (R. Mergl, J1 : 176) ou le conflit qui risque de briser «l'harmonie» (*Ibid.*; Desbois, J1 : 57, Théberge, J1, J2). À Montréal comme à Laval, on parlait de «partage» des contrats, où chacun pouvait avoir la «part» qui lui était due à «son tour»

²⁸ «Q. [271] Et comment vous arrivez à être au courant du système? Est-ce que c'est monsieur Vaillancourt qui vous en parle lors de cette rencontre?

R. Non, non. Non, non. Monsieur Vaillancourt fait un paquet de petits discours très imagés, mais que je ne comprends pas vraiment, mais en d'autres mots, je comprends et je ne comprends pas, mais je comprends vraiment qu'est-ce qu'il a voulu dire. (...) Il voulait dire qu'il fallait vraiment essayer de s'entendre, que je pourrais vraiment en retirer des effets bénéfiques.» (Théberge, J2 : 81-82)

(Ahskar, J1 : 75). L'absence de compétition était alors justifiée par le «respect des territoires» et chacun restait «chez soi» pour ne pas «foutre le bordel » (Théberge, J2 : 134). La concurrence référait donc à des termes négatifs et la collusion à l'entente, le partage et l'harmonie.

Ce langage alternatif montre la socialisation des témoins dans le réseau et témoigne de l'internalisation des *first-party mechanisms* d'autocensure. La propagation de ce langage alternatif et le bannissement des termes péjoratifs liés à l'illégalité, l'argent et la collusion sont nécessaires pour que les acteurs continuent sans interroger l'aspect moral de leur pratique.

3.2.3 : Intériorisation

Les diverses normes ont déjà été brièvement abordées pour décrire le stratagème qui soutenait le système de corruption lavallois. On verra cependant plus en profondeur certaines règles qui circulaient et semblaient internalisées chez les témoins.

D'abord, au niveau des entrepreneurs et ingénieurs, l'une des règles qui n'a pas été remise en question était la nécessité de faire des contributions politiques pour obtenir des contrats. Cette règle n'était pas questionnée, excepté lorsqu'un entrepreneur externe est venu s'approcher du système (Allard, J1). Par ailleurs, la plupart des entreprises contribuaient au Parti du Rassemblement officiel (PRO), à ses activités partisans, mais aussi aux diverses fondations liées au maire Vaillancourt. Ces pratiques, bien qu'illégales, étaient considérées dans le domaine du normal. Par exemple, l'usage de prête-noms pour faire de fausses contributions était une pratique banalisée et utilisée par le parti. Même les conseillers municipaux participaient à cette pratique de façon régulière et ne la remettaient pas en question (Bertrand, J2). Un conseiller municipal parlait d'une «mauvaise habitude» dont il est difficile de se débarrasser une fois acquise (Goyer, 170-171). L'intériorisation des règles de financement occulte se traduisait par

un désintérêt pour la loi électorale et la difficulté à établir la frontière du légal et de l'illégal, de même qu'une conception éthique où le conflit d'intérêts est inexistant. Par exemple, un conseiller municipal qui servait de prête-nom disait ignorer que le remboursement de ses contributions politiques en argent comptant était illégal, et ce, malgré qu'il soit avocat de profession (Angelopoulos, J1). Bref, le financement illégal des partis était une pratique considérée comme normale et banale, comme le mentionnait l'avocat Pierre Lambert, qui a servi de *middleman* pour l'entreposage d'une part de l'argent comptant de la caisse électorale :

« [...] Et, en fait, le cheminement qu'on peut avoir dans... comme individu, ma pratique a toujours été bien alignée. Mon travail a toujours été bien aligné. Mais sur l'aspect de caisse électorale ou, en tout cas, de caisse de partis, quant à moi, j'ai toujours un peu banalisé cet aspect-là. Puis je peux aussi dire que le fait qu'il n'y a pas... il y a quand même... On disait tantôt, il y a 25 ans, n'importe qui donnait n'importe quoi à n'importe quel parti, puis les gens recevaient des chèques et de l'argent, ils déposaient ça puis c'était ça. [...] c'était quelque chose d'assez... d'assez normal ou tout le monde... tout le monde en parlait, tout le monde savait que ça existait.» (J1 : 155-156)

Une autre règle intériorisée par les acteurs était une forme d'entente tacite entre entrepreneurs et ingénieurs du réseau qui aurait fait en sorte que l'attribution de faux extras était tenue pour acquise. Bref, les firmes auraient travaillé en collaboré avec les entreprises plutôt que de les surveiller; les firmes de génie lavalloises qui surveillaient les travaux «interprétaient» les quantités et travaux en faveur de l'entrepreneur. Par exemple, selon Théberge :

«Q. [406] D'accord. Et là à partir du moment où l'entrepreneur ou vous réussissez à convaincre le représentant de la firme de génie de vous octroyer la différence existante [avec la quantité réelle]?
R. Je n'ai pas besoin de le convaincre, Madame la Présidente, il est déjà convaincu. C'est comme ça que ça fonctionne.» (J2 : 118-119)

Également, le respect de l'autorité du maire était érigé en dogme qui n'était jamais remis en question que ce soit par les fonctionnaires où les divers autres acteurs publics, qui ne doutaient jamais de la nature de ses intentions. En effet, pour Claude Asselin, qui était directeur général avant l'arrivée de Vaillancourt et au courant d'une grande partie de son mandat, la priorité était

d'entretenir une relation de confiance avec le maire. Selon lui, cela passait par un respect de son autorité, qui prévalait même sur la loi, ce qu'il a défendu face à l'indignation du commissaire :

«Q. [537] D'autorité... vous appelez ça de l'autorité? Quand on vous demande de [...] contourner un système mis en place par la loi [...] vous appelez ça de l'autorité?

R. Le maire de la Ville c'était une autorité. Moi, comme mon prédécesseur, on a toujours eu un grand respect pour le premier magistrat de la Ville.» (J2 : 138-140)

C'est ainsi que le maire a quelquefois demandé à Asselin de favoriser une entreprise dans l'octroi de contrat. Celui-ci transmettait alors l'information au directeur du service de l'ingénierie, qui jouait le rôle d'organisateur du système tant au niveau des entrepreneurs que des ingénieurs (J1 : 267-68). Quant à la dénonciation du système de corruption, il affirmait que «Ce n'était pas ma job», mais plutôt le travail de la police; tout en affirmant que ça ne faisait pas partie de la culture des DG en général de dénoncer les malversations (Asselin, J1 : 262-263). La complaisance avec le système de corruption était donc présente de façon endémique dans les plus hautes sphères de la fonction publique. Malgré son arrestation, le directeur général nie avoir joué un rôle actif, mais a tout de même avoué avoir accepté sans questionnement la collusion et la corruption.

Bref, on voit que ces règles étaient internalisées au niveau individuel au travers l'exemple de trois règles de corruption, soit le financement illégal des partis, la connivence entre entrepreneur et ingénieur et le respect de l'autorité du maire.

3.3 Second Party Bonds of Trust

Bien sûr, il est difficile de voir l'émergence d'un ordre corrompu qui s'autorégulerait sans autre forme de mécanisme; l'internalisation de normes de corruption n'est pas suffisante pour empêcher la triche et le *free-riding*. La régularisation de la pratique dans la répétition de la relation permet de construire une confiance au sein du réseau. Cette confiance a peu été abordée

par les entrepreneurs et ingénieurs. En fait, les acteurs semblaient relativement divisés; les ingénieurs, tels que mentionnés au chapitre 2, n'avaient pas l'habitude de collaborer et se trouvaient plutôt en concurrence pour entrer dans les bonnes grâces du maire. De plus, au niveau des entrepreneurs, on voit souvent des dilemmes d'action collective insurmontés.

3.3.1 : Dilemme d'action collective

Lorsqu'il y avait mésentente entre les entrepreneurs, par exemple dans des contextes où les projets étaient plus rares ou plus convoités, les projets allaient en «libre-concurrence». Les témoins mentionnaient qu'entre les entrepreneurs, le réseau de collusion était empreint d'une grande fragilité, qui résultait d'un climat tendu; le réseau risquait de s'effondrer à la moindre «erreur» ou doute de tricherie (R. Mergl; J1 : 151-152). On y voit une faiblesse de la logique d'action collective qui a parfois carrément mis le système de corruption en échec, amenant des périodes où la collusion échouait à cause de conflits internes (Desbois : J1 : 50-56). Les *second-party bonds of trust*, n'étaient donc pas toujours au rendez-vous, si bien que durant un été complet, l'entente a été impossible car chaque entrepreneur voulait «tirer la couverture de son côté» (Théberge, J3 : 14). On le verra, cela peut être dû au fait que l'acteur politique est dominant et possède la capacité de favoriser ses plus proches selon des critères personnels.

Dans ce contexte de relations tendues entre entrepreneurs, une façon de contourner cette problématique était par la connivence avec les firmes de génie, dont on a traité plus tôt. Cela prévenait d'avoir à craindre qu'un compétiteur triche et remporte le contrat, puisque la connivence avec la firme était bien établie et cette dernière n'avait pas intérêt à tricher.

L'importance de la perception que tous participeront ne pourrait être sous-estimée pour la stabilité du système. Si les acteurs ne croient pas que tous participeront, la coalition échouerait

à ses objectifs. Par exemple, Ronnie Mergl a réalisé, peu avant la fin du système, qu'une entreprise (Demix) était incluse dans la collusion à Laval tout en refusant de contribuer; Mergl a par la suite refusé à son tour de payer²⁹. Le statut de Demix, qui pouvait être incluse sans payer, a largement contribué à la perception d'injustice et a déstabilisé le système. C'est pourquoi la présence d'un «régulateur» pouvant exercer une menace crédible vient cimenter la coalition. Dans l'exemple, Mergl qui croyait qu'on le punirait s'il refusait de payer, a vu que Demix n'était pas puni par le régulateur de la corruption. L'affaiblissement de ce dernier vers la fin de son règne aura contribué à l'absence de représailles face au contournement des règles. La menace n'étant plus aussi crédible, il a refusé à son tour de verser sa contribution.

3.3.2 : Confiance envers le système

On voit donc qu'il y a une limite aux relations de confiance entre entrepreneurs. Entre les différentes parties du réseau, cependant, une certaine confiance existe, grâce au mécanisme de la réputation, lié à la répétition dans le temps des relations. C'est l'établissement de relations de confiance qui permet les *second-party bonds of trust*. Malgré l'instabilité au niveau du groupe d'entrepreneurs, ses membres individuels avaient confiance dans le système en lui-même et ses *middlemen*. Ceux-ci étaient jugés dignes de confiance, d'abord puisqu'ils avaient été choisis par le maire et, ensuite grâce à leur réputation de fiabilité. Jean Gauthier se décrivait comme une

²⁹ «Q. [1262] Bon. Puis que vous avez décidé d'arrêter de le payer. Alors, est-ce que je dois comprendre qu'en arrêtant de la payer, vous avez quand même continué d'avoir des contrats de la Ville?

R. Bien, on a eu... évidemment, même si que je peux briser la roue pour eux si jamais que je ne collabore pas. Le système, je peux le brouiller. Ça veut dire que le système peut être brisé. Parce que, Demix, ils ne payent pas aucun montant non plus. [...]

Q. [1264] Puis, ils avaient des contrats quand même.

R. Ils avaient des contrats quand même. Puis ça, c'est connu, ça s'est su. Vous faites témoigner monsieur Desbois, alors, lui... pourquoi lui... Moi, il faut que je le fasse. Non, je n'acceptais pas cet... ce rôle-là. Puis j'en ai d'autres qui ont eu de la misère aussi. » J1 : 264

«courroie de transmission» (J1 : 68-69)³⁰ de fonds illégaux entre les ingénieurs et le parti. Niant ses liens personnels avec le maire, Jean Gauthier disait avoir été choisi grâce à sa réputation:

«R. Alors, je présume, là, que c'est une question de confiance que le maire... Dans le fond, ce n'est pas la firme de génie-conseil qui a choisi Jean Gauthier, puis la firme de génie-conseil ne vient pas pour les beaux yeux de Jean Gauthier.[...]

Q. [1032] Le maire. O.K. Alors, pourquoi le maire a confiance en vous?

R. Parce que, d'après moi, il sait que je ne fouillerai pas là-dedans. Je me suis posé la question...

Q. [1033] Comment sait-il ça, le maire?

R. Par ma réputation.

Q. [1034] Mais comment connaît-il votre réputation?

R. Bien, écoutez, quand vous dites à Ville de Laval, ça fait... je suis reconnu comme ça, c'est sûr.»

(J1 : 204-205)

À noter qu'il disait avoir été flatté par cette confiance du maire en sa réputation. D'ailleurs, Pierre Lambert, un autre *middleman*, tenait des propos semblables (J1 : 156-158). Cela montre l'importance de la réputation dans un système de corruption, où l'information sur la «fiabilité» de partenaires est difficile à obtenir. Cela permet d'avoir confiance qu'on ne sera pas dénoncé aux autorités et que l'argent ne sera pas volé; c'est ce qui devient des *second-party bonds of trust* qui permettaient de stabiliser l'ordre, et ce malgré la difficulté d'entente entre les pairs. Au final, il ne semble pas que les *second-party bonds of trust* aient été le mécanisme central pour stabiliser le système, surtout au niveau des entrepreneurs. La triche et la méfiance avaient leur place et la crainte de *free-riding* était souvent plus forte que la volonté d'agir ensemble pour la distribution des contrats. Les acteurs avaient confiance en l'autorité du maire, transmise par un *middleman*. Il semble que le bon fonctionnement du système aie passé par l'internalisation de règles de conduite au niveau individuel et par la confiance en la réputation des représentants du maire, bien plus que par la collusion entre compétiteurs.

³⁰ Jean Bertrand ainsi que plusieurs ingénieurs attribuaient un pouvoir de décision sur le financement et le parti à Jean Gauthier. Son rôle est cependant difficile à cerner, car il nie avoir eu des liens personnels avec le maire et avoir eu du pouvoir sur le parti. Cela laisse en suspens la question que la confiance que le maire avait placée en lui pour jouer un rôle majeur, qui requiert discrétion et loyauté.

3.4 Régulateurs de la corruption

À Laval, les données pointent vers une même direction : c'est le régulateur de la corruption qui aurait permis de stabiliser le réseau en créant un clan autour de lui. Ce clan était formé d'entreprises, de firmes ou d'individus plus ou moins privilégiés selon leur relation avec l'acteur principal : le maire Gilles Vaillancourt. Avant son arrestation, le maire de Laval a pendant longtemps été un personnage politique considéré comme une sommité au niveau municipal (Fradet, J1 : 233). Il possédait une grande autorité morale dont l'influence rayonnait bien au-delà du royaume lavallois.

La preuve quant au rôle exact du maire reste à faire au travers du procès qui aura lieu sous peu. Les témoignages de la Commission, son arrestation et certaines enquêtes médiatiques pointent vers des allégations graves : il aurait maintenu une poigne ferme sur l'appareil administratif et politique et aurait contrôlé tous les aspects du système, que ce soit au niveau des frontières du clan, de l'identité des *middlemen* ou de l'argent issu de la corruption. Ce pouvoir se serait consolidé dans le temps, jusqu'à tendre à s'effriter avec le départ à la retraite de plus en plus d'alliés (Roberge, J2 : 121), pour enfin recevoir un coup fatal avec l'arrivée de l'UPAC.

3.4.1 : Le gardien des portes du clan

Au-delà de son autorité morale, il semblait exercer un contrôle serré sur les frontières de son clan. Les témoins s'entendent pour dire que la personne du maire constituait la porte d'entrée pour participer au système, augmenter sa part de contrat ou faire part de griefs. Son autorité et ses décisions étaient transmises par des intermédiaires tels que le directeur du service d'ingénierie de la Ville.

Le maire aurait eu un veto sur les frontières en acceptant ou refusant un nouvel acteur. Par exemple, Lino Zambito disait avoir eu la confirmation qu'il aurait un premier contrat à Laval de la bouche du maire lui-même (J6 : 87). Les ingénieurs et autres professionnels ont témoigné à l'effet qu'il s'agissait bien du maire qui décidait de la part de marché de chacun. Ceux-ci pouvaient d'ailleurs se faire les agents frontaliers pour protéger les entrepreneurs inclus dans la collusion et donc défendre les frontières établies grâce à leur capacité d'interprétation des travaux et des quantités allouées. Les firmes de génie devaient jouer un rôle plus important que les entrepreneurs dans le financement politique, puisque leur part était directement déterminée par le maire; le financement politique était une condition *sine qua non* pour obtenir des mandats professionnels à Laval. Notamment, la firme Tecsuit contribuait en jouant le rôle de *middleman* depuis 1996, en collectant le 2% pour le système des entrepreneurs, ce qui leur permettait d'acquérir une plus grande part de marché. À la retraite de l'individu en question, son successeur s'est vu offrir le «poste», qu'il devait accepter, sans quoi la part de marché de sa firme diminuerait considérablement (Desbois, J1 : 30). À la retraite de Claude Deguise, Desbois aurait d'ailleurs lui-même orchestré la collusion chez les entrepreneurs, jouant le rôle d'intermédiaire du pouvoir du maire. L'obtention d'un rôle actif dans le système peut contribuer à avantager fortement la part de marché d'une firme, mais le refus de cette «opportunité» lui coûterait très cher, puisqu'elle perdrait les faveurs du maire. Cela confirme la position d'autorité du maire et son parti dans le système de collusion, mais aussi la centralité de la dimension de financement politique à Laval.

Au niveau de la collecte des redevances, les différents *middlemen* auraient été choisis par le maire. D'un côté, l'usage de plusieurs intermédiaires pour la collecte des ristournes permet de rendre plus flou le lien avec sa personne. La plupart des intervenants dans la collusion et la

corruption n'auraient donc pas eu de liens directs avec le maire, mais seulement avec ses intermédiaires. Une autre façon de se protéger est de confier des rôles à des personnes de confiance. Par exemple, on a vu de l'entreposage d'argent chez des membres de sa famille ou des personnes sur qui il possédait un levier important, comme ses fonctionnaires ou les ingénieurs. Enfin, plusieurs témoins mentionnent que le maire n'a jamais clairement invoqué le système en leur parlant, il utilisait souvent un langage détourné ou un signe de tête (Roberge, J2 : 63), que ses interlocuteurs interprétaient.

Ainsi, le maire aurait joué ici le rôle de régulateur interne de la corruption. Il n'était pas un acteur externe qui régulait les relations corrompues dans l'intérêt de l'institution informelle et sa continuité. Plutôt, il régulait dans l'optique de conserver son pouvoir, mais sans sembler se soucier des conflits entre différents membres du réseau (par exemple entre les entrepreneurs). Il semblait alors s'assurer que son clan reçoive ses rentes en fonction de leur proximité avec lui-même. Vu son contrôle sur l'administration, il avait une capacité de coercition qui lui permettait, si les engagements corrompus n'étaient pas respectés envers lui, d'exclure un acteur de futurs contrats. Cependant, il n'aurait pas joué le rôle de médiateur de conflit entre les acteurs; cela fait en sorte que la coalition a été bien moins stable au niveau des entrepreneurs. Il jouait néanmoins le rôle de menace crédible d'exclusion, ce qui fait en sorte que tous respectaient leurs obligations informelles envers lui. Il avait la capacité d'agir unilatéralement en son intérêt, à l'instar d'un roi pouvant révoquer ses promesses, bien qu'il semblait généralement les respecter (Dupuis, J1).

Pour montrer la force du contrôle du maire sur l'octroi des contrats de génie, on peut raconter l'histoire de Claude Vallée, de la firme Vallée Lefebvre et associés. Son associé, impliqué en politique, souhaitait se présenter à la mairie aux élections de 1997. Le maire Vaillancourt aurait

alors proposé Claude Vallée une excellente offre d'affaire pour sa firme, triplant ses honoraires de la ville. En contrepartie, Vallée devait neutraliser son associé et l'empêcher de se présenter à la mairie; il lui offrait d'ailleurs une meilleure part s'il se dissociait de lui. Ayant refusé l'offre du maire, la firme Vallée Lefebvre a perdu ses honoraires à Laval et a été vendue l'année suivante (Vallée, J1 : 237-238). D'ailleurs, le pouvoir du maire à ce niveau s'est étendu aux villes avoisinantes, qui ont été contactées pour éliminer la firme³¹. Bien que l'épisode se passe avant la loi 106, il démontre que le maire possédait un levier très fort sur les firmes de génie. Il avait la capacité d'éliminer ses concurrents politiques et de faire fermer une firme refusant de fonctionner selon la structure de gouvernance qui tournait autour de lui-même.

3.4.2 : Asymétrie de pouvoir et dilemme d'action collective

Ensuite, la relation de confiance et de réciprocité personnelle est une façon, pour les acteurs, de diminuer les risques de défection et de dénonciation inhérents à la corruption. Une façon de comprendre pourquoi, contrairement au modèle de Della Porta et Vannucci, les liens de confiance ne sont pas centraux pour la consolidation du système est de comprendre comment le pouvoir dans le clan était centré autour d'une seule personne, le régulateur de la corruption. On allouait les contrats au travers d'une structure hiérarchique, qui partait du maire et passait au travers du directeur du service d'ingénierie. Par exemple, les projets à marge de profit

³¹ «Q. [1029] Mais après l'élection qu'il a gagnée, il a décidé de vous donner moins de contrats et puis vous avez compris le message et vous avez quitté la Ville, c'est ça?

R. Ah, c'est plus que ça, les maires de la Rive-Nord où j'étais client avaient reçu des appels pour leur dire: « S'il vous plaît, débarrassez-vous de lui », ça risquait d'être une guerre contre la firme et comme il y avait trente (30) bouches à nourrir, moi, j'ai décidé que je ne serais plus là et je me mettais à l'abri de ça, alors...

Q. [1030] Ils avaient reçu des appels de qui, ces maires de la Rive-Nord?

R. Soit du chef de cabinet ou de Vaillancourt, je ne le sais pas, ils m'ont dit: « Laval nous a appelés, il a l'air en maudit contre vous autres », mais c'était des amis, ces gars-là, hein, alors, je n'ai quand même pas voulu les mettre, eux, mal à l'aise et mettre le bureau mal à l'aise.» Vallée, J1 : 243

avantageuse allaient souvent aux mêmes entreprises (M. Mergl, J1 : 202-205). Certains auraient alors plutôt reçu des projets mineurs, sans d'ailleurs pouvoir négocier leur part:

«Q. [884] Vous dites que vous n'obteniez pas les beaux projets. Ça veut dire qu'il y avait des beaux projets, et que d'autres les obtenaient.

R. Les beaux projets, ce n'est pas nous autres qui les avaient. [...]Des beaux projets, c'était Simard et Beaudry, Louisbourg, Poly. C'était des gens qui avaient des plus beaux projets.» (M. Mergl, J1 : 205)

Si l'on revient au problème d'action collective soulevé au travers des témoignages, on a vu que les règles de partage des contrats ne se fondaient pas sur une répartition égale des rentes, ce qui peut avoir l'effet de limiter l'action collective. Le favoritisme du maire à l'intérieur même du groupe inclus et l'arbitraire dans les choix de Deguise contribuaient à la méfiance que les entrepreneurs entretenaient entre eux. Les acteurs n'avaient pas le moyen de négocier ni entre eux, ni avec l'administration. Un témoin mentionnait que l'attribution était à prendre ou à laisser, et que les entrepreneurs n'avaient pas de poids de négociation sur les projets convoités (R. Mergl, J1). Cette logique était encore plus forte pour les firmes de génie; celles qui étaient plus proches du maire étaient avantagées et obtenaient des contrats plus lucratifs et de plus grande envergure (Ashkar, J1). Les firmes connaissaient le terrain sur lequel elles pouvaient espérer obtenir un contrat, mais ne pouvaient pas tenter d'obtenir une plus grande quantité ou de plus gros contrats sans en parler avec Claude Deguise, qui se référait directement au maire :

«(...) quand il avait à me parler, il me recevait, et là, j'ai dit: «Claude, je n'ai pas assez de projets, donne-moi des projets ». Il dit : « Il faut parler aux gens en bas », parce que lui, il était à un étage supérieur, dans l'immeuble où il était, il était plus haut que l'hôtel de ville, alors, il dit : « Parlez aux gens en bas », en voulant dire ceux de l'hôtel de ville.»(Ibid. : 81)

Au niveau de l'administration publique, on a vu que le respect de l'autorité du maire était la règle centrale, avec l'exemple du Directeur général. Plusieurs directeurs de l'ingénierie ont été impliqués, mais les témoins ont surtout mentionné Deguise, qui a assuré la transition en 2002 vers la collusion entre ingénieurs. Il aurait obtenu un nouvel ascendant sur l'octroi des contrats

et aurait demandé des pots-de-vin³². Le cas de Deguise a cela d'intéressant que de montrer que l'autorité du maire était transmise par un intermédiaire. Celui-ci était l'exécutant de la volonté du maire et son représentant à qui faire des griefs. Cependant, un autre aspect important a trait à l'aspect absolu du pouvoir d'intermédiaire. Roberge, qui a succédé à Deguise, mentionnait qu'il aurait instauré un «régime de terreur» causant un désagrément aux employés qui de surcroît auraient déploré la corruption. Son pouvoir aurait limité l'action des fonctionnaires qui n'auraient pas été intégrés au réseau, mais auraient souhaité que le système fonctionne autrement. Ils n'ont pas posé d'action pour le contrer ou le dénoncer, parce qu'ils ne s'en seraient pas sentis capables, selon Roberge. Ce type d'autorité aurait miné leur croyance en la possibilité du changement lorsqu'un réformateur est arrivé, jusqu'à la fenêtre d'opportunité créée par l'Escouade Marteau (Roberge, J2 : 107-108). Bref, la centralisation du pouvoir aurait limité l'action collective aux niveaux inférieurs, tant pour organiser que contrer la corruption.

3.5 : Conclusion

Ainsi, si on regarde la structure du réseau lavallois, cela semble confirmer qu'on y trouve un système centralisé autour d'un pôle de pouvoir, qui aurait été le maire de Laval. Les *first-party mechanisms* semblent bien intégrés au niveau individuel et les normes liées au financement illégal, la collaboration entre ingénieurs et entrepreneurs et le respect de l'autorité mayorale ont été intériorisés. Cela a été favorisé par un processus incrémental d'habituation ainsi qu'au partage d'un langage de la corruption se situant dans un champ sémantique plus positif. Cependant, on voit que les *second-party bonds of trust* n'étaient pas toujours au rendez-vous

³² Si une modification au devis permettait à l'entrepreneur «d'améliorer son sort» et d'économiser sur les travaux, celui-ci devait le rencontrer. S'il considérait la demande raisonnable, demandait alors un pot-de-vin pour accepter le changement (Théberge, J1 : 251-252). Le système de corruption ne semblait pas être un secret et si en général les fonctionnaires n'en ont pas profité, ils ont accepté cet état de fait.

entre les entrepreneurs, ce qui a amené parfois l'échec de la collusion. En s'intéressant au régulateur de la corruption, on a vu qu'il tendait à favoriser ses propres intérêts et au détriment parfois d'une répartition égale des rentes, ce qui a pu amener une perception d'iniquité et favoriser l'échec des dilemmes d'action collective dans un sous-système. Cependant, les acteurs auraient eu confiance envers le système et ses *middlemen*, permettant de surmonter ces dilemmes au niveau systémique. C'est l'autorité du maire qui structurait le réseau de corruption, tant au niveau des frontières du clan, de la répartition des rentes que de la désignation d'intermédiaires. Vu son poids asymétrique, cette autorité aurait cependant été axée sur la défense de ses intérêts, plutôt que le maintien d'un équilibre des forces.

4. Montréal : un réseau multipolaire et décentralisé

On retrouvera, tel qu'au chapitre précédent, un résumé des stratagèmes qui peuvent être utilisés pour mieux comprendre la structure du réseau et la nature de ses stratagèmes. Toujours dans l'optique d'observer les variations de configuration des réseaux entre les villes, on trouve à Montréal une toute autre structure. Si à Laval, nous avons affaire à un système centralisé autour du régulateur de la corruption, à Montréal il s'agit du cas contraire. Nous verrons comment les différentes règles se sont institutionnalisées pour devenir des *first-party mechanisms* d'autocensure en fonction des divers acteurs, qui ont suivi des parcours aux configurations variables. Ensuite, nous considérerons la question des *second-party bonds of trust*, dont la manifestation est plus claire qu'à Laval et semble plus centrale dans la régulation de la corruption. Enfin, les régulateurs de la corruption se situent à différents points selon les sous-systèmes de corruption et ne sont pas centralisés à l'intérieur d'une seule personne.

4.1 : Stratagèmes et réseau

À Montréal, contrairement à Laval, il semble y avoir un système de corruption divisé en deux sous-systèmes, qui se croisent à un certain niveau. D'un côté, on trouve les entrepreneurs en construction protégé par le crime organisé, qui ont construit des relations corrompues avec les fonctionnaires au bas de la hiérarchie. Le *middleman* qui vient lier l'entrepreneur, la mafia et le parti est Nicolo Milioto, président de Mivela Construction. De l'autre côté, on trouve un réseau d'ingénieurs-conseils coordonné par le directeur du financement du parti au pouvoir, qui sert aussi de *middleman* entre les instances de décision de la corruption et les firmes. On pourrait tenter d'illustrer le réseau, pour montrer sa complexité plus grande :

Le stratagème fonctionnait grâce, d'un côté, à la coordination entre les entrepreneurs, et de l'autre, à la connivence de certains fonctionnaires de la Ville de Montréal. Selon Lino Zambito, il y avait en général un arrangement entre les entrepreneurs pour l'alternance des contrats (J1 :107), dans le but de faire plus de profit et d'éviter les conflits (J1 :108). L'attribution se faisait donc de façon différente qu'à Laval, soit par entente entre les entrepreneurs, ou, en cas de conflit, par attribution par la mafia. La coordination s'effectuait de façon semblable à Laval, soit par des coups de téléphone de l'entrepreneur «gagnant» selon la liste des soumissionnaires³⁴. Les autres entrepreneurs remettaient alors une soumission de complaisance à un prix fixé, permettant l'augmentation des prix des contrats. Cette coordination n'échouait que très rarement, contrairement au cas lavallois.

Tel que mentionné plus haut, des fonctionnaires de la ville de Montréal auraient été corrompus pour permettre de garantir les rentes pour les entrepreneurs et justifier l'augmentation des coûts des contrats en échange d'un certain pourcentage³⁵. D'abord, dans le domaine de la conception des devis, le rôle d'un ingénieur, Gilles Surprenant, aurait été de jouer dans les estimations du prix des contrats en les faisant augmenter progressivement en manipulant le logiciel qui les calculait. Pour chaque contrat, il aurait reçu environ 1% du montant, mais il mentionne que c'était à la discrétion des entrepreneurs. Ceux-ci avaient la possibilité de lui donner moins que demandé, voire de ne pas le payer. En bref, il permettait de justifier l'augmentation importante des coûts des soumissions causées par la collusion des entrepreneurs³⁶. Dans la surveillance des

³⁴ Lorsque cette liste a cessé d'être publique, en 2004, les entrepreneurs auraient tout de même accès à celle-ci grâce à la connivence de quelqu'un à l'intérieur de l'administration (M. Leclerc, J1 : 152).

³⁵ «[...] while bribes are paid to administration or control agencies to guarantee rents, via the acceptance of higher prices as well as the lower quality of the work and service delivered. [...] (*Op. cit*)

³⁶ Lorsque les soumissions dépassaient le budget prévu, il écrivait le rapport permettant de justifier le prix des entrepreneurs et éviter l'annulation de l'appel d'offres; ces rapports transitaient par ses supérieurs, qui d'ailleurs n'ont jamais émis d'objection.

travaux, des surveillants de chantier pouvaient, selon Lino Zambito, augmenter les quantités de matériaux dans leur rapport, ce qui rapportait au surveillant un certain pourcentage du montant additionnel, les cotes diminuant avec l'échelle hiérarchique³⁷. Cependant, un rôle pivot aura été celui des ingénieurs responsables de la surveillance dont au moins l'un d'entre eux était systématiquement corrompu et en a témoigné à la Commission. Luc Leclerc dirigeait le stratagème des faux-extras en échange de 25% de la valeur du montant ajouté. Il le faisait en utilisant la marge de discrétion où il pouvait interpréter le montant des dépassements de coûts admissibles pour favoriser l'entrepreneur. Par la suite, les membres du cartel avaient droit à un «service du chef» (L. Leclerc) pour limiter les embûches et accélérer les paiements, auquel les entrepreneurs exclus n'avaient pas droit sans pots-de-vin ajouté. Michel Leclerc raconte une demande de pot-de-vin pour pouvoir obtenir le paiement par la Ville pour un contrat terminé :

«R. C'est ça, ça fait qu'on [Michel Leclerc et Guy Girard, ingénieur à la surveillance de la Ville] s'assoit à notre table, on se met à dîner puis pendant notre dîner, je lui dis: « Écoutez ça fait six mois que ça dure, moi j'ai besoin de mon argent, puis qu'est-ce que ça prend pour régler le contrat? » Là il me dit que ça va prendre cinq mille dollars (5000 \$). Alors j'ai dit : « Il n'y a pas de problème, ça va se régler très rapidement avec cinq mille piastres (5000 \$)? - Il dit oui. » Alors c'est ça, on a terminé notre dîner et puis deux, trois jours après il a passé au bureau puis je lui ai donné son enveloppe.» (M. Leclerc, J1 : 275)

Par la suite, toutes les embûches qu'ils avaient rencontrées ont été éliminées. Ainsi, certains fonctionnaires pouvaient demander d'eux-mêmes des pots-de-vin à un entrepreneur exclus pour faire une tâche qui faisait partie de son travail.

Ces fonctionnaires ne semblaient cependant pas tenir une position dominante dans le réseau; par exemple, après avoir failli à sa «tâche» sur trois contrats, les entrepreneurs ont vu les limites du

³⁷ «R. Écoutez, il y a un arpenteur avec qui j'avais fait affaire puis le nom m'échappe là. C'était quand même hallucinant, plus qu'on descendait dans l'échelle, puis plus la quote était moins. Ça partait de dix pour cent (10 %), quinze pour cent (15 %), vingt-cinq pour cent (25 %). Ça fait que l'entrepreneur avait intérêt à tenter de s'organiser avec le bas de l'échelle. C'était... c'était du sport.» (Zambito, J2 : 164)

pouvoir de Surprenant et l'ont exclu³⁸. Sans savoir le rôle exact de la mafia dans la collusion des entrepreneurs, Surprenant et Leclerc avaient connaissance des liens que les entrepreneurs entretenaient avec la mafia; cela constituait un facteur de crainte pour eux, puisqu'ils n'étaient pas protégés par la mafia et auraient craint de subir des représailles :

«Et puis c'est là que monsieur Catania m'avait passé une remarque que j'avais trouvé un petit peu, pas bizarre, là, mais si je me souviens bien il m'avait dit : « Écoute, écoutez, Monsieur Surprenant, les gens qui nous empêchent de manger, on les tasse. » Je me demandais qu'est-ce qu'il voulait dire exactement, là. Personnellement, j'ai pris ça pas comme une menace ou quoi que ce soit, mais ça m'avait comme intimidé peut-être un petit peu, tu sais, effectivement, là. » (Surprenant, J1 :43)

Le rôle des autres fonctionnaires reste flou. La majorité d'entre eux acceptaient faveurs et cadeaux, mais certaines allégations par rapport à d'autres fonctionnaires sont restées sans suite pour le moment. Cependant, tous les témoins croyaient que ce n'était pas tous les fonctionnaires qui participaient à la corruption.

4.1.2 : Réseau de firmes de génie-conseil

Ensuite, les ingénieurs-conseils³⁹ ont aussi participé à un système de collusion en apparence parallèle, qui était organisé par Bernard Trépanier, ancien directeur du financement du parti au pouvoir (Union Montréal) et, selon plusieurs témoignages, par Frank Zampino le président du comité exécutif de la Ville de Montréal. Selon l'ex VP de Génivar :

«Q. [729] D'après vous, à cette époque-là, qui contrôlait ce réseau-là de collusion, la plus haute autorité que vous pouvez voir qui avait une autorité pour la distribution des contrats?
R. Monsieur Zampino. C'est ce que je vous ai dit hier, monsieur Zampino. [...] Quand j'allais voir monsieur Trépanier pour lui demander une faveur : « Est-ce que je peux être placé sur un tel

³⁸ Suite à l'avis défavorable d'une firme externe « (...) Les entrepreneurs se sont aperçus que ce n'était pas automatique, que je ne pouvais pas automatiquement faire passer au comité exécutif tous leurs contrats. Donc, c'est à partir de là qu'ils se sont rendu compte de cette situation-là, et par après, je dirais peut-être quelques semaines après que les contrats ont été annulés, là on m'a dit... on m'a dit, c'est-à-dire monsieur Joe Borsellino (...) de chez Garnier Construction m'a dit : « Gilles, écoute, regarde, là tu n'es plus utile, là, tu ne nous sers plus à grand-chose, ça fait qu'on va oublier ça. » » (Surprenant, J2 : 93-94)

³⁹ Six ingénieurs de firmes de génie-conseil en lien avec Montréal sont venus témoigner qu'en effet, les firmes de génie avaient fait de la collusion pour fermer le marché montréalais et se répartir les contrats.

projet », il me disait tout le temps, « il faut que j'en parle au boss. » Bien, moi, quand on me dit « il faut que j'en parle au boss », il faut que j'en parle à monsieur Zampino.» (Perreault, J2 : 167)

Ce système rejoignait parfois celui des entrepreneurs en construction, notamment au travers du stratagème des faux extras, mais semblait être animé d'une logique différente. Le stratagème fonctionnait ainsi : dans un premier temps, avant le lancement d'appel d'offres, la firme gagnante était désignée par les coordonnateurs (Bernard Trépanier assisté de Michel Lalonde) et les autres déposaient une soumission de complaisance. Un prix était choisi par la firme gagnante, qui indiquait aux autres firmes de déposer un prix plus élevé, comme c'était le cas à Laval et au niveau des entrepreneurs. Toutes les firmes de génie-conseil qui faisaient affaire à Montréal ont accepté de participer à ce système. Selon Michel Lalonde, Bernard Trépanier avait eu l'idée de faire payer un montant de 100 000 \$ pour les petites firmes et 200 000\$ pour les grandes firmes en financement politique pour l'élection de 2005. Par la suite, il avait établi un taux approximatif de 3% sur la valeur des contrats obtenus grâce au système à partir de l'élection. Ce montant était alors versé au parti en argent comptant ou grâce à divers stratagèmes eux-mêmes illicites⁴⁰.

Les ingénieurs sont convaincus que le système avait besoin d'au moins une personne favorable sur les comités de sélection⁴¹ pour faire en sorte que la «bonne firme» soit sélectionnée, malgré le nouveau critère de prix⁴². Un survol des témoignages suggère qu'un nombre limité de hauts

⁴⁰ Par exemple, les acteurs privés pour leur part ont utilisé des stratagèmes très diversifiés une fois avoir épuisé les prête-noms : majoritairement la fausse facturation (Génivar, Dessau et Infrabec), le retrait de 25% sur des faux - extras (Groupe Séguin/Génius), paiement de facture pour le parti (SNC-Lavallin) voire même le paiement directement par les actionnaires (BPR).

⁴¹ Ces comités de sélection ont pour but de faire l'évaluation de la qualité des soumissions des firmes professionnelles. Des villes telles que Montréal avaient déjà un comité de sélection depuis les années 1990 et les contrats n'étaient pas accordés, en théorie, directement par le politique; cependant avant la loi 106, ils évaluaient uniquement sur la base de compétences.

⁴² «Q. [336] Le comité de sélection était donc lui aussi dans le coup qu'il fallait que ce soit une telle ou une firme plutôt qu'une autre.

R. Ou à tout le moins le responsable du comité de sélection.» (Lalonde, J2 : 150)

fonctionnaires soient impliqués. Ce sont plutôt des postes stratégiques pour des fins collusoires qui étaient affectés. Par exemple, le Directeur du Département des travaux publics, Robert Marcil aurait été l'un de ces alliés stratégiques⁴³ :

«R. Bon. Par rapport à ça, c'est important, dans le cas de monsieur Marcil, ce qu'on entendait quand monsieur Trépanier qui était... en fait, quand monsieur Trépanier référait à quelque chose, c'est clair que monsieur Marcil était son... en tout cas, ce n'est peut-être pas « le », mais c'était un des points de contact qu'il avait. Parce que pour pouvoir travailler dans un cadre comme ça [...] pour être capable, si on veut, je dirais, contrôler, comme de la façon qu'il voulait le contrôler, il devait y avoir sur le comité de sélection des gens qui travaillaient avec la machine, si on veut. Donc, monsieur Marcil était fréquemment mentionné par monsieur Trépanier» (Sauriol : J2 : 107)

Marcil a pris de plus en plus part aux comités de sélection à la demande du président du comité exécutif, Frank Zampino, qui aurait fait pression sur le DG pour qu'il soit plus souvent sélectionné (Léger, J2 : 137). Son rôle réside probablement dans la transmission d'informations privilégiées et l'influence au niveau des comités de sélection. Enfin, il est clair que le réseau passe par Zampino, pour venir capturer au moins une position d'importance pour les objectifs du système.

En fait, ce qui vient lier et consolider les deux systèmes de collusion, qui semblent à première vue parallèles, se situe autour du versement d'argent aux partis politiques de Montréal, mais aussi l'influence d'acteurs politiques⁴⁴. D'abord, au niveau des partis, l'enjeu central a ici été le financement illégal du parti politique Union Montréal en échange de contrats. C'est l'élément

⁴³ Celui-ci nie toute implication, mais des témoignages et diverses preuves limitent la crédibilité de ses affirmations. À son arrivée à la ville en 2003, celui-ci aurait contacté le *middleman* entre la mafia, le parti Union Montréal et les entrepreneurs, Nicolo Milioto, pour le rencontrer (L. Leclerc⁴³) et on l'aurait souvent vu en sa compagnie (M. Leclerc, J2, 25). Il participait d'ailleurs à des activités de financement politique d'Union Montréal, et avait des appels fréquents avec Michel Lalonde et Bernard Trépanier, qui coordonnaient la collusion des ingénieurs (Marcil, J2 : 108). Également, en 2014, il a été radié de l'Ordre des ingénieurs pour avoir accepté un voyage en Italie d'une valeur de 50 000\$ par Borsellino, suite à l'octroi sans appel d'offres d'un contrat de 5M\$ (Normandin, 2014)

⁴⁴ Six acteurs politiques ont témoigné, dont le maire de Montréal, l'ex-président du comité exécutif et le directeur du financement du parti, Bernard Trépanier. Ces deux derniers ont été arrêtés dans le cadre de l'affaire Faubourg Contrecoeur, en lien avec la corruption municipale. Bernard Trépanier est l'acteur central qui a mis en place et coordonné la collusion chez les ingénieurs et la collecte des dons illégaux.

qui vient lier les entrepreneurs, la mafia et les ingénieurs, malgré que ce ne soit pas au su de tous les acteurs. Enfin, la division informelle du pouvoir montréalais faisait en sorte que le président du comité exécutif avait un ascendant particulier au sein de l'administration, qu'il aurait utilisé pour avantager des entreprises et firmes sur les projets d'envergure, comme l'installation des compteurs d'eau ou le Faubourg Contrecoeur. Cela montre comment la structure de l'autorité, même informelle, vient affecter le réseau de corruption, car les institutions informelles s'arriment avec les structures de pouvoir.

Enfin, il faut mentionner que la vision des contrats comme une rente à se diviser était clairement répandue à Montréal. Cette perception semblait si institutionnalisée que l'on a vu une prolifération d'acteurs s'intégrant au réseau pour profiter des surplus créés par la collusion. On pouvait y trouver des fournisseurs de matériaux qui, selon plusieurs témoins, étaient au courant de la collusion à Montréal et augmentaient leur prix en conséquence (Zambito, J2; M. Leclerc, J1 : 244), voire faisaient des alliances avec certains entrepreneurs, contribuant à la fermeture du marché (Durocher, J1 : 230-240). Nous avons aussi pu voir un «cartel du béton» indépendant de la mafia, où les producteurs de béton se sont réparti la production pour augmenter les prix, tant à Montréal qu'à Laval, suscitant l'ire de la mafia (Théberge, J1 : 183). Bref, le système tendait à s'élargir avec le temps:

«(...) écoutez, les chiffres ont l'air imposants, mais avec le temps, il faut comprendre aussi que c'était devenu comme connu de qu'est-ce qui se passait dans l'industrie. Donc, les fournisseurs de matériaux en ont profité. Le prix de la pierre a augmenté, le prix des tuyaux a augmenté, le prix de l'asphalte a augmenté, le prix des trottoirs a augmenté, tout a augmenté.»
(Zambito, J2 : 59)

D'autres types d'entreprise se sont associés au réseau de corruption en lui fournissant des services, comme des compagnies se spécialisant dans la fausse facturation⁴⁵ pour fournir

⁴⁵ La fausse facturation était une façon d'obtenir de l'argent comptant pour payer les cotes à la mafia et au parti.

l'argent comptant nécessaire pour le paiement de pots-de-vin et, surtout, pour le financement illégal des partis politiques. Michel Leclerc a même relaté une anecdote où une fausse compagnie faisait mine de vouloir soumissionner pour que l'on achète son retrait à grands frais (M. Leclerc, J2 : 69). Ainsi, la collusion, qui était au départ plus sectorielle, tendait à se systématiser tout en se fragmentant en différentes sous-sections, structurant le marché de la construction montréalais et les attentes des acteurs de plus en plus nombreux.

4.2 : *First-Party Mechanisms*

Dans le cas de Montréal, la complexité du réseau met de l'avant une certaine diversité de normes intégrées par les acteurs qui y sont connectés. Tel que mentionné précédemment, les *first-party mechanisms* d'autocontrôle sont transmis au travers d'un processus de socialisation qui contribue à neutraliser les barrières morales à la corruption (Della Porta et Vannucci, 2012 : 68). En ce qui concerne le processus de socialisation, le cas d'un fonctionnaire montréalais nous donne un exemple parlant de la façon dont un acteur intègre les règles de la structure de gouvernance corrompue jusqu'à qu'elles deviennent des mécanismes d'autocontrôle. Des mécanismes d'autocensure favorisent la loi du silence et l'émergence d'un langage alternatif leur permet de partager des codes avec les autres membres du réseau. Comme dans le cas lavallois, on trouve aussi à Montréal un langage alternatif, bien qu'il soit moins homogène et plus divisé par acteur. Enfin, un grand nombre de règles sont intériorisées par les différents acteurs, ce qui favorise le bon déroulement des transactions corrompues en limitant les risques de dénonciation. On se concentrera sur la «culture d'entreprise» du département des travaux

Une entreprise pouvait alors échanger un chèque, contre de l'argent comptant. Le fournisseur d'argent comptant faisait alors une facture à l'entrepreneur, comme si elle lui avait fourni un service, contre lequel il retirait en général 10% du montant de la facture.

publics, la normalité du financement illégal des partis municipaux et les règles de conduite à l'intérieur du cartel d'entrepreneurs, permettant l'émergence des *second-party bonds of trust*.

4.2.1 : Socialisation

L'effet de l'héritage du passé sur les acteurs a été vu au chapitre 2; que ce soit au niveau des habitudes de financement politique illégal ou au niveau du sentiment de nécessité par les ingénieurs de former des alliances pour sécuriser une part des mandats de la ville. On met souvent de l'avant que certaines pratiques les précédaient et qu'ils ont dû s'adapter, intégrant des mœurs perçues comme courantes. Certaines pratiques se tenaient en équilibre sur une fine ligne éthique, pour pencher graduellement vers des pratiques de plus en plus corrompues.

Pour décrire le processus de socialisation, on peut s'intéresser de plus près au témoignage de Luc Leclerc. À son arrivée au département des travaux publics en 1990, Luc Leclerc a été étonné par la «culture d'entreprise» de proximité avec les entrepreneurs. Cette culture, selon lui, contrastait avec son ancien département à la Ville, ce qui a créé une dissonance éthique chez lui. Cependant, plutôt que de questionner ces pratiques, on remarque, comme chez d'autres témoins, une volonté d'intégration et la crainte d'être le mouton noir. Il décrit sa réaction en ces mots :

«C'est beaucoup plus facile d'accepter la bouteille de vin que de la refuser, tout le monde en recevait. Si j'avais, mettons, refusé, j'aurais été pointé du doigt, je n'aurais pas été intégré dans le groupe. Ils auraient dit : « Aïe, lui il fait bande à part. » Tu sais, quand tu arrives dans un groupe de neuf ingénieurs et que tu tires au flanc en partant, je pense que tu es assez rejeté puis assez mis tout seul dans ton coin, isolé. Moi je voulais me fondre dans le groupe, je voulais faire partie du groupe, alors j'ai fait comme les autres et ce n'était pas désagréable.» (J2 : 51-52)

Avec le temps et la proximité des entrepreneurs, une escalade des cadeaux a eu lieu, jusqu'à ce qu'il soit invité en 1995 à un voyage par Paolo Catania, un entrepreneur près de la mafia⁴⁶. Puis,

⁴⁶ Celui-ci a miroité l'illusion d'un cadeau sans contrepartie, comme récompense pour ses services passés : «R. Moi, j'ai d'abord refusé catégoriquement en disant qu'il n'en était pas question, que je me lie les mains, que je ne voulais rien devoir à un entrepreneur, je... pas du tout. Mais là il m'a dit que, regarde, c'était pour services passés,

l'année suivante, un autre entrepreneur lui offre un billet de 1 000\$ en échange d'un retour d'ascenseur⁴⁷; il l'accepte avec hésitation. Par la suite, l'information comme quoi il était corruptible a rapidement circulé entre les entrepreneurs. On peut voir dans cet exemple une approche incrémentale qui amène à une situation que l'acteur aurait rejetée au départ. Un pas de plus aurait été posé lorsque Luc Leclerc a continué des pratiques qui étaient devenues interdites pendant un certain temps, allant jusqu'à recevoir de l'argent pour de faux extras:

«[...] quand les règles ont changé, à l'effet que nous ne pouvions plus défoncer des contrats puis faire voter de l'argent a posteriori, quand, ça, ça a arrêté, on s'est ramassé... on défonçait quand même des contrats à l'occasion. Moi, personnellement, j'avais une liste de « *I owe you* ». [...] Et j'essayais, sur les contrats suivants de trouver des manières de le compenser, donc je me suis mis à faire ce qui a été qualifié d'extra bidons, là, que, moi, je qualifie plus de plus-values, mais quand même, j'ai commencé à le faire, je ne recevais pas d'argent, c'était pour régler mes « *I owe you* ». Alors, je l'ai fait et quand je me suis rendu compte que je pouvais le faire puis ça passait puis que c'était facile, ça m'a peut-être incité à le faire de façon à ce que ça me rapporte de l'argent.

Q. [46] Mettons qu'on a eu besoin de vous donner une moins forte poussée là, pour le faire de façon plus régulière avec un avantage, c'est ça?

R. Disons que les doigts dans l'engrenage puis le bras puis tout y a passé, là, ça a été... je n'ai pas offert une grosse résistance.» (J2 : 18-19)

Le cas de Luc Leclerc illustre de façon intéressante le processus par lequel un individu peut être resocialisé dans une culture d'entreprise qui au départ lui causait un malaise, pour finir par s'y intégrer. Par la suite, la proximité avec les entrepreneurs du cartel l'a amené à s'intégrer au réseau corrompu. Ce processus de socialisation nous permet de comprendre comment les individus peuvent acquérir les *first-party mechanisms* d'autocontrôle, même dans un cas où ces règles vont contre les principes qu'ils ont intégrés auparavant. L'intégration de ces nouvelles règles, dans le cas des acteurs privés comme les ingénieurs et les entrepreneurs, cette intégration s'associe souvent avec la croyance qu'ils n'étaient pas responsables, puisque tout le monde le

que je ne lui devrais rien, que c'était parce que je donnais du bon rendement, que les paiements arrivaient rapidement, que... Alors, avec le vin, le ci, le ça, à la fin du repas j'ai dit oui.» (Leclerc : J1 : 179)

⁴⁷ Un retour d'ascenseur est un échange d'une faveur contre une autre. Dans le cas présent, l'entrepreneur lui a offert un billet de 1000\$ en échange d'un service au niveau de la surveillance d'un contrat.

faisait. Cette socialisation vient souvent aussi avec un langage alternatif qui permet de naviguer dans le réseau de corruption sans avoir à en parler de façon ouverte, à l'instar du cas de Laval.

4.2.2 : Langage

Comme à Laval, une part de la communication à propos de la corruption se faisait dans le non-dit. Cela variait selon les acteurs. Par exemple, la circulation d'information dans le cartel d'entrepreneurs corrompus était fluide, alors qu'au contraire, chez les ingénieurs, une grande part de la relation corrompue serait restée un tabou. C'est aussi le cas dans le Département des travaux publics, où Surprenant et Leclerc croient que tout le monde savait bien que personne n'en soufflait mot.

Cependant, lorsqu'on entrait dans le domaine de la parole, certains termes pouvaient remplacer des mots à consonance péjorative. Par exemple, le stratagème des faux extras était abordé par les fonctionnaires corrompus et ingénieurs-conseils comme un compromis entre les vraies et fausses quantités, ou une plus-value⁴⁸, et ils se décrivaient comme ayant une «ouverture d'esprit» pour être plus «accommodant» envers les entrepreneurs (Lalonde, J1 : 53-57, L. Leclerc, J2 : 60). Les pots-de-vin et faveurs étaient des récompenses, des compensations ou, pour Leclerc, des reconnaissances d'entrepreneurs pour un service «du chef» ou «5 étoiles».

Les expressions «modèle d'affaires» (Vézina, J1 : 244), «pratique d'affaires» (Marcil, J2, 36; 275, J3 : 230) et «culture d'entreprise» (Paquette, J1 : 290, L. Leclerc, J2 : 47; Surprenant, J2 : 33) expriment la proximité entre le privé et les fonctionnaires du département. Des tournois de golf, dîners de Noël, soirées de hockey et diverses autres activités sociales étaient organisées

⁴⁸ Luc Leclerc faisait référence aux faux-extras comme une «plus-value», terme qu'il préférait utiliser même durant la Commission.

par des entrepreneurs pour des fonctionnaires, voire uniquement pour les cadres (Vézina, J1 : 252). Ceux-ci le voyaient comme des marques d'appréciation et de reconnaissance de la part des entrepreneurs (Paquette, J1 : 291, L. Leclerc, J1 : 230).

4.2.3 : Intériorisation des règles

Ensuite, à Montréal, on peut voir que les acteurs ont intériorisé une série de règles, dont on ne verra que quelques exemples. La «culture d'entreprise» du Département des travaux publics en sera une, pour faire écho au processus de socialisation mentionné plus tôt, le financement politique illégal par les acteurs privés et enfin les normes de conduite intégrées par les entrepreneurs du cartel.

Dans la bureaucratie montréalaise, la responsabilité des actes peu éthiques (acceptation de divers cadeaux, repas, billets pour des événements sportifs, etc.) a été mise sur la culture d'entreprise du département. La corruption semble constituer une dérive de certaines de ces pratiques. L'idée que «tout le monde le faisait» et de blâmer la «culture d'entreprise» pour des actes plus ou moins éthiques a été mentionnée par tous les fonctionnaires, sauf le DG. Aucun cadre ne se sentait responsable de ses subordonnés qui ont été corrompus, arguant qu'ils n'avaient pas à se poser de questions (Vézina, J1, J2⁴⁹) ou que ce n'était «pas dans mes responsabilités» de surveiller (Themens, J2 : 176). Le déni le plus surprenant venait du directeur des travaux publics, Robert Marcil, qui niait son rôle dans la surveillance de ses employés, en la rejetant d'une part sur ses subordonnés et, d'autre part, sur ses supérieurs (J1, 146; J2, 276). Il justifiait ses propres entorses au code d'éthique par l'argument que l'ensemble des employés le faisaient, de même que ses

⁴⁹ Vézina en fait même appel à son code d'éthique d'ingénieur pour ne pas avoir questionné Luc Leclerc sur des aspects suspects de sa relation avec des entrepreneurs, en arguant qu'il ne fallait pas dénoncer un autre ingénieur sans preuve (J1 : 88-89)

supérieurs, ce qui n'a pas manqué de susciter l'ire des commissaires (J3, 229; J2, 35-36). Ce discours du directeur explique pourquoi Surprenant croyait avoir l'aval et la complicité de ses supérieurs dans l'acceptation de pots-de-vin (J2 : 63) et qu'il n'était qu'«un maillon dans la chaîne» qui remontait dans la hiérarchie (J5 : 194-195). Ainsi, plus encore qu'un manque de surveillance, un problème plus profond de reddition de comptes était à l'œuvre dans le département des travaux publics. Cela met de l'avant le rôle du partage de ces normes pour diffuser la responsabilité de la corruption et limiter les risques d'être puni.

Ensuite, si on se tourne vers les acteurs privés, on voit, à l'instar du cas lavallois, que le financement illégal du parti au pouvoir était une règle institutionnalisée. On ne la remettait pas en cause tant chez les entrepreneurs que les ingénieurs, ce qui, dans leur cas, les a poussés à accepter de formaliser un système de collusion en échange d'une ristourne fixe à partir de 2004. Tous les ingénieurs croyaient que sans y participer activement, ils ne pouvaient pas tenter d'obtenir des contrats; ils avaient la conviction que le processus d'octroi était directement influencé par au moins un élu en position de force. Cette impression, qui est devenue mutuellement cohérente entre les acteurs avec le temps, était parfois confirmée par l'expérience, contribuant à renforcer cette croyance partagée (Della Porta et Vannucci, 2012 : 33-34).

Cette confirmation se voit à Montréal, que ce soit pour la difficulté à s'insérer sur le marché (comme c'est le cas de Meunier et M. Cadotte) ou face à l'exclusion après un changement de parti au pouvoir (comme pour Lalonde). Ils ont aussi avoué avoir participé activement au financement illégal du parti et que c'est grâce à cela qu'ils ont pu obtenir leur premier contrat. Le financement politique était alors un investissement sur lequel ils attendaient un retour, mais qu'ils croyaient obligatoire (Lalonde, J1 : 91, Meunier : J1 : 269). Leur relation avec les politiciens en était une de réciprocité où l'investissement des uns se traduisait par un retour des

autres et d'où s'en suivait une boucle qui se répercutait dans la répétition du jeu. Puisque peu d'acteurs politiques ont témoigné, on ne peut pas supposer des normes intériorisées chez les élus. Cependant, au niveau du directeur du financement, Bernard Trépanier, celui-ci affichait non-seulement un clair manque d'intérêt pour la loi électorale⁵⁰, mais aussi pour le principe de démocratie et d'ouverture du processus. De plus, avec sa longue expérience de «bénévolat⁵¹» aux élections municipales, il semblait voir l'octroi de contrats aux «amis du parti» comme quelque chose de normal, qui aurait lieu dans tous les partis (J2 : 153). Il se fonde sur l'idée que pour avoir des contrats d'une municipalité, il est normal d'être «redevable» envers le parti qui le gouverne. Cette forme de réciprocité est majeure, selon Della Porta et Vannucci, pour qu'une règle s'institutionnalise et s'ancre dans une relation répétée.

Si l'on se tourne vers les entrepreneurs, un témoin a particulièrement fait état des normes qui circulaient au sein du cartel d'entrepreneurs à Montréal. Lino Zambito a eu son premier contrat à Montréal autour de l'an 2000; il affirmait que les règles de collusion étaient déjà établies et qu'il fallait s'y conformer pour pouvoir travailler à Montréal (J1 : 107). Il s'insère alors dans un cartel bien structuré et dont les normes sont bien établies. Lors de son témoignage, le commissaire cherchait à établir la hiérarchie du cartel, mais Zambito mettait l'accent sur une organisation équitable entre entrepreneurs (J3 : 117). Son témoignage illustre une série de règles

⁵⁰ «Q. [66] Après. Parfait. Vous êtes conscient qu'il y a une loi sur le financement des partis politiques et que ce financement-là, depuis la fin des années soixante-dix (70), est interdit aux entreprises? C'est un leurre ça ce qu'on comprend? Ce n'est pas ça qui se passe dans la réalité?

R. Ça, je ne le savais pas. Moi, j'arrivais, tout était bâclé.

Q. [67] C'est parce que, Monsieur Trépanier, vous ne le savez pas là! C'est-à-dire que vous savez que s'il y a du financement qui se fait, c'est que c'est du financement sectoriel, ça, vous savez ça, là?

R. Oui.[...]

Q. [69] Est-ce que je comprends que, dans les municipalités, la loi de monsieur Lévesque n'a jamais été respectée?

R. Je le crois.» (Trépanier, J1 : 36-37)

⁵¹ Il était présent en tant que bénévole, mais était généralement payé grâce à de l'argent comptant, comme c'est souvent le cas pour les bénévoles des partis municipaux.

et normes bien intégrées qui permettent de surmonter les dilemmes d'action collective. D'abord, il existait un principe de solidarité interne, puisque chacun d'entre eux avait intérêt à faire fonctionner le système; il y avait donc une coopération importante qui était considérée centrale. Cela passe par une distribution équitable des contrats en fonction de la taille de l'entreprise; il peut y avoir de la contestation autour de la part qui est due à chacun, mais une fois déterminée elles sont respectées. Une façon de collaborer était par la division des tâches et la sous-traitance; il est entendu que les parties de contrats qui peuvent être faites par d'autres doivent l'être (ex. : asphaltage, trottoir dans un contrat d'égout). Si la règle n'est pas respectée, les concernés font savoir leur mécontentement, comme nous le raconte Zambito :

«[...] Ceux d'asphalte qui lèvent les plans, si, à un moment donné, vous ne les faites pas travailler ou vivre, eux avec, à un moment donné ils vont vous mettre des bâtons dans les roues.

Q. [130] Est-ce que ça vous est déjà arrivé d'asphalter votre propre job?

R. Oui, ça m'est arrivé, à un moment donné, c'était un petit projet mineur que j'avais, puis...Je trouvais que, pour la quantité d'asphalte que j'avais à poser, les prix étaient exagérés, donc j'ai loué mes propres paveuses, puis j'ai posé ma propre asphalte, puis... C'est sûr les entrepreneurs en asphalte, bien, m'ont passé le message qu'ils n'étaient pas contents, parce que la prochaine fois que j'allais communiquer avec eux pour un contrat, bien, ils allaient s'assurer d'avance que l'asphalte allait être désignée à des entrepreneurs d'asphalte.» (J3 : 60)

Enfin, tout cela reposait sur le respect intrinsèque de règles de réciprocité et de «bonne conduite» qui sont centrales au cartel montréalais. Par exemple, ceux qui arrivent comme le plus bas soumissionnaire par «erreur» malgré l'entente entre les parties risquent de subir les «erreurs» des autres entrepreneurs et d'être exclus. Le non-respect de la «loi non écrite de non-agression» (J3 : 110) aura un effet négatif sur la réputation de l'entrepreneur, qui risque de perdre l'estime de ses pairs et sera considéré malhonnête.

«(...) les entrepreneurs, ils ne le respecteront plus, cet individu-là n'aura pas de parole, c'est quelqu'un qui a une façon de faire qui est mal placée envers les autres. On dit oui, puis après on dit, « Bien, j'ai une erreur de frappe. » Mais, tu sais, à un moment donné, ça va passer une fois, ça va passer deux fois, mais le jour que toi tu veux faire de quoi ailleurs, sur la rive nord ou à Laval, bien, les gars vont... « Écoute, on ne veut pas te mettre du sable dans l'engrenage, mais tes erreurs, il faut que ça arrête. » (J3 : 110-111)

Il s'agit ici d'un exemple des «coûts immoraux» que la triche peut poser pour les entrepreneurs. En ne respectant pas les règles du cartel ou en les contournant, les tricheurs perdent l'estime des autres membres et risquent l'exclusion. En bref, au niveau individuel, la socialisation a été le vecteur par lequel les institutions informelles de corruption ont transmis le langage alternatif et les normes qui ont pour effet d'abaisser les barrières morales individuelles. C'est donc de cette façon que les acteurs intègrent les *first-party mechanisms*. La socialisation permet également de construire une culture et un langage commun dans la coalition corrompue et favorise la confiance entre les acteurs.

4.3. *Second-Party Bonds of Trust*

Ensuite, pour revenir à Della Porta et Vannucci, les *second-party bonds of trust* permettent de stabiliser la relation corrompue entre les acteurs au travers du respect des normes de réciprocité. C'est ce qui permet d'établir une réputation et donc à la relation de se répéter dans le temps. On verra que ces liens de confiance, qui se créent sur la base des normes intégrées par les autres acteurs, ont joué un rôle particulièrement important dans le cas montréalais. Les dynamiques d'action collective y ont été mieux abordées que dans le cas de Laval, où la relation des acteurs corrompus se rapportait en général au régulateur au travers de ses intermédiaires. On peut séparer le système montréalais en deux sous-systèmes. On retrouvera, au niveau des entrepreneurs, l'exemple d'une logique d'action collective bien illustrée et dont on a vu les normes plus tôt. Au niveau des ingénieurs, on remarquera que cette action collective est fonctionnelle, mais beaucoup plus limitée. Dans les deux cas, le mécanisme présentait des similitudes : le système reposait sur une répartition des contrats entre les membres du groupe pour limiter la compétition, augmenter les marges de profits et éliminer les concurrents externes.

Ce système requérait une coordination entre acteurs, reposant sur la croyance que les autres joueurs respecteraient leurs engagements.

4.3.1 : Cartel d'entrepreneurs

L'information concernant les contrats à venir, obtenue grâce à certains liens avec les fonctionnaires, permettait aux entrepreneurs de se répartir les contrats avant même leur annonce officielle; cela limitait l'incertitude et la crainte de passer son tour. On a vu à Laval que cette information n'était pas toujours accessible à l'ensemble des entrepreneurs, puisque les contrats étaient attribués par un fonctionnaire. L'accès aux informations privilégiées était acquis par plusieurs sources telles que la corruption de fonctionnaires ou par contact interposé avec des personnes informées. L'information semblait circuler assez librement à l'intérieur du cartel, mais était fermée hermétiquement aux acteurs externes. Ces informations sont variées, que ce soit sur les règles informelles à suivre, l'identité des fonctionnaires «accommodants», les «erreurs» dans le devis permettant la réclamation d'extras ou encore les futurs appels d'offres. Il y avait donc une communication ouverte sur les règles informelles à l'intérieur du cartel. Cela contribue à fermer le marché complètement, car les compétiteurs externes ne peuvent pas s'insérer sauf en soumissionnant un prix très bas, limitant ou annihilant leur marge de profit (Zambito, J3 : 106-109). La collusion rendait alors non-profitable l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises et consolidait dans le temps la position du cartel.

La coordination était facilitée par la répétition de la relation dans le temps, puisque le cartel était plus ancien et mieux consolidé qu'à Laval, par exemple, puisqu'ils auraient collaboré depuis les années 1980. Des normes de réciprocité étaient intégrées, ce qui a permis la construction de liens de confiance entre les entrepreneurs, comme on l'a vu plus tôt. De plus, certains ont avancé que l'origine italienne des entrepreneurs aurait facilité l'intégration au cartel, ce qui peut avoir

comme effet de favoriser l'homogénéité des membres. Même l'origine régionale aurait pu être un critère discriminatoire; Di Iorio, un entrepreneur exclu d'origine italienne, croit avoir été exclu du cartel en raison de ses origines non-siciliennes (J1 : 247-8). Des entrepreneurs comme Théberge, ont eu l'impression que le marché «n'était pas ouvert aux Québécois.» (J1 :172).

Cela ne signifie cependant pas que les conflits sont inexistantes au sein de ce cartel, mais Lino Zambito revient constamment, tout au long de son témoignage, sur le fait que tout le monde avait intérêt à s'entendre à Montréal :

«Mon expérience dans la Ville de Montréal, on s'organisait. Le cercle d'entrepreneurs qu'on était, on s'organisait entre nous. Oui, il y a eu des disputes, oui, il y a eu des engueulades. Mais à la fin de la journée, on avait tout intérêt à s'entendre. Puis, moi personnellement, je n'ai jamais eu affaire à l'intervention d'autres personnes pour régler mes conflits avec d'autres entrepreneurs.» (J3 : 211)

Le moyen de s'entendre à l'intérieur du cartel aurait été la négociation. Toujours selon lui, le principal moyen pour empêcher la triche passait par la crainte d'être exclus du cartel en cas d'écart trop important de comportement. La régulation interne aurait donc été axée sur un équilibre entre les différents entrepreneurs. Bref, à l'intérieur du cartel, l'instrument de protection le plus efficace aurait surtout été celui de la crainte d'exclusion. Les *second-party bonds of trust* étaient au rendez-vous, car tous croyaient que les autres participeraient. Cependant, il reste que les conflits internes pouvaient être réglés par la mafia grâce à la médiation, mais aussi par la violence physique.

Au niveau de la monopolisation du marché montréalais, il y avait plusieurs moyens de s'assurer de l'exclusion des intrus. L'un de ces moyens, mentionné plus tôt, était par la possession d'informations privilégiées offrant un avantage dans les soumissions. Un autre moyen était par l'avertissement verbal, en général par téléphone :

«R. Bien c'est toujours la même rengaine qu'on entend. C'est un circuit fermé. Cette soumission-là est à moi, donc on veut que tu te retires de la soumission.» (Théorêt, J1 :194)

Si ces avertissements n'étaient pas écoutés, ils étaient suivis d'une escalade pouvant aller jusqu'à la coercition physique (Di Iorio, J1; Durocher, J1, 285-295). Si l'entrepreneur refuse de céder ou passe entre les mailles du filet, il risque de subir du vandalisme (Théorêt, J1; M. Mergl, J1). Cependant, un aspect majeur qui s'ajoutant à cela se situe au niveau de la présence régulatrice de la mafia montréalaise, que l'on verra plus loin, et qui viendra nuancer l'idée que le cartel fonctionne principalement sur une base d'action collective.

4.3.2 : Réseau de firmes de génie-conseil

Au niveau des ingénieurs, on voyait une dynamique d'action collective plus forte que dans le cas lavallois. Il s'agissait ici plutôt d'action collective que d'un ordre régulé à l'externe, car il semble qu'aucune action n'a été prise pour punir les tricheurs ou empêcher une firme externe de s'intégrer. Enfin, contrairement aux entrepreneurs, ils n'avaient pas recours à la violence comme instrument de protection contre les exclus⁵².

Le système aurait été coordonné au départ par Bernard Trépanier, qui a avoué avoir tenté de diriger le partage des contrats initialement sans succès, vu sa méconnaissance du domaine du génie (Trépanier : J5 : 25). Il aurait été assisté dans la répartition des contrats par Michel Lalonde, ingénieur du Groupe Séguin, qui aurait joué le rôle de coordonnateur ou de «porte-parole» pour prendre en compte ce qui était acceptable ou non comme partage pour les firmes. (Lalonde, J2 : 146). Il jouait donc le rôle de *middleman* entre les parties en prenant en compte

⁵² «Q. [539] (...) On a vu dans le domaine de la construction, en fait, des entrepreneurs, que ça se faisait à coup de menaces « tu ne peux pas faire un appel d'offres, lalala ». Est-ce que, vous, votre groupe à vous était disposé à aller aussi loin que ça que de menacer ou prendre d'autres mesures, disons, illicites pour empêcher justement des gens de l'extérieur de venir faire des... de remplir des appels d'offres?

R. Non. D'autant plus que j'étais... j'étais le porte-parole. Ça fait que dans mon cas, je ne suis jamais intervenu dans ce genre de chose là. C'étaient les résultats, on assumait les conséquences du résultat.» (Lalonde, J4 : 205)

l'équilibre légitime entre les firmes. La collusion dans le génie-conseil était un «système de confiance» (Perreault, J1 : 310) qui fonctionnait grâce à l'équilibre entre les différentes firmes et les *second-party bonds of trust*. Rosaire Sauriol, ancien VP de Dessau, décrit d'ailleurs le dilemme d'action collective et la notion d'équilibre existant au sein du groupe collusionnaire :

«R. C'est que c'est sûr que, demain matin, les firmes n'arrivaient pas pour négocier, ce n'était pas... ce n'était pas nécessairement négociable. Tu ne pouvais pas aller voir les élus, dire : « Écoute, j'en veux plus », parce qu'en réalité, si tu en veux plus, il y en a qui vont en avoir moins. Donc, c'était plutôt un arrangement qui pouvait faire que tout le monde était satisfait. Par exemple, si on avait dit à SNC-Lavalin : « Tu vas avoir un contrat à tous les quatre ans » puis vous êtes la plus grosse firme puis vous allez avoir un... je pense que ça ne tenait pas la route. Ça fait que ça prenait un équilibre qui fasse en sorte que chacune des firmes, selon sa taille, puisse avoir sa part. Puis ça ne pouvait pas être débalancé comme, par exemple, bon, nous, on décide de mettre deux fois plus d'argent puis avoir le double des mandats puis, pendant ce temps-là, les autres en ont moins. Ça prenait un équilibre pour que ça fonctionne. Parce que là c'était un système, là, pour que le système fonctionne, il faut que tout le monde soit content. » (Sauriol, J2 : 202-203)

Ainsi, malgré l'appui que les acteurs politiques apportaient à la collusion, ils ne pouvaient pas dicter la part de chaque entreprise, contrairement à la Ville de Laval, où le maire pouvait définir à son gré la part de chaque firme.

Au niveau du montant des contributions versées par les firmes de génie, les témoignages divergent : certaines firmes nient avoir payé soit le 3% ou le montant forfaitaire pour les élections. Si ces témoignages sont véridiques, cela suggérerait un manque de circulation de l'information et de coordination entre les firmes, ce qui serait appuyé par le fait que les témoins disent ne pas en avoir parlé ouvertement avec les autres firmes. La collusion entre les firmes aurait alors été moins ouverte qu'au niveau des entrepreneurs.

4.3.3 : Le rôle des attentes dans la structure de gouvernance

Une façon de structurer le réseau et le respect de sa structure de gouvernance réside dans la croyance des acteurs que «tout le monde» le fait et que «tout le monde» y participera. Cet aspect est revenu constamment dans les témoignages. Cela a un impact considérable sur les dilemmes

d'action collective, puisque les attentes des acteurs vis-à-vis du comportement des autres acteurs vont orienter leur choix de participer ou non, de tricher ou non (Ostrom, 1989 : 38-45). Une fois que les acteurs s'attendent à ce que tout le monde participe et qu'ils peuvent être exclus, cela tend à stabiliser le système de corruption. Leur responsabilité est alors limitée, ce qui contribue largement à diminuer leurs barrières morales en plus d'augmenter les risques s'ils refusent de se conformer à l'ordre corrompu. Les entrepreneurs et ingénieurs ont tous mis de l'avant qu'ils n'avaient pas le choix de participer au système pour la survie de leur entreprise ou firme. Cette idée s'illustre simplement dans les mots de Zambito :

«[...] c'est un système qui est implanté profond et qui vous amène à faire des affaires qui, souvent, vont contre vos principes de vie sauf que, si on veut travailler, puis je le répète, c'est bien important, si on voulait travailler dans ces années-là, on n'avait pas le choix de suivre le système puis je l'ai très bien précisé, si tu ne suis pas le système, vends tes équipements, ferme tes bureaux puis va-t'en dans un [autre] domaine..» (J6 : 66)

Il en va de même du côté des ingénieurs à Montréal. Lorsqu'on leur présentait la possibilité de participer à ce système en échange de contrats, les ingénieurs ont accepté devant la garantie de Trépanier que les autres firmes allaient participer (Perreault, J1). Par exemple, Lalonde expliquait sa réaction lorsqu'on lui a demandé de donner 100 000\$ au parti Union Montréal pour pouvoir être intégré à ce nouveau système :

«Bien, j'ai dit : « J'espère parce que, moi, j'entrerai pas là- dedans si je suis le seul ». Il [Bernard Trépanier] dit : « Non, non, il dit, il y a d'autres firmes [...] qui seront sollicitées également ». J'ai dit : « O.K. Puis j'ai dit, est- ce que tout ça est sanctionné? ». Il dit : « Oui, oui, il dit, écoute, moi, je suis en contact avec monsieur Zampino, il est courant puis... ». Bon. O.K. Parfait.» (Lalonde, J2 : 143).

En même temps, ceux qui auraient voulu s'abstenir de participer à ce système se sont sentis obligés d'y participer pour pouvoir être inclus dans les très lucratifs mandats montréalais, justement parce qu'ils s'attendaient à ce que les autres firmes y participent. Pierre Lavallée, de la firme BPR, explique pourquoi ils ont participé et conservé le silence :

«R. Oui, oui, c'était honteux, puis là, bien, tu ne veux pas en parler. Et l'image qui me revient le plus souvent, c'est tu es comme l'enfant dans la cour d'école qui va se plaindre à la maîtresse, puis là les autres vont rire de toi, tu... C'est l'image que j'ai. C'est stupide, on n'aurait jamais dû faire ça, et à la lumière de ce qu'on sait maintenant, ça serait 1-855 quelque chose, tout de suite. [...] On a été naïfs, on n'aurait pas dû faire ça. Mais on l'a fait, tout simplement par... bah... ils ont des mœurs spéciales, on va vivre avec les ours locaux. Je n'ai pas d'autre explication. Ce n'est pas intelligent, mais il n'y en a pas d'autres.» J1 : 185

C'est de cette façon que la croyance que «tout le monde» participera à la collusion joue un effet structurant sur le comportement des acteurs. Face à la possibilité de participer au système, les acteurs perçoivent l'intégration comme le seul moyen de survivre. L'institutionnalisation de ces règles favorise alors la confiance que les autres acteurs continueront à participer, mais aussi qu'en trichant ou en dénonçant le système, on sera automatiquement exclus. Cela favorise la loi du silence et la consolidation dans le temps du système.

4.4 : Régulateurs de la corruption

Enfin, les acteurs qui jouent le rôle de régulateurs de la corruption constituent la principale différence entre les deux sous-systèmes en apparence parallèles. Les différents pôles de pouvoir dans le réseau de corruption mais font en sorte qu'il est plus décentralisé, ce qui vient influencer la forme du réseau et donc les logiques qui y ont cours.

4.4.1 : Cartel d'entrepreneurs

En ce qui a trait à la mafia, les témoins avec qui ils se seraient liés ont nié le rôle joué par le crime organisé ou leur lien avec celui-ci (Milioto, Borsellino). Cependant, d'autres témoins ont pu permettre d'avoir un aperçu du rôle de la mafia dans le système de collusion. Selon un enquêteur de la GRC, Éric Vecchio (J1), la majorité des entrepreneurs en construction œuvrant régulièrement à Montréal fréquentaient leur quartier général.

D'abord, les entrepreneurs versaient leur cote au travers d'un *middleman*, qui serait l'entrepreneur Nicolo Milioto, membre notoire de la mafia selon Éric Vecchio. Celui-ci jouait rôle semblable, quoique plus actif que les collecteurs à Laval. Selon Elio Pagliarulo, un proche de Paolo Catania⁵³, le crime organisé contrôlait les contrats tant sur la façon dont ils étaient accordés que sur la frontière du groupe :

*«Q. To your knowledge, how does organized crime influence the construction industry?
A. Well, they control the contracts. According to Paolo Catania, they control the contracts on how, who gets the contracts and who doesn't get it.»* (Pagliarulo, J1 : 44)

La mafia aurait joué un rôle de régulateur des contrats, des frontières de la coalition, mais aussi celui de médiateur en cas de conflit entre les entrepreneurs (Vecchio, J3 : 168). Cela vient nuancer la force des *second-party bonds of trust* chez les entrepreneurs, qui auraient tout de même eu un médiateur pour les aider à surmonter leurs conflits. Ils permettaient donc de cimenter le groupe d'entrepreneurs, faire respecter les règles et éviter les conflits qui ont déstabilisé le groupe d'entrepreneur à Laval.

Également, la mafia aurait joué le rôle de protecteur des arrangements corrompus contre l'intrusion externe. On croit que le crime organisé a joué un rôle majeur dans la protection du cartel des intrus au moyen de menaces de mort et de violence physique envers des soumissionnaires indésirables lorsque la pression des entrepreneurs n'était pas suffisante (Carrier, J1; Pagliarulo, J1). Lorsque des mesures incitatives envers les acteurs externes ne fonctionnaient pas, les entrepreneurs eux-mêmes avaient parfois recours aux menaces, à la contrainte physique, au vandalisme, voire à la violence.

⁵³ Paolo Catania, de la compagnie Catcan, lié entre autres à l'affaire du Faubourg Contrecoeur. On l'a vu plus tôt pour avoir introduit messieurs Surprenant et Leclerc à la corruption.

À l'intérieur du cartel, l'instrument de protection le plus efficace était surtout celui de la crainte de l'exclusion du cartel, puisque les *second-party bonds of trust* auraient été au rendez-vous. Cependant, il reste que les conflits pouvaient être réglés au niveau interne par la mafia que ce soit grâce à la médiation ou la violence. La mafia jouait alors ce rôle de régulateur particulièrement puissant vu sa capacité d'exercer la coercition physique, contrairement à Laval et ailleurs à Montréal. Par exemple, Joe Borsellino, un membre du cartel, aurait été violemment battu dans des circonstances qu'il a refusé d'explicitier et laissent entendre une intervention de la mafia (Borsellino : J3 : 166-173).

4.4.2 : Réseau de firmes de génie-conseil

Enfin, la question du régulateur qui vient sanctionner la corruption au sein des ingénieurs reste plus ou moins mystérieuse. Contrairement aux cas de Laval et plusieurs autres municipalités, il semblerait que le maire de Montréal, Gérald Tremblay, n'ait pas participé ou sanctionné la corruption de ses fonctionnaires et de son bras droit, Frank Zampino⁵⁴. C'est plutôt ce dernier qui était vu par les ingénieurs comme le maître d'œuvre de la collusion et comme l'autorité qui sanctionnait les demandes de Trépanier. Ils croyaient tous au pouvoir de Zampino sur l'appareil bureaucratique et le processus d'octroi des contrats, et donc à sa capacité de les exclure du marché montréalais. Plusieurs témoignages de fonctionnaires confirment qu'il aurait exercé une influence indue dans les processus bureaucratiques en ce qui concerne les comités de sélection

⁵⁴ Malgré la défense de Zampino presque sans faille à la Commission, les témoignages mettent de l'avant qu'il était corrompu; il aurait accepté des pots-de-vin et des cadeaux de grande valeur (Pagliarulo, J1) et aurait organisé de système de partage des contrats d'ingénierie (Lalonde, J2 : 161; Sauriol, J2 : 126-7), tout en soutenant de façon plus ou moins claire la collusion dans la construction. Une grande attention médiatique a par exemple été apportée au fait qu'au courant du processus d'octroi d'un contrat de 355 millions de dollars (compteurs d'eau), il a séjourné sur le fameux yacht privé de Tony Accurso, dont le consortium a remporté le contrat. Son influence dans les scandales des compteurs d'eau et l'affaire du Faubourg Contrecoeur aurait été décisive.

(Léger, J1), les transactions immobilières de la ville (Farrinacci, J1 : 41-42) et aurait même éliminé un plan pour limiter la collusion à Montréal (Pourreaux, J2 : 70-3).

Les témoins croient que c'est Zampino qui imposait leur arrangement dans l'administration en faisant en sorte que la firme soit choisie par le comité de sélection, grâce à la connivence de Marcil. Cependant, bien que Zampino ait été l'autorité invoquée pour soutenir le système de collusion des ingénieurs, les témoins ont pointé vers Bernard Trépanier pour l'initiative et la coordination du système de corruption. Celui-ci servait donc de *middleman*, limitant les contacts externes avec Zampino lui-même. Au niveau des instruments de protection, personne ne semble avoir pris de mesures coercitives, tout simplement parce qu'il n'y aurait pas eu de triche. La crainte de la disqualification ou d'être exclus semble avoir été suffisante durant 4 ans :

«Q. [1086] Donc, pourquoi vous avez besoin de la permission de monsieur Trépanier pour un appel d'offres public, vous pouvez soumettre une proposition par vous-même?

R. Bien, parce que là, il faut comprendre qu'on est à l'intérieur d'un système organisé. Toutes les firmes y participent, alors... Si je ne suis pas les recommandations, là, je vais... peut-être que je vais le gagner quand même, le contrat, mais on va me mettre sur le banc de punition pour les trois, quatre prochains, par exemple. On va me disqualifier ou... alors, finalement, on essaie de s'entendre.» (Perreault, J1 : 267)

Les ingénieurs craignaient donc que le pouvoir politique puisse les mettre de côté, que ce soit en cas de triche ou de retrait du financement du parti. Cela aurait écho dans la tradition de politisation de l'octroi des mandats professionnels prévalant au niveau municipal, dans les arrondissements montréalais ou ailleurs, tel que mentionné au chapitre 2.

Bernard Trépanier aurait été assisté dans sa coordination par Michel Lalonde et dans une moindre mesure Rosaire Sauriol (Trépanier : J5 : 25) pour permettre de mieux diriger cette collusion. Contrairement à la mafia et au cartel d'ingénieurs, qui visaient à restreindre le groupe pour que chacun obtienne plus de rentes, Trépanier cherchait à inclure le plus de firmes possible dans la collusion. Une façon de le faire était de favoriser la formation de consortium pour la

réalisation des mandats, bien que, selon les ingénieurs, une firme puisse réaliser un mandat seule. Cela avait pour fonction de partager les rentes pour que tous y gagnent et continuent à faire fonctionner le système, à l'instar de l'obligation de sous-traitance au sein du cartel d'entrepreneurs.

Bien que Bernard Trépanier ait eu du mal à définir unilatéralement la part de chaque firme, il avait du moins la capacité d'inclure de nouveaux arrivants. Par exemple, Charles Meunier, pour percer le marché montréalais pour BPR, a tenté de le faire en se rapprochant du parti pour vendre un projet axé sur l'expertise pointue de BPR par rapport à l'eau. Cette méthode n'a pas eu de succès; BPR ne se qualifiait pas pour les projets simples, malgré qu'ils possèdent une expertise dans les domaines en question. Curieux des raisons de son insuccès, on le met en contact avec Bernard Trépanier qui lui demande de faire de la vente de billets pour le parti (J1 : 269). Par la suite, BPR a pu obtenir des contrats :

«R. C'est parce que mon souvenir, c'est que, bon, après que BPR commence à acheter des billets comme ça, à faire affaire avec Bernard Trépanier, c'est que... Je n'ai pas souvenir qu'on a des jobs tout de suite, là, mais peut-être que ça vient assez vite quand même, t'sais, que, là, BPR commence à être impliquée dans des contrats pour vrai [...] En tout cas, moi, mon souvenir, c'est que j'ai l'impression que, là, BPR vient de rentrer dans le cercle, là, puis... Et...

Q. [1075] Monsieur Meunier, vous dites « j'ai l'impression que BPR vient de rentrer dans le cercle ». À quel moment, au moment où vous faites l'achat d'activités de financement?

R. Quand Bernard Trépanier rentre dans le portrait.» (J1 : 275)

Bref, cela permet de mettre de l'avant le rôle qu'il jouait pour inclure de nouveaux acteurs dans le réseau de corruption; il fallait donc passer par lui pour obtenir des contrats dans un domaine d'expertise qui leur était propre. Pierre Lavallée, ex-VP de BPR, présente son impression que Trépanier, s'il pouvait leur permettre d'obtenir des contrats, pouvait également les exclure :

«Q. [667] Votre choix, c'était si je ne le paye pas, bon, le contrat aurait pu se réaliser pareil?

R. Je pense que dans ce cas-là, on aurait pu se retrouver dans la situation où on aurait pu ne pas le payer, puis ça aurait été le dernier.» J1 : 208

Aussi, c'est à lui que l'on aura affaire pour remettre les contributions à son parti. Il jouait alors le rôle d'intermédiaire avec le pouvoir (avec Zampino possiblement), mais aussi avec Robert Marcil pour les comités de sélection.

4.5 : Conclusion

On a pu voir en quoi, tel qu'escompté, le système montréalais s'est montré plus décentralisé qu'à Laval. Néanmoins, une part de mystère est restée intacte dans les méandres de la complexité des relations et de la subjectivité des témoignages. Il semblerait que les mécanismes individuels d'autocontrôle variaient en fonction du sous-système auquel ils adhéraient. Chez les entrepreneurs, on a pu trouver des *second-party bonds of trust* plus solides qu'à Laval et un aspect particulier de Montréal est l'implication de la mafia sicilienne en tant que régulateur au niveau du cartel d'entrepreneur. On trouve d'ailleurs un système de collusion parallèle avec le génie-conseil qui ne semble pas se lier avec la mafia, mais plutôt avec le parti au pouvoir. Des points de contact existent bien sûr entre les deux réseaux, par exemple au niveau des faux-extras que certaines firmes ont accordés à des entrepreneurs. Ce qui relie tous les acteurs est le financement illégal d'Union Montréal avec l'implication plus ou moins claire d'élus. La corruption au sein du département des travaux publics a d'ailleurs été centrale pour permettre la stabilisation du système, bien que ce soit à des niveaux différents selon la hiérarchie.

Bref, à Montréal, les deux systèmes de corruption parallèles répondent à des logiques légèrement différentes; le système des entrepreneurs était plus institutionnalisé et solidement ancré dans *second-party bonds of trust* tout en étant stabilisé par l'action régulatrice du crime organisé. De l'autre côté, on trouvait une coalition entre des firmes de génie-conseil collusionnaires, les acteurs politiques et au moins un fonctionnaire. Ce deuxième système

reposait sur des dilemmes d'action collective et sur la crainte de l'exclusion. Les ingénieurs croyaient que cette exclusion aurait mis leur firme en faillite, cadrant la corruption comme un mal nécessaire. Ces deux réseaux venaient donc se greffer aux structures de pouvoir en fonction de la capacité des acteurs à influencer le processus; les entrepreneurs ont pu faire augmenter la valeur des contrats et obtenir des informations chez des fonctionnaires au bas de l'échelle hiérarchique. D'un autre côté, le réseau d'ingénieur a su capturer les fonctions plus élevées de la bureaucratie pour influencer les comités de sélection. Comparativement, les hauts fonctionnaires lavallois ont surtout été les intermédiaires du pouvoir mayoral.

Enfin, tant à Laval qu'à Montréal, ces réseaux ont pu perdurer grâce à l'internalisation individuelle de normes de conduites illégales comme le financement illicite, la fausse facturation et une forme de réciprocité dans la collusion. Également la croyance que les autres acteurs participeraient et mettraient en vigueur les règles du système aura été centrale à sa stabilisation. Surtout, différents régulateurs ont joué des rôles variables, en fonction de l'aspect plus ou moins centralisé du pouvoir. Dans les deux cas, les régulateurs ont pu garantir des arrangements corrompus de façon plus ou moins directe, permettant d'imposer la conformité aux règles illicites. Bref, la somme de l'établissement de systèmes de règles informelles (ristourne, financement du parti, etc.), de l'interaction répétée et d'un régulateur a permis la structuration des attentes envers le comportement des autres acteurs dans les villes de Laval et Montréal. On peut donc croire que la corruption était un phénomène institutionnalisé dans ces deux cas et que le modèle théorique de Della Porta et Vanucci (2012) permet de mieux en comprendre les rouages.

5. La défaillance des institutions formelles et la corruption

Le chapitre qui suit vise à mettre de l'avant des éléments pour comprendre la présence de la corruption municipale au Québec. L'objectif de ce chapitre diffère par rapport aux précédents, puisqu'il tente de soulever des causes institutionnelles de la corruption en fonction des deux hypothèses liées au contexte municipal. Celui-ci présenterait une forme de structure d'incitatifs favorisant l'émergence d'institutions informelles concurrentes telles que la corruption. D'abord, le manque de surveillance pour le respect des lois en matière municipale a pu contribuer à la consolidation de systèmes corrompus, notamment avec le rôle déclinant de la CMQ. Ensuite, au niveau bureaucratique, le manque d'indépendance des fonctions publiques municipales a pu laisser la porte ouverte à des abus de la part des politiciens et des acteurs privés. Au niveau démocratique, plusieurs éléments ont réduit ses incitatifs positifs, tels que le manque de participation électorale et l'apolitisme municipal, limitant la reddition de compte.

Les institutions formelles d'une société viennent structurer la vie politique et affectent de façon importante l'action publique. En théorie, elles fourniraient la structure d'incitatifs principale qui affecterait le comportement des acteurs, tant au travers du système judiciaire, bureaucratique qu'électoral. Cependant, le cadre institutionnel formel qui régit les municipalités comprend des failles tendant à favoriser des structures d'incitatifs qui ouvrent des opportunités de *rent-seeking*. Ces incitatifs affectent le calcul avancé par Klitgaard (1997)⁵⁵, qui croyait qu'un acteur deviendrait corrompu si l'on augmentait son monopole et sa discrétion mais, surtout, si l'on ne surveillait pas de près ses actions grâce à la reddition de compte. Cela a permis l'émergence d'un système alternatif qui s'est institutionnalisé et est devenu la structure d'incitatifs principale.

⁵⁵ Klitgaard, qui croyait que «corruption is a crime of calculation, not passion» (1997 : 501), proposait un calcul métaphorique où : C (corruption) = M (*monopoly*) + (*discretion*) – A (*accountability*).

5.1 : Une surveillance défailante ?

Le renforcement des mécanismes de surveillance efficaces et crédibles pour contrer la corruption se trouve au centre de la littérature économique qui s'intéresse particulièrement aux structures d'incitatifs. Selon Rose-Ackerman : «*The most obvious deterrent to corruption is a credible, apolitical monitoring system that searches out corrupt officials*» (1999 : 78). Cet aspect sera abordé au travers du rôle déclinant de la Commission municipale du Québec (CMQ). Ici, la carence des institutions devant servir de menace crédible sera illustrée par l'absence de crainte d'être puni chez les témoins, que ce soit par la CMQ ou les autres autorités provinciales.

5.1.1 : Commission municipale du Québec : un chien de garde assoupi

D'abord, les municipalités étant des créatures de la province, elles sont encadrées et régulées par des lois provinciales telles que la *Loi sur les cités et villes*, et sont supervisées par le Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT). De son côté, la CMQ est chargée de jouer le rôle de surveillance indépendante et apolitique de la gestion des municipalités (Gow, 1984 : 82)⁵⁶. À partir des années 1970, la Commission municipale a suffisamment de pouvoir pour enquêter et jouer le rôle de chien de garde de la gestion municipale et donc, pour contrer la corruption⁵⁷. Les enquêtes administratives vues au chapitre 2 sont une illustration de ce que la CMQ pouvait et pourrait toujours réaliser.

⁵⁶ Depuis les années 1960, elle possède un mandat à vocation administrative qui vise à s'assurer de la bonne gouvernance des municipalités. C'est à partir de ce moment qu'elle peut jouer un rôle anticorruption. Par exemple, en 1968, elle obtient la capacité d'initier et mener une enquête sur tout aspect de l'administration d'une municipalité dans ses champs de compétences. Les municipalités devant octroyer les contrats par appel d'offres depuis 1964, la CMQ examinait systématiquement les cas d'exception à la règle du plus bas soumissionnaire conforme. Aujourd'hui, la CMQ n'a plus de compétence en ce qui concerne l'examen de l'octroi des contrats municipaux.

⁵⁷ Il s'agissait domaines pouvant être liés à la corruption, comme l'octroi des contrats, les emprunts, l'urbanisme, les changements de zonage, et la gestion municipale en général.

Elle a pourtant été mise en arrière-plan, notamment en perdant des compétences depuis la fin des années 1980 et en passant près de l'abolition dans le courant de la Réingénierie de l'État en 2004. L'impartialité des membres de la commission, autrefois nommés parmi les juges de la Cour supérieure, a été minée par des nominations partisans⁵⁸. Aussi, son rôle de surveillance administrative a été fortement mis de côté pour mettre l'accent sur d'autres priorités, telles que les fusions municipales.

De 1979 à 1999, la CMQ menait en moyenne 3 enquêtes administratives par année⁵⁹. Ces enquêtes ont été inexistantes au courant des années 2000, si bien qu'avec la vague de scandales municipaux autour de 2009, une seule enquête a été menée dans la petite ville de Lamarche, omettant les nombreux cas médiatisés⁶⁰. De plus, celle-ci ne provenait pas de l'initiative de la CMQ, mais du gouvernement. Le tableau du nombre d'enquêtes menées par la CMQ entre 1979 et 2014 se trouve à l'Annexe IV. Lors de la parution d'un membre de la CMQ à la CEIC, les commissaires se sont montrés critiques face à son inactivité, la CMQ n'ayant pas déclenché d'enquête de sa propre initiative depuis 1988. Avant l'arrivée de la CEIC, la CMQ a ignoré les nombreuses allégations faites sur la place publique, alors qu'il aurait été son rôle d'enquêter (Cameron, 2014). Bref, le chien de garde des municipalités a été négligent, même devant de nombreuses allégations, illustrant un laisser-faire et un manque de surveillance. Par ailleurs, une seule mention de la CMQ est faite (par le commissaire) dans la soixantaine de témoignages lus⁶¹.

⁵⁸ Selon La Presse «Depuis des décennies, la CMQ s'est acquis la réputation d'être une planque pour les amis du régime, peu importe le parti au pouvoir. Lui confier le soin d'enquêter sur d'autres amis va poser un sérieux problème de crédibilité» (David, 2010). Par exemple, en 2003 et 2008, on a nommé deux députés libéraux défaits à la CMQ (le Soleil, 2003; La Presse, 2008)

⁵⁹ Cette moyenne a été réalisée à partir des rapports annuels de la CMQ, voir Annexe IV.

⁶⁰ En tête des critiques du rôle de la CMQ, on trouve Richard Beaulieu, son président entre 1973 et 1989. Celui-ci militait en faveur d'une «ranimation» de l'organisme (Salvet, 2010). Selon une entrevue avec lui : «La CMQ, qui s'est distinguée dans le passé avec ses interventions musclées à Saint-Léonard ou à la Ville d'Anjou, est muselée. Les gouvernements successifs du PQ et du PLQ en ont fait une coquille vide.» (Lavoie, 2010).

⁶¹ «Q. [492] Puis est-ce que vous pensez que cette disparition graduelle de la Commission municipale a pu laisser

Cela semble être un indicateur de l'action marginale de cette organisation, qui ne jouait pas le rôle d'incitatif à ne pas violer la loi.

5.1.2 : Une absence générale de crainte des organismes régulateurs

Un autre indicateur du manque de surveillance est l'absence généralisée de crainte chez les témoins ayant participé à la corruption, qu'ils soient des acteurs privés ou publics. Les ingénieurs tout comme les entrepreneurs ayant participé à la collusion à Laval et Montréal n'ont pas eu peur de se faire prendre avant la mise sur pied de l'escouade Marteau et de l'UPAC (Desbois, J2 : 197; Sauriol, J3 : 80; Perreault, J2 : 156-160; Zambito, J2 : 96).

Ni le bureau de la concurrence (Théberge, J3 : 165-166, Roberge, J1 : 111) ni les vérificateurs financiers (Perreault, J2 : 160) n'ont suscité la crainte avant la fin des années 2000. Les fonctionnaires Surprenant et Leclerc, quant à eux, ont montré une confiance inébranlable en leur permanence et n'ont jamais eu peur d'être arrêtés, de perdre leur emploi à la Ville de Montréal ou d'être punis par l'Ordre des ingénieurs (Surprenant, J5 : 32; L. Leclerc, J3 : 40). Si la surveillance de ces instances était active, les témoins ne semblaient pas être au courant de tels mécanismes. Au niveau des élections, le DGE n'a pas fait peur aux organisateurs; le PRO des Lavallois a été inspecté en 2010, pour la première fois en profondeur en 30 ans d'existence⁶².

un peu (...) plus de marge de manœuvre dans certaines municipalités à ceux qui voulaient peut-être, se sentaient moins contrôlés et en profiter un peu plus?

R. Peut-être, Monsieur... Peut-être, Monsieur le Commissaire, là. Peut-être que la crainte du Seigneur, des fois, est salubre, là. S'il n'y a pas... Si on n'a pas cette menace. Là, maintenant, avec, je vous dirais avec l'UPAC, c'est... Il n'y a aucun... Il n'y a aucun problème, à mon avis, actuellement, de ce genre-là qui...

Q. [494] La crainte du Seigneur est revenue?

R. La crainte du Seigneur, elle est revenue, oui. Tout à fait. » (Léger : J2 : 177)

⁶² En dehors de plaintes spécifiques : «R. Il n'y avait pas grand contrôle. Mais en passant, vous savez, le parti a été fondé en 80, la première inspection sérieuse qui a été faite par le DGE c'était en 2010

Q. [401] Il n'y a rien qui s'est passé pendant 30 ans?

R. Non. Il y a eu des inspections - comment je pourrais dire ça - spécifiques quand il y a déjà eu des plaintes, mais ça n'a jamais donné lieu à des infractions. » (Bertrand, J1 : 88-89)

Enfin, les témoins sont unanimes sur «l'effet Marteau» et de l'arrivée de l'UPAC, qui a semé un vent de panique à tous les niveaux; les firmes de génie et les entrepreneurs ont cessé de communiquer subitement, ayant l'effet de ramener la libre concurrence et une baisse des prix (Zambito, J2 : 96; Théberge, J2 : 199-200; Roberge, J2 : 265; Lalonde, J4 : 225; Desbois : J2 : 65-66). Zambito déplorait même la «phobie Marteau» et que «tout le monde avait peur d'avoir peur» (J2 : 96). Luc Leclerc (J2 : 218) et d'autres fonctionnaires, de leur côté, ont mis l'accent sur l'arrivée d'un nouveau code de déontologie en 2009 pour l'arrêt de certaines pratiques comme la réception de cadeaux et faveurs des entrepreneurs. Cependant, l'arrivée de ce code d'éthique est directement liée aux scandales et aux risques accrus d'être arrêté, sans compter que le code d'éthique antérieur interdisait déjà les pratiques dénoncées. Ainsi, la mise en place de l'Escouade Marteau et de l'UPAC a considérablement fait augmenter les risques perçus par les acteurs, et a eu pour effet de faire tomber le système.

Cependant, il faut se garder de déclarer trop vite la mort du système de corruption municipal; les changements dans la structure d'incitatifs ou du moins dans la perception de menace immédiate ne sont pas suffisants pour éliminer un système qui a structuré, pendant un certain temps, l'industrie de la construction municipale. On peut prendre l'exemple de l'effet qu'a eu la *Loi sur le financement des partis politiques* de 1977, interdisant aux entreprises les contributions politiques. Selon Gilles Cloutier :

«Q. [168] Vous dites, est-ce que ça a mis un frein à la pratique du financement en retour de contrats à ce moment-là?

R. Moi, dans mon cas, et qu'est-ce que j'ai su dans le Québec au complet, peut-être un an, ça a fait un frein. Je pourrais mettre... je pourrais peut-être mettre comme la Commission, quand elle a commencé et Marteau, ça a fait un frein aux contracteurs et aux firmes de génie. Mais, ça, ça a fait un frein pendant maximum un an.» (J1 : 52)

Ainsi, la «crainte du Seigneur», pour reprendre les mots de Léger (J2 : 177) ne modifie pas nécessairement les institutions informelles qui ont cours dans ces organisations et qui peuvent s'adapter une fois la tempête passée.

5.2 : Indépendance bureaucratique

La relation entre la bureaucratie et le politique est complexe et constitue une forme de balance entre le pouvoir élu démocratiquement et les règles d'impartialité de la bureaucratie (Mény, 1987). Cependant, les luttes anticorruption sont historiquement passées par la dépolitisation des bureaucraties et l'institutionnalisation de fonctions publiques compétentes, méritocratiques et neutres, dans le but de limiter le patronage et le clientélisme (Dreyfus, 2000 : 199-200⁶³; Grindle, 2010). Les caractéristiques de la bureaucratie wébérienne, bien qu'on puisse lui faire divers reproches (*Ibid.*), permettent de mettre de l'avant le principe d'impartialité, que l'on peut considérer comme l'antithèse de la corruption (Rothstein, 2011). L'idéal-type bureaucratique a été établi par Max Weber, au travers de plusieurs critères qu'Olsen résume ainsi :

«(F)irst, a distinct organizational setting, the bureau or office: formalized, hierarchical, specialized with a clear functional division of labor and demarcation of jurisdiction, standardized, rule-based, and impersonal. Second, bureaucracy refers to a professional, full-time administrative staff with lifelong employment, organized careers, salaries, and pensions, appointed to office and rewarded on the basis of formal education, merit, and tenure. Third, bureaucracies implies a larger organizational and normative structure where government is founded on authority, that is, the belief in a legitimate, rational-legal political order and the right of the state to define and enforce the legal order. » (2005 : 2)

⁶³ «(...)il est néanmoins globalement admis que l'organisation d'une fonction publique régie par des normes impersonnelles qui autonomisent les agents par rapport aux détenteurs du pouvoir politique est la plus rationnelle par rapport à sa finalité. Le principe est, en effet, reconnu que l'impartialité de l'administration et sa nécessaire neutralité au service de l'intérêt général ne peuvent être atteintes que si la fonction publique n'est pas tributaire des jeux politiques ; ce qui ne signifie pas que l'action de l'administration échappe au contrôle des représentants de la Nation, ni que sa relative indépendance soit synonyme d'irresponsabilité» (Dreyfus, 1999 : 200)

Weber soulignait également la dimension normative de cette bureaucratie : la domination de l'impartialité et d'un esprit utilitariste au service du bien public (Weber, 1971 : 296-301). La notion d'impartialité sous-tend aussi la séparation entre les sphères privées et étatiques, excluant ainsi les conflits d'intérêts de la bureaucratie (Rothstein, 2011 : 23).

Dans cette section, on tentera d'examiner la concordance avec cet idéal-type en s'intéressant aux limites du respect des règles d'impartialité qui peuvent parfois être plus ou moins bien institutionnalisées. On le verra au niveau de l'ingérence dans la bureaucratie, mais aussi des principes du recrutement et de l'organisation de la carrière. Ceux-ci seraient en principe fondés sur le mérite et non pas sur des critères politiques ou personnels. L'intégration de ces principes d'impartialité semble limitée et ce, même à Montréal, qui a entamé son processus de bureaucratisation au début du XXe siècle (Dagenais, 2000). Ces éléments n'assurent pas la présence de corruption, mais peuvent constituer un cadre favorable au développement de comportements liés à la corruption et au favoritisme.

5.2.1 : Ingérence politique

À Montréal et Laval, les témoignages de hauts fonctionnaires illustrent une ingérence politique importante dans les processus de l'administration dans des domaines comme l'octroi des contrats (Asselin, J1; Roberge, J1, J2), la gestion de transaction immobilière (Farinacci, J1 : 19), les comités de sélection (Léger J1, J2), outrepassant le rôle de direction accordé au politique. En général, dans les chartes des villes, il existe une séparation de compétences entre le politique et l'administration; exception faite à Laval, où la charte de la ville comprenait des éléments à risque dès la fondation de la ville en 1965. Le comité exécutif possédait toutes les compétences pour la gestion de la ville, d'une dépense de 200\$ jusqu'à la préparation des plans et devis et

des soumissions (Lamontagne, J1, 154-155). Il n'y existait pas de règlement pour la délégation du pouvoir au Directeur général (DG)⁶⁴, ce qui fait en sorte que toutes les actions, décisions ou dépenses doivent être approuvées par le comité exécutif. Également, la charte de la ville comprenait la possibilité pour le comité exécutif d'intervenir directement dans les services, outrepassant le DG (Lamontagne, J1 : 160). Avec une telle structure, la bonne gestion dépend de la personne à la barre⁶⁵. L'ex-DG de Laval a admis avoir accepté le système par subordination à l'autorité du maire et n'avoir rien fait pour l'empêcher, ne croyant pas pouvoir prendre de décisions sans l'appui du maire. L'autorité se révélait bien plus liée à la personne du maire qu'à une autorité légale-rationnelle qui prévaudrait dans une bureaucratie (Olsen, 2005).

À Montréal, ville dont la bureaucratisation est la plus avancée au Québec, l'ingérence du président du comité exécutif, Frank Zampino, aurait été importante dans des plus hautes sphères de la fonction publique. Au niveau de la direction générale, Zampino s'est ingéré dans des décisions appartenant au DG pour des raisons politiques et personnelles. Au niveau des directeurs de service, par exemple, l'ancien directeur des stratégies et transactions immobilières à la ville, chargé de gérer les ventes de terrain, a été contourné suite à son refus de modifier une décision (Farrinacci; J1 : 41-42). À son avis, sa seule arme contre une telle ingérence était la

⁶⁴ «R. Il n'y a pas de règlement de délégation de pouvoir, c'est-à-dire qu'il n'y a personne qui a le droit de dépenser, à Laval, sauf sur autorisation... enfin, c'est le comité exécutif qui autorise les dépenses par résolutions.

Q. [1106] Vous n'aviez même pas, à titre de directeur général, le [...] pouvoir d'engager quelque somme que ce soit pour faire une dépense urgente?

R. Non.

Q. [1108] Et, ça, d'après vous, c'est une particularité à Ville de Laval?

R. Oui (...)) (Asselin, J1 : 222)

⁶⁵ «R. [...] on a développé vraiment une culture organisationnelle de contrôle, «top down» dans cette administration-là. C'était vraiment de dire, un fonctionnaire ne pouvait pas aller en formation seulement et si le comité exécutif l'approuvait.

LA PRÉSIDENTE :

Q. [446] Encore faut-il que le contrôle soit mis entre bonnes mains?

R. Absolument [...]Le point essentiel c'est qu'on est à risque d'avoir une charte avec ces éléments-là.» (Lamontagne, J1 : 155-156)

démission. D'ailleurs, Zampino aurait « écarté les trois porteurs de dossier, en ordre hiérarchique. » (Pourreaux, J2 : 73; J2 : 29-30) d'un programme d'optimisation des coûts des travaux qui aurait pu mettre à mal le réseau de corruption. Ces porteurs de dossiers ont été réaffectés ou ont démissionné. Ces événements témoignent du pouvoir d'ingérence du président du comité exécutif dans l'administration pour violer le principe d'impartialité, faisant perdre tout leur sens aux procédures formelles. Cela limite le principe de carrière et de promotion au mérite formellement reconnu par la Politique de dotation de la main-d'œuvre de la Ville. D'ailleurs, la présence du directeur du Département des travaux publics à des événements de financement d'Union Montréal témoigne de la politisation de certains hauts fonctionnaires. Cette politisation pourrait être liée justement au pouvoir du Président du comité exécutif de favoriser ou écarter les hauts fonctionnaires selon des critères qui ne sont pas liés au mérite. Aussi, le manque d'indépendance de la bureaucratie ne se situe pas uniquement par rapport au politique. Comme on l'a vu, les fonctionnaires du département des travaux publics de la Ville de Montréal entretenaient des relations personnelles avec les entrepreneurs. Cela valait également pour le directeur des travaux publics, malgré qu'il n'ait pas à côtoyer les entrepreneurs dans son travail, vu son retrait de la gestion quotidienne des dossiers. L'indépendance bureaucratique était donc limitée tant face au politique et qu'à l'industrie qu'ils devaient surveiller.

Dans les municipalités en général, il faut noter la diversité des modèles d'administration publique, car il ne s'agit pas d'un aspect qui a été réglementé par la province; chaque ville peut donc organiser son administration comme elle le souhaite (Baccigalupo, 1984 : 265-266). Cependant, dans ses enquêtes par le passé, la CMQ a souvent critiqué le manque d'indépendance

des DG face au politique⁶⁶ ou à l'industrie de la construction⁶⁷ allant jusque dans le conflit d'intérêts⁶⁸ et l'incompétence administrative permettant l'abus du politique⁶⁹. Un élément expliquant souvent ce manque d'indépendance dans les municipalités est la proximité naturelle entre les politiciens, les fonctionnaires et les entrepreneurs qui se connaissent souvent personnellement, surtout dans les petites et moyennes villes. Cette proximité est un facteur de risque qui ne pourra jamais être éliminé, mais un rempart contre cela repose dans le respect de règles d'impartialité, tant dans leur lettre que dans leur esprit.

5.2.2 : Recrutement et carrière

La diversité des administrations municipales rend ardue la tâche d'évaluer leur niveau de bureaucratisation globale. Un aspect un peu mieux documenté se situe au niveau du recrutement méritocratique et de la gestion de carrière. La plupart des municipalités reconnaissent formellement le principe du recrutement au mérite et de carrière dans les fonctions publiques, bien que ces règles aient parfois été contournées dans le passé pour permettre le patronage (Baccigalupo, 1984 : 279-293). Plus récemment, à Laval, le recrutement des plus hauts fonctionnaires était contrôlé par le maire, qui, en fonction de son jugement personnel, contournait les processus qu'il avait mis en place, comme le recours à des «chasseurs de têtes» (Roberge, J1 : 47-50). À Laval comme à Montréal, des consultants externes des firmes de génie (Tecsult à Laval, Dessau à Montréal) ont influencé informellement le recrutement de hauts fonctionnaires (*Ibid.*; Léger, J2 : 117-122). Au niveau de la carrière, à Montréal, l'ex-DG

⁶⁶ Saint-Michel (CMQ, 1980); Rimouski (1985), le DG à Chibougamau (CMQ, 1988), Saint-Lambert-de-Lauzon (CMQ, 1989), Sainte-Sophie (CMQ, 1997)

⁶⁷ Saint-Michel-des-Saints (1990)

⁶⁸ Anjou (CMQ, 1970), Saint-Michel-des-Saints (1990)

⁶⁹ Pointe-aux-Trembles (CMQ, 1980), administration en général à Chibougamau (CMQ, 1988), Saint-Édouard (CMQ, 1991), Weedon Centre (CMQ, 1992)

mettait de l'avant le manque d'indépendance des plus hauts fonctionnaires face au politique et la difficulté de critiquer le pouvoir⁷⁰, vu entre autres le manque de sécurité d'emploi et de protection contre le renvoi politique du DG :

«Q. Comment se place le directeur général, vous, personnellement, face aux gens qui vous embauchent et ceux qui seront responsables du renouvellement ou non de directeur général?

R. Bien en fait, je vous dirais, le fond de ma pensée, c'est que je trouve que dans les dernières années, en tout cas, à l'époque où moi je faisais ça, la pratique des embauches de hauts fonctionnaires à contrat s'était répandue dans le domaine municipal. Il y avait, autrefois, un mécanisme de protection des fonctionnaires par la commission municipale et je pense que les villes, pour contourner ça, se sont mises à créer des embauches de contrats, des contrats à durée déterminée avec la possibilité de mettre fin à un contrat moyennant une indemnité de départ puis, à ce moment-là, ça vous enlève beaucoup de capacités de contester ce départ-là. » (Léger, J2 : 23-24)

Par ailleurs certains fonctionnaires de carrière peuvent, sans être renvoyés, être mis à la «garde-robe», soit se faire retirer ses responsabilités momentanément pour des raisons politiques⁷¹.

Au niveau du recrutement plus général à Montréal, les règles sont surveillées par la Commission de la Fonction publique de Montréal (CFPM), et plusieurs rapports indiquent qu'elles sont contournées de façon régulière⁷². Par exemple, en 2013 les nouvelles règles de nomination de cadres étaient contournées en abusant des clauses d'exception et un tiers des cadres ont été nommés sans appel de candidatures (CFPM, 2014). La CFPM considère la situation «inquiétante» car l'application limitée des règles est un «indicateur du favoritisme à l'œuvre»

⁷⁰ « [...] Si vous exprimez des objections trop souvent, je pense que votre carrière ne sera pas très longue à la ville de Montréal. [...] Je vous rappellerai pour mémoire que... et je pense que c'est vérifiable parce que ça a été documenté dans l'actualité, il y a une personne que je respecte beaucoup, qui s'appelle monsieur Gérard Divay, qui a été mon prédécesseur à la Communauté urbaine de Montréal, il a eu une longévité de dix mois dans l'administration Bourque parce qu'il avait osé écrire un rapport qui critiquait l'administration. Ce rapport-là a coulé dans les journaux et ça a été la fin du mandat de monsieur Divay à la ville de Montréal. Je pense qu'il n'a pas «toffé» une année. » (Léger, J2 : 24-25)

⁷¹ «R. Par contre, ce que je sais qu'il existait à la Ville, c'était la technique - vous me pardonnerez l'expression - du garde-robe. Et c'était que(...) Les fonctionnaires de carrière, ceux, donc, qui étaient permanents, qui n'étaient pas des cadres à contrat, de temps à autre, s'il y avait un changement d'administration, s'il y avait une réorganisation ou s'il y avait quelque chose, pouvaient tout simplement être mis de côté, tassés, se voir enlever leurs responsabilités pendant quelque temps. Je pense que monsieur Provost avait goûté à cette médecine, il m'en avait parlé.

Q. [37] Donc, c'est certainement une forme de représailles.

R. Je le comprends comme ça. Mais ça peut être fait pour des raisons administratives aussi. » (Léger, J2 : 28-29)

⁷² Cependant, son pouvoir a diminué au courant de la dernière décennie et on lui a retiré plusieurs compétences.

(*Ibid.* : 11). Montréal est la seule ville s'étant dotée d'une telle commission, ce qui fait en sorte qu'il est difficile de savoir comment les autres villes gèrent leur main-d'œuvre et quelles sont leurs pratiques réelles à ce niveau. Par ailleurs, l'emploi de fonctionnaires permanents tend à être remplacé par des postes temporaires pour permettre entre autres de contourner les règles de recrutement ou de promotion. Il s'agit d'un exemple de règle d'impartialité contournée dans de nombreuses villes québécoises. Il en va parfois de même avec la nomination par le conseil municipal des membres d'un comité de sélection pour évaluer les compétences des firmes d'ingénierie. Par exemple, à Boisbriand, ce comité était «purement partisan et politique», puisque ses membres étaient tous liés au parti ou aux conseillers eux-mêmes, que ce soit des anciens candidats ou des membres de la famille (Zambito, J4/diffusée : 53).

La situation à Montréal, la ville dont la bureaucratisation est la plus avancée au Québec, n'est pas du meilleur augure pour l'ensemble des municipalités. Certains exemples ont été soulevés par Gilles Cloutier qui avançait que, dans des petites villes, des DG récalcitrants aux méthodes de la firme alliée pouvaient avoir à démissionner. Ils se seraient alors vus remplacés par un DG favorable à la firme. Ceux qui étaient conciliants, en revanche, auraient pu se voir obtenir un emploi dans la firme de génie en question⁷³. Il va de soi que ce type de pratique ne favorise pas la présence d'une fonction publique méritocratique capable de dire la vérité au pouvoir.

⁷³ «Q. [145] O.K. Vous parlez du directeur général d'une ville, est-ce qu'à votre connaissance, les firmes de génie-conseil ont des fois des influences ou des liens avec les D.G. des villes?

R. Oui. La plupart du temps, il faut que le D.G. soit dans le même sens que le maire. Ça arrive, à l'occasion, qu'on voit un D.G. qui dit au maire : « Non, on ne fera pas ça de même », parce qu'il voyait que ça n'avait pas de sens puis qu'il y avait peut-être des choses qui n'étaient pas correctes, ça fait que... qu'est-ce qu'on entendait dire, au bout d'un mois, le D.G. a donné sa démission.

Q. [146] Puis il était remplacé par qui?

R. Il était remplacé par un employé de Roche.

Q. [147] Donc, un D.G. suggéré par Roche, si on veut?

R. Oui, mais il y avait comme une compagnie ou... c'était les échevins de la Ville qui faisaient le tri des présentations de ces directeurs généraux là. Ça fait que c'était assez facile de contraindre ces choses-là pour que notre homme soit nommé.

Ainsi, on voit que l'indépendance des bureaucraties dans les municipalités étudiées est assez limitée par le pouvoir politique et même parfois par la proximité avec les entrepreneurs. L'exemple du favoritisme dans le recrutement montre comment les règles visant l'impartialité peuvent être fréquemment contournées dans les bureaucraties municipales. Si les règles qui favorisent l'équité et l'impartialité sont régulièrement enfreintes, on peut supposer que ces règles ne jouent pas le rôle d'incitatif suffisant, ou encore que leur institutionnalisation n'est pas effective. Bref, on en conclut que l'institution bureaucratique est faible et ses règles sont contournées pour en arriver à des visées concurrentes. Ces éléments ne sont pas garants de la corruption, mais peuvent lui ouvrir la porte en laissant place à l'arbitraire.

Un bémol serait nécessaire sur les raisons du manque de respect des règles, qui reposent bien au-delà d'un froid calcul coût-bénéfice; elle se trouve également au niveau normatif. Si les règles qui visent l'impartialité sont considérées comme de simples obstacles, il est peu probable qu'une intensification des lois et de la surveillance résulte en une modification substantielle du comportement. On peut y trouver une esquisse de réponse dans l'étude des *first-party mechanisms* effectuée aux chapitres 3 et 4, qui démontre que la socialisation dans un éthos bureaucratique particulier peut influencer les croyances et attentes des individus.

5.3 : Démocratie et participation politique

Un des remparts contre la corruption est l'existence d'une démocratie forte et institutionnalisée. Pour Saha, Gounder et Campbell (2014) une démocratie agit comme un mécanisme de surveillance des élus, les comportements corrompus pouvant être punis par l'électorat au

Q. [148] O.K. Est-ce que ça arrivait, des fois, aussi, que des D.G. plus conciliants recevaient, par la suite, un travail, là, dans une firme de génie?

R. Oui.» (Cloutier : J2 : 46-47)

moment des élections. Par ailleurs, les auteurs affirment qu'une «démocratie électorale» n'est pas suffisante et il faut des institutions démocratiques matures et bien développées pour créer une menace crédible pour les élus corrompus. L'idéal-type démocratique, dans une optique plus maximaliste de la démocratie, se rapproche de la notion d'«ordre d'accès ouvert» de North, Wallis et Weingast (2010). À l'instar de Della Porta et Vannucci, leur modèle se situe dans le courant néo-institutionnel, et repose sur l'opposition entre ordre d'accès fermé⁷⁴ et ordre d'accès ouvert. L'ordre d'accès ouvert repose sur les principes de démocratie et de liberté de marché, qui favorisent la participation de tous et où le pouvoir est incarné dans des institutions formelles (*Ibid.* : 47). L'économie et le politique coexistent dans un double équilibre garantissant l'ouverture de l'accès grâce à une concurrence politique et économique. Celle-ci cimenterait l'équilibre et structure les incitatifs pour empêcher les politiciens de refermer l'accès. Ici, l'ouverture de l'économie et celle de la politique sont indissociables et nécessitent la présence d'une société civile forte pour garantir la continuation de l'ouverture (*Ibid.* : 229). Il a déjà été vu aux chapitres 3 et 4 qu'on ne rencontre pas le critère d'ouverture au niveau économique. Ici on se penchera sur l'ouverture de l'accès au niveau politique au travers de la question de la participation politique; la faiblesse de cette dernière, pour Rose-Ackerman, peut profiter à la corruption. Il faut aussi qu'une compétition pour la réélection offre l'opportunité de punir les élus corrompus ou ayant mal fait leur travail (1999 : 127). Enfin, on s'intéressera à la culture politique municipale et ses principes d'ouverture parfois déficients.

⁷⁴ Dans l'ordre d'accès fermé, c'est une coalition dominante qui contrôle la violence et la paix repose sur un double équilibre dans la coalition, permettant la division des rentes économiques et du pouvoir politique grâce à la restriction de l'accès (North, Wallis et Weingast, 2010 : 45).

Historiquement, un constat émerge lorsqu'on se penche sur la littérature s'intéressant aux municipalités québécoises : c'est que cette démocratie est relativement jeune et son étendue semble limitée. Baccigalupo, en 1984, soulignait la présence de «défaillances du style de gestion municipale [...] relativement au respect des règles élémentaires d'exercice de la démocratie» (1984a : 247). Le constat de la défaillance des règles du jeu démocratiques montrait qu'elles étaient peu institutionnalisées (*Ibid.*; Quesnel, 1986). À l'époque, on attribuait ce phénomène en partie à la jeunesse de la démocratie municipale⁷⁵. Celle-ci a certainement évolué depuis, mais aujourd'hui certains aspects favorables à un bon fonctionnement démocratique sont fragiles. Dans plusieurs municipalités, même la base de la démocratie électorale a été remise en question par l'usage d'élections «clé en main», tel qu'en ont attesté les témoignages entiers de Cloutier et Trépanier à la CEIC.

5.3.1 : Participation politique

D'abord, un facteur pouvant affecter les incitatifs à la corruption est la faiblesse de la participation politique qui est bien réelle dans les municipalités. Selon les données du MAMOT, les taux de participation moyens aux élections (excluant les élections par acclamation) se situent autour de 45% entre 2005 et 2013⁷⁶. Cette participation est particulièrement faible à Laval et Montréal. Comparativement, dans les années 2000, les élections fédérales ont reçu autour de 60% du vote (IDEA International, 2011), tandis que les élections provinciales ont récolté autour des 70% (DGEQ, 2015). À l'Annexe V, on trouvera un tableau des taux de participation de 2005

⁷⁵ Par exemple, le suffrage universel au palier municipal date de 1968 et la création de partis politiques a été encadrée à partir de 1978, dans le but de donner une orientation plus démocratique aux municipalités.

⁷⁶ Les taux depuis l'établissement d'élections simultanées sont les suivants : 2005 : 44,5%; 2009, 44,8%; et 2013 : 47,2%. Le taux de participation général est calculé en divisant nombre total de votes par le nombre d'électeurs pour l'ensemble du Québec.

à 2013 pour neuf grandes villes québécoises, ainsi que l'évolution du taux de participation à Montréal depuis l'avènement du suffrage universel en 1968.

Pour expliquer la faiblesse de la participation au niveau municipal, Breux et Bherer (2011) identifient un déficit informationnel qui se décline en plusieurs aspects dont on retiendra la faiblesse de la couverture médiatique et du système partisan (*Ibid.* : 5-7).

Couverture médiatique

D'abord, la couverture médiatique permet la circulation d'information sur les affaires gouvernementales et a l'effet de faire diminuer la corruption lorsqu'elle est décelée⁷⁷. Hors des grandes villes, la couverture médiatique est souvent limitée. À Montréal, elle est plus grande qu'ailleurs, mais reste ponctuelle et peu approfondie. Néanmoins, des enquêtes journalistiques ont permis le dévoilement de scandales qui ont galvanisé la lutte anticorruption au Québec, menant à des enquêtes plus approfondies. De leur côté, les petites villes n'ont pas toujours cette chance; même durant la CEIC, ce sont les grandes villes qui ont reçu l'attention des commissaires, éclipsant la question de la corruption dans les autres municipalités.

Lorsque les journalistes tentent de jouer un rôle démocratique dans leur municipalité, ils ne sont pas toujours accueillis à bras ouverts. Les élus refusent parfois de collaborer avec les médias et essaient de limiter l'accès à l'information en alourdissant les procédures (FPJQ, 2010 : 3-8), le cas de la Ville de Saguenay étant le plus connu. Cela démontre que la faible couverture médiatique est parfois renforcée par le manque de transparence des administrations municipales, qui fournissent parfois très peu d'informations à leurs citoyens. Par exemple, Roberge

⁷⁷ Par exemple, pour Chowdhury, le lien entre démocratie et corruption passe par la liberté de presse : «*The presence of press freedom brings public corruption cases to the voters while voters in a democracy in turn punish corrupt politicians by ousting them from public offices. Hence, elected politicians react to the voters by reducing corruption.*» (2004 : 93-94)

mentionnait qu'à Laval, seuls l'ordre du jour et les décisions du conseil municipal étaient disponibles; les discussions n'étaient pas transcrites, ce qui laissait peu d'information sur les décisions pour le citoyen (Roberge, J2 : 212).

Système partisan

La présence de partis d'opposition permet la compétition politique et la circulation de l'information, aidant les citoyens à évaluer leur gouvernement municipal au moment des élections. Presque quarante ans après l'introduction des partis politiques dans la démocratie municipale, ceux-ci sont des instances peu ancrées et ayant des allégeances et des idéologies peu définies. En effet, le système partisan⁷⁸ est marqué par des clivages politiques flous qui cadrent les enjeux de façon plus technique que politique (Bherer et Breux. 2010). Souvent, les partis politiques municipaux sont des machines à faire élire un chef et peuvent apparaître et disparaître au fil des élections (Belley *et al.*, 2009 : 109).

Le manque de compétition explique la faible alternance du pouvoir dans les municipalités, qui affichent une lourde tendance vers la réélection. Les élections par acclamation, où un seul candidat se présente, sont plus fréquentes que les élections avec opposition⁷⁹. Même lorsqu'il y a opposition, les partis sont souvent mal organisés, manquent de compétences politiques et, surtout, de financement (Cloutier, J1 :120-124; J1 : 201). Le monopole du pouvoir risque alors de s'installer et d'ouvrir des opportunités de *rent-seeking*.

⁷⁸ Soit la façon dont est structuré le système de parti dans les villes, comment les relations entre les partis se déroulent, les façons de conquérir le pouvoir, les clivages qui les séparent, etc.

⁷⁹ Quesnel mentionnait que, durant la période 1981-1984, près des deux tiers des élections municipales s'étaient déroulées sans opposition (1986 : 68). Champagne et Patry, quant à eux, constatent que dans la période 1996-2002, 59% des maires ont été élus par acclamation (2004 : 1)

La question du déficit informationnel et de la faible compétition politique nous amènent à la question participation politique au niveau municipal. Celle-ci est particulièrement faible, ce qui traduit aussi un intérêt limité des citoyens. Ce désintérêt limite la surveillance, mais aussi le financement populaire, sur lequel tout le système partisan repose. Il s'agit d'autant plus d'un incitatif au financement illégal par des entreprises et firmes qui ont beaucoup à gagner d'avoir l'appui des élites municipales.

La question du financement et de l'organisation politique a d'ailleurs été cruciale dans les cas de corruption que l'on a vus dans toutes les municipalités qui ont été visées. Par exemple, le cas des élections «clé en main» dans des municipalités de petite et moyenne taille a été au centre des arrangements corrompus (voir le témoignage de Cloutier). Le financement des partis est l'un des aspects les plus sensibles en démocratie puisque pour être élu, il faut des sommes de plus en plus importantes. Jean Bertrand, organisateur du PRO de Laval, croyait qu'au municipal, l'argent comptait encore plus : «(...) il n'y en a pas de système égalitaire au municipal. Un parti qui est beaucoup plus riche va écraser l'autre avant d'arriver à la période électorale. » (J1 :133). Cela pose un défi d'autant plus grand pour une multitude d'organiseurs politiques vu le manque d'ancrage des partis municipaux et la faible participation politique. Cloutier y revient:

«R. C'est le noeud d'une organisation politique, le financement, aussi. Si tu n'as pas d'argent, tu ne vas pas loin dans une campagne électorale.

Q. [839] O.K. On peut faire une campagne, mais de gagner, c'est moins certain.

R. Bien, même, il y en a qui ont de la difficulté à faire une campagne, il y en a qui, j'ai vu des gens faire des campagnes avec trois (3), quatre mille (4000) dollars. Il n'y a pas un panneau d'installé nulle part, ils n'ont pas eu un dépliant, ils n'ont pas d'argent. Ça fait que moi, j'arrivais par en arrière, sur l'autre côté, j'avais quatre-vingt-dix milles (90 000), je l'étouffais complètement.» (J1 : 208)

Si on combine de faibles risques d'être puni, que ce soit par l'électorat ou le législateur, avec des gains substantiels au niveau des ressources électorales (organisation et financement) qui sont souvent rares, on retrouve un contexte favorable à la corruption. De plus, vu le manque

d'indépendance de la bureaucratie, les politiciens municipaux peuvent avoir une mainmise sur les contrats d'expertise et de construction. Dans ce contexte, il semblerait que des élus aient accepté d'octroyer un monopole à des firmes de génie qui organisaient et finançaient leur élection en s'alliant à des entrepreneurs. Parfois, ces élus ne tentaient pas de s'enrichir, mais visaient à consolider leur position politique.

Bref, en s'intéressant à la démocratie municipale québécoise, on peut remarquer une certaine faiblesse des institutions formelles de la bonne gouvernance. Cela soutient des structures d'incitatif favorables à la corruption : le déficit informationnel amène un manque de participation politique, qui limite considérablement la reddition de compte. En ajoutant à cela le manque de concurrence politique, on risque de dériver vers une monopolisation du pouvoir. Celle-ci risque à son tour de promouvoir une fermeture encore plus grande, causant un déficit informel plus profond, et ainsi de suite. Encore une fois, ce contexte n'assure pas la corruption, mais ouvre des opportunités pour les acteurs, qui peuvent ou non les saisir.

5.3.2 : Apolitisme municipal et fermeture de l'ordre d'accès

Enfin, l'apolitisme municipal⁸⁰, notion empruntée à Bherer et Breux (2012), soulève des questionnements sur la qualité de la démocratie municipale au niveau normatif. Cela se caractérise par la mise de l'avant d'une neutralité idéologique pour présenter les enjeux politiques comme relevant du domaine technique. Le refus du débat politique et une certaine aversion pour le conflit sont, selon les auteures, une caractéristique structurelle des

⁸⁰ «Le terme d'apolitisme désigne le fait que les acteurs municipaux pensent qu'en politique municipale, il est préférable d'afficher une neutralité idéologique car les enjeux municipaux seraient avant tout des défis techniques politiquement neutres.(...) Bref, la discussion politique caractérisée par l'arbitrage entre les valeurs politiques n'est tout simplement pas jugée pertinente pour prendre une décision à l'échelle municipale. » (Bherer et Breux, 2012 : 170)

municipalités québécoises (*Ibid.* : 171). Ce refus du débat politique tend vers la perpétuation du pouvoir des élites municipales tout en favorisant un idéal communautaire:

«(...) l'apolitisme reflète l'idéal communautaire que porte l'échelle municipale, idéal qui ne souffrirait aucun obstacle entre le maire et ses citoyens, aucun conflit ou débat d'idées. L'échelle municipale serait par définition harmonieuse et consensuelle. Dans ce cadre, l'apolitisme constitue à lui seul un projet politique, qui permet, à celui qui s'en revendique, de parler au nom de tous. L'apolitisme est ainsi le reflet d'un certain conservatisme, dans le sens où il est le garant de l'ordre existant et d'un certain nombre de valeurs traditionnelles.» (*Ibid.* : 179-180)

Le refus du débat politique et le cadrage des enjeux municipaux dans des termes techniques contribuent à la fermeture de la gouvernance municipale à un niveau plus profond. Son interprétation actuelle par beaucoup d'élus municipaux met de l'avant une vision plus minimaliste de la démocratie et, selon Chiasson et *al.*, : «cette conception de la démocratie locale suppose également un mode gestionnaire et apolitique de prise de décision peu encline à la participation active de la société civile. » (2011 : 267). Les citoyens encouragent cette vision en étant peu attentifs à ces enjeux depuis la naissance même de la démocratie municipale (Bourassa, 1968 : 48-49). Selon Simard et Bergeron, plus récemment :

«Il semble donc que les citoyens considèrent de plus en plus le palier municipal différemment des niveaux politiques supérieurs et qu'ils soient prêts à y accepter une forme de gestion autoritaire dans la mesure où les services de base sont assurés. De toute évidence, nous assistons à la montée d'une démocratie locale sans délibération, constituée d'alliances opaques et de stratégies ponctuelles à caractère clientéliste» (2011 : 229)

Lorsque les citoyens cherchent à s'impliquer, ils voient parfois leur participation boudée et découragée par les politiciens municipaux. Par exemple, les critiques aux conseils municipaux sont souvent rencontrées par la résistance d'élus, de même que les questions des journalistes locaux dont on a traité plus haut. L'un des cas les plus notoires est celui du maire de Saguenay, Jean Tremblay, qui affiche une attitude réfractaire face au débat et à l'opposition, allant jusqu'à les qualifier de nuisibles à la gestion municipale (*Ibid.*). Plusieurs politiciens du monde

municipal ont intenté des poursuites-bâillons⁸¹ pour limiter la liberté d'expression de certains citoyens ou organisations de la société civile dans le but de les intimider ou «saper leurs ressources» (Ligue d'action civique, 2014 : 5). L'usage parfois abusif de ces poursuites amène un climat peu propice à la liberté d'expression dans les villes et illustre de la fermeture de certains élus face au débat, la critique et l'opposition en général.

Dans une optique démocratique, l'accès de la société civile à l'administration doit être ouvert pour permettre une compétition politique efficace (North, Wallis et Weingast, 2010 : 201). La centralité de la compétition fait en sorte que le conflit et le débat sont inhérents à la vie en démocratie; son refus favorise la fermeture de l'accès au gouvernement et contribue au déficit informationnel souligné plus tôt. La fermeture, même si elle n'établit pas un rapport causal à la corruption, risque tout de même de profiter aux réseaux secrets tels que ceux dont on a fait état.

Entre technique et politique

Enfin, la jonction entre l'apolitisme municipal et les défaillances bureaucratiques démontrées ici limite la prétention des élites municipales à incarner des considérations uniquement techniques. D'un côté, la volonté de laisser une grande part de la prise de décision à l'expertise des spécialistes en la matière repose sur la prémisse que cette bureaucratie est effectivement experte, mais surtout qu'elle est indépendante et gouverne pour le bien de tous en toute impartialité. Pourtant, on croit avoir démontré que des processus techniques étaient contournés,

⁸¹ Aussi connues sous le nom de poursuite stratégique contre la mobilisation publique. Selon le Comité d'étude sur les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique : «(...) on fait ici référence aux pratiques judiciaires d'une entreprise ou d'une institution recourant aux tribunaux en vue de neutraliser ou de censurer des individus, des groupes sociaux ou des collectifs engagés dans la dénonciation publique de leur activité. Ces pratiques visent essentiellement à forcer ces individus ou ces regroupements à limiter leur activité publique, ou encore, à censurer leurs déclarations en les impliquant dans des procédures juridiques coûteuses dont ils ne peuvent généralement pas assumer les frais. Il s'agit ainsi d'une forme d'intimidation judiciaire.» (2007 : 1)

parfois systématiquement, pour des motifs personnels et politiques. Bref, la politisation de certaines municipalités peut limiter très clairement l'expertise et l'indépendance de la bureaucratie. Dans certains contextes, la personnalisation du pouvoir peut même faire en sorte que les maires verront, à la façon d'un leader patrimonial⁸², l'administration comme leur appartenant personnellement, comme l'illustre parfaitement le cas de Laval⁸³.

Au niveau démocratique, il n'est pas dit que cette croyance en la nature apolitique et technique des compétences municipales est fautive ou même qu'elle vise consciemment l'autoritarisme. Le ramassage des ordures, le déneigement et l'octroi des contrats sont effectivement des enjeux à première vue techniques. Cependant, on a pu oublier que des tractations politiques se jouent derrière la technicité de ces enjeux. Comment choisit-on les critères et les membres de ces comités de sélection ? Qui sélectionne ces firmes et quels sont leurs liens avec ces firmes ? Par exemple, Yves Cadotte, de SNC-Lavalin, a mentionné qu'à Terrebonne, sa firme n'avait pas été déclarée compétente pour la construction d'un viaduc (J2 : 40-41). Bien que cela se situe dans son domaine d'expertise, elle a été exclue sur la base d'un manque d'expérience locale, critère présent dans beaucoup de municipalités et qui perpétue le monopole des coalitions locales. Ces critères se cachent derrière un discours technique, mais sont éminemment politiques.

Bref, on voit que des processus techniques tels que l'octroi de contrat peuvent devenir politiques, surtout lorsqu'ils viennent toucher à des alliances bien ancrées. Le respect de l'aspect technique de la bureaucratie est limité dans la mesure où elle est faible et que même les directeurs généraux

⁸² Une administration patrimoniale ne suppose d'ailleurs pas une mauvaise volonté; plutôt, le leader s'y trouve un peu comme un père de famille qui gouverne sur la base de relations personnelles.

⁸³ Aussi, d'autres administrations municipales ont été «patrimonialisées» par des maires en place, qui l'ont géré parfois comme si elle était une entreprise privée dont ils auraient été le propriétaire. Par exemple, la CMQ décrivait l'administration de Rimouski au courant des années 1970: «[Le maire] a confondu cette «compagnie» de ville avec ses compagnies privées et il a lui-même personnellement retiré des bénéfices de la plupart des grandes entreprises qu'il a mises sur pied dans sa ville.» (CMQ, 1985 : xvi).

n'osent pas dire la vérité au pouvoir. Dans le domaine municipal, le pouvoir des maires peut fortement limiter la «technicité» des décisions politiques, surtout dans le contexte d'un manque de surveillance.

Conclusion

En bref, nous avons vu comment les structures d'incitatifs au niveau municipal peuvent favoriser l'émergence d'institutions informelles concurrentes, pour reprendre le terme de Helmke et Levitsky (2004). L'objectif était d'abord d'identifier si les institutions externes de surveillance auraient failli à leur rôle. Ensuite, il s'agissait de voir si les institutions internes des municipalités, soit la bureaucratie et la démocratie, auraient été trop faibles pour contrer la corruption. La question des structures d'incitatifs a donc été abordée au travers du rôle défaillant des organismes réglementaires chargés de surveiller les administrations municipales, qui s'est manifesté par une absence de crainte d'être puni chez les témoins de la CEIC. Ensuite, la question bureaucratique a été abordée en montrant les restrictions de l'indépendance bureaucratique et de ses mécanismes de recrutement, qui semblent loin d'être impartiaux. Enfin, la question de la démocratie municipale a mis de l'avant le rôle de la participation politique qui demeure limitée dans les municipalités pour une foule de raisons. La question de l'apolitisme municipal a été également abordée pour souligner que la culture politique municipale est souvent marquée d'une philosophie de gestion peu ouverte et peu participative qui se légitime au travers d'un discours «technique». L'aspect essentiellement technique de la gestion municipale peut être remis en question, ce qui fait de l'apolitisme municipal une idéologie peu favorable non seulement à la démocratie, mais également à la lutte contre la corruption.

Conclusion

La problématique centrée sur la corruption municipale provenait d'un questionnement face à l'étendue du phénomène à l'intérieur d'une société qui ne correspond pas à l'idéal-type des pays corrompus, dont l'archétype se trouve dans les régimes néopatrimoniaux africains ou les États post-soviétiques. Plutôt, le Québec en tant que province a développé des institutions où cohabitent une démocratie forte et une fonction publique méritocratique; pourtant, on y a trouvé une sous-section de la société où subsistaient des réseaux de corruption. Les institutions municipales, bien qu'elles soient encadrées de règles formelles qui limiteraient la corruption, ont été rendues vulnérables par la faiblesse des institutions démocratiques et bureaucratiques. Cette recherche a permis, dans un premier temps, de cerner la corruption municipale québécoise grâce au modèle théorique de Della Porta et Vanucci (2012), décrit au chapitre 1, en illustrant la structure de gouvernance informelle encadrant le comportement des acteurs. En se fondant sur une approche néo-institutionnelle, une étude approfondie des témoignages de la CEIC a été menée dans le but de reconstituer la structure de gouvernance informelle de la corruption. Dans un deuxième temps, des origines de la présence du phénomène de corruption municipale ont été étudiées en s'intéressant aux structures d'incitatifs qui peuvent favoriser, ou du moins ne pas empêcher, l'émergence d'institutions informelles concurrentes telles que la corruption.

Le chapitre 2 s'est penché sur une hypothèse supposant que la corruption était présente à différents endroits dans le temps et l'espace. On y met de l'avant que la corruption est un phénomène important à considérer dans l'ensemble du palier municipal et non pas uniquement à Montréal et Laval. Également, il souligne que ces deux cas héritent d'un passé qui affecte grandement la configuration des réseaux actuels, au travers du mécanisme de socialisation mis

de l'avant aux chapitres 3 et 4. On y voit que les villes de Montréal et Laval n'affichent pas des systèmes de corruption identiques et qu'en fait, leurs formes épousent la division du pouvoir des institutions formelles. Au-delà de la présence de corruption et la récurrence de certains stratagèmes, chacun des cas affichait une structure de gouvernance de la corruption adaptée à la forme de ses institutions formelles. Tel que les hypothèses le supposaient, on a vu qu'à Laval subsistait un réseau de corruption hiérarchisé où les rentes montent vers le haut de la pyramide, mais où les conflits entre acteurs corrompus sont laissés sans médiation s'ils n'affectent pas le politique. À Montréal, une division du pouvoir plus bicéphale a offert au président du conseil exécutif l'opportunité d'influencer les processus bureaucratiques, qui eux-mêmes affichaient une diffusion des responsabilités. La distribution des compétences et la plus grande discrétion que possédaient les fonctionnaires à l'intérieur de la hiérarchie bureaucratique en ont fait un système de corruption plus multipolaire et décentralisé.

Les cas montréalais et lavallois ont été analysés au travers de trois mécanismes qui, selon Della Porta et Vannucci (2012) sous-tendent l'institutionnalisation d'une structure de gouvernance corrompue : les *first-party mechanisms*, sont acquis par la socialisation dans un ordre corrompu, par l'intériorisation de ses normes et son langage alternatif. Certaines règles se recoupaient entre les deux cas, comme l'atteste l'omniprésence du financement illégal, mais certaines normes étaient mieux intégrées par certains sous-groupes que d'autres. Par exemple, le respect de l'autorité du maire était central à Laval, alors qu'une norme de réciprocité était mieux intégrée à Montréal. Ensuite, les *second-party bonds of trust* qui émergeaient entre les acteurs étaient efficaces lorsque tous s'attendaient à ce que les autres participent. Laval et Montréal semblent différer à ce niveau; à Laval, cette confiance a souvent échoué entre les entrepreneurs, alors qu'à Montréal elle a été presque inébranlable. La confiance, à Laval, s'axait

plutôt envers le système lui-même et les intermédiaires du maire. C'est là où le rôle des régulateurs vient affecter la configuration des relations corrompues; un régulateur qui possède tous les pouvoirs entre ses mains peut poursuivre unilatéralement ses intérêts et négliger son rôle de médiateur tout en avantageant ses plus fidèles. Cela peut avoir l'effet de déstabiliser l'action collective, lorsque des acteurs ne croient pas que la division des rentes soit équitable. Dans un cas où un régulateur possède une position moins avantageuse, il doit prendre en compte son rôle de médiation pour équilibrer les intérêts. On l'a vu avec Trépanier, qui, en jouant le rôle de coordonnateur, devait s'assurer que chaque firme soit satisfaite de sa part de marché pour faire fonctionner le système. Bref, le contexte institutionnel spécifique à chaque cas vient influencer la balance du pouvoir dans le réseau de corruption, mais aussi l'importance relative de chacun des trois mécanismes.

Le dernier chapitre visait à mettre de l'avant une explication plausible de la corruption, en se basant toujours sur une perspective néo-institutionnelle. Deux hypothèses avaient été formulées à ce niveau, soupçonnant que la faiblesse des institutions formelles aurait pu offrir l'opportunité aux réseaux de corruption de se développer. D'abord, la surveillance externe aux municipalités, telle que celle de la CMQ, aura été assez faible malgré qu'elle détienne un pouvoir formel important, faisant en sorte que la crainte d'être puni était absente, que ce soit par la CMQ ou d'autres instances provinciales. Également, les institutions administratives et démocratiques n'ont fourni que peu d'incitatifs à respecter les lois et procédures, tant dans leur lettre que leur esprit. D'un côté, le manque d'indépendance de la bureaucratie l'a laissée vulnérable face à l'influence des élus municipaux, mais aussi des acteurs privés. Aussi, la participation politique limitée et la fermeture des institutions politiques municipales ne favorisent pas l'imputabilité des institutions envers les citoyens, qui de leur côté jettent un regard souvent désinvolte aux

enjeux municipaux. Le chapitre s'est terminé par une réflexion sur l'apolitisme municipal et deux aspects qui y sont reliés : le refus du débat et le cadrage des enjeux dans le domaine technique. Cette idéologie, en limitant l'ouverture de la démocratie municipale, a contribué à inhiber la participation politique, la circulation d'information, mais aussi la reddition de compte des élites municipales. Bref, devant le manque de mordant des instances de surveillance, on trouve un climat propice à la présence de réseaux de corruption, qui concurrencent et minent sévèrement les objectifs et la légitimité des administrations municipales québécoises.

Cette étude aura été pertinente d'abord d'un point de vue pratique pour comprendre les vulnérabilités institutionnelles des municipalités québécoises face aux réseaux qui peuvent tenter de les capturer. En dehors de Montréal, ce palier de gouvernance est malheureusement trop peu étudié au Québec, ce qui peut contribuer au déficit informationnel tant au niveau des citoyens que des chercheurs. Particulièrement, ce sont les institutions informelles de la gouvernance municipale et leur compatibilité avec les objectifs formels de ces administrations qui doivent être abordées plus en profondeur grâce aux études de cas. Au point de vue théorique, cette recherche visait à souligner la nécessité d'étudier les institutions informelles et leur interaction avec les institutions formelles pour former la vie publique. On y réitère l'importance de la compréhension des incitatifs inhibant l'action corrompue, qui ne se limitent pas aux institutions formelles. Au contraire, ces dernières contribuent à former les institutions informelles qui ont cours, mais ont également un impact majeur sur les décisions prises par les individus. Surtout, l'étude a permis de s'inspirer de ces approches pour comprendre comment un système de corruption peut subsister dans le cadre d'une société démocratique et développée. Ces réseaux peuvent construire une structure de gouvernance qui encadre normativement leur

comportement et structure leurs attentes envers la participation des autres acteurs, permettant de justifier leur propre participation à des stratagèmes qu'ils savaient, au départ, peu éthiques.

Cependant, il faut noter quelques limites à l'étude, comme le manque d'information sur les municipalités de plus petite taille, dont l'étude sera nécessaire pour l'élaboration de conclusions sur l'ensemble du système municipal. Aussi, les informations sont parfois partielles et reposent sur la couverture médiatique et les témoignages d'une poignée d'individus dans le cadre d'une commission d'enquête. On a donc tenté de les recouper pour en faire émerger un portrait le plus fidèle possible, mais celui-ci demeure approximatif. Certains témoins sont aussi visés par des procès criminels qui sont toujours en cours. L'exposé de la preuve pourrait soulever des éléments qui rendraient ce portrait inexact et brouilleraient les conclusions⁸⁴.

Face au constat de la présence de corruption et sa persistance dans le temps, un aspect que l'étude n'a malheureusement pas couvert est la question du changement. Comment en arrive-t-on à changer ces institutions informelles qui détournent les objectifs (et les fonds) des administrations municipales? Toujours dans une perspective néo-institutionnelle, on peut s'intéresser au changement dans les institutions informelles, qui peut être un processus long et ardu puisqu'elles peuvent résister face aux tentatives de réforme (Helmke et Levitsky, 2004 : 732). D'un côté, on pourrait proposer des solutions résidant dans le renforcement des règles et une surveillance accrue, qui aurait pour effet d'affaiblir les réseaux de corruption en modifiant la structure d'incitatifs (*Ibid.*). Par exemple, l'outrage public causé par les enquêtes journalistiques a amené l'enjeu de la corruption à l'agenda politique. Ce mouvement médiatique

⁸⁴ Par exemple, un document de l'Unité permanente anticorruption (UPAC) qui a paru récemment dans les médias a mis en doute l'ignorance de l'ancien maire de Montréal, du système de corruption, laissant supposer qu'il y aurait participé (Larouche, 2015).

a causé une pression sur le gouvernement, qui a mis sur pied l'UPAC et tenté diverses solutions législatives⁸⁵ pour apaiser la crise des institutions municipales. Également, la pression populaire a forcé le gouvernement à mettre sur pied une commission d'enquête publique qui a été fortement médiatisée et a contribué à éclairer cette problématique. Les organismes de surveillance, comme l'AMF ou le DGEQ, ont porté leur attention vers cet enjeu pour tenter de l'enrayer. À l'intérieur du réseau corrompu, les témoins sont unanimes pour affirmer que toute cette attention a créé une onde de choc; à en croire leur parole, les activités de collusion et de corruption auraient cessé immédiatement.

Il ne faut cependant pas vendre la peau de l'ours avant de l'avoir tué. Parfois un changement dans les institutions formelles peut rester sans effet à long terme, voire même renforcer les réseaux de corruption en les poussant à mieux s'adapter. D'ailleurs, les changements externes ne sont pas toujours efficaces pour modifier la culture des organisations, puisqu'elles évoluent souvent lentement et peuvent s'emmurer dans le statu quo face à une attaque frontale. Le changement doit également se faire de façon endogène à l'organisation pour amener une évolution souhaitable des normes informelles (North, Wallis et Weingast, 2010).

Si on regarde le phénomène d'une perspective historique, on voit que les nombreux scandales de corruption et les vagues d'attention publique pour cet enjeu n'ont pas amené l'éradication du phénomène. Plutôt, la conjonction de l'attention populaire stimulée par la Commission ainsi que l'activité plus importante de diverses organisations gouvernementales a ouvert une fenêtre d'opportunité. Une piste de réflexion se trouve donc dans l'étude du changement institutionnel d'un point de vue historique. En fait, derrière une apparence de changement drastique et soudain

⁸⁵ Par exemple, en 2010, le gouvernement a passé la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale, obligeant les conseils municipaux à adopter des codes d'éthiques (Arseneau, 2010).

se cachent souvent des changements incrémentaux favorisés par l'action d'acteurs qui ont su saisir les opportunités que l'histoire leur offrait⁸⁶. Par exemple, Grindle (2012)⁸⁷ s'intéressait à la façon dont les réformes se faisaient graduellement et grâce à l'investissement par des acteurs de fenêtres d'opportunités se présentant à eux, plutôt qu'au passage d'une simple loi réformatrice au moment opportun. Le cadre historique de Grindle est complété par une dimension stratégique qui explique comment le changement peut se faire à certains moments précis, comme c'est le cas ici avec la conjonction de l'attention médiatique, policière et populaire autour de la corruption. Ces moments offrent des fenêtres d'opportunités, qui doivent être investies stratégiquement par les acteurs pour galvaniser les efforts de réforme, ce qui est porteur de réflexion dans le cas des municipalités québécoises. Ici, l'amoncellement de scandales a ouvert une fenêtre d'opportunité intéressante; elle n'est pas garante d'un changement, mais offre l'opportunité à des réformateurs de l'investir pour amener un changement dans l'organisation tant au niveau formel qu'informel.

On peut prendre l'exemple de Jean Roberge à Laval, qui a lui-même participé au système de corruption tant comme entrepreneur que comme haut fonctionnaire, tout en espérant un changement dans la façon de fonctionner. Lorsque cette fenêtre s'est ouverte, il semble avoir saisi cette opportunité pour refuser l'organisation des contrats et initier des réformes favorisant une attribution impartiale des contrats. Le maire de Laval était alors isolé et en mauvaise position pour le contraindre, bien qu'il ait tenté d'acheter sa complaisance (Roberge, J2 : 130-133).

⁸⁶ Par exemple, dans son étude de la bureaucratisation montréalaise, Michelle Dagenais soulignait l'importance des dynamiques internes comprendre comment le changement s'était fait à Montréal. (2000 : 8)

⁸⁷ Dans *Jobs for the Boys*, Grindle étudie les systèmes de patronage et, entre autres, la façon dont ceux-ci se sont transformés dans le temps pour devenir progressivement des fonctions publiques fondées sur les principes wébériens. Elle s'intéresse donc à la dynamique du changement en superposant une perspective historique et un souci de l'agentivité des acteurs politiques.

Avant l'éclatement des scandales à Laval, Roberge avait tenté de réformer certains processus. Il avait cependant peu d'appui de l'intérieur de l'administration, puisque ses collègues ne croyaient pas en cette possibilité, même lorsqu'ils appuyaient moralement ses initiatives:

«R. À une période un petit peu difficile [...] deux mille huit (2008) [...] oui, j'avais l'impression de me battre seul. Je me suis fait dire souvent à cette époque-là : « Jean, regarde, on ne croit pas vraiment aux changements, ça n'arrivera pas. Écoute, c'est comme ça, ça fait 20 ans.» Le monde en général ne veut pas mettre de l'énergie inutile et je suis le premier à ce niveau-là. Ça a pris quelques années. Et maintenant aujourd'hui, le monde croit que les changements peuvent arriver et ils arrivent. » J2 : 107-108

Ce témoin illustre donc la façon dont un acteur qui souhaite réformer des pratiques corrompues peut investir une fenêtre d'opportunité et profiter d'un contexte favorable au changement et de la baisse du pouvoir des acteurs corrompus pour pousser des réformes. Dans le cas de Laval, si un leadership crédible investissait la fenêtre d'opportunité qui lui est présentée, un changement tant dans les institutions formelles qu'informelles serait envisageable.

Bref, la conjonction d'un contexte favorable au changement et l'action des acteurs réformateurs endogènes doivent être complémentaires pour amener une transformation des pratiques. Il faut que des entrepreneurs politiques et moraux proposent des projets qui pourront ramener les institutions municipales sur le chemin de la bonne gouvernance. C'est l'action de groupes de citoyens, de fonctionnaires ou d'élus prêts à incarner le changement qu'il faut favoriser en tant que société, plutôt qu'encenser les attitudes trop souvent cyniques face à la corruption. Cette attitude tend à décourager l'action publique et la participation politique, nourrissant la fermeture. Surtout, le cynisme s'enracine dans un sentiment d'impuissance citoyenne qui contribue à conforter les réseaux d'acteurs corrompus dans le fonctionnement des affaires municipales. On se trouve alors pris au piège dans la croyance que la corruption appartient à l'ordre normal des affaires municipales et que la capture des administrations par des réseaux d'intérêts est inhérente à l'organisation municipale.

Bibliographie

- Anand, Vikas, Blake E. Ashforth et Mahendra Joshi. 2005. «Business as Usual: The Acceptance and Perpetuation of Corruption in Organizations », *The Academy of Management Executive* 19: 4, pp. 9-23.
- Baccigalupo, Alain. 1984a. *Les administrations municipales québécoises des origines à nos jours; Tome I : Les Municipalités*. Les Agences d'Arc : Montréal.
- Baccigalupo, Alain. 1984b. *Les administrations municipales québécoises des origines à nos jours; Tome II : L'environnement*. Les Agences d'Arc : Montréal.
- Baccigalupo, Alain. 1990. *Système politique et administratif des municipalités québécoises*. Ottawa : Agence d'Arc.
- Belley, Serge et al. 2009. «Québec» dans Sancton, Andrew et Robert Young (éd.). *Foundations of governance; Municipal Government in Canada's Provinces*. University of Toronto Press. pp. 70-137.
- Berry, Gregory R. 2001. «Telling Stories : Making Sense of Environmental Behavior of Chemical Firms» *Journal of Management Inquiry* 10 : 1, pp. 58-73.
- Bherer, Laurence et Sandra Breux. 2012. «L'apolitisme municipal». *Bulletin d'histoire politique* 21 : 1, pp. 170-184.
- Bherer, Laurence. 2011. «Pourquoi un sixième mandat pour le maire de Laval en 2009? Les sources d'un monopole politique» dans Breux, Sandra et Laurence Bherer (éd.). 2011. *Les élections municipales au Québec : Enjeux et perspectives*. Presses de l'Université Laval, pp. 233-265.
- Bourassa, Guy. 1968. «L'administration municipale». *Recherches sociographiques* 9 : 1-2, pp. 45-55.
- Breux, Sandra et Laurence Bherer (éd.). 2011. *Les élections municipales au Québec : Enjeux et perspectives*. Presses de l'Université Laval.
- Breux, Sandra. 2011. «La figure de l'élue longueuilloise : changement ou continuité?» dans Breux, Sandra et Laurence Bherer (éd.). 2011. *Les élections municipales au Québec : Enjeux et perspectives*. Presses de l'Université Laval, pp. 173-208.
- Brodeur, Jean-Paul. 1984. *La délinquance de l'ordre; recherche sur les commissions d'enquête I*. Montréal : Éditions Hurtubise.

- Brodeur, Magaly. 2011. *Vice et corruption à Montréal 1892-1970*. Presse de l'Université du Québec : Montréal.
- CEIC. 2014. «Audiences». Québec : CEIC. En ligne: (<https://www.ceic.gouv.qc.ca/audiences.html>) Page consultée entre avril 2014 et août 2015.
- Champagne, Patrick et Renaud Patry. 2004. «La participation électorale dans les municipalités québécoises» *Muni-stat* 1 : 1, pp : 1-5
- Champagne, Patrick. 2007. «Élection municipale 2005 : portrait de l'élection sans opposition» *Muni-stat* 2 : 1, pp 1-6
- Chiasson, Guy, Mario Gauthier et Caroline Andrew. 2011. «Les élections municipales de 2009 à Gatineau: Quel modèle de démocratie urbaine?» dans dans Breux, Sandra et Laurence Bherer (éd.). 2011. *Les élections municipales au Québec : Enjeux et perspectives*. Presses de l'Université Laval, pp. 265-287.
- Chowdhury, Shyamal K. 2004. « The effect of democracy and press freedom on corruption: an empirical test» *Economics Letters* 85, pp. 93–101.
- Comité d'étude sur les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique. 2007. *Les poursuites stratégiques contre la mobilisation publique – les poursuites – bâillons (SLAPP)*. Québec : Justice Québec.
- Commission de la fonction publique de Montréal. 2014b. *Vérification des dossiers de nominations de cadres sans appel de candidatures (Entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2013)*. Montréal : CFPM.
- Commission municipale du Québec. 1970. *Rapport de la Commission d'enquête sur l'administration de la ville d'Anjou*. Commission municipale du Québec : Québec.
- Commission municipale du Québec. 1970. *Rapport de la Commission municipale de Québec sur l'administration de la Cité de Saint-Michel*. Commission municipale du Québec : Québec.
- Commission municipale du Québec. 1973. *Rapport de la Commission d'enquête sur l'administration de la cité de Saint-Léonard*. Commission municipale du Québec : Québec.
- Commission municipale du Québec. 1975. *Rapport de la commission d'enquête sur l'administration municipale de la cité de Farnham*. Commission municipale du Québec : Québec.

- Commission municipale du Québec. 1980. *Rapport de la Commission municipale du Québec sur l'administration de la cité de Pointe-aux-Trembles*. Commission municipale du Québec : Québec.
- Commission municipale du Québec. 1984. *Rapport d'enquête concernant la corporation municipale de la paroisse de Saint-Didace*. Ministère des Affaires municipales : Québec.
- Commission municipale du Québec. 1988. *Rapport d'enquête sur divers aspects de l'administration de la ville de Chibougamau conformément au décret 1522-87*. Commission municipale du Québec : Québec.
- Commission municipale du Québec. 1989. *Rapport d'enquête sur l'administration financière de la paroisse de Saint-Lambert-de-Lauzon*. Commission municipale du Québec : Québec.
- Commission municipale du Québec. 1989. *Rapport d'enquête sur l'administration financière de la paroisse de Saint-Lambert-de-Lauzon*. Commission municipale du Québec : Québec.
- Commission municipale du Québec. 1990. *Rapport de la Commission municipale du Québec sur l'administration de Saint-Michel-des-Saints*. Commission municipale du Québec : Québec.
- Commission municipale du Québec. 1991. *Rapport d'enquête sur tous les aspects de l'administration de la paroisse de Saint-Édouard du 1^{er} janvier 1989 au 17 avril 1991*. Commission municipale du Québec : Québec.
- Commission municipale du Québec. 1993. *Enquête sur tous les aspects de l'administration du village de Weedon Centre du 1^{er} janvier 1989 au 23 septembre 1992*. Commission municipale du Québec : Québec.
- Commission municipale du Québec. 1997. *Rapport d'enquête sur tous les aspects de l'administration de la municipalité de Sainte-Sophie du 1^{er} janvier 1990 au 31 janvier 1995*. Commission municipale du Québec : Québec.
- Commission municipale du Québec. *Rapport de la Commission municipale du Québec sur l'administration de la Cité de Rimouski*. Ministère des Affaires municipales : Québec.
- Dagenais, Michèle. 1992. « Une bureaucratie en voie de formation: l'administration municipale de Montréal dans la première moitié du XXe siècle » *Revue d'histoire de l'Amérique française*, 46 : 1, pp. 177-205.

- Dagenais, Michèle. 2000. *Des pouvoirs et des hommes; l'administration municipale de Montréal 1900-1950*. Montréal, Kingston : McGill-Queens University Press.
- De Graaf, Gjalt. 2007. «Causes of Corruption : Toward a Contextual Theory of Corruption» *Public Administration Quarterly* (Spring) pp. 39-86.
- Della Porta , Donatella et Alberto Vannucci . 2012. *The Hidden Order of Corruption: An Institutional Approach*. Farnham :Ashgate Publishing Company.
- Directeur Général des Élections du Québec. 2015. *Historique du taux de participation*. Québec : DGEQ. En ligne : (<http://electionsquebec.qc.ca/francais/tableaux/historique-du-taux-de-participation.php>) Page consultée le 2 juin 2015.
- Dreyfus, Françoise. 2000. *L'invention de la bureaucratie : servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII^e – XX^e siècle)*. Paris : La Découverte
- Fédération professionnelle des journalistes du Québec. 2010. *De nouvelles règles pour une meilleure circulation de l'information municipale au Québec : Dossier noir*. Fédération professionnelle des journalistes du Québec.
- Gow, James Iain. 1986. *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*. Les Presses de l'Université de Montréal; l'Institut d'administration publique du Canada : Montréal, Toronto.
- Grindle, S. Merilee. 2012 : *Jobs for the Boys; Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Halperin, S. et O. Heath. 2012. *Political Research. Methods and Practical Skills*. Oxford: Oxford University Press.
- Helmke Gretchen et Levitsky, Steven. 2004. «Informal Institutions and Comparative Politics : A Research Agenda», *Perspectives on Politics* 2 : 4, pp. 725-740.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). 2011. «Voter Turnout data for Canada». IDEA International. En ligne : (<http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?id=37>) page consultée le 2 juin 2015.
- Karklins, Rasma. 2005. *The System Made me do it: Corruption in Post-Communist Societies*. New York : M.E. Sharpe.
- Kenniff, Patrick et Patrick Robardet. 1978. «La Commission municipale». *Travaux du laboratoire de recherche sur la justice administrative* :2. Faculté de Droit de l'Université Laval : Québec.

- Klitgaard, Robert. 1997. «Cleaning up and Invigorating the Civil Service» *Public Administration and Development* 17, pp. 487 – 509.
- Latendresse, Anne et Winnie Frohn. 2011. «Fracture urbaine, legs institutionnel et nouvelles façons de faire : trois mots-clés d’une lecture des élections municipales à Montréal» dans Breux, Sandra et Laurence Bherer (éd.). 2011. *Les élections municipales au Québec : Enjeux et perspectives*. Presses de l’Université Laval, pp. 85-121.
- Ligue d’action civique. 2014. *Plus jamais d’Omertà : Mémoire de la Ligue d’action civique à la Commission d’enquête sur l’octroi et la gestion des contrats publics dans l’industrie de la construction*. Montréal : Ligue d’action civique
- Mény, Yves . 1987. « À la jonction du politique et de l’administratif: les hauts fonctionnaires ». *Pouvoir* 40, pp. 5-23.
- Mévellec, Anne. 2011. «Les élections municipales de 2009 dans les villes moyennes du Québec : entre changement et reconduction» dans Breux, Sandra et Laurence Bherer. *Les élections municipales au Québec : Enjeux et perspectives*. Presses de l’Université Laval. pp 289-310.
- North, Douglas, C., Wallis, John J. et Barry R. Weingast . 2010. *Violence et ordres sociaux*. Paris : Gallimard.
- Olsen, Johan P. 2005. «Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy» *Journal of Public Administration Research and Theory* 16, pp. 1-24.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons : The Evolution of Institution for Collective Action*. New York : Cambridge University Press.
- Paillé, Pierre et Alex Mucchielli. 2009. *L’analyse qualitative en science humaine et sociale*. 3e édition. Paris : Armand Colin.
- Patterson, Molly et Kristen Renwick Monroe. «Narrative in Political Science» *Annual Review of Political Science* 1, pp. 315-331.
- Quesnel, Louise. 1986. «La démocratie municipale au Québec» *Politique* 9, pp. 61-97.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government : Causes, Consequences and Reform*. New York : Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo et Jan Teorell. 2008. «What is Quality of Government: A Theory of Impartial Government Institutions », *Governance* 21: 2, pp. 165-190.

- Rothstein, Bo. 2011. *The Quality of Government : Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective*. Londres : University of Chicago Press.
- Saha, Shrabani, Rukmani Gounder, Neil Campbell et J. J. Su. 2014. «Democracy and Corruption; a Complex Relationship» *Crime, Law and Social Change* 61, pp. 287-308.
- Simard, Martin et Gilles Bergeron. 2011. «L'administration du maire Tremblay à Saguenay ou le populisme fiscal à l'épreuve de la gouvernance», dans Breux, Sandra et Laurence Bherer (éd.). 2011. *Les élections municipales au Québec : Enjeux et perspectives*. Presses de l'Université Laval, p. 209-231.
- Smith, Kevin B. et Christopher W. Larimer. 2009. *The Public Policy Theory Primer*. Boulder : Westview Press.
- Sûreté du Québec. 2012. *Bilan de l'Opération Gravier*. Québec : Sûreté du Québec. En ligne : (<http://www.sq.gouv.qc.ca/actualites/2012/importante-operation-contre-la-corruption-video.jsp>) page consultée le 10 juin 2015.
- Weber, Max. 1995 (1971). *Économie et Société/1; les catégories de la sociologie*. Paris : Pocket, coll. Agora les classiques.

Revue de presse

- Arseneau, Vincent. 2010. «Une loi inutile et inefficace» *La Presse* (Montréal) 2 décembre : A29.
- Cameron, Daphné. 2014 «La pertinence de la Commission municipale remise en question» *Cyberpresse* (Montréal) 24 septembre. En ligne : (<http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/commission-charbonneau/201409/24/01-4803024-ceic-la-pertinence-de-la-commission-municipale-remise-en-question.php>)
- David, Michel. 2010. «Gare à la psychose» *Le Devoir* (Montréal) 11 novembre : A3
- Larouche, Vincent. 2015. «Corruption : Gérald Tremblay savait et a participé au système, selon l'UPAC» *Cyberpresse* (Montréal). 8 août. En Ligne : <http://www.lapresse.ca/actualites/justice-et-affaires-criminelles/actualites-judiciaires/201508/07/01-4891173-corruption-gerald-tremblay-savait-et-a-participe-au-systeme-selon-lupac.php> (Page consultée le 8 août 2015)
- Lavoie, Gilbert. 2009. «Le syndrome Gomery» *Le Soleil* (Québec) 5 décembre : 21
- Lavoie, Gilbert. 2010. «Le retour du gendarme» *Cyberpresse* (Montréal) 23 novembre

- Normandin, Pierre André. 2014. «Robert Marcil plaide coupable à des infractions déontologiques». *Cyberpresse* (Montréal) 23 avril. En ligne : (<http://www.lapresse.ca/actualites/national/201404/23/01-4760098-robert-marcil-plaide-coupable-a-des-infractions-deontologiques.php>) Page consultée le 6 juin 2015
- Normandin, Pierre-André. 2013. «La corruption encore et toujours» *La Presse* (Montréal), 29 décembre. En ligne : <http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/commission-charbonneau/201312/28/01-4724376-la-corruption-encore-et-toujours.php> (Consulté le 11 août 2013)
- Salvet, Jean-Marc. 2010. «Politique et corruption : Il faut ranimer la Commission municipale du Québec» *La Presse* (Montréal) – *Le Soleil* (Québec). 23 novembre. En ligne : (<http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/politique/201011/22/01-4345262-politique-et-corruption-il-faut-ranimer-la-commission-municipale-du-quebec.php>) page consultée le 23 juillet
- Sioui, Marie-Michèle. 2015. «Boisbriand: l'ex-conseiller Claude Brière coupable d'abus de confiance et de complot» *Cyberpresse* (Montréal) 27 juin. En ligne : (http://www.lapresse.ca/actualites/justice-et-affaires-criminelles/proces/201506/27/01-4881407-boisbriand-lex-conseiller-claude-briere-coupable-dabus-de-confiance-et-de-complot.php?utm_categorieinterne=traffiddrivers&utm_contenuinterne=cyberpresse_B13b_proces_2078091_section_POS1) page consultée le 28 juin 2015
- Vennat, Pierre. 2002. «La corruption municipale était monnaie courante dans les années 1960» *La Presse* (Montréal). 1er mai : A3.
- La Presse. 2008. «Le gouvernement Charest procède à trois nominations» *La Presse* (Montréal). 26 juin : A4.
- Le Soleil, 2003 «Normand Poulin à la Commission municipale» *Le Soleil* (Québec) 4 septembre : A11

Annexe I : Liste des témoignages à la CEIC

Les témoignages suivants ont été lus et intégrés à l'analyse qui précède. J'ai aussi ajouté la catégorie d'acteur dans laquelle chaque témoin a été placé, ainsi que la ou les villes que son témoignage touche. Les témoins sont en ordre chronologique.

1. Lino Zambito, Entrepreneur. Montréal - Laval
2. Gilles Surprenant, Fonctionnaire. Montréal
3. Elio Pagliarulo, Entrepreneur. Montréal
4. Martin Dumont, Politique. Montréal
5. Luc Leclerc, Fonctionnaire. Montréal
6. Gilles Vézina, Fonctionnaire. Montréal
7. Yves Themens, Fonctionnaire. Montréal
8. Michel Paquette, Fonctionnaire. Montréal
9. Martin Carrier, Entrepreneur. Montréal
10. Éric Vecchio, Enquêteur, Montréal
11. François Thériault, Fonctionnaire. Montréal
12. Michel Leclerc, Entrepreneur. Montréal
13. Pierre Papineau, Autre (cautionnement)
14. André Durocher, Entrepreneur. Montréal
15. Michel Cadotte, Fournisseur. Montréal
16. Jean Théorêt, Entrepreneur. Montréal
17. Piero Di Iorio, Entrepreneur. Montréal
18. Alexandra Pion et Robert Pigeon (En lien avec le témoignage de Martin Dumont)
19. Michel Lalonde, Ingénieur. Montréal
20. Joseph Farinacci, Fonctionnaire. Montréal
21. Giuseppe Borsellino, Entrepreneur. Montréal
22. Nicolo Milioto, Entrepreneur/Crime organisé, Montréal
23. Guy Desrosiers (2013-02-25), Enquêteur. Montréal.
- 24 : Robert Marcil, Fonctionnaire. Montréal
- 25 : Serge Pourreaux, Fonctionnaire. Montréal
- 26 : Claude Léger, Fonctionnaire. Montréal
- 27 : Christian Ouellet, Politique. Montréal
- 28 : Claude Duhaime, Prête-nom. Montréal
- 29 : Ghislaine Dujmovic, Prête-nom. Montréal
- 29 : François Perreault, Ingénieur. Montréal.
- 30 : Charles Meunier, Ingénieur. Montréal
- 31 : Domenic Dentico, Prête-nom. Montréal
- 32 : Luce Beaudry, Prête-nom. Montréal
- 33 : Stéphanie-Anne Garon, Prête-nom. Montréal
- 34 : Richard Dion, Prête-nom. Montréal
- 35 : Yves Cadotte, Ingénieur. Montréal
- 36 : Pierre Lavallée, Ingénieur. Montréal
- 37 : Jocelyn Nadeau, Enquêteur. Montréal (Ville Saint-Laurent)

- 38 : Rosaire Sauriol, Ingénieur. Montréal
- 39 : Bernard Trépanier, Politique. Montréal
- 40 : Frank Zampino, Politique. Montréal
- 41 : Gérald Tremblay, Politique. Montréal
- 42 : Gilles Cloutier, Ingénieur/politique. Général
- 43 : Jean Roberge, Ingénieur/Fonctionnaire. Laval
- 44 : Roger Desbois, Ingénieur. Laval
- 45 : Marc Gendron, Ingénieur. Laval
- 46 : Gilles Théberge, Entrepreneur. Laval
- 47 : Pierre Allard, Entrepreneur. Laval
- 48 : Ronnie Mergl, Entrepreneur. Laval
- 49 : Jean Bertrand, Politique. Laval
- 50 : Richard Goyer, Politique. Laval
- 51 : Benoît Fradet, Politique. Laval
- 52 : Basile Angelopoulos, Politique. Laval
- 53 : Jocelyne Guertin, Politique. Laval
- 54 : Ginette Legault Bernier, Politique. Laval
- 55 : Mike Mergl, Entrepreneur. Laval
- 56 : Bahjat Ashkar, Ingénieur. Laval
- 57 : Lucien Dupuis, Ingénieur. Laval
- 58 : Claude Vallée, Ingénieur. Laval
- 59 : Vincent Auclair, Politique. Laval
- 60 : Pierre Lambert, Avocat. Laval
- 61 : Jean Gauthier, Politique. Laval
- 62 : Claude Asselin, Fonctionnaire. Laval
- 63 : Serge Lamontagne, Fonctionnaire. Laval

Annexe II : Grille de collecte de données

Témoignage		
Question	Sous-aspect	Réponse
1. Contexte		
	Témoignage	Qui est le témoin interrogé : d'où vient-il (type d'acteur), quel rôle a-t-il joué et pourquoi ?
	Ville	Contexte de la ville, de son fonctionnement, etc. quel domaine est impliqué dans les activités corrompues. Information sur le fonctionnement de la ville, formel ou informel.
2. Gouvernance de la corruption	« <i>Once a certain organizational texture and “cultural adaptation” to corruption has developed, governance structures and enforcement mechanisms provide internal stability to illegal dealings in specific areas of public activity, reducing uncertainty among partners in relationships which thus appear more lucrative and less morally censurable. The coevolution of economic incentives and cultural values, in other words, is path dependent. The heritage of corruption in the past produces increasing returns in subsequent periods by neutralizing moral barriers, by creating more profitable opportunities rooted in formal procedures and decision-making processes, and by providing organizational shields and mechanisms of protection against external intrusion by the authorities and internal friction among corrupt actors.</i> » (Della Porta et Vannucci, 2014 : 14)	
	Acteurs/réseau	Avec quels acteurs est-il en lien et quel est leur rôle. Qui occupe une position dominante ?
	Ressources échangées	Quelles ressources le témoin recherchait-il et quelles ressources offrait-il (argent, information, autorité, etc.)?
	Structure de gouvernance	Quel était le fonctionnement régulier des échanges corrompus?
	Instrument de protection	Comment le groupe se protégeait-il de la découverte externe ? Comment se protégeait-il du conflit interne ?
	Éléments stabilisants (Règles, codes, normes)	Qu'est-ce qui a contribué à la stabilité du système (normes, règles, confiance, etc.)?

	Éléments déstabilisants (qu'est-ce qui a pu amener des crises)	Est-ce qu'il y a eu des éléments qui ont contribué à déstabiliser la coalition ou susciter le conflit interne ?
3. Facteurs externes		
	Coûts moraux (qu'est-ce qui les a fait diminuer?)	Est-ce que le témoin mentionne les dimensions morales de la participation (barrières morales, valeurs de soumission à la loi, etc.)? Mentionne-t-il les barrières morales existantes au moment où il a commencé à participer, et par la suite, s'ils ont pensé à dénoncer?
	Structure d'incitatifs	Risques perçus d'être découvert par les autorités et gains anticipés?
4. Attentes		
	Motivation du témoin (Barrières morales)	Quelles étaient ses motivations à participer ? Quelles stratégies de neutralisation ont été utilisées pour justifier sa participation ?
	Comment il a été intégré au réseau (socialisation)	Comment l'acteur lui-même a-t-il été intégré au réseau, comment a-t-il commencé à collaborer/été coopté ?
	Attentes par rapport au comportement des autres acteurs (positionnement stratégique)	Quelles étaient ses attentes par rapport au comportement des autres et comment cela a-t-il affecté son comportement? Comment ont-ils surmonté le dilemme d'action collective propre à une situation corrompue ? Pourquoi acceptaient-ils de collaborer malgré les risques ?
5. Autres		
	Héritage du passé	Comment le comportement de leur prédécesseur a-t-il influencé le leur ? Quelles étaient les mœurs à leur arrivée dans le domaine ?

	Adaptation dans le temps du système	Est-ce que certains évènements ont fait en sorte que le système a dû s'adapter et comment ?
	Causes perçues par le témoin de l'existence du système	Quelles sont les causes qui ont favorisé, selon eux, la mise en place ou la perpétuation du système? Quel est son sens pour les témoins ?
	Ajouts pertinents	

Annexe III : Liste de rapports d'enquête de la CMQ

Annexe : Rapports d'enquête de la Commission municipale du Québec (CMQ)

Il s'agit ici des rapports qui ont été lus pour rendre compte des problèmes décelés par la CMQ dans le cadre de leurs enquêtes. Il ne s'agit pas de toutes les enquêtes menées par la CMQ, mais seulement celles dont les rapports étaient disponibles.

1970 : Rapport de la Commission municipale de Québec sur l'administration de la Cité de Saint-Michel.

1970 : Rapport de la Commission d'enquête sur l'administration de la Ville d'Anjou

1973 : Rapport de la Commission d'enquête sur l'administration de la Cité de Saint-Léonard

1975 : Rapport de la commission d'enquête sur l'administration municipale de la cité de Farnham

1980 : Rapport de la Commission municipale du Québec sur l'administration de la cité de Pointe-aux-Trembles

1982 : Rapport de la Commission d'enquête concernant tous les aspects de l'établissement de l'aéroport de Bromont

1984 : Rapport d'enquête concernant la corporation municipale de la paroisse de Saint-Didace

1985 : Rapport de la Commission municipale du Québec sur l'administration de la cité de Rimouski

1987 : Rapport de la Commission municipale du Québec concernant la Ville de Schefferville

1988 : Rapport d'enquête sur divers aspects de l'administration de la ville de Chibougamau conformément au décret 1522-87

1989 : Rapport d'enquête sur l'administration financière de la paroisse de Saint-Lambert-de-Lauzon

1990 : Rapport de la Commission municipale du Québec sur l'administration de Saint-Michel-des-Saints

1991 : Rapport d'enquête sur tous les aspects de l'administration de la paroisse de Saint-Édouard du 1^{er} janvier 1989 au 17 avril 1991

1993 : Rapport d'enquête sur tous les aspects de l'administration du village de Weedon Centre du 1^{er} janvier 1989 au 23 septembre 1992.

1997 : Rapport d'enquête sur tous les aspects de l'administration de la municipalité de Sainte-Sophie du 1^{er} janvier 1990 au 31 janvier 1995.

Annexe IV : Nombre d'enquêtes sur l'administration des municipalités par la CMQ pour les années 1980-2014

Nombre d'enquêtes sur l'administration des municipalités par la CMQ par année 1979-2014		
Rapport	Enquête en cours	Villes touchées
2013-2014	0	
2012-2013	0	
2011-2012	0	
2010-2011	1	Lamarche (enquête publique)
2009-2010	1	
2008-2009	0	
2007-2008	1	
2006-2007	1	Argenteuil-Deux-Montagne
2005-2006	0	
2004-2005	0	
2003-2004	0	
2002-2003	0	
2001-2002	0	
2000-2001	0	
1999-2000	0	
1998-1999	3	Boisbriand, Saint-Lin, Outremont
1997-1998	3	
1996-1997	?	
1995-1996	3	Boisbriand, Saint-Lin, Sainte-Sophie
1994-1995	3	
1993-1994	4	Saint-Nicéphore, Weedon Centre, Boisbriand, Saint-Lin
1992-1993	4	Saint-Évariste-de-Forsyth, Boisbriand, Saint-Nicéphore, Weedon
1991-1992	4	Saint-Édouard, Boisbriand, Saint-Nicéphore, Saint-Évariste-de-Forsyth
1990-1991	2	Saint-Michel-des-Saints, Drummondville
1989-1990	3	Saint-Lambert-de-Lauzon, Saint-Michel-des-Saints, Drummondville

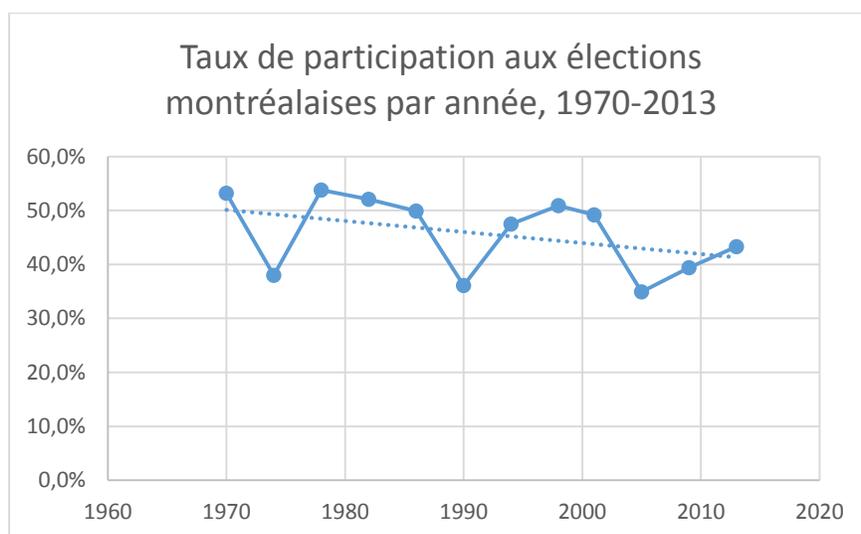
1988-1989	2	Saint-Lambert-de-Lauzon, Chibougamau
1987-1988	2	Scheferville, Chibougamau
1986-1987	4	Saint-Mathieu,(Desbiens, Chambord et Saint-André-du-Lac-Saint-Jean) Schefferville, Saint-Émile
1985-1986	4	Idem, Saint-Mathieu et (Desbiens, Chambord et Saint-André-du-Lac-Saint-Jean)
1984-1985	2	Rimouski, Saint-Didace
1983-1984	1	Rimouski
1982-1983	2	Rimouski, Bromont
1981-1982	4	Cabano, Laval, Rimouski, Bromont
1980-1981	?	
1979-1980	5	Lachine, Pointe-Aux-Trembles, Laval, Rimouski, Sainte-Adèle

Annexe V : Taux de participation aux élections municipales

Taux de participation aux élections municipales pour neuf grandes villes québécoises entre 2001 et 2013. On remarque une diversité des taux de participation, mais aussi une variation dans le temps. Par exemple, si on regarde la progression de la plupart des villes, on constate une diminution du taux de participation entre 2001 et 2013 dans toutes ces villes, soit entre 3 et 11 points de diminution.

Taux de participation des élections pour neuf grandes villes du Québec, de 2013 à 2001				
Taux de participation	2013	2009	2005	2001
Sherbrooke	42,0%	44,6%	45,0%	45,0%
Montréal	43,3%	39,4%	34,9%	49,2%
Lévis	46,4%	SO	48,0%	56,0%
Québec	54,9%	49,4%	45,9%	60,0%
Longueuil	34,0%	38,9%	38,0%	45,0%
Saguenay	56,9%	51,5%	57,0%	67,0%
Gatineau	41,9%	38,5%	48,0%	53,0%
Trois-Rivières	57,2%	46,4%	50,0%	62,0%
Laval	41,1%	35,7%	30,5%	50,4%
Taux moyen	46,4%	43,0%	44,1%	54,2%

(Source des données : Bherer et al. 2011; MAMROT, 2014)



(Élection Montréal, 2009; MAMROT, 2013)