

Consultation publique mise en place par la

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

**CORRUPTION, RESPONSABILITÉ COLLECTIVE ET
INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES**

Mémoire présenté par

Marc-Antoine DILHAC

Christian NADEAU

Pierre-Yves NÉRON

Groupe de recherche CORRUPTION ET DÉMOCRATIE (CORDÉ)

CENTRE DE RECHERCHE EN ÉTHIQUE

Université 
de Montréal



CENTRE DE RECHERCHE EN ETHIQUE

MONTREAL

11 Juillet 2014

LES AUTEURS

Marc-Antoine DILHAC, Professeur adjoint, Département de philosophie, Université de Montréal; titulaire de la Chaire de recherche du Canada en éthique publique et théorie politique; membre du Centre de Recherche en Éthique.

<http://creum.umontreal.ca/chercheur/marc-antoine-dilhac/>

Christian NADEAU, Professeur agrégé, Département de philosophie, Université de Montréal; membre du Centre de Recherche en Éthique.

<http://creum.umontreal.ca/chercheur/christian-nadeau/>

Pierre-Yves NÉRON, Maître de conférences, Département d'Éthique, Université Catholique de Lille; collaborateur du Centre de Recherche en Éthique.

<http://creum.umontreal.ca/chercheur/pierre-yves-neron-2/>

Groupe de recherche CORDÉ - Corruption et démocratie

<http://creum.umontreal.ca/ethique-et-politique/projets-de-recherche-4/corde-corruption/>

RÉSUMÉ

On pense souvent la lutte contre la corruption en termes de « pommes pourries ». Il y a quelques individus véreux qui sont à la source de la corruption. Il s'agit alors de les identifier pour trouver les responsables et régler le problème.

Nous pensons qu'il est nécessaire de s'éloigner de ce type d'analyse pour bien comprendre la corruption et lutter efficacement contre celle-ci. Selon le cadre d'analyse présenté dans ce mémoire, il faut comprendre que la corruption n'est pas le fait de quelques individus vicieux mais de l'environnement institutionnel mis en place qui crée des occasions de contournement des règles, contribuant ainsi au détournement de nos institutions. Il faut également admettre que la corruption implique une responsabilité collective autant qu'individuelle. Nous pensons qu'il s'agit de la seule façon de formuler un diagnostic adéquat de cette maladie politique qu'est la corruption.

Nous présentons un ensemble de recommandations, tout en mettant en garde contre les remèdes faciles à la corruption. L'analyse présentée ici nous conduit à penser que les élus doivent être moins flamboyants, plus modestes, mais aussi plus efficaces dans la lutte contre la corruption. Au final, si la corruption est liée à des dysfonctionnements systémiques, nous pensons que la lutte à la corruption passe par la réappropriation citoyenne des institutions démocratiques.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION : LA CORRUPTION, UNE MALADIE SOCIALE ET POLITIQUE	5
1. QU'EST-CE QUE LA CORRUPTION? ALLER AU-DELÀ DES DÉFINITIONS JURIDIQUES	6
1.1. QUELQUES DÉFINITIONS JURIDIQUES DE LA CORRUPTION.....	6
1.2. L'IDÉE GÉNÉRALE DE LA CORRUPTION.....	7
2. QUI EST RESPONSABLE DE LA CORRUPTION? ALLER AU-DELÀ DES POMMES POURRIES	9
2.1. DES INDIVIDUS CORROMPUS, LES POMMES POURRIES.....	9
2.2. LA CORRUPTION SYSTÉMIQUE : DES INSTITUTIONS DÉFAILLANTES	10
2.3. Y A-T-IL DES INDIVIDUS COUPABLES?	11
3. LE MARCHÉ ET LES RESPONSABILITÉS ÉTHIQUES DES ENTREPRISES	15
3.1. LA CORRUPTION GRISE.....	15
3.2. UNE NORME ANTI-CORRUPTION POUR LES ENTREPRISES QUÉBÉCOISES	15
4. MISES EN GARDE ET RECOMMANDATIONS	18
4.1. ÉQUILIBRER LE COÛT DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LE COÛT DE LA CORRUPTION.....	18
4.2. LA TRANSPARENCE : ESPOIRS ET LIMITES	20
4.3. NOS RECOMMANDATIONS.....	21
4.3.1. <i>Ne pas multiplier les instances de lutte anti-corruption sans nécessité</i>	<i>21</i>
4.3.2. <i>Octroyer les moyens budgétaires nécessaires pour le contrôle des soumissions, des contrats et des ouvrages, et doter les ministères de structures d'expertise et de surveillance.....</i>	<i>21</i>
4.3.3. <i>Créer une norme anti-corruption pour les entreprises québécoises.....</i>	<i>21</i>
4.3.4. <i>Créer un observatoire indépendant des prix de la construction</i>	<i>21</i>
4.3.5. <i>Assurer une protection plus grande des lanceurs d'alerte</i>	<i>22</i>
4.3.6. <i>Encourager la formation en éthique des responsables politiques et des gens d'affaires, et la consultation éthique pour évaluer les règles mises en place par les organisations.....</i>	<i>22</i>

Introduction : la corruption, une maladie sociale et politique

La corruption des institutions publiques par des actes de collusion, de pots-de-vin ou de financement illégal de partis politiques est un *virus* qui s'attaque aux fonctions vitales de la démocratie : l'exercice du pouvoir par l'ensemble des citoyens, la représentation politique, des élections libres et non faussées, une justice impartiale qui ne permet pas aux criminels de prospérer, une vie économique qui satisfait les initiatives privées (entreprises) dans le respect des règles de la concurrence non biaisée. La mise en place de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (désormais notée CEIC) est un *symptôme* de la gravité de cette maladie, mais c'est aussi une réponse qui témoigne de la vitalité de la démocratie québécoise capable d'affronter ses faiblesses et de sa volonté d'établir un *diagnostic* grâce à une enquête publique d'une ampleur rare dans l'histoire des démocraties occidentales.

Après le diagnostic, vient le temps de prescrire les *remèdes*. Comme éthiciens et philosophes politiques, nous présentons dans ce mémoire quelques principes pour guider la recherche des remèdes mais nous ne pensons pas qu'il existe un remède simple et définitif. Notre conviction est que la corruption est un phénomène systémique, qu'elle implique une responsabilité collective autant qu'individuelle, et que les élus devraient être plus modestes dans la lutte contre la corruption mais aussi plus efficace. *Les solutions miracles sont le plus souvent des solutions-mirages.*

Nous allons d'abord éclairer la notion de corruption qui est souvent réduite à quelques définitions juridiques fixes mais peu compréhensives. Ensuite, nous montrerons que si l'on veut lutter efficacement contre la corruption, il faut d'abord comprendre que la corruption n'est pas le fait de quelques individus vicieux mais de l'environnement institutionnel mis en place qui crée des occasions de contournement des règles. Nous présenterons le rôle que les entreprises devraient jouer dans la lutte anti-corruption si elles prennent au sérieux les règles d'un marché concurrentiel. Enfin nous ferons quelques recommandations précédées de mise en garde sur les excès de la lutte anti-corruption.

Nous sommes optimistes sur la capacité de l'État québécois à combattre la corruption notamment en raison du travail de la CEIC et parce que la population est maintenant consciente du problème. Mais il est urgent de s'appuyer sur ce travail et la sensibilité du public pour changer profondément le cours de la vie publique et pas seulement mettre à l'ombre quelques personnages peu recommandables.

1. Qu'est-ce que la corruption? Aller au-delà des définitions juridiques

Pour pouvoir lutter contre la corruption, il faut se donner un cadre d'analyse de la corruption qui va *au-delà des définitions juridiques admises* (1.1). Les définitions juridiques sont importantes mais elles peuvent laisser sous le radar des actes qu'on devrait classer dans la catégorie de corruption (1.2).

1.1. Quelques définitions juridiques de la corruption

Selon le *Code Criminel du Canada*, « est coupable d'un acte criminel (...) a) pendant qu'il occupe une charge judiciaire ou est membre du Parlement ou d'une législature provinciale, accepte ou obtient, convient d'accepter ou tente d'obtenir, directement ou indirectement, par corruption, pour lui-même ou pour une autre personne, de l'argent, une contrepartie valable, une charge, une place ou un emploi à l'égard d'une chose qu'il a faite ou s'est abstenu de faire ou qu'il fera ou s'abstiendra de faire en sa qualité officielle »¹.

Cette définition est comparable à celle retenue dans d'autres systèmes juridiques. Par exemple, en droit français, on définit la corruption « *comme l'agissement par lequel une personne investie d'une fonction déterminée, publique ou privée, sollicite ou accepte un don, une offre ou une promesse en vue d'accomplir, retarder ou omettre d'accomplir un acte entrant, d'une façon directe ou indirecte, dans le cadre de ses fonctions* »².

C'est aussi le type de définition proposée par l'organisation non-gouvernementale Transparency International : « *La corruption consiste à abuser des responsabilités conférées pour s'enrichir personnellement. On qualifie la corruption de grande, petite ou politique selon les montants en cause et le secteur concerné.* »³

L'intérêt de ces définitions est de rendre possible une *classification des actes de corruption* qui comprend les pots-de-vin, le clientélisme, le trafic d'influence, le délit d'initié, le détournement, l'extorsion, l'abus de biens publics, etc. La corruption est comprise comme l'agissement d'individus ayant une charge publique (fonctionnaires, élus) et abusent de leur pouvoir pour poursuivre des buts privés, des fins personnelles.

¹ *Code Criminel du Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 119.

² *Code Pénal*, article 432 et 433.

³ Rapport de Transparency international, *Lutter contre la corruption en des termes clairs* (2009) : http://files.transparency.org/content/download/85/339/file/2009_PlainLanguageGuide_FR.pdf

1.2. L'idée générale de la corruption

Le problème des définitions juridiques est qu'elles sont « positives » ou conventionnelles et qu'elles peuvent laisser sous le radar des actes qui devraient être qualifiés d'actes de corruption. Au-delà des définitions juridiques, il faut avoir en tête une idée générale de la corruption qui servira de guide et qui permettra de répondre à des questions auquel le juriste ne peut pas répondre. Par exemple, la CEIC demande s'il « le maintien des emplois [peut] justifier que les autorités publiques favorisent les entreprises régionales, même si cela se fait au détriment de la concurrence »⁴. Cette question ne peut être traitée à partir des seules définitions juridiques déjà admises. Nous y répondrons dans l'encadré n°1 (p. 8).

Par corruption, on entend deux éléments :

1. **tout phénomène qui empêche une institution de réaliser ses buts selon son fonctionnement normal.** La corruption est d'abord le *détournement des finalités d'une institution*. Si la finalité de l'État est de poursuivre le bien commun ou l'égalité des citoyens, tout acte et tout comportement qui le détourne de cette finalité constitue sa corruption. On peut alors appliquer cette analyse à d'autres institutions publiques ou privées, comme les municipalités, la justice, les associations non gouvernementales, les entreprises, le marché lui-même, etc. Par exemple, si le marché a pour but de créer de la prospérité ou d'améliorer l'efficacité des entreprises par la concurrence, on dira que le marché est corrompu s'il ne parvient pas à atteindre ces buts en raison d'obstacles à son fonctionnement normal.
2. **le détournement des finalités de l'institution en vue d'un avantage personnel ou plus généralement d'un gain privé, qu'il soit personnel ou collectif.** On associe la corruption à une *transaction malhonnête*. Il y a corruption quand un agent utilise, dans le cadre de sa fonction (publique ou privée), son pouvoir pour favoriser un autre agent en échange d'une faveur de sa part⁵.

Dans une démocratie, on reconnaît le principe supérieur de l'État de droit (*rule of law*) et de l'égalité de droits entre les citoyens, et on admet alors tout acte qui consiste à abuser de son pouvoir contre une faveur personnelle constitue une atteinte à l'État de droit et à l'égalité : c'est donc un acte de corruption. Voilà pourquoi **le problème de la corruption est beaucoup plus grave dans un régime démocratique que dans tout autre régime politique**. Les actes dont le droit positif fait la liste (pots-de-vin, clientélisme, trafic d'influence, délit d'initié, détournement, extorsion, etc.) sont bien des actes de corruption parce qu'ils consistent à détourner les institutions (municipalités, élections, marché de la construction) de leurs finalités respectives et à violer l'État de droit. Mais cette liste n'épuise pas le phénomène de la corruption.

⁴ CEIC, Document d'information sur les consultations publiques, 3.1 « Les Stratagèmes et la corruption ». https://www.ceic.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/fichiers/Documents_officiels/Document%20d%27information%20sur%20les%20consultations%20publiques%20-%20CEIC.pdf

⁵ Voir Robert Klitgaard, *Controlling Corruption*, University of California Press, 1988; Seumas Miller, Peter Roberts, and Edward Spence, *Corruption and Anti-Corruption: An Applied Philosophical Approach*, New Jersey: Pearson, 2005; Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press, 1999.

Encadré n°1 sur la liberté du marché et la protection des emplois locaux

La CEIC demande : « Le maintien des emplois peut-il justifier que les autorités publiques favorisent les entreprises régionales, même si cela se fait au détriment de la concurrence? » Cette question ne peut être comprise dans le cadre des définitions juridiques de la corruption. Selon notre analyse de la corruption, la réponse à cette question ne peut être donnée que si on s'entend sur les finalités du marché et de l'État. S'il est plus important de garantir un marché concurrentiel à l'échelle provinciale, voire fédérale, alors favoriser des entreprises régionales sera contraire aux finalités du marché. Mais il n'y aura corruption que si le fait de favoriser une entreprise locale s'accompagne d'une faveur en retour pour le dépositaire de l'autorité publique. S'il n'y a pas d'échange de faveur, il y a simplement viol de la loi et non corruption.

Par conséquent, la réponse à la question initiale est d'abord politique : *veut-on un marché absolument libre et concurrentiel? Ou bien veut-on protéger les emplois locaux, ce qui est aussi un intérêt public majeur, en réduisant la concurrence? C'est aux citoyens, par la représentation politique, de répondre à un tel choix de société, mais cela n'a pas d'incidence sur la corruption.* Si l'intérêt pour les emplois locaux l'emporte, les autorités publiques qui favorisent les entreprises régionales ne pourront être accusées de corruption.

2. Qui est responsable de la corruption? Aller au-delà des pommes pourries

Face à la corruption, les citoyens, juges et responsables politiques cherchent à désigner les coupables qu'il faut punir pour mettre un terme à la corruption. Pour y parvenir, il est nécessaire et urgent de pouvoir attribuer les responsabilités. Or il y a deux manières de comprendre la responsabilité qui correspondent à deux conceptions que l'on se fait de la corruption : soit elle est individuelle (2.1), soit elle est globale et institutionnelle (2.2). Une description complète de la responsabilité doit trouver l'équilibre entre la perspective individuelle et la perspective globale; on traitera alors de la responsabilité des têtes dirigeantes (2.3).

2.1. Des individus corrompus, les pommes pourries

La responsabilité est individuelle si elle est attribuable à un individu ou un petit groupe d'individus. Traditionnellement, on pense que la corruption est le fait de quelques individus moralement mauvais. D'un côté, il y aurait les individus vicieux qui corrompent ou se laissent corrompre, et de l'autre les individus vertueux, les incorruptibles. C'est le fondement de l'analyse en termes de « **pommes pourries** », une analogie facile à comprendre, psychologiquement satisfaisante et moralement rassurante⁶. Le panier de pommes, c'est l'industrie de la construction, le ministère des Transports, ou toute autre institution. Comme les bonnes pommes dans le panier, les individus qui font partie du système sont de bonnes personnes, mais quelques individus mal intentionnés, les pommes pourries, peuvent corrompre le système (contaminer le panier). Pour remédier à la situation, il faut trouver les mauvaises pommes et les éliminer en les punissant.

Suivant ce cadre d'analyse, seuls les individus sont mauvais, mais ni le système ni les règles du jeu ne sont remis en question. Il ne faut pas s'étonner que ce mode d'analyse soit fréquemment adopté par les milieux politiques, puisqu'il garde intacte les manières de fonctionner et les routines des agents. En effet, suivant sa logique, une fois débarrassé des pommes pourries, le système sera sauvé et il pourra continuer à fonctionner comme avant. Si ce cadre d'analyse individualiste fonctionne si bien, c'est parce qu'il est facile à comprendre, et même quelque peu simpliste. On peut décrire les méfaits d'un criminel, alors qu'il est beaucoup plus complexe de déceler les vices d'un système ou d'une institution. On peut cibler et condamner des individus « corrompus », mais il est plus difficile de penser la corruption de nos institutions.

⁶ Nous reprenons ici l'essentiel des analyses présentées dans Martin Leblanc et Pierre-Yves Néron, « Corruption : Au-delà des pommes pourries », *La Presse*, 2 novembre 2011; Pierre-Yves Néron « À quoi sert la conception institutionnelle de la corruption? », *Les ateliers de l'éthique/The Ethics Forum*, Dossier *Corruption de la démocratie*, 2014.

On a eu recours à ce cadre d'analyse pour expliquer les scandales financiers des dernières années. Il suffit de penser à l'affaire *Norboung Groupe Financier* au Québec dont seul le nom de Vincent Lacroix semble avoir été retenu; pourtant cette affaire a révélé une défaillance bien plus importante, celle de l'Autorité des marchés financiers (AMF). De même, aux États-Unis, en plein cœur de la crise financière de 2008, la plus importante de l'histoire, on ne retient dans l'affaire de la *Bernard L. Madoff Investment Securities LLC*, que le nom de Bernard Madoff alors que la Securities and Exchange Commission (SEC) avait été alerté dès 1999 et a montré ses défaillances systémiques. Dans un autre contexte, l'administration Bush a aussi référé à plusieurs reprises à la métaphore des pommes pourries, les mauvais soldats, lorsque le scandale de la prison d'Abou Ghraïb a été mis au jour en 2004. Et à certains égards, nous pensons que les audiences de la Commission ont entretenu une telle image des pommes pourries. Or, même s'il est vrai que le format d'une Commission d'enquête invite à ce genre d'analyse, il nous semble important de le dépasser.

2.2. La corruption systémique : des institutions défaillantes

La corruption résulte autant de dysfonctionnements institutionnels que de la turpitude morale individuelle. Bien sûr, il y a des personnes malhonnêtes, mais il faut également se demander ce qui explique ces abus de pouvoir, favoritisme et «enveloppes brunes». Il faut se demander ce qui fait en sorte que des personnes peu respectables accèdent à des fonctions politiques, administratives ou entrepreneuriales qui leur permettent de se livrer à la corruption, ce qui fait en sorte aussi que ces personnes en viennent à être si vulnérables face aux incitations à la corruption⁷.

Il ne s'agit donc pas ici de nier que l'analyse « individualiste » saisit une partie de la vérité, mais de souligner qu'elle est très incomplète. Nous avons besoin d'un diagnostic plus subtil. Ce qui est en cause dans les affaires de corruption qui gangrènent le Québec aujourd'hui, c'est moins des individus mal intentionnés que certaines règles administratives, l'organisation de nos institutions et une culture publique qui autorise un usage discrétionnaire du pouvoir politique. Nous n'assistons pas simplement à une crise de la vertu ou à une perte des valeurs d'autrefois, mais une corruption de certaines de nos institutions clés par les dysfonctionnements de la représentativité politique et de la reddition de comptes démocratiques. Autrement dit, **la responsabilité est au moins autant collective qu'individuelle.**

Nous estimons qu'en ne ciblant que des individus à la moralité personnelle douteuse, on jette un voile sur les causes réelles de la corruption, comme l'idéologie et la culture politique qui a engendré, par la trop grande réduction de postes au ministère des Transports du Québec, un environnement d'incitatifs à la collusion et à la corruption. Avec les coupures budgétaires, nous avons assisté à l'externalisation de nombreuses tâches, à la privatisation des services normalement assumés par le gouvernement et au développement tous azimuts des partenariats entre le public et le privé. Le résultat? **Une perte d'expertise et de savoirs et réduction des contrôles.** Ce nouvel environnement institutionnel a rendu le gouvernement vulnérable au secteur

⁷ Pierre-Yves Néron « À quoi sert la conception institutionnelle de la corruption? », *Les ateliers de l'éthique/The Ethics Forum*, Dossier *Corruption de la démocratie*, 2014. Voir ici les travaux importants de Lawrence Lessig. Lessig, Lawrence, *Republic lost: How Money Corrupts Congress—and a Plan to Stop It*, New York, Twelve, 2011.

privé et a créé des motivations perverses même pour des personnes tout à fait ordinaires, c'est-à-dire ni particulièrement vertueuses, ni particulièrement mauvaises.

Encadré n°2 sur la différence entre stratagèmes et système de corruption

La mission première de la CEIC est « d'examiner l'existence de stratagèmes » de collusion et de corruption. En évoquant l'idée de stratagème, la CEIC va dans la bonne direction : elle s'intéresse davantage aux schémas d'action des individus qu'aux individus corrompus eux-mêmes. Mais à notre avis, elle ne prend pas suffisamment la mesure du problème.

Un stratagème est une ruse, une manœuvre permettant de tirer avantage d'une situation en temps de guerre. Plus généralement, c'est un schéma d'action ou une tactique qui permet à un individu ou un groupe d'individus de tirer avantage d'une situation. Dans le cas de la corruption, des individus mal intentionnés évaluent leur environnement institutionnel et essaient de trouver la meilleure manière de promouvoir leurs intérêts (de les maximiser) en utilisant les règles en vigueur (détournement) ou en les contournant s'il est possible de déjouer la surveillance. Mais on voit bien qu'on en reste encore à une analyse individualiste quand on s'intéresse aux stratagèmes.

Or, nous devrions regarder du côté de ce qui rend possible les stratagèmes : les institutions elles-mêmes, leurs règles et le contrôle du respect des règles. Autrement dit, il faut regarder le système institutionnel qui favorise certains stratagèmes, voire incitent les individus à y recourir. Dans l'œuvre de théorie politique la plus importante du XX^e siècle, *Théorie de la justice*, John Rawls écrivait qu'en « *créant et en réformant une organisation sociale, on doit, bien entendu, examiner les plans et les tactiques qu'elle permet [...]. Idéalement les règles devraient être faites de manière à ce que les hommes soient conduits par leur intérêts prédominants à des actions qui favorisent des buts socialement désirables [...]* »⁸

On doit comprendre que les individus cherchent de toute façon à promouvoir leurs intérêts et à satisfaire leurs besoins, ou ceux qu'ils perçoivent comme des besoins; il faut donc être attentif à l'agencement de nos institutions et aux pouvoirs qu'elles distribuent, car elles peuvent inciter les individus à mettre en place des tactiques pour promouvoir des intérêts au détriment des intérêts publics de l'institution, de l'État et de l'ensemble des citoyens.

2.3. Y a-t-il des individus coupables?

Bien que nous soyons convaincus que la meilleure manière d'expliquer la corruption est de l'analyser sous l'angle des effets de système (les structures sociales) et du contexte institutionnel (les règles en place), nous pensons aussi que certains individus sont plus responsables et plus coupables que d'autres dans la mise en place de système de corruption. Il ne s'agit pas pour nous de dire que si tout le monde est responsable, personne n'est responsable. Il serait facile de blâmer « le système », « les syndicats », « les politiciens », etc. mais on perdrait de vue qu'il y a des gens bien réels derrière « le système », « les syndicats », etc. Ces groupes, ces institutions, ne marchent pas tout seuls. Il semble donc bon de rappeler l'importance de la responsabilité individuelle.

⁸ John Rawls, *Théorie de la justice*, Paris, Éditions du Seuil, §10, 1987, p. 87.

Nous l'avons dit, **la corruption se développe quand le contexte institutionnel incite les individus à promouvoir leurs intérêts sans respecter les règles ou en tirant parti des règles de sorte à contourner les buts des institutions publiques** (égalité des citoyens, efficacité économique, sécurité publique, etc.). Bien sûr, les individus qui se rendent coupables de corruption ou de collusion au sens juridique doivent être punis, mais nous pensons que dans un moment de crise aussi grave pour la confiance des citoyens que celui-ci que traverse actuellement le Québec, la responsabilité de la corruption doit être plus étendue.

Le principe est le suivant : *Est coupable de corruption celui qui a un contrôle sur des règles (c'est-à-dire la capacité de les appliquer, de les faire respecter et de les modifier) et qui les manipule pour son avantage personnel ou celui d'un groupe auquel il appartient. La responsabilité dans la corruption est d'autant plus grande que l'individu ou le groupe d'individus a un plus grand contrôle sur les règles.* Il est donc évident que dans des structures pyramidales ou hiérarchiques, plus on s'élève dans la hiérarchie, plus les personnes sont responsables du contexte favorable à la corruption, ou directement responsables de la corruption. Il est légitime de penser que les têtes dirigeantes ont plus de responsabilité parce qu'elles sont censées avoir un meilleur contrôle (plus de pouvoir) sur les règles et les habitudes des agents (fonctionnaires, membres du gouvernement ou des partis politiques).

Il est par exemple préoccupant que les mises en garde et les recommandations du vérificateur général (du Québec) n'aient pas été suffisamment prises en considération par les gouvernements successifs. Dès 1995-1996, le vérificateur général attire l'attention sur le manque de transparence de certaines décisions ministérielles et sur usage discrétionnaire problématique du pouvoir de décision du Ministre :

« 16.4. Lorsqu'une municipalité considère que son seuil [annuel d'immobilisations en travaux de génie] est trop élevé, elle peut demander une révision. Les justifications des révisions à la baisse, accordées par le ministre, et les modalités de calcul du seuil révisé ne sont pas toujours versées aux dossiers. À notre avis, en leur absence, le principe de la transparence n'est pas respecté. L'octroi d'un pouvoir discrétionnaire ne devrait pas dispenser un titulaire de charge publique, en l'occurrence un ministre, de motiver et d'appuyer ses décisions, et ce, pour que d'autres personnes puissent juger si les décisions ont été prises en toute objectivité et impartialité. »⁹

Dans cet extrait le vérificateur général souligne l'impératif de transparence dans la prise de décision (nous y revenons dans la section 4.2., p. 17), le principe de justification et de motivation de la décision et le problème que pose l'usage discrétionnaire du pouvoir. Il ne s'agit de remettre en cause en général cet usage discrétionnaire parfois légitime dans des dossiers qui demandent une décision rapide, mais de souligner qu'il doit être limité en démocratie.

Selon nous, le vérificateur général attire l'attention sur une faille possible du système qui ne peut plus être ignorée. La responsabilité devient individuelle devant la corruption quand les responsables qui ont un contrôle sur les règles ne prennent pas en considération les mises en

⁹ *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996*, Tome I, chapitre 16, Programme travaux d'infrastructures Canada-Québec et activité Infrastructures Québec - Étude conduite auprès du ministère des Affaires municipales, p. 271.

Document déposé devant la Commission :

https://www.ceic.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/centre_documentaire/Piece_165P-1807.pdf

garde et agissent comme s'il n'y avait pas de problème, c'est-à-dire ignorent les informations qu'ils ont à leur disposition :

« Dans tous les cas, les demandes de révision du seuil ont fait l'objet d'une analyse et des recommandations ont été formulées au ministre. Dès lors, le ministre pouvait décider de l'opportunité de ces demandes en usant du pouvoir discrétionnaire qui lui a été confié en vertu des règles et normes approuvées par le Conseil du trésor. »¹⁰

Autrement dit, le ministre réaffirme son pouvoir discrétionnaire sans prendre en compte les demandes du vérificateur général. Et le vérificateur général a réitéré ses mises en garde tout au long de la décennie 2000.

Dans le Rapport à l'assemblée nationale pour l'année 2002-2003, sur le « Suivi de vérifications de l'optimisation des ressources » souligne le manque de contrôle et de nouveau le manque de transparence :

« 6.2.3. Les résultats de cette vérification montraient que l'octroi et le contrôle des subventions manquaient de rigueur. De façon plus précise, des lacunes avaient été relevées au chapitre des règles et des normes établies pour encadrer l'attribution des subventions, de la documentation versée aux dossiers d'analyse, des prévisions de coûts qui motivaient les décisions, de la vérification de l'utilisation des subventions et de l'évaluation des programmes. »¹¹

Quand on prend la perspective d'une corruption systémique des institutions, la responsabilité revient aux personnes publiques ayant le plus grand contrôle sur les règles et disposant des informations pertinentes. L'inaction des personnes compétentes face aux risques de corruption ou face à une corruption avérée constitue une faute morale et politique. Ajoutons même que les personnes qui ont le plus grand contrôle sur les règles ont l'obligation de chercher les informations pertinentes car elles en ont le pouvoir. De ce point de vue, un ministre ou un président d'entreprise ne peut faire valoir son ignorance comme une excuse. L'ignorance – même de bonne foi – d'un ministre en ce qui concerne les actions de son cabinet ou les problèmes structurels de son ministère (manque de transparence, de contrôle, de sanction), cette ignorance constitue en soi une faute.

¹⁰ *Ibid.*, p. 280.

¹¹ *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003*, Tome I, Chapitre 6, Suivi de vérifications de l'optimisation des ressources, p. 147.

Document déposé devant la Commission :

https://www.ceic.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/centre_documentaire/Piece_165P-1820.pdf

Encadré n°3 sur l'échelle des responsabilités. Entretien de Christian Nadeau pour Le Devoir, 3 mars 2014

« [La CEIC] passe trop de temps « *en périphérie* » des véritables enjeux éthiques entourant la corruption. Elle s'accroche trop à des galeries de personnages colorés, au détriment de la recherche des causes systémiques.

« *Pour le moment, c'est un peu comme si nous avions un bottin téléphonique de la corruption : on voit une liste de personnages, et certains ont les moyens d'avoir un nom en caractère gras. C'est déjà pas mal. Mais cela ne fait pas un récit, se désole-t-il. La corruption devrait être pensée comme un mécanisme qui trouve ses propres pièces, ou ses rouages, lorsque nécessaire.* »

Le témoignage de Bernard « Rambo » Gauthier, porte-étendard des travailleurs de la construction sur la Côte-Nord, relevait un peu trop du « *cirque médiatique* » à son goût. « *On s'est plus intéressé au style de Gauthier qu'à son propos. Ce n'est pas le problème qui a été mis en avant, c'est l'image du fier-à-bras, sans parler de l'antisyndicalisme primaire qui est le théâtre de cette farce* », affirme l'essayiste.

Contrairement aux petits poissons dans l'étang de la corruption, les grands donneurs d'ouvrage ont été épargnés jusqu'à présent. « *Je crains qu'on accorde au mieux la même importance à Hydro-Québec qu'à Bernard Gauthier, ce qui serait d'une stupidité inouïe* », lance M. Nadeau. Comme tant d'autres observateurs, il a hâte que la Commission plonge au cœur du financement illégal des partis provinciaux et de l'octroi des lucratifs contrats du ministère des Transports. »¹²

¹² Christian Nadeau, *Le Devoir*, « La transparence avant tout », 3 mars 2014 :

<http://www.ledevoir.com/politique/quebec/401589/plintchaud-la-transparence-avant-tout>

3. Le marché et les responsabilités éthiques des entreprises

3.1. La corruption grise

Comprendre la corruption, c'est aussi comprendre la nature éthique et politique des dysfonctionnements des marchés de la construction par rapport à leur fonctionnement attendu. En effet, la « saine » concurrence dans ces marchés devrait produire certains bénéfices attendus - prix avantageux, biens et services de qualité, etc.- bénéfiques qui peuvent entrer en conflit avec d'autres intérêts (voir encadré n°1, p 8). Comme les marchés ne sont pas naturels et qu'ils sont ce que nos sociétés en font, cela fait en sorte qu'il est très difficile de les organiser de manière optimales, de trouver les bonnes « règles du jeu » et de les appliquer adéquatement. Différents intérêts et diverses finalités sont poursuivies par les acteurs des marchés et des imperfections surgissent dans l'arrangement du marché.

Et il est crucial d'avoir en tête la situation complexe dans laquelle se trouvent nombre d'entreprises. Leur environnement concurrentiel, éminemment complexe et promettant des récompenses substantielles (contrats juteux), *invitent* aux rapprochements entre les milieux politiques et économiques et à la transgression des règles ou la manipulation de celles-ci.

Aussi, les entreprises du secteur privé sont devenues des acteurs politiques majeurs capables d'**influencer considérablement les règles du jeu** (dans certaines industries, leur influence politique est énorme). Et les complexités du monde des affaires rendent les choses ardues d'un point de vue éthique. Les gens d'affaires doivent œuvrer en réseaux, ce qui rend la parfois floue la **différence entre réseautage et favoritisme**, entre saine concurrence et collusion. Ces frontières poreuses participent à la création de ce que les chercheurs nomment souvent la « **corruption grise** » qui se caractérise par 1) une difficile identification des pratiques licites et de celles qui ne le sont pas; 2) une certaine banalisation des pratiques contestables (notamment en rendant accessibles l'excuse selon laquelle « tout le monde le fait »).

3.2. Une norme anti-corruption pour les entreprises québécoises

Si elles participent à l'émergence du problème de la corruption, on peut penser que **les entreprises devront faire partie de la solution**. On parle souvent de « Responsabilité Sociale des Entreprises » (RSE) dans les milieux d'affaires et politiques. Or, il est à noter, qu'étonnamment, la lutte à la corruption est négligée dans les discours et pratiques de la RSE. Par exemple, l'ONU a eu beaucoup de peine à insérer un principe de lutte contre la corruption dans son Pacte mondial avec les entreprises. De manière générale, peu d'entreprises sont actives dans la lutte contre la corruption. Cela s'explique par le fait que si elles n'hésitent pas à rendre publiques et vanter leurs initiatives de développement durable ou d'implication dans les communautés locales, elles sont en revanche beaucoup plus réticentes à l'idée de dévoiler des

informations sur leurs contacts politiques, leur relations avec les différents paliers de gouvernement, leurs activités politiques de lobbying, etc.

On pourrait y voir une forme d'ironie. Les milieux d'affaires aiment bien faire valoir l'importance des marchés et d'une saine concurrence économique pour la prospérité d'un pays. Or, la corruption participe justement du contraire, à une distorsion de la saine concurrence et des « bonnes » règles du jeu. **Par souci de cohérence, le milieu des affaires aurait donc intérêt à faire beaucoup plus pour lutter contre la corruption**, à participer à la création d'un environnement sain de concurrence économique.

Mais le caractère (idéalement) concurrentiel des marchés suggère aussi une autre façon de penser les responsabilités éthiques des entreprises. Si la concurrence doit produire des bénéfices attendus (produits et services de qualités pour les municipalités, prix avantageux), les entreprises doivent alors se comporter un peu à la manière de « bons joueurs » devant respecter les règles du jeu et *l'esprit* de celles-ci. Autrement dit, en s'inspirant de l'idéal de l'esprit sportif, les entreprises ont la responsabilité éthique de préserver les conditions d'une concurrence saine. Or, la corruption et les pratiques collusoires représentent justement une dégradation des ces conditions et une violation des normes de la saine concurrence. L'une des responsabilités éthiques d'une entreprise est donc à la fois de s'abstenir d'utiliser des stratégies collusoires et de le lutter contre celles-ci¹³.

Il faut justement noter que *l'Organisation Internationale de Normalisation (ISO)* travaille en ce moment à la création d'une norme Anti-Corruption (après l'adoption d'une norme RSE), nommée pour l'instant *Anti-bribery management systems*, qui visent à aider les organisations (notamment les entreprises) dans leur lutte contre la corruption. Nous pensons qu'un travail de veille concernant le développement d'une telle norme est recommandable, car bien qu'imparfaites, les Normes ISO fournissant des lignes directrices fort utiles pour les organismes (entreprises, municipalités) voulant par exemple se doter d'un code de conduite ou lancer une initiative de lutte anti-corruption. Le Canada est partie prenante de la création de cette norme avec 24 autres pays, mais la mise en place définitive de cette norme prendra du temps. Par conséquent, nous pensons que l'introduction d'une **norme anti-corruption au niveau du Québec**, concernant les entreprises du secteur public et privé, pourrait prendre moins de temps et constituerait une avancée considérable pour mettre les entreprises en face de leurs responsabilités éthiques.

¹³ Voir les travaux de Joseph Heath, *Morality, Competition, and the Firm: The Market Failures Approach to Business Ethics*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

Encadré n°4 sur la dénonciation des pratiques collusoires

La CEIC demande : « Des incitatifs doivent-ils être offerts aux entreprises et aux individus pour les encourager à dénoncer les pratiques collusoires? ».

Il semble aller de soi que la mise en place de dispositifs de « whistleblowing » et de « canaux d'alertes » représente un outil pertinent de lutte anti-corruption. Nous pensons que les individus comme des fonctionnaires ou des cadres désirant dénoncer des irrégularités dans l'attribution et la gestion des contrats devraient pouvoir faire entendre leur voix, que des canaux d'alerte efficaces devraient *favoriser* l'émergence de voix dissidentes dénonçant la corruption. Cependant, la question de savoir si des *incitatifs* à le faire devraient être offerts est plus discutable.

Comme le suggèrent des organismes comme *Transparency International*, deux écueils doivent à notre avis être évités. Premièrement, il ne faudrait pas que la lutte anti-corruption contribue à l'émergence d'un climat de paranoïa et de défiance. De tels dispositifs doivent donc très bien encadrés. Et il y a de bonnes raisons de penser que l'offre d'incitatifs (financiers par exemple) ne fait pas nécessairement partie d'un bon encadrement, mais tendrait plutôt à créer la défiance. Deuxièmement, il ne faut pas oublier que les lanceurs d'alertes sont très souvent pénalisés. La littérature fait état de nombreux cas de fonctionnaires ou employés lanceurs d'alerte victimes de harcèlement et de licenciement abusif. Ainsi, il semble préférable de se concentrer sur l'encadrement et la protection adéquate des lanceurs d'alertes que sur *l'offre* d'incitatifs à ceux-ci.

4. Mises en garde et recommandations

Pourquoi lutter contre la corruption? Poser cette question semble ou bien incongru ou bien rhétorique. En réalité, c'est une question bien légitime car après tout on pourrait aussi admettre les pratiques de corruption ou de collusion au motif qu'il s'agit de la liberté des individus, ou que c'est plus efficace que le respect des règles, ou encore que cela coûte trop cher de lutter contre ces pratiques. Il suffirait même de changer les définitions juridiques par lesquels on a commencé pour que des actes qualifiés aujourd'hui de corruption ne le soient plus.

Mais bien évidemment, il y a de très bonnes raisons de lutter contre la corruption et elles sont principalement de trois ordres :

1. justice et égalité
2. efficacité
3. stabilité

Un système corrompu porte atteinte à la justice et à l'égalité des citoyens devant la loi et devant les règles qui s'appliquent à leurs activités professionnelles. Parce que la corruption et la collusion consistent à favoriser les intérêts de quelques uns en contournant les règles, elles pénalisent les intérêts des autres qui ne sont pas traités à égalité, selon une égalité des chances : par exemple, dans un marché de la construction corrompu, les entrepreneurs n'ont pas les mêmes chances de remporter un contrat : ceux qui participent au système ont plus de chances que les autres. Autrement dit, la corruption est une atteinte aux fondements même de la démocratie.

Ensuite, la corruption nuit à l'efficacité du marché et de l'État. Les enveloppes brunes, les fausses-factures et la révision à la hausse du coût de certains ouvrages, constituent à l'évidence un surcoût pour les clients des entreprises et les contribuables de l'État. Le client et le citoyen doivent alors payer la facture de la corruption tout en recevant en échange des biens privés ou publics de moins bonne qualité.

Enfin, la corruption génère un sentiment de défiance à l'égard des institutions publiques, une défiance qui se traduit par un désintéressement politique mais qui peut aussi prendre la forme d'une contestation des institutions publiques, ou encore de stratagèmes de la part des citoyens ordinaires pour contourner les règles qu'ils estiment de toute façon déjà violées. Cela entraîne une instabilité de nos institutions.

4.1. Équilibrer le coût de la lutte contre la corruption et le coût de la corruption

Mais dans la lutte contre la corruption, il faut évaluer son coût politique, économique et social et ainsi tenir compte de la justice, de l'efficacité et de la stabilité. En effet, il faut faire attention à ce que les moyens utilisés (durcissement des règles, multiplication des enquêtes) ne se

fassent pas au détriment de la justice et de l'égalité des citoyens. Si les enquêtes se multiplient, par exemple, la probabilité qu'elles visent des personnes innocentes augmente; or, même si ces personnes sont acquittées, il reste qu'elles traîneront une mauvaise réputation, selon le principe populaire qu'il n'y a pas de fumée sans feu. Cela affectera alors leur carrière, publique ou privée, ce qui constitue une atteinte à la justice et à l'égalité des citoyens.

Par ailleurs, **une lutte contre la corruption trop radicale et trop rigide doit faire craindre une diminution de l'efficacité économique et de l'efficacité de la lutte anti-corruption elle-même**¹⁴.

- 1^{er} effet (vertueux) : la lutte anti-corruption a pour premier effet de remettre de l'argent dans les circuits propres du marché (révision à la baisse des contrats avec la ville de Montréal par exemple)
- 2^e effet (pervers) : elle a pour deuxième effet un affaiblissement de l'activité économique en rendant plus difficile l'adaptation des PME au nouvel environnement. Cela peut se traduire par une disparition d'un grand nombre de PME, au profit de multinationales par exemple, et d'augmenter le taux de chômage. C'était d'ailleurs le sens du témoignage de Lino Zambito devant la CEIC¹⁵.
- 3^e effet (pervers) : face aux difficultés économiques, les entreprises peuvent être incitées à passer par des nouveaux circuits de corruption, à s'associer au crime organisé qui les soulagera de certaines difficultés, etc. bref, la lutte contre la corruption pourrait avoir pour effet l'augmentation de la corruption. Ce n'est pas une simple hypothèse théorique, mais de nombreux cas viennent l'étayer¹⁶.

Certaines entreprises peuvent se plaindre de l'excès de réglementation, de la concurrence favorable aux très grandes entreprises, de la lenteur des permis attribués par l'administration. Tout cela incite les entreprises à se livrer à la corruption pour sauver le marché et les emplois, ce qui a même fait dire à certains sociologues fonctionnalistes que la corruption remet de l'efficacité quand l'administration faillit¹⁷.

Par souci d'efficacité, il nous paraît donc important **tenir compte des besoins légitimes des entreprises** et de ne pas pécher par excès de zèle dans la lutte contre la corruption. Associer les entreprises à la recherche de solution est également nécessaire si l'on veut mettre en place des mécanismes anti-corruption durables.

Enfin, il faut tenir compte du coût social de la lutte anti-corruption qui s'accompagne d'un **climat de suspicion, voire de paranoïa et de peur d'être le prochain sur la liste des présumés corrompus** (voir l'encadré n°4 sur la dénonciation des pratiques collusoires, p. 17). Un effet particulièrement pervers est la perte de confiance entre les citoyens et des citoyens envers les

¹⁴ Entretien de Marc-Antoine Dilhac, *Le Devoir*, 31 mai 2014, « Le contre-la-montre »
<http://www.ledevoir.com/politique/quebec/409729/le-contre-la-montre>

¹⁵ On trouve résumer cette préoccupation dans l'article du *Devoir*, 4 octobre 2012, « Commission Charbonneau - Zambito démontre l'effet Marteau ».
<http://www.ledevoir.com/politique/quebec/360665/zambito-demontre-l-effet-marteau>

¹⁶ Une bonne analyse de ce genre d'effet pervers se trouve dans Walter B. Gulik, « Is It Ever Morally Justifiable for Corporate Officials to Break the Law? », *Business & Professional Ethics Journal* 1(3), 1982, p. 25-47.

¹⁷ Robert Merton, *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris, Plon, 1965.

institutions publiques, alors même que celles-ci travaillent à faire réduire la corruption. Un tel sentiment a pu aussi être généré par les travaux de la CEIC, jugés trop longs et trop invasifs. Le grand déballage des affaires de corruption a ainsi l'effet inverse de celui escompté, et produire la défiance des citoyens alors qu'on recherchait leur confiance.

Dans une société démocratique et libérale, les citoyens ne veulent pas que la sécurité se fasse au détriment de leurs libertés. Si la lutte anti-corruption devait impliquer un policier derrière chaque citoyen et engendrer la peur d'être arrêté même lorsqu'il se sait innocent, alors nous perdriions le sens même de la citoyenneté démocratique. Pour toutes ces raisons, nous recommandons un principe de modestie dans la lutte anti-corruption et d'efficacité sur des points localisés.

4.2. La transparence : espoirs et limites

La transparence est souvent présentée comme un pilier de la lutte contre la corruption. Ce fût d'ailleurs le cas en France où elle est depuis 2013 au cœur du projet de « moralisation de la sphère publique » : dévoilement du patrimoine des élus, appels à l'exemplarité, opérations « mains propres » pour les responsables publics, etc. Il n'est donc pas étonnant que la CEIC songe à mettre celle-ci au cœur de ses recommandations.

En démocratie, la transparence veille à ce que l'exercice du pouvoir ne s'accompagne jamais de l'anonymat, du secret. Mais elle renvoie aussi à une forme particulière de reddition de comptes, non pas simplement juridique ou électorale, mais « réputationnelle ». En tablant sur l'exigence de transparence et en utilisant efficacement les médias (anciens et nouveaux), les citoyens peuvent faire en sorte que les politiques et gens d'affaires soient amenés à rendre des comptes, à se justifier sur la place publique et à affronter la critique (ou à récolter les éloges). Ils sont donc constamment surveillés, épiés et leur travail évalué, critiqué. Dans cette optique, la transparence peut être une source importante de contre-pouvoirs. Elle participe alors à la dynamique que Montesquieu avait en tête lorsqu'il soutenait que « pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir »¹⁸.

Les avantages de la transparence semblent donc évidents : reconsolidation de la confiance des citoyens, recréation et responsabilisation des politiques et décideurs, rééquilibre des pouvoirs, limitation des abus et donc de la corruption, etc.

Il ne faudrait cependant pas pécher par excès d'enthousiasme. La transparence ne saurait à elle seule contrecarrer les pratiques de corruption et collusoires. Cela est en partie lié au fait qu'à la différence de l'exigence de « publicité », au sens du caractère public des prises de décisions politiques, qui va de pair avec une distinction nette entre la vie publique et la vie privée, la transparence semble la faire voler en éclats. Elle ouvre ainsi la porte à de possibles dérapages : étalage inutile de la vie privée, « peoplisation » du politique, sur-médiatisation de cas « spectaculaires » et sous-médiatisation d'enjeux « invisibles », etc.

Car la transparence peut avoir des effets opposés à ceux escomptés. L'augmentation des salaires des dirigeants d'entreprise est un exemple éclairant. La divulgation des rémunérations, encouragée depuis les années 80, était censée susciter la honte et diminuer l'avidité des cadres-dirigeants. C'était l'effet espéré. En réalité, elle a incité à la comparaison entre eux, favorisant

¹⁸ Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Livre XI, chapitre IV.

ainsi la convoitise et une hausse fulgurante des salaires. Dans ce cas précis, on peut supposer que la transparence n'est pas seulement compatible avec la hausse des salaires, mais qu'elle y participe.

4.3. Nos recommandations

4.3.1. Ne pas multiplier les instances de lutte anti-corruption sans nécessité

Remarque : la création d'un Inspecteur général à Montréal sur le modèle de celui de la ville de New York ou de Chicago ne paraît pas une bonne idée dans la mesure où certaines fonctions clés de ce poste auraient pu être assurées par le vérificateur général de la ville de Montréal en étendant simplement ses compétences.

Par ailleurs, la surexposition médiatique des affaires de corruption est facilitée par la concurrence que se livrent les différentes instances de lutte anti-corruption : c'est à qui sera le plus efficace. Mais cela entraîne inévitablement un sentiment de défiance et d'inutilité la lutte anti-corruption dans la population qui perçoit cela comme la preuve que la corruption continue et que rien ne peut y faire.

4.3.2. Octroyer les moyens budgétaires nécessaires pour le contrôle des soumissions, des contrats et des ouvrages, et doter les ministères de structures d'expertise et de surveillance

Remarque : il s'agit là d'un choix politique dont la responsabilité revient aux citoyens et au gouvernement qu'ils élisent. Mais tant que les ministères concernés n'auront pas les moyens d'assurer le contrôle des contrats de construction et des subventions, le vérificateur général continuera d'opposer les mêmes recommandations, année après année, et on continuera d'être étonné que la corruption à grande échelle subsiste.

4.3.3. Créer une norme anti-corruption pour les entreprises québécoises

Remarque : pour l'entreprise qui l'adopte, cette norme permettrait de démontrer son respect des lois et des règles de la concurrence saine mais aussi de mettre en place des procédures pour détecter au sein de l'organisation les actes de corruption. La confiance des clients ou des actionnaires serait ainsi accrue. L'adoption de la norme ne donne pas la garantie que l'entreprise ou ses agents ne pratiqueront pas la corruption et la collusion, mais elle constituera une incitation forte à ne pas le faire.

4.3.4. Créer un observatoire indépendant des prix de la construction

Remarque : il s'agit de pouvoir analyser l'évolution des coûts de la construction pour détecter les gonflements de prix suspects. À Montréal, un tel Observatoire aurait pu déceler un dysfonctionnement dans l'usage du logiciel de gestion Gespro qui a été manipulé pour enregistrer une augmentation des coûts de la construction. On peut être optimiste sur l'effet dissuasif de ce genre de contrôle continu qui inhibe les tentations malhonnêtes des acteurs de la construction.

D'une manière générale, il vaut mieux encourager l'auto-régulation éthique qu'instaurer des contrôles complexes et invasifs qui paralysent les acteurs économiques et gèle les activités. Mais

cela ne peut fonctionner que si, une fois l'alerte donnée par l'Observatoire, des investigations sont lancées et les sanctions appliquées.

4.3.5. Assurer une protection plus grande des lanceurs d'alerte

Remarque : il s'agit d'améliorer le chapitre III (« Dénonciation des actes répréhensibles »), Section II (« Protection contre les mesures de représailles ») de la Loi concernant la lutte contre la corruption, qui accorde déjà une certaine protection. Les représailles retenues dans la loi renvoient à des sanctions disciplinaires comme « la rétrogradation, la suspension, le congédiement ou le déplacement ». Dans le cadre de la corruption qui implique le crime organisé et dont les représailles pourraient de nature criminelle. Cela requiert une protection spéciale dans le cas des lanceurs d'alerte. Quant à la protection contre l'intimidation, elle n'est mentionnée que dans une section des statuts de l'UPAC mais ne figure pas dans la loi elle-même.

Comme nous l'avons expliqué plus haut, il est préférable de se concentrer sur l'encadrement et la protection adéquate des lanceurs d'alertes que sur l'offre d'incitatifs (voir l'encadré n°4 sur la dénonciation des pratiques collusoires, p. 17).

4.3.6. Encourager la formation en éthique des responsables politiques et des gens d'affaires, et la consultation éthique pour évaluer les règles mises en place par les organisations

Remarque : nous ne pensons pas qu'un simple cours d'éthique serait suffisant pour enrayer les tendances à la corruption, pour de nombreuses raisons dont la suivante : au mieux, une formation en éthique rendrait plus vertueuse la personne qui la suit; mais comme nous l'avons montré, la corruption n'est pas une affaire d'individus vertueux ou « pourris » mais de système de règles efficaces ou défaillants.

Pour autant, il serait utile que les personnes ayant un plus grand contrôle sur les règles aient une formation en éthique afin de prendre la mesure de leur responsabilité individuelle, d'identifier les options éthiques qui s'offrent à elles en cas de décision difficile, et de réfléchir aux modifications à apporter aux règles ou aux habitudes dans leur organisation¹⁹.

¹⁹ Pour une analyse très nuancée du rôle des formations éthiques, voir Bazerman, Max, and Anne Tenbrunsel, *Blind Spots: Why We Fail to Do What's Right and What to Do about It*, Notre-Dame, Notre-Dame University Press, 2011. Selon eux, la formation éthique, si elle ne contribue pas à forger le caractère des individus ou à en faire de meilleures personnes, a néanmoins pour effet de combattre les phénomènes « d'estompement éthique » (*ethical fading*), c'est-à-dire la mise de côté des considérations éthiques dans les processus de prise de décision.