

## RAPPORT SOMMAIRE

### de la note de recherche *La gouvernance et l'intégrité des grands projets d'infrastructure publique*<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 apparaît que les dispositifs réglementaires n'ont pas été suffisants et que les transgressions perdurent sous des formes variées et interconnectées (corruption, trucages d'appel d'offres, conflit d'intérêts, etc.). Dans ce cadre, il est essentiel de dresser un portrait détaillé des pratiques de transgression dans les grands projets d'infrastructure publique (GPI). Cette recherche, qui constitue l'une des premières synthèses en la matière, s'est concentrée sur huit pratiques de transgression documentées au sein des États-membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Méthodologiquement, cette revue systématique de la littérature prend la forme d'une revue de portée. Cette dernière fait l'objet d'une note de recherche disponible à l'adresse suivante :

<https://www.idea.ulaval.ca/publication/recherche-risques-ethiques-projets-infrastructure>

#### STRUCTURE DE LA NOTE DE RECHERCHE

---

Premièrement, la note de recherche détaille la méthodologie de l'étude qui prend la forme d'une revue de la portée des études publiées dans des revues scientifiques dont l'objet est les transgressions dans les GPI des États-membres de l'OCDE. Une revue de portée vise à synthétiser des connaissances et 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.

Deuxièmement, la note de recherche définit les deux notions conceptuelles au cœur du travail : les GPI ainsi que les pratiques de transgression.

Troisièmement, les résultats de l'analyse sont présentés afin, d'une part, d'esquisser l'état de la littérature scientifique et, d'autre part, de dresser un portrait détaillé des facteurs favorisant les pratiques de transgression dans les GPI.

#### CADRE CONCEPTUEL

---

Les deux concepts centraux de cette recherche sont 1) les GPI et 2) les formes de transgression.

Un GRAND PROJET D'INFRASTRUCTURE PUBLIQUE est un projet d'une ampleur budgétaire déterminée impliquant la rénovation ou la construction d'infrastructures appartenant à des organismes publics. Les termes « infrastructures publiques » qualifient « tout immeuble, équipement ou ouvrage de génie civil contribuant à l'offre de service gouvernementale » (Conseil du trésor, 2019, p. 7). Deuxièmement, le

---

<sup>1</sup> Ce projet de recherche a bénéficié du soutien financier du FRQSC-Actions concertées en partenariat avec KHEOPS. Il a été réalisé 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.

montant budgétaire à atteindre pour être qualifié de « grand projet » ou de « projet majeur » a été établi par le 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).

Dans le rapport de recherche, HUIT PRATIQUES DE TRANSGRESSION ont été étudiées :

1) la COLLUSION (c'est-à-dire 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) ;

2) la CORRUPTION (c'est-à-dire l'utilisation abusive du pouvoir à des fins personnelles en réponse à des incitations de tiers ou de propre initiative) ;

3) le CRIME ETATIQUE (c'est-à-dire 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) ;

4) la FRAUDE (c'est-à-dire l'action de capter des ressources en émettant ou en produisant de fausses déclarations au détriment de personnes privées ou morales tierces) et le détournement de fonds ;

5) le CONFLIT D'INTERETS (c'est-à-dire 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) ;

6) le NEPOTISME (c'est-à-dire toutes faveurs accordées par les acteurs politiques ou administratifs des proches) ;

7) le COMPORTEMENT OPPORTUNISTE (c'est-à-dire 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) ;

8) les GROUPES CRIMINALISES (c'est-à-dire l'appropriation ou le contrôle par un groupe d'individus d'activités financières, de concessions, d'entreprises et de services publics pour générer un profit).

## **LA LITTÉRATURE SCIENTIFIQUE SUR LES PRATIQUES DE TRANSGRESSION DANS LES GPI**

---

Suite à une recherche bibliographique dans des bases de données, 4272 références uniques ont été collectées. Au terme de trois processus de tri basés sur des critères d'inclusion et d'exclusion préalablement définis, nous avons lu intégralement 69 articles scientifiques. En analysant ce corpus, il ressort que l'examen des transgressions dans les GPI est une thématique qui remonte au début des années 1980. Les plus anciennes des 69 références collectées datent de 1983. La problématique de la transgression dans les GPI est diversifiée et ne se cristallise pas autour d'un secteur de recherche ou d'un groupe de revues. Parmi les 69 références collectées, 57 revues ou cahiers de recherche différents 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 (p.ex., la gestion et le management, la construction, l'économie et la finance, l'éthique, le droit, les sciences politiques). Les cas d'étude sont distribués entre plusieurs États membres de l'OCDE. Les principaux États étudiés sont les États-Unis, le Canada, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, l'Australie et le Royaume-Uni. Par ailleurs, plusieurs études à l'échelle de l'Union européenne ont été conduites.

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. La corruption est la seconde forme de transgression la plus fréquemment examinée (29 sur 69). Les autres conduites à risque sont examinées moins fréquemment (onze publications abordent les pratiques de crime étatique et de manque d'intégrité professionnelle ; dix examinent la fraude et le détournement de fonds ; quatre études ont trait au conflit d'intérêts ; trois portent sur le népotisme ou le comportement opportuniste et enfin deux recherches se penchent sur les groupes criminalisés de type mafieux).

## PRINCIPAUX FACTEURS DE RISQUES IDENTIFIÉS

---

Pour l'ensemble des huit pratiques de transgression, six catégories de facteurs de risque de transgression pour la gouvernance des GPI ont été identifiés dans cette revue de portée : les facteurs réglementaires, les facteurs socio-culturels, les facteurs spécifiques à un projet, les facteurs économiques, les facteurs politiques et les facteurs individuels. Pour chacune de ces catégories, nous identifions les facteurs de risque recensés.

Premièrement, les FACTEURS REGLEMENTAIRES de risque répertoriés sont : (1) une absence de réglementation, (2) une forte déréglementation sectorielle, (3) une faible lisibilité des dispositions légales, (4) une absence de sanction ou de pénalité, (5) une gestion en silos des dossiers, (6) un manque de ressources juridiques et administratives, (7) un manque de volonté des autorités, (8) une lourdeur administrative, (9) la dévalorisation des enquêtes réalisées, (10) la portée limitée des décisions pénales rendues, (11) un déficit de surveillance et de contrôle, (12) le recours systématique à la clause du « plus bas soumissionnaire ».

Deuxièmement, les FACTEURS SOCIO-CULTURELS de risque répertoriés sont : (1) une priorité systématique accordée aux prestataires en fonction de leur nationalité, de leur religion ou à une entreprise, (2) une normalisation des comportements de transgression, (3) une culture du silence, (4) une relation de proximité entre les commanditaires et les soumissionnaires.

Troisièmement, les FACTEURS DE RISQUE SPECIFIQUES A UN PROJET répertoriés sont : (1) la complexité du projet (la taille ou le degré de spécialisation du projet), (2) l'absence d'indicateurs de comparaison, (3) la longue durée du projet ou (4) le caractère unique du projet.

Quatrièmement, les FACTEURS ECONOMIQUES de risque ayant été recensés sont : (1) la concentration de l'industrie (existence d'un oligopole ou d'un monopole), (2) la présence de sous-traitants, (3) la faible mobilité de la main-d'œuvre, (4) le faible nombre d'entreprises présentes dans le marché, (5) un appel d'offres fortement compétitif, (6) l'existence de barrières à l'entrée du marché, (7) la dépendance des entreprises envers le gouvernement.

Cinquièmement, les FACTEURS POLITIQUES de risque identifiés sont : (1) la concentration du pouvoir entre les mains d'un nombre limité d'acteurs, (2) les liens de proximité entre les décideurs politiques et privés, (3) les règles du système électoral, (4) la temporalité électorale.

Sixièmement, au NIVEAU INDIVIDUEL, certains facteurs de risque ont été répertoriés tels que (1) l'âge, (2) le niveau d'implication dans l'entreprise, (3) le degré de satisfaction professionnelle. En pratique, l'industrie de la construction donne rapidement de l'autonomie aux jeunes. Ainsi, ces nouveaux entrants peuvent être facilement influencés et se conformer rapidement aux pratiques de transgression en vigueur.