

La gouvernance et l'intégrité des grands projets d'infrastructure publique

Novembre 2019

Steve Jacob, Justin Lawarée, Chany Gauthier, Ashley Rhéaume et Gabriel Turmel



# LA GOUVERNANCE ET L'INTÉGRITÉ DES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURE PUBLIQUE

# Steve Jacob, Justin Lawarée, Chany Gauthier, Ashley Rhéaume et Gabriel Turmel

INSTITUT D'ÉTHIQUE APPLIQUÉE DE L'UNIVERSITÉ LAVAL

# Novembre 2019

Correction linguistique, révision et mise en page par Félix Aubé Beaudoin

© Institut d'éthique appliquée, Université Laval, 2019

ISBN: 978-2-924295-16-8

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2019

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives Canada, 2019

# Table des matières

1.	Introduction	1
2.	Méthodologie	3
	2.1. Questions et objectifs de recherche	
	2.2. Sources des données et stratégie de recherche	
	2.3. Critères d'éligibilité et sélection des études	
	2.4. Extraction des données	7
	2.5. Synthèse et analyse des données	8
3.	Cadre conceptuel	9
	3.1. Les grands projets d'infrastructure publique	9
	3.2. La transgression et ses multiples formes	9
	3.2.1. La collusion	
	3.2.2. La corruption	10
	3.2.3. Le crime étatique et le manque d'intégrité professionnelle	10
	3.2.4. La fraude	10
	3.2.5. Le conflit d'intérêts	11
	3.2.6. Le népotisme	
	3.2.7. Le comportement opportuniste	11
	3.2.8. Les groupes criminalisés	11
4.	Résultats	12
	4.1. Les caractéristiques générales des publications analysées	12
4.	4.2. Les pratiques de transgression dans les GPI dans les pays membres de l'OCDE	
	4.2.1. La collusion dans les GPI	
	4.2.1.1. La collusion dans la littérature scientifique	
	4.2.1.2. Les pratiques de collusion et leur modus operandi	
	4.2.1.3. La publicisation des cas de collusion	
	4.2.1.4. Les facteurs à risque des pratiques de collusion	
	4.2.1.5. Les stratégies d'atténuation des pratiques de collusion	
	4.2.1.6. L evaluation du succes et de l'effectivité des strategies d'attenuation	
	4.2.2.1. La corruption dans les GF1	
	4.2.2.2. Les pratiques de corruption et leur modus operandi	
	4.2.2.3. La publicisation des cas de corruption dans les GPI	
	4.2.2.4. Les facteurs de risque des pratiques de corruption	
	4.2.2.5. Les stratégies d'atténuation de la corruption	
	4.2.2.6. L'évaluation du succès et de l'effectivité des stratégies d'atténuation	
	4.2.3. Le crime étatique et le manque d'intégrité professionnelle dans les GPI	
	4.2.3.1. Le crime étatique et le manque d'intégrité professionnelle dans la littérature	
	4.2.3.2. Le crime étatique et le manque d'intégrité professionnelle et leur modus operandi	33
	4.2.3.3. La publicisation des cas de crime étatique et du manque d'intégrité professionnelle.	
	4.2.3.4. Les facteurs à risque des pratiques de crime étatique et du manque d'intégrité	59
		59
		59 61
	professionnelle	59 61 62
	professionnelle	59 61 62 elle
	professionnelle	59 61 62 elle 65

4.2.4.1. La fraude et le détournement de fonds dans la littérature	69
4.2.4.2. Les pratiques de fraude et de détournement de fonds et leur modus operandi	69
4.2.4.3. La publicisation des cas de fraude et de détournement de fonds	
4.2.4.4. Les facteurs à risque des pratiques de fraude et de détournement de fonds	71
4.2.4.5. Les stratégies d'atténuation de la fraude et du détournement de fonds	
4.2.4.6. L'évaluation du succès et de l'effectivité des stratégies d'atténuation	75
4.2.5. Le conflit d'intérêts dans les GPI	75
4.2.5.1. Le conflit d'intérêts dans la littérature	75
4.2.5.2 Les pratiques du conflit d'intérêts et leur modus operandi	
4.2.5.3. La publicisation du conflit d'intérêts	77
4.2.5.4. Les facteurs à risque des pratiques du conflit d'intérêts	77
4.2.5.5. Les stratégies d'atténuation du conflit d'intérêts	
4.2.5.6. L'évaluation du succès et de l'effectivité des stratégies d'atténuation	80
4.2.6. Le népotisme dans les GPI	81
4.2.6.1. Le népotisme dans la littérature	
4.2.6.2. Les pratiques du népotisme et leur modus operandi	81
4.2.6.3. La publicisation du népotisme	81
4.2.6.4. Les facteurs à risque des pratiques du népotisme	
4.2.6.5. Les stratégies d'atténuation du népotisme	82
4.2.6.6. L'évaluation du succès et de l'effectivité des stratégies d'atténuation	
4.2.7. Le comportement opportuniste dans les GPI	83
4.2.7.1. Le comportement opportuniste dans la littérature	
4.2.7.2. Les pratiques du comportement opportuniste et leur modus operandi	83
4.2.7.3. La publicisation du « comportement opportuniste »	
4.2.7.4. Les facteurs de risque des pratiques du comportement opportuniste	
4.2.7.5. Les stratégies d'atténuation du comportement opportuniste	
4.2.7.6. L'évaluation du succès et de l'effectivité des stratégies d'atténuation	
4.2.8. Les groupes criminalisés dans les GPI	
4.2.8.1. Les groupes criminalisés dans la littérature	
4.2.8.2. Les pratiques des groupes criminalisés et leur modus operandi	
4.2.8.3. La publicisation des groupes criminalisés	
4.2.8.4. Les facteurs de risque des pratiques des groupes criminalisés	
4.2.8.5. Les stratégies d'atténuation des groupes criminalisés	
4.2.8.6. L'évaluation du succès et de l'effectivité des stratégies d'atténuation	91
5. Conclusion	92
6. BIBLIOGRAPHIE	96
6.1. Publications générales	
6.2. Publications analysées	
7. Annexes	37

#### 1. Introduction<sup>1</sup>

Au cours des dernières années, plusieurs pratiques de transgression dans le secteur de la construction publique ont été mises au jour au Canada et ont fait l'objet d'enquêtes parlementaires (p.ex., la Commission Charbonneau) ou de procédures pénales (p.ex., SNC-Lavalin). Au terme de ces enquêtes, il apparait que les dispositifs réglementaires n'ont pas été suffisants (Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion de contrats publics dans l'industrie de la construction, 2015). Dans les faits, les acteurs et les organisations corrompues adaptent continuellement leurs pratiques en fonction des environnements socio-économiques et juridiques (Boisvert, 2018). Dès lors, les pratiques de transgression perdurent sous des formes variées et interconnectées (corruption, trucage d'appels d'offres, conflit d'intérêts, etc.). Si les États présentant un haut indice de perception de la corruption en 2018 sont situés majoritairement en Afrique, en Asie ou en Amérique du Sud, le rapport de *Transparency International* souligne également que plusieurs États occidentaux connaissent une dégradation de leur indice (p.ex., le Canada, l'Islande, l'Allemagne, le Royaume-Uni ou encore la Norvège).

Dans ce contexte, il est pertinent de mieux comprendre les mécanismes et pratiques qui affectent l'intégrité et l'éthique dans la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique (GPI). Au-delà d'une présentation des pratiques de transgression, la description et l'analyse des stratégies développées pour améliorer la gouvernance et l'intégrité des GPI est nécessaire (Boisvert, 2018). Ainsi, cette revue de portée de la littérature poursuit deux objectifs :

- 1. Contribuer au développement de la connaissance des pratiques de transgression observées dans les GPI;
- 2. Favoriser le partage des pratiques améliorant l'intégrité en synthétisant les mesures politico-administratives mises en œuvre ou recommandées pour réduire les pratiques de transgression.

Ce rapport de recherche se structure en quatre parties. La première partie décrit la méthodologie de la revue de portée employée pour réaliser la collecte et l'analyse des données. La seconde partie est dédiée au cadre conceptuel. Son objectif est de définir les différentes notions centrales de cette recherche, à savoir les « grands projets d'infrastructure publique » ainsi que les formes de transgression. La troisième partie présente les résultats de la revue de portée. La présentation des résultats est divisée en deux volets : d'une part, nous dessinons un portrait général des pratiques de transgression dans les grands projets d'infrastructure publique (date de publications, type de transgression

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Ce rapport de recherche a été produit grâce au soutien financier d'une subvention de recherche : Subvention FRQSC-Actions concertées en partenariat avec KHEOPS, pour le projet : La prévention des risques éthiques dans les grands projets d'infrastructure: prise de décision des hauts dirigeants, saine gouvernance et culture attentive à l'éthique (sous la direction de Luc Bégin, Université Laval; co-chercheurs : Steve Jacob et Lyse Langlois, Université Laval; Yves Boisvert, ÉNAP; André Lacroix, Université de Sherbrooke), 2018-2020.

étudiée, étude de cas, etc.); d'autre part, nous étudions en profondeur chacune des huit transgressions identifiées. Enfin, la quatrième partie conclut ce rapport de recherche en proposant une synthèse des points saillants identifiés lors de l'analyse des résultats.

#### 2. MÉTHODOLOGIE

Cette recherche prend la forme d'une revue de la portée des études primaires et secondaires publiées par les revues scientifiques sur la problématique des transgressions dans les grands projets d'infrastructures des États membres de l'Organisation de coopération et développement économique (OCDE). En tant que méthode d'examen systématique de la littérature, la revue de portée est une synthèse des connaissances de nature exploratoire visant à répertorier les concepts, les données probantes ainsi que les lacunes dans un domaine défini et ce, en mobilisant une approche rigoureuse, transparente et systématique (Colquhoun et al., 2014, pp. 1293–1294).

Selon Arksey et O'Malley, une telle méthode permet aux chercheurs de synthétiser les résultats produits par la recherche dans un domaine relativement vaste, d'évaluer la possibilité d'effectuer un examen systématique plus approfondi ou encore, d'identifier des lacunes, des limites et des pistes de recherche futures dans un domaine de recherche donné (Arksey & O'Malley, 2005, p. 20). Outre l'étendue plus large de la problématique étudiée, la revue de portée se distingue de l'examen systématique de la littérature par sa nature exploratoire. Par conséquent, l'évaluation de la qualité des études sélectionnées n'est pas une composante constitutive de la méthode de la revue de portée (Arksey & O'Malley, 2005; Armstrong, Hall, Doyle, & Waters, 2011; Colquhoun et al., 2014; Grant & Booth, 2009).

Afin de présenter rigoureusement et avec transparence la démarche appliquée pour conduire la recherche, la section « méthode » est structurée en cinq étapes selon le cadre méthodologique élaboré par Arksey et O'Malley (2005) : (a) l'identification de la question de recherche, (b) la stratégie de recherche, (c) la sélection des études, (d) l'extraction des données et (e) l'analyse des données (Arksey & O'Malley, 2005; Colquhoun et al., 2014).

#### 2.1. Questions et objectifs de recherche

La recherche vise à cartographier avec précision l'état des recherches relatives aux pratiques de transgression dans les grands projets d'infrastructure publique et de réaliser une synthèse des connaissances produites sur les mécanismes favorisant ou freinant les pratiques de transgression dans ce domaine. Afin de faciliter la comparaison entre les différentes pratiques et mécanismes de transgression, l'équipe de recherche a choisi d'examiner les cas identifiés dans les pays de l'OCDE. Au vu de ces éléments, le présent rapport répond aux questions de recherche suivantes :

- 1. Quelles sont les différentes formes de transgression dans les GPI pratiquées dans les États de l'OCDE ?
- 2. Dans quel(s) pays les différentes transgressions identifiées ont-elles été observées? Comment ces pratiques ont-elles été rendues publiques ?
- 3. Quelles sont les caractéristiques des formes de transgression dans les GPI pratiquées dans les pays de l'OCDE ?
- 4. Quels sont les facteurs contribuant ou freinant les pratiques de transgression pratiquées dans les pays de l'OCDE ?
- 5. Y-a-t-il eu une évaluation des mesures visant à garantir l'intégrité des GPI? Si oui, quelles en ont été leurs conclusions ?

### 2.2. Sources des données et stratégie de recherche

Pour collecter l'ensemble des publications pertinentes au regard des problématiques traitées, la stratégie de recherche adoptée a été d'extraire toutes les références traitant simultanément des grands projets d'infrastructures publiques et de l'intégrité et de l'éthique de la gouvernance. En pratique, nous avons sélectionné toutes les publications dont le titre, le résumé ou les mots-clés correspondent à au moins un mot-clé contenu dans l'ensemble « grands projets d'infrastructure publique » et dans l'un des deux sous-ensembles liés à l'intégrité. L'ensemble des mots-clés a été traduit en anglais lors de la recherche bibliographique.

Tableau 1 : les mots-clés utilisés pour la collecte des publications

Grands projets	Intégrité	Intégrité (dimension négative)		
d'infrastructure publique	(dimension positive)			
Construction	Éthique	Problèmes de gouvernance		
Infrastructure	Déontologie	Risque de gouvernance		
Chantier public	Code d'éthique et ou de déontologie	Corruption		
Projet d'infrastructure	Règles d'intégrité	Corrupteur		
Projet de construction	Conformité	Corrompu		
Projet majeur d'infrastructure	Surveillance	Collusion		
Partenariat public privé	Infrastructure de l'éthique	Fraude		
Marché public	Cadre d'intégrité	Conflit d'intérêts		
Achat public	Transparence	Transgression		
Approvisionnement public	Saine concurrence	Délinquance		
Gestionnaire de projet	Saine gouvernance	Contrevenant		
Soumissionnaire	Accompagnement	Cartel		
Contracteur	Prévention	Déviance		
Firmes de génie	Contrôle	Népotisme		
	Reddition de comptes	Clientélisme		
	Planification	Favoritisme		

Atténuation	Affairisme
Gouvernance éthique	Copinage
Leadership éthique	Truquage d'offres
Sensibilité éthique	Financement politique
Compétence éthique	Pot-de-vin
Compétence morale	Aveuglement moral
Décision morale	Désengagement moral
Décision éthique	Faiblesse de volonté
Police	Soumissions concertées
Lanceurs d'alertes	

La mise au point des équations de recherche et la sélection des bases de données (voir annexe) ont été opérées par un spécialiste en matière de gestion des systèmes d'information. La recherche documentaire a été effectuée en juillet et août 2018 en consultant les bases de données dans le champ des sciences sociales et de la philosophie (*Proquest, EBSCO HOST, Web of Science, Francis, CAIRN, Érudit et Google Scholar*). Au terme du processus de collecte de données, 5674 références ont été collectées. Après la suppression des doublons, 4272 références uniques ont été importées dans *EndNote*, un logiciel de gestion des références bibliographiques.

#### 2.3. Critères d'éligibilité et sélection des études

Le processus de sélection des études a été réalisé par deux codeurs qui ont vérifié indépendamment si les articles répondaient ou non aux critères d'inclusion préalablement définis. Pour optimiser la validité et la reproductibilité de la recherche, la sélection a été opérée au moyen d'un double codage avec l'arbitrage d'un troisième membre de l'équipe lorsque nécessaire (Strech & Sofaer, 2012) et le tri a été réalisé sur la base du processus systématique et séquentiel présenté ci-dessous.

#### 2.3.1. Première phase de tri sur la base du titre et du résumé

Pour cette première étape de la revue de portée, les titres et les résumés des références collectées ont été examinés en fonction des critères d'exclusion suivants :

- 1) La langue : exclusion de toute référence non rédigée en français ou en anglais ;
- 2) Les caractéristiques du projet : exclusion de toute référence n'étudiant pas un grand projet d'infrastructure publique comme un projet d'infrastructure privée, un projet dont le budget global est inférieur à cinquante millions de dollars<sup>2</sup>, un projet non lié à la transformation d'un immeuble ou d'un ouvrage de génie civil.
- 3) Les dimensions d'éthique et d'intégrité: exclusion de toute référence ne mentionnant pas la dimension éthique ou l'intégrité des grands projets d'infrastructure publique.
- 4) La localisation: exclusion de toute référence ne traitant pas explicitement d'un État membre de l'OCDE.

#### 2.3.2. Deuxième phase : la recherche bibliographique manuelle

Par la suite, les bibliographies des publications ayant été retenues lors de la première phase de tri ont été parcourues pour en extraire des références pertinentes additionnelles. En se basant uniquement sur les titres contenus dans les bibliographies, les références listées ont été examinées selon les critères d'exclusion appliqués pour la première phase du tri. Parmi les 120 publications initialement répertoriées dans les bibliographies des articles issus de la première phase du tri, 48 références ont été ajoutées à l'échantillon.

## 2.3.3. Troisième phase de tri sur la base de la lecture complète de la publication

Étant donné le nombre de publications et la quantité d'informations à extraire dans les documents analysés, l'équipe de recherche a décidé de centrer son analyse sur les articles publiés dans des revues scientifiques. Par conséquent, la troisième phase de tri a permis, sur la base d'une lecture complète, d'exclure toute publication ne correspondant pas aux cinq critères suivants.

- 1) Le format de la publication : exclusion de toute référence ne correspondant pas au format d'une publication d'une revue scientifique (p.ex., chapitre d'ouvrage, rapport, communication, article publié dans une revue professionnelle);
- 2) La langue : exclusion de toute référence non rédigée en français ou en anglais ;
- 3) Les caractéristiques du projet : exclusion de toute référence n'étudiant pas un grand projet d'infrastructure publique comme un projet d'infrastructure privée, un projet dont le budget global est inférieur à cinquante millions de dollars, un projet non lié à la transformation d'un immeuble ou d'un ouvrage de génie civil.
- 4) Les dimensions d'éthique et d'intégrité: exclusion de toute référence ne mentionnant pas la dimension éthique ou l'intégrité des grands projets d'infrastructure publique.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Ce montant correspond à celui contenu dans la définition d'un GPI par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) du gouvernement du Québec (voir section 3 ci-dessous). Le critère du budget n'a bien souvent pas pu être utilisé car de nombreuses publications ne contiennent pas d'information à ce sujet.

5) La localisation: exclusion de toute référence ne traitant pas explicitement d'un État membre de l'OCDE.

Le diagramme de flux ci-dessous détaille l'application des critères et l'exclusion des références selon les différentes phases de tri.

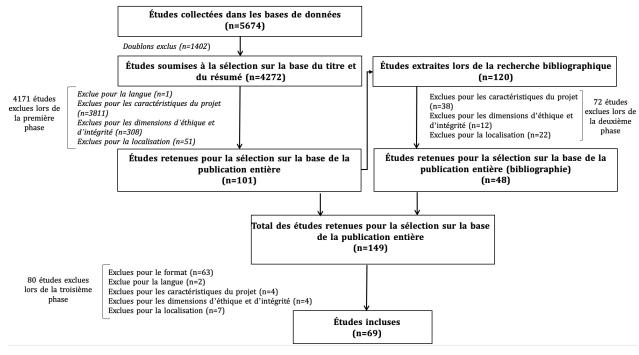


Figure 1. Diagramme de flux du processus de sélection des publications

#### 2.4. Extraction des données

L'extraction des données a été entreprise à l'aide d'une grille d'analyse conçue au préalable. Cette dernière (voir annexe) se base sur les méthodes d'évaluation de l'International Initiative for Impact Evaluation (International Initiative for Impact Evaluation (3ie) et al., 2017; Snilstveit, Vojtkova, Bhavsar, Stevenson, & Gaarder, 2016) et a été adaptée par l'équipe de recherche à la problématique de l'éthique et de l'intégrité dans la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique. La grille d'analyse (voir en annexe) répertorie douze types de données à extraire dans chacune des 69 publications sélectionnées, à savoir : (1) les données bibliographiques, (2) les composantes du devis de recherche, (3) les caractéristiques du projet d'infrastructure étudié, (4) les caractéristiques du système politique et administratif étudié, (5) les modes de publicisation des pratiques de transgression, (6) les formes de transgression, (7) le *modus operandi* des transgressions étudiées, (8) les facteurs de risque, (9) les facteurs de dissuasion, (10) les conséquences des pratiques de transgression, (11) les mesures proposées ou mises en œuvre pour lutter contre les pratiques de transgression et (12) la modélisation des processus de transgression. Pour chacune des dimensions, un guide d'extraction définit chacune des dimensions et précise le type de données à extraire.

Compte tenu de la nature itérative d'une revue de portée (Moher, Liberati, Tetzlaff, Altman, & PRISMA Group, 2009) l'équipe de recherche a testé la clarté et l'application de

la grille d'extraction sur un échantillon de dix publications (Kastner et al., 2012). Pour cela, deux codeurs ont extrait les données avec l'arbitrage d'un troisième membre de l'équipe lorsque nécessaire. Par la suite, les deux codeurs ont rassemblé l'ensemble des données dans un tableau Excel spécifique.

#### 2.5. Synthèse et analyse des données

Pour synthétiser les données extraites des publications pertinentes, l'équipe de recherche a mobilisé la technique du résumé thématique. Cette technique classe les études en groupes prédéfinis en fonction d'une caractéristique spécifique (p.ex. plan de recherche, cadre théorique, programme ou intervention). Dans cette recherche, les publications ont été classées selon le type de transgression étudié. En procédant de cette façon, le résumé thématique met en évidence les (dis)similitudes entre les études pour produire des données probantes et répondre aux questions de recherche (Thomas, O'Mara-Eves, Harden, & Newman, 2017, pp. 185–186).

Sur la base de cette technique de synthèse (Colquhoun et al., 2014; Kastner et al., 2012; Moher et al., 2009; Pham et al., 2014; Shadish, Chacón-Moscoso, & Sánchez-Meca, 2005), l'analyse des données a été conduite en deux temps. Premièrement, une analyse par type de transgression (pure ou hybride) a été menée afin de définir la nature de la transgression étudiée, son mode opératoire, ainsi que les facteurs la freinant ou la stimulant. Deuxièmement, une analyse générale des données a été conduite pour produire trois cartographies de la littérature en lien avec la problématique de recherche : (1) une carte des facteurs freinant ou stimulant les différentes pratiques de transgression, (2) une carte des modes des effets produits pour chaque type de transgression et (3) une carte des mesures prises par type de transgression.

Enfin, au vu du caractère exploratoire et de la portée de la revue, il est essentiel de rappeler que l'objectif principal de l'analyse a été de produire avec rigueur et transparence un résumé thématique des pratiques de transgression sans avoir à évaluer la qualité des publications sélectionnées (Armstrong et al., 2011).

#### 3. CADRE CONCEPTUEL

#### 3.1. LES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURE PUBLIQUE

La notion de « grand projet d'infrastructure publique » se réfère à un projet d'une ampleur budgétaire déterminée impliquant la rénovation ou la construction d'infrastructure appartenant à des organismes publics.

Premièrement, le terme « infrastructure publique » qualifie « tout immeuble, équipement ou ouvrage de génie civil contribuant à l'offre de service gouvernemental » (Secrétrariat du Conseil du trésor, 2019, p. 7). Par exemple, parmi les publications sélectionnées, la notion « d'infrastructure publique » renvoie à la construction de routes, de ponts, de chemins de fer, d'écoles publiques, de système d'épuration et d'alimentation en eau.

Deuxièmement, le montant budgétaire à atteindre pour être qualifié de « grand projet » ou de « projet majeur » a été établi par le Secrétariat du Conseil du trésor (Québec) dans le cadre de l'article 160 de la Loi sur les infrastructures publiques. Pour qu'il soit reconnu comme tel, le coût total estimé du projet doit être égal ou supérieur à 50 millions de dollars (100 millions de dollars dans le cas des infrastructures routières).

Pour information, l'opérationnalisation de ces deux critères dans la sélection des études publiées a été problématique pour la majorité des études analysées. Effectivement, plusieurs publications ne contiennent pas de données relatives au budget total estimé des infrastructures publiques étudiées. Dans ce cas, l'équipe de recherche a décidé d'inclure ou d'exclure l'article en fonction du premier critère qualifiant une « infrastructure publique ».

#### 3.2. LA TRANSGRESSION ET SES MULTIPLES FORMES

La transgression qualifie toute action ne respectant pas une obligation et ne se conformant pas aux normes, lois ou règles. La dimension normative de la transgression ne se limite pas aux règles juridiques, elle inclut également le non-respect des normes sociales en vigueur (Hastings et Passard, 2012, p. 2-3). Par conséquent, le concept de transgression renvoie à une pratique jugée problématique ou à risque à l'égard d'une norme établie juridiquement et/ou socialement. Dans le secteur public, les formes de transgression se caractérisent comme « des conduites allant à l'encontre des différentes balises normatives qui enserrent la conduite des agents publics » (Boisvert, 2018, p. 310).

Sur le plan théorique, le concept de « transgression » se décline sous des formes multiples de conduites à risque ou problématiques. Sur la base du cadre conceptuel développé par Yves Boisvert (2018) et de cette revue de portée, huit pratiques de transgression ont été recensées lors de grands projets d'infrastructure publique: (1) la collusion, (2) la corruption, (3) le crime étatique, (4) la fraude et le détournement de fonds, (5) le conflit d'intérêts, (6) le népotisme, (7) le comportement opportuniste et (8) les groupes criminalisés. Cette section a pour objectif de définir brièvement les huit formes de transgression, tandis qu'une analyse plus détaillée de celles-ci est réalisée dans la section « résultats ».

#### 3.2.1. La collusion

La collusion qualifie tout arrangement entre un groupe d'acteurs partie-prenantes à l'attribution d'un marché public en vue de tronquer les règles et rapport de concurrence

entre les différents soumissionnaires (Porter et Zona, 1993, p. 522). Cette forme de transgression est réalisée tant par les acteurs privés (Porter et Zona, 1993) que par les acteurs publics en position d'autorité (Van Den Heuvel, 2005, p. 134).

L'organisation de la collusion entre les agences étatiques est appelée « collusion institutionnelle » (Van Den Heuvel, 2005, p. 140). Dans la littérature, les termes utilisés pour qualifier les pratiques de collusion sont variés : collusion institutionnelle (*institutional collusion*), appel d'offres collusif (*collusive tendering*), trucage d'appel d'offres (*bidrigging*), et tricherie (*cheating behavior*) (Deng et al., 2003, p. 158).

#### 3.2.2. La corruption

La corruption est un terme générique qui définit l'utilisation abusive du pouvoir à des fins personnelles en réponse à des incitations de tiers ou de propre initiative (Sohail et Cavill, 2008, p. 730). De nombreuses appellations sont employées pour qualifier cette forme de transgression telles que la petite corruption, la grande corruption, la corruption politique, la corruption collusive, la corruption anticipative ou encore la corruption d'extorsion. Les dénominateurs communs de ces pratiques de transgression sont l'abus de confiance du public (Liu et Mikesell, 2014, p. 349), l'abus de pouvoir (Jiménez, 2009, p. 256) ainsi que la transgression importante des normes juridiques ou sociales (Jones, 2012, p. 517).

Parmi les sous-catégories, la « corruption politique » fait référence à la manipulation des politiques, des institutions et des règles de procédure par les décideurs (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 255). La corruption collusive implique, pour sa part, un accord entre un commanditaire de service public et un prestataire. La corruption anticipative qualifie le versement d'un pot-de-vin pour l'octroi de faveur ou la prestation d'actions éventuelles de la part d'une autorité. Enfin, la corruption d'extorsion se réfère à l'extraction forcée par les personnes en position d'autorité (Sohail et Cavill, 2008, p. 730).

#### 3.2.3. Le crime étatique et le manque d'intégrité professionnelle

Le crime étatique définit « tout acte produit par un État qui cause un préjudice et rompt la relation de confiance ou contractuelle avec d'autres États, entre l'État et ses propres citoyens, ou entre l'État et des ressortissants d'autres États » (Schotter et Rhineberger-Dunn, 2013, p. 478-479 - trad.). Le crime étatique qualifie d'une part, un manque d'intégrité, un acte de négligence, de commission ou d'omission propre à un secteur délimité et d'autre part, un ensemble organisé d'actions dommageables pour la société. Dans ce dernier cas, les chercheurs utilisent l'appellation de « crime étatico-corporatif » (Reeves-Latour et Morselli, 2016, p. 3). Dans les faits, le crime étatique implique tant des acteurs publics (Schotter et Rhineberger-Dunn, 2013; Reeves-Latour et Morselli, 2017; Van Den Heuvel, 2005) que des acteurs privés (Van Den Heuvel, 2005). Dans la littérature, le concept de crime étatico-corporatif fait également référence aux notions de « state-corporate crime » ou de « state-facilitated corporate crime ».

#### 3.2.4. La fraude

La fraude définit l'action de capter des ressources en émettant ou en produisant de fausses déclarations (*misrepresentation*) au détriment de personnes privées ou morales tierces (Sohail et Cavill, 2008, p. 730; Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 255). En

pratique, ce type de transgression prend deux formes: (1) la création d'une entité destinée uniquement à la fraude (*ghosting*) telle que des sociétés-écrans (Brown et Loosemore, 2015, p. 373); (2) le détournement de fonds (*embezzlement*) qui vise une utilisation non conforme de fonds publics ou privés (Sohail et Cavill, 2008, p. 730). Cette dernière forme de fraude est la plus fréquente (Gunduz, 2013, p. 507).

#### 3.2.5. Le conflit d'intérêts

Le conflit d'intérêts qualifie la participation d'une personne ayant une responsabilité formelle au sein des systèmes politique et administratif à une action ou une activité mettant, implicitement ou explicitement, en péril son jugement professionnel, son objectivité et son indépendance (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 255). S'il qualifie une situation dans laquelle un individu exploite des ressources professionnelles ou officielles en vue de réaliser un intérêt personnel, le conflit d'intérêts existe même si aucun acte contraire à l'éthique n'a été commis (Liao, 2013, p. 88-89).

#### 3.2.6. Le népotisme

Le népotisme fait référence aux faveurs accordées par les acteurs politiques ou administratifs à des proches (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 255). Le népotisme implique essentiellement des relations familiales (Brown et Loosemore, 2015, p. 373).

### 3.2.7. Le comportement opportuniste

Le comportement opportuniste définit un acte au cours duquel un acteur lié contractuellement à un partenaire engendre unilatéralement et délibérément un préjudice à ce dernier et met en péril la finalité initiale de la relation (p.ex., lors d'un partenariat public-privé en matière de logements sociaux, l'acteur privé réduit le montant initial des investissements ou la gamme des services offerts, l'acteur public fixe à la baisse le nombre de logements à construire) (Moszoro, 2013, p. 89).

#### 3.2.8. Les groupes criminalisés

L'émergence de groupes criminalisés en tant que fournisseurs de biens publics et privés est également présentée dans les publications étudiées. Les groupes criminalisés transgressent les normes juridiques et sociales lorsqu'ils s'approprient et prennent en charge la gestion ou le contrôle d'activités financières, de concessions, d'entreprises et de services publics pour générer un profit (Piemontese, 2013, p. 130).



Figure 2: Formes de transgression dans les grands projets d'infrastructure publique

#### 4. RÉSULTATS

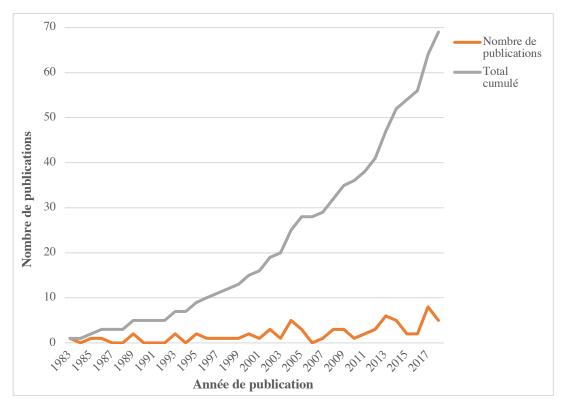
Cette section présente les résultats de l'analyse thématique des données contenues dans les 69 références de notre échantillon. Ce type d'analyse permet de classer les données extraites des publications en fonction de catégories préétablies (les formes de transgression dans le cas présent). La synthèse des études primaires et secondaires en catégorie permet d'une part, d'identifier et de répertorier les caractéristiques communes pour chacune des formes de transgression et d'autre part, de conduire une analyse comparée entre celles-ci. La présente section se structure en deux parties : la première a pour objectif de présenter les caractéristiques de l'échantillon des études sélectionnées; la seconde vise à répertorier en détail les caractéristiques propres à chacune des formes de transgression.

#### 4.1. LES CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DES PUBLICATIONS ANALYSÉES

L'examen des transgressions dans les GPI n'est pas une thématique récente. Les plus anciennes des 69 références collectées datent du début des années quatre-vingt (Strafer, 1983). La publication des études analysées s'étend donc de 1983 à 2018. Au cours de cette période, la moyenne des publications annuelles relatives aux transgressions dans les GPI s'élève à 1,9.

Bien que ce sujet de recherche ne soit pas nouveau, l'analyse du nombre de recherches publiées pour chacune des quatre décennies (1980-1989, 1990-1999, 2000-2009, 2010-

2019) souligne une répartition inégale. La décennie la plus récente 2010-2018<sup>3</sup> comprend 47,8 pour cent des publications de l'échantillon (soit 33 sur 69) contre 29 pour cent pour 2000-2009 (soit 20 sur 69), 11,6 pour cent pour 1990-1999 (soit 8 sur 69) et 7,2 pour cent pour 1980-1989 (soit 5 sur 69).



Graphique 1 : Répartition des études par année de publication

La problématique de la transgression dans les GPI n'est pas cristallisée autour d'un secteur de recherche ou d'un groupe de revues. Parmi, les 69 références analysées, 57 revues ou cahiers de recherche différents (une moyenne de publication par revue de 1,9 et une variance de 0,26) ont été répertoriés. La faible centralisation des publications en matière de transgression dans les GPI est d'autant plus importante que les 57 revues répertoriées sont ancrées dans quinze domaines de recherche distincts tels que : la gestion et le management (dix revues), la construction (six revues), l'économie et la finance (dix revues), les sciences de la décision (une revue), l'ingénierie (une revue), l'éthique (cinq revues), le droit (huit revues), les mathématiques (une revue), les sciences politiques (trois revues), l'administration et les politiques publiques (cinq revues), l'analyse de réseau (une revue), les sciences sociales, le développement durable (une revue) ainsi que les sciences urbaines (deux revues).

13

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Pour les années 1980,1981, 1982, nous pouvons considérer qu'aucune recherche sur la problématique des formes de transgression dans les GPI n'a été publiée. La dernière décennie n'inclut pas les données pour l'année 2019 étant donné que nous avons réalisé notre collecte bibliographique en 2018.

Géographiquement, les cas d'étude sont distribués entre plusieurs pays de l'OCDE. La liste ci-après énumère le nombre de cas répertorié pour chaque État dans le corpus analysé. Pour information, le nombre total de cas est supérieur au nombre de publications (n=69) car une série d'entre elles ont étudié plusieurs états. Au total, vingt cas aux États-Unis ont été recensés, neuf au Canada, en Italie et au Japon, sept aux Pays-Bas, quatre en Australie et au Royaume-Uni, deux en Corée du Sud et en Allemagne, un en République tchèque, au Portugal, en Espagne, en Hongrie, en Turquie ainsi qu'au Danemark. Par ailleurs, sept cas à l'échelle internationale ont été étudiés et un cas analyse les États membres de l'Union européenne. Enfin, deux publications examinent des projets de GPI sans définir de zone géographique spécifique.

La distribution des publications en fonction de la forme de transgression montre qu'une majorité de références (35 sur 69) se focalise sur la collusion (collusion institutionnelle, irrégularité dans le processus d'appel d'offres, accord sur la répartition de marché, etc.). La corruption (la corruption politique, le patronage, les pots-de-vin ou le trafic d'influence) est la seconde forme de transgression la plus fréquemment examinée (29 sur 69). Les autres conduites à risque sont examinées moins fréquemment (11 publications abordent les pratiques de crime étatique et de manque d'intégrité professionnelle (CEC/MIP); dix examinent la fraude et le détournement de fonds) ou de façon plus marginale (quatre études ont trait au conflit d'intérêts; trois portent sur le népotisme ou le comportement opportuniste; deux recherches se penchent sur les groupes criminalisés de type mafieux).

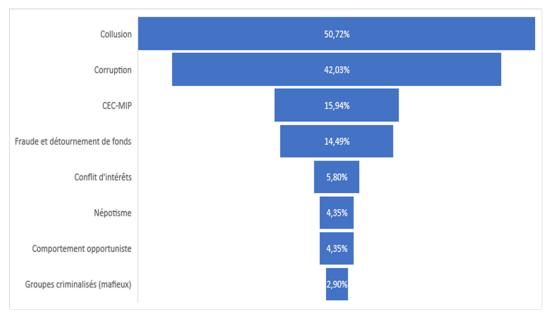


Figure 3 : Fréquence de l'étude d'une forme de transgression dans les GPI pour l'ensemble des références collectées

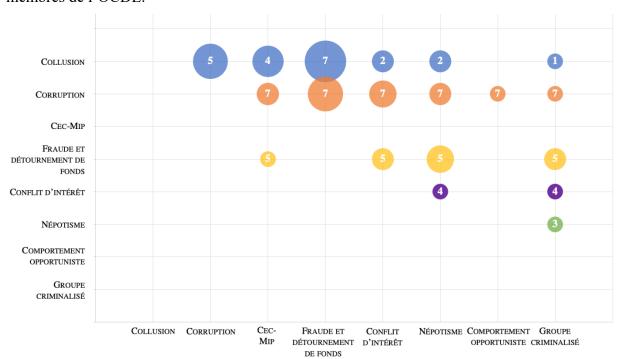
Si les résultats présentés ci-dessus suggèrent une prédominance des études de la collusion et de la corruption parmi les formes de transgression, trois observations nuancent cette conclusion.

Tout d'abord, l'absence de définition et de cadre conceptuel communément partagés complexifie le processus d'identification des formes de transgression. Malgré le processus

de double codage rigoureux et systématique, il n'est pas à exclure que certaines pratiques plus marginales n'aient pu être identifiées.

Ensuite, un biais de publication n'est pas à exclure dans l'étude des formes de transgression. Dans cette logique, les auteurs maximisent leur chance de publication en présentant des résultats de recherches positifs et liés à un concept plus « porteur », par exemple, corruption, collusion ou « fraude ».

Enfin, la prépondérance de la corruption et de la collusion doit être relativisée par la nature hétérogène des recherches réalisées (un cas étudié combinant plusieurs formes de transgression). Dans cette perspective, quarante-quatre références abordent simultanément plusieurs formes de transgression. Le graphique ci-dessous présente une cartographie du nombre de recherches abordant plusieurs formes de conduite à risque dans les GPI des pays membres de l'OCDE.



Graphique 2 : Cartographie des références étudiant plusieurs formes de transgression dans les GPI

# 4.2. Les pratiques de transgression dans les GPI dans les pays membres de l'OCDE

Dans cette section, nous synthétisons les résultats en fonction des huit formes de transgression identifiées et définies précédemment. La présentation des résultats pour chacune des catégories de transgression est structurée en six parties. Premièrement, nous répertorions les cas au sein de la littérature. Deuxièmement, nous recensons les modes par lesquels les conduites à risque ont été publicisées. Troisièmement, nous identifions les éventuels sous-types de la transgression et un descriptif du *modus operandi* est présenté. Quatrièmement, nous recensons la liste des facteurs à risque. Cinquièmement, les stratégies de dissuasion recommandées ou mises en œuvre pour chacune des formes de transgression

sont présentées. Enfin, la sixième partie synthétise les résultats des évaluations des mesures visant à améliorer la gouvernance et l'intégrité dans les GPI.

#### 4.2.1. La collusion dans les GPI

#### 4.2.1.1. La collusion dans la littérature scientifique

Dans l'échantillon étudié, trente-cinq publications étudient les pratiques de collusion. Parmi celles-ci, quatorze cas traitent de collusion en Amérique du Nord (dix aux États-Unis et trois au Canada), dix sont européens (six aux Pays-Bas, un cas au Portugal, en Hongrie, en Italie), sept cas sont asiatiques (cinq au Japon, un en Corée du Sud et un en Turquie), quatre sont océaniens (quatre en Australie) et un cas international (Amérique du Nord et l'Europe de façon globale).

Continent	Amérique du Nord				Asie			Océanie	Amérique du Nord et Europe		
Pays	États- Unis	Canada	Pays -Bas	Portugal	Hongrie	Italie	Japon	Corée du Sud	Turquie	Australie	-
Nombre de cas	10	3	6	1	1	1	5	1	1	4	1
Total	13		13 10			7			4	1	

Tableau 2 : Répartition géographique des cas de collusion étudiés

#### 4.2.1.2. Les pratiques de collusion et leur modus operandi

Pour rappel, la **collusion** représente un arrangement entre un groupe de soumissionnaires visant à limiter la concurrence entre les participants (Porter et Zona, 1993, p. 522). Dans la littérature, la collusion est décrite sous les termes de *collusion* ou *institutional collusion*, ou encore de collusion *insider-outsider*, *collusion bid-rigging* (à l'étape de la phase d'attribution du contrat) et de tricherie n'impliquant que l'acteur privé (*cheating behavior*, *lying*, *lack of honesty from the contractor*) (Deng et al., 2003, p. 158).

La collusion est perpétrée tant par les acteurs privés (Porter et Zona, 1993, p. 522) que par les acteurs publics, c'est-à-dire des élus ou des fonctionnaires, en position d'autorité, qui favorisent certains entrepreneurs (Van Den Heuvel, 2005, p. 134). Une multitude d'acteurs privés sont impliqués dans la formation d'un cercle collusoire (cercle d'entreprises organisant la collusion), allant des consultants aux cabinets d'avocats, en passant par les architectes et les développeurs de projets (Van Den Heuvel, 2005, p. 142). Dans certains cas, des acteurs des syndicats ont aussi été impliqués dans des opérations facilitant l'échange d'informations ou qui visaient à faire respecter le cercle collusoire par tous les acteurs de l'industrie (Porter et Zona, 1993, p. 526). Concernant le *dango*, pratique japonaise qui sera décrite plus en détail ci-dessous, les responsables gouvernementaux et administratifs sont également impliqués dans les ententes de collusion (Black, 2004, p. 616). Dans ce dernier sous-type de collusion, les acteurs politiques laissent souvent les acteurs administratifs opérer seuls, pourvu que la collusion fournisse un flux constant de revenus (Black, 2004, p. 616).

#### Le truquage des appels d'offres (bid rigging)

Le **truquage des appels d'offres** (*bid rigging*) est un mécanisme par lequel les acteurs privés (Zarkada-Fraser, 2000; Porter et Zona, 1993; Ishii, 2014; Kwon Lee et Hahn, 2002; Gupta, 2001, 2002; Hargita et Tóth, 2005) et parfois, les syndicats (Porter et Zona, 1993) coopèrent pour fixer les prix (*price fixing*). Cette pratique contrevient à la réglementation en matière d'attribution de marché public et biaise la sélection du contractant. Ainsi, dans certains cas, un tel mécanisme repose sur des liens et un partage d'informations confidentielles entre les organisations publiques et les entreprises formant ainsi un « cercle collusoire ». (Van Den Heuvel, 2005, p. 139).

Dans la littérature étudiée, cinq *modus operandi* de truquage d'appel d'offres ont été recensés :

1) L'appel **d'offres collusif** (*collusive tendering*) constitue un accord explicite entre les concurrents pour limiter les soumissions ou pour soumissionner de manière à ne pas être concurrentiels (Zarkada-Fraser, 2000, p. 269). Par exemple, dans un marché de construction, le contrat du soumissionnaire est établi conjointement et garantit au préalable des avantages aux autres parties (Zarkada-Fraser, 2000, p. 270; Dorée, 2004, p. 149). Le gagnant de l'appel d'offres est donc déterminé d'avance et des récompenses sont offertes aux autres acteurs de l'accord collusif. Le tour de chacune des entreprises est aussi déterminé lors de rencontres secrètes et un paiement peut être fait à l'entreprise qui accepte

- de faire l'offre la plus élevée (Strafer, 1983, p. 2; Priemus, 2004, p. 309). Par conséquent, l'entrepreneur qui offre le meilleur rapport qualité-prix n'est pas celui qui remporte l'appel d'offres (Hartley, 2009, p. 132). Parfois, les conspirateurs tiennent un « tableau de bord » afin de savoir qui doit gagner un appel d'offres et à quel montant ils ont droit. Dans d'autres cas, les feuilles de travail des offres indiquent le montant de la surcharge après le paramétrage du truquage (Kaserman, 1989, p. 364). Enfin, les recherches existantes indiquent que les promoteurs de projets ignorent ou cachent de manière délibérée les coûts et les risques importants du projet afin que les coûts totaux paraissent faibles et que la collusion soit facilitée (Flyvbjerg, Skamris Holm et Buhl, 2007, p. 7).
- 2) La **cartellisation** qualifie un petit groupe d'entreprises organisé pour profiter d'un système collusif durable et d'appels d'offres réguliers (Reeves-Latour et Morselli, 2017, p. 158; Chotibhongs et Arditi, 2012, p. 1252). Un « cartel à noyau dur », ou *hard core cartel*, peut aller jusqu'à diviser le marché et établir des quotas (Hargita et Tóth, 2005, p. 213). La cartellisation limite également la concurrence extérieure (Arai et Morimoto, 2017, p. 349). Pour qu'un cartel soit effectif, il faut qu'il regroupe les joueurs majeurs de l'industrie nationale de la construction (Van Den Heuvel, 2005, p. 136). Le truquage des appels d'offres est donc lié à la collusion. Les acteurs d'un groupe collusoire peuvent également tenter d'acheter la clémence ou le silence de certains juges pour protéger son existence et ses pratiques (Deng et al., 2003, p. 158).
- 3) Le plan de rotation (*rotation scheme*) qualifie l'organisation d'une alternance pour le gain de la soumission entre les membres d'un groupe ou d'une industrie (Lee et Hahn, 2002, p. 73-74). Le dispositif de rotation des offres est commun dans le truquage des appels d'offres (Joyner, 1985, p. 12-13).
- 4) Le truquage porte également sur un système d'appel d'offres complémentaires (complementary bid scheme), où les mêmes entreprises ont tendance à remporter les appels d'offres (Lee et Hahn, 2002, p. 74). Le truquage peut prendre de nombreuses formes telles que le complot d'appels d'offres fantômes (phantom bid schemes), où les compétiteurs effectuent des offres volontairement non compétitives et plus élevées que la valeur réelle pour augmenter les gains d'un cartel (Gupta, 2001, p. 456) et où l'acheteur ne connaît préférablement pas les coûts exacts d'un projet (Porter et Zona, 1993, p. 520), le cover bidding, où de fausses offres donnent l'image d'une réelle compétition (Hargita et Tóth, 2005, p. 214), la suppression d'offres (bid suppression), qui est l'inverse du cover bidding et qui est marquée par l'abstention ou le retrait volontaire d'offres par les compétiteurs (Hargita et Tóth, 2005, p. 214), les offres conjointes (joint bidding), où des firmes apposent des offres en étant pourtant capables de répondre aux cahiers de charge de façon individuelle (Porter et Zona, 1993, p. 525), et le market allocation agreement, ou l'accord de répartition du marché, en vertu duquel les parties acceptent de ne pas concurrencer certains clients dans certaines zones géographiques (Hargita et Tóth, 2005, p. 214).
- 5) La **fuite d'information** illégale (avant un appel d'offres) qualifie toute diffusion de données déterminantes pour l'attribution du marché (p. ex. les informations sur les autres soumissions ou sur les critères de sélection) (Graafland et Nijhof, 2007, p. 197). Les informations obtenues sont partagées lors de rencontres secrètes qui ont parfois lieu dans

des halls d'hôtel, des restaurants éloignés et sont consignées dans des registres secrets. La fuite d'information facilite les accords mutuels. Ainsi, lorsque, pendant les entretiens secrets, la société A aurait confié un projet à l'entreprise B, B serait redevable à A et cela permettrait alors à A de présenter l'offre la plus basse lors de la prochaine série de consultations sur les appels d'offres (Van de Bunt, 2010, p. 437-440).

#### Le dango

Le *dango* est un terme japonais qui se traduit par « consultation » ou « conférence » et qui décrit le consentement mutuel préalable à la détermination de l'offre choisie. Ce *gentleman's agreement* permet de choisir qui sera le gagnant d'une offre par ajustement (choix), par la discussion, par un pacte d'adjudication, par un processus de cartellisation, par un processus de partage clandestin ou par des échanges d'informations et de communications (Woodall, 1993, p. 298-299).

Au Japon, pour remporter un appel d'offres sur un marché de travaux publics, une entreprise de construction doit d'abord être désignée pour soumissionner (Woodall, 1993, p. 302). Le *dango* est perpétré par les acteurs privés, administratifs et politiques (Woodall, 1993, p. 298-302; Black, 2004, p. 616), parfois via la remise de cadeaux (*gift-giving*). Pour réaliser ce dernier, de nombreux chefs d'entreprises connaissent les dates d'anniversaire, les loisirs et des informations sur la famille des principaux représentants du gouvernement, des politiciens et de leurs assistants administratifs. Ainsi, il se peut que le plus bas soumissionnaire (*rakusatsu yoteisha*) soit décidé par une imposition bureaucratique, pratique connue comme étant la politique de la « voix du ciel » (*ten no no koe*) (Woodall, 1993, p. 302).

#### La faveur

La **faveur** (*favor*) est définie comme l'action de soumettre une offre élevée et bancale pour permettre le choix d'un autre soumissionnaire. Elle est réalisée par les acteurs privés (Ishii, 2009, p. 137). Sur le plan de la faveur, certains facteurs comme la proximité de l'entreprise et du lieu du projet sont pris en compte (un territoire pouvant être divisé par une entente) (Ishii, 2014, p. 246; Joyner, 1985, p. 13). Pour ne pas attirer l'attention des autorités de régulation des marchés sur le cercle collusoire, les entreprises membres de celui-ci calibrent leurs offres pour éviter qu'une même entreprise perde une enchère avec une offre élevée dans un marché et gagne une autre enchère avec une offre basse. Une telle situation illustrerait un cas de truquage des offres envers une entreprise précise (Ishii, 2009, p. 141). Dans la pratique, la faveur se présente sous trois formes :

- 1) Les **faveurs** *one-to-many*, où la taille de la faveur donnée par une firme à une autre firme est définie comme étant égale au gain escompté en cas de perte de l'appel d'offres (Ishii, 2009, p. 141).
- 2) La **méthode de la ligue** (*league method*): une entreprise remporte l'appel d'offres seulement si elle fait face au plus grand nombre d'adversaires auxquels elle a accordé une faveur (Ishii, 2009, p. 138).
- 3) Le **mécanisme des jetons** (*chips mechanism*) est un système de collusion où chaque fois qu'une entreprise remporte un appel d'offres, elle donne des jetons (*chips*) aux perdants.

Quand elle n'a plus de jetons, elle laisse les autres entreprises gagner les appels d'offres, dans l'optique d'accumuler à nouveau des jetons (Ishii, 2009, p. 139).

#### L'irrégularité

Une **irrégularité** (*irregularity*) qualifie une distorsion ou un conflit avec l'état de droit et les normes sociétales. Les acteurs privés essaient d'obtenir un avantage en jouant sur trois catégories d'irrégularités, soit le droit de la concurrence, le droit fiscal et le droit pénal général (Priemus, 2004, p. 309).

Si l'irrégularité peut être liée aux pratiques de corruption (sur le plan de l'obtention d'avantages), de détournement de fonds ou de collusion, les cas recensés dans l'échantillon des publications correspondent exclusivement aux mécanismes de collusion. Les irrégularités dans la phase d'appel d'offres se poursuivent fréquemment dans les phases suivantes : mise en œuvre (supervision et travail supplémentaire), fausse facturation (falsification) et déclarations fiscales (évasion fiscale) (Priemus, 2004, p. 306).

La collusion couvre une diversité de pratiques de transgression : le truquage d'appel d'offres, le *dango*, la faveur et l'irrégularité. Les pratiques collusives peuvent également comporter des mécanismes d'autres formes de transgression. Par exemple, le truquage des offres peut impliquer des pratiques liées à la corruption lorsqu'un « cercle collusoire » échange des faveurs monétaires avec des acteurs politiques en échange du respect de sa structure au sein du marché (Reeves-Latour et Morselli, 2017, p. 166).

#### 4.2.1.3. La publicisation des cas de collusion

La présente section recense les canaux par lesquels les cas de collusion ont été publicisés. Parmi les trente-cinq références traitant de la collusion, vingt références répertorient des informations quant au mode de publicisation des pratiques collusives. Sur la base des données récoltées, quatre canaux de publicisation ont été identifiés :

- La création d'une commission d'enquête/enquêtes parlementaires/investigations ministérielles (14 références)
- La publication d'un article, d'enquête ou reportage dans les médias/enquêtes médiatiques (10 références)
- La tenue d'un procès/poursuite criminelle/enquête judiciaire/policière (6 références)
- Les négociations interétatiques (1 référence)

La publicisation des cas de collusion passe donc principalement par les commissions parlementaires et la publication d'enquêtes médiatiques. Par ailleurs, six références énoncent conjointement ces deux méthodes pour les mêmes cas.

La répartition géographique montre que sur le plan des commissions d'enquête, des enquêtes parlementaires et des investigations ministérielles, la plupart des textes touchent la publicisation des cas de collusion aux Pays-Bas (5 références), en Australie (3 références) et au Canada (3 références). Le Japon (2 références) et les États-Unis (1 référence) suivent. À ce titre, l'« enquête parlementaire sur l'industrie du bâtiment » (Commissie Bouwnijverheid) tenue aux Pays-Bas en 2002, ainsi que la « Commission d'enquête sur la passation et la gestion de marchés publics dans l'industrie de la construction » (Commission Charbonneau) qui a été mise sur pied au Québec en 2011 en

sont deux exemples. Dans l'échantillon des études collectées, une seule référence a été publiée avant les années 2000, contre treize références après les années 2000.

Dans le cas des médias et des enquêtes médiatiques, les recherches fournissant de l'information traitent prioritairement des Pays-Bas (6 références), alors que deux références concernent les États-Unis, une le Canada et une le Japon. En guise d'exemple repris par plusieurs auteurs, lors de l'émission télévisée néerlandaise *Zembla* diffusée le 9 novembre 2001, Ad Bos, l'ancien directeur de la société de construction *Koop Tjuchem*, a présenté un document spectaculaire qui contenait, projet par projet, les montants hors bilan versés à d'autres entreprises de construction jusqu'en 1998 (Priemus, 2004, p 308). De plus, quatre références abordent cette méthode de publicisation et ses effets avant les années 2000, cinq après les années 2000 et une référence traite de cette méthode de publicisation avec des cas à la fois dans les années 1990 et dans les années 2000.

La publicisation par le procès, la poursuite criminelle et l'enquête judiciaire ou policière apparaît dans quatre références aux États-Unis, contre une référence pour les Pays-Bas et une référence pour l'Italie. Sur cette forme de publicisation, un exemple notoire réside dans l'enquête italienne Mani pulite (Mains propres), qui a mis au jour un collusion de financement illicite des partis système de et politiques surnommé Tangentopoli dans les années 1990. Quatre références traitent de cette forme de publicisation avant les années 2000, alors que deux références l'analysent après les années 2000.

Enfin, une référence énonce la possible publicisation des cas de collusion par les négociations interétatiques, en prenant pour exemple le cas concernant le Japon et les États-Unis entre 1984 et 1987. C'est lors des négociations commerciales concernant l'Initiative des obstacles structurels (SII) que furent révélés les systèmes de truquages en opération dans le marché japonais de la construction (Woodall, 1993).

#### 4.2.1.4. Les facteurs à risque des pratiques de collusion

Les parties consacrées aux facteurs de risque dans ce rapport ont été divisées selon les quatre catégories de facteurs à risque suivantes : réglementaires, de gouvernance, culturels et socio-économiques.

#### Les facteurs réglementaires à risque dans les pratiques de collusion

Quelles que soient les normes et les perceptions, la collusion est nécessairement un acte illicite. Le déficit de cadre réglementaire est un facteur à risque prépondérant. Ainsi, il a été montré que plus un État tarde à introduire une réglementation antitrust, plus la collusion est forte et ancrée dans le pays (Dorée, 2004, p. 152). Paradoxalement, plusieurs auteurs soulignent que certaines dispositions juridiques en vigueur réglementant la concurrence, les obligations de cautionnement et les règles du travail peuvent être des obstacles à la compétitivité du marché et favorisent la collusion (Strafer, 1983, p. 18). Ces obligations légales peuvent devenir problématiques pour l'entreprise et elle peut alors être tentée de recourir à la collusion. Au Japon, le nombre de soumissionnaires pour un appel d'offres émanant d'une agence gouvernementale est régulièrement limité à dix (Woodall, 1993, p. 305). Ainsi, les critères d'éligibilité, édictés par les États, peuvent exclure bon nombre de

soumissionnaires capables de réaliser les projets et réduisent la concurrence (Strafer, 1983, p. 18), ce qui peut favoriser la formation d'un système collusoire (Woodall, 1993, p. 301). Par ailleurs, le recours systématique « au plus bas soumissionnaire » est également un facteur à risque (Porter et Zona, 1993, p. 523).

Une absence de sanctions et de pénalités pour les transgressions antérieures est également un facteur à risque. L'indulgence ou de faibles sanctions pénales minimisent les risques pris par les acteurs (Reeves-Latour, 2018, p. 355). À ce titre, la loi coréenne sur le commerce équitable sanctionne administrativement les transgresseurs plutôt que de saisir complètement des profits injustement captés via le truquage des offres (Lee et Hahn, 2002, p. 83). Aux Pays-Bas, la clémence des autorités a joué en faveur des réseaux de collusion (Dorée, 2004, p. 152). Par ailleurs, le partage des pouvoirs entre différents niveaux de pouvoirs législatifs peut générer une situation dans laquelle une entreprise se retrouve protégée des poursuites de l'État central (Van de Bunt 2010).

Un déficit des dispositifs de surveillance et des outils de contrôle constitue un autre facteur à risque. Cette absence ou ce déficit peut provenir de la peur et des pressions visant à camoufler des pratiques de collusion qui pourraient entacher la réputation d'entreprises même si elles ne sont pas directement impliquées dans la transgression (Van de Bunt, 2010, p. 446). En fait, dans plusieurs cas analysés par les auteurs, aucun contrôle n'a été fait. Le manque de temps ou de ressources peut expliquer le déficit des dispositifs de surveillance et des outils de contrôle. Lorsque le personnel de l'État est trop occupé à traiter toutes sortes de demandes de dérogation, de fusions et de coopération, il ne reste presque plus de temps pour surveiller le marché et la concurrence (Van Den Heuvel, 2005, p. 136-143). En pratique, le déficit est parfois causé par le manque de volonté des autorités en matière de lutte contre la collusion. Par ailleurs, lorsque la surveillance est confiée à une seule agence, cela tend à moins réduire la collusion (Gupta, 2001, p. 453).

#### Les facteurs à risque en matière de gouvernance dans les pratiques de collusion

La centralisation du pouvoir autour d'un nombre limité d'acteurs constitue un facteur à risque. Par exemple, la charte centralisatrice rassemble les pouvoirs autour du maire. Dans l'exemple de la charte de la Ville de Laval, le pouvoir du maire signifiait qu'il avait le droit de faire appel ou d'annuler les adjudications (Reeves-Latour et Morselli, 2017, p. 160). Dans cette optique, un fort pouvoir de négociation des acteurs politiques peut favoriser la collusion au profit de certains acteurs privés (Dorée, 2004, p. 151).

Des liens de proximité entre les acteurs politico-administratifs et privés constituent un facteur à risque important. Ces liens peuvent déboucher sur une relation collusive lorsque des avantages visant l'obtention un contrat sont octroyés par des acteurs privés aux agents publics (Black, 2004, p. 616). De tels liens de proximité peuvent dériver vers l'établissement d'une culture du favoritisme au sein du réseau de l'élite locale. Ce favoritisme débouche sur l'octroi des contrats (Nijhof et Rottier, 2005, p. 8), sur le financement et la participation à des évènements particuliers (Courtois et Gendron, 2017 p. 30) ou prend la forme de cadeaux faits aux élites locales (Black, 2004, p. 617).

Une gouvernance « sans risque » peut également favoriser les pratiques collusives. En effet, la vision d'une gouvernance dans les risques de sanctions ou de pertes économiques a incité

plusieurs firmes à participer à des ententes où les offres sont truquées (Dorée, 2004, p. 152).

La pression sociale sur les pouvoirs politiques est également un facteur à risque. Dans cette perspective, la temporalité électorale peut jouer un rôle. En effet, il existe une tendance politique à accélérer les projets au détriment du contrôle des coûts (Sarmento et Renneboog, 2017, p. 157).

## Les facteurs culturels à risque dans les pratiques de collusion

Sur le plan de la culture d'une organisation (bureaucratique ou privée), l'« absence de sens critique, silence et passivité » et la « culture du travail axée sur le silence » constituent deux facteurs à risque. La culture du silence se caractérise par un manque volontaire de supervision, une dissimulation réussie d'activités illégales et la présence du silence comme norme dans la culture et l'environnement de l'entreprise (Van de Bunt, 2010, p. 438). L'absence de leadership éthique représente aussi un facteur à risque pour les pratiques de collusion. Cette absence peut déboucher sur une culture de complaisance, voire de tolérance face aux transgressions.

Une culture de travail organisée « en silos » ou en territoire est un autre facteur à risque. Plusieurs cas montrent qu'une culture territoriale anticoncurrentielle entre un nombre limité d'entreprises d'une même ville (comme ce fut le cas à Montréal et Laval) peut déboucher sur un refus de se concurrencer sur des territoires extérieurs (Reeves-Latour et Morselli, 2017, p. 160).

#### Les facteurs socio-économiques à risque dans les pratiques de collusion

La taille et la complexité importantes d'un projet peut faciliter les pratiques collusives (Zarkada-Fraser, 2000, p. 270). Cependant, d'autres auteurs mentionnent que la taille et la complexité d'un projet sont à nuancer selon les différents types d'infrastructures à construire ou à rénover (Sarmento et Renneboog, 2017, p. 149). Selon Sarmento et Renneboog, l'explication pourrait se situer dans le caractère de divisibilité du projet qui diffère entre les routes et d'autres types d'infrastructure (ex. chemin de fer); les routes peuvent être divisées en plusieurs phases.

Au niveau microéconomique, il est mis de l'avant dans les textes que la charge de travail et la rentabilité de l'organisation sont des facteurs de risque importants. En outre, des coûts de production fixes et faibles sont garants du maintien d'un accord de collusion et de son développement (Allen et Mills, 2004, p. 75). Les risques de collusion sont d'autant plus grands dans la configuration où les entreprises sont sensibles à la discontinuité et dépendent du seul client étatique (Priemus, 2004, p. 307). Aussi, le risque de collusion augmente nettement lorsque la courbe de la demande des biens et produits est inélastique (Allen et Mills, 1989, p. 74).

Au niveau macroéconomique, les liens entre le taux de chômage et le dynamisme du secteur de la construction sont également des éléments très importants dans le recensement des facteurs de risque de la collusion. L'industrie de la construction est régulièrement utilisée comme une « soupape de sécurité », afin de réduire le taux de chômage (Black, 2004, p. 619). Cette utilisation est prévisible et sert les intérêts des cercles collusoires, qui

sont en mesure de gonfler leurs offres pour recevoir des subventions pour l'embauche de travailleurs non qualifiés (Black 2004, p. 619). Globalement, plusieurs références traitent de la phase du cycle économique (*business cycle*) comme un facteur de risque pour la collusion (Zarkada-Fraser, 2000, p. 273). La récession y est relevée comme une période propice à la collusion (Nijhof et Rottier, 2005, p. 8).

Sur le marché de l'emploi, un faible niveau de mobilité de la main-d'œuvre peut constituer un facteur important de collusion. Une faible mobilité stabilise un système de collusion (Arai et Morimoto, 2017, p. 349). Toutefois, ce que les auteurs relèvent en grande partie est que la collusion est intimement liée à la structure de marché. Pour illustrer cette influence, plusieurs sous-facteurs de risque sont listés dans les lignes suivantes :

- Le nombre d'entreprises joue un rôle important sur la facilité à coordonner le cercle collusoire. Ainsi, un faible nombre d'entreprises dans un marché tend à favoriser la collusion (Hargita et Tóth, 2005, p. 209).
- La concentration de l'industrie (pourcentage du marché contrôlé par les plus grandes entreprises d'un marché) fait débat, mais la plupart des études montrent que les profits collusoires augmentent avec la croissance de la concentration; on indique majoritairement que la collusion a plus de chances de se produire dans un marché où les industries sont concentrées (Reeves-Latour et Morselli, 2017, p. 160).
- L'existence de barrières à l'entrée est également très importante pour comprendre la prépondérance d'un marché à être ciblé par un groupe collusoire. Si l'entrée est relativement facile, les profits collusoires ne seront pas élevés, car les appels d'offres attireront une myriade de nouveaux acteurs (Allen et Mills, 1989, p. 73).
- Le taux de croissance du secteur affecte la probabilité d'activité de collusion, car cette forme de transgression dépend de la stabilité (Allen et Mills, 1989, p. 73). Plus un marché est « lent », plus les chances de collusion sont importantes (Gupta, 2001, p. 465).
- Une demande excessive de la part du marché et du gouvernement fait en sorte que les entreprises acquièrent un pouvoir de marché disproportionné. L'augmentation rapide de cette demande pousse les prix à la hausse et offre aux entreprises la possibilité de restreindre davantage la concurrence (Priemus, 2004, p. 310).
- La présence de sous-traitants est également un facteur favorisant la collusion. Une telle présence favorise les interactions entre les soumissionnaires. Les principaux contractants se font rapidement compétition pour les mêmes sous-traitants dans un marché concentré et les cercles collusoires sont favorisés par ce besoin d'entente et de répartition (Gabrielli, 2013, p. 141). Le système de consolidation des contractants est vu comme un facteur très important dans la création d'un système de collusion (Deng et al., 2003, p. 160).

Sur le plan social, la structure des associations professionnelles de la construction peut être un facteur de risque. Une forte tradition d'associations industrielles et professionnelles, tend à favoriser la collusion. Plus précisément, les interactions sociales et professionnelles au sein d'un marché limité géographiquement et/ ou spécialisé constituent également un

facteur de risque. En effet, les employés de grandes organisations spécialisées, qui préparent des offres pour des projets complexes, sont plus susceptibles d'avoir été socialement confrontés à un dilemme de participation à une forme d'accord collusoire. Les contacts étroits entre les dirigeants des entreprises qui participent au marché et aux appels d'offres améliorent la communication entre les participants (Woodall, 1993, p. 299), et les contacts répétés favorisent les comportements non concurrentiels (Gupta, 2001, p. 453) et la récurrence des contrats octroyés aux entreprises du groupe collusoire (Dorée, 2004, p. 148). Les liens d'amitié entre les acteurs privés et les contacts multiples sont donc un facteur facilitant la collusion, mais aussi un facteur la pérennisant et réduisant la volonté de s'écarter du groupe (Gupta, 2001, p. 457; Allen et Mills, 1989, p. 75).

La normalisation sociale des transgressions est à la fois un résultat et un facteur facilitant les pratiques collusives. Les transgresseurs se considèrent comme des « personnes normales » et considèrent qu'ils ont moins de chances d'être vus avec méfiance (Van de Bunt, 2010, p. 441). Pour certaines personnes, la collusion « est un mode de vie » (Allen et Mills, 1989, p. 72). Parfois, l'enracinement social de ces activités est lié à la culture du pays. Un cas empirique relevé par l'extraction de données est la collusion aux Pays-Bas au début des années 2000. On relève que la persistance, la propagation et la sophistication de cette collusion sont liées à la culture néerlandaise. Les banques néerlandaises sont principalement des banques commerciales et non des banques d'investissement et le secteur des assurances est largement développé aux Pays-Bas, tout comme la sécurité sociale. Les efforts visant à réduire les risques et les incertitudes sont enracinés dans la culture néerlandaise, ce qui nourrit un climat propice à la collusion, d'autant plus que le corporatisme y est très fort. En résumé, Dorée (2004) souligne que « la combinaison du corporatisme, du pragmatisme, du consensualisme et de l'aversion pour le risque explique très bien la formalisation de la collusion dans l'industrie de la construction aux Pays-Bas » (p. 152 - trad.).

#### 4.2.1.5. Les stratégies d'atténuation des pratiques de collusion

Dans cette section, nous recensons les stratégies d'atténuation des risques de transgression. Nous distinguons les stratégies d'atténuation théoriques, c'est-à-dire suggérées par les auteurs ou les acteurs de terrains des stratégies d'atténuation réelles.

#### Les stratégies d'atténuation en théorie

De façon générale, plusieurs auteurs recommandent de mettre l'accent sur quatre instruments fondamentaux de responsabilité pour atténuer la collusion : (1) une transparence accrue, (2) l'utilisation de spécifications de performance, (3) une formulation explicite des régimes de réglementation qui s'appliquent à l'élaboration et à la mise en œuvre de projets, et (4) l'implication de capitaux à risque privés, même dans des projets publics (Flyvbjerg, Skamris Holm et Buhl, 2007, p. 23-24). De façon plus concrète, les auteurs font plusieurs recommandations selon les différents facteurs de risque.

Les recommandations théoriques traitant de la perception de l'impact de l'environnement juridique sont abordées sous l'angle du besoin de reconnaissance de la règle de droit (Hartley, 2009, p. 132). On vise entre autres l'amélioration du cadre normatif et la mise en place d'un processus de dotation objectif et rigoureux.

Une Commission royale d'enquête sur la construction en Australie (Commission Cole), tenue entre 2001 et 2003, suggère également d'atténuer le déficit d'environnement normatif en réformant les codes déjà mis en place pour contrecarrer la collusion (Hartley, 2009, p. 133). L'introduction de normes minimales pour les marchés publics, lesquelles seraient cadrées par *Transparency International*, est également évoquée (Van Den Heuvel, 2005, p. 133).

Les recommandations concernant la prévisibilité des processus d'achat et la connaissance des autres parties contractantes suggèrent l'introduction de dispositions visant à garder secrète la liste de soumissionnaires jusqu'au lendemain de la passation de l'offre, pour créer une incertitude parmi les conspirateurs quant à savoir si un nouveau venu peut décider de soumissionner de manière concurrentielle. Il est également envisagé de conserver secrète l'estimation de l'ingénieur de l'État, pouvant permettre des soumissions plus près de la concurrence (Allen et Mills, 1989, p. 76). Le secret permettrait d'entraver certaines pratiques collusives, d'améliorer les contrôles dans l'octroi des contrats et ultimement d'améliorer la culture de l'éthique.

Pour régler les problèmes concernant certaines obligations légales, il est recommandé de renforcer le jugement face à l'obligation légale de prendre le plus bas soumissionnaire, et donc de <u>renforcer l'expertise</u> à cet effet, afin de choisir celui qui fera le meilleur travail au plus bas coût, et non seulement le travail au plus bas coût. Il est également suggéré de constituer un système de cautionnement adéquat limitant les pratiques de transgression (Deng et al., 2003, p. 162). Certains auteurs suggèrent de <u>créer de l'incertitude</u> en attribuant les contrats de manière aléatoire à l'occasion (Allen et Mills, 1989, p. 77). On vise particulièrement un changement de la loi sur le plus bas soumissionnaire. Enfin, toujours afin de réformer certaines obligations légales qui régissent le secteur de la construction, il est proposé de renforcer les procédures de passation des marchés dans le secteur public (Dorée, 2004, p. 153).

Sur le plan du déficit des dispositifs de surveillance et des outils de contrôle, le renforcement et l'élargissement de la supervision sont évidemment recommandés. Le renforcement de la surveillance externe, exercée par les gouvernements et les agences de surveillance, est mis de l'avant. Cependant, on mise également sur le renforcement de la surveillance organisationnelle et le renforcement du contrôle interne (corporate government), particulièrement de la part des actionnaires et des conseils de surveillance de l'entreprise (Van de Bunt, 2010, p. 448). Lors de la Commission royale Cole, tenue en Australie entre 2001 et 2003, le juge Cole a recommandé de mettre en place un organe indépendant chargé de veiller au respect des lois par les divers contractants des marchés publics (Hartley, 2009, p. 132). Également, afin d'exercer un contrôle plus adéquat, il est suggéré que toute agence de transport devrait mettre à jour ses informations en temps voulu et procéder à une évaluation détaillée de la nécessité de disposer d'informations plus complètes (Mills et Allen, 1989, p. 77). Un système sophistiqué d'estimation des coûts est également essentiel pour une analyse approfondie des offres. Le système d'estimation doit être suffisamment détaillé pour identifier tous les facteurs affectant le coût du projet, y compris des variables telles que, par exemple, les coûts de transport. Une estimation objective et détaillée des coûts permettrait à l'analyste des offres d'identifier les coûts des articles dans les offres ne reflétant pas les décisions commerciales rationnelles des soumissionnaires. À cet égard, il est également important que l'État continue d'exiger des offres détaillées par élément de ligne. En décomposant les coûts du projet en éléments de coûts faciles à analyser, l'État rendra plus difficile la soumission d'offres irrégulières par les entrepreneurs (Allen et Mills, 1989, p. 77). Il est également recommandé que les constructeurs soient impliqués dans la phase de conception du projet, car ils peuvent fournir d'importants conseils précoces sur la « constructibilité » d'une conception donnée, et ainsi réduire les modifications apportées aux plans et aux contrats, éliminant ainsi les coûts et les délais excessifs (Brown, Furneaux et Gudmundsson, 2012, p. 10).

Certains auteurs suggèrent l'adoption de mesures visant la <u>récupération des gains injustes</u> pour contrer l'absence de sanctions et de pénalités présentée comme un facteur de risque. Avec des estimations plus précises du préjudice et des frais supplémentaires appropriés et prélevés sur les entreprises accusées de collusion, l'agence antitrust peut alors dissuader plus efficacement les entreprises de participer à des adjudications de marchés publics (Lee et Hahn, 2002, p. 85-87). En Hongrie, les sanctions pénales et administratives pour les individus liés à la collusion étaient inexistantes. En 2005, le Parlement a été chargé de réexaminer ces dispositions pour inclure des sanctions contre les individus (Hargita et Tóth, 2005, p. 208). D'autres auteurs préconisent une <u>augmentation importante des peines</u> (Block et Feinstein, 1987, p. 24-25). Pour le cas de la Corée du Sud, les auteurs suggèrent que le *Korea Fair Trade Act* soit modifié pour que le système de sanctions administratives puisse collecter l'ensemble des profits collusoires. Actuellement, la Commission sur le commerce équitable de la Corée du Sud ne prélève que 5% des ventes annuelles (Lee et Hahn, 2002, p. 85).

Dans l'optique de composer avec le degré d'implication dans la prise de décision et le plan organisationnel, il est proposé de <u>développer une réelle intelligence organisationnelle</u> via la culture de la réflexion et du développement. Le développement passe particulièrement par la prise d'initiatives dans la réforme de l'organisation, notamment en ce qui concerne la régulation des dilemmes de choix et de décisions, ainsi que par une réflexion sur le pouvoir octroyé aux titulaires des différentes fonctions dans l'organisation. (Courtois et Gendron, 2017, p. 40).

Pour contrer l'absence de sens critique et la culture du travail axé sur le silence et la passivité, les auteurs recommandent de lutter contre le recours à l'ignorance comme une excuse. On réitère l'importance d'inciter la prise de parole afin de briser les complots de silence (Van de Bunt, 2010, p. 449). L'ambition poursuivie ici est de développer une culture de gestion axée sur la responsabilité de chacun.

Dans quelques cas, les auteurs formulent des recommandations pour lutter contre l'absence de leadership éthique. Aux Pays-Bas, l'Association néerlandaise des ingénieurs-conseils (ONRI) a fait référence à l'intégrité, à l'éthique et à l'indépendance en tant que conditions préalables à son adhésion depuis 1917. Certains acteurs importants, comme l'agence gouvernementale ProRail, mettent également sur pied des <u>programmes de valorisation de l'éthique et de l'intégrité</u>. Les recommandations de ProRail suggèrent que l'acteur privé et le client réalisent le projet conjointement, car la plupart des dénonciations de manquement

à l'éthique ont été faites par des entités externes (Nijhof et Rottier, 2005, p. 12). Une promotion du leadership éthique partagé serait donc favorisée dans le projet.

Sur la question du système collusif du *dango* au Japon, les textes le concernant rapportent que les observateurs japonais se sont contentés de déclarations vagues. Celles-ci comportent une demande pour trouver des solutions de rechange à la « théorie du dango en tant que mal nécessaire » et à la division des recettes de la collusion entre les parlementaires, les bureaucrates et les contracteurs (Woodall, 1993, p. 307). Plusieurs auteurs recommandent de conserver la pratique bien établie consistant à <u>obliger les soumissionnaires à soumettre des avis de non-collusion</u>, car elle peut avoir une incidence sur la volonté du conspirateur de respecter les conditions du complot. De plus, en signant de faux affidavits, des soumissionnaires complices risqueraient de commettre une infraction distincte qu'ils ne voudraient peut-être pas endosser (Allen et Mills, 1989, p. 77). Le développement d'une culture de l'imputabilité et de la reddition de comptes est ainsi mis de l'avant.

Certains auteurs énoncent des propositions pour contrer la culture de favoritisme parmi le réseau de l'élite locale. En général, on retrouve surtout <u>l'impossibilité pour les sociétés d'ingénierie déjà impliquées dans un projet de soumissionner</u> pour les prochaines étapes de celui-ci, la <u>fixation d'une période minimale pour la soumission</u> des offres (car il est très souvent impossible pour une entreprise externe de faire une offre réaliste quand la période est très courte et vise à donner le contrat rapidement à une élite locale) et l'instauration d'une procédure où les appels d'offres couvriraient toutes les étapes d'un projet (et non par phase) (Nijhof et Rottier, 2005, p. 8-9).

Des auteurs répertorient des stratégies d'atténuation théoriques au sujet de la culture de la complicité et de la tolérance face aux transgressions et de la complicité passive d'un gouvernement, qui y est souvent liée. Il est recommandé d'adopter une <u>nouvelle réglementation qui combinerait les efforts de prévention, de vérification et d'enquête,</u> afin de contrecarrer les inconduites normalisées dans l'industrie de la construction et les sphères politiques (Reeves-Latour, 2018, p. 368). En Australie, le juge Cole a mentionné, lors de la Commission d'enquête de 2001-2003 sur les pratiques frauduleuses dans l'industrie de la construction, qu'un changement de culture était important pour toutes les parties (Hartley, 2009, p. 132).

Afin de contrer l'absence de réflexe de laisser des traces écrites, des auteurs proposent d'adopter une gestion des GPI plus transparente où on laisse émaner plus d'informations lors de la transaction, pour que la confiance s'installe dans la gestion (Graafland et Nijhof, 2007, p. 201).

Pour contrebalancer les tentations collusoires en lien avec la charge de travail et la rentabilité de l'organisation, les auteurs préconisent la <u>division du travail en parties adaptées à la réalité du marché, pouvant ainsi inciter les petites et moyennes entreprises à soumissionner également (Allen et Mills, 1989, p. 76). La stratégie d'atténuation visée est donc le développement d'un service spécialisé en acquisition rigoureux et performant. Cependant, à ce sujet d'autres auteurs recommandent de ne pas trop diviser le travail, pour ne pas perdre des avantages d'économie d'échelle et de pouvoir gérer la complexité du</u>

projet (Allen et Mills, 1989, p. 76). Dans ce cas, une stratégie de gestion des marchés publics dans des services centralisés est privilégié.

Sur la question des liens de proximité entre les partenaires, une « nouvelle approche » entre les administrateurs publics et le monde des affaires est recommandée (Van Den Heuvel, 2005, p. 147). Une gestion du changement et un travail en mode d'amélioration continue sont préconisés. Pour créer une nouvelle dynamique et réduire la trop grande proximité, on propose également d'améliorer les relations d'affaires, en procédant à des achats intégrés plus innovants, des contrats offrant le meilleur rapport qualité-prix et une perspective axée sur le cycle de vie du projet (Dorée, 2004, p. 157). L'importance est mise sur une stratégie de gestion du problème des liens de proximité avec les partenaires.

En ce qui concerne le degré de mobilité de la main-d'œuvre peu élevé, il est parfois recommandé qu'une <u>rotation régulière des postes et des lignes de responsabilité</u> internes se fasse (Priemus, 2004, p. 311). L'application de lois demandant les références des candidats de main-d'œuvre, comme la loi Bibob aux Pays-Bas est également envisagée. Un <u>système de certification des entreprises</u> s'y conformant permettrait de contrer le peu de mobilité de la main-d'œuvre et la collusion, cette dernière opérant dans des conditions de stabilité impérative (Priemus, 2004, p. 311). Les stratégies d'atténuation résident donc dans l'augmentation significative des effectifs pour les services en déficit de ressources, le développement d'une stratégie de mobilisation du personnel, les habilitations sécuritaires des candidats aux fonctions stratégiques et la bonification de la stratégie et du mécanisme de vérification et de contrôle de la conformité de la construction.

En regroupant les différents facteurs de risque liés à la structure de marché, soit le nombre d'entreprises, la concentration de l'industrie, les barrières à l'entrée, les coûts de production, l'élasticité de la demande, la nature du produit, le taux de changement technologique et de croissance du secteur, le type de vente et la soumission non scellée, il est possible de dégager les recommandations formulées par les auteurs de notre échantillon. Sur le plan des barrières à l'entrée, il est recommandé de modifier la réglementation pour abaisser les barrières institutionnelles, afin de permettre à un plus grand nombre de « vendeurs » de prendre part au marché (Strafer, 1983, p. 18-19). La compétitivité d'un marché aux offres scellées devrait être augmentée par les organismes publics chargés des achats, qui peuvent inciter les entreprises à soumissionner en examinant les exigences de préqualification, les politiques d'inspection sur site et d'autres éléments liés aux frais généraux, pour s'assurer que les avantages découlant de ces exigences ne sont pas contrebalancés par la charge imposée aux contractants (Allen et Mills, 1989, p. 76). Une plus grande concurrence est évidemment recommandée par la quasi-totalité des auteurs traitant de la collusion. Pour créer de nouveaux équilibres et réformer la structure de marché, on propose aussi un croisement entre la théorie de l'organisation industrielle et la théorie de l'économie de l'évolution (Dorée, 2004, p. 155). Une autre méthode pour empêcher l'établissement d'une compréhension mutuelle entre conspirateurs consiste à faire des enchères et de la publicité de manière fréquente. Des offres fréquentes obligent les conspirateurs potentiels à communiquer souvent pour créer des emplois, augmentant ainsi le coût et la complexité du complot (Allen et Mills, 1989, p. 76). Enfin, concernant l'estimation des coûts de production, il est judicieux que les responsables politiques, les décideurs, les investisseurs, les banquiers, les médias et le grand public prennent toute estimation des coûts de construction « avec un grain de sel » (Flyvbjerg, Skamris Holm et Buhl, 2007, p. 10).

Dans l'optique de composer correctement avec la demande excessive de la part du marché et du gouvernement, Priemus (2004), qui étudie des cas de transgression aux Pays-Bas, mentionne que la loi néerlandaise de 1998 sur la concurrence dans l'industrie de la construction doit être conservée, mais que les candidats potentiels devraient obtenir une compensation pour la conception de projets complexes, étant donné la demande toujours grandissante concernant les GPI. Le même auteur recommande que la compétition se fasse sur la base d'exigences fonctionnelles spécifiées, comme la performance, pour jumeler les prix et la qualité dans un cadre de demande excessive (p. 311).

Afin de composer avec la structure sociale du secteur et des associations professionnelles, certains auteurs recommandent que la <u>pratique de l'audit et de la recherche</u> soit mise à contribution pour mieux saisir le contrôle social sur la propension à participer à une activité de collusion (Courtois et Gendron, 2017, p. 40-41).

Certains textes évoquent également le besoin de nouvelles règles afin de régir les interactions sociales et professionnelles dans un marché limité géographiquement et/par spécialisation (contacts étroits) (Van Den Heuvel, 2005, p. 133).

Afin de changer l'enracinement social des activités illicites, il est proposé d'<u>instaurer un</u> « mécanisme de réputation ». La collusion sera alors vue comme une réelle atteinte à l'intégrité et à l'éthique, et la personne fautive comprendra que son comportement affecte ses chances d'obtenir d'autres contrats par la suite (Graafland et Nijhof, 2007, p. 201).

De plus, certaines listes de recommandations suggèrent ces stratégies d'atténuation collectives (Nijhof et Rottier, 2005, p. 8-9) :

- Améliorer les règles
- Stimuler le dialogue direct
- Améliorer le suivi
- Augmenter la transparence
- Stimuler la consultation interne
- Établir de nouvelles règles
- Améliorer les conditions préalables
- Séparation des fonctions
- Rendre les sanctions plus lourdes
- Formaliser les accords verbaux
- Réduire les antécédents
- Améliorer la connaissance des règles

#### Les stratégies d'atténuation réelles

Dans le but de pallier le déficit d'environnement normatif, plusieurs mesures ont été adoptées dans les pays étudiés. En Australie, le gouvernement central (appelé le *Commonwealth*) et les gouvernements des divers États ont opté pour une <u>bonification du cadre normatif</u> avec l'adoption d'un code de pratique national pour l'industrie de la <u>construction</u>. Le Code de pratique national établit un ensemble de principes, de normes et de comportements qui s'appliquent à toutes transactions dans le secteur de la construction. Il permet à l'agence étatique de dicter les normes attendues de la part des contractants et de refléter les principes de confiance, de coopération, d'équité, d'honnêteté et des normes de comportement élevées. Il a un important poids pour réformer l'environnement normatif puisqu'il ne touche que les contrats financés directement ou indirectement par les gouvernements (marchés publics) (Hartley, 2009, p. 133).

Au Canada, la lutte concrète contre la prévisibilité des processus d'achat et la connaissance des autres parties contractantes s'est traduite par la réduction de la quantité d'informations autrefois disponibles pour les contractants au sujet de l'estimation de l'ingénieur et même du nombre de soumissionnaires (Joyner, 1985, p. 5). Les stratégies utilisées se concentrent donc sur la promotion du contrôle dans l'octroi des contrats.

Pour contrecarrer les problèmes relatifs à certaines obligations légales, l'Allemagne est très proactive. Elle a créé une <u>liste noire</u>, où sont inscrits le nom des transgresseurs pour mieux maîtriser la collusion entre les pouvoirs publics et le monde des affaires (Van Den Heuvel, 2005, p. 142). Ensuite, aux États-Unis, un système de <u>cautionnement conditionnel à pénalité élevée</u> a été instauré pour simplifier et « éclaircir » le processus d'attribution des contrats (Deng et al., 2003, p. 160). Bien que ces dernières années, de nouvelles politiques en matière de méthodes d'achat innovantes – telles que la conception, la construction, les partenariats public-privé et les contrats de performance – aient été introduites pour réformer certains secteurs de la construction [notamment aux Pays-Bas], on fait davantage confiance au pouvoir de purification de la concurrence, c'est-à-dire une stratégie d'achat public qui s'appuie sur une conception unidimensionnelle axée sur les prix (Dorée, 2004, p. 153 - trad.).

Pour faire face au déficit des dispositifs de surveillance et des outils de contrôle, un Code de pratique national a été adopté en Australie en 1997<sup>4</sup>. En outre, un organisme indépendant du *Commonwealth* (gouvernement central), le Bureau du commissaire australien des bâtiments et de la construction (*Office of the Australian Building and Construction Commissioner* - ABCC), a été créé pour superviser l'application du Code. La conformité au Code est donc désormais vérifiée par l'ABCC, qui a le pouvoir de demander tout document pertinent pour surveiller et contrôler l'application du Code. Toujours en Australie, tous les gouvernements d'États et de territoires sont dotés <u>d'organes chargés d'enquêter sur des allégations de transgression</u> au niveau de l'État ou des entités locales. Lorsqu'une affaire est dévoilée, ces organes peuvent saisir la police et les autorités

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Ce code a été réformé en 2003.

judiciaires des affaires pour lesquelles une enquête et des poursuites pénales sont possibles. Ces organes formulent également des recommandations concernant les mesures à prendre dans la gouvernance des projets. De plus, tous les États, les territoires et le Commonwealth ont un ombudsman qui peut enquêter sur les plaintes du public, ainsi qu'un bureau de vérification chargé de vérifier les activités et les programmes du secteur public. Trois États disposent également d'organes quasi judiciaires spécifiques à un niveau plus élevé, chargés d'enquêter sur des questions liées à la corruption dans le secteur public. Il s'agit de la Commission indépendante contre la corruption de la Nouvelle-Galles-du-Sud, de la Commission de justice pénale du Queensland et de la Commission anticorruption de l'Australie-Occidentale. Enfin, les soumissionnaires doivent également déclarer s'ils ont déjà été sanctionnés. Les sanctions passées restent indéfiniment sur un site Web créé à cet effet (Hartley, 2009, p. 134). Aux Pays-Bas, la Division de la criminalité en col blanc (Functioneel Parket), et d'autres agences comme l'Autorité néerlandaise de la concurrence (Nederlandse Mededingings-Authoriteit - NMa), ont vu leurs politiques être resserrées (Van Den Heuvel, 2005, p. 148). Les stratégies adoptées touchent la bonification du cadre normatif, la révision des structures, un nouveau design organisationnel et une bonification de la stratégie de vérification et de contrôle.

Afin de mettre un terme à l'absence de sanctions et de pénalités, favorisée par des stratégies de conformité indulgentes, certaines restrictions sont mises de l'avant et sont appuyées par des amendes ou des sanctions élevées. Bien que ces mesures concernent principalement la corruption, le gouvernement du Québec a également tenté de contrer les accords collusifs et d'inculquer une conformité stricte en obligeant, en 1991, toutes les entreprises de construction à obtenir une licence gouvernementale pour opérer. Cette mesure est appuyée par une amende minimale de 30 000\$ et une amende maximale de 150 000\$ (Reeves-Latour, 2018, p. 356). Dans la foulée de la Commission Charbonneau, une série de modifications législatives et réglementaires, sous forme de nouvelles règles et d'amendes, ont été mises en place pour favoriser une surveillance accrue des stratagèmes criminels comme la collusion. Au Québec, l'interdiction faite à un propriétaire d'entreprise de soumissionner pour des marchés publics s'il a été reconnu coupable de collusion est également ajoutée à la suite du travail de la Commission Charbonneau (Reeves-Latour, 2018, p. 351). À propos du cas australien, le Code de pratique national, instauré en 1997, mentionne que si une partie à un contrat est déclarée non conforme, des sanctions peuvent s'appliquer. Ces sanctions peuvent aller d'un avertissement à une interdiction de soumissionner auprès du gouvernement pour une période allant jusqu'à six mois (Hartley, 2009, p. 134). En Hongrie, le Bureau hongrois de la concurrence (GVH) impose également des amendes aux entreprises brimant la concurrence du marché (Hargita et Tóth, 2005, p. 206).

De manière concrète et pour faire face à l'absence de sens critique, au silence, à la passivité et à la culture du travail axée sur le silence, des mesures législatives ont été prises pour limiter le recours à l'ignorance comme excuse. Un exemple concret est la loi américaine Sarbanes-Oxley, adoptée en 2002 et obligeant les directeurs et PDG des sociétés cotées en bourse à certifier les rapports périodiques de leurs sociétés. La vérification de l'intégrité des nouveaux clients d'un marché est également une mesure prévue dans la loi. Les

premières tentatives visant à rompre la culture du silence sont les différentes <u>lois sur la protection des divulgateurs</u>, comme celle adoptée en 1989 aux États-Unis. La clémence juridique (peines moins sévères quand on divulgue une transgression et que l'on se dénonce) fonctionne également bien (Van de Bunt, 2010, p. 449-450). En Hongrie, le GVH a publié l'*Avis no 3/2003*, où il établit sa politique à l'endroit des demandeurs de clémence, qui vise principalement à amasser des éléments de preuve qui sont habituellement dissimulés et détruits dans le secret. Par le biais de la <u>politique de clémence</u>, le Bureau récompense la coopération avec les autorités par la réduction ou la non-imposition d'amendes (Hargita et Tóth, 2005, p. 222). Aux Pays-Bas, l'enquête parlementaire a permis l'introduction d'une législation protégeant les lanceurs d'alerte, celle-ci s'est inspirée du *Public Interest Disclosure Act*, adopté au Royaume-Uni en 1998 (Van Den Heuvel, 2005, p. 144). On opte donc pour le développement d'une culture de gestion axée sur la responsabilité accrue de chacun et la mise en place de mécanismes de divulgation.

Si plusieurs stratégies d'atténuation théoriques ont été énoncées en ce qui concerne le problème de l'absence de leadership éthique, bien peu ont vu le jour concrètement. Dans le cas néerlandais, les directives de l'Association des ingénieurs conseils des Pays-Bas rappellent quatre exigences, dont le non-engagement dans la collusion<sup>5</sup>. L'association professionnelle *Bouwend Nederland* demande également à tous ses membres de signer un code de conduite général contenant des <u>déclarations sur le respect de la loi, la prudence avec les cadeaux, le recours à des responsables de la conformité et le signalement des fautes commises</u> (Nijhof et Rottier, 2005, p. 2). Dans le cas australien, la mise en place du Code de pratique national concernant la construction favorise un leadership éthique pour les agents publics mais aussi pour les entrepreneurs de la construction. Afin de contrer la collusion, les soumissionnaires doivent <u>signer une déclaration attestant qu'ils n'ont pas eu recours à de la collusion</u> avec d'autres parties et ils doivent déclarer toutes les relations commerciales pertinentes au sein des équipes de contractants (y compris les sous-traitants, les chefs de projet et les consultants) (Hartley, 2009, p. 133).

Afin de contrer la culture de la gestion en silos, les autorités antitrust américaines ont utilisé des informations tirées des anciennes poursuites pour truquage des offres et ont pu procéder à des arrestations dans des zones éloignées les unes des autres, avec des cercles collusoires qui couvraient des distances impressionnantes (p. ex. des milliers de kilomètres entre l'Illinois et la Caroline du Sud) (Block et Feinstein, 1987, p. 3).

Comme nous l'avons vu précédemment, la demande « excessive » de GPI de la part du marché ou du gouvernement peut attiser la formation de cercles collusoires. Pour y faire face, la loi néerlandaise sur la concurrence des industries de construction de 1998 interdit la formation d'ententes collusoires (article 6) et institue l'Autorité néerlandaise de la concurrence, connue sous le nom de NMa (Priemus, 2004, p. 308). Une fondation néerlandaise, la *Civiel-technich centrum Uitvoering Research en Regelgeving (CUR Foundation*), a déposé une proposition de programme de formation intitulé « Innovation des processus et des systèmes dans le secteur de la construction » (Priemus, 2004, p. 311).

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Cette exigence est accompagnée du non-engagement dans la corruption, l'extorsion et la fraude.

On a donc opté pour une <u>culture de l'innovation et la mise en place d'un bureau de la</u> concurrence.

En ce qui concerne le cas spécifique du *dango*, Woodall (1993) mentionne que les seules mesures réelles pour contrer cette forme de transgression furent les pressions exercées par les États-Unis et d'autres gouvernements étrangers pour l'ouverture du marché afin de limiter le pouvoir des puissants cercles collusoires (p. 307).

Finalement, les enquêtes sont présentées comme une stratégie d'atténuation. Par exemple, l'Opération Roadrunner aux États-Unis a permis l'arrestation de près de 200 personnes émanant d'environ 200 sociétés (Strafer, 1983, p. 2).

## 4.2.1.6. L'évaluation du succès et de l'effectivité des stratégies d'atténuation

Très peu d'évaluations sont disponibles sur le succès et l'effectivité des stratégies d'atténuation abordées dans les études recensées. Les informations obtenues à ce sujet sont anecdotiques.

Par exemple, en ce qui concerne les mesures mises en place pour gérer l'absence de sens critique, le silence, la passivité et la culture du travail axée sur le silence, il est rapporté que les premières tentatives pour endiguer la culture du silence (les différentes lois sur la protection des divulgateurs, comme celle adoptée en 1989 aux États-Unis) et l'utilisation de procédure de clémence juridique fonctionnent bien (Van de Bunt, 2010, p. 450).

Sur la question des problèmes relatifs à certaines obligations légales, le système de cautionnement conditionnel à pénalités élevées a permis aux agences étatiques de se concentrer seulement sur la comparaison des prix et semble bien fonctionner pour lutter contre la collusion (Deng et al., 2003, p. 160).

Sur la question de la demande excessive de la part du marché et du gouvernement, les lois comme la loi néerlandaise de 1998 sur la concurrence des entreprises de construction sont décrites comme peu efficaces, tout comme les autorités qu'elles créent, comme la NMa. Les entreprises continuent de se liguer dans des ententes collusoires (Priemus, 2004, p. 308).

En plus de traiter de plusieurs facteurs de risque de la collusion, le Code de pratique national pour le secteur de la construction australien de 1997 semble avoir eu un certain succès, avec des réductions mesurables de pratiques inacceptables telles que les appels d'offres collusoires, et une augmentation de la productivité de l'industrie dans son ensemble. D'importantes améliorations des performances ont été relevées, les enchères collusives sont moins problématiques et de plus en plus d'entreprises s'efforcent de démontrer la probité de leurs pratiques (Hartley, 2009, p. 134-135).

## 4.2.2. La corruption dans les GPI

#### 4.2.2.1. La corruption dans la littérature scientifique

Dans les vingt-neuf textes couvrant la corruption, douze cas se déroulent en Europe (huit en Italie, un en Espagne, en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas ainsi qu'au niveau européen). Cinq cas d'étude nord-américains ont été recensés (trois au Canada et deux aux États-Unis).

Trois cas asiatiques ont été étudiés (deux au Japon et un en Turquie), tandis qu'un article s'attarde à un cas océanien (un cas en l'Australie). Enfin, cinq cas ont été classés comme des « études internationales », alors que deux textes ne précisent aucune zone géographique.

Tableau 3 : Répartition géographique des cas de corruption étudié

Continent	Amérique du Nord		Europe					Asie		Océanie	Aucune zone géographique	Études internationales
Pays	États - Unis	Canada	Pays- Bas	Espagne	Italie	Grande- Bretagne	Europe	Japon	Turquie	Australie	1	-
Nombre de cas	2	3	1	1	8	1	1	2	1	1	1	5
Total	5		12					3		1	1	5

## 4.2.2.2. Les pratiques de corruption et leur modus operandi

La corruption est un terme générique qui regroupe différentes formes de transgression. De façon générale, il s'agit de l'utilisation abusive du pouvoir à des fins personnelles en réponse à des incitations de tiers ou de propre initiative (Sohail et Cavill, 2008, p. 730). La corruption est souvent observée dans des systèmes socio-économiques complexes et plusieurs auteurs soulignent l'importance de parler d'un « contexte de projet corrompu » (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 253 - trad.).

Plusieurs textes de notre échantillon abordent la corruption de manière directe, en utilisant les termes de petite corruption, grande corruption, corruption politique, corruption collusive, corruption anticipative, corruption d'extorsion, contexte de projet corrompu, corruption sporadique, corruption systémique et patronage. La corruption se traduit par un abus de confiance du public (Liu et Mikesell, 2014, p. 349), un abus de pouvoir ou d'autorité (extorsion) (Jiménez, 2009, p. 256) et un écart important avec les normes (Jones, 2012, p. 517).

Plusieurs auteurs de notre corpus distinguent les types de corruption en fonction de critères reliés à l'ampleur du phénomène ou en fonction de sa fréquence. Elle peut être « grande », impliquant de grandes sommes d'argent dans les hautes sphères sociétales (politiciens, ceux qui prennent des décisions (*decision makers*) et de grandes firmes), ou « petite », impliquant de plus petits montants d'argent et où les citoyens peuvent avoir affaire avec

des fonctionnaires comme des policiers, agents au guichet, etc. (Sohail et Cavill, 2008, p. 730). D'autres auteurs différencient les formes de corruption grâce à des termes comme « sporadique » (liée à des opportunités occasionnelles) et « systémique » où une intégration des acteurs est essentielle (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 255). Une souscatégorie concerne également la « corruption politique » qui fait référence à la manipulation des politiques, des institutions et des règles de procédure par les décideurs (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 255). Selon l'indice de risque international ICRG (*International Country Risk Guide*), une corruption plus élevée signifie que les hauts fonctionnaires sont susceptibles de demander des paiements spéciaux et que des paiements illégaux sont attendus au niveau d'administrations inférieures, sous forme de pots-de-vin (Tanzi et Davoodi, 1997, p. 12).

Parmi les autres types de corruption figurent surtout la corruption collusive (entre le donneur et le preneur), la corruption anticipative (verser un pot-de-vin pour une faveur ou des actions éventuelles d'une autorité) et la corruption d'extorsion (extraction forcée par les gens en position d'autorité) (Sohail et Cavill, 2008, p. 730). L'extorsion peut dépasser le paiement en espèces et toucher des objets de valeur (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 255).

Une technique de corruption courante consiste à aider le gouvernement à rédiger le cahier des charges de sorte que l'entreprise corrompue partenaire soit le seul soumissionnaire qualifié (Rose-Ackerman, 2008, p. 149).

Les décideurs peuvent décider de réaliser des projets d'infrastructure publique sur des sites placés sous le contrôle physique de responsables corrompus afin de renforcer la corruption (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 257). Cela leur permet un meilleur contrôle sur les informations, les relations de travail et sur la collaboration des acteurs importants à la transgression. Les responsables corrompus préfèrent avoir à composer avec divers taux de droits et de tarifs, ce qui leur laisse le pouvoir discrétionnaire d'extraire les paiements accessoires des clients en manipulant les recettes provenant des tarifs ou en extrayant des rentes supplémentaires selon les divers taux de droits (Liu et Mikesell, 2014, p. 347).

La corruption est perpétrée à la fois par les acteurs politiques, administratifs et privés (Tanzi et Davoodi, 1997; Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017; Liu et Mikesell, 2014; Jiménez, 2009; Jones, 2012; Kyriacou et al., 2015). La corruption connaît une implication des acteurs variés selon les cas; par exemple, certains cas new-yorkais ont impliqué conjointement les entrepreneurs, les propriétaires fonciers, les membres des commissions scolaires, les bureaux d'ingénieurs et les bureaux d'études (Thacher, 1995, p. 130). Ainsi, les bureaux d'ingénieurs fournissent parfois des informations privilégiées contre des avantages financiers (Reeves-Latour et Morselli, 2016, p. 6). À ce sujet, un texte mentionne que « les principaux auteurs de corruption sont probablement des employés non-cadres, [bien que] les gestionnaires ne peuvent être ignorés, car un nombre croissant d'entre eux sont impliqués » dans la corruption (Brown et Loosemore, 2015, p. 384 - trad.).

#### Le patronage

Le patronage est un véhicule important de la corruption, que l'on définit comme « le soutien, l'encouragement, le privilège ou l'aide financière d'une organisation ou d'un

individu à un acteur privé » (Brown et Loosemore, 2015, p. 373 - trad.). L'encouragement et le privilège peuvent prendre la forme de cadeaux octroyés, tels que des voyages ou des biens de luxe (Brown et Loosemore, 2015, p. 381).

# La corruption par pots-de-vin (bribery)

Les pots-de-vin (bribes/bribery) sont des paiements ou des transferts d'argent pour obtenir un avantage ou éviter des désavantages (Sohail et Cavill, 2008, p. 730). Ils ne sont pas seulement des paiements en espèces et peuvent inclure des vacances gratuites, des billets de sport professionnel, des soupers luxueux, etc. (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 255; Reeves-Latour et Morselli, 2016, p. 5). Les montants à verser aux administrations locales et nationales sont généralement fixés à l'avance et stables; par exemple, dans le cas de la ville de Laval, le maire Gilles Vaillancourt et son administration bénéficiaient d'une telle structure sous la forme d'un pot-de-vin de 2% payé au parti du maire par les firmes complices (Reeves-Latour et Morselli, 2017, p. 160). Les pots-de-vin sont également liés au trafic d'influence (influence peddling). Les références qui traitent du paiement de pots-de-vin soulignent que cette forme de transgression est perpétrée par les acteurs privés et politiques (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017).

Une variante de ce concept de pots-de-vin est la recherche de rentes (rent-seeking). Dans ce cas, les agents du secteur public peuvent avoir un intérêt privé à répondre favorablement aux demandeurs de rente ou même à prendre l'initiative de créer des rentes par le biais d'une politique, de manière à empocher leur part d'avantages (Kyriacou et al., 2015, p. 126). Les pots-de-vin peuvent aussi transiter par des sociétés offshores, des faux contrats, etc. (Fazekas et Tóth, 2018, p. 40). Dans d'autres cas, comme en Italie, les retards dans la construction sont routiniers et visaient à permettre une renégociation du prix initialement établi. Cette opération donnait lieu à ce que l'on appelle le variazioni in corso d'opera ou les variations de prix de projets en cours, faisant ainsi gonfler les profits (Golden et Picci, 2005, p. 42). Enfin, dans sa recherche de rentes, un bureaucrate corrompu peut retarder l'enregistrement des entreprises en tant que vendeurs reconnus du gouvernement ou retarder la libération des paiements aux entreprises pour les services et les biens fournis. Comme ces actions sont coûteuses pour les entreprises, les bureaucrates peuvent exiger des pots-de-vin en échange de la suppression de ces coûts (Bologna et Del Nord, 2000, p. 1176).

### La rétrocommission (kickbacks)

La rétrocommission (ou la corruption par kickbacks) est une forme de transgression par laquelle un agent public demande à un acteur privé une contribution en avantages (financiers, matériels, etc.) contre une décision favorable (Sohail et Cavill, 2008, p. 730). Un pourcentage de la transaction est rétrocédé à la personne en situation de pouvoir (Brown et Loosemore, 2015, p. 373). La rétrocommission peut également impliquer un acteur qui verse une somme d'argent plus importante que ce qui est officiellement demandé, pour ensuite procéder à une récupération des fonds. L'entreprise qui paie la commission ne souffrira pas du versement du pot-de-vin si elle est en mesure de récupérer ce coût de plusieurs manières : (a) par le recouvrement immédiat des coûts si elle peut remporter la compétition avec une offre incluant le coût de la commission<sup>6</sup>; (b) le responsable influent peut s'entendre sur le fait que la première enchère peut être ajustée à la hausse, probablement en fonction des modifications apportées à la soumission initiale; ou (c) réduire les coûts de son projet en lésinant sur la qualité du travail effectué et sur les matériaux utilisés, permettant ainsi d'obtenir, à l'achèvement du chantier, un produit de qualité inférieure. Cette forme de transgression est perpétrée par les acteurs administratifs, politiques et privés.

#### Les élections clés en main

Les « élections clés en main » (turn-key elections) sont un mécanisme de transgression où des entreprises de génie civil ou de construction financent et organisent l'élection d'un maire ou d'un parti pour s'assurer l'obtention de contrats. Elles reçoivent ensuite un « retour sur investissement ». Ce type d'élections survient lorsqu'un groupe restreint d'entreprises s'engage à financer et parfois à organiser la campagne électorale d'un candidat à la mairie, avec l'objectif, en cas de victoire, d'y décrocher la majorité des contrats jusqu'à la prochaine élection. Ces élections sont organisées par les acteurs privés (Reeves-Latour et Morselli, 2017). Les entrepreneurs se font concurrence, non seulement pour embaucher des fonctionnaires qui quittent des fonctions publiques, mais s'efforcent également d'envoyer leurs propres représentants aux assemblées législatives locales et nationales et de s'introduire dans une « machine à recueillir les voix » au moment des élections (Takahashi, 1993, p. 33-34 - trad.).

## L'abus de pouvoir

L'abus de pouvoir est une situation où une personne, dans l'exercice d'une fonction publique, agit contre son devoir et enfreint sa position de confiance envers les citoyens et le public, afin de retirer un avantage financier (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 255). Il est également possible que l'avantage soit présenté sous forme de voyages, de billets sportifs, de soupers au restaurant, de parties de golf ou de tout autre produit de luxe offert par des entreprises privées (Reeves-Latour et Morselli, 2016, p. 5). Dans le cas spécifique du développement urbain, les décisions des agents publics faisant preuve d'abus

\_

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Dans les cas où le contrat est stipulé à prix coûtant majoré, l'entreprise peut récupérer le coût de la commission en surestimant le prix (Tanzi et Davoodi, 1997, p. 6-7).

de pouvoir (telles que la classification des terrains en fonction de la construction ou non, le zonage des différentes utilisations des terrains pour des ensembles résidentiels, des zones industrielles, des terres agricoles, la concession de permis de construire, etc.) favorisent les intérêts des entreprises privées, indépendamment de l'intérêt général de la communauté qui devrait bénéficier de ces décisions (Jiménez, 2009, p. 256; Brianzoni, Coppier et Michetti, 2011, p. 2). L'abus de pouvoir prend notamment la forme de consultations illégales entre des représentants de compagnies privées, de politiciens ou de fonctionnaires. Cette forme de transgression est commise par les acteurs privés, administratifs et politiques (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017). Les références traitent de l'abus de pouvoir en utilisant les termes abuse of power ou abuse of authority, et parfois illegal consultation between individual government officials and company.

#### 4.2.2.3. La publicisation des cas de corruption dans les GPI

Dans les vingt-neuf références traitant de la corruption, quinze références ne donnent aucun renseignement sur les mécanismes de publicisation des cas étudiés. Les trois méthodes de publicisation présentes dans notre corpus sont :

- Commissions d'enquête/enquêtes parlementaires/investigations ministérielles (7 références)
- Procès/poursuite criminelle/enquête judiciaire/policière (4 références)
- Médias/enquêtes médiatiques (3 références)

La publicisation des cas de corruption passe donc principalement par les commissions d'enquête, les enquêtes parlementaires et les investigations ministérielles.

L'analyse géographique montre que sur le plan des commissions d'enquête, des enquêtes parlementaires et des investigations ministérielles, la plupart des textes touchent la publicisation des cas de transgression au Canada (3 références), en Espagne (1 référence), en Grande-Bretagne (1 référence), en Australie (1 référence) et dans étude générale (1 référence). Des exemples repris des textes concernent entre autres la Commission d'enquête sur la passation et la gestion de marchés publics dans l'industrie de la construction (Commission Charbonneau), les travaux espagnols de 2007 et ceux de la Commission des pétitions du Parlement européen. Une seule référence traite de la publicisation via les commissions d'enquête, les enquêtes parlementaires et les investigations ministérielles avant les années 2000, cinq références en traitent strictement avec des cas après les années 2000 et une seule référence aborde la publicisation dans les années pré-2000 et post-2000.

La publicisation par le procès, la poursuite criminelle et l'enquête judiciaire ou policière concerne deux références sur l'Italie, une référence sur les États-Unis et une référence sur le Japon. Parmi les exemples cités, nous retrouvons également l'enquête *Mani pulite* (Mains propres), qui a mis au jour un système de collusion, de corruption et de financement illicite des partis politiques, surnommé *Tangentopoli*, dans les années 1990. Ce système, constitué en cercle collusoire, œuvrait à la fois dans le truquage des offres et dans la corruption d'acteurs politiques. Ensuite, trois références traitent de la publicisation par le procès, la poursuite criminelle et l'enquête judiciaire ou policière avant les années 2000, alors qu'une référence aborde cette forme de publicisation dans les années pré-2000 et post-2000.

Enfin, dans le cas des médias et des enquêtes médiatiques, les textes fournissant de l'information traitent strictement de l'Italie (3 références) avec les enquêtes journalistiques lors des Jeux olympiques de Turin de 2006 ou l'Expo universelle de Milan en 2015. De plus, une seule référence aborde cette méthode de publicisation et ses effets avant les années 2000, contre deux références après les années 2000.

### 4.2.2.4. Les facteurs de risque des pratiques de corruption

Les parties consacrées aux facteurs de risque dans ce rapport ont été divisées selon quatre catégories de facteurs de risque : réglementaires, de gouvernance, culturels et socio-économiques.

## Les facteurs réglementaires de risque dans les pratiques de corruption

Un des premiers facteurs de risque est le manque de ressources en matière de lutte contre la corruption. Au Québec, dans le rapport final de la Commission Charbonneau, il est mentionné que l'application des mesures de lutte contre la corruption a toujours manqué d'efficacité opérationnelle en raison de la limitation des ressources, d'une approche pénale réactive et d'un discrédit général des enquêtes sur la corruption [au sein des forces de police] (Reeves-Latour, 2018, p. 355).

La perception de l'impact de l'environnement juridique, selon laquelle les personnes impliquées dans la corruption risquaient fort de réussir dans leurs actions et considéraient que les risques de se faire prendre étaient suffisamment faibles pour la justifier, constitue un autre facteur de risque important (Brown et Loosemore, 2015, p. 384). Ainsi, la faiblesse des sanctions pénales est également considérée comme un facteur de risque de la corruption (Reeves-Latour, 2018, p. 355). La vulnérabilité des acteurs privés est bien moindre en raison de cette impunité et favorise la corruption (Reeves-Latour et Morselli, 2017, p. 160).

Le caractère inefficace d'un système juridique est considéré comme un facteur favorisant l'absence de sanctions et de pénalités qui peut lui même engendrer la corruption (Kyriacou et al., 2015, p. 125). Dans certains cas, les possibilités de pratiquer la corruption paraissent si grandes et profitables que les sanctions ne constituent pas une force de dissuasion suffisante (Thacher, 1995, p. 132; Jiménez, 2009, p. 257). Pour les acteurs politiques, l'absence de conséquences politiques facilite l'orchestration de la corruption (Rose-Ackerman, 2008, p. 149). Par exemple, Jiménez (2009) décrit les cas de plusieurs conseils municipaux qui ont été réticents à poursuivre les violations des règles d'urbanisme et qui ont remplacé des pénalités de démolition par des amendes (p. 260).

Le déficit des dispositifs de surveillance et des outils de contrôle constitue aussi un facteur de risque concernant la corruption. Brianzoni, Coppier et Michetti (2011) montrent que d'une part, lorsque la corruption augmente, le coût de la surveillance augmente. La faiblesse de l'évaluation de la surveillance et du contrôle pérennise les risques de corruption (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 258). Cela est vrai notamment dans le déficit de surveillance des dépassements de temps du projet (Fazekas et Tóth, 2018, p. 37). Le déficit des dispositifs de supervision permet l'exploitation des procédures inefficaces par les acteurs de la corruption (Lester, 1999, p. 161), tout comme le fait l'inefficacité

structurelle des systèmes juridiques (Kyriacou et al., 2015, p. 125). En l'absence de mécanismes de contrôle et face à un manque de compréhension des contractants civils en ce qui concerne leurs droits et responsabilités, la corruption a plus de chances d'émerger (Lester, 1999, p. 168).

Des critères subjectifs difficiles à quantifier sont souvent associés à des procédures d'évaluation truquées, car ils créent une marge de discrétion et limitent les mécanismes de responsabilisation (Fazekas et Tóth, 2018, p. 43). Dans d'autres cas, le déficit des dispositifs de surveillance et des outils de contrôle est causé par l'instauration du principe de l'autonomie régionale et le remplacement subséquent des mécanismes de contrôle des autres administrations publiques par de simples contrôles de légalité (Jiménez, 2009, p. 259). Enfin, les projets publics manquent également de mécanismes de contrôle en raison des pressions exercées par les obligations de performance et de réduction des risques (Bildfell, 2017, p. 39).

Le déficit d'environnement normatif est également un facteur de risque de la corruption, notamment en ce qui concerne les contractants. Là où les contrats sont attribués par appel d'offres, l'examen des valeurs morales et de la capacité de performance des contractants n'est réalisé qu'après la soumission des offres (Thacher, 1995, p. 132). Plusieurs systèmes d'appel d'offres ne prennent pas en compte la réputation interne et externe de l'entreprise (Finocchiaro Castro et al., 2014, p. 828). Les normes et principes du contractant ne sont donc vérifiés qu'après le choix du plus bas soumissionnaire (Thacher, 1995, p. 132).

Un problème relatif à certaines obligations légales peut survenir lorsque le secteur des infrastructures est déréglementé, laissant plus de place à l'émergence de pratiques de corruption (Sohail et Cavill, 2008, p. 731). Ensuite, plus les réglementations et obligations légales sont complexes, plus les risques de corruption le sont également. Dans ce cas, la multiplication des obligations favorise les possibilités de transgression, notamment lorsque l'expertise entourant la détection des mécanismes de corruption est rare (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 258).

### Les facteurs à risque en matière de gouvernance dans les pratiques de corruption

Le contrôle politique est présenté comme un facteur de risque par certains auteurs. Le pouvoir discrétionnaire dans les politiques et décisions d'investissement peut jouer sur le coût des actifs dans le secteur des infrastructures et favoriser la corruption (Sohail et Cavill, 2008, p. 731). En Espagne, les lois en matière d'aménagement du territoire ont stipulé que dans le cas d'expropriation, les terres rurales se voient attribuer une valeur équivalente à celles en zone urbaine avant même la construction de services urbains. Cette disposition a mené à une spéculation et à une corruption importante (Jiménez, 2009, p. 269).

Un faible degré d'autonomie et de responsabilité administrative tend à augmenter le risque de corruption (Boisvert, 2017). Toutefois, la présente revue de portée tend à montrer que le pouvoir discrétionnaire des agents publics accroît le risque de corruption (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 255). Les fonctionnaires corrompus souhaitent tirer

profit des opportunités conférées par ce pouvoir discrétionnaire (Liu et Mikesell, 2014, p. 354).

La centralisation des pouvoirs est un autre facteur à risque. Au niveau municipal, une telle centralisation conduit à une faiblesse sur le plan de l'intervention du ministère responsable des aspects de développement urbain et régional (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 255). En pratique, l'impossibilité de revue exhaustive de chaque terre zonée laisse entre les mains des administrations locales le choix d'appliquer le modèle territorial qu'elles souhaitent et limite les interventions étatiques, ce qui favorise la corruption (Jiménez, 2009, p. 258-259). Dans d'autres cas, la gestion de l'économie par les gouvernements centraux est tellement dirigiste que ce sont les administrations locales qui deviennent vulnérables à la corruption (Jones, 2012, p. 527).

Dans les administrations municipales, les conseillers sont souvent mal équipés pour faire face à leurs tâches. La faiblesse de la démocratie municipale (Jones, 2012, p. 526), la faiblesse de l'implication citoyenne et la participation de groupes d'intérêts spécialisés augmente le risque de corruption (Bildfell, 2017, p. 146). À cet égard, la présence de groupes d'intérêts spécialisés, qui promeuvent des projets dans l'optique d'assurer le maintien ou le succès des entreprises auxquels ils sont liés, tend à favoriser la corruption (Bildfell, 2017, p. 145).

Le manque de collaboration entre les acteurs de la réglementation, que l'on peut également désigner ici par la structure en silos, suscite également le risque de corruption. Les protocoles d'échanges d'information presque inexistants entre les différents organismes de réglementation limitent la capacité de réponse et de lutte contre la corruption (Reeves-Latour, 2018, p. 356). La structure en silos des agences de contrôle favorise également la corruption, car elle empêche la vue d'ensemble de la corruption commise (Reeves-Latour et Morselli, 2016, p. 8). Dans l'exemple québécois, cette structure, jumelée à des délais de prescription limités à une année et axée sur la conformité plutôt que sur la poursuite des crimes, s'avère être un facteur aggravant le risque de corruption (Reeves-Latour et Morselli, 2016, p. 9).

Les liens de proximité entre partenaires (privés et publics) augmentent les risques de corruption, notamment entre les agents publics. La corruption est moins facilement détectable et la capture d'intérêts particuliers est plus répandue. Ces liens de proximité résident, par exemple, dans les cas de nomination des responsables politiques, plutôt que leur élection (Kyriacou et al., 2015, p. 131).

### Les facteurs culturels à risque dans les pratiques de corruption

Un des facteurs culturels relevés par les auteurs de notre corpus de littérature concerne la culture de compétition, qui résulte d'un « darwinisme social » où seuls les plus forts et les mieux adaptés survivent au fil du temps. Dans un environnement social privilégiant la réussite professionnelle et la prise de risque pour atteindre celle-ci, le manque d'occasions légales pour réussir professionnellement et financièrement peut rendre très invitante l'utilisation de conduites criminelles comme la corruption (Reeves-Latour et Morselli, 2016, p. 6).

La présence de contraintes financières semblables entre les entreprises privées et les partis politiques peuvent inciter le développement d'une relation d'entraide entre les acteurs, parfois caractérisée d'une « nature symbiotique » liée à la corruption — trad. (Reeves-Latour et Morselli, 2016, p. 7-8). Il peut donc se développer une culture de complaisance disciplinaire.

La culture du silence (ou du secret) est un facteur de risque dans la mesure où même si un projet est subventionné par des fonds publics, les coûts réels peuvent être tenus secrets, ce qui facilite la corruption (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 256-257). Plus l'isolement des acteurs est grand, plus la culture du silence s'étire dans le temps et plus la corruption est facilitée (Van de Bunt, 2010, p. 438). La nature secrète de la corruption détourne parfois les investissements en santé et en éducation vers des projets en défense et en infrastructure, ceux offrant de meilleures possibilités de corruption (Liu et Mikesell, 2014, p. 349). En pratique, la culture de complicité et de tolérance face aux transgressions exercée par les pouvoirs publics ou les citoyens face aux transgressions d'urbanistes prédateurs, de certains citoyens et de certains acteurs politiques ont permis d'entretenir la corruption dans certains pays comme l'Espagne, malgré l'action d'organisations de défense de l'environnement, d'associations de propriétaires, etc. (Jiménez, 2009, p. 261).

#### Les facteurs socio-économiques à risque dans les pratiques de corruption

Sur le plan microéconomique, les réclamations pour des travaux supplémentaires non couverts par le contrat d'origine ou par l'extension de la durée du contrat laissent apparaître des risques élevés de corruption. Elles sont souvent le résultat d'une omission faite par les contractants dans les documents contractuels préparés lors d'un travail en mode urgence pour respecter les délais (Lester, 1999, p. 165). Un autre cas typique de travail en mode urgence suscitant des risques de corruption réside dans le délai court entre la publication d'un appel d'offres et le délai de soumission (Fazekas et Tóth, 2018, p. 43). Par conséquent, l'augmentation des coûts de production dus à des délais courts réduit les marges de profits et incitent à la corruption (Sohail et Cavill, 2008, p. 731 ; Gunduz, 2013, p. 506-507).

Par ailleurs, le manque de fréquence des projets dans le marché fait en sorte que la réussite des projets peut être essentielle à la survie financière d'une entreprise, encourageant ses acteurs à recourir à la corruption (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 256-257). Ainsi, la dépendance des entreprises envers le gouvernement est un autre facteur important dans la structure de marché (Reeves-Latour et Morselli, 2017, p. 158). Les gouvernements

jouent un rôle majeur en tant que clients, régulateurs et propriétaires d'entreprises et plusieurs entreprises en dépendent, ce qui facilite la corruption (Liu et Mikesell, 2014, p. 353).

La taille et la complexité d'un projet sont considérées comme des facteurs de risque. La complexité est un facteur lorsque les projets sont conçus pour assurer une récupération des frais généraux et des profits plus élevés pour le contractant, alors qu'une conception moins coûteuse aurait été adéquate (Sohail et Cavill, 2008, p. 732-733; Saenz et Brown, 2018, p. 260). La complexité peut masquer les pots-de-vin et favoriser une surfacturation (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 256-257; Gunduz, 2013, p. 506). Comme les GPI requièrent des sommes importantes dans des projets très complexes, qui ne sont compréhensibles que par quelques experts, ils deviennent des cibles privilégiées pour les agents corrompus (Fazekas et Tóth, 2018, p. 35). La taille du projet est également un facteur de risque car il est plus facile de cacher des pots-de-vin et des commissions dans les grands projets (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 256-257; Fazekas et Tóth, 2018, p. 36; Liu et Mikesell, 2014, p. 353).

Sur le plan macroéconomique, la taille du secteur de la construction d'un État entretient une association positive avec le risque de corruption (Kyriacou et al., 2015, p. 126). La structure de marché en tant que facteur de risque regroupe plusieurs caractéristiques (Sohail et Cavill, 2008, p. 731; Gunduz, 2013, p. 506-507):

- La concentration de l'industrie, où l'aspect monopolistique favorise la corruption (Sohail et Cavill, 2008, p. 731; Gunduz, 2013, p. 506-507; Liu et Mikesell, 2014, p. 353). Moins il y a d'entreprises dans un marché, plus la corruption est probable (Kyriacou et al., 2015, p. 125).
- La compétitivité du processus d'appel d'offres : plus un marché est compétitif, plus les acteurs sont susceptibles de répondre à la compétitivité par de la corruption (Sohail et Cavill, 2008, p. 731 ; Gunduz, 2013, p. 506-507 ; Finocchiaro Castro, et al., 2014, p. 829 ; Finocchiaro Castro et al., 2018, p. 80).
- Le nombre d'entreprises et les relations entre les contractants d'un marché; un nombre élevé de petits entrepreneurs locaux engagés pour des travaux de construction et d'entretien peut nécessiter beaucoup de temps et de ressources de surveillance et facilite la corruption (Sohail et Cavill, 2008, p. 731; Gunduz, 2013, p. 506-507). Chaque lien contractuel offre des possibilités de versements de pots-de-vin contre l'octroi d'un contrat (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 256-257).
- La nature du produit et la dissimulation du travail; des matériaux défectueux peuvent être utilisés ou encore des matériaux moins coûteux et de spécification inférieure, ou bien des matériaux peuvent être omis (Sohail et Cavill, 2008, p. 733). La qualité du produit peut être difficilement vérifiable lorsque les processus ultérieurs de construction et de travail sont dissimulés (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 256-257).

Sur le plan social, les niveaux de développement économique et d'inégalité des revenus d'un pays sont des facteurs de risque liés au contexte économique (Kyriacou et al., 2015, p. 124). Un pays développé comporte plus d'acteurs pouvant faire des actes de corruption, alors qu'un pays moins développé comporte plus d'acteurs susceptibles d'être tentés par la corruption.

La normalisation sociale des transgressions constitue un autre facteur facilitant la corruption. Dans ce cadre, la corruption représente une norme culturelle ancrée dans l'environnement social et les objectifs justifient d'y avoir recours pour tous les acteurs (Sohail et Cavill, 2008, p. 730). Par exemple, dans le milieu du génie-conseil québécois, la perception selon laquelle il fallait absolument contribuer aux caisses électorales était largement partagée dans les dernières décennies (Reeves-Latour et Morselli, 2016, p. 10). Certains auteurs parlent du « coût de l'intégrité », en mentionnant que parfois, l'absence de pots-de-vin correspond à la non-participation à un projet (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 256-257). Dans le cas empirique australien, Brown et Loosemore (2015) montrent que l'enracinement de la corruption provient en partie du fait que les acteurs sont obligés de s'y livrer pour obtenir du travail (p. 381). Enfin, les entreprises les plus à risque de recourir à la corruption dans les projets internationaux sont celles qui proviennent de pays où la corruption est la plus « acceptée » (Kyriacou et al., 2015, p. 126).

L'âge des acteurs, leur degré d'affiliation à l'entreprise/l'agence et leur degré de satisfaction sont des facteurs de risque identifiés dans la littérature. Plus un acteur est jeune, non affilié à une organisation professionnelle et dispose d'un degré de satisfaction peu élevé par rapport à son travail, plus il est susceptible d'être tenté par la corruption (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 257). Étant donné que l'industrie de la construction donne rapidement de l'autonomie aux jeunes, il est à craindre que les nouveaux entrants, qui peuvent être facilement influencés, absorbent rapidement cette culture et contribuent à la perpétuer (Brown et Loosemore, 2015, p. 384). Si un haut fonctionnaire subit des tensions, car il considère que sa participation aux travaux publics n'est pas suffisamment récompensée, il peut être tenté par la corruption (Jones, 2012, p. 515).

Enfin, la tradition religieuse dominante dans le pays est également présentée dans une moindre mesure comme un facteur de risque de la corruption. Le protestantisme serait responsable d'un environnement contrôlant davantage la corruption, alors que le catholicisme, l'islam et l'orthodoxie orientale produiraient plus d'opportunités sociales de corruption, en raison de leur hiérarchie et de l'inculcation de valeurs rendant les gens moins susceptibles de défier les titulaires d'une charge publique (Kyriacou et al., 2015, p. 137).

#### 4.2.2.5. Les stratégies d'atténuation de la corruption

Sur le plan de la corruption, les auteurs des publications étudiées recommandent parfois l'adoption de stratégies théoriques très générales, comme celles d'adopter les principes anticorruptions du Forum économique mondial ou de mettre en œuvre des directives et des politiques éthiques (Gunduz, 2013, p. 507). Dans certains cas, les auteurs recommandent la formulation de régimes réglementaires, considérés ici comme englobant les règles

économiques régissant la construction et l'exploitation d'un projet d'infrastructure spécifique, d'autres règles économiques ayant une incidence importante sur la performance financière et économique du projet et les règles encadrant les investissements complémentaires qui seront nécessaires pour assurer la réalisation rationnelle du projet (Bildfell, 2017, p. 149).

Certains auteurs suggèrent de prêter attention à certains éléments comme : l'importance de ne pas adopter des stratégies uniquement techniques, de prendre en compte la tradition culturelle du pays et d'inclure des acteurs du secteur privé dans les réflexions sur l'atténuation des risques (Sohail et Cavill, 2008, p. 734-736). Étant donné que la collusion et la corruption sont liées dans cinq textes de notre échantillon, plusieurs stratégies d'atténuation couvrent les deux formes de transgression.

### Les stratégies d'atténuation théoriques

Pour lutter contre le manque de ressources en matière de lutte contre la corruption, plusieurs auteurs recommandent de déployer beaucoup plus de fonds pour des réglementations et des formations sur la responsabilité, notamment autour du procureur, qui constitue un acteur clé de la lutte contre la corruption (Bologna et Del Nord, 2000, p. 117).

Sur le plan de l'absence de sanctions et de pénalités, des projets de loi redéfinissant les structures et les sanctions applicables en cas de corruption sont proposés (Thacher, 1995, p. 115). Les études suggèrent donc une <u>réforme juridique</u>. L'accent est toutefois mis sur une réforme volontaire des structures. À ce sujet, Thacher (1995) mentionne que la législation ne joue qu'un rôle limité dans la lutte contre la corruption (p. 115). Les firmes d'ingénierie ayant des <u>politiques de non-participation à la corruption</u> pourraient refuser de s'engager dans des pays où des pots-de-vin sont demandés de manière agressive, ou imposer des conditions à leur participation dans un projet, comme demander à tous les soumissionnaires de mettre en œuvre des contrôles internes de lutte à la corruption, conformément au protocole élaboré par *Transparency International* (Rose-Ackerman, 2008, p. 150). Il serait alors plus probable et facile que les soumissionnaires signalent les cas de corruption présumée aux procureurs des pays d'origine d'entreprises résidant dans des pays membres de l'OCDE (Rose-Ackerman, 2008, p. 150).

La gestion en silo est critiquée et afin de l'endiguer, il est suggéré de recourir à des <u>efforts</u> <u>combinés de prévention, de vérification et d'enquête</u> (Reeves-Latour, 2018, p. 368).

Sur le plan du déficit des dispositifs de surveillance et des outils de contrôle, les auteurs de notre échantillon suggèrent, comme pour la collusion, de renforcer et d'élargir les mécanismes de surveillance et de contrôle. Il s'agit plus spécifiquement, dans le cas de la corruption, de renforcer la surveillance organisationnelle et le contrôle interne (corporate government) (Van de Bunt, 2010, p. 448). En se basant sur l'exemple italien, Torrisi propose qu'une série de tests de surveillance soient implantés pour s'assurer que les coûts de construction des infrastructures soient uniformes dans le pays (2011, p. 22-23). Un suivi plus étroit devrait également être effectué de manière régulière, pour réduire les coûts de la corruption dans la fourniture d'infrastructures (Fazekas et Tóth, 2018, p. 48). Ainsi, il serait possible de relever les montants différents et les effets de la corruption (Torrisi, 2011,

p. 23). D'autres auteurs évoquent aussi la <u>création d'un système efficace de recours, ainsi que l'institutionnalisation de mécanismes visant à renforcer le rôle de la société civile dans la surveillance et le contrôle de la corruption (Sohail et Cavill, 2008, p. 736; Lester, 1999, p. 164). Cela augmenterait le pouvoir des utilisateurs de services et créerait un moyen de contrôle et de sanction en cas de corruption, de non-conformité ou de mauvaise performance (Sohail et Cavill, 2008, p. 736). À ce sujet, Bildfell suggère de recourir à un « test de la publicité », où tous les documents et autres informations préparés ou commandés par le gouvernement et ses agences seraient mis à la disposition du public (Bildfell, 2017, p. 148). Des audiences publiques et d'autres moyens de communication avec un public plus large pourraient aussi être envisagés et utilisés dès le début d'un projet et des groupes d'experts indépendants pourraient être mobilisés pour effectuer des examens par les pairs des aspects importants d'un projet (Bildfell, 2017, p. 148).</u>

Il est également recommandé de développer des outils et des systèmes de contrôle pour traiter la « performance de corruption »<sup>7</sup> d'un projet (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 266). Certains auteurs mentionnent que la prévention de la corruption des agents publics et la limitation des dépenses induites par la corruption publique doivent accompagner d'autres efforts de restriction budgétaire, sans toutefois mener à une réduction des normes et de la supervision du respect de celles-ci (Liu et Mikesell, 2014, p. 356; Lester, 1999, p. 163). La prévention de la corruption doit accompagner d'autres restrictions budgétaires car si les augmentations des dépenses des États en capital, construction, autoroutes et emprunts ne sont pas problématiques en elles-mêmes (celles-ci contribuant à la croissance économique et au développement de l'État), les responsables politiques doivent être attentifs aux budgets importants qui servent à couvrir les imprévus et les dépassements en temps et en coût, qui sont souvent utilisées à des fins de gains privés (Liu et Mikesell, 2014, p. 356).

Pour <u>sélectionner</u> les entrepreneurs et les consultants, il est suggéré de se fier à des listes <u>approuvées par les autorités de surveillance et de contrôle</u>. Il est également recommandé de privilégier des entreprises ayant travaillé activement sur des GPI depuis au minimum cinq ans et celles livrant le plus de détails sur leur composition et leurs pratiques, y compris leurs qualifications et leurs rapports financiers, un portefeuille de leurs projets dans les trois dernières années, un rapport sur leur travail avec des sous-traitants, etc. (Lester, 1999, p. 162-164).

La <u>composition et le fonctionnement des comités d'évaluation</u> représentent un enjeu important dans la lutte contre la corruption. Lester (1999) propose une procédure détaillée à ce sujet. Selon lui, un comité d'évaluation devrait être nommé juste avant la réception des soumissions. Ce comité devrait agir en toute impartialité et il réunirait une expertise technique, légale et financière avérée. Au moins un membre du comité ne devrait pas être associé à l'administration du contrat et il établirait les critères d'évaluation du projet ainsi que le système de notation. Après la réception des soumissions des contractants, les

47

٠

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> On peut définir la performance de corruption par tous les éléments liés à la corruption permettant l'amélioration des performances des acteurs d'un projet, comme la rapidité transactionnelle.

évaluations devraient être menées individuellement et simultanément, afin de réduire les fenêtres d'opportunité de corruption; les remarques et recommandations devraient ensuite être mises en commun lors des réunions de ce comité, puis vérifiées par une tierce partie. Dans le cas d'une recommandation pour une offre n'étant pas la plus basse, le rapport préparé pour le comité des adjudications devrait résumer clairement le processus d'évaluation de protection contre la corruption. Les autres offres ne devraient être reçues qu'après l'évaluation des offres conformes et ces dernières devraient contenir toutes factures éventuelles, pour faciliter le contrôle et éviter une surestimation délibérée des coûts. Le rapport de supervision sur les appels d'offres devrait également contenir une description de l'évaluation réalisée sur les négociations, etc. Finalement, le responsable de l'équipe de projet devrait être en mesure de présenter clairement le rapport (p. 164-165).

Selon les données collectées dans notre échantillon, la supervision du projet devrait également être adaptée pour lutter contre la corruption. Concrètement, il est recommandé de nommer un chef de projet global pour les GPI dans les agences de surveillance et de lui donner l'autorité nécessaire pour contrôler le projet. Une autre mesure de protection contre les problèmes d'administration est de procéder à des audits techniques et financiers exhaustifs des projets, y compris à un réexamen des décisions des ingénieurs ou des architectes. Le processus de surveillance et de contrôle devrait faire la promotion de l'éthique et les tâches de prévention de la corruption devraient être rotatives, les vérifications instantanées, les congés obligatoires, le dépistage annuel. Le nombre d'agents de supervision sur les sites de construction devrait être régulièrement revu et les professionnels de supervision devraient faire preuve de discrétion pour ne pas divulguer les informations amassées sur les autres acteurs. Pour faciliter le travail de supervision, les plans de conception devraient éviter les phrases ambiguës et préciser chaque besoin de manière précise. Les procédures d'acceptation des travaux devraient être strictement suivies et les défauts en suspens devraient être corrigés impérativement selon le contrat. Les agents de supervision sur le site ne devraient pas nécessairement être nombreux, mais ils devraient pouvoir faire facilement des visites surprises sur les sites et pouvoir récompenser les entrepreneurs efficaces en matière de lutte à la corruption, en leur présentant par exemple, de façon légale et non discriminatoire, les appels d'offres qui pourraient les intéresser. L'utilisation de leur pouvoir discrétionnaire, si tel est le cas, devrait être listée dans des registres officiels. Les évaluations de la production et de la construction devraient être faites lors du projet et après celui-ci, afin d'inclure les résultats des tests de fonctionnement de chaque équipement et du système dans son ensemble. Les agents devraient conserver des traces écrites de chaque événement pouvant mener à un litige. Si les agents de supervision devaient rendre compte de l'organisation et de la structure du contractant, on recommande également à ce dernier de nommer un responsable de la sécurité pour le projet et que cette personne soit la seule responsable des enquêtes, des liaisons avec les autorités et la police, du traitement des demandes d'assurances, etc. Pour faciliter le travail de ce responsable, on devrait s'assurer de la compréhension du personnel face à la politique de paiement et aux procédures de facturation, veiller à ce que celui-ci connaisse la limite des pouvoirs financiers, veiller à disposer de fonds suffisants pour les exercices de supervision, notifier à l'avance par écrit les plaintes avec des suggestions de résolution. Également, les systèmes de surveillance et de contrôle devraient

être accompagnés de procédures équitables de règlement des différends dans les contrats, ce qui réduirait la tentation de recourir à la corruption pour régler un litige (Lester, 1999, p. 164-167).

D'autres auteurs recommandent aussi de s'inspirer du <u>système d'exclusion</u> déjà en vigueur dans l'Union européenne, qui empêche les coupables de corruption de participer à d'autres projets (Kyriacou et al., 2015, p. 138). Une base de données informatisée, contenant les coordonnées des entrepreneurs et des consultants et des informations sur la performance passée de ceux-ci, devrait être constituée. Puis, les conditions des contrats signés entre les pouvoirs publics et un acteur privé devraient contenir une clause permettant de mettre fin à l'emploi de l'entrepreneur si l'un des employés a offert un pot-de-vin (Lester, 1999, p. 162-163).

Pour atténuer le déficit d'environnement normatif, une stratégie de contrôle de la corruption demande un plan global visant à transformer les caractéristiques structurelles et économiques générant la motivation d'agir de manière corrompue (Thacher, 1995, p. 115). Dans cette optique, il est notamment suggéré de réfléchir volontairement à des modèles de réformes des marchés publics (Thacher, 1995, p. 141). Il est également proposé d'augmenter les pouvoirs adjudicateurs tout en soutenant la transparence et le développement du capital social de l'entreprise (Finocchiaro Castro et al., 2014, p. 836; Finocchiaro Castro et al., 2018, p. 81). Il est aussi recommandé de bonifier le cadre réglementaire pour inclure une révision de la réputation des entreprises et une évaluation ex post des résultats des achats (pour s'en servir comme signal d'alarme lors d'un écart de prix entre le coût final et le coût standard) (Finocchiaro Castro et al., 2018, p. 81).

Ensuite, concernant le problème relatif à certaines obligations légales, notamment attribuable à la déréglementation du secteur dans le cas de la corruption, de nombreuses entreprises ont développé leur propres pratiques en exigeant des entrepreneurs, des soustraitants et des agents tiers, tels que des fournisseurs, qu'ils soient liés contractuellement aux <u>politiques anti-corruption de l'entreprise</u> et respectent les mêmes codes de conduite que les autres employés, c'est-à-dire qu'ils ne se livrent à aucune forme de pratique collusoire ou contraire à l'éthique (Sohail et Cavill, 2008, p. 736). D'autres auteurs recommandent de leur côté l'utilisation de <u>codes d'éthique et de déontologie</u> (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 266).

Pour composer avec le déséquilibre de la structure organisationnelle comme facteur de risque, il est recommandé de réformer les stratégies de contrôle de la corruption. Il s'agit notamment de <u>poursuivre les personnes qui ne respectent pas les contrats et les lois</u> et de <u>mettre en place des stratégies de prévention</u> car elles demeurent les plus susceptibles de modifier les conduites décisionnelles (Reeves-Latour et Morselli, 2016, p. 12-13).

Pour atténuer le contrôle politique, une étude rappelle le <u>rôle important des médias</u> dans l'incitation du gouvernement à déclencher des enquêtes sur les personnes suspectées d'avoir commis une transgression (Sohail et Cavill, 2008, p. 733). On vise ici l'importance d'améliorer la communication auprès de la population et la poursuite des firmes et entreprises qui ne respectent pas les contrats.

Certains auteurs suggèrent, pour pallier la faiblesse sur la plan de l'intervention du ministère (ou de l'institution gouvernementale), d'initier une <u>réforme substantielle du droit et d'introduire plus de transparence dans la gestion des affaires publiques</u> (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 252). Dans cette optique, les politiques publiques sont perçues comme des vecteurs de comportements éthiques (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 252).

De plus, il est recommandé de mettre en place des <u>formations éthiques et des mécanismes</u> <u>d'autorégulation et de vérification</u> pour composer avec la culture de compétition qui rend la renonciation à la corruption difficile (Reeves-Latour et Morselli, 2016, p. 13). De plus, il est conseillé de <u>mettre en place des outils permettant de divulguer les irrégularités</u> liées à la corruption pour les employés des entreprises et des agences étatiques. Ces recommandations permettraient également de gérer l'absence de sens critique et la culture du travail axée sur le silence qui sont identifiés comme des facteurs de risque. Selon Van de Bunt (2010), plaider l'ignorance ne devrait pas être considéré comme une excuse valable pour justifier une transgression en matière de corruption et il est important de s'attaquer en priorité aux complots de silence (p. 449).

En ce qui concerne la difficulté d'estimer le prix des ouvrages d'infrastructure, il est proposé que les gouvernements se concentrent sur les fuites des prix prédéterminés, qui sont les bases de la corruption. Les prix pourraient par exemple être annoncés à tous (juste après l'appel d'offres), ce qui permettrait de limiter les possibilités de corruption (Takahashi, 1993, p. 63). Les processus d'appel d'offres pourraient être revus selon les suggestions de *Transparency International* (Rose-Ackerman, 2008, p. 150). De plus, il est recommandé de confier plus de travaux d'ingénierie et de conception à des équipes internes, pour normaliser les contrats. Les sociétés d'ingénierie professionnelles pourraient ainsi collaborer pour constituer une base de données des coûts de différents projets standards dans des conditions communes. Cela aiderait les groupes de surveillance internationaux et les organisations nationales de la société civile à demander des comptes aux gouvernements et pourrait mener éventuellement à l'imposition de sanctions et de pénalités (Rose-Ackerman, 2008, p. 150).

Dans l'optique de composer avec la centralisation et l'asymétrie de l'information donnée et le manque de transparence, il est suggéré de développer une stratégie de promotion de la transparence limitant l'implication des fonctionnaires dans les transactions corrompues. Par conséquent, la stratégie concerne un développement accru d'une <u>culture du travail plus transparente</u>. Les médias peuvent également faire leur part dans la distribution de l'information, en informant à la fois le public et les décideurs et en incitant à une prise d'actions effectives contre la corruption. De plus, l'augmentation de la quantité d'informations (comme les comptes publics, les budgets, les contrats et les rapports annuels) mise à la disposition du public peut contrer la corruption en empêchant les fonctionnaires de prendre des décisions qui affectent des ressources à mauvais escient (Sohail et Cavill, 2008, p. 733).

Dans l'optique de contrer les conséquences de la culture du travail en mode urgence, il est recommandé que le consultant et le contractant informent préalablement leurs employés des impossibilités d'acceptation d'un avantage permettant l'accession rapide à l'étape suivante d'un projet. Il est également suggéré de <u>préparer soigneusement les contrats</u> d'avance, afin de ne pas créer des fenêtres d'opportunités de corruption par du travail « fait à la hâte ». Dans certains cas, pour contrer la culture du travail en mode urgence, il serait utile d'accorder à tous les soumissionnaires une extension de la durée du processus d'appel d'offres si cela est nécessaire et de partager avec tous les soumissionnaires les clarifications demandées par une entreprise. Il est également important que les <u>effectifs adéquats</u> soient disponibles pour éviter les tentations de gain de temps par de la corruption lorsque les effectifs sont réduits (Lester, 1999, p. 162-166).

Dans le cas de l'absence de planification et des retards de gestion, il est recommandé de procéder à une planification minutieuse du processus de construction par des méthodes telles que l'analyse du chemin critique (*critical path*)<sup>8</sup> ou l'utilisation de logiciels informatiques. On recommande également d'accorder équitablement les prolongations de temps tout en consultant cependant le métreur du projet. Il est important de conserver des enregistrements écrits des renseignements sur le site de construction et sur les modifications aux contrats. La mise en place de programmes éducatifs destinés aux citoyens sur leurs droits et responsabilités est également envisagée pour favoriser la planification de concert avec les personnes touchées par les travaux (Lester, 1999, p. 167-168).

Afin de composer avec le jeu politique international entre l'État et les grandes organisations internationales, certaines stratégies visent directement <u>l'application des normes, principes et règles internationaux dans les systèmes nationaux</u>. Les normes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) étant « caractérisées par les principes libéraux (européens et nord-américains) de transparence et de primauté du droit », il est spécifiquement proposé de faire leur promotion au Japon (Wang, 2014, p. 114-115 - trad.).

Certaines propositions sont faites en ce qui concerne la structure de marché en tant que facteur de risque :

- Sur le plan de la concentration de l'industrie, il est proposé de lutter contre le risque de corruption en augmentant la concurrence (Kyriacou et al., 2015, p. 138). On entend donc ouvrir les marchés à de nouveaux joueurs.
- Pour composer avec les divers éléments relatifs à la nature du produit et à la dissimulation du travail, il est recommandé tout d'abord d'adopter des systèmes de gestion de la qualité englobant les fournisseurs et les sous-traitants et d'encourager ouvertement et fortement cette adoption, car l'inefficacité liée à la nature du produit encourage la corruption. Pour détecter les ententes « sur-mesure », il est recommandé de développer des outils d'audits financiers et des techniques efficaces. L'audit révélerait de cette façon les matériaux non conformes aux normes, la fixation de taux

\_

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> L'analyse du chemin critique (CPA) est un algorithme qui permet la planification d'un ensemble d'activités. En soi, un chemin critique identifie le plus long tronçon d'activités dépendantes les unes des autres et mesure le temps requis pour les compléter, du début à la fin (Santiago et Magallon, 2009).

biaisé pour les postes et les matériaux, etc. Les documents de spécification, qui décrivent les exigences techniques du projet et les normes requises des matériaux, équipements et installations, devraient être écrits de manière à faire en sorte que le produit ne puisse que satisfaire les normes, avec des listes claires de ce qui est accepté. Les éléments particuliers du projet devraient être écrits et enregistrés et l'employeur devrait être informé de leur présence dans le projet. Il est également recommandé de prélever des échantillons de matériaux spécifiés par leur nom, qui seraient mis à disposition pour le personnel du site de construction. Pour ne pas « dissimuler du travail », il est recommandé que l'approbation des travaux et des paiements soit réalisée rapidement et que les ordres de modification soient émis pour les modifications apportées à la conception du projet, afin de veiller à la conformité des installations aux normes contractées (Lester, 1999, p. 161-166).

En ce qui concerne l'enjeu de la productivité des infrastructures et de la valeur de l'investissement public, certains auteurs proposent que les économistes limitent les éloges sur les dépenses d'investissement élevées dans le secteur public dans les pays de corruption à haut niveau (Tanzi et Davoodi, 1997, p. 22). Il est également proposé de limiter, voire d'éviter, la publication des appels d'offres dans les journaux nationaux officiels des marchés publics afin de compliquer la tâche des acteurs voulant établir le cadre de leur participation à un acte corrompu (Fazekas et Tóth, 2018, p. 46). En effet, sans les informations de base de l'appel d'offres, il est plus difficile d'organiser à l'avance un acte corruptif. Il s'agit ici d'une contradiction radicale avec les recommandations de Sohail et Cavill (2008) en ce qui concerne la culture de la transparence, où ces derniers mentionnent que l'augmentation de la quantité d'informations mise à la disposition du public peut contrer la corruption (p. 733).

Certains auteurs proposent par la suite une série de recommandations pour améliorer la gestion de la taille et de la complexité d'un projet. Tout d'abord, il est suggéré de mettre au point des processus décisionnels plus ouverts et plus transparents, toujours en conjugaison avec un leadership inspirant de la part des gestionnaires (Saenz et Brown, 2018, p. 260). Il est ensuite proposé de ne pas se limiter à la divulgation du nombre de cas de corruption et de divulguer le contenu des audits anticorruptions effectués (Saenz et Brown, 2018, p. 268-269). La stratégie visée concerne la décentralisation de l'information et l'accroissement de la transparence. Lorsqu'un projet complexe émane d'un partenariat public-privé, il est recommandé que l'administration publique soit renforcée de manière à faire le poids face au privé. Dans le même ordre d'idée, il est suggéré de procéder à une sélection optimale de conseillers juridiques et financiers expérimentés, et que les conseillers externes soient toujours payés au prix du marché (Cohen et Boast, 2016, p. 41). Ces mesures visent une gestion serrée de l'externalisation et des relations avec les fournisseurs. Enfin, il est recommandé d'imposer des obligations de divulgation des entreprises pour l'amélioration des systèmes de gestion de la lutte contre la corruption et l'imposition de questionnaire sur le modèle de lutte contre la corruption regroupant tous les indicateurs de corruption existants (dont les normes ISO) (Saenz et Brown, 2018, p. 269).

Comme la présence de sous-traitants est recensée comme un facteur de risque, on recommande <u>que les contrats de sous-traitance soient conformes à toutes les procédures « normales » d'appel d'offres,</u> qui doivent être plus formelles et faire l'objet d'un examen approfondi. De cette manière, les contrats de sous-traitance seraient soumis aux mêmes examens de corruption que les appels d'offres initiaux (Lester, 1999, p. 163).

Pour atténuer l'enracinement social des activités illicites (normalisation des transgressions), certains auteurs préconisent une responsabilisation accrue et une prise en considération éthique et culturelle de la perception face à la corruption. Cela peut passer par le fait de mettre de l'avant une redevabilité formalisant les attentes d'action ou de comportement en s'appuyant sur des mécanismes d'incitation (en cas de succès) et de sanction (en cas d'échec). Aux États-Unis et au Canada, on mentionne que l'inscription des ingénieurs à des formations sur l'éthique et la non-participation aux transgressions améliorerait la vision de l'éthique. *Transparency International* avance également la possibilité d'utiliser un pacte d'intégrité dans le secteur de la construction internationale, qui engagerait les soumissionnaires et les agences gouvernementales dans une relation contractuelle à ne pas offrir ni accepter de pots-de-vin dans les marchés publics (Sohail et Cavill, 2008, p. 729-734). La promotion de la culture de l'éthique et de l'intégrité est donc préconisée.

La combinaison des efforts de prévention, de vérification et d'enquête représenterait la meilleure stratégie à long terme pour faire face aux irrégularités (Reeves-Latour, 2018, p. 368). À ce sujet, il est recommandé de mettre en place des formations à l'éthique et des mécanismes d'autorégulation et de vérification, ainsi que des outils permettant de dénoncer les irrégularités liées à la corruption pour les employés des entreprises et des agences publiques (Reeves-Latour et Morselli, 2016, p. 13). Certains auteurs rappellent également l'importance de <u>poursuivre les personnes</u> responsables de corruption, car la divulgation n'est parfois pas suffisante, notamment dans les endroits où la corruption est endémique (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 265). Enfin, des auteurs rappellent l'importance d'explorer les « institutions informelles »<sup>9</sup> qui stimulent la corruption (Brown et Loosemore, 2015, p. 372). Enfin, il est recommandé de <u>mettre en place un bureau de l'éthique et une ligne de divulgation</u> pour briser l'enracinement de la corruption, ainsi que de faire la promotion du leadership éthique (Brown et Loosemore, 2015, p. 385).

# Les stratégies d'atténuation mises en pratique

Dans la section sur les mécanismes de publicisation des transgressions, nous avons vu que les commissions d'enquête jouaient un rôle important. À la fin de leurs travaux, ces commissions produisent un rapport contenant des recommandations qui vont généralement être mises en œuvre par les gouvernements qui souhaitent montrer à la population qu'ils agissent pour éviter que les transgressions ne se poursuivent. Dans les pages qui suivent, nous identifions les stratégies d'atténuation visant à lutter contre la corruption en fonction

\_\_\_

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Ces institutions informelles sont généralement des institutions illégales et secrètes (Brown et Loosemore, 2015, p. 385).

des facteurs de risque que nous avons présentés plus haut qui ont été effectivement mises en place.

Pour contrer le manque de ressources en matière de lutte contre la corruption, de <u>nouvelles organisations spécialisées sont créées</u>. Au Québec, l'Unité permanente anticorruption (UPAC) a vu le jour, ainsi que des équipes spéciales de lutte anticorruption à l'Agence du revenu et au ministère des Affaires municipales et de l'occupation du territoire du Québec (Reeves-Latour, 2018, p. 352). Un bureau d'intégrité et d'éthique a été créé à la ville de Laval. En Espagne, la mise en place d'unités de police contrant les crimes d'urbanisme et le renforcement des parquets et de la police a été un pas décisif dans la lutte contre l'impunité de la corruption (Jiménez, 2009, p. 269). L'Italie a créé une autorité nationale de lutte contre la corruption, dotée de puissants pouvoirs de sanction, afin de rassurer les investisseurs sur le respect de l'État de droit et d'accélérer la réalisation des projets d'infrastructure (Cohen et Boast, 2016, p. 42).

En lien avec l'absence de sanctions et de pénalités, au Québec, une douzaine de <u>nouvelles lois ont été adoptées</u> dans la foulée de la Commission Charbonneau (Reeves-Latour, 2018, p. 351). Parmi les disposition légales se trouvent : des amendes augmentées en cas d'infraction, l'interdiction pour un entrepreneur déjà reconnu coupable de collusion et de corruption de participer au marché, des dispositions pénales contre les entités publiques qui n'ont pas fourni les documents demandés aux autorités de lutte contre la corruption et de « nouvelles dispositions pénales en cas de non-respect par les acteurs politiques et commerciaux de la réglementation électorale » (Reeves-Latour, 2018, p. 351). Les peines plus sévères sont perçues comme pouvant inciter à l'honnêteté et augmenter la probabilité d'être repéré et puni (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 252). En Turquie, les lois 4782 et 5377 contre la corruption internationale (basées sur la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption) ont permis l'imposition de sanctions pénales à ceux qui offrent ou promettent des pots-de-vin à des agents publics étrangers (Gunduz, 2013, p. 508).

Pour contrer la gestion en silos, un véritable « réaménagement institutionnel complet de l'environnement anticorruption » s'est opéré au Québec pour <u>favoriser la collaboration et l'indépendance des équipes spéciales</u> travaillant sur la corruption (Reeves-Latour, 2018, p. 352). Un forum anticorruption au Royaume-Uni, comprenant *l'Institution of Civil Engineers*, *l'Association of Consulting Engineers*, le *British Consultants and Construction Bureau* et *Transparency International-UK*, travaille sur des politiques et des solutions au problème de la corruption dans les infrastructures nationales et internationales, notamment dans l'ingénierie (Sohail et Cavill, 2008, p. 734).

Sur le plan du déficit des dispositifs de surveillance et des outils de contrôle, l'adoption des principes de Wolfsberg sont abordés par Sohail et Cavill (2008). Selon ces auteurs, ils « constituent un effort des entreprises privées pour lutter contre la corruption en exerçant des activités commerciales saines et en acceptant de soumettre leurs performances sociales et éthiques à la surveillance et au contrôle publics. Des principes commerciaux pour le secteur de la construction ont été élaborés pour renforcer la transparence et l'éthique dans le monde des affaires. Ils ont été approuvés par 19 grandes entreprises internationales de

construction ayant des revenus annuels supérieurs à 70 milliards de dollars » (Sohail et Cavill, 2008, p. 734 - trad.). La formation du groupe de Wolfsberg<sup>10</sup> a été facilité par le Forum économique mondial, Transparency International et le Basel Institute on Governance, qui ont aussi aidé au développement d'une politique de « tolérance zéro » en matière de corruption et qui ont élaboré un programme pratique et efficace de systèmes et de contrôles internes pour la mise en œuvre des politiques de lutte anticorruption (Sohail et Cavill, 2008, p. 734). Également, des normes internationales sont mises en place pour contrer la complexité d'un projet, mais également pour faciliter un meilleur contrôle. Il y a par exemple la norme ISO 26000 en matière de responsabilité sociale et la norme ISO 37001 en matière de corruption (Saenz et Brown, 2018, p. 261). Des normes nationales, comme la norme BS 5750 sur la qualité des systèmes de management, ont déjà été mises en place (Lester, 1999, p. 161). En Espagne, la loi foncière n° 8/2007 du 28 mai a introduit d'importantes innovations dans le système d'urbanisme espagnol, comme de nouvelles mesures d'évaluation de la valeur foncière, des exigences plus strictes en matière de modification de zonage du territoire, une plus grande transparence des procédures (Jiménez, 2009, p. 269). Enfin, on rappelle également le Code de pratique national de l'industrie de la construction, instauré en Australie en 1997, qui comporte des mesures concernant la corruption (Kyriacou et al., 2015, p. 138).

Sur le plan du déficit d'environnement normatif, une approche volontaire, telle que recommandée théoriquement ci-dessus, a été mise sur place au sein d'une agence étatique à New York pour contrer la corruption dans les années 1990. Le bureau porte le nom de Bureau de l'Inspecteur général des autorités chargées de la construction des écoles et il est chargé de protéger un programme de construction d'écoles de 4,3 milliards de dollars contre la corruption. Ce bureau a des pouvoirs, rôles et des ressources qui n'avaient jamais été alloués à un bureau indépendant (Thacher, 1995, p. 115-116). L'État de New York a également mis sur pied une autorité de construction indépendante (*School Construction Authority* - SCA) chargée de la reconstruction de l'ensemble de l'infrastructure éducative et disposant d'importants moyens pour faire respecter le nouveau cadre normatif du Bureau de l'Inspecteur général (Thacher, 1995, p. 118-119). Désormais, plus aucune entreprise ne peut traiter avec le SCA sans avoir au préalable passé un examen de préqualification par le Bureau de l'Inspecteur général (Thacher, 1995, p. 129).

Sur la question du problème relatif à certaines obligations légales, notamment attribuable à la déréglementation, des auteurs mentionnent que des programmes permettant aux employés de développer une bonne compréhension des enjeux éthiques et de prendre les décisions appropriées en cas de corruption, plutôt que de simplement se conformer aux règles et procédures de l'organisation, sont en application en Grande-Bretagne. Le projet est né de la concertation entre le secteur public et les grandes entreprises de construction du pays. Afin de lutter contre la déréglementation, de plus en plus de codes d'éthique et de

\_

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Le Groupe de Wolfsberg regroupe également les plus grandes banques telles que Banco Santander, Bank of America, Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ, Barclays, Citigroup, Credit Suisse, Deutsche Bank, Goldman Sachs, HSBC, J.P. Morgan Chase, Société Générale, Standard Chartered Bank et UBS.

conduite des affaires ont été rédigés (comme en Grande-Bretagne). Ces codes favorisent l'élaboration de politiques, de formations et la mise en place d'audits et de contrôles internes. La Corée du Sud a adopté un code de conduite pour le maintien de l'intégrité des fonctionnaires. Ce code spécifie les normes de conduite que doivent respecter les agents de l'État et les agents publics locaux. Il couvre des domaines liés à la prévention des conflits d'intérêts, l'utilisation de la fonction publique à des fins privées, l'obligation de neutralité et d'impartialité et la réglementation par rapport à l'acceptation des cadeaux. Certaines organisations non gouvernementales élaborent des normes pour lutter contre la corruption qui fournissent une base de référence mondiale. La Convention des Nations Unies contre la corruption et la Convention contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales de l'OCDE servent souvent de référence. Transparency International vérifie, certifie et forme des intermédiaires tels que des consultants, des courtiers, des commanditaires et des agents publics. Dans le sens inverse de la déréglementation, des mesures anticorruptions sont ajoutées dans plusieurs lois des pays membres de l'OCDE, comme la loi britannique de 2001 sur la lutte contre le terrorisme, qui contient un chapitre sur l'interdiction aux entreprises de faire des paiements de facilitation. Enfin, la Banque mondiale a instauré une liste noire recensant les entreprises coupables de corruption, ce qui a permis d'exclure 70 entreprises du marché (Sohail et Cavill, 2008, p. 731-735).

Afin de contrer l'absence de sens critique et la culture du travail axée sur le silence, certaines <u>mesures juridiques limitent le recours à l'ignorance</u> comme excuse en obligeant les directeurs et les PDG des sociétés cotées en bourse à certifier les rapports périodiques de leurs sociétés. Un exemple donné est la loi américaine Sarbanes-Oxley, adoptée en 2002. La clémence juridique, qu'on entend ici comme la possibilité de bénéficier de sanctions et de pénalités assouplies dans le cas de divulgation par exemple, est également appliquée dans de nombreux cas de corruption, et celle-ci fonctionne relativement bien selon Van de Bunt (2010, p. 449-450).

Concernant la difficulté d'estimer le prix des ouvrages d'infrastructure, la « loi Merloni », ou loi 166 du 1<sup>er</sup> août 2002 sur les marchés publics a été adoptée en Italie en réponse aux enquêtes Mains propres. L'objectif était de réduire sévèrement la possibilité de variations des coûts des ouvrages d'infrastructure et ainsi réduire la difficile estimation des prix desdits ouvrages (Golden et Picci, 2005, p. 42). En tant que stratégies d'atténuation, on a donc visé la <u>standardisation des pratiques de gestion et des opérations et la réforme juridique</u>.

En ce qui concerne la centralisation et l'asymétrie de l'information disponible et du manque de transparence, des auteurs rappellent que les technologies de l'information sont de plus en plus utilisées pour lutter contre la corruption, comme avec la base de données en ligne équatorienne *Licitenet.com*. Un système public électronique de demande d'achats et d'appel d'offres électroniques a été inauguré en Corée du Sud en 1998 afin d'éviter les traitements préférentiels et de fournir de l'information sur les transactions effectuées. À l'international, des auteurs mentionnent que la mise en œuvre efficace des mécanismes de responsabilisation dépend fortement de la surveillance exercée par la communauté (Sohail et Cavill, 2008, p. 735). À Milan, l'administration municipale a mis en place un mécanisme

permettant de réduire considérablement l'asymétrie de l'information entre les secteurs publics et privés (Cohen et Boast, 2016, p. 39). Les stratégies visées touchent donc à la gestion de l'information en fonction de la transparence, à la nécessité d'informer les citoyens sur les services et les travaux qui sont faits dans leur secteur et à l'importance d'améliorer la communication auprès de la population.

Pour composer avec le jeu politique international entre l'État et les grandes organisations internationales, le Japon a adopté des ordonnances spécifiques se cadrant sur le code du *Tokyo Round* pour gérer les approvisionnements et les mesures sur les produits de marchés publics (avant l'AMP). Il faut aussi noter l'engagement pris par le Japon à l'égard de l'*Accord sur les marchés publics* de l'OMC. Celui-ci accepte de réduire le seuil de passation des marchés publics de 130 000 droits de tirage spéciaux (DTS) à 100 000 DTS pour les biens et services et fixe à 400 000 DTS le seuil pour les services de construction. Puis, en 2000, la Diète japonaise a adopté l'*Act for Promoting Properness of Bidding and Contracting in Public Works*, afin de promouvoir la transparence dans les agences étatiques et l'octroi de contrat (Wang, 2014, p. 109-114).

Dans le dossier de la productivité des infrastructures et de la valeur de l'investissement public dans un cadre de corruption liée aux activités d'entreprises étrangères, l'OCDE a émis des recommandations qui proposent aux pays membres d'<u>interdire la déduction des paiements de pots-de-vin à des fonctionnaires étrangers</u> et d'incriminer les pots-de-vin. Les ministres des pays membres de l'OCDE ont tous accepté les propositions, qui ne touchent pas les projets d'investissements publics menés par des contractants nationaux ou des contractants de pays n'étant pas membres de l'OCDE (Tanzi et Davoodi, 1997, p. 23).

Concernant la taille et la complexité d'un projet, de nombreux <u>efforts ont été faits pour normaliser et standardiser les projets de construction</u> et les réalités du marché. Plus d'une dizaine d'initiatives éthiques internationales sont recensées, comme la norme ISAE 3000 qui s'applique aux audits de contrôle interne, de durabilité, et de conformité aux lois et réglementations, la norme AA1000 sur la gestion des parties prenantes, le Guide pour la préparation de projets de durabilité du *Global Reporting Initiative* (GRI), l'indice européen Nasco (ENI), la norme ISO 26000 sur la responsabilité sociale et la norme ISO 37001 sur les systèmes de management anti-corruption (Saenz et Brown, 2018, p. 261). Des publications mentionnent également plusieurs cas d'entreprises qui adoptent des stratégies internes de lutte contre la corruption. Certaines entreprises comme *Fluo*r aux États-Unis demandent une certification annuelle en matière d'éthique pour pouvoir travailler dans l'entreprise, d'autres, comme *Petrofac LTD* du Royaume-Uni, présentent un programme d'apprentissage en ligne et un guide de procédures, Andrade et Gutierrez, du Brésil, disposent d'un logiciel de surveillance continue des transactions pour émettre des alertes en temps réel.

Enfin, pour contrer l'enracinement social des activités illicites (normalisation des transgressions), de nombreuses stratégies d'atténuation ont été entreprises, principalement pour bonifier le cadre normatif et pour promouvoir l'éthique et l'intégrité. Au Royaume-Uni, des efforts sont déployés pour élaborer des normes éthiques dans le secteur de la construction et pour inciter les entreprises de construction à faire preuve de diligence

raisonnable pour veiller à ce que leurs partenaires commerciaux (agents, consortiums et partenaires de coentreprise et grands sous-traitants) ne participent pas à des activités corrompues. Par exemple, la Royal Academy of Engineering a formulé quatre principes éthiques fondamentaux que les ingénieurs doivent appliquer dans la vie professionnelle (exactitude et véracité professionnelle, honnêteté et intégrité, respect de la vie, du droit et du bien public et leadership responsable). Toujours au Royaume-Uni, un organe appelé Local Government Task Force (Groupe de travail sur les collectivités locales) conseille les organes locaux dans leurs échanges avec les acteurs du secteur de la construction. Les modules de formation anticorruption de la British Standards Institution (BSI) accompagnent également le secteur de la construction britannique. Des pactes d'intégrité ont également été adoptés dans des pays non membres de l'OCDE (Pakistan, Népal, Indonésie, Colombie, Argentine) et on recommande aux États membres de se pencher sur l'éventualité d'une adoption similaire (Sohail et Cavill, 2008, p. 734-735). Aux Pays-Bas, les infrastructures éthiques implantées dans les entreprises comprennent un code de conduite et encouragent les dirigeants à incarner les intentions dudit code (leadership éthique) (Graafland, 2004, p. 135).

### 4.2.2.6. L'évaluation du succès et de l'effectivité des stratégies d'atténuation

Peu d'évaluations des stratégies d'atténuation de la corruption sont disponibles dans les publications analysées. Sur le plan du déficit d'environnement normatif, la réforme des structures et le nouveau design organisationnel présentés dans le cas empirique new-yorkais sont évalués positivement. La SCA a pu <u>retenir et récupérer des millions de dollars d'entrepreneurs malhonnêtes</u> dans les premières années d'exercice (Thacher, 1995, p. 138-139). Le Bureau de l'Inspecteur général de l'autorité de construction des écoles de la ville de New York offre également un cadre de lutte traditionnel et non traditionnel, ce qui est présenté comme un facteur garant de succès (Thacher, 1995, p. 141).

À propos des problèmes relatifs à certaines obligations légales concernant la déréglementation, le code de conduite pour le maintien de l'intégrité des fonctionnaires instauré en Corée du Sud a permis de <u>réduire substantiellement le nombre de cadeaux et de marques d'hospitalité</u> destinés aux fonctionnaires (Sohail et Cavill, 2008, p. 734).

Concernant les mesures mises en place pour gérer l'absence de sens critique, le silence et la culture du travail axée sur le silence, il est rapporté que les premières tentatives de rupture de la culture du silence et la clémence juridique fonctionnent bien. Aux Pays-Bas, la NMa a donné aux entreprises de construction la possibilité de publier leur comptabilité parallèle et de fournir des informations sur leurs accords de cartel. En peu de temps, près de 400 entreprises ont avoué et renoncé à leurs documents secrets dans l'espoir de bénéficier d'une peine réduite ou d'une amnistie complète (Van de Bunt, 2010, p. 450).

Concernant la centralisation et l'asymétrie de l'information donnée et du manque de transparence, les mécanismes de réduction de l'asymétrie de l'information entre les secteurs publics et privés mis en place à Milan ont permis une réduction considérable de ce problème, et ont permis au secteur public de mieux connaître et de mieux contrôler le secteur et les concessions réalisées (Cohen et Boast, 2016, p. 39). Les mesures sont variées, mais un exemple pertinent réside dans le contrôle de la gouvernance du concessionnaire

par la nomination de trois des cinq membres du conseil d'administration par le secteur public (Cohen et Boast, 2016, p. 39).

Sur le plan de l'enracinement social des activités illicites (normalisation des transgressions), les infrastructures éthiques accompagnées de codes de conduite ont permis l'amélioration de l'intégrité des gestionnaires et des travailleurs aux Pays-Bas (Graafland, 2004, p. 135).

## 4.2.3. Le crime étatique et le manque d'intégrité professionnelle dans les GPI

## 4.2.3.1. Le crime étatique et le manque d'intégrité professionnelle dans la littérature

Dans l'échantillon analysé, douze cas de crime étatique et de manque d'intégrité professionnelle (CEC/MIP) sont étudiés. Parmi ceux-ci, sept cas se déroulent en Amérique du Nord (quatre aux États-Unis et trois au Canada), quatre en Europe (un en République tchèque, aux Pays-Bas, au Danemark et en Allemagne) et un en Océanie (un en Australie).

Tableau 4 : Répartition géographique des cas de crime étatique et du manque d'intégrité professionnelle

Continent	Continent Amérique du Nord			Europe						
Pays	États Canada - Unis		République Tchèque	Pays- Bas	Danemark	Allemagne	Australie			
Nombre de cas	4	3	1	1	1	1	1			
Total	Total 7			4						

#### 4.2.3.2. Le crime étatique et le manque d'intégrité professionnelle et leur modus operandi

Le **crime étatique** est défini par les auteurs comme « un acte ou une omission d'un État qui cause un préjudice en violation d'une relation de confiance ou d'un devoir explicite entre les États, entre les États et leurs citoyens, ou entre les États et les citoyens d'autres juridictions » (Schotter et Rhineberger-Dunn, 2013, p. 478-479 - trad.). Le manque à un devoir peut se traduire par le fait d'avoir accès à de l'information provenant d'une transgression ou d'une faille dans la réalisation d'un contrat et de ne pas en tenir compte (Schotter et Rhineberger-Dunn, 2013, p. 481). Elle comprend la négligence, l'omission et la commande non pertinente.

Le **crime étatico-corporatif** englobe l'ensemble des agissements dommageables pour la société « qui se produisent lorsqu'une ou plusieurs institutions de gouvernance politique poursuivent un objectif en collaboration directe avec une ou plusieurs institutions de production et de distribution économique » (Kramer, Michalowski et Kauzlarich, 2002 cité

par Reeves-Latour et Morselli, 2016, p. 3). Ce sont des comportements criminels menés par la poursuite d'intérêts politiques et d'intérêts économiques, qui amènent des acteurs publics à agir à l'encontre de l'éthique et de l'intégrité que demandent leurs tâches (Reeves-Latour et Morselli, 2017, p. 159). Dans un cas de crime étatique, les stratagèmes transgressifs peuvent être initiés, facilités ou contrôlés par les acteurs politiques et administratifs (maires, élus, hauts fonctionnaires, employés de certains services) (Reeves-Latour et Morselli, 2006, p. 5). En effet, en s'appuyant sur leur pouvoir décisionnel et leur position névralgique, ces acteurs peuvent transmettre des informations privilégiées permettant ensuite aux firmes d'organiser plus efficacement ou de garantir un contrat en échange d'argent (Reeves-Latour et Morselli, 2006, p. 5; Hartley, 2009, p. 134). Les agents publics agissent donc en tant que facilitateurs, ce qui peut mener à d'autres formes de transgression, principalement à la collusion (Van Den Heuvel, 2005, p. 140). Par exemple, le directeur de l'ingénierie d'une ville peut fournir aux entreprises le budget de l'administration qui est consacré aux projets d'infrastructure (Reeves-Latour et Morselli, 2006, p. 6). Les références de la grille d'extraction traitent du crime étatico-corporatif en utilisant les termes state-corporate crime ou state-facilitated corporate crime et il est perpétré par les acteurs administratifs et politiques (Schotter et Rhineberger-Dunn, 2013; Reeves-Latour et Morselli, 2017; Van Den Heuvel, 2005). Cette transgression est initiée par les firmes d'ingénierie et de construction (acteurs privés) (Van Den Heuvel, 2005).

Dans le cadre de cette transgression, le manque d'intégrité professionnelle se décompose en plusieurs variantes, comme le manque de transparence dans la gestion des biens publics, le manque de responsabilité (lack of accountability), le manque d'honnêteté de la part des fonctionnaires, la manipulation stratégique de la politique d'infrastructure et la distorsion. Le manque d'honnêteté peut se produire dans les relations entre le client et le contractant, ainsi qu'entre le contractant et les sous-traitants (Hartley, 2009, p. 132). Le manque d'intégrité professionnelle peut conduire à de mauvaises pratiques sur les lieux de travail et à l'intimidation d'employés par les agents syndicaux (Hartley, 2009, p. 132). Il peut aussi être réalisé dans un espace de temps réduit, afin de procéder rapidement à l'octroi et au démarrage d'un projet (Bruzelius, Flyvbjerg et Rothengatter, 2002, p. 145), ou encore être utilisé pour accélérer un projet et bénéficier du capital de reconnaissance en vue de se faire réélire (Callander et Raiha, 2017, p. 62). La distorsion (bunching) est le fait de regrouper avec négligence plusieurs valeurs d'approvisionnement (quand la détermination de la valeur anticipée est moins transparente) juste sous les seuils (Palguta et Pertold, 2017, p. 294). La distorsion est également associée au tri (sorting) de firmes qui sont la propriété d'individus anonymes ou inconnus de l'agence publique. La distorsion est réalisée par les acteurs administratifs, principalement les fonctionnaires (Palguta et Pertold, 2017, p. 310).

La **négligence** est l'échec des agences étatiques à réaliser leurs objectifs annoncés dans un respect des normes. Les inspecteurs d'une agence publique peuvent négliger des informations primordiales sur l'état d'une infrastructure et les agents publics peuvent également être négligents dans leur partage d'informations avec d'autres agences étatiques après une catastrophe, comme ce fut le cas en 1996 avec la *Federal Highway Administration* (FHWA), après l'écroulement du *Grand River Bridge* en Ohio (Schotter et Rhineberger-Dunn, 2013, p. 479-484).

L'omission est le fait de ne pas investir dans la réparation des infrastructures, d'omettre de prendre en considération les conseils d'experts ou de ne pas favoriser une coordination maximale entre les agences de l'État (Schotter et Rhineberger-Dunn, 2013, p. 480).

La **commande non pertinente** (*commission*) est le fait de délibérément investir dans de nouvelles infrastructures plutôt que dans de celles déjà existantes, tout en réduisant la surveillance et la sécurité. Les agents publics peuvent choisir de gérer une demande en infrastructure routière élevée en construisant davantage de ponts et de routes, plutôt que de s'orienter vers la réparation et la surveillance des infrastructures existantes (Schotter et Rhineberger-Dunn, 2013, p. 484). Un acteur peut également tenter de profiter du capital de reconnaissance provoqué par la construction de nouvelles infrastructures (Callander et Raiha, 2017, p. 62). La commande non pertinente est un crime étatique dans la mesure où elle augmente le risque de porter atteinte à la sécurité sociale et civile (Schotter et Rhineberger-Dunn, 2013, p. 489).

Les références de la grille d'extraction traitent du crime étatique en utilisant les termes state crime, negligence, omission et commission. Il est perpétré par les acteurs administratifs et politiques (Schotter et Rhineberger-Dunn, 2013) et parfois par les firmes d'ingénierie. Nous recensons donc le crime étatico-corporatif et le manque d'intégrité professionnelle en incluant les sous-types du crime étatique, qui se retrouvent au nombre de trois (négligence, omission et commande non pertinente).

### 4.2.3.3. La publicisation des cas de crime étatique et du manque d'intégrité professionnelle

Dans les onze références traitant du crime étatico-corporatif et du manque d'intégrité professionnelle (CEC-MIP), cinq références ne donnent aucun renseignement sur la manière dont les cas ont été publicisés. Les trois méthodes de publicisation de cette transgression qui sont mentionnés dans les textes analysés sont :

- La création d'une commission d'enquête/enquêtes parlementaires/investigations ministérielles (5 références)
- La publication d'un article, d'enquête ou reportage dans les médias/enquêtes médiatiques (2 références)
- La tenue d'un procès/poursuite criminelle/enquête judiciaire/policière (1 référence)

La publicisation des cas de crime étatico-corporatif et de manque d'intégrité professionnelle passe donc prioritairement par les commissions d'enquête, les enquêtes parlementaires et les investigations ministérielles.

L'analyse des éléments géographiques montre que sur le plan des commissions d'enquête, des enquêtes parlementaires et des investigations ministérielles, les textes traitent de la publicisation des cas de crime étatico-corporatif et de manque d'intégrité professionnelle davantage au Canada (2 références), puis aux États-Unis (1 référence), en Australie (1 référence) et aux Pays-Bas (1 référence). Parmi les exemples, on note la Commission d'enquête sur la passation et la gestion de marchés publics dans l'industrie de la construction au Québec (Commission Charbonneau), la Royal Commission concerning Irregularities in the Dutch Construction Industry de 2002 aux Pays-Bas et la Royal Commission into the Building and Construction Industry (Commission royale Cole) de 2003 en Australie. Il est intéressant de constater que les cinq références recensent des cas (parfois les mêmes,

comme la Commission Charbonneau qui se retrouve dans deux études) se déroulant après les années 2000.

Dans le cas des médias et des enquêtes médiatiques, les textes fournissant de l'information traitent des Pays-Bas (1 référence) et des États-Unis (1 référence). En guise d'exemple, on note encore une fois les révélations de l'émission télévisée néerlandaise *Zembla* diffusée le 9 novembre 2001. De plus, le cas américain se déroule pendant les années 1970, alors que le cas néerlandais se déroule au début des années 2000.

Enfin, la publicisation par le procès, la poursuite criminelle et l'enquête judiciaire ou policière touche une référence se déroulant dans les années 1970 aux États-Unis. Il s'agit de la même référence traitant des États-Unis présentée ci-dessus, traitant d'un cas s'étant déroulé au cours de la même décennie (l'opération ABSCAM menée par le FBI et relayée dans les médias américains).

4.2.3.4. Les facteurs à risque des pratiques de crime étatique et du manque d'intégrité professionnelle

Les parties consacrées aux facteurs de risque dans ce rapport ont été divisées selon les quatre catégories de facteurs à risque suivantes : réglementaires, de gouvernance, culturels et socio-économiques.

### Les facteurs réglementaires à risque dans les pratiques de crime étatique

Le déficit de l'environnement normatif de l'organisation, sur le plan institutionnel, est considéré comme un facilitateur à la perpétration de crimes étatico-corporatifs et du manque d'intégrité professionnelle (Schotter et Rhineberger-Dunn, 2013, p. 483). L'absence de sanctions ou de pénalités constitue un premier vecteur au crime étatico-corporatif et au manque d'intégrité professionnelle. Il s'agit principalement d'une impunité approuvée par les élus. Par exemple, dans le cas de l'effondrement du pont de l'autoroute I-35 West, aucune accusation pénale n'a été portée. Selon le droit pénal en vigueur, il serait juridiquement difficile de prouver que quelqu'un est coupable de négligence criminelle alors que l'infrastructure était sous-gérée, sous-réglementée et sous-financée (Schotter et Rhineberger-Dunn, 2013, p. 486-490).

Le déficit des dispositifs de surveillance et des outils de contrôle est recensé comme un facteur de risque du crime étatique. Le manque de contrôle peut provenir de pressions politiques ou encore de l'absence de sanctions juridiques. La déréglementation du secteur de la construction et l'absence d'examen sur les institutions bureaucratiques a joué un rôle dans la perpétration de plusieurs crimes étatico-corporatifs et dans plusieurs catastrophes en raison d'omissions d'informations. Ce fut le cas de l'effondrement du pont de l'autoroute I-35 West (Schotter et Rhineberger-Dunn, 2013, p. 496-491). La structure en silos des agences de contrôle les empêche parfois de disposer d'une vue d'ensemble sur les crimes étatico-corporatifs (Reeves-Latour et Morselli, 2016, p. 8).

L'absence de planification et de mise en place d'une politique de gestion des risques constitue également un risque en soi. Dans les GPI, les risques encourus sont élevés et traités de manière insuffisante dans les études de faisabilité et les évaluations de projet (Bruzelius, Flyvbjerg et Rothengatter, 2002, p. 145). Dans une étude de la Banque

mondiale portant sur 92 projets, seule une poignée d'entre eux contenait une analyse de risque réfléchie, assortie d'un travail d'identification des bonnes pratiques (Bruzelius, Flyvbjerg et Rothengatter, 2002, p. 145).

Enfin, il faut mentionner également que la perpétration de crimes étatico-corporatifs et le manque de transparence influence la réalisation d'autres formes de transgression comme la collusion. Aux Pays-Bas, la NMa, l'autorité chargée de surveiller la concurrence et la réglementation antitrust, a été accusée d'être trop centrée sur son propre intérêt financier pour le contrôle des comptes des entreprises, ce qui a aidé la perpétuation de la collusion (Van Den Heuvel, 2005, p. 143-144).

# Les facteurs à risque en matière de gouvernance dans les pratiques de crime étatique

Le principal facteur de risque lié à la gouvernance réside dans le pouvoir discrétionnaire conféré aux agents publics. Dans certains systèmes politico-administratifs, si la valeur attendue d'un marché ne dépasse pas un certain seuil législatif, les agents publics peuvent décider d'attribuer les marchés en utilisant des procédures de répartition des contrats flexibles dans lesquelles les entreprises sélectionnées par les fonctionnaires soumettent leurs offres. Ce pouvoir discrétionnaire permet aux agents publics avisés d'exclure des fournisseurs potentiellement peu performants, mais il augmente également le risque que des agents malhonnêtes collaborent avec certains fournisseurs et finissent par mal affecter les ressources publiques. La discrétion des agents publics peut endogénéiser la relation entre les caractéristiques des biens achetés, le format des achats (transparence, flexibilité, par exemple) et les résultats des achats (prix contractuel) (Palguta et Pertold, 2017, p. 294).

La mise en place de régimes accordant plus de pouvoir discrétionnaire aux responsables des achats dans un pays où les transgressions sont courantes conduit à une manipulation des valeurs d'achat et simultanément à une attribution plus probable des achats juste en dessous des seuils aux entreprises dont la structure de propriété est anonyme (Palguta et Pertold, 2017, p. 296). La présélection des contractants en vertu de la grande autonomie des agents publics les incite donc à manipuler la valeur escomptée des achats (Palguta et Pertold, 2017, p. 312).

Le manque d'implication du public, associé à la participation de groupes d'intérêts susceptibles de tirer profit du projet, augmente le risque de mainmise de ces groupes d'intérêts sur le processus de prise de décision. La politique est bien souvent basée sur des informations autres que les analyses d'experts, mais la capture par des groupes d'intérêts particuliers a souvent pour résultat que les études de faisabilité et autres analyses deviennent inutiles pour décider de poursuivre un projet ou non et pour déterminer quelle option retenir, car l'intérêt particulier prime sur l'intérêt public et devient le facteur déterminant dans le processus décisionnel (Bruzelius, Flyvbjerg et Rothengatter, 2002, p. 146).

Les liens de proximité avec les partenaires constituent un vecteur important de risque. Les fonctionnaires et les représentants élus peuvent pérenniser des systèmes de truquage des offres en raison de leur complicité avec les acteurs privés. Ils peuvent leur donner la liste des prix des devis contractuels, la liste des entreprises impliquées, leur fournir un accès

aux documents d'appel d'offres, etc. (Reeves-Latour et Morselli, 2017, p. 159). Une consolidation de la relation entre les fonctionnaires et les acteurs privés peut se faire grâce à ce manque de professionnalisme de la part des agents publics.

La présence de groupes d'intérêts particuliers est un facteur de risque, car ceux-ci peuvent promouvoir des projets sans aucun risque pour eux-mêmes. En effet, ce sont d'autres acteurs qui financeront les projets grâce à l'argent des contribuables, par exemple sous la forme de garanties souveraines. Cela encourage le comportement de recherche de rente pour les groupes d'intérêts particuliers et la perpétration de crime étatique par les acteurs publics (Bruzelius, Flyvbjerg et Rothengatter, 2002, p. 145).

# Les facteurs culturels à risque dans les pratiques de crime étatique

Le déséquilibre de la structure organisationnelle est recensé comme un facteur de risque sur le plan institutionnel lorsque les employés ont accès à une grande quantité de ressources selon la structure de l'organisation et lorsque la disponibilité des moyens illégaux est présente. Sur le plan de l'organisation privée, les objectifs opérationnels particuliers et les objectifs opérationnels des sous-unités jouent sur le risque de transgression du fait de leur nature. Des auteurs recensent également d'autres structures d'opportunité qui constituent des motivations à participer au crime étatico-corporatif sur le plan de l'organisation : les contraintes internes, les procédures opérationnelles standardisées, la création de moyens illégaux, la spécialisation des rôles, la séparation des tâches et les technologies de l'information, des télécommunications et des réseaux. (Schotter et Rhineberger-Dunn, 2013, p. 483-484).

La culture de l'entreprise est présentée comme un facteur de risque général. Si l'entreprise a comme objectif de commettre une transgression corporative, les risques de réalisation sont élevés. Une organisation reposant sur la rationalité instrumentale ordonne les moyens les mieux adaptés pour atteindre la finalité, ce qui peut passer par la transgression (Schotter et Rhineberger-Dunn, 2013, p. 483).

La culture de la concurrence est vue, sur le plan institutionnel, comme une motivation importante pour le manque d'intégrité professionnelle. À ce titre, l'accent mis sur le succès matériel constitue un facteur de risque. Par ailleurs, la culture du travail axée sur la performance, qui permet l'utilisation de n'importe quels moyens pour l'atteinte des fins, sont des catalyseurs du CEC-MIP (Schotter et Rhineberger-Dunn, 2013, p. 483, 486).

#### Les facteurs socio-économiques à risque dans les pratiques de crime étatique

Comme il fut mentionné dans la partie concernant la collusion et dans la partie touchant la corruption, plusieurs auteurs identifient une série de caractéristiques économiques très importantes pour comprendre les risques de transgression : la dépendance vis-à-vis des États, des flux importants d'argent, une demande inélastique et un environnement très concurrentiel augmentent la probabilité de plusieurs transgressions (Reeves-Latour et

Morselli, 2017, p. 158). Le type et la structure du marché sont donc un vecteur de risque très important.

De plus, « le développement d'un phénomène criminel tire son origine de l'économie politique particulière d'une région ou d'un pays ; présente depuis les débuts du capitalisme au XIXe siècle, la culture sociale de compétition – résultante d'un darwinisme social où seules les entreprises et les organisations les plus fortes et les mieux adaptées au fil du temps survivent – est ainsi souvent citée comme un facteur structurel des plus décisifs dans le choix de commettre un acte criminel » (Reeves-Latour et Morselli, 2016, p. 6).

Sur le plan social, les auteurs relèvent que dans un « environnement social qui privilégie la prise de risque et célèbre la réussite professionnelle, les signes de succès social restent très recherchés, y compris par les élites. En manque d'occasions légales pour y arriver, accéder à cette réussite par des conduites criminelles peut s'avérer très attrayant, voire nécessaire » (Reeves-Latour et Morselli, 2016, p. 6).

4.2.3.5. Les stratégies d'atténuation du crime étatique et du manque d'intégrité professionnelle

#### Les stratégies d'atténuation en théorie

De façon générale, la Commission royale Cole (tenue en Australie) se penche également sur le crime étatique. Le juge Cole insiste pour « créer des conditions équitables » dans les relations commerciales et pour que toutes les parties respectent leurs obligations et ne cherchent pas simplement à obtenir des avantages (Hartley, 2009, p. 132). Il a ensuite souligné la <u>nécessité de disposer d'un organe indépendant</u> chargé de veiller à ce que les participants se conforment à toutes les lois industrielles, civiles et pénales applicables (Hartley, 2009, p. 132).

Par la suite, sur le plan de l'absence de sanctions et de pénalités, les textes analysés évoquent la nécessité de <u>développer des stratégies de contrôle</u> qui puissent venir s'attaquer à différents paliers de cultures organisationnelles déviantes ancrées depuis des décennies et non pénalisées (Reeves-Latour et Morselli, 2016, p. 12-13). Les <u>poursuites criminelles et pénales</u> sont nécessaires pour le développement d'actions réglementaires et judiciaires, mais les stratégies de prévention sont toutefois vues comme les plus susceptibles de venir modifier les conduites décisionnelles des dirigeants et des fonctionnaires (Reeves-Latour et Morselli, 2016, p. 12-13). Il est également recommandé de mettre en place une <u>ligne de divulgation</u> pour signaler les délits (Reeves-Latour et Morselli, 2016, p. 13). En résumé, les auteurs suggèrent une révision des structures et un nouveau design organisationnel et la poursuite des firmes et des entreprises qui ne respectent pas les contrats.

Concernant le pouvoir discrétionnaire prononcé des agents publics, <u>l'utilisation de règles plus strictes et de contrôles externes</u> en cas de décalage entre les préférences des agents publics et celles de la société est mise de l'avant par les auteurs (Palguta et Pertold, 2017, p. 296). La littérature sur la délégation optimale recommande d'appeler à des règles plus strictes et à des contrôles externes. Il est également préconisé de laisser aux responsables des achats le pouvoir discrétionnaire de présélectionner les contractants potentiels de manière autonome, et de leur laisser plutôt la possibilité d'inclure des indicateurs de performance passée parmi les critères d'évaluation des offres. Cette politique peut être

particulièrement pertinente pour les pays dotés d'institutions faibles et d'une faible responsabilisation des fonctionnaires (Palguta et Pertold, 2017, p. 312-313). Les stratégies touchent surtout le développement d'un nouveau cadre de gouvernance qui décentralise le pouvoir décisionnel.

La recommandation principale concernant le manque d'implication du public réside dans l'instauration du test de la publicité afin de stimuler la culture démocratique. L'exigence de transparence implique notamment que tous les documents et autres informations préparés ou commandés par le gouvernement et ses agences soient mis à la disposition du public. En outre, des audiences publiques et d'autres moyens de communication avec un public plus large pourraient être envisagés et utilisés dès le début du projet et des groupes d'experts indépendants pourraient être invités à effectuer des examens par les pairs des aspects importants d'un projet. Ces groupes pourraient rédiger leurs propres rapports et communiqués de presse (Bruzelius, Flyvbjerg et Rothengatter, 2002, p. 148).

Concernant la culture de liberté de jugement et de décision, les résultats d'études contenues dans notre échantillon ont montré que les comités d'évaluation devraient inclure des membres techniques qui ne s'intéressent pas personnellement aux résultats de la sélection, afin de maintenir la transparence dans les projets offrant la meilleure valeur. Les comités devraient recevoir une formation sur les achats offrant la meilleure valeur, ce qui nécessite la mise au point de procédures de sélection cohérentes et transparentes. Des réunions de compte rendu devraient être organisées pour formuler des commentaires sur les forces et les faiblesses de chaque proposition afin de renforcer l'équité et la transparence du processus de sélection offrant le meilleur rapport qualité-prix. Pour surmonter le caractère subjectif de la sélection du meilleur rapport qualité-prix, des recherches antérieures ont montré que les agences propriétaires doivent fournir un plan d'évaluation clair et que les responsables de la sélection doivent être tenus de s'y conformer. Ensuite, les évaluateurs et le responsable de la sélection doivent analyser les différences entre les propositions concurrentes, prendre une décision rationnelle et compatible avec les facteurs et sousfacteurs d'évaluation de l'appel d'offres. Plusieurs avantages sont en effet liés aux achats les plus rentables concernant les autoroutes, notamment : l'amélioration de la qualité du projet en faisant de sa qualité un critère de sélection concurrentiel; la réduction des délais de réalisation des projets grâce à un calendrier concurrentiel dans les propositions optimales; la possibilité de transférer les risques de l'agence aux sous-traitants et l'occasion de donner aux entrepreneurs la possibilité d'innover dans la planification et l'exécution du projet. Ces initiatives sont déjà encouragées par le Montana Department of Transportation et le Georgia Department of Transportation (Tran, Molenaar et Kolli, 2017, p. 774-777). La formation a été considérée par toutes les agences comme un élément clé de la mise en place d'une approche juste et transparente du meilleur rapport qualité-prix, tout comme les débriefings (Tran, Molenaar et Kolli, 2017, p. 783-784). On vise donc une culture du travail plus transparente qui produit des décisions éclairées.

Afin de limiter l'absence de planification et de mise en place de politiques de gestion des risques, la <u>formulation de régimes réglementaires</u> est recommandée. Le régime réglementaire est considéré ici comme englobant les règles économiques régissant la construction et l'exploitation d'un projet d'infrastructure spécifique, d'autres règles

économiques ayant une incidence importante sur la performance financière et économique du projet, ainsi que les règles s'appliquant aux investissements complémentaires qui seront nécessaires pour assurer une utilisation rationnelle du projet. Le régime réglementaire oblige le gouvernement à examiner attentivement les questions relatives à cette rubrique et à identifier tous les coûts avant de prendre toute décision [tout en prenant en compte les risques]. Le choix du régime réglementaire a une influence sur les risques du projet. Les coûts et les risques doivent être au cœur de toute étude de faisabilité et d'évaluation. Enfin, si une partie du financement d'un projet éventuel doit être mobilisée à partir de capitaux à risque, elle ne pourrait avoir lieu que si le régime réglementaire est défini et si des risques de nature politique sont identifiés (Bruzelius, Flyvbjerg et Rothengatter, 2002, p. 149). La stratégie d'atténuation se concentre sur une gestion de l'information en fonction de la transparence, sur la planification et la mise en place de divers processus de traitement et de suivi des dossiers administratifs et sur la standardisation des pratiques de gestion et des opérations.

La principale recommandation concernant l'absence de reddition de comptes se base sur l'utilisation de spécifications de performance, qui implique une approche des études de faisabilité et de la prise de décision axée sur les objectifs, au lieu de la solution traditionnellement axée sur les solutions techniques. Dans la mesure du possible, toutes les exigences relatives à un lien fixe<sup>11</sup> éventuel doivent être définies avant d'envisager diverses solutions techniques pour fournir ce lien fixe et avant d'évaluer le projet proposé. En ingénierie, l'approche de spécification de performance est devenue plus courante ces dernières années dans le développement de divers types d'installations, remplaçant ainsi en partie l'approche traditionnelle, qui repose sur des spécifications techniques détaillées. On recommande d'approfondir cette réflexion en l'appliquant non seulement aux aspects techniques des projets, mais également aux effets externes des liens fixes (Bruzelius, Flyvbjerg et Rothengatter, 2002, p. 148-149).

Certains auteurs recommandent la mobilisation du capital de risque pour gérer la présence de groupes d'intérêts particuliers. Cette recommandation sous-entend que le gouvernement en lui-même n'est pas suffisamment efficace pour imposer la responsabilité en ce qui concerne des questions spécifiques telles que les décisions relatives aux investissements majeurs dans les infrastructures. Pour pallier cette faiblesse, il est suggéré de laisser la décision de poursuivre un projet être conditionnée par la volonté des acteurs privés de contribuer financièrement au projet sans souveraineté garantie. Cela signifie qu'au moins une partie du capital qui devra être mobilisé pour un projet donné devrait être un véritable capital-risque. En d'autres termes, l'infrastructure ne sera construite que si ce capital de risque peut être réuni (Bruzelius, Flyvbjerg et Rothengatter, 2002, p. 149-151). Conséquemment, la stratégie d'atténuation théorique s'oriente vers une décentralisation décisionnelle et un partage de risque.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Dans la science des transports, un lien ou une connexion fixe représente une liaison permanente réalisée grâce à un projet d'infrastructure, comme un pont, une ligne ferroviaire ou une autoroute (Bruzelius, Flyvbjerg et Rothengatter, 2002, p. 149).

Enfin, concernant la <u>complexité d'un projet et l'incertitude économique</u> qui gravite autour de l'exécution d'un contrat, il est recommandé d'adopter une approche de gestion des risques à plusieurs niveaux. Les différents niveaux de gouvernement, les organismes gouvernementaux, les groupes de citoyens et certaines entreprises privées doivent collaborer pour évaluer les besoins du système et s'assurer que les bonnes garanties sont en place. Lorsque plusieurs parties prenantes sont connectées via un réseau complexe d'interdépendances, une collaboration interorganisationnelle et intersectorielle est nécessaire pour atteindre des objectifs communs et spécifiques (Bertel et Vredenberg, 2004, p. 35-36).

### Les stratégies d'atténuation mises en pratique

En Australie, la Commission royale Cole a permis la réforme du Code de pratique national australien pour l'industrie de la construction en 2003 et, conséquemment, la création du Bureau du commissaire australien des bâtiments et de la construction (Office of the Australian Building and Construction Commissioner - ABCC), qui vise à garantir l'application du code et que tous les acteurs du secteur exercent leurs activités sur un pied d'égalité, y compris non seulement les entrepreneurs et les syndicats, mais également les agences gouvernementales qui peuvent être les clientes d'importants travaux de construction. Les principes du code regroupent par exemple des relations commerciales basées sur la confiance. Tous les participants doivent s'engager à respecter les meilleures pratiques et à contribuer à une amélioration continue. (Hartley, 2009, p. 133).

Sur le plan de la culture de liberté de jugement et de décision, les chercheurs ont récemment développé des règles de notation basées sur les expressions mathématiques convertissant la composante économique (le prix) des propositions en partitions afin d'améliorer l'équité et la transparence du processus de sélection offrant le meilleur rapport qualité-prix. Un examen taxonomique d'un large éventail de formules de notation économique (FNE) comprend cinq composantes : établir une différence claire entre une règle de classement et une règle de notation; réorganiser la différence entre les soumissionnaires plafonnés et non plafonnés; examiner les pratiques des soumissionnaires existants; proposer la taxonomie de FNE et étudier les relations entre les paramètres de notation (Tran, Molenaar et Kolli, 2017, p. 775). Afin de faire face à plusieurs facteurs de risque, les Pays-Bas ont lancé, aux débuts des années 2000, une enquête parlementaire où les lanceurs d'alerte étaient protégés par une loi qui s'inspirait d'une loi britannique de 1998 (Public Interest Disclosure Act). L'expertise a été également partagée à la Division de la criminalité en col blanc (Functioneeel Parket) et la NMa a resserré ses politiques de surveillance (Van Den Heuvel, 2005, p. 145). Enfin, les parties impliquées, les pouvoirs publics et les entreprises de construction ont été encouragés à mettre en place une procédure d'appel d'offres et de contrôle plus transparente et honnête afin de mettre fin à la pratique du « graissage et du festin » (Van Den Heuvel, 2005, p. 148 - trad.).

#### 4.2.3.6. L'évaluation du succès et de l'effectivité des stratégies d'atténuation

Aucune stratégie d'atténuation liée au crime étatique et au manque d'intégrité professionnelle n'est mentionnée parmi les 69 références du corpus de textes analysés.

## 4.2.4. La fraude et le détournement de fonds dans les GPI

## 4.2.4.1. La fraude et le détournement de fonds dans la littérature

Dans l'échantillon étudié, neuf cas de fraude et de détournement de fonds ont été identifiés. Parmi ceux-ci, deux cas se déroulent en Amérique du Nord (un aux États-Unis et un au Canada), quatre cas en Europe (deux aux Pays-Bas, un pour l'Italie et un au niveau européen), un cas en Océanie (un en Australie) et un en Asie (un en Turquie). Un cas n'a pu être déterminé géographiquement.

Tableau 5 : Répartition géographique des cas de fraude et de détournement de fonds

Continent	Amérique	e du Nord	Europe			Asie	Océanie	Non déterminé
Pays	États- Unis	Canada	Pays-Bas	Italie	Europe	Turquie	Australie	-
Nombre de cas	1	1	2	1	1	1	1	1
Total	2	2		4		1	1	1

#### 4.2.4.2. Les pratiques de fraude et de détournement de fonds et leur modus operandi

La **fraude** (*fraud*) est l'action de voler (*theft*) en émettant ou en produisant de fausses déclarations (misrepresentation) (Sohail et Cavill, 2008, p. 730). Une partie innocente est trompée par une partie voulant obtenir un avantage financier ou non financier (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 255). Le gain obtenu est conséquemment illégal et injuste (Brown et Loosemore, 2015, p. 373). La fraude peut parfois prendre le visage d'une gigantesque pyramide de Ponzi, où les sociétés d'investissements redonnent aux investisseurs des sommes monétaires retenues de leurs propres investissements (Van de Bunt, 2010, p. 436). Dans certains cas relevés, les autorités de réglementation exerçaient faiblement leur pouvoir de surveillance et de contrôle des transactions de facon délibérée, afin de ne pas détecter la fraude des acteurs administratifs (Sohail et Cavill, 2008, p. 732). Grâce à une étude menée en 2010 en Turquie par l'Association of Certified Fraud Examiners (ACFE), il a été démontré que dans ce pays, la réception de factures gonflées ou de factures de matériaux/services fictifs et le remboursement de dépenses commerciales fictives par les employés sont les deux types de fraude interne les plus courants au sein des sociétés turques. Ces types de fraudes ont été suivies de corruption par les pots-de-vin (bribery) et de corruption par rétrocommission (kickbacks) (Gunduz, 2013, p. 517-518). La fraude n'est donc pas à isoler complètement de la corruption. En effet, les types de fraude comme l'utilisation abusive des stocks et le vol de fonds sont plus susceptibles de se produire dans les entreprises qui permettent et encouragent les paiements de facilitation liés à la corruption (Gunduz, 2013, p. 517-18, p. 526).

- Le *ghosting* est également lié à la fraude, dans la mesure où cette pratique stipule la création d'une entité destinée seulement à la fraude (Brown et Loosemore, 2015, p. 373).
- Les **sociétés-écrans**, ou *front companies*, sont parfois utilisées pour protéger la société mère (Brown et Loosemore, 2015, p. 373).

Généralement, les employés municipaux concernés par n'importe quel type de fraude veulent être payés en espèces, et particulièrement lorsque la fraude est liée à d'autres formes de transgression, comme les ententes collusoires ou les systèmes d'extorsion mafieux. Un système complet de fausse facturation est parfois élaboré pour permettre au « système » de fonctionner discrètement (Courtois et Gendron, 2017, p. 35).

Le détournement de fonds (embezzlement, asset misappropriation ou misappropriation of funds) constitue la forme de fraude la plus fréquente et la moins coûteuse (Gunduz, 2013, p. 507). Les fonds sont initialement confiés légalement à une personne qui les détourne illégalement (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 255). La personne commettant le détournement de fonds retient de façon malhonnête des avoirs qui lui ont été confiés afin de les convertir en sommes d'argent destinées à soi-même ou à d'autres (Brown et Loosemore, 2015, p. 373). Parfois, les transgresseurs ont également dû recourir à une autre forme de transgression, la corruption par kickbacks, afin de camoufler les détournements de fonds effectués (Sohail et Cavill, 2008, p. 732). Dans d'autres cas, le détournement de fonds était lié à plusieurs infractions pénales sous-jacentes, telles que la fraude fiscale et la fraude de l'assurance sociale (Van Den Heuvel, 2005, p. 136). Pour faciliter le détournement, les acteurs publics, comme les ingénieurs en chef des villes, peuvent gonfler le prix des projets pour retirer une somme d'argent du surplus monétaire défrayé, comme ce fut le cas à la ville de Montréal (Courtois et Gendron, 2017, p. 31-32).

Sur le plan des acteurs, la fraude est réalisée par les acteurs politiques, administratifs et privés (Courtois et Gendron, 2017), alors que le détournement de fonds est perpétré par les acteurs politiques et administratifs (Sohail et Cavill, 2008; Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017).

## 4.2.4.3. La publicisation des cas de fraude et de détournement de fonds

La présente section liste les canaux par lesquels les cas de fraude et de détournement de fonds ont été publicisés. Parmi les neuf références traitant des cas de fraude et de détournement de fonds, six références répertorient des informations quant au mode de publicisation des pratiques de fraude et de détournement de fonds. Sur la base des données récoltées, trois canaux de publicisation ont été identifiés :

- La création d'une commission d'enquête/enquêtes parlementaires/investigations ministérielles (4 références)
- La publication d'un article, d'enquête ou reportage dans les médias/enquêtes médiatiques (4 références)
- La tenue d'un procès/poursuite criminelle/enquête judiciaire/policière (1 référence)

La publicisation des cas de fraude et de détournement de fonds passe donc principalement par les commissions parlementaires et par la publication d'enquête médiatique. Par ailleurs, trois références énoncent conjointement ces deux méthodes pour les mêmes cas.

La répartition géographique montre que sur le plan des commissions d'enquête, des enquêtes parlementaires et des investigations ministérielles, la plupart des textes touchent la publicisation des cas aux Pays-Bas (2 références), en Australie (1 référence) et au Canada (1 référence). À ce titre, le rapport de la Commission royale concernant les irrégularités dans l'industrie de la construction néerlandaise ainsi que de la Commission d'enquête sur la passation et la gestion de marchés publics dans l'industrie de la construction au Québec (Commission Charbonneau) en sont deux exemples. Dans l'échantillon des études collectées, les 4 références traitent de cas après les années 2000.

Dans le cas des médias et des enquêtes médiatiques, les recherches fournissant de l'information traitent prioritairement des Pays-Bas (2 références), alors qu'une référence traite du Canada et une autre traite des cas européens avec un regard particulier sur l'Italie. En guise d'exemple repris par plusieurs auteurs, on note les révélations de 2009 de l'émission *Enquête* et du journal *Rue Frontenac* et celles de 2010 du magazine *Maclean's* de 2010, pour ce qui concerne le cas canadien (Courtois et Gendron, 2017). Les quatre références traitent également de cas s'étant déroulés après les années 2000.

La publicisation par le procès, la poursuite criminelle et l'enquête judiciaire ou policière touche une seule référence aux États-Unis. L'exemple donné est celui de la mise en accusation de Bernie Madoff par la *Securities and Exchange Commission* (SEC), le 11 décembre 2008 (Van Dde Bunt, 2010). La seule référence traite donc d'un cas de publicisation qui date d'après le tournant des années 2000.

4.2.4.4. Les facteurs à risque des pratiques de fraude et de détournement de fonds

Les parties consacrées aux facteurs de risque dans ce rapport ont été divisées selon les quatre catégories de facteurs à risque suivantes: réglementaires, de gouvernance, culturels et socio-économiques.

#### Les facteurs réglementaires à risque dans les pratiques de détournement de fonds

Le déficit des dispositifs de surveillance et des outils de contrôle constitue un facteur de risque de la fraude et du détournement de fonds. L'inaction des instances de surveillance et de contrôle favorise cette forme de transgression (Van de Bunt, 2010, p. 446; Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 258). Parfois, comme dans le cas néerlandais relevé par Van Den Heuvel (2006), les autorités fiscales ont été accusées d'être trop centrées sur leur propre intérêt financier pour le contrôle des comptes et la détection de fraude (p. 143-144). Les craintes des agences de surveillance (craintes de révélation) et le mépris des lanceurs d'alerte favorisent également un comportement protégeant la fraude et le détournement de fonds. Au sein des entreprises de construction, les mécanismes d'audit et les processus de contrôle solides pour prévenir les fraudes internes sont limités par la complexité croissante de ces entreprises et par le taux de rotation du personnel élevé dans ce secteur. De plus, la surveillance et le contrôle par la direction sont très faibles, car les opérations sont effectuées très souvent sur un site distant, loin du siège de la firme (Gunduz, 2013, p. 506). Ensuite, l'utilisation d'un cas empirique, celui de la corruption montréalaise au tournant du millénaire, illustre l'inefficacité des mécanismes et systèmes de surveillance et de contrôle sur la fraude. La politique du plus bas soumissionnaire, le retrait de la liste des soumissionnaires, l'utilisation de logiciels comme Gespro pour établir les coûts d'un contrat ont plutôt favorisé une fraude généralisée, où le seul critère d'octroi d'un contrat était le prix (Courtois et Gendron, 2017, p. 36).

## Les facteurs à risque en matière de gouvernance dans les pratiques de détournement de fonds

Un facteur de risque lié à la gouvernance dans la fraude et le détournement de fonds réside dans le contrôle politique. Dans les États où le nombre de soumissionnaires à un appel d'offres est limité par des leviers politiques, le recours à la fraude est favorisé par ce contrôle de l'État. Les parties qui ne participent pas aux fraudes sont parfois vues par les autres entreprises du secteur comme des parias et comme des entreprises sur lesquelles on ne peut pas compter (Van de Bunt, 2010, p. 447).

Le pouvoir discrétionnaire prononcé des agents publics est également un élément favorisant la fraude car son auteur a plus d'opportunités de transgression et croit plus facilement pouvoir dissimuler son acte (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 255).

## Les facteurs culturels à risque dans les pratiques de détournement de fonds

Un facteur de risque lié à la culture réside également dans l'absence de sens critique et la passivité ainsi que dans la culture du travail axée sur le silence. Si ces facteurs ont été mentionnés plus haut dans la section concernant les facteurs de risque de la collusion, il faut toutefois ajouter que concernant la fraude, la culture du silence demande ici un silence de la part des victimes et des organismes de contrôle (Van de Bunt, 2010, p. 438; Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 256-257). Cela contribue inévitablement à la pérennité des fraudes. L'efficacité du secret semble, à première vue, dépendre fortement de la mesure dans laquelle les auteurs peuvent protéger leurs activités du monde extérieur: plus l'isolement est grand, plus les chances que des secrets soient gardés sont élevées. Des termes tels que « mondes fermés », « mouvements souterrains », « sectes » sont utilisés pour décrire cette culture du secret (Van de Bunt, 2010, p. 438).

Il existe également une culture de complaisance disciplinaire entre les employés de certaines entreprises, qui permet de dissimuler des fraudes plus facilement quand de nombreux acteurs sont impliqués. Lorsque plusieurs acteurs sont liés à la transgression, il n'est dans l'intérêt de personne de dénoncer les autres (Courtois et Gendron, 2017, p. 33).

## Les facteurs socio-économiques à risque dans les pratiques de détournement de fonds

La nature du secteur de la construction rend le risque de fraude très élevé en raison de sa complexité, de sa taille, de ses coûts et de ses relations contractuelles intenses avec des tiers (Gunduz, 2013, p. 505; Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 256-257). Ces facteurs sont à lier avec le déficit de surveillance et de contrôle. Un article relève que des sous-facteurs comme « la complexité croissante des entreprises, les taux de rotation du personnel élevés dans le secteur, la faible fréquence des projets de construction, les réglementations insuffisantes et le manque de personnel en raison de stratégies de réduction des coûts rendent difficile la mise en place de structures d'audit interne » et favorisent donc

la fraude (Gunduz, 2013, p. 506 – trad.). D'autres auteurs ajoutent que plus un projet est « grand », plus il sera facile de camoufler des frais exagérés (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 256-257).

La pression financière qui repose sur un individu ou un groupe d'individus est un élément fondamental du « triangle de la fraude » (une pression financière, une rationalisation et des opportunités). Cette pression est insoutenable pour l'éventuel fraudeur qui croit que la seule solution repose sur la violation de la confiance financière d'autrui (Gunduz, 2013, p. 509).

Sur le plan social, la normalisation des transgressions est un facteur facilitant la fraude. Les transgresseurs se considèrent comme des « personnes normales » et considèrent qu'elles ont moins de chances d'être perçues avec méfiance (Van de Bunt, 2010, p. 441). Plus il y a une tolérance à la déviance, plus il y a des risques de fraude et de détournement de fonds (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 264). Les secrets peuvent rester cachés, non seulement à cause du secret maintenu par les fraudeurs, mais aussi à cause du silence maintenu dans l'environnement social (Van de Bunt, 2010, p. 441). Pour certains fraudeurs, une telle normalisation entraîne une rationalisation de la fraude : le transgresseur n'admet pas l'acte répréhensible en tant que crime, il développe l'idée qu'il mérite l'argent plus que l'entreprise ou il éprouve un profond désir de vengeance envers l'organisation (Gunduz, 2013, p. 509). Certaines études montrent aussi que les entreprises sont plus susceptibles d'être victimes de fraude si la culture de la société encourage la rationalisation des délits, au nom de la survie de la société (Gunduz, 2013, p. 526).

4.2.4.5. Les stratégies d'atténuation de la fraude et du détournement de fonds

## Les stratégies d'atténuation en théorie

Le déficit des dispositifs de surveillance et des outils de contrôle pourrait être contré par la mise sur pied ou la réhabilitation de gouvernements capables d'énoncer des politiques concernant la fraude et le détournement de fonds et d'augmenter les avantages de ne pas recourir à ces formes de transgression (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 252). Selon Courtois et Gendron (2017), la solution concernant les contrôles et la surveillance de la fraude « ne peut pas uniquement relever de la compétence de contrôles organisationnels et réglementaires classiques plus riches ou plus matelassés [...]. Il est important de tenir compte du « social » (c'est-à-dire de la socialisation, des relations sociales et des contrôles sociaux) lorsqu'on réfléchit à la prévention et à la détection de la fraude de manière plus approfondie » (p. 39).

En individualisant la fraude en cherchant des « coupables » à clouer au pilori, les questions sociales et morales sont constamment reléguées à la périphérie et il faut y remédier. Courtois et Gendron (2017) conceptualisent le « triangle du contrôle »<sup>12</sup> et ils y incluent les aspects sociaux (p. 36-39). Il est également suggéré de mettre en place des mécanismes d'audit et de contrôle pour détecter les fraudes à l'interne (Gunduz, 2013, p. 506). L'audit

73

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Le triangle du contrôle regroupe le contrôle des facteurs sociaux, réglementaires et organisationnels pour lutter contre la fraude. Il s'agit d'une approche succédant à la réponse institutionnelle classique, qui regroupait seulement les facteurs réglementaires et organisationnels (Courtois et Gendron, 2017, p. 36).

et la recherche ont un rôle principal à jouer dans la réflexion et le développement d'autres formes d'intelligence organisationnelle susceptibles d'être mobilisées de manière significative pour donner un sens et pour intervenir dans des situations de fraude (Courtois et Gendron, 2017, p. 40). La gouvernance devrait être établie en fournissant des flux opérationnels (workflows) écrits, des descriptions de travail, une structure organisationnelle claire, des politiques et procédures complètes pour réduire le risque de fraude interne (Gunduz, 2013, p. 506).

Des <u>contrôles internes</u> devraient être mis en place pour assurer l'efficacité et l'efficience des opérations et leur conformité aux lois et règlements. Le respect du principe de « séparation des tâches », la vérification des antécédents des employés et l'autorisation des employés d'accéder à des informations importantes sont essentiels pour la mise en place de contrôles internes efficaces. Une vérification des antécédents préemplois (vérification des antécédents criminels, des études, des emplois antérieurs et des références) est un contrôle important qui devrait être mis en place pour réduire le risque d'embaucher des employés malhonnêtes et susceptibles de s'adonner à la fraude. La mise en œuvre d'un programme d'audit interne et externe indépendant aiderait à identifier les nouvelles vulnérabilités et à mesurer l'efficacité des contrôles existants. Les employés devraient également être formés aux politiques et procédures relatives à la fraude, aux contrôles internes, au code de conduite et aux politiques éthiques de l'entreprise. Enfin, la mise en œuvre d'un <u>système de divulgation anonyme</u> fournirait aux employés, aux fournisseurs et aux clients un moyen de rapporter de manière confidentielle les informations relatives aux violations des règles et procédures (Gunduz, 2013, p. 527).

Au regard de l'absence de sens critique et de la passivité ainsi que de la culture du travail axée sur le silence, les cas analysés suggèrent que l'inconduite financière pourrait être maîtrisée en brisant les complots du silence et il apparaît peu probable que le renforcement de la surveillance soit efficace sans effort simultané pour encourager les personnes à s'exprimer et pour les inciter à vouloir connaître et à dire la vérité (Van de Bunt, 2010, p. 435-436). Van de Bunt (2010) mentionne qu'inciter les gens à prendre la parole demeure le meilleur moyen de briser le silence et la passivité (p. 449) et qu'une augmentation de la surveillance doit l'accompagner. Outre le renforcement de la surveillance externe exercée par les gouvernements et les agences de surveillance, cette augmentation de la surveillance organisationnelle implique un renforcement du contrôle interne (gouvernement d'entreprise – *corporate government*), en particulier de la part des actionnaires et des conseils de surveillance (Van de Bunt, 2010, p. 448).

Sur le plan de la complexité, de la taille, des coûts et des relations contractuelles du projet, on recommande que des <u>processus transparents</u> doivent être effectués par toutes les parties impliquées dans un projet de construction et que les propriétaires du projet (gouvernementaux ou privés), les régulateurs, les ingénieurs, les sous-traitants, les fournisseurs de matériel et d'équipement, les fondateurs et les créanciers adoptent des politiques de transparence (Gunduz, 2013, p. 507-509).

## Les stratégies d'atténuation mises en pratique

Pour contrer l'absence de sens critique et la passivité ainsi que de la culture du travail axée sur le silence, l'US Sarbanes-Oxley Act de 2002 aux États-Unis constitue un exemple montrant le développement d'une culture de gestion axée sur la responsabilité accrue de chacun. La loi oblige les PDG et les directeurs financiers des sociétés cotées en bourse à certifier, sous peine de sanctions pénales, les rapports périodiques de leurs sociétés. Cette loi est également utilisée pour contrer les crimes collusoires et limite dans les deux cas le recours à l'excuse de l'ignorance pour camoufler une transgression (Van de Bunt, 2010, p. 449). La loi renforce également la position des lanceurs d'alerte pour que s'instaure une réelle mise en place d'une ligne de divulgation, et juxtaposée avec la loi de 1989 sur la protection des divulgateurs, elle a permis de découvrir la vérité dans de nombreux scandales, comme ceux d'Enron et de WorldCom.

Afin de contrer l'enracinement social des activités illicites (normalisation des transgressions), la Turquie a mis sur pied la Commission d'enquête sur la criminalité financière et le Service d'enquête sur les délits financiers (MASAK), créés pour lutter contre le blanchiment d'argent (Gunduz, 2013, p. 508). Le texte de Gunduz (2013) révèle également qu'une tendance s'est installée en Turquie pour lutter contre la fraude, c'est-à-dire que la plupart des entreprises ont licencié les employés qui ont déjà commis une fraude, action qui a suivi une série d'avertissements (p. 518). Enfin, un nombre notable d'entreprises, en particulier celles dont les revenus et le nombre d'employés sont les plus élevés, ont mis en place des structures pour les procédures de sélection des fournisseurs (Gunduz, 2013, p. 526).

## 4.2.4.6. L'évaluation du succès et de l'effectivité des stratégies d'atténuation

Aucune stratégie d'atténuation liée à la fraude et au détournement de fonds n'est mentionnée parmi les 69 références du corpus de textes.

#### 4.2.5. Le conflit d'intérêts dans les GPI

#### 4.2.5.1. Le conflit d'intérêts dans la littérature

Dans l'échantillon étudié, cinq cas de conflits d'intérêts ont été recensés. Parmi ceux-ci, deux cas sont situés en Amérique du Nord (un aux États-Unis et au Canada), un se situe en Europe et un en Asie (un en Turquie). De plus, un cas a été analysé comme « cas international ». Le tableau 6 illustre cette répartition géographique.

Tableau 6 : Répartition géographique des cas de conflit d'intérêt

Continent	Amérique	e du Nord	Europe	Asie	Cas international
Pays	États- Canada Unis		Étude générale	Turquie	-
Nombre de cas	1 1		1	1	1
Total	2	2	1	1	1

## 4.2.5.2 Les pratiques du conflit d'intérêts et leur modus operandi

Le **conflit d'intérêts** (conflict of interests) se produit lorsqu'une personne ayant la responsabilité formelle de servir le public prend part à une action ou une activité qui met en péril son jugement professionnel, son objectivité et son indépendance (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 255). Il regroupe toutes les situations où une personne est en mesure d'exploiter une capacité professionnelle ou officielle dans son intérêt personnel ou professionnel. Le conflit d'intérêts peut exister même si aucun acte contraire à l'éthique n'en résulte et regroupe généralement des risques d'avantages concurrentiels menant à un avantage financier direct et à un biais éventuel. Un conflit d'intérêts peut créer une apparence d'irrégularité susceptible de miner la confiance de l'auditeur interne, l'activité d'audit interne et la profession d'audit (Liao, 2013, p. 88-89).

Un conflit d'intérêts peut se produire simplement lorsqu'une personne ou une agence est en position de confiance et qu'elle a des intérêts personnels, professionnels ou financiers concurrents, ce qui peut « rendre difficile l'exécution impartiale de ses fonctions ou de celles de l'agence » (Liao, 2013, p. 88 - trad.).

Enfin, le conflit d'intérêts peut prendre la forme de jeux politiques orchestrés par des politiciens pour maintenir des contacts importants et assurer un large soutien à un projet défaillant (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 264).

Liao (2013) définit deux types de conflit d'intérêts (p. 93) :

- Conflit d'intérêts de type 1 : le conflit a des implications financières.
- Conflit d'intérêts de type 2 : le conflit n'a pas d'implications financières.

Sur le plan des acteurs, le conflit d'intérêts est perpétré par les acteurs politiques et administratifs (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017). Dans certains cas, le conflit d'intérêts peut lier des acteurs privés, principalement centrés autour des firmes d'ingénierie (Liao, 2013, p. 89).

## 4.2.5.3. La publicisation du conflit d'intérêts

Parmi les quatre références traitant du conflit d'intérêts, une seule référence répertorie des informations quant au mode de publicisation de la transgression. Sur la base des données récoltées, un canal de publicisation a été identifié :

• La publication d'un article, d'enquête ou reportage dans les médias/enquêtes médiatiques (4 références)

## 4.2.5.4. Les facteurs à risque des pratiques du conflit d'intérêts

Les parties consacrées aux facteurs de risque dans ce rapport ont été divisées selon les quatre catégories de facteurs à risque suivantes : réglementaires, de gouvernance, culturels et socio-économiques.

## Les facteurs réglementaires à risque dans les pratiques du conflit d'intérêts

Un premier facteur aggravant le risque de conflit d'intérêts se situe dans le déséquilibre de la structure organisationnelle. Un conflit d'intérêts organisationnel se produit lorsqu'une entreprise fournit deux types de services au gouvernement sur le même projet. Par exemple, le fait de fournir une étude de faisabilité puis de participer à un contrat de conception final ou à une équipe de conception-construction pour la conception et la construction de l'installation peut offrir à une entreprise la possibilité d'intégrer des éléments aux premières phases d'un projet et lui donner un avantage injuste en compétition pour le travail sur les phases ultérieures (Liao, 2013, p. 93).

Liao (2013) identifie le manque d'indépendance dans la fourniture d'études techniques ou d'évaluations de la qualité comme un sous-facteur de risque : des conflits peuvent surgir si une entreprise est en mesure d'évaluer ou de réviser ses propres travaux de conception ou d'ingénierie. Cela peut se produire lorsqu'une entreprise fournit plusieurs types de services et qu'une division de la société peut être amenée à examiner le travail d'une autre division de la même entreprise. Cela peut également se produire lorsqu'une entreprise en acquiert une autre et que, en raison de cette acquisition, elle est alors en mesure d'examiner le travail d'une entreprise précédemment indépendante (p. 93).

Certaines obligations légales favorisent également cette forme de transgression. Les réglementations, lois ou exigences en matière de licences locales, y compris les licences d'ingénieurs, sont des facteurs susceptibles d'entraîner une certaine restriction des échanges et du commerce et peuvent avoir un effet sur le marché. Par conséquent, il y a moins d'entreprises et d'effectifs qui sont disponibles pour faire face à la concurrence, ou inversement, les entreprises moins nombreuses peuvent avoir davantage de risques de conflits d'intérêts (Liao, 2013, p. 90).

Enfin, sur le plan du déficit des dispositifs de surveillance et outils de contrôle, les procédures inefficaces peuvent généralement être exploitées en raison d'une supervision médiocre et de niveaux de responsabilité insuffisants (Lester, 1999, p. 161).

## Les facteurs à risque en matière de gouvernance dans les pratiques du conflit d'intérêts

Concernant les facteurs de risque de conflit d'intérêts, Liao (2013) identifie les liens de proximité entre les partenaires comme un premier risque de gestion, principalement les relations basées sur les performances passées d'un contrat. Les relations entre une entreprise et un client sont souvent renforcées par un historique de performances passées sur des projets antérieurs. La meilleure référence pour un futur projet est que le fournisseur de services d'ingénierie fasse du bon travail sur un projet en cours. Cette relation peut offrir à une société d'ingénierie un avantage concurrentiel pour l'obtention de nouveaux contrats. Il s'agit d'un avantage qui est souvent considérée comme « juste » et obtenu de manière éthique. Cependant, dans un processus d'approvisionnement équitable, cet avantage ne garantit pas nécessairement que l'entreprise remportera le projet et peut être considéré comme un conflit d'intérêts, ou du moins, la première étape vers la création d'un conflit (Liao, 2013, p. 93).

## Les facteurs socio-économiques de risque dans les pratiques du conflit d'intérêts

La structure du marché est un facteur de risque du conflit d'intérêts. Plusieurs composantes de la structure augmentent le risque de transgression :

- La compétitivité et le niveau de concurrence en relation avec la taille du marché : les conflits d'intérêts sont plus susceptibles de se produire dans les situations où le nombre d'entreprises concurrentes pour un projet est faible par rapport à la taille du marché, par exemple dans des pays relativement petits ou en développement, ou dans des juridictions politiques (ville, comté, province, État) avec un nombre limité d'entreprises capables de fournir ou limitées par la loi ou la réglementation à concurrencer pour fournir le service requis (Liao, 2013, p. 87).
- La taille du marché en soi : les « petits » marchés peuvent, dans un sens relatif, être créés lorsqu'un gouvernement ou une agence se lance dans un mégaprojet régional qui peut employer une proportion substantielle de la main d'œuvre et des sociétés d'ingénierie actives sur le marché. Cela a souvent pour résultat que toutes les grandes firmes d'ingénierie de la région participent ou tentent de participer d'une manière ou d'une autre à divers domaines et facettes du projet, ce qui peut entraîner une augmentation du nombre d'entreprises ayant des conflits d'intérêts potentiels (Liao, 2013, p. 90).
- Le degré de proximité du marché en fonction de la taille du marché : comme mentionné, le concept de « petit » marché est particulièrement applicable dans un pays relativement petit ou une petite juridiction. Dans ce cas, le nombre d'entreprises pouvant souvent fournir les services d'ingénierie requis pour un projet est limité. Dans un petit pays, il y a souvent une probabilité plus grande qu'une personne dans une entreprise donnée soit liée à une personne du côté du client ou du propriétaire par des liens d'amitié, de famille ou d'autres liens personnels, dont certains remontent parfois à plusieurs générations (Liao, 2013, p. 90).

La présence de sous-traitants joue sur le risque de conflit d'intérêts. Comme les sous-traitants effectuent souvent des travaux pour différents donneurs d'ordre ou consultants, ils pourraient être amenés à travailler pour des contractants principaux qui travaillent sur des contrats séparés pour le même client. Ces sous-traitants fournissent le même type de services à un utilisateur final (Liao, 2013, p. 93). Les sous-traitants peuvent obtenir le contrant en recourant à une transgression (Lester, 1999, p. 163).

Enfin, les relations créées par le développement commercial et le marketing accentuent le risque de conflit d'intérêts. Le fait de favoriser ou de développer une familiarité ne constitue pas nécessairement un événement indésirable, car la connaissance du client par le fournisseur de services peut permettre de prendre de meilleures décisions en matière d'achat. Lorsqu'une entreprise répond à une demande de proposition, la connaissance que le client a du fournisseur de services lors de la réception de la proposition peut aider le client à mieux évaluer la proposition. Cependant, l'un des objectifs du développement commercial et du service marketing d'une entreprise est souvent de créer des relations entre les entreprises fournissant un service et les clients qui l'achète. Ainsi, le marketing est en soi une activité potentiellement génératrice de conflits d'intérêts (Liao, 2013, p. 92).

4.2.5.5. Les stratégies d'atténuation du conflit d'intérêts

## Les stratégies d'atténuation en théorie

Concernant les stratégies d'atténuation théoriques du conflit d'intérêts, les auteurs n'ont pas présenté de stratégies touchant des facteurs spécifiques de risque, mais abordent de façon générale les mesures permettant de contrer cette forme de transgression.

Dans plusieurs organisations, il existe des normes précises et strictes en matière de prévention des conflits d'intérêts. Afin d'encourager une meilleure divulgation et gestion de ceux-ci, il est recommandé de s'éloigner d'une appréciation strictement binaire (bien ou mal) pour obtenir plus d'informations sur chacune des situations, favoriser le développement de l'éthique et l'amélioration de la gouvernance des projets. Le processus d'évaluation des offres ou d'évaluation et de sélection des propositions implique généralement la notation des propositions en fonction de plusieurs facteurs et est généralement effectué par un comité d'évaluation et/ou de sélection des propositions. Ce qui est proposé, c'est qu'en plus de ces facteurs de notation, un facteur soit ajouté : le score de conflit d'intérêts. Les notes seraient combinées à de multiples facteurs, comme les qualifications de l'entreprise, les qualifications du personnel, l'approche technique et le prix proposé (Liao, 2013, p. 91-92). Par le fait même, on vise une bonification de la stratégie de vérification et de contrôle, ainsi qu'une culture de l'imputabilité et de la reddition de comptes.

Sur le plan des conflits d'intérêts de type 2, l'atténuation typique consiste à déterminer si un « pare-feu » peut être correctement établi pour préserver l'objectivité et l'impartialité de l'ingénieur et maintenir des contrôles et contrepoids adéquats dans le travail. Il convient également de confirmer que les audits et la surveillance du travail peuvent être raisonnablement réalisés par la ou les parties responsables (Liao, 2013, p. 94). On vise donc une bonification de la stratégie de vérification et de contrôle et un renforcement de la surveillance organisationnelle.

Sur le plan de la compétitivité et de la concurrence du marché, il est recommandé aux entreprises de conception de participer à <u>créer un meilleur environnement concurrentiel</u>, ce qui permettra d'aboutir à des projets de meilleure qualité ou à des coûts inférieurs (Liao, 2013, p. 94).

Enfin, pour limiter les risques liés à la présence de sous-traitants, les contrats de sous-traitance proposés par l'employeur doivent être conformes aux procédures normales d'appel d'offres, qui doivent être plus formelles et pouvoir faire l'objet d'un examen approfondi (Lester, 1999, p. 163).

## Les stratégies d'atténuation mises en pratique

Sur le plan des stratégies d'atténuation déjà adoptées ou en place, les auteurs mentionnent des optiques plus générales ne se limitant pas à un facteur de risque précis.

Liao (2013) rapporte les exigences demandées aux employés du gouvernement du Canada (p. 89) :

- 1) Les fonctionnaires du gouvernement du Canada doivent se préoccuper autant de prévenir les conflits d'intérêts apparents que de prévenir les conflits d'intérêts réels et potentiels.
- 2) L'apparence ou la perception est une caractéristique essentielle de l'impartialité, de la neutralité, de l'équité et de l'intégrité;
- 3) Compte tenu de la grande confiance et de la lourde responsabilité assumées par l'exercice d'une fonction publique ou d'un emploi, il convient que les représentants du gouvernement soient tenus de respecter des codes de conduite qui, pour une personne ordinaire, seraient assez sévères;
- 4) En établissant une norme élevée pour l'intégrité apparente et réelle du gouvernement, les tribunaux distinguent cette norme de celle qui s'applique en dehors du gouvernement.

Pour la sélection dans un marché public, une équipe ou un comité, plutôt qu'une seule personne, évalue les propositions de sélection (Liao, 2013, p. 94).

Lester (1999) rappelle également les normes britanniques élaborées et publiées en 1979 sous le numéro BS 5750 sur la qualité des systèmes de gestion. La Grande-Bretagne possède de nombreux systèmes d'enregistrement par des tiers et des organismes indépendants évaluent, puis enregistrent, les entreprises en fonction de leur capacité à satisfaire aux exigences, ce qui peut limiter les conflits d'intérêts (Lester, 1999, p. 161).

4.2.5.6. L'évaluation du succès et de l'effectivité des stratégies d'atténuation

Aucune stratégie d'atténuation liée au conflit d'intérêts n'est mentionnée parmi les 69 références du corpus de textes analysés.

## 4.2.6. Le népotisme dans les GPI

## 4.2.6.1. Le népotisme dans la littérature

Dans l'échantillon étudié, trois cas traitent de népotisme. Parmi ceux-ci, un cas est européen et un cas est océanien (un en Australie). De plus, un cas est répertorié comme étant un « cas international ». Le tableau 7 illustre cette répartition géographique.

Tableau 7 : Répartition géographique des cas de népotisme étudié

Continent	Europe	Océanie	Cas international	
Pays	Européen	Australie	-	
Nombre de cas	1	1	1	
Total	1	1	1	

### 4.2.6.2. Les pratiques du népotisme et leur modus operandi

Le **népotisme** (*nepotism*) se produit lorsque des faveurs sont accordées par les acteurs politiques ou administratifs à leurs proches (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 255). Il s'agit d'une forme de transgression particulière, où le clientélisme s'opère bien avant l'appel d'offres. Le népotisme est basé presque en totalité sur les relations de famille (Brown et Loosemore, 2015, p. 373). Les politiciens peuvent y avoir recours afin de maintenir des contacts importants, dans le cadre de « jeux politiques » assurant un large soutien à un grand projet d'infrastructure par exemple (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 264).

Il est perpétré par les acteurs politiques et administratifs (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017; Brown et Loosemore, 2015).

## 4.2.6.3. La publicisation du népotisme

Dans les trois références traitant du népotisme, deux méthodes de publicisation sont relevées parmi les deux textes fournissant des explications sur ce sujet :

- La création d'une commission d'enquête/enquêtes parlementaires/investigations ministérielles (1 référence)
- La publication d'un article, d'enquête ou reportage dans les médias/enquêtes médiatiques (1 référence)

Le texte du corpus faisant référence aux commissions d'enquête, enquêtes parlementaires et investigations ministérielles comme canal de publicisation porte sur la Commission royale Gyles (*Royal Commission into Productivity in the Building Industry in New South Wales*) de 1992 en Australie.

Concernant le cas des médias et des enquêtes médiatiques, une seule référence, qui se concentre sur l'étude de l'Europe en général avec une attention sur l'Italie, recense un cas s'étant produit en Italie lors de l'exposition universelle de Milan en 2015.

4.2.6.4. Les facteurs à risque des pratiques du népotisme

Les parties consacrées aux facteurs de risque dans ce rapport ont été divisées selon les quatre catégories de facteurs à risque suivantes : réglementaires, de gouvernance, culturels et socio-économiques.

## Les facteurs réglementaires à risque dans les pratiques de népotisme

Un premier facteur de risque concerne le déficit des dispositifs de surveillance et outils de contrôle. Les réglementations complexes constituent un second facteur favorisant le népotisme (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 258).

## Les facteurs de risque en matière de gouvernance dans les pratiques de népotisme

Sur le plan de la gouvernance, la centralisation de l'information et le manque de transparence sont considérés comme des facteurs favorisant le népotisme (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 258). Les liens de proximité entre les partenaires sont également présentés comme des facteurs de risque de népotisme (Saenz et Brown, 2018, p. 260).

## Les facteurs culturels à risque dans les pratiques de népotisme

Brown et Loosemore (2015) suggèrent que le positionnement des décideurs individuels dans des domaines de pouvoir important favorise la normalisation des transgressions, y compris le népotisme (p. 383-384).

4.2.6.5. Les stratégies d'atténuation du népotisme

#### Les stratégies d'atténuation en théorie

Afin de lutter contre le déficit des dispositifs de surveillance et outils de contrôle, il est proposé de <u>développer des outils et des directives concrètes en élargissant la portée des codes d'éthique et de déontologie</u>. (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 266).

Pour atténuer les liens de proximité entre les partenaires, Saenz et Brown (2018) soulignent l'importance de <u>mettre au point des processus décisionnels plus ouverts et transparents</u>, de la phase d'achat jusqu'à la réalisation des projets. Il est aussi demandé à tous les acteurs d'adopter une approche de transparence, de divulguer l'information dans le système de gestion des plaintes ainsi que de publiciser les résultats des audits anticorruptions (p. 260).

4.2.6.6. L'évaluation du succès et de l'effectivité des stratégies d'atténuation

Aucune stratégie d'atténuation liée au népotisme n'est mentionnée parmi les 69 références du corpus de textes.

## 4.2.7. Le comportement opportuniste dans les GPI

## 4.2.7.1. Le comportement opportuniste dans la littérature

Dans l'échantillon étudié, trois cas relatent des pratiques de comportement opportuniste. Parmi ceux-ci, un cas est européen (un en Italie) et un est nord-américain (un au Canada). De plus, un cas a été répertorié comme « international ». Le tableau 8 illustre cette répartition géographique.

Tableau 8 : Répartition géographique des cas de comportement opportuniste étudiés

Continent	Amérique du Nord	Europe	Cas international	
Pays	Canada	Italie	-	
Nombre de cas	1	1	1	
Total	1	1	1	

## 4.2.7.2. Les pratiques du comportement opportuniste et leur modus operandi

Le **comportement opportuniste** (*opportunism*) est une forme de transgression identifiée par des auteurs de notre corpus. Atwood et Trebilcock (1996) mentionnent qu'elle prend la forme d'une option « sortie » (*exit*) et d'une option « voix » (*voice*), c'est-à-dire que les acteurs d'un marché peuvent agir de façon opportuniste pour sortir d'un projet et cesser d'acheter les produits de celui-ci, ou peuvent continuellement donner leur voix au projet pour le modifier et enregistrer le moindre mécontentement (p. 4). Ils définissent deux formes d'opportunisme dans les marchés d'infrastructure. D'un côté, l'**opportunisme** *ex ante* s'inscrit dans le processus de formation des contrats (Atwood et Trebilcock, 1996, p. 6). De l'autre, l'**opportunisme** *ex post* est une forme de comportement dégagé par le gouvernement dans l'exécution d'un contrat (Atwood et Trebilcock, 1996, p. 7). Le risque réside dans l'opportunisme de l'autre partie (lors d'un partenariat public-privé), où l'acteur privé peut réduire les investissements et la qualité et où le l'acteur public peut plafonner les prix et exproprier (Moszoro, 2013, p. 89).

Certains projets d'infrastructure nécessitent un financement public pour atteindre la rentabilité requise pour leur réalisation. Le mode de versement des fonds publics devient alors une variable essentielle du maintien du mécanisme de financement global du projet. C'est par exemple le cas de la construction de la ligne de métro M4 de Milan où l'affectation de fonds publics a pris la forme de subventions à la participation au capital de la concession (Cohen et Boast, 2016, p. 41).

Ce qui décourage souvent les agents publics et les investisseurs privés de se lancer dans des projets en PPP, c'est le risque de comportement opportuniste de la part de l'autre partie,

le partenaire privé pouvant réduire les investissements et la qualité et le gouvernement pouvant plafonner les prix ou procéder à une expropriation (Moszoro, 2013, p. 89).

Les risques liés à l'opportunisme sont les suivants :

- a) Manque de respect des termes du contrat par l'investisseur privé, par exemple, en n'investissant pas suffisamment de capital et en laissant la qualité du service tomber en dessous des niveaux acceptables.
- b) Les changements technologiques peuvent effacer la valeur de l'investisseur privé pour l'agent public si cet investisseur privé n'a pas les compétences ou le capital pour exploiter des technologies considérablement améliorées. Dans ce cas, l'agent public aurait intérêt à racheter des actions dans le PPP et à conclure un nouveau partenariat avec une autre entreprise.
- c) Si l'investisseur privé tente d'obtenir des profits de monopole en limitant la production, en abaissant la qualité ou en augmentant les prix, le PPP serait comme un monopole privé. Il serait alors avantageux de racheter des actions à un investisseur privé et de nouer un nouveau partenariat ou de créer un monopole public (Moszoro, 2013, p. 96).

Le comportement opportuniste est perpétré par les acteurs publics et privés (Atwood et Trebilcock, 1996).

4.2.7.3. La publicisation du « comportement opportuniste »

Dans les trois textes traitant du comportement opportuniste, aucun ne donne de renseignements sur les canaux de publicisation du comportement opportuniste.

4.2.7.4. Les facteurs de risque des pratiques du comportement opportuniste

Les parties consacrées aux facteurs de risque dans ce rapport ont été divisées selon les quatre catégories de facteurs de risque suivantes: réglementaires, de gouvernance, culturels et socio-économiques.

## Les facteurs réglementaires à risque dans les pratiques de comportement opportuniste

L'absence de sanctions et de pénalités liées au comportement opportuniste, en raison de l'absence de telles contraintes dans la *common law* ou à l'absence de protections constitutionnelles spécifiques de la propriété privée par exemple, favorise cette forme de transgression. Lorsque les restrictions judiciaires à ce comportement sont faibles, les coûts supplémentaires imposés par le comportement éventuellement opportuniste *ex post* de l'État faussent la détermination de l'instrument optimal pour la fourniture de biens et de services (Atwood et Trebilcock, 1996, p. 34).

Certains problèmes relatifs aux obligations légales créent des risques de comportement opportuniste. Le peu d'obligations légales fait en sorte que même si les contrats établis entre le gouvernement et la partie privée sont initialement équitables, le potentiel de comportement opportuniste du gouvernement augmente directement avec la capacité du

gouvernement à se soustraire au respect des conditions du contrat. Un comportement opportuniste de la part du gouvernement dans le processus d'appel d'offres peut entraîner une incapacité à réaliser les gains d'efficacité attendus du choix d'un instrument concurrentiel pour la fourniture de biens et services. Au Canada, où le droit de propriété enchâssé dans la Constitution est absent, la marge pour l'opportunisme gouvernemental *ex post* est par conséquent plus grande que celle des États-Unis par exemple. Dans le passé, le gouvernement canadien a pu tirer parti de cette déficience constitutionnelle pour exploiter de manière opportuniste les coûts d'investissement irrécupérables des opérateurs de franchise (Atwood et Trebilcock, 1996, p. 33-34).

# Les facteurs de risque en matière de gouvernance dans les pratiques de comportement opportuniste

Le contrôle politique joue sur les risques de comportement opportuniste. L'État, en contrôlant l'appareil législatif et réglementaire, a un potentiel beaucoup plus grand que les parties privées pour abroger des contrats équitables, notamment en l'absence de *common law* (Atwood et Trebilcock, 1996, p. 34).

## Les facteurs socio-économiques de risque dans les pratiques de comportement opportuniste

La centralisation de l'information et le manque de transparence (asymétrie informationnelle) constituent un facteur de risque concernant le comportement opportuniste. Les PPP impliquent souvent des situations dans lesquelles la partie privée en sait plus sur des technologies ou sur des situations particulières et la partie publique sait qu'elle est désavantagée en matière d'information sur les investissements *ex ante* non observés et sur la qualité livrée *ex post*, ce qui décourage encore plus la réalisation de PPP (Moszoro, 2013, p. 89). L'asymétrie de l'information entre les parties est largement reconnue. Plus la partie privée contrôle le flux d'informations, plus il est probable que l'administration publique soit pénalisée, surtout si cette dernière ne possède pas l'expérience nécessaire pour analyser les actions et les propositions de la partie privée (Cohen et Boast, 2016, p. 41).

Les facteurs de risque du comportement opportuniste sont essentiellement économiques. La nature économique du type de projet touché davantage par les comportements opportunistes, soit les PPP, agit en tant que facteur de risque. Étant donné que les PPP sont souvent des projets d'infrastructure à long terme qui impliquent d'importants investissements initiaux, ils disposent d'une fonctionnalité « à usage unique » (one-shot) qui encourage les comportements opportunistes. Les PPP n'impliquent pas souvent les interactions répétées communes à de nombreuses transactions commerciales qui amènent les acheteurs et les vendeurs à agir de manière à maintenir les relations (Moszoro, 2013, p. 89). Les contrats d'infrastructure, étant donné leur complexité et leur calendrier de construction, sont des contrats incomplets. Il n'y a rien de mal à ce que les contrats soient incomplets : il peut être utile de créer des incitations pour les contractants privés (Cohen et Boast, 2016, p. 41). Cependant, le caractère incomplet peut entraîner des coûts

supplémentaires pour les organisations publiques, si celles-ci ne sont pas suffisamment équipées pour négocier et surveiller de gros contrats d'infrastructure (Cohen et Boast, 2016, p. 41).

Ensuite, la quantité des rentes possibles est un facteur de risque. Selon Moszoro (2013), « l'opportunisme n'a de sens économique pour l'agent public que si la valeur des gains issus de la réglementation ou de la pénalisation de la période en cours dépasse la valeur actuelle des avantages d'un meilleur service pour toutes les périodes futures » (p. 94 - trad).

4.2.7.5. Les stratégies d'atténuation du comportement opportuniste

## Les stratégies d'atténuation en théorie

Moszoro (2013) formule une série de recommandations générales ne se rapportant pas nécessairement à un facteur de risque en particulier. Il mentionne que plutôt que de souscrire à des résultats opérationnels spécifiques, il faut opter pour <u>l'utilisation de contrats</u> d'option sur la propriété du projet. Cette solution utilise des contrats de gré à gré similaires aux options d'achat et de vente sur les actions d'une entreprise. Il ajoute que l'option d'achat détenue par l'agent public peut être considérée comme une option de « sauvetage » permettant au gouvernement d'acheter légalement le projet à un prix préétabli si la qualité du service est insuffisante. L'option de vente détenue par l'investisseur peut être considérée comme une option de sortie que l'investisseur peut exercer pour récupérer son capital si le gouvernement commence à se comporter de manière opportuniste. De telles options réduiraient considérablement le risque, pour chaque partenaire d'un PPP, de comportement opportuniste de la part de l'autre partenaire après l'investissement. Les options créeraient ce que les économistes appellent la « contestabilité du marché » (p. 95). En permettant aux parties d'origine de « sortir » et/ou « d'entrer » dans un investissement actuellement irrécupérable, les contrats d'option créeraient un environnement comportemental pour le PPP qui ressemblerait beaucoup plus à un « jeu répété », c'est-à-dire un jeu dans lequel la réputation de traiter équitablement les autres parties compte pour tous (Moszoro, 2013, p. 89).

D'autres auteurs soutiennent que l'administration publique devrait s'efforcer, dans l'élaboration de ses dossiers d'appel d'offres, de définir le degré optimal d'inexécution des contrats, ce qui peut laisser la place à des incitations de projet pour la partie privée tout en minimisant les responsabilités éventuelles de l'administration publique (Cohen et Boast, 2016, p. 41). L'administration publique devrait être renforcée de manière à ce qu'elle puisse être en mesure de négocier efficacement avec la partie privée d'un PPP. Il est également recommandé que les ressources externes soient déployées si elles ne sont pas disponibles en interne. La présence de conseillers juridiques et financiers expérimentés est essentielle pour développer et négocier la structure appropriée de PPP. Ainsi, les conseillers externes, même sélectionnés par appel d'offres, devraient être rémunérés aux taux du marché. La recherche de conseillers au moyen d'un appel d'offres public à des taux nettement inférieurs à ceux du marché expose l'administration publique à des offres sousoptimales et à un résultat douteux (Cohen et Boast, 2016, p. 41).

Ensuite, il est important de créer au sein de l'administration publique une unité capable de comprendre et de traiter les problèmes liés aux projets en toute indépendance et sans

l'influence des politiciens en place. La structure de gouvernance de la ligne M4 du métro de Milan pourrait être un exemple réussi de l'utilisation des fonds publics et du contrôle de la réalisation d'un projet, tout en se prémunissant contre l'ingérence politique (Cohen et Boast, 2016, p. 42). Les auteurs mentionnent que le financement de projet et les partenariats public-privé ne doivent pas être considérés comme un moyen d'obtenir un soutien politique des mandants d'un projet (opportunisme politique) et donc d'encourager les dépenses excessives et la mauvaise affectation des ressources publiques. Compte tenu des ressources publiques limitées dans plusieurs pays, les administrations publiques devraient s'efforcer de sélectionner les projets les plus appropriés à financer et viser à réduire leurs coûts (Cohen et Boast, 2016, p. 42-43). On vise donc une séparation claire des pouvoirs (politique et administratif).

Pour que le processus et les résultats d'un PPP soient un succès, les parties prenantes tant publiques que privées doivent avoir une vision claire de leurs rôles pour trouver le moyen optimal de partager les risques liés au projet. Une série de recommandations concerne la centralisation de l'information et le manque de transparence (asymétrie informationnelle). Il s'agit ici de divulguer autant d'informations concernant le projet que possible (Cohen et Boast, 2016, p. 42). La réputation des contractants, les plans financiers crédibles comprenant une durée, les procédures d'appel d'offres transparentes, les clauses de cautionnement adéquates et la documentation technique détaillée sont présentés comme des éléments nécessaires. Il s'agit ici d'éléments « utiles au moins dans les pays où l'administration publique est faible, le financement public limité ou les cadres institutionnels en PPP faibles » (Cohen et Boast, 2016, p. 43 - trad.).

Selon Atwood et Trebilcock (1996), « si les décideurs du gouvernement canadien tiennent vraiment à la nécessité d'accroître l'efficacité de la fourniture de biens et de services publics, il est dans leur intérêt ultime de créer les changements institutionnels nécessaires pour contrôler les comportements opportunistes » (p. 47 - trad.). Le gouvernement doit fournir aux soumissionnaires potentiels des informations complètes et exactes concernant les conditions des soumissions, ou faire l'objet de poursuites en cas de rupture de contrat par les soumissionnaires non retenus. Afin de disposer d'une voie légale pour « discipliner » le comportement répréhensible du gouvernement, le soumissionnaire doit disposer des informations sur lesquelles appuyer son argumentaire. Le gouvernement doit donc fournir aux soumissionnaires non retenus les détails du contrat subséquent, afin qu'ils puissent vérifier s'ils ont été traités équitablement. La découverte (et la prévention) d'opportunisme *ex ante* par le gouvernement n'est possible que si les soumissionnaires lésés sont en mesure d'accéder aux informations détenues par le gouvernement (Atwood et Trebilcock, 1996, p. 11).

Afin de garantir le succès de l'obligation légale « du plus bas soumissionnaire qualifié », les conditions exactes de l'offre doivent être disponibles à l'avance pour tous les soumissionnaires potentiels. Ces conditions ne doivent pas conférer au gouvernement un pouvoir discrétionnaire illimité pour rejeter le plus bas soumissionnaire qualifié (par exemple, par l'insertion d'une clause dans l'offre publique permettant de rejeter le plus bas soumissionnaire s'il était dans le « meilleur intérêt de la société »). Pour maintenir

l'intégrité du processus d'appel d'offres, il est impératif que le plus bas soumissionnaire qualifié réussisse (Atwood et Trebilcock, 1996, p. 9).

#### Les stratégies d'atténuation mises en pratique

À la fois sur le plan de l'absence de sanctions et de pénalités et sur le plan des problèmes liés à certaines obligations légales, Atwood et Trebilcock (1996) soutiennent que les accords commerciaux internationaux, régionaux et nationaux portant sur les marchés publics en tant que catégorie de commerce international et interprovincial ont permis de limiter le comportement opportuniste. Ces accords (ex. GATT, ALENA) ont eu un impact considérable sur les régimes de passation des marchés intérieurs et l'effet collectif de ces instruments a été de créer une nouvelle série d'exigences en matière de transparence du processus de candidature, qui s'ajoute à l'objectif proposé de libéralisation des échanges dans ce domaine, ce qui joue sur plusieurs formes de transgression, dont le comportement opportuniste (Atwood et Trebilcock, 1996, p. 18).

Sur le plan de la centralisation de l'information et le manque de transparence (asymétrie informationnelle), Cohen et Boast (2016) rapportent que la solution adoptée par la Ville de Milan a été de mettre en place un mécanisme d'accès à l'information permettant de réduire considérablement l'asymétrie de l'information entre les acteurs des secteurs public et privé dans les négociations de projet. Cette solution a non seulement favorisé une évaluation plus complète et objective des offres, mais a également permis au secteur public de mieux connaître et de mieux contrôler la gouvernance du concessionnaire (par la nomination de trois des cinq membres du conseil d'administration). Le comportement opportuniste du secteur privé a ainsi été évité en termes de revendication ou de renégociation (p. 39).

## 4.2.7.6. L'évaluation du succès et de l'effectivité des stratégies d'atténuation

Aucune évaluation des stratégies d'atténuation liée au comportement opportuniste n'est mentionnée dans les articles analysés.

## 4.2.8. Les groupes criminalisés dans les GPI

## 4.2.8.1. Les groupes criminalisés dans la littérature

Dans l'échantillon de publications analysées, deux cas étudient les groupes criminalisés. Les deux cas sont européens (un en Italie et un au niveau européen). Le tableau 9 illustre cette répartition géographique.

Tableau 9 : Répartition géographique des pratiques de groupes criminalisés étudiés

Continent	Europe		
Pays	Europe	Italie	
Nombre de cas	1 1		
Total	2		

### 4.2.8.2. Les pratiques des groupes criminalisés et leur modus operandi

L'émergence de **groupes criminalisés (mafieux)** en tant que fournisseurs de biens publics et privés est détaillée dans deux textes. Ils peuvent prendre en charge la gestion ou le contrôle d'activités financières, de concessions, d'entreprises et de services publics (Piemontese, 2013, p. 130). Pour s'assurer d'un flux d'argent important et d'un contrôle sur les territoires sur lesquels ils désirent s'implanter, ces groupes peuvent avoir recours à l'**extorsion** par la peur (Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 255). L'extorsion est une sorte de paiement d'impôt exigé par une organisation criminelle en échange de services correspondants. Le paiement peut être effectué en argent ou en nature. À travers l'extorsion, les organisations mafieuses poursuivent un double objectif. D'une part, ils se garantissent un flux de revenus important. D'autre part, ils renforcent le contrôle des territoires dans lesquels ils s'établissent (Piemontese, 2013, p. 130).

Les textes regroupés dans cette section se concentrent sur les activités de la mafia italienne. De façon générale, elle est définie comme : « une organisation criminelle impliquée dans un large éventail d'activités criminelles, qui touchent à la fois les secteurs privé et public. Les entreprises mafieuses incluent en effet la fourniture de biens et services illicites tels que le trafic de drogue et la prostitution; des activités contre des individus opérant dans l'économie comme les prêts usuraires; les actions contre les fonctionnaires et les hommes politiques locaux dans le but d'affirmer le contrôle du territoire où les organisations mafieuses opèrent. [...] L'activité principale des organisations mafieuses est l'utilisation de la violence, qui leur garantit un pouvoir de monopole sur les marchés légaux et illégaux qu'elles contrôlent. En effet, afin de stabiliser ses activités et de se développer, la mafia italienne adopte un comportement intimidateur particulier » (Piemontese, 2013, p. 115 - trad.). La mafia est particulièrement active dans le marché des infrastructures en Italie en tant que fournisseur.

Cette forme de transgression est perpétrée par les acteurs privés [criminels] et touche les acteurs privés et publics (Piemontese, 2013, p. 136).

4.2.8.3. La publicisation des groupes criminalisés

Dans les deux références traitant des groupes criminalisés (mafieux), deux méthodes de publicisation sont mentionnées :

- La publication d'un article, d'enquête ou reportage dans les médias/enquêtes médiatiques (1 référence)
- La mise en place d'une conférence (1 référence)

La publicisation via les médias et les enquêtes médiatiques porte sur l'organisation des Jeux olympiques de Turin en 2006 (Piemontese, 2013).

La publicisation au cours d'une conférence fait référence au cas de Mario Draghi, ancien gouverneur de la Banque d'Italie, qui a organisé le 11 mars 2011 à l'Université de Milan une conférence sur l'expansion de la mafia dans le nord de l'Italie, axée notamment sur la montée et la propagation de ce phénomène dans des régions économiquement développées telles que la Lombardie, le Piémont et la Vénétie (Piemontese, 2013).

4.2.8.4. Les facteurs de risque des pratiques des groupes criminalisés

Les parties consacrées aux facteurs de risque dans ce rapport ont été divisées selon les quatre catégories de facteurs de risque suivantes : réglementaires, de gouvernance, culturels et socio-économiques.

## Les facteurs réglementaires de risque dans les pratiques de groupe criminalisé

L'absence de sanctions et de pénalités, jumelée à un environnement économique florissant, est relevée comme un facteur favorisant l'implantation de la mafia et facilitant son ingérence dans les projets d'infrastructure (Piemontese, 2013, p. 126; Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017, p. 255).

## Les facteurs de risque en matière de gouvernance dans les pratiques de groupe criminalisé

Selon Piemontese (2013), les groupes criminalisés (mafieux) ont plus de chance de s'implanter et de s'ingérer politiquement dans les zones fragmentées sur les plans administratifs et politiques (p. 116).

#### Les facteurs socio-économiques de risque dans les pratiques de groupe criminalisé

Un environnement économique florissant est susceptible de favoriser l'implantation de la mafia (Piemontese, 2013, p. 126). Ensuite, la mafia réussit à s'implanter, dans l'optique de s'ingérer dans les affaires locales, dans des territoires caractérisés par une forte demande de protection pénale, associée à une présence importante de travailleurs immigrés au chômage, prêts à accepter un emploi illégal, renonçant ainsi à toute forme de protection juridique (Piemontese, 2013, p. 118).

Enfin, il faut noter que les groupes criminalisés (mafieux) et le fort investissement public dans les grands travaux d'infrastructure entretiennent une double relation. L'investissement public dans les grands travaux a été présenté comme la cause de la propagation de la mafia, car les organisations mafieuses risquent de pénétrer dans l'activité économique exploitant le système de sous-traitance italien. En d'autres termes, les organisations mafieuses, dont les activités juridiques sont principalement liées au secteur de la construction, peuvent exploiter les investissements publics dans les infrastructures pour s'installer dans de nouvelles implantations. Une fois stabilisés (par exemple pendant ou après l'exécution des travaux), ces groupes peuvent prospérer sur les nouveaux territoires attaqués, tant sur les marchés légaux qu'illégaux. En guise d'exemple, Piemontese (2013) soulève que les études montrent que les travaux de rénovation de l'autoroute A4 pourraient avoir contribué à accroître l'activité de la mafia dans les régions du nord et que les organisations mafieuses semblent attirées par les opportunités commerciales des zones en plein essor (p. 136).

## 4.2.8.5. Les stratégies d'atténuation des groupes criminalisés

Dans les deux textes traitant en profondeur des pratiques des groupes criminalisés (mafieux), aucune ne fournit de l'information sur les stratégies d'atténuation théoriques ou réelles.

4.2.8.6. L'évaluation du succès et de l'effectivité des stratégies d'atténuation

Aucune stratégie liée au groupes criminalisés n'est mentionnée.

#### 5. CONCLUSION

La présente revue de portée dresse un portrait détaillé des pratiques de transgression en matière d'éthique et d'intégrité de la gouvernance des GPI au sein des pays membres de l'OCDE. Cette étude contribue pleinement à la synthèse des pratiques de transgression observées dans les GPI et identifie des « bonnes » pratiques qui permettrait de réduire, voire d'endiguer, les pratiques de transgression.

Sur le plan théorique, huit formes de transgression ont été identifiées dans la littérature à travers la revue de portée : (1) la collusion, (2) la corruption, (3) le crime étatique, (4) la fraude et le détournement de fonds, (5) le conflit d'intérêts, (6) le népotisme, (7) le comportement opportuniste et (8) les groupes criminalisés. Parmi ces formes de transgression dans les GPI, une grande majorité de publications portent sur la collusion (35 sur 69) et la corruption (29 sur 69). Les publications relatives au conflit d'intérêts, au népotisme, au comportement opportuniste et aux groupes criminalisés sont moins fréquentes.

Ce constat doit être modéré au regard de trois constats. Premièrement, il n'existe pas de cadre théorique établi et partagé relatif aux formes de transgression. Effectivement, la collusion, la corruption, la fraude ou les crimes étatiques sont des appellations génériques qualifiant un ensemble de pratiques de transgression. Pour cette étude, nous nous sommes appuyés sur le vocabulaire des auteurs des articles étudiés. Cela signifie qu'ils ne parlent pas nécessairement tous des mêmes pratiques lorsqu'il mobilise un concept. Ainsi, la corruption qualifie des comportements tels que le patronage (Brown et Loosemore, 2015, p. 381), les pots-de-vin (Tanzi et Davoodi, 1997, p. 12), la rétro-commission (Brown et Loosemore, 2015, p. 373) ou l'abus de pouvoir (Liu et Mikesell, 2014, p. 349). La collusion, pour sa part, fait référence au trucage d'appel d'offres (Zarkada-Fraser, 2000; Porter et Zona, 1993; Ishii, 2014; Lee et Hahn, 2002; Gupta, 2001, 2002; Hargita et Tóth, 2005), au dango (Black, 2004, p. 616), à la faveur (Ishii, 2014; Joyner, 1985, p. 13) ou à l'irrégularité (Priemus, 2004, p. 309). De par cet écueil conceptuel, l'élaboration d'une typologie pertinente des catégories de transgression constitue une problématique de recherche actuelle.

Deuxièmement, la forte hétérogénéité conceptuelle au sein de la littérature complexifie l'identification des pratiques de transgression. Cette hétérogénéité se traduit par la mobilisation de plusieurs formes de transgression pour étudier un phénomène unique. Dans la pratique, les concepts de collusion ou de corruption sont quasiment systématiquement associées à d'autres formes de transgression.

Troisièmement, la littérature scientifique relative aux pratiques de transgression dans les GPI est fortement morcelée. L'émiettement de la littérature se caractérise par un nombre important de domaines de recherche. Ce morcellement complexifie la conduite d'une synthèse systématique et exhaustive de la littérature. Couplée à l'absence de typologies partagées, le morcellement de la littérature accroit la difficulté de répertorier les « meilleures » pratiques élaborées et mises en œuvre par le système politico-administratif en vue de réduire ou d'endiguer les pratiques de transgression dans les GPI.

À un niveau concret, les pratiques de transgression sont majoritairement publicisées via la presse (26 cas de publicisation) et par les commissions d'enquête parlementaires ou ministérielle (24 cas de publicisation). Les enquêtes judiciaires et la parution dans les médias constituent d'autres moyens de publicisation des pratiques de transgression décrites dans notre échantillon de littérature.

Par ailleurs, la présente revue de portée a permis de recenser les facteurs de risque pour les pratiques de transgression. L'analyse de ces facteurs tend à montrer une similitude entre les différentes pratiques de transgression. Quatre catégories de facteurs de risque, c'est-à-dire favorisant la transgression, ont été répertoriées : réglementaire, gouvernance, culturel et socio-économique.

Pour le contrôle et la réglementation, les facteurs de risque identifiés sont : (1) un environnement normatif déficient, (2) une absence ou un manque d'effectivité des outils de surveillance et de contrôle, ainsi qu'une absence ou un manque de suivi des sanctions civiles (par exemple, le paiement d'une contravention, la suspension des transgresseurs pour l'attribution de nouveaux marchés) ou pénales (peine d'emprisonnement, réparation des dommages causés et paiement d'indemnité).

En matière de gouvernance, la synthèse des études analysées montre que les facteurs de risque sont : (1) une centralisation accrue du pouvoir, (2) un important pouvoir discrétionnaire des agents publics, (3) une culture du favoritisme au sein des élites, (4) un partage du pouvoir sur des territoires ou des secteurs donnés, (5) des liens de proximité entre les acteurs politiques-publics-privés (par exemple, le dango au japon), (6) une complexité et un budget importants du projet ou encore (7) une gestion de projet « en silos ».

Sur le plan culturel, une culture organisationnelle normalisant les pratiques de transgression et cultivant le secret ainsi que l'absence de leadership éthique sont deux facteurs de risque. Outre ces facteurs, l'organisation « en silos » ou territoriale peut faciliter l'établissement de pratiques de transgression. Enfin, la culture de la performance constitue un autre facteur de risque.

Sur le plan socio-économique, les études indiquent que la configuration de l'environnement socio-économique, notamment du secteur industriel ou de l'état du marché de l'emploi, influe sur les pratiques de transgression dans les GPI. Avec cette revue de portée nous avons identifié quatre facteurs socio-économique à risque : (1) le contexte macro-économique (coût de production, taux de chômage, niveau de rémunération), (2) la configuration du secteur industriel (concentration horizontale du secteur autour d'entreprises centrales, spécialisation), (3) les taux de développement économiques et d'inégalités sociales, (4) la dépendance des entreprises du secteur de la construction à un nombre limité de clients publics.

Pour réduire les pratiques de transgression dans les GPI, la revue de portée a identifié une série de recommandations et d'actions mises en œuvre par les décideurs et gestionnaires publics. Sur le plan du cadre politico-administratif, plusieurs auteurs proposent le durcissement des sanctions (Reeves-Latour, 2018; Van de Bunt 2010; Dorée, 2004; Lee et

Hahn, 2002), le développement d'un code d'éthique (Van de Bunt 2010; Lester, 1999), l'établissement d'une liste noire (Van Den Heuvel, 2005), la création d'un bureau de la concurrence et/ou de cellules chargées d'enquêter sur les allégations de transgression (Priemus, 2004). Sur le plan de la gestion de projet, les stratégies recommandées visent à publier les données relatives au projet (budget, calendrier de réalisation, prestataires désignés, cahier des charges) (Porter et Zona, 1993), l'utilisation de formulaire de déclaration et d'information auprès des prestataires de services (Nijhof et Rottier, 2005), la nomination d'un jury d'experts externes dans l'attribution des contrats (Deng et al., 2003) ou encore la standardisation des procédures d'attribution de contrat et de gestion de projet (Golden et Picci, 2005).

En ce qui concerne l'effectivité des actions mises en œuvre dans les GPI, plusieurs publications ont rapporté des résultats positifs sur l'intégrité et la gouvernance. Au plan juridique, le vote de lois sur la protection des dénonciateurs et la clémence juridique semblent avoir des effets positifs sur la réduction de la culture du silence, (Van de Bunt, 2010). Toutefois, d'autres auteurs notent qu'une augmentation des sanctions peut aussi avoir des effets positifs (Deng et al., 2003). Par ailleurs, l'adoption d'un code de pratique pour le secteur de la construction produit une réduction de certaines pratiques (les appels d'offres collusoires) et, indirectement, augmente la productivité du secteur dans son ensemble (Hartley, 2009). Sur le plan de la gouvernance, la création d'institutions dédiées à la lutte contre les transgressions et la protection des victimes de ces pratiques s'est révélée positive (Thacher, 1995). De plus, l'adoption d'un code de conduite pour le maintien de l'intégrité des fonctionnaires a permis de réduire substantiellement le nombre de cadeaux et de marques d'hospitalité destinés aux fonctionnaires (Sohail et Cavill, 2008). A contrario, l'effectivité d'autres actions sont remises en question. Ainsi, le votes de lois visant à réguler la concurrence entre les entreprises de construction sont décrites comme peu efficaces pour lutter contre les ententes collusoires, tout comme les autorités créées à cet effet (Priemus, 2004, p. 308).

Au terme de cette recherche, il n'est pas possible de quantifier les effets des mesures mises en œuvre. Bien que les facteurs de risques et les actions à entreprendre aient été examinés dans la littérature, l'évaluation systématique de leur effectivité est peu fréquente. À ce titre, l'analyse critique des pratiques ne peut être considérée comme une évaluation. Par conséquent, en matière de transgression dans les GPI, c'est l'enchainement des crises qui permet de mettre en évidence les limites et les dérives d'un dispositif donné. La publicisation de ces crises transforme les pratiques de transgression en un sujet d'actualité brûlant, contraignant les décideurs politiques et les gestionnaires publics à adopter des mesures immédiates et sans s'appuyer sur des données probantes (y compris des résultats d'évaluation antérieure).

L'absence d'une évaluation systématique de ces dispositifs et de données probantes ne permet pas aux acteurs politico-administratifs et aux chercheurs de disposer d'une synthèse des facteurs favorisant ou réduisant les transgressions. Par ailleurs, l'absence de l'évaluation des stratégies d'atténuation des transgressions peut s'expliquer en partie par la difficulté d'étudier des pratiques tenues secrètes et des pressions ou menaces faites pour en éviter la publicisation.

Pour conclure, les pratiques de transgression sont le produit d'un système interconnecté d'acteurs et d'organisations privés et publics. En matière de GPI, les acteurs de la transgression combinent plusieurs formes et s'adaptent aux contextes juridiques, politiques et socio-économiques. En ce sens, l'amélioration de la gouvernance et de l'intégrité passe par une réponse intégrée combinant sensibilisation, prévention et sanction.

#### 6. BIBLIOGRAPHIE

#### 6.1. PUBLICATIONS GÉNÉRALES

- Arksey, H., & O'Malley, L. (2005). Scoping studies: towards a methodological framework. *International Journal of Social Research Methodology*, 8(1), 19–32. https://doi.org/10.1080/1364557032000119616
- Armstrong, R., Hall, B. J., Doyle, J., & Waters, E. (2011). "Scoping the scope" of a cochrane review. *Journal of Public Health*, *33*(1), 147–150. https://doi.org/10.1093/pubmed/fdr015
- Boisvert, Y. (2018). Pour un management des risques éthiques. Québec.
- Colquhoun, H. L., Levac, D., O'Brien, K. K., Straus, S., Tricco, A. C., Perrier, L., ... Moher, D. (2014). Scoping reviews: time for clarity in definition, methods, and reporting. *Journal of Clinical Epidemiology*, 67(12), 1291–1294. https://doi.org/10.1016/j.jclinepi.2014.03.013
- Fradet, K. (2011). La coopération dans le dilemme du prisonnier. Revue Horizon, 4, 2-14.
- Grant, M. J., & Booth, A. (2009). A typology of reviews: an analysis of 14 review types and associated methodologies. *Health Information & Libraries Journal*, 26(2), 91–108. https://doi.org/10.1111/j.1471-1842.2009.00848.x
- Hastings, M., Nicolas, L., & Passard, C. (dir.) (2012). *Paradoxes de la transgression*. Paris, CNRS Éditions.
- International Initiative for Impact Evaluation (3ie), Lopez-Avila, D., Husain, S., 3ie, Bhatia, R. (2017). *Agricultural innovation: an evidence gap map*. https://doi.org/10.23846/EGM0012
- Kastner, M., Tricco, A. C., Soobiah, C., Lillie, E., Perrier, L., Horsley, T., ... Straus, S. E. (2012). What is the most appropriate knowledge synthesis method to conduct a review? Protocol for a scoping review. *BMC Medical Research Methodology*, *12*, 114. https://doi.org/10.1186/1471-2288-12-114
- Kramer, R. C. & R. J. Michalowski (2006). The Original Formulation. R. J. Michalowski et R. C. Kramer (eds), *State-Corporate Crime: Wrongdoing at the Intersection of Business & Government* (pp. 18-26). New Brunswick, Rutgers University Press.
- Kramer, R. C., Michalowski R. J. et D. Kauzlarich (2002). The Origins and Development of the Concept and Theory of State-Corporate Crime. *Criminology & Penology*, 48(2), 263-282.
- Moher, D., Liberati, A., Tetzlaff, J., Altman, D. G., & PRISMA Group. (2009). Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: the PRISMA statement. *Annals of Internal Medicine*, *151*(4), 264-269, W64.
- Pham, M., Rajić, A., Greig, J., Sargeant, J., Papadopoulos, A., & McEwen, S. (2014). A scoping review of scoping reviews: advancing the approach and enhancing the consistency. *Res. Syn. Meth.*, n/a-n/a. https://doi.org/10.1002/jrsm.1123
- Santiago, J. & Magallon, D. (2009). Critical path method. [En ligne], https://web.stanford.edu/class/cee320/CEE320B/CPM.pdf [consulté le 15 août 2019].
- Secrétariat du Conseil du trésor (2014). Directive sur les critères permettant de déterminer qu'un projet d'infrastructure publique est un projet majeur. Partie 2. Québec, QC.

- Shadish, W. R., Chacón-Moscoso, S., & Sánchez-Meca, J. (2005). Evidence-based Decision Making: Enhancing Systematic Reviews of Program Evaluation Results in Europe. *Evaluation*, 11(1), 95–109. https://doi.org/10.1177/1356389005053196
- Snilstveit, B., Vojtkova, M., Bhavsar, A., Stevenson, J., & Gaarder, M. (2016). Evidence & Gap Maps: A tool for promoting evidence informed policy and strategic research agendas. *Journal of Clinical Epidemiology*, 79, 120–129. https://doi.org/10.1016/j.jclinepi.2016.05.015
- Strech, D., & Sofaer, N. (2012). How to write a systematic review of reasons. *Journal of Medical Ethics*, 38(2), 121–126. https://doi.org/10.1136/medethics-2011-100096
- Thomas, J., O'Mara-Eves, A., Harden, A., & Newman, M. (2017). Synthesis Methods for Combining and Configuring Textual or Mixed Methods Data. In *An Introduction to Systematic Reviews* (pp. 181–210). Los Angeles; London: Sage Publications.

#### 6.2. PUBLICATIONS ANALYSÉES

ALLEN, Gary R. et Cheryl MILLS. « Economic Framework for Understanding Collusive Market Behavior: Assessment in Support of VDOT's Antitrust Monitoring and Detection Unit ». *Transportation Research Record*, 1229 (1989), p.71-78.

ARAI, Koko et Emi MORIMOTO. « Construction Industry and Competition Policy in Japan ». *International Journal of the Economics of Business*, 24, 3 (2017), p.345-363.

ATWOOD, Evan et TREBILCOCK, Micheal. « Public accountability in an Age of Contracting Out ». *The Canadian Business Law Journal*, 27, 1 (1996), p.1-47.

BERTELS, Stephanie et Harrie BREDENBURG. « Broadening the Notion of Governance from the Organisation to the domain: A study of Municipal Water Systems in Canada ». *The Journal of Corporate Citizenship*, 14 (2004), p.33-47.

BILDFELL, Connor. « P3 Infrastructure Projects: A Recipe for Corruption or an Antidote? ». *Public Works Management & Policy*, 23, 1 (2018), p.34-57.

BLACK, William K. « The "Dango" Tango: Why Corruption Blocks Real Reform in Japan ». *Business Ethics Quaterly*, 14, 4 (2004), p.603-623.

BLOCK, Michael K. et Jonathan S. FEINSTEIN. « Controlling Collusion in the Construction Industry: Some Lessons from Recent U.S. Experience », *World Competition*. 10, 3 (1987), p.41-55.

BOLOGNA, Roberto et R. DEL NORD. « Effects of the law reforming public works contracts on the Italian building process ». *Building Research & Information*, 28, 2 (2000), p.109-118.

BOSE, Niloy, CAPOSSO Salvatore et Antu Panini MURSHID « Threshold Effects of Corruption: Theory and Evidence ». *World Development*, 36, 7 (2008), p.1173-1191.

BRIANZONI, Serena, COPPIER Raffaella et Elisabetta MICHETTI. « Complex Dynamics in a Growth Model with Corruption in Public Procurement ». *Discrete Dynamics in Nature and Society*, (2011), 21 p.

BROWN, Jeremy et Martin LOOSEMORE. « Behavioural factors influencing corrupt action in the Australian construction industry ». *Engineering, Construction and Architectural Management*, 22, 4 (2015), p.372-389.

BROWN, Kerry, Craig FURNEAUX et Amanda GUDMUNDSSON. « Infrastructure transitions toward sustainability: a complex adaptive systems perspective ». *International Journal of Sustainable Development*, 15, ½ (2012). p.54-71.

BRUZULIUS, Nils, Bent FLYVBJERG & Werner ROTHENGATTER. « Big decisions, big risks. Improving accountability in mega projects ». *International Review of Administrative Sciences*, 9, 2 (2002), p.143-154.

CALLANDER, Steven et Davin RAIHA. « Durable Policy, Political Accountability, and Active Waste ». *Quaterly Journal of Political Science*, 12, 1 (2017), p.59-97.

CHOTIBHONGS, Ranon et David ARDITI. « Detection of Collusive Behavior ». *Journal of Construction Engineering & Management*, 25, 2 (2012), p.195-205.

COHEN, Remy et Thomas BOAST. «Governance of Public–Private Partnerships and Infrastructure Delivery: Case of the Milan, Italy, Metro Line M4». *Transportation Research Record. Journal of the Transportation Research Board*, 2597, 1 (2016), p.37-43.

COURTOIS, Cynthia et Yves GENDRON. « The "Normalization" of Deviance: A Case Study on the Process Underlying the Adoption of Deviant Behavior ». *Auditing- A Journal of Practice & Theory*, 25, 2 (2017), p.195-205.

DENG, Xiomei, TIAN, Qian, DING, Shizhao & Bob BOASE. "Transparency in the Procurement of Public Works". *Public Money & Management*, 23, 3 (2003), p.155-162.

DORÉE, André G. « Collusion in the Dutch construction industry: an industrial organization perspective ». *Building Research & Information*, 32, 2 (2004), p.146-156.

FAZEKAS, Mihaly et Bence TOTH. « The extent and cost of corruption in transport infrastructure. New evidence from Europe ». *Transportation Research Part A.*, 113 (2018), p.35-54.

FINOCCHIARO CASTRO, Massimo, GUCCIO, Calogero et Ilde RIZZO. « An assessment of the waste effects of corruption on infrastructure provision ». *International Tax and Public Finance*, 21, 4 (2014), p.813-843.

FINOCCHIARO CASTRO, Massimo, GUCCIO, Calogero, PIGNATARO Giacomo et Ilde RIZZO. « Is competition able to counteract the inefficiency of corruption? The case of Italian public works ». *Economia e Politica Industriale*. 45, 1 (2018), p.55-84.

FLYVBERG, Bent, SKARMIS HOLM Mette et Søren BUHL. « Underestimating costs in public works projects: Error or lie? ». *Journal of the American Planning Association*, 68, 3 (2002).

GABRIELLI, M. Florencia. « Detecting Collusion in Highway Procurement ». *Economica, La Plata*, LIV (2013), p. 127-165.

GOLDEN, Myriam A. et Lucio PICCI. « Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data ». *Economics & Politics*, 17, 1 (2005), p.37-75.

GRAAFLAND, Johan et Andre NIJHOF. « Transparency, market operation and trust in the Dutch construction industry: an exploratory study ». *Construction Management and Economics*, 25, 2 (2007), p.195-205.

GRAAFLAND, Johan. « Collusion, reputation damage and interest in codes of conduct: the case of a Dutch construction company ». *Business Ethics: A European Review*, 13, 2-3 (2004), p.127-142.

GUNDUZ, Murat et Oytun ÖNDER. « Corruption and Internal Fraud in the Turkish Construction Industry ». *Science and Engineering Ethics*, 19, 2 (2013), p.505-528.

GUPTA, Srabana. « The effect of Bid Rigging on Prices: A Study of the Highway Construction Industry ». *Review of Industrial Organization*, 19, 4 (2001), p.451-465.

GUPTA, Srabana. « Competition and Collusion in a Government Procurement Auction Market ». *Atlantic Economic Journal*, 30, 1 (2002), p. 13-25.

HARGITA, Arpad et Tihamer TOTH. «God Forbid Bid-Riggers: Developments Under the Hungarian Competition Act». *World Competition: Law and Economics Review*, 28, 2 (2005), p. 205-231.

HARTLEY, Rolfe. « Fighting Corruption in the Australian Construction Industry: The National Code of Practice ». *Leadership and Management in Engineering*, 9, 3 (2009), p. 131-135.

HOWARD, Jeffrey H. et David L. KASERMAN. « Proof of Damages in Construction Industry Bid-Rigging Cases ». *Antitrust Bulletin*, 34, 2 (1989), p.359-394.

ISHII, Rieko. « Favor Exchange in collusion: Empirical Study of Repeated Procurement Auctions in Japan». *International Journal of Industrial Organization*, 27, 2 (2009), p.137-144.

ISHII, Rieko. « Bid Roundness Under Collusion in Japanese Procurement Auctions ». *Review of Industrial Organization*, 44, 2 (2014), p.241-254.

JIMÉNEZ, Fernando. «Building Boom and Political Corruption in Spain». South European Society and Politics, 14, 3 (2009), p.255-272.

JONES, Peter. «Re-thinking corruption in post-1950 urban Britain: the Poulson affair, 1972-1976». *Urban History*, 39, 3 (2012), p.510-528.

JOYNER, Alphonso D. « Bid rigging by highway contractors and the resulting dispute over recovered overcharges: The United States v. the States ». *American Business Law Journal*, 23, 3 (1985). p. 417-450.

KYRIACOU, Andreas, MUINELO-GALLO Leonel et Oriol ROCA-SAGALÉS « Construction corrupts: empirical evidence from a panel of 42 countries ». *Public Choice*, 165, 1 (2015), p.123-145.

LEE, In et Kyungdong, HAHN. « Bid-Rigging in Auctions for Korean Public-Works Contracts and Potential Damage ». *Review of Industrial Organization*, 21, 1 (2002), p.73-88.

LESTER, John. « How to Minimise Corruption in Public Works Construction Contracts ». *Journal of Financial Crime*, 7, 2 (1999), p.161-169.

LIAO, Sam S. C. « Enhancing Ethics and the Competitive Environment by Accounting for Conflict of Interest in Project Procurement ». *Leadership and Management in Engineering*, 13, 2 (2013), p.86-95.

LIU, Cheol et John L. MIKESELL. « The impact of Public Officials' Corruption on the Size and Allocation of U.S. State Spending ». *Public Administration Review*, 74, 3 (2014), p.346-359.

LOCATELLI, Giorgio, MARIANI, Giacomo, SAINATI, Tristano et Marco GRECO. « Corruption in public projects and megaprojects: There is an elephant in the room! ». *International Journal of Project Management*, 35, 3 (2017), p.252-288.

MOZRORO, Marian. « Overcoming Opportunism in Public-Private Project Finance ». *Journal of Applied Corporate Finance*. 25, 1 (2013), p.89-96.

NIJHOF, André et Thijs ROTTIER. «Integrity management: The case of ProRail and seven engineering companies». *Construction information quarterly*. 7, 4 (2005), p.123-127.

PALGUTA, Jan et Filip PERTOLD. « Manipulation of Procurement Contracts: Evidence from the Introduction of Discretionary Thresholds ». *American Economic Journal: Economic Policy*, 9, 2 (2017), p.293-315.

PIEMONTESE, Lavinia. « The Spread of Mafia in Northern Italy: The Role of Public Infrastructure ». *Rivista di Politica Economica*, 4 (2013), p.113-140.

PORTER, Robert H. et J. Douglas ZONA. « Detection of Bid Rigging in Procurement Auctions ». *Journal of Political Economy*, 101, 3 (1993), p.518-538.

PRIEMUS, Hugo. «Dutch contracting fraud and governance issues ». *Building Research & Information*. 32, 4 (2004), p.306-312.

REEVES-LATOUR, Maxime et Carlo MORSELLI. « Le scandale pour mieux comprendre les transgressions des élites délinquantes ». Éthique publique, 18, 2 (2016).

REEVES-LATOUR, Maxime et Carlo MORSELLI. «Bid-rigging networks and state-corporate crime in the construction industry ». *Social Networks*, 51 (2017), 158-170.

REEVES-LATOUR, Maxime et Carlo MORSELLI. «Fighting corruption in a time of crisis: Lessons from a radical regulatory shift experience». *Crime, Law and Social Change*, 69, 3 (2018), p.349-370.

ROSE-ACKERMAN, Susan. «Briefing: Risks of corruption In government infrastructure projects». *Proceedings of the ICE-Municipal Engineer*, 3, 161 (2008), p.149-150.

SAENZ, Cesar et Helen BROWN. «The disclosure of anticorruption aspects in companies of the construction sector: Main companies worldwide and in Latin America». *Journal of Cleaner Production*, 19 (2018), p. 259-292.

SARMENTO, Joaquim M. et Luc RENNEBOOG. « Cost Overruns in Public Sector Investment Projects ». *Public Works Management & Policy*, 22, 2 (2017), p.140-164.

SCHOTTER, Casey et Gayle M. RHINEBERGER-DUNN. « The I-35W Bridge Collapse: Crimes of Commission and Omission Resulting from the Confluence of State Processes and Political-Economic Conditions ». *Critical Criminology*, 21, 4 (2013), p. 477-492.

SOHAIL, M. et S. CAVILL. « Accountability to prevent corruption in construction projects ». *Journal of Construction Engineering and Management*, 134, 9 (2008), p.729-738.

STRAFER, Richard G. «Operation Roadrunner – The misapplication of Federal Criminal Sanctions to Bid-Rigging in the Highway Construction Industry». *American Journal of Criminal Law*, 11, 1 (1983), p.1-65.

TAKAHASHI, Fumitoshi. « Bidding and contract systems in Japan ». *Japanese Economic Studies*, 23, 1 (1995), p.29-65.

TANZI, Vito et Hamid DAVOODI. « Corruption, public investment, and growth ». The Welfare State, Public Investment, and Growth, *IMG Working Paper*, 97, 139 (1997), 23p.

THACHER, Thomas D. «Combatting Corruption and Racketeering: A New Strategy for Reforming Public Contracting in New York City's Construction Industry». *New York Law School Law Review*, 40, 1 2 (1995), p.113-142.

TORRISI, Gianpierro. « A multilevel analysis on the economic impact of public infrastructure and corruption on Italian regions ». *IUP Journal of Infrastructure*, 9, 1 (2011), p.17-51.

TRAN, Dai Q., MOLENAAR, Keith R. et Bharath KOLLI. «Implementation of best-value procurement for highway design and construction in the USA". *Engineering, Construction and Architectural Management*, 24, 5 (2017), p.774-787.

VAN DE BUNT, Henk. "Walls of secrecy and silence: The Madoff case and cartels in the construction industry ». Criminology & Public Policy, 9, 3 (2010), p.435-453.

VAN DEN HEUVEL, Grat. « The parliamentary enquiry on fraud in the Dutch construction industry collusion as concept between corruption and state-corporate crime ». *Crime, Law and Social Change*, 44, 2 (2005), p.133-151.

WANG, Chao. « Selection Adaptation in Treaty Compliance: The Implications of Japan's Implementation of the Trade Organization's Agreement on Government Procurement ». *Asia Pacific Law Review*, 22, 1 (2014), p.103-117.

WOODALL, Brian. « The Logic of Collusive Action: The Political Roots of Japan's Dango System ». *Comparative Politics*, 25 (1993), p.297-312.

ZARKADA-FRASER, Anna. « A Classification of Factors Influencing Participation in Collusive Tendering Agreements ». *Journal of Business Ethics*, 23, 3 (2000), p.269-282.

## 7. ANNEXES

## ANNEXE 1 : Liste A – Les formes de transgression abordées (par publication)

Forme Texte	Collusion	Corruption	CEC- MIP	Fraude et détournement de fonds	Conflit d'intérêts	Népotisme	Comportement opportuniste	Groupes criminalisés (mafieux)
(1) A Classification of Factors Influencing Participation in Collusive Tendering Agreements – Zarkada-Fraser, 2000.	Х							
(2) The Logic of Collusive Action: The Political Roots of Japan's Dangō System – Woodall, 1993.	X							
(3) Selective Adaptation in Treaty Compliance: The Implications of Japan's Implementation of the World Trade Organization's Agreement on Government Procurement – Wang, 2014.		X						
(4) Walls of secrecy and silence: The Madoff case and cartels in the construction industry – Van de Bunt, 2010.	Х			X				
(5) Implementation of best-value			X					

procurement for highway design and construction in the USA – Tran, Molenaar et Kolli, 2017.						
(6) A Multilevel Analysis on the Economic Impact of Public Infrastructure and Corruption in Italian Regions – Torrisi, 2011.		X				
(7) Combatting Corruption and Racketeering: A New Strategy for Reforming Public Contracting in New York City's Construction Industry – Thacher, 1995.		Х				
(8) Corruption, public investment, and growth – Tanzi et Davoodi, 1997.		X				
(9) Bidding and contract systems in Japan – Takahashi, 1993.		Х				
(10) Operation Roadrunner - The Misapplication of Federal Criminal Sanctions to Bid- Rigging in the Highway Construction Industry – Strafer, 1983.	Х		X			
(11) Accountability to prevent corruption in construction projects – Sohail et Cavill, 2008.		X		X		
(12) The I-35W Bridge Collapse: Crimes of Commission and Omission Resulting from the Confluence of			Х			

	Т	1			T	<del>                                     </del>
State Processes and Political- Economic Conditions – Schotter et Rhineberger- Dunn, 2013.						
(13) The disclosure of anticorruption aspects in companies of the construction sector: Main companies worldwide and in Latin America – Saenz et Brown, 2018.		X		X	X	
(14) Le scandale pour mieux comprendre les transgressions des élites délinquantes – Reeves-Latour et Morselli, 2016.		Х	X			
(15) Fighting corruption in a time of crisis: Lessons from a radical regulatory shift experience – Reeves-Latour, 2018.	X	X				
(16) Bid-rigging networks and state-corporate crime in the construction industry – Reeves-Latour et Morselli, 2017.	X	Х	X			
(17) Dutch contracting fraud and governance issues – Priemus, 2004.	Х					
(18) Integrity management: The case of ProRail and seven engineering companies – Nijhof et Rottier, 2005.	X					

(19) The Spread of Mafia in Northern Italy: The Role of Public Infrastructure – Piemontese, 2013.				X				X
(20) Overcoming Opportunism in Public-Private Project Finance – Moszoro, 2013.							X	
(21) Detection of Bid Rigging in Procurement Auctions – Porter et Zona, 1993.	Х							
(22) Manipulation of Procurement Contracts: Evidence from the Introduction of Discretionary Thresholds — Palguta et Pertold, 2017.			X					
(23) Cost Overruns in Public Sector Investment Projects – Sarmento et Renneboog, 2017.	Х							
(24) Corruption in public projects and megaprojects: There is an elephant in the room! – Locatelli, Mariani, Sainati et Greco, 2017.	X	X		X	X	X		X
(25) The Impact of Public Officials' Corruption on the Size and Allocation of U.S. State Spending – Liu et Mikesell, 2014.		X						
(26) Enhancing Ethics and the Competitive Environment by Accounting for					Х			

	1		1		I	T	,
Conflict of Interest in Project Procurement – Liao, 2013.							
(27) How to Minimise Corruption in Public Works Construction Contracts – Lester, 1999.		X		X			
(28) Briefing: Risks of corruption in government infrastructure projects – Rose- Ackerman, 2008.		X					
(29) Bid Roundness Under Collusion in Japanese Procurement Auctions – Ishii, 2014.	Х						
(30) Bid-Rigging in Auctions for Korean Public- Works Contracts and Potential Damage – Lee et Hahn, 2002.	Х						
(31) Building Boom and Political Corruption in Spain – Jiménez, 2009.		Х					
(32) Re-thinking corruption in post-1950 urban Britain: the Poulson affair, 1972-1976 – Jones, 2012.		X					
(33) Favor exchange in collusion: Empirical study of repeated procurement auctions in Japan – Ishii, 2009.	X						
(34) Construction corrupts: empirical		Х					

evidence from a panel of 42 countries – Kyriacou et al, 2015.							
(35) Fighting Corruption in the Australian Construction Industry: The National Code of Practice – Hartley, 2009.	Х		X				
(36) The Effect of Bid Rigging on Prices: A Study of the Highway Construction Industry – Gupta, 2001.	X						
(37) God Forbid Bid-Riggers: Developments under the Hungarian Competition Act - Hargita et Tóth, 2005.	Х						
(38) Competition and Collusion in a Government Procurement Auction Market – Gupta 2002.	X						
(39) Corruption and Internal Fraud in the Turkish Construction Industry – Gunduz, 2013.	X	X		X	X		
(40) The parliamentary enquiry on fraud in the Dutch construction industry collusion as concept between corruption and state-corporate crime – Van Den Heuvel, 2005.	Х		Х	X			
(41) Transparency, market operation and trust in the	Х			Х			

Dutch construction industry: an exploratory study – Graafland et Nijhof, 2007.					
(42) Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data – Golden et Picci, 2005.		X			
(43) Detecting Collusion on Highway Procurement – Florencia Gabrielli, 2013.	Х				
(44) An assessment of the waste effects of corruption on infrastructure provision – Finocchiaro Castro, Guccio et Rizzo, 2014.		Х			
(45) The extent and cost of corruption in transport infrastructure.  New evidence from Europe – Fazekas et Tóth, 2018.		X			
(46) Collusion, reputation damage and interest in codes of conduct: the case of a Dutch construction company – Graafland, 2004.		Х			
(47) Transparency in the Procurement of Public Works – Deng, Tian, Ding et Boase, 2003.	Х				
(48) Collusion in the Dutch construction industry: an industrial	Х				

organization perspective – Dorée, 2004.							
(49) The "Normalization" of Deviance: A Case Study on the Process Underlying the Adoption of Deviant Behavior - Courtois et Gendron, 2017.	Х			X			
(50) Governance of Public—Private Partnerships and Infrastructure Delivery: Case of the Milan, Italy, Metro Line M4 – Cohen et Boast, 2016.		X				X	
(51) Detection of Collusive Behavior – Chotibhongs et Arditi, 2012.	Х						
(52) Is competition able to counteract the inefficiency of corruption? The case of Italian public works – Finocchiaro Castro, Guccio, Pignataro et Rizzo, 2018.		Х					
(53) Big decisions, big risks. Improving accountability in mega projects – Bruzelius, Flyvbjerg et Rothengatter, 2002.			Х				
(54) Behavioural factors influencing corrupt action in the Australian construction industry – Brown et Loosemore, 2015.	Х	Х		X	X		

			1	1		
(55) Complex Dynamics in a Growth Model with Corruption in Public Procurement – Brianzoni, Coppier et Michetti, 2011.		X				
(56) Effects of the law reforming public works contracts on the Italian building process – Bologna et Del Nord, 2000.		X				
(57) Threshold Effects of Corruption: Theory and Evidence – Bose, Capasso et Murshid, 2008.		X				
(58) Controlling Collusion in the Construction Industry: Some Lessons from Recent U.S. Experience – Block et Feinstein, 1987.	х					
(59) P3 Infrastructure Projects: A Recipe for Corruption or an Antidote? – Bildfell, 2017.		X				
(60) The "Dango" Tango: Why Corruption Blocks Real Reform in Japan - Black, 2004.	Х					
(61) Construction Industry and Competition Policy in Japan – Arai et Morimoto, 2017.	Х					
(62) Broadening the Notion of Governance from the Organisation			X			

	1		T	1	ı		
to the domain: A study of Municipal Water Systems in Canada – Bertel et Vredenberg, 2004.							
(63) Accountability in an Age of Contracting Out – Atwood et Trebilcock, 1996.						Х	
(64) Economic Framework for Understanding Collusive Market Behavior: Assessment in Support of VDOT's Antitrust Monitoring and Detection Unit – Allen et Mills, 1989.	х						
(65) Infrastructure transitions toward sustainability: a complex adaptive systems perspective – Brown, Furneaux et Gudmundsson, 2012.	X						
(66) Durable Policy, Political Accountability, and Active Waste - Callander et Raiha, 2017.		X					
(67) Bid rigging by highway contractors and the resulting dispute over recovered overcharges: The United States v. the States – Joyner, 1985.	X						
(68) Proof of Damages in Construction Industry Bid- Rigging Cases – Howard et Kaserman, 1989.	X						

(69) Underestimating costs in public works projects: Error or lie? – Flyvbjerg, Skamris Holm et Buhl, 2007.	X							
TOTAL 69 références	35	29	11	10	4	3	3	2

## **ANNEXE 2 : Tableaux et figures supplémentaires**

Tableau 10: Formes de transgression dans les GPI

Formes de transgression	Nombre de textes	Proportion de la forme de transgression dans les 69 références (en %) <sup>13</sup>
Collusion (collusion institutionnelle, collusion insider/outsider, comportement de tricherie ou cheating behavior/lying/lack of honesty, irrégularité, truquage des appels d'offres ou big rigging, price fixing, rotation scheme, appel d'offres complémentaire ou complementary bid scheme, complot d'appels d'offres fantômes ou phantom bid schemes, cover bidding, suppression d'offres ou bid suppression, offres conjointes ou joint bidding, accord de répartition du marché ou market allocation agreement, appel d'offres collusifs ou collusive tendering, tactiques de salami ou salami tactics, faveur, méthode de la ligue, mécanisme des jetons, cartellisation, fraude de construction ou construction fraud, dango).	35	50,72
Corruption <sup>14</sup> (grande corruption, petite corruption, corruption politique, corruption collusive, corruption anticipative, corruption d'extorsion, corruption sporadique, corruption systématique, patronage, potsde-vin ou <i>bribery</i> , recherche de rentes ou <i>rent-seeking</i> , trafic d'influence ou <i>influence peddling</i> , rétrocommission ou <i>kickbacks</i> , élections clés en main	29	42,03

-

 $<sup>^{13}</sup>$  La somme des pourcentages ne totalise pas 100%, car plusieurs textes contiennent plus d'une forme de transgression.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Bien que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) définisse la corruption comme « le détournement de pouvoir, d'agence ou d'autorité publique à des fins privées - corruption, extorsion, trafic d'influence, népotisme, fraude, fraude financière ou détournement de fonds » (Brown et Loosemore, 2015, p. 372), le népotisme, la fraude et le détournement de fonds de la définition de ce programme onusien ont été exclus, afin de mieux les traiter dans les cadres que propose plutôt Boisvert.

ou turn-key elections, abus de pouvoir ou abuse of power/abuse of authority/illegal consultation).		
Crime étatico-corporatif (CEC) et manque d'intégrité professionnelle (MIP) (crime étatique, négligence, omission, commande non pertinente, crime étatico-corporatif ou state-corporate crime/state-facilitated corporate crime, manque de responsabilité ou lack of accountability, distorsion ou bunching, manque de transparence, manipulation stratégique de la politique d'infrastructure).	11	15,94
Fraude et détournements de fonds (fraude ou <i>fraud</i> , <i>ghosting</i> , sociétés-écrans ou <i>front companies</i> , vol ou <i>theft</i> , détournement de fonds ou <i>embezzlement</i> ).	10	14,49
Conflit d'intérêts	4	5,80
Népotisme	3	4,35
Comportement opportuniste	3	4,35
Groupes criminalisés (mafieux)	2	2,90

Tableau 11 – Acteurs impliqués dans les formes de transgression

Formes Acteurs	Collusion	Corruption	CEC- MIP	Fraude et détournement de fonds	Conflit d'intérêts	Népotisme	Comportement opportuniste	Groupes criminalisés (mafieux)
Acteurs politiques								
Acteurs administratifs								
Acteurs opérationnels								
Acteurs privés				(Fraude)				

Figure 4 – Proportion du nombre de formes de transgression par publication

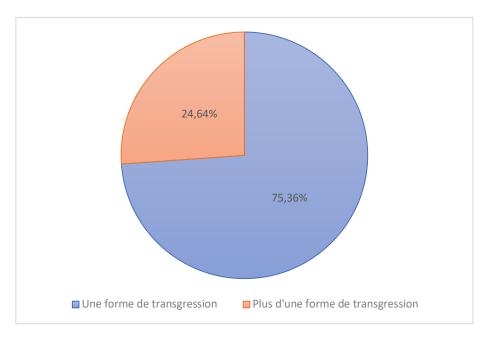
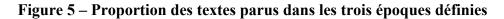


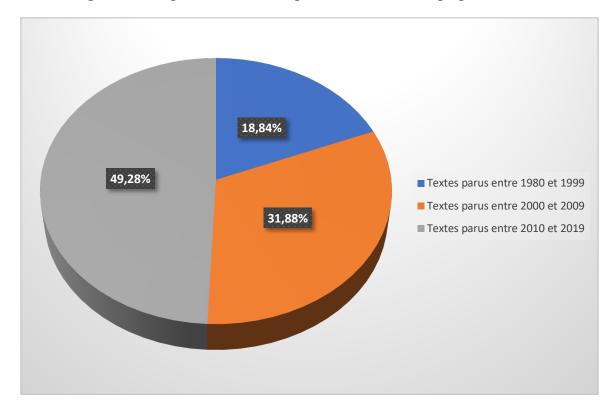
Tableau 12: Relations entre les formes de transgression

Formes de transgression <sup>15</sup>	0 (Collusion)	(Corruption)	2 (CEC- MIP)	3 (Fraude et détournement de fonds)	4 (Conflit d'intérêts)	5 (Népotisme)	6 (Comport- ement opportuniste)	7 (Groupes criminalisés (mafieux))
0 (Collusion)	0	5	4	7	2	2	0	1
1 (Corruption)	5	0	2	5	3	2	1	1
2 (CEC-MIP)	4	2	0	1	0	0	0	0
3 (Fraude et détournement de fonds)	7	5	1	0	2	3	0	2
4 (Conflit d'intérêts)	2	3	0	2	0	1	0	1
5 (Népotisme)	2	2	0	3	1	0	0	1
6 (Comportement opportuniste)	0	1	0	0	0	0	0	0
7 (Groupes criminalisés (mafieux))	1	1	0	2	1	1	0	0

-

 $<sup>^{15}</sup>$  Il convient de noter que ce nombre dépasse 17 références, car de nombreux textes parmi celles-ci abordent plus de 3 formes de transgression.





**ANNEXE 3 : Transgressions par pays** 

États-Unis (17 textes)				
Forme de transgression	Nombre de textes			
Collusion	11			
Corruption	2			
CEC-MIP	4			
Fraude et détournement de fonds	1			
Conflit d'intérêts	1			
Népotisme	-			
Comportement opportuniste	-			
Groupes criminalisés (mafieux)	-			

Canada (8 textes)			
Forme de transgression	Nombre de textes		
Collusion	3		
Corruption	4		
CEC-MIP	3		
Fraude et détournement de fonds	1		
Conflit d'intérêts	1		
Népotisme	-		
Comportement opportuniste	-		

Italie (8 textes)			
Forme de transgression	Nombre de textes		
Collusion	3		
Corruption	5		
CEC-MIP	-		
Fraude et détournement de fonds	2		
Conflit d'intérêts	1		
Népotisme	1		
Comportement opportuniste	2		
Groupes criminalisés (mafieux)	1		

Groupes criminalisés (mafieux)	-
-----------------------------------	---

Japon (7 textes)			
Forme de transgression	Nombre de textes		
Collusion	5		
Corruption	2		
CEC-MIP	-		
Fraude et détournement de fonds	-		

Conflit d'intérêts	-
Népotisme	-
Comportement opportuniste	-
Groupes criminalisés (mafieux)	-

Pays-Bas (7 textes)			
Forme de transgression	Nombre de textes		
Collusion	6		
Corruption	1		
CEC-MIP	1		
Fraude et détournement de fonds	3		
Conflit d'intérêts	-		
Népotisme	-		

République tchèque (1 texte)			
Forme de transgression	Nombre de textes		
Collusion	-		
Corruption	-		
CEC-MIP	1		
Fraude et détournement de fonds	-		

Comportement opportuniste	-
Groupes criminalisés (mafieux)	-

Australie (4 textes)		
Forme de transgression	Nombre de textes	
Collusion	4	
Corruption	1	
CEC-MIP	1	
Fraude et détournement de fonds	1	
Conflit d'intérêts	-	
Népotisme	1	
Comportement opportuniste	-	
Groupes criminalisés (mafieux)	-	

Conflit d'intérêts	-
Népotisme	-
Comportement opportuniste	-
Groupes criminalisés (mafieux)	-

Portugal (1 texte)	
Forme de transgression	Nombre de textes
Collusion	1
Corruption	-
CEC-MIP	-
Fraude et détournement de fonds	-
Conflit d'intérêts	-
Népotisme	-
Comportement opportuniste	-
Groupes criminalisés (mafieux)	-

Corée du Sud (1 texte)		
Forme de transgression	Nombre de textes	
Collusion	1	
Corruption	-	
CEC-MIP	-	
Fraude et détournement de fonds	•	
Grande-Bretagne (1 texte)		
Forme de transgression	Nombre de textes	
Collusion	-	

Conflit d'intérêts	-
Népotisme	-
Comportement opportuniste	-
Groupes criminalisés (mafieux)	-

Espagne (1 texte)	
Forme de transgression	Nombre de textes
Collusion	-
Corruption	1
CEC-MIP	-
Fraude et détournement de fonds	-
Conflit d'intérêts	-
Népotisme	-
Comportement opportuniste	-
Groupes criminalisés (mafieux)	-

Corruption	1
CEC-MIP	-
Fraude et détournement de fonds	-

Conflit d'intérêts	-
Népotisme	-
Comportement opportuniste	-
Groupes criminalisés (mafieux)	-

Hongrie (1 texte)	
Forme de transgression	Nombre de textes
Collusion	1
Corruption	-
CEC-MIP	-
Fraude et détournement de fonds	-
Conflit d'intérêts	-
Népotisme	-
Comportement opportuniste	-
Groupes criminalisés (mafieux)	-

Turquie (1 texte)	
Forme de transgression	Nombre de textes
Collusion	1
Allemagne (1 texte)	

Corruption	1
CEC-MIP	-
Fraude et détournement de fonds	1
Conflit d'intérêts	1
Népotisme	-
Comportement opportuniste	-
Groupes criminalisés (mafieux)	-

Danemark (1 texte)	
Forme de transgression	Nombre de textes
Collusion	-
Corruption	-
CEC-MIP	1
Fraude et détournement de fonds	-
Conflit d'intérêts	-
Népotisme	-
Comportement opportuniste	-
Groupes criminalisés (mafieux)	-

Forme de transgression	Nombre de textes
------------------------	------------------

Collusion	-
Corruption	-
CEC-MIP	1
Fraude et détournement de fonds	-
Conflit d'intérêts	-
Népotisme	-
Comportement opportuniste	-
Groupes criminalisés (mafieux)	-

Cas internationaux généraux/plusieurs continents (7 textes)	
Forme de transgression	Nombre de textes
Collusion	1
Corruption	6
CEC-MIP	-
Fraude et détournement de fonds	2
Conflit d'intérêts	1
Népotisme	1
Comportement opportuniste	-
Groupes criminalisés (mafieux)	-

Aucune zone géographique (3 textes)	
Forme de transgression	Nombre de textes
Collusion	-
Corruption	2
CEC-MIP	-
Fraude et détournement de fonds	-
Conflit d'intérêts	-
Népotisme	-
Comportement opportuniste	1
Groupes criminalisés (mafieux)	-

Europe en général (3 textes)	
Forme de transgression	Nombre de textes
Collusion	2
Corruption	2
CEC-MIP	-
Fraude et détournement de fonds	1
Conflit d'intérêts	1
Népotisme	1

Comportement opportuniste	-
Groupes criminalisés (mafieux)	1

Amérique du Nord en général (1 texte)	
Forme de transgression	Nombre de textes
Collusion	1
Corruption	-
CEC-MIP	-
Fraude et détournement de fonds	-
Conflit d'intérêts	-
Népotisme	-
Comportement opportuniste	-
Groupes criminalisés (mafieux)	-