

Le parasitage croissant des firmes de consultation

Christian Bordeleau

Sans tambour ni trompette, fin juin, la Ville de Montréal a accordé deux contrats de communication totalisant 2,25 millions de dollars aux firmes Octane et Morrow, dont les présidents ont organisé les campagnes antérieures du parti Union Montréal (La Presse, 3 août 2008). Le chef de l'opposition, Benoît Labonté de Vision Montréal, n'a pas désiré «réagir» à ces apparences de conflits d'intérêts. On peut le comprendre puisque, il y a quelques mois, les citoyens apprenaient (La Presse, 30 mars 2008) «qu'un candidat à la mairie de Montréal, M. Benoît Labonté», à titre de maire d'un simple arrondissement, avait engrangé plus de 137 000 \$ en «relations publiques» auprès de firmes diverses, et ce, en pleine année «pré-électorale». À la fin de l'année 2007, l'administration Tremblay avait encore été gênée par des allégations d'apparence de conflits d'intérêts mettant en cause des liens entre au moins deux firmes de consultants et la Ville de Montréal. En effet, Le Devoir (13 décembre 2007) révélait que le directeur de la Ville de Montréal avait démissionné et accepté un poste à la firme Dessau presque immédiatement après que la firme BPR, associée au consortium Dessau dans d'autres projets, eut «recommandé» la même firme Dessau pour un important contrat de consultation de 355 millions: les compteurs d'eau. Ces simples exemples soulèvent des questions importantes.

Quelle importance ont les firmes de consultants dans l'exercice de la gouvernance municipale au Québec? Et comment nos villes sont protégées face à ces firmes, de plus en plus puissantes, désireuses d'être «allaitées» par le «sein» public?

La «supériorité scientifique» des «experts» consultants

Au Royaume-Uni, un «élu qui arrive au conseil des ministres avec un rapport d'une firme de consultants, c'est comme Moïse qui descend avec les tables de la Loi» (Saint-Martin 1999; Villette 2003). Ce n'est pas peu dire sur l'effet «d'avatar» que le rapport d'une firme de consultants peut avoir au sein d'un processus de prise de décision publique. En effet, «l'avis de consultation» devient en quelque sorte un bouclier protecteur pour qui veut bien pousser dans une direction ou dans une autre au sein d'un organe décisionnel. Où il y a du politique, il y a des combats; c'est la joute politique. Par contre, dans cette version modifiée - pénétrée par les consultants -, les adversaires doivent d'abord percer le bouclier rhétorique (que les promoteurs construisent sur la base du rapport de consultation) - en plus de devoir remettre en question la prétendue «expertise» du rapport -, et ce, avant même de pouvoir enfin déconstruire l'argumentation principale des promoteurs. Ce nouveau «triple» combat ajoute beaucoup aux difficultés de surveillance et de contrôle que doivent jouer ces acteurs (conseillers, fonctionnaires, etc.). Au Québec, au niveau municipal, les conseillers municipaux et plusieurs fonctionnaires sont - la plupart du temps - employés à temps partiel dans les plus petites municipalités, réduisant ainsi les protections devant émaner des institutions de décision collégiale. Évidemment, les gouvernements locaux ne sont pas les seuls organes pouvant être victimes de la pénétration des consultants et de leurs prétentions à une expertise sans appel, en raison de leur capacité administrative réduite et d'un manque de surveillance rigoureuse.

À cet effet, le scandale financier de l'UQAM est un exemple flagrant où l'usage d'un cabinet de consultants en management par la direction a permis de «légitimer» une - mauvaise - démarche auprès du conseil d'administration. Le rapport du Vérificateur établit que «le 14 mars 2005 [...] l'étude de rentabilité réalisée par le cabinet externe convainc [les membres du conseil d'administration] de la valeur du projet» (Le Devoir, édition du 11 juin 2008).

Faible résistance administrative faible

Au Québec, les petites et moyennes municipalités ne disposent pas de capacité administrative suffisante pour contrecarrer les prétentions d'expertise de ces puissantes firmes. Plus simplement, les petites villes de moins de 10 000 habitants n'ont - comme administration permanente - généralement qu'un directeur général et un greffier. Tout au plus, quelques officiers alternes peuvent être considérés dans l'analyse des capacités administratives des petits gouvernements locaux. Ainsi, au jour le jour, plusieurs municipalités n'ont pas les capacités de «contre-vérifier» les propositions des consultants, car elles ne possèdent tout simplement aucun professionnel diplômé en communications. Il en est régulièrement de même en matière d'avis juridique et d'ingénierie, mais les communications sont gérées dans le bureau du maire, plaçant ainsi ces firmes hors de portée des protections administratives. Et même lorsqu'un fonctionnaire qualifié apparaît dans l'organigramme de ces petites villes, il est très difficile pour ce dernier de s'opposer. En effet, on peut comprendre que le greffier d'une petite ville ait peur d'être ridiculisé en contredisant une firme puissante de procureurs, par exemple. Il en va de même pour un directeur

des travaux publics qui «prépare» sa retraite au sein des firmes d'ingénierie avec lesquelles il a transigé à titre d'officier municipal. Et que dire des villes plus peuplées?

«S'offrir» de la consultation; étanchéité, faible risque et «soft money»

Un haut fonctionnaire travaillant pour une ville des plus peuplées au Québec nous affirmait que les services de celle-ci comportaient une expertise considérable lui permettant de se «défendre un peu plus» contre les prétentions des firmes désirant se «faire une niche» à grands frais au sein de son administration; ce qui n'était pas le cas de «plusieurs des villes voisines». Par contre, malgré cette capacité administrative accrue et cette volonté de «défense», les firmes réussissent tout de même à créer et à maintenir au sein de grandes municipalités - possédant pourtant une capacité administrative accrue - un système de «vampirisation» des fonds publics inspirant même le livre *Plundering the Public Sector* (Craig 2006). Pourquoi est-ce si flagrant au Québec?

Au Québec, le marché de la consultation est plus étanche en raison de la question linguistique et, lorsque l'on considère que l'offre de service prime sur le besoin réel en ce qui a trait aux firmes de consultation (Villette, 2003), la tentation de faire une représentation active auprès des élus est irrésistible et l'est d'autant plus lorsque l'enveloppe budgétaire est généreuse.

Étonnamment, le Commissaire au lobbying créé en 2002, et détenant juridiction sur les municipalités depuis 2005, n'a pas encore décerné de contraventions à une seule des multiples firmes de consultants sollicitant constamment les gouvernements locaux. Plus encore, le Commissaire avait même son petit stand promotionnel au sein des firmes de consultation de toutes sortes alors qu'elles courtoisaient les officiers et élus municipaux sillonnant l'assemblée annuelle de l'Union des municipalités du Québec, tenue en avril dernier. Qui plus est, et à en croire le registre des lobbyistes, aucun de ces cabinets de consultation ne fait de représentations au sein des 1115 municipalités québécoises. Le Commissaire a bien contracté avec la firme Fjord Marketing, une division de l'influente firme Cossette, pour produire quelques outils de communication «incitant» les firmes, les consultants et les lobbyistes à s'enregistrer lorsqu'ils font du démarchage auprès des villes, mais il est clair qu'on ne répond pas à l'appel avec enthousiasme.

Et pour cause. Déclarer que l'on finance «certaines» campagnes électorales pour assurer la victoire d'une «bonne équipe» qui assurera en retour une augmentation du pourcentage de contrats alloués à une firme plus qu'à une autre, ce n'est pas excitant. Hélas, plusieurs municipalités «pénétrées» par de multiples firmes de consultation ont vécu (et vivent actuellement) des problèmes éthiques qui auraient nécessité une enquête indépendante. Dans son rapport quinquennal, le Commissaire reconnaît pourtant que «les liens de proximité [entre les firmes et les élus] qui découlent du financement électoral municipal ne peuvent plus être ignorés» (p. 195). Ces problèmes dans les gouvernements locaux au Québec émanent d'un système municipal infiltré par des réseaux de «renvoi d'ascenseur» et sont destinés à se perpétuer à moins qu'une réforme institutionnelle - similaire à ce qui s'est fait en Ontario - vienne assainir, quelque peu, la gouvernance locale.

Christian Bordeleau : L'auteur est candidat à la maîtrise en science politique à l'Université de Montréal et assistant de recherche au Centre de recherche sur les politiques et le développement social (CPDS). Il a œuvré à titre de journaliste et a conseillé les mairies au sein d'une dizaine de villes au Québec.

© 2008 *Le Devoir*. Tous droits réservés.