

LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'OCTROI
ET LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS
DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION

SOUS LA PRÉSIDENCE DE
L'HONORABLE FRANCE CHARBONNEAU, J.C.S., présidente
M. RENAUD LACHANCE, commissaire

AUDIENCE TENUE AU
500, BOUL. RENÉ-LÉVESQUE OUEST
MONTRÉAL (QUÉBEC)

LE 27 OCTOBRE 2014

VOLUME 254

ODETTE GAGNON et DANIELLE BERGERON
Sténographes officielles

RIOPEL GAGNON LAROSE & ASSOCIÉS
215, rue Saint-Jacques, Bureau 110
Montréal (Québec) H2Y 1M6

COMPARUTIONS

POUR LA COMMISSION :

Me GENEVIÈVE CARTIER

INTERVENANTS :

Me SIMON LAROSE pour la Procureure générale du Québec

Me JOSÉANE CHRÉTIEN pour le Barreau du Québec

Me ROXANE GALARNEAU pour l'Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec

Me PIERRE POULIN pour la Directeur des poursuites criminelles et pénales

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
PRÉLIMINAIRES	4
PIERRE NOREAU	8
INTERROGÉ PAR Me GENEVIÈVE CARTIER	8
PRÉSENTATION	9
DENIS SAINT-MARTIN	68
INTERROGÉ PAR Me GENEVIÈVE CARTIER	68
PRÉSENTATION	69
BENOÎT DUPONT	111
INTERROGÉ PAR Me GENEVIÈVE CARTIER	111
PRÉSENTATION	112

1 L'AN DEUX MILLE QUATORZE (2014), ce vingt-septième
2 (27e) jour du mois d'octobre,

3

4 (09:34:22)

5 PRÉLIMINAIRES

6

7 LA PRÉSIDENTE :

8 Bon matin, Maître Cartier. Bonjour, Monsieur. Est-
9 ce que les avocats peuvent s'identifier, je vous
10 prie?

11 Me GENEVIÈVE CARTIER :

12 Geneviève Cartier pour la Commission.

13 Me SIMON LAROSE :

14 Simon Larose pour la Procureure générale du Québec.
15 Bonjour.

16 Me JOSÉANE CHRÉTIEN :

17 Bonjour. Joséane Chrétien pour le Barreau du
18 Québec.

19 Me ROXANE GALARNEAU :

20 Bonjour. Roxane Galarneau pour l'Association des
21 constructeurs de routes et grands travaux du
22 Québec.

23 Me PIERRE POULIN :

24 Et Pierre Poulin pour la Directeur des poursuites
25 criminelles et pénales. Bonjour.

1 Me GENEVIÈVE CARTIER :

2 Alors, bonjour, Madame la Présidente, Monsieur le
3 Commissaire. Nous recevons ce matin trois
4 universitaires québécois qui ont non seulement une
5 sensibilité particulière à l'égard des questions
6 qui intéressent la Commission, mais qui ont
7 également suivi nos travaux comme de nombreux
8 autres citoyens québécois. Leurs expertises
9 combinées en droit, en sociologie, en science
10 politique et en criminologie vont nous permettre
11 d'enrichir notre compréhension des événements sur
12 lesquels la Commission s'est penchée et d'orienter
13 nos efforts dans la recherche des solutions.

14 Comme nous le disions la semaine dernière,
15 la Commission devra revoir et décrire tout ce qui a
16 été dit durant les audiences afin d'établir les
17 faits. Il s'agit d'une tâche lourde et complexe.
18 Mais, ce qui rend le travail de la Commission plus
19 complexe encore, c'est qu'il faut également
20 comprendre ce qui s'est passé, c'est-à-dire poser
21 le bon diagnostic, savoir si les problèmes sont le
22 fait de déficiences structurelles, de défaillances
23 morales individuelles, d'une insuffisance de
24 ressources, d'absence de coordination entre les
25 acteurs de surveillance et ainsi de suite.

1 Une fois le bon diagnostic posé, il nous
2 faudra encore comprendre le fonctionnement des
3 moyens dont disposent les pouvoirs publics en
4 matière de prévention et de contrôle, de manière à
5 identifier ceux qui vont nous permettre de proposer
6 des solutions fonctionnelles et efficaces.

7 Est-il possible de changer des
8 comportements? Si oui, comment? Si non, pourquoi?
9 Augmenter les sanctions implique-t-il
10 nécessairement une diminution des comportements
11 problématiques? Réorganiser des structures en
12 changeant des lois est-il garant d'une amélioration
13 de la situation?

14 Quels changements les gouvernements
15 doivent-ils effectuer pour agir comme levier? Se
16 concentrer sur l'organisation des institutions
17 publiques; sur des modifications législatives; sur
18 la culture institutionnelle; sur la moralité
19 individuelle.

20 À quelles conditions les réformes
21 législatives sont-elles une réponse adéquate aux
22 problèmes? Comment concevoir les institutions pour
23 qu'elles canalisent leurs actions dans la bonne
24 direction? Bref, tout un programme sur lequel nos
25 invités ont accepté de jeter un éclairage.

1 Donc, chaque expert sera entendu à tour de
2 rôle pour une présentation d'environ vingt (20) à
3 trente (30) minutes qui sera suivie d'une période
4 de questions. Nous commençons par le professeur
5 Pierre Noreau de l'Université de Montréal. Madame
6 la Greffière...

7 LA GREFFIÈRE :

8 Pourriez-vous vous lever pour l'assermentation,
9 s'il vous plaît.

10 M. PIERRE NOREAU :

11 Oui.

12

13

14

1 L'AN DEUX MILLE QUATORZE (2014), ce vingt-septième
2 (27e) jour du mois d'octobre,

3

4 A COMPARU :

5

6 PIERRE NOREAU, professeur, Université de Montréal,
7 Faculté de droit

8

9 LEQUEL affirme solennellement ce qui suit :

10

11 INTERROGÉ PAR Me GENEVIÈVE CARTIER :

12 Q. **[1]** Bonjour, Professeur Noreau. Bienvenue à la
13 Commission. Donc, vous êtes professeur titulaire à
14 la Faculté de droit de l'Université de Montréal.
15 Vous enseignez donc dans cette faculté suivant une
16 perspective, entre autres, de sociologie du droit.
17 Donc, je vous inviterais à nous décrire votre
18 parcours professionnel et votre expertise.

19 R. Bon. Moi, je suis d'abord formé en droit, j'ai un
20 baccalauréat en droit, je suis avocat, membre du
21 Barreau du Québec. J'ai fait coup sur coup par la
22 suite, mais de façon non linéaire, après avoir
23 pratiqué un peu à l'Aide juridique, une maîtrise en
24 science politique, un doctorat de science
25 politique, mais dans une perspective de sociologie

1 politique. Et puis de retour ici - parce que j'ai
2 fait ces études-là en Europe - j'ai fait un postdoc
3 en sociologie du droit sous la direction de Guy
4 Rocher.

5 Q. **[2]** Alors, merci. Donc, nous vous écoutons. Vous
6 avez une présentation d'une vingtaine de minutes,
7 vingt (20) à trente (30) minutes et nous pourrons
8 par la suite vous adresser nos questions.

9 PRÉSENTATION

10 M. PIERRE NOREAU :

11 Merci beaucoup. Alors, je vais essayer de faire ça
12 le plus simplement possible. Il y aura quatre
13 parties, mais les trois premières, je vais essayer
14 d'y passer rapidement pour arriver aux questions de
15 qu'est-ce qu'il faut tenir compte... ce dont il
16 faut tenir compte pour les solutions des problèmes
17 auxquels la Commission est confrontée.

18 Je vais d'abord dire une chose en tout
19 début, et c'est la première partie, que vous n'êtes
20 pas sans savoir que les attentes par rapport à la
21 Commission sont très très élevées et que, pour
22 avoir voyagé beaucoup dans les dernières années,
23 énormément, ce qu'on fait ici, c'est quelque chose
24 qu'on ne fait pas nécessairement dans les autres
25 sociétés, c'est-à-dire de présenter les difficultés

1 auxquelles on est confronté collectivement, de
2 chercher des solutions à ça, plutôt que tout
3 simplement faire comme si ces problèmes
4 n'existaient pas. Ce n'est pas une chose si banale,
5 ce n'est pas une chose si souvent rencontrée dans
6 les autres sociétés, dans les autres états et donc
7 j'indique simplement ça.

8 Et ça explique un peu peut-être pourquoi
9 les attentes sont tellement élevées. C'est parce
10 qu'il y a là-dedans l'idée qu'on peut... qu'on peut
11 rompre avec la fatalité, on peut aller plus loin
12 qu'un problème, on peut dépasser un problème. En
13 contrepartie...

14 LA PRÉSIDENTE :

15 Q. **[3]** Je vous arrête tout de suite. Nous ignorions
16 que les attentes étaient élevées.

17 R. Mais, je dirais qu'elles ne sont pas seulement
18 élevées au Québec, elles sont élevées également à
19 l'étranger. Ceux qui regardent qu'est-ce qui se
20 passe ici ont hâte de voir qu'est-ce qu'on va
21 réussir à faire, nous, qu'eux ne parviennent pas à
22 faire.

23 J'indiquerais aussi que ce qui est vu à
24 l'extérieur, c'est pas uniquement le travail fait
25 sur la question de la corruption, mais je pense

1 qu'au fond le titre de la Commission doit être
2 constamment rappelé, c'est sur les conditions
3 d'attribution des contrats publics et que, dans le
4 fond, le problème de la corruption ou de la
5 collusion, ce sont simplement des conséquences, je
6 dirais, d'un certain système. C'est comme ça que,
7 moi, je vais aborder les choses ici aujourd'hui,
8 c'est en l'abordant plus systématiquement et pas
9 uniquement sur le biais de... de comportement
10 problématique fautif et de sanctions à ces
11 comportements-là. Parce que, sinon, évidemment, on
12 rentre une logique police-bandit dont on peut pas
13 facilement sortir et puis qui peut pas
14 nécessairement donner les résultats qu'on s'attend.

15 Il y a différentes difficultés qui sont
16 propres à ce que vous avez eu à étudier ici à la
17 Commission. Je dirais, une des difficultés réside
18 dans le fait qu'il existe déjà un système de
19 régulation de ces contrats publics. C'est pas parce
20 qu'il y en a pas c'est que ces systèmes-là ont été
21 contournés par les acteurs eux-mêmes qui, d'une
22 certaine façon, soit devaient en être les gardiens,
23 soit en étaient l'objet. Et que ces... je dirais,
24 ces comportements-là, ces détournements-là ont été
25 favorisés par le fait qu'au fond, tous ces contrats

1 publics mettent en jeu un nombre très limité
2 d'acteurs qui ont des rapports de proximité les uns
3 avec les autres. Et que cette réalité-là peut pas
4 être facilement dépassée, c'est-à-dire que c'est un
5 fait et puis c'est facile à observer, ça se
6 comprend même assez facilement - je reviendrai tout
7 à l'heure là-dessus. Mais ça a facilité le
8 contournement du système ou, je dirais, presque le
9 remplacement d'un système établi par un autre
10 système. Et donc, dans le fond, la question c'est
11 de savoir quel système de régulation est
12 susceptible, lui, de pas être dévié ou détourné à
13 l'avenir et quelles devraient être les
14 caractéristiques de ce système-là.

15 Une des choses qui explique, un des
16 éléments qui explique le contournement du système
17 c'est l'opacité pour un certain nombre d'opérations
18 dans ce système-là. Le cas type de ça, évidemment,
19 c'est les relations entre le système de financement
20 des partis politiques et le système...
21 l'attribution des contrats publics. Parce qu'entre
22 les deux, il y a un espace, je dirais, flou à
23 l'intérieur duquel d'autres transactions peuvent
24 être faites que celles qui sont prévues par chacun
25 de ces systèmes-là. Mais je dirais que ça doit

1 servir à guider n'importe quel choix qu'on pourrait
2 faire d'un système de régulation différent. Il
3 faudrait que ce système-là soit transparent, en
4 fait qu'il y ait aucune situation d'opacité
5 possible. Parce que c'est dans cette opacité-là,
6 c'est dans l'interface entre les différentes phases
7 du système ou de la trajectoire des contrats ou de
8 leur exécution que les problèmes sont nés
9 principalement.

10 Il y a deux mécanismes qui ont favorisé ce
11 contournement-là. Le premier, je dirais, c'est le
12 formalisme procédural. C'est-à-dire qu'à partir du
13 moment... et c'est vrai dans beaucoup d'autres
14 champs du droit, là. À partir du moment où les
15 formes sont respectées, à partir du moment où les
16 normes formelles sont respectées, on a l'impression
17 que l'objet du système est respecté alors qu'on
18 peut tout à fait respecter les formes d'un système
19 sans, en vérité, en respecter l'esprit. Et ça c'est
20 un problème typique du formalisme juridique en
21 général - que, moi, j'ai eu à étudier beaucoup - et
22 c'est une difficulté particulière dans ce cas-ci.
23 L'autre phénomène c'est le phénomène de la
24 banalisation des comportements déviants, qui sont
25 des phénomènes courants dans la vie des sociétés.

1 Le dernier élément peut-être, mais, lui, il
2 est moins souvent discuté. C'est qu'au fond, chez
3 les décideurs publics en particulier, il n'y a pas
4 une très claire conscience, je pense, de ce que
5 représentent les sommes en jeu dans les contrats de
6 cette importance-là. Je trouve que c'est un truc
7 qu'il faut réfléchir, ça dépend peut-être pas
8 uniquement de la Commission, mais c'est très
9 difficile pour quelqu'un, qui que ce soit, un
10 décideur, même habitué, de savoir qu'est-ce que
11 représente cent millions de dollars (100 M\$),
12 qu'est-ce que représente dix millions de dollars
13 (10 M\$). Qu'est-ce que représente le prix d'un
14 kilomètre d'autoroute, par exemple? Bien, ça
15 représente un million deux cent cinquante mille
16 (1 250 000) journées garderie. Alors, il faut, à un
17 moment donné, peut-être que cette réalité-là soit
18 plus souvent rappelée.

19 Des gens qui étaient au conseil des
20 ministres dans des... d'ailleurs, dans des conseils
21 de ministres excessifs expliquaient que c'était
22 beaucoup plus facile au conseil des ministres de
23 décider pour un truc de cinq cents millions de
24 dollars (500 M\$) que pour un truc de cent cinquante
25 dollars (150 \$). Pourquoi? Parce que tout le monde

1 chercher des solutions uniquement aux stratagèmes,
2 stratagème par stratagème, on peut se demander
3 qu'est-ce qui sert à construire ces stratagèmes-là?
4 Et c'est la deuxième difficulté, c'est que les
5 formes d'actions qui sont en jeu là-dedans sont des
6 formes d'actions très courantes. Ce sont des
7 rapports qui, eux-mêmes, par... je dirais, à
8 l'origine, ne sont pas des rapports criminalisés.
9 Ce sont des rapports de proximité pour l'essentiel.
10 Les gens qui se connaissent, des rapports d'amitié,
11 d'implication politique conjointe, relations
12 courantes entre contractants, sous-contractants,
13 entre firmes d'ingénieurs et con... et
14 constructeurs, et caetera, et caetera. Ce sont donc
15 des rapports, en fait, qui sont très courants et
16 qu'à la limite, on peut avoir avec nos voisins ou
17 avec n'importe qui avec lesquels on a des rapports
18 continus.

19 Et ça c'est une des difficultés
20 particulières, c'est qu'au fond, les... je dirais,
21 les réalités qui sont aux bases... qui sont à la
22 base de la corruption et de la collusion sont des
23 réalités très courantes de relations très courantes
24 et ils ne sont pas, par définition, toujours
25 criminels au départ.

1 Autre difficulté, c'est qu'une bonne partie
2 des acteurs que vous avez interrogés ici ne sont
3 pas des personnalités criminelles. Il ne s'agit
4 pas, a priori, de gens qui sont dans la mafia. La
5 mafia a pu jouer un rôle dans un certain nombre de
6 cas pour la régulation des rapports entre ces
7 cocontractants et favoriser la collusion entre ces
8 cocontractants. Ou, en tout cas, entre les membres
9 de ces mêmes stratagèmes. Mais la vérité c'est que
10 la plupart des acteurs de ces systèmes-là ne sont
11 pas, par définition, des acteurs criminalisés. Ils
12 le deviennent mais ils ne le sont pas a priori, ils
13 sont pas destinés à le devenir non plus. Et donc,
14 ça simplifie pas nécessairement les choses parce
15 qu'on n'est pas en face toujours d'acteurs qui
16 sont, par vocation, des criminels.

17 Je pense que... il y a deux conséquences,
18 en tout cas, qu'on peut voir à l'ensemble de ces
19 situations-là. La première, évidemment, c'est le
20 fait que les fonds publics ne sont pas
21 nécessairement utilisés d'une façon adéquate mais
22 il y a l'autre problème secondaire qui m'apparaît
23 aussi important. C'est que les systèmes de
24 collusion ont souvent empêché le développement
25 d'une autre concurrence. C'est-à-dire d'augmen...

1 empêché d'augmenté le nombre des joueurs potentiels
2 qui peuvent éventuellement postuler pour des
3 contrats de ce type.

4 Et ça, c'est un élément que je pense très
5 important à retenir, c'est qu'au fond le nombre -
6 pour les grands travaux, en tout cas - le nombre
7 des acteurs qui peuvent potentiellement postuler
8 dans des appels d'offres pour ces travaux-là au
9 Québec sont en nombre objectivement assez limité.
10 Et d'ailleurs, ça a favorisé leur collusion. Et que
11 toute solution doit passer par les chances qui
12 seraient données à d'autres acteurs de devenir eux-
13 mêmes des acteurs crédibles sur un champ d'appels
14 d'offres de cette nature-là. Sinon, on va se
15 retrouver avec un nombre toujours très très très
16 limité de joueurs, et finalement on va empêcher
17 l'arrivée de tout nouveau joueur.

18 Une autre difficulté, je pense, un élément
19 dont il faut tenir compte, c'est que tous les
20 systèmes de régulation qui généralement marchent
21 bien au plan social ou au plan sociologique sont
22 des systèmes qui peuvent compter sur la
23 contribution des acteurs eux-mêmes. Et donc, c'est
24 un élément peut-être qui va être au fond de ce que
25 je proposerai, c'est que toute solution doit être

1 fondée sur notre façon de comprendre comment les
2 acteurs entrent en relation les uns avec les
3 autres. Parce que ce système-là, celui qui existe
4 déjà et qui a été remplacé par d'autres systèmes
5 parallèles de régulation, ce système-là lui-même a
6 été corrompu par les acteurs mêmes que ce système
7 visait, ou comme je l'ai dit, qui en étaient les
8 gardiens.

9 Donc, toute solution durable suppose la
10 participation des mêmes acteurs. Parce que sinon,
11 il ne reste que... la seule solution à ce moment-
12 là, ça réside dans un système de contrôle externe,
13 puis c'est là qu'on tombe dans un régime, je dirais
14 de polices-bandits, qui est tout à fait nécessaire,
15 il faut absolument que des sanctions soient
16 imposées pour toute infraction.

17 Mais c'est clair que la meilleure façon
18 d'éviter d'avoir à les sanctionner c'est d'éviter
19 que les phénomènes se produisent, et à ce moment-là
20 c'est la façon dont les acteurs jouent un rôle dans
21 le système qui est le plus sûr garant, je dirais,
22 du maintien de l'intégrité du système. Mais pour
23 ça, il faut que ces acteurs-là aient avantage à ce
24 que le système fonctionne d'une certaine façon et
25 pas d'une autre.

1 Ça m'amène aux orientations que je pense il
2 faut peut-être envisager quand vous aurez à trouver
3 des solutions sur les problèmes que vous avez. S'il
4 s'agit de reconnaître les limites d'un système qui
5 serait que fondé sur la sanction, si la solution
6 c'est la cons... un nouveau système de régulation,
7 si ce système de régulation doit faire participer
8 ceux qui sont dedans, à défaut de quoi tout le
9 contrôle va être externe, et à ce moment-là ce
10 n'est pas propre à changer, je dirais, la façon
11 dont les gens interviennent, je pense que ce serait
12 voué à ce moment-là à l'échec.

13 Et donc, j'en arrive aux propositions que
14 je fais et qui sont plutôt des propositions pour
15 intervenir en amont des problèmes qu'en aval des
16 problèmes, même s'il faut intervenir en aval des
17 problèmes. C'est important aussi de savoir que la
18 population en général, ce qu'elle attend, c'est
19 l'intervention en aval. C'est qu'en général, sans
20 doute que les conclusions de la Commission, elles
21 vont être d'abord au plan de l'opinion publique,
22 évaluées en fonction de l'augmentation des
23 sanctions et du contrôle a posteriori, mais sans
24 doute que la vraie solution se trouve plutôt dans
25 les interventions a priori, c'est-à-dire dans la

1 modification des systèmes d'attribution des
2 contrats publics, de manière à ce que ces
3 problèmes-là ne naissent pas.

4 Et comme je l'indiquais, il n'y a rien de
5 plus difficile que de changer la culture d'une
6 organisation, souvent, lorsque... on le voit
7 actuellement dans le système judiciaire, on est en
8 train de proposer une modification complète du code
9 de procédure civil, et puis tout le monde en
10 appelle à un changement de la culture judiciaire.
11 Moi je veux bien, mais la culture judiciaire ne se
12 change pas du tout de cette façon-là. La culture
13 judiciaire, pour ce qui est de ce que je connais le
14 plus, elle se change à partir des pratiques. Si
15 vous changez les pratiques, vous allez changer la
16 culture. Mais c'est très difficile a priori de
17 changer la culture ou de changer l'éthique des
18 gens, ou de leur dire d'avoir un comportement plus
19 éthique si vous ne changez pas d'abord la pratique
20 des acteurs.

21 Donc, il faut plutôt changer le cadre dans
22 lequel les acteurs sont amenés à réfléchir leur
23 action, et après ça la culture va suivre. Et la
24 plupart des changements importants ne sont pas
25 toujours survenus à la suite de très grandes

1 réformes, mais à la suite de réformes assez
2 mineures, en fait, qui changent des comportements
3 et le calcul des acteurs sur des aspects
4 extrêmement concrets.

5 Alors, tout nouveau système qui voudrait
6 éventuellement avoir un peu d'effet là-dessus,
7 sortir du seul système de la répression et des
8 sanctions, je pense qu'il nécessite qu'il y ait une
9 dépersonnalisation. La première règle c'est la
10 dépersonnalisation des rapports.

11 Actuellement, un des éléments clés qui
12 joue, comme je l'ai dit, c'est les rapports de
13 proximité entre les acteurs. Et conséquemment, le
14 fait que les gens se connaissant, tout ce qui vient
15 et qui accompagne les rapports de proximité est
16 renforcé. La complaisance, les relations plus
17 simples avec des gens qu'on connaît, la tendance à
18 ritualiser ces relations-là, la tendance à se
19 simplifier la vie en faisant toujours affaire avec
20 les mêmes acteurs, tout ça ce sont des rapports qui
21 en fait favorisent d'une certaine façon la
22 collusion des acteurs les uns avec les autres, et
23 c'est très directement associé à la question de la
24 personnalisation. C'est également le cas dans les
25 rapports, je dirais, de proximité entre les

1 entrepreneurs ou les ingénieurs et la classe
2 politique. Ce sont exactement les mêmes unités de
3 base, rapports de proximité, relations de
4 complaisance, facilité des relations entre des
5 personnes qui se connaissent sur une base continue.

6 Et donc, il n'y a pas de solution à
7 l'extérieur de la structuration, en tout cas, de la
8 mise, sans doute, sur pied d'une nouvelle
9 structure, mais qui est dirigée par des acteurs qui
10 n'ont aucun rapport personnalisé avec les acteurs
11 du système lui-même, non plus qu'avec le système
12 politique. Parce qu'ici, il faut toujours le
13 reconnaître, une des difficultés vient de la mise
14 en relation de deux systèmes de régulation
15 différents, qui ne sont pas établis les uns par
16 rapport aux autres.

17 La transparence est l'élément clé, deuxième
18 élément. La dépersonnalisation des relations, la
19 transparence des relations. Comme je l'ai souvent
20 dit, c'est beaucoup plus facile de voler un sac à
21 main dans une foule que de le voler dans une salle
22 d'attente où tout le monde se surveille
23 mutuellement. Et donc, il faut fonctionner plutôt
24 sur un système de salle d'attente, c'est-à-dire où
25 il y a un contrôle mutuel des acteurs les uns par

1 rapport aux autres. C'est une grande règle qu'on
2 trouve dans nos systèmes politiques, qui est le
3 système, finalement, du pouvoir et contre-pouvoir,
4 le « check and balance » c'est la seule façon de
5 réguler un système d'une façon efficace c'est que
6 tous les acteurs soient partie prenante dans le
7 contrôle des autres. Et tant qu'on n'arrive pas à
8 ça, ça nécessite ce contrôle externe dont je parle,
9 et là à ce moment-là, ça prend des polices à tous
10 les coins de rue, puis c'est ce sur quoi... c'est
11 le type de système sur lequel on peut pas
12 nécessairement facilement travailler de façon
13 efficace.

14 Ce système-là doit être d'une grande
15 clarté, d'une grande simplicité également, d'une
16 grande systématique, c'est-à-dire qu'il ne peut
17 pas y avoir aucune digression par rapport à un tel
18 système. Il ne peut pas avoir d'extra, il ne peut
19 pas avoir aucune « fast track », aucune dérogation
20 possible. Parce que dès qu'il y en a, on crée de
21 l'opacité dans le système. À partir du moment où il
22 y a de l'opacité dans le système, il y a de
23 l'arbitraire potentiellement dans le système.

24 Donc, ce système-là ne peut pas souffrir,
25 une fois qu'il est établi, pratiquement aucune

1 exception, parce que c'est par ces exceptions-là
2 que l'opacité s'installe.

3 Il est clair qu'il doit y avoir des
4 systèmes de signalisation très clairs. C'est-à-dire
5 qu'à partir du moment où un comportement
6 problématique est observé, il doit absolument y
7 avoir un système d'alarme qui... ça prend
8 absolument des « flash » qui s'allument. Si ça
9 prend trop de temps entre le moment où il y a
10 observation d'un phénomène problématique, ou d'une
11 relation privilégiée problématique, ou d'une
12 pratique problématique, et puis d'une réaction du
13 système, à ce moment-là, tout se perd, en fait, et
14 il y a pas de réaction immédiate. Il faut
15 absolument que ce système-là soit assez transparent
16 et muni de tous les systèmes, je dirais, de
17 sonnettes nécessaires à ce que l'intervention soit
18 rapide et connue. C'est-à-dire qu'à partir du
19 moment où un acteur agit d'une façon qui est
20 problématique, il faut à la fois que la sonnette
21 sonne, il faut que tout le monde le sache.

22 Il faut que ce système-là favorise, dans la
23 mesure du possible, à chaque fois qu'il y a un
24 problème qui se pose, un signalement de ce
25 problème, comme je viens de le dire. Il y a des

1 exemples types de ça qui comprennent facilement
2 qu'est-ce que je veux dire par là. Si vous allez
3 sur une autoroute, sur une route, mettons, en
4 ville, où c'est marqué que le maximum est à
5 cinquante kilomètres à l'heure (50 km/h), tout le
6 monde sait que c'est cinquante kilomètres à l'heure
7 (50 km/h), mais ça veut pas dire que tout le monde
8 roule à cinquante kilomètres à l'heure (50 km/h). À
9 partir de quand tout le monde roule à cinquante
10 kilomètres à l'heure (50 km/h)? Bien, c'est quand
11 il y a un... il y a un - comme on appelle ça? - un
12 système de radar qui vous avise que vous allez à
13 cinquante-six kilomètres à l'heure (56 km/h). Et
14 là, vous voyez tout le monde ralentir. C'est encore
15 mieux si c'est marqué cinquante-six (56), puis
16 qu'en haut, c'est marqué cinquante (50) pour vous
17 rappeler que c'est cinquante (50). Ces systèmes-là
18 sont des systèmes qui automatiquement rappellent la
19 déviance par rapport à une norme. Il faut que le
20 système, tel qu'il est établi, favorise des
21 mécanismes du même genre. Et ça, il y a toutes
22 sortes de façons de le faire, au plan informatique
23 notamment, mais dès qu'un comportement dévie à
24 partir de... en fonction de la norme, il faut que
25 le signallement soit absolument clair.

1 Autre élément, je l'ai dit, là je le
2 répète avec des exemples, il faut absolument la
3 participation des agents du système. Ça, c'est la
4 chose qui serait le plus difficile, je dirais, à
5 expliquer que ceux finalement qui se sont retrouvés
6 engagés dans des systèmes collusoires et même dans
7 certains cas, à favoriser la corruption sont
8 également ceux qui doivent être mis en cause dans
9 la régulation du système. C'est très important.

10 Il faut jamais oublier que ce qui fait que
11 les gens respectent les feux rouges, c'est pas à
12 cause du feu rouge, c'est parce qu'ils veulent pas
13 ça faire rentrer dedans par une voiture qui rentre
14 dans l'autre sens. Et conséquemment, c'est ce
15 système de contrôle mutuel-là qui, généralement,
16 fonctionne le mieux. La file de l'autobus est un
17 autre exemple de ça. Essayez de passer la file de
18 l'autobus. Tout le monde va venir vous... tout le
19 monde va vous contester votre droit de passer à
20 travers les autres. Bon.

21 Tous ces systèmes-là, c'est des systèmes
22 simples. Il y a, dans certains cas, mettons la file
23 dans l'autobus... c'est sans doute même pas prévu
24 par les règlements de la Société de transports de
25 Montréal, par exemple, mais ça fonctionne.

1 Pourquoi? Parce que ça met en jeu... deux processus
2 suivants : le premier, c'est que, dans beaucoup de
3 cas, tout le monde a un désavantage à la situation
4 ou, dans l'autre cas, beaucoup de monde a avantage
5 à signaler la situation. Que ce soit sur une
6 modalité ou sur une autre, les acteurs deviennent à
7 ce moment-là les agents de contrôle les uns des
8 autres. Il faut être capable de trouver un système
9 où tout le monde a avantage, ou tout le monde a
10 désavantage, tout le monde a avantage à faire
11 fonctionner le système ou tout le monde a
12 désavantage à voir le système non fonctionner. Et
13 là, il faut trouver une système de liste, comme
14 lorsque qu'on prend l'autobus, ou quel que soit le
15 système qu'on emprunte, il faut que ce soit un
16 système qui fait concourir les parties au contrôle
17 de ce système, quitte à ce qu'il y ait des
18 possibilités d'appel de décisions qui sont prises
19 par une agence centralisée, et caetera, mais il
20 faut que les acteurs soient obligés de se... et
21 qu'il aient avantage à se réguler les uns les
22 autres.

23 Je voudrais indiquer ici que la propension
24 en général dans le public, c'est à respecter les
25 normes. C'est une chose qui surprend. Le sondage

1 que je viens de terminer il y a quatre... trois
2 semaines révèle ça : quatre-vingt-deux pour cent
3 (82 %) des gens disent qu'il faut respecter la loi
4 même lorsqu'elle est injuste. Et donc, en général,
5 la propension dans la population n'est pas la
6 déviance. La propension, c'est au respect de la
7 normativité. Il faut donc être capable,
8 minimalement, de compter là-dessus.

9 Maintenant, une fois qu'on a dit ça, il
10 faut voir les comportements qui viennent
11 contrevenir à ça. Si, par exemple, vous êtes à un
12 feu rouge, en général, les gens ne traversent pas
13 au feu rouge, sauf s'il y en a un qui traverse.
14 Puis, à ce moment-là, tout le monde suit. Alors, ce
15 phénomène-là, qui sont des phénomènes d'agrégation,
16 qui sont le domaine d'où on suit, où on banalise
17 une situation illégale, il y en a plein.

18 En fait, la Commission en a entendu plein
19 de ces phénomènes-là. À partir du moment où un le
20 fait, tout le monde considère normal de le faire.
21 Alors, il faut à tout prix que ce système-là
22 n'existe pas. Il faut absolument que toute personne
23 ou tout acteur qui tend à détourner le système soit
24 dénoncé par tous les autres. Et pour ça, il faut
25 que tous les autres aient un inconvénient à ce

1 qu'il agisse de cette façon. Alors, je ne connais
2 pas le processus ou les façons de le faire, mais la
3 logique, c'est celle-là. Et à partir de ce moment-
4 là, on peut commencer à compter sur les autres
5 acteurs du système pour réguler le système.

6 Il faut qu'il y ait unicité du système,
7 c'est-à-dire qu'il ne faut pas qu'il y a plusieurs
8 systèmes ou voies d'entrée contradictoires. C'est
9 un immense problème, je pense. À partir du moment
10 où vous vous faites dire « non » dans une
11 municipalité, vous pouvez vous présenter dans une
12 autre; c'est-à-dire que c'est un système à
13 multiples portes. Si, lorsque vous êtes pas certain
14 de pouvoir obtenir le contrat par une voie
15 régulière, vous pouvez rencontrer le maire, ou vous
16 pouvez rencontrer le directeur général ou le
17 secrétaire général de la ville, ou le secrétaire
18 trésorier, vous avez un système à multiples portes.
19 Il faut éviter ce système à multiples portes. En
20 général, lorsque les règles ne sont pas claires, la
21 tendance est également à la déviance.

22 Si vous regardez dans le métro, il y a deux
23 types d'escalier dans le métro - ça, vous le
24 regarderez la prochaine fois que vous irez, mais
25 ça, c'est des observations de sociologue - il y a

1 des escaliers où il y a une rampe entre les deux
2 et, lorsqu'il y a une rampe entre les deux, les
3 gens montent à droite puis descendre à gauche. Il y
4 a les autres escaliers où il y a plusieurs rampes.
5 Et, à ce moment-là, tout le monde s'engouffre
6 n'importe où. Et vous observerez ça, c'est parce
7 que les règles ne sont pas claires. C'est parce que
8 les voies et les portes sont multiples. Et là, tout
9 le monde se rentre dedans.

10 Alors, il faut que le système soit fait de
11 telle façon qu'il n'y ait pas plusieurs entrées
12 dans le système; une seule entrée, de manière à ce
13 que la régulation puisse se faire. Vous avez
14 beaucoup d'autres exemples de ça. Donc, il faut que
15 le système soit unifié, qu'il soit cohérent, qu'il
16 offre pas plusieurs entrées et plusieurs sorties
17 parce que, sinon, c'est là que l'opacité naît;
18 c'est que la règle n'est pas claire. C'est là que
19 l'opacité s'installe.

20 Bon, il faut éviter les infiltrations
21 perverses entre les deux systèmes que vous savez :
22 le système d'attribution des contrats publics, le
23 système de financement des partis politiques. Je le
24 sais que ce n'est pas nécessairement le mandat de
25 la Commission de régler la question des conditions

1 de financement des partis politiques - moi, en tout
2 cas, je ne le vois pas comme ça, mais il faut
3 éventuellement réfléchir que c'est une élément clé
4 dans cette affaire-là - mais quoi qu'il en soit, de
5 la solution, il faudrait qu'elle crée une
6 étanchéité entre ces deux systèmes parce que c'est
7 les mêmes acteurs. Et donc, évidemment, il y a un
8 échange d'utilité là-dedans qui est dû au fait
9 justement que c'est les mêmes acteurs.

10 Il faut que le système soit, lui-même, une
11 fois qu'on a établi toutes ces règles qui sont des
12 contraintes, il faut qu'il reste quand même rapide
13 et efficace. C'est très important cette question-
14 là. Parce que si on crée un système qui est
15 tellement inefficace, qui est complètement sans
16 correspondance avec les exigences que le public a,
17 par exemple, par rapport aux infrastructures ou par
18 rapport à la réalité même des industries avec
19 lesquelles on fait affaire ou des constructeurs
20 avec lesquels on fait affaire, ça va favoriser,
21 chez ces constructeurs-là, le besoin de passer par
22 d'autres voies. C'est uniquement quand vous êtes
23 pris sur le trafic que vous êtes tenté,
24 éventuellement, de passer par la station service.
25 Il faut absolument que le système soit suffisamment

1 rapide pour correspondre à la fois aux exigences de
2 l'intérêt public, que les infrastructures soient
3 mises sur pied ou soient bâties au bon moment et en
4 même temps, de l'industrie parce c'est un système
5 qui fonctionne... on ne nationalisera pas tout le
6 système de la construction au Québec. Donc, à
7 partir de ce moment-là, il faut savoir quelles sont
8 les... les contraintes dans lesquelles ces acteurs-
9 là agissent.

10 Toute la question du formalisme joue encore
11 comme une des conditions. Il faut absolument pas
12 qu'on puisse faire fonctionner le système en ne
13 respectant que de façon formelle les règles qui
14 sous-tendent. L'exemple type, évidemment, c'est les
15 prête-noms pour ce qui est du système de
16 financement des partis politiques. Parce que là, à
17 ce moment-là, formellement, on respecte les
18 contraintes du système, alors qu'en réalité, on les
19 contourne. Bon, ça c'est un exemple de ça, mais il
20 faut absolument éviter ça.

21 En général, les acteurs qui consciemment
22 agissent illégalement, agissent d'une façon qui
23 leur permet de le faire sans être dérangés de le
24 faire. Si vous voulez conduire sans ceinture de
25 sécurité, vous êtes obligé de mettre votre ceinture

1 de sécurité quand vous voyez la police. C'est-à-
2 dire que formellement, vous êtes obligé de
3 respecter la contrainte pour vous donner à vous la
4 possibilité de pas la respecter lorsque la police
5 est pas là. Ça, c'est des phénomènes courants. Si
6 vous travaillez au noir, vous êtes quand même
7 obligé de déclarer un minimum de vos revenus. Vous
8 pouvez pas dire tout simplement : « Bien, moi je
9 suis un entrepreneur, je n'ai aucun revenu. » Ça
10 n'est... alors en général, on est obligé de
11 respecter formellement une partie de la loi pour la
12 contourner d'une autre façon et ça, il faut à tout
13 prix que le système empêche ces pratiques-là.

14 Et puis bon, je pense qu'il faut absolument
15 avoir là-dedans une approche assez pragmatique,
16 assez pratique. Je pense que ça serait très
17 tentant, dans le système d'attribution des contrats
18 publics, d'augmenter, en fait, les contraintes à un
19 point tel qu'on soit certain d'emmerder tous ceux à
20 qui, par ailleurs, on demande de répondre à des
21 appels publics, à des appels d'offres publics. Et
22 je pense qu'il faut réfléchir, encore là, en tenant
23 compte de la logique des secteurs dans lesquels on
24 intervient.

25 L'exemple que je donne souvent de ça,

1 c'est... c'est les tracés à l'Université Laval. Je
2 sais pas si vous êtes déjà allés à l'Université
3 Laval. Il y a deux tracés à l'Université Laval. Il
4 y a le tracé officiel des trottoirs puis il y a là
5 où les gens passent. Alors les gens passent, en
6 fait, constamment d'un trottoir à l'autre mais dans
7 des systèmes qui sont absolument pas linéaires.
8 Mais ça, c'est très fonctionnel. C'est les
9 étudiants qui passent par là. Pourquoi? Parce
10 qu'ils voient pas pourquoi ils feraient ça s'ils
11 peuvent tout simplement passer comme ça. Après
12 coup, je dirais, les concepteurs de ce campus-là,
13 s'ils avaient vraiment vraiment voulu être
14 fonctionnels, ils auraient tout simplement laissé
15 les gens marcher, ils auraient vu où les gens
16 marchent puis finalement, ils auraient mis les
17 trottoirs par-dessus. Parce que le trottoir soit
18 carré ou pas carré, c'est pas tellement important.
19 C'est quand on établit une norme, on veut qu'elle
20 soit respectée.

21 Dans ce cas-ci, en établissant des normes
22 sans se rendre compte... tenir compte de la façon
23 dont les gens se comporteraient normalement,
24 logiquement, rationnellement, bien finalement, on
25 arrive à proposer des... des normes qui ne sont pas

1 fonctionnelles. Je pense qu'il faut à tout prix,
2 dans le cadre d'une réforme de l'attribution des
3 contrats publics ou du système d'attribution des
4 contrats publics, qu'on entre... on fasse entrer le
5 contrôle des acteurs les uns sur les autres comme
6 une condition d'efficacité de ce système-là. Mais
7 je dirais, de façon plus importante encore, qu'on
8 s'assure aussi que ces systèmes-là concordent avec
9 les contraintes des acteurs en face desquels on
10 est. Parce que sinon, on ouvre la porte à d'autres
11 contournements du système.

12 C'était ce que je peux dire actuellement,
13 je veux pas trop élaborer sur les autres
14 possibilités, d'autres interviendront peut-être sur
15 la question des sanctions ou est-ce qu'il y a moyen
16 d'être plus efficace dans la gestion en aval des
17 comportements problématiques, moi j'ai plutôt
18 tendance à considérer que pour éviter d'intervenir
19 trop en aval, on est mieux d'intervenir en amont et
20 c'est un peu le message, je dirais, que je laisse.
21 La nécessité de voir comment les... comment est-ce
22 qu'on peut mettre à contribution les acteurs dans
23 un contrôle du système où chacun a avantage à le
24 faire fonctionner, plutôt que tout simplement
25 laisser chacun avoir avantage à le contourner et à

1 se mettre avec d'autres pour le contourner.

2 (10:06:03)

3 Me GENEVIÈVE CARTIER :

4 Q. **[4]** Merci beaucoup, Professeur Noreau. Si vous
5 permettez, j'ai quelques questions à poser à notre
6 invité. D'abord merci pour... pour cette
7 présentation. Je reviendrais, puisque vous venez
8 tout juste d'aborder cette question-là, sur
9 l'importance pour la Commission d'adopter des
10 solutions fonctionnelles, c'est-à-dire de tenir
11 compte de la façon dont les acteurs investissent,
12 disons, le champ des contrats publics, par exemple,
13 pour nous assurer que nous n'imposons pas des
14 normes qui seront impossibles à respecter
15 concrètement par ces acteurs-là.

16 Quand vous donnez l'exemple des trottoirs
17 de l'Université Laval, on comprend que la gravité
18 de traverser un trottoir par une ligne oblique est
19 relative. Donc, on peut très bien, effectivement,
20 mettre un trottoir par-dessus après quelques...
21 après quelques mois. C'est un petit peu plus
22 compliqué lorsqu'il est question de la gestion des
23 contrats publics. C'est-à-dire qu'on pourrait,
24 pendant quelques années, laisser voir comment les
25 acteurs se comportent entre eux et constater que

1 leur comportement sont des comportements qu'on ne
2 souhaite pas encourager et donc, que le tracé du
3 trottoir qu'ils effectuent n'est pas celui que la
4 société souhaite qu'ils empruntent. Donc comment,
5 d'une part, tenir compte de la réalité des
6 entreprises, la réalité du terrain, mais en même
7 temps, nous assurer que nous atteignons les
8 objectifs légitimes qu'on pense devoir atteindre
9 comme... comme société?

10 R. Non, je dis pas qu'il faut qu'on mette tout
11 simplement le « free for all » pendant quatre ans
12 pour regarder comment ça se passe, comment ça se
13 régule puis après ça, on va dire : « Voilà comment
14 ça doit se passer. » Parce qu'évidemment, à ce
15 moment-là, on va tomber sur d'autres logiques qui
16 seront pas nécessairement mieux.

17 Non, non, je pense qu'il faut juste tenir
18 compte de la réalité, mettons des grands... pour ce
19 qui est des travaux importants en matière de...
20 de... que ce soit en matière de voirie ou en
21 matière d'infrastructures, tenir compte vraiment de
22 la réalité de ces industries-là, comment ça
23 fonctionne. Je pense qu'il faut... je pense
24 notamment aux questions liées aux extras, par
25 exemple, ou toutes ces pratiques-là qui ont fini

1 par se développer et qui sont liées à la difficulté
2 d'établir le coût précis d'une infrastructure. Il
3 faut tenir compte de ça. Il ne faut pas...
4 Personnellement, j'aurais tendance à dire qu'il
5 faut fonctionner sur un tout autre système que le
6 système du plus bas soumissionnaire, par exemple,
7 et donner, à ce moment-là... et pas nécessairement
8 toujours retenir celui qui... parce que là c'était
9 à l'origine, d'une certaine façon, les rapports de
10 collusion entre les proposeurs, là, mais de tenir
11 compte de ce qui est offert compte tenu de la... de
12 ce que ça coûte. Et, à ce moment-là, on est à la
13 fois respectueux des contraintes, éventuellement,
14 d'une industrie qui est obligée d'avoir un certain
15 jeu ou qui peut faire des choix et, éventuellement,
16 des capacités de payer et puis de la
17 proportionnalité de ce qu'on paie pour ce qu'on a
18 au plan des contrats publics.

19 Et, moi, je pense que ça fait partie, ça,
20 du genre de lucidité qu'il faut avoir.
21 Actuellement, il est très facile de dire : « Bon,
22 on va punir tous ceux qui ont été là-dedans », moi,
23 je suis bien d'accord avec ça mais, d'une certaine
24 façon, c'est pas ça qui va régler notre problème.
25 Notre problème c'est qu'on a des besoins

1 collectifs, il y a des infrastructures sur
2 lesquelles ont doit pouvoir compter, on dépense
3 l'argent des gens et donc, il faut en avoir pour
4 notre argent.

5 On sait que le système du plus bas
6 soumissionnaire n'est pas un système efficace parce
7 que, lui, il a favorisé la collusion. Peut-être
8 parce que c'était une contrainte, justement, qui
9 était difficile à respecter. Si on changeait
10 uniquement cet élément-là et qu'on disait qu'autour
11 d'une certaine cible, on accepterait toute
12 proposition qui peut augmen... qui est de dix pour
13 cent (10 %), ou plus haut ou plus bas, en fonction
14 des solutions qui sont proposées. En acceptant
15 qu'un soumissionnaire pourrait proposer quelque
16 chose de plus haut mais en offrant plus que ce qui
17 est, en fait, prévu et en justifiant pourquoi. On
18 viendrait de régler une partie, en tout cas, des
19 éléments sur lesquels la collusion par la suite
20 s'est construite. Et on tiendrait peut-être compte,
21 à ce moment-là, de la réalité de cette industrie-
22 là.

23 Et donc, il faut être capable de tenir
24 compte de la logique dans laquelle les acteurs
25 inscrivent leur propre action. Sinon, formellement,

1 on va faire des trottoirs carrés là où les gens
2 agissent en contravention. Simplement parce que
3 c'est plus rationnel d'agir en contravention.
4 Aucune norme ne peut... ne peut souffrir, je
5 dirais... ou, en tout cas, ne peut se maintenir si
6 elle oblige les acteurs à agir irrationnellement.
7 Les gens... Lorsqu'on parle, souvent, de tous ceux
8 qui ont joué dans ces systèmes de collusion et de
9 corruption, on peut poser le problème en termes
10 strictement moraux et puis dire, finalement, que ce
11 sont simplement des gens qui agissent de façon
12 immorale. Mais je pense qu'on est... on serait
13 mieux avisés de se demander quels sont les intérêts
14 du public là-dedans et quels sont les intérêts de
15 ces acteurs? Tenir compte de l'intérêt réel qu'ils
16 ont et de l'intérêt réel que nous avons au plan
17 collectif plutôt, tous simplement... plutôt que de
18 tout simplement le traiter dans des termes moraux.

19 Parce que si c'est seulement un problème de
20 moralité, on aura juste à écrire, à ce moment-là,
21 un code d'éthique pour l'ensemble de ceux qui
22 postuleront pour les prochains contrats publics
23 puis on aura, finalement, l'esprit tranquille puis
24 on est en face de gens qui bénéficient de toutes
25 les caractéristiques de... d'une entité morale.

1 Mais je pense pas que c'est comme ça qu'il
2 faut le faire. Je pense qu'il faut tenir
3 objectivement compte des intérêts en jeu. Et de
4 changer le calcul d'opportunités de ces acteurs-là,
5 de faire que ces acteurs-là ont avantage à ce que
6 le système fonctionne bien et ne soient pas
7 corrompus. Plutôt que tout simplement de leur
8 demander avoir plus de moralité. Ce qui nous
9 soulage, nous, au plan personnel mais réglerà sans
10 doute pas le problème des conditions d'attribution
11 des contrats publics.

12 Q. **[5]** Sur la question de... de l'importance des
13 règles claires et l'importance d'éviter qu'il y ait
14 des exceptions au système. Dans la mesure où on
15 souhaite tenir compte de la réalité des acteurs et
16 de nous assurer que nous comprenons le contexte
17 dans lequel ils fonctionnent, cette connaissance-
18 là, elle n'est pas évidente a priori. C'est-à-dire
19 que c'est souvent dans le contexte particulier d'un
20 contrat qu'on se rend compte de la situation ou de
21 la réalité concrète d'un entrepreneur particulier
22 ou d'une firme particulière ou d'un... d'une
23 enti... d'un organisme public particulier. En ce
24 sens-là, est-ce que c'est pas possible d'envisager
25 une certaine flexibilité dans l'application des

1 règles, par exemple par l'attribution d'une
2 certaine discrétion dans certains cas, pour tenir
3 compte, précisément, de la situation particulière
4 des... des protagonistes dans un contrat X, à
5 condition que cette discrétion soit exercée de
6 façon transparente, qu'on explique pourquoi on l'a
7 utilisée, pour quelle raison on a choisi de faire
8 une exception dans ce cas-là ou... Comment vous
9 voyez le... l'usage possible d'une exception pour
10 tenir compte, en fait, de la réalité des acteurs
11 dont je vous parle?

12 R. Bon. Moi, je propose qu'on en tienne compte a
13 priori, on essaie... lorsque la proposition ou que
14 les propositions sont faites dans une réponse à un
15 appel d'offres, qu'on crée déjà une marge, comme je
16 disais tout à l'heure, de dix (10) ou quinze pour
17 cent (15 %) de jeu avec justification. La question
18 que vous posez c'est de savoir si, par la suite,
19 des réalités se présentent... La grosse difficulté,
20 de ce que j'ai pu comprendre des... des témoignages
21 ici, c'est que, cette justification-là, elle a
22 toujours été offerte à des agents qui eux-mêmes
23 étaient dans des rapports de collusion avec ceux
24 qui se... qui demandaient, entre autres, ces extra-
25 là, là. Tu sais, l'extension du contrat qui fait

1 que finalement on respecte plus du tout le système
2 du plus bas soumissionnaire parce qu'une fois qu'il
3 a le contrat, on sait pas pendant combien de fois
4 est-ce qu'il va revenir pour redemander une
5 extension du contrat au-delà, finalement, des coûts
6 mêmes de ses concurrents lorsque le contrat a été
7 attribué. Et que souvent on a accepté ces extra-là
8 parce que ceux qui avaient à évaluer la pertinence
9 de ça étaient eux-mêmes engagés dans des rapports
10 de proximité et, par extension, de collusion avec
11 ceux qui les demandaient.

12 Alors, oui, sans doute que c'est possible
13 mais ce n'est possible que lorsque... que si c'est
14 attribué par la même instance que celle qui a
15 attribué le contrat. Et je pense que cette
16 instance-là... et, moi, j'exclus pas que ce soit
17 opportun et pertinent de créer une agence
18 centralisée pour la gestion des appels d'offres.
19 Cette agence centralisée-là, sa difficulté on la
20 comprend, ce serait son efficacité, et j'ai
21 expliqué qu'il fallait quand même que ce soit des
22 systèmes qui fonctionnent bien, qui soient
23 efficaces.

24 Je crois que ces systèmes-là doivent mettre
25 à contribution, une telle agence devrait mettre à

1 contribution les acteurs de l'industrie dans
2 l'évaluation des projets. Je crois que les acteurs
3 qui ne sont pas issus de l'industrie, parce que la
4 majorité ne doivent pas l'être, doivent être des
5 gens choisis pour une période très limitée, rouler
6 de façon régulière pour éviter que ce ne soit pas
7 toujours les mêmes et qu'aucun système de proximité
8 ou relation de proximité finisse par se créer entre
9 ces acteurs-là et ceux qui répondent aux appels
10 d'offres. Et ce faisant, on met à la fois la
11 contribution de l'industrie dans l'évaluation et
12 dans le suivant, et à ce moment-là on bénéficie, je
13 dirais, des compétences dont on a besoin, et qu'on
14 sait qu'actuellement plusieurs ministères n'ont
15 pas. On sait qu'actuellement, le ministère du
16 Transport, on n'a pas au Ministère les gens qu'on a
17 pu déjà avoir et qui sont en mesure d'évaluer la
18 valeur de toutes les proposition qui sont faites.

19 Donc, il faut aller chercher les
20 compétences où elles sont. Si ce n'est pas
21 l'objectif du ministère du Transport ou des autres
22 ministères engagés dans des appels d'offres
23 importants, de se munir de ces compétences
24 internes, il faut être capable de prendre les
25 compétences où elles sont. Et donc, de faire

1 oeuvrer dans l'évaluation des projets
2 éventuellement d'autres firmes qui ne sont pas
3 elles-mêmes engagées dans les appels d'offres, et
4 les ordres professionnels également, pour
5 l'évaluation des contrats, ou en tout cas des
6 propositions qui seront soumises à la suite d'un
7 appel d'offres.

8 En faisant ça, on engage dans les
9 régulations du processus des gens qui sont déjà
10 dans l'industrie, ce sont des gens qui eux-mêmes ne
11 doivent pas avoir de rapport de collusion avec ceux
12 qui proposent. Il y a tout un ensemble de
13 mécanismes pour assurer ça, mais au moins, plutôt
14 que de considérer qu'on peut complètement, à
15 l'extérieur de tout, évaluer la valeur des
16 propositions, on met à contribution ceux qui
17 éventuellement vont avoir à les réaliser. Et à ce
18 moment-là, on peut tenir compte des contraintes
19 réelles et pratiques de ces industries-là.

20 C'est vrai qu'à une certaine époque, on a
21 pu croire au Québec, et ce n'est pas seulement vrai
22 au Québec, qu'on pouvait complètement évaluer à
23 partir des seules compétences de l'État les appels
24 d'offres qui pouvaient être faits ou les réponses
25 aux appels d'offres, mais je pense que, aujourd'hui

1 on comprend que l'État ne peut pas toujours avoir
2 sous la main toutes les compétences internes dont
3 on aurait besoin, et à ce moment-là on solutionne
4 deux problèmes en même temps. On fait contribuer
5 les acteurs à la régulation de leur propre système
6 et puis on se sert des compétences de ces acteurs-
7 là.

8 Q. **[6]** Donc, juste sur le tout dernier point que vous
9 venez d'aborder, c'est un... parce que c'est un
10 élément qui a été souvent évoqué, la perte
11 d'expertise à l'intérieur des ministères, cette
12 idée que pour différentes raisons, soit des raisons
13 idéologiques ou des raisons budgétaires ou
14 financières, les gouvernements ont réduit la taille
15 de la masse critique de leur expertise interne.
16 Certains on vu là une des causes des problèmes qui
17 sont survenus, c'est-à-dire qu'en l'absence
18 d'experts à l'interne, on a été un peu démunis dans
19 la capacité qu'on a d'évaluer ce qu'il se passe
20 dans tout le processus d'octroi des contrats.

21 Ce que je comprends de votre dernière
22 intervention, c'est que, il n'y a pas
23 nécessairement de relation de cause à effet entre
24 la diminution de l'expertise interne et la perte de
25 contrôle sur ce processus-là, dans la mesure où on

1 est capable d'aller chercher dans l'industrie des
2 acteurs crédibles, indépendants et en qui on peut
3 faire confiance, en fait?

4 R. Il y a une perte d'expertise, la question est de
5 savoir si ça doit être une expertise interne
6 forcément ou est-ce qu'on ne peut pas trouver un
7 système qui permet d'utiliser les compétences qui
8 sont... qu'on a développées au Québec, et entre
9 autres de mettre à contribution des acteurs de
10 l'industrie à certains moments, et qui ne sont pas
11 obligés d'être majoritaires, parce que de toute
12 façon ça ne pourrait pas l'être, on l'a dit déjà,
13 le nombre des acteurs qui peuvent postuler dans
14 certains cas à ces appels d'offres-là est en nombre
15 assez limité. Donc, évidemment, si on leur demande
16 tous d'être là pour évaluer les autres, là il n'y a
17 plus personne pour proposer.

18 Alors, il faut à un moment donné avoir un
19 certain sens pratique là-dedans, mais je pense
20 qu'il faut tout de même être capable de jouer sur
21 cette expertise-là, l'utiliser, et le vrai problème
22 c'est l'absence d'expertise, ce n'est pas
23 nécessairement l'absence d'expertise interne.

24 Q. [7] À l'interne.

25 R. Il faut voir que la plupart des comités,

1 commissions, conseils du gouvernement actuellement
2 sont formés de gens qui viennent de l'extérieur.
3 Ils viennent des universités, ils viennent de
4 l'industrie quand c'est l'industrie, ils viennent
5 des milieux de l'intervention sociale. La
6 commission, je ne sais pas, moi, le Conseil
7 supérieur de l'éducation est formé de gens qui ne
8 sont pas des fonctionnaires. Et puis beaucoup
9 d'instances gouvernementales sont animées par des
10 acteurs qui ne sont pas nécessairement des
11 fonctionnaires eux-mêmes. Alors, c'est une chose
12 qui existe dans beaucoup d'autres domaines, il
13 s'agit juste de voir comment on le structure et
14 quand on va chercher cette expertise-là.

15 Q. [8] Je reviendrais sur, de façon générale, la
16 conception que vous avez des gestes qu'on peut
17 poser comme pouvoir public pour que les changements
18 soient fonctionnels et efficaces. Vous insistez
19 beaucoup sur l'importance de faire en sorte que les
20 acteurs soient partie de la solution, puisqu'on ne
21 peut pas essentiellement imposer de l'extérieur
22 uniquement les mesures ou les orientations à
23 prendre. Donc, il faut que les acteurs soient
24 investis, fassent partie de la solution. Il faut
25 prendre en compte, vous disiez tantôt, la réalité

1 de l'industrie.

2 Qu'est-ce qui reste à votre avis, à quel
3 moment l'intervention externe devient-elle
4 nécessaire? À partir de quel moment est-ce qu'on
5 doit dire : « Bon, bien là, on ne peut plus se
6 contenter de mettre les acteurs à contribution, on
7 doit tenir compte de l'industrie, ça prend une
8 intervention externe »?

9 R. Non, non, mais c'est dès le départ, on s'entend
10 que, il est clair que, on ne doit pas demander à
11 l'industrie de s'autoréguler, là, parce qu'on... au
12 fond, on est en face de situations où s'auto-
13 régulant on a plutôt détourné. Ce qu'on indique,
14 c'est que, il faut à tout prix qu'elles soient
15 partie prenante dans le processus d'évaluation, de
16 sélection, de contrôle. Mais l'évaluation externe,
17 la présence de... la dépersonnalisation des
18 relations, ça réfère... quand j'y réfère, c'est
19 qu'il faut que le contrôle externe soit là dès le
20 départ. À partir du moment où on construit un appel
21 d'offres, il y a forcément là des gens qui sont
22 nommés par le gouvernement et dont la fonction est
23 de gérer le système des appels d'offres. Si je
24 parle d'une agence, c'est parce que, au plan de la
25 gouvernance actuellement des états, c'est souvent

1 de cette façon-là qu'on le fait. C'est-à-dire qu'à
2 ce moment-là, on crée une véritable expertise dans
3 la question de la gestion des appels d'offres, dans
4 l'évaluation des appels d'offres. Et puis, la
5 majorité de ceux qui sont dans ces processus-là
6 sont pas nécessairement des gens de l'industrie
7 eux-mêmes. Ce sont des gens qui sont, pour un
8 certain temps, peut-être cinq ans, nommés par le
9 gouvernement, et renommés une deuxième fois, peut-
10 être, sur la même agence mais dans un autre secteur
11 de l'industrie.

12 Parce que, comme on l'a dit, la
13 construction, c'est un cas mais si vous réussissez
14 à travailler sur des principes généraux
15 relativement applicables pour l'ensemble des
16 contrats publics, ça va être également applicable
17 pour les contrats en matière d'informatique, ça va
18 être également applicable pour tous les contrats de
19 fourniture d'équipements dans le domaine médical,
20 tous les autres secteurs pour lesquels il y a
21 également des appels d'offres.

22 Et donc, ce qui est important, c'est que ce
23 système-là soit repensé... puis, moi, je considère,
24 centralisé, parce que... et j'inclus là-dedans la
25 gestion des appels d'offres de l'État québécois et

1 la gestion des appels d'offres des municipalités,
2 peut-être au-dessus d'un certain montant - c'est
3 une question à réfléchir mais - de manière à ce que
4 le même processus s'applique dans tous les cas et
5 que les rapports de collusion dont on a parlé
6 puissent pas se développer. Ça prend un « buffer »,
7 si je peux dire, entre... entre le politique qui a
8 intérêt à ce que les choses se fassent et qui, en
9 même temps, a des intérêts politiques ou peut avoir
10 des relations privilégiées avec certains des
11 fournisseurs de services ou des l'industrie et ces
12 mêmes fournisseurs-là, pour objectiver les choses,
13 pour créer une forme d'étanchéité entre l'intérêt
14 politique et l'intérêt de l'industrie. Et, ce
15 système-là, lui, il doit être mené par des gens
16 qui, eux, ont absolument aucun intérêt personnel.
17 Et la seule façon de s'en assurer, c'est qu'on
18 respecte dans leur nomination les mêmes règles
19 qu'on considère nécessaires pour assurer
20 l'indépendance des juges; c'est-à-dire, la
21 transparence, la compétence et la légitimité. Ce
22 sont les trois règles. Et, à ce moment-là, on
23 s'assure que, pendant la période où ils sont là,
24 ils sont inattaquables. Il faut les payer
25 suffisamment, comme on fait souvent, pour ce qui

1 est des juges parce qu'on veut qu'ils n'aient aucun
2 autre intérêt, et qu'ils soient jamais une
3 difficulté de ce qu'on a observé ici à la
4 Commission.

5 C'est que, comme je vous dis, c'est les
6 gardiens souvent de ce système-là. Avant, c'est les
7 fonctionnaires qui gardaient la probité du système.
8 Mais on a vu des témoins qui, en fait, sont de ces
9 fonctionnaires-là dont on s'attendait qu'ils
10 maintiennent l'intégrité du système, puis qui ont
11 eux-mêmes été corrompus sur le plan personnel.
12 Donc, ça prend absolument des acteurs qui, de ce
13 point de vue-là, sont incorruptibles, quitte à ce
14 qu'on les fasse rouler de manière à éviter la
15 personnalisation des relations, puis s'assurer de
16 l'indépendance de leurs décisions, dans le cadre
17 d'entités qui, elles, mettent à contribution dans
18 l'évaluation des projets, les acteurs de
19 l'industrie qui sont pas directement impliqués dans
20 ces appels d'offres.

21 LA PRÉSIDENTE :

22 Je m'excuse.

23 Me GENEVIÈVE CARTIER :

24 Oui.

25 LA PRÉSIDENTE :

1 Q. [9] Si vous parlez d'individus qui ne sont pas
2 directement impliqués dans ces appels d'offres,
3 dans ceux dont il est question ou à tour de rôle?
4 Parce que, éventuellement, ça va finir par « if you
5 scratch my back, I'll scratch yours, » là.

6 R. Oui, bien, il faut reconnaître qu'il y a une
7 difficulté de... il peut y avoir un conflit
8 d'intérêts si...

9 Q. [10] Éventuel.

10 R. ... ils sont tous en... Oui, c'est ça, à terme. Et
11 ça, c'est vrai que, sur une très longue période,
12 une régulation peut se créer là, parallèle à la
13 régulation normale puis où la complaisance
14 s'installe. Alors, il faut réfléchir, quand on veut
15 chercher de l'expertise externe, quels experts on
16 va chercher. Ça peut être des experts à y mettre
17 qui sont désignés par l'industrie mais qui sont pas
18 nécessairement attachés eux-mêmes à aucune firme
19 d'ingénieurs ou à aucun constructeur, qui sont en
20 fin de carrière par exemple, qui ont une très
21 grande expérience dans leur domaine et qu'on a,
22 pour un certain nombre d'années, comme experts sur
23 ces... sur cette agence-là. Et il faut trouver une
24 façon. Mais vous avez tout à fait raison que, à
25 terme, si tout le monde évalue tout le monde, on va

1 se retrouver dans des situations de conflits
2 d'intérêts.

3 On l'a dans d'autres domaines, hein. Dans
4 le domaine de la recherche, on fait évaluer les
5 projets qui sont soumis par des collègues
6 étrangers. Pourquoi? Parce qu'ils sont pas sur les
7 comités de ceux qui, par la suite, eux-mêmes
8 soumettront des projets de recherche, évalués eux-
9 mêmes par d'autres collègues. Mais un des éléments
10 qui jouent dans le cas de la recherche, c'est que
11 tout ça est fait de façon anonyme et donc, ça
12 simplifie beaucoup de choses. Il est pas certain
13 qu'on pourrait le faire de façon aussi anonyme dans
14 le cas dont on parle, parce qu'il y a toute la
15 question de l'obligation de responsabilité du
16 gouvernement et cette obligation-là oblige une
17 forme de transparence et cette transparence-là
18 nécessite que ceux qui participent au processus
19 d'évaluation soient connus. Donc, on peut pas
20 fonctionner sur le même système à l'aveugle. Mais
21 peut-être que certains des mécanismes dont on parle
22 peuvent être utiles, c'est-à-dire d'aller chercher
23 des experts externes et qui ne sont pas
24 nécessairement engagés dans l'industrie au Québec,
25 comme on l'a fait dans les secteurs, par exemple,

1 de l'évaluation de la recherche. Ça, c'est un des
2 mécanismes possibles. Mais l'autre solution, c'est
3 de prendre des gens qui ont longtemps été dans
4 l'industrie et qui n'y sont plus maintenant et qui,
5 à ce moment-là, bénéficient d'une certaine
6 autonomie personnelle.

7 Me GENEVIÈVE CARTIER :

8 Q. [11] J'aurais peut-être une dernière question,
9 parce que le temps file toujours plus vite qu'on le
10 souhaiterait; vous... vous avez parlé de la
11 question de la dépersonnalisation des rapports. À
12 un certain niveau, on a constaté que des liens se
13 nouent entre les différents acteurs qui devront
14 éventuellement négocier des contrats et conclure
15 des contrats, et on s'est souvent demandé quel
16 était le degré approprié de rapport qu'on peut
17 entretenir entre les différents acteurs de cette
18 industrie-là. Est-ce que... de quelle façon
19 devrait-on agir pour réguler ces... ces rapports-
20 là? C'est-à-dire que, est-ce que tout rapport entre
21 un donneur d'ouvrage et un contractant potentiel
22 est à exclure? Dans quelle mesure est-ce qu'on peut
23 favoriser un certain nombre de contacts pour
24 permettre au pouvoir public de savoir quels sont
25 les services qui sont offerts? Est-ce que tout...

1 est-ce que tout échange de biens entre les deux est
2 nécessairement un glissement vers la corruption ou
3 un indice de conflit d'intérêts? Est-ce que cette
4 question-là des... de la personnalisation des
5 rapports entre les acteurs implique nécessairement
6 une solution de tolérance zéro, en fait, pour que
7 ça... pour que ça fonctionne?

8 R. Je pense qu'on s'est trop... moi, personnellement,
9 je considère qu'on s'est beaucoup habitué, là je
10 pense au secteur municipal que je connais pas
11 beaucoup, mais tout de même assez pour savoir qu'on
12 s'est habitué à des échanges de bons procédés dont
13 tout le monde s'accommode et que tout le monde
14 trouve normal d'avoir des billets de hockey ou de
15 se faire donner une bouteille de vin. Je pense
16 qu'il faut absolument... personnellement, j'ai
17 absolument aucune tolérance par rapport à ça parce
18 que je vois pas comment est-ce qu'on peut éviter,
19 par la suite, la banalisation et puis
20 l'augmentation graduelle des conditions de cette
21 bonne entente. Je vois pas comment on peut
22 l'éviter.

23 Et donc, il y a deux solutions. Moi je
24 pense qu'on peut pas tolérer ça du tout et je...
25 bon, dans un de mes secteurs à moi sur lequel je

1 travaille, c'est le secteur de la déontologie
2 judiciaire, donc, le comportement des juges. Et
3 puis cette idée-là qu'un juge peut recevoir un
4 cadeau pour avoir donné une conférence, tout ça
5 aujourd'hui est remis en question parce qu'on voit
6 pas comment on peut arrêter le glissement que ça
7 peut... et c'est vrai, je pense, pour tout tiers
8 qui doit prendre des décisions objectives par
9 rapport... et qui... et qui manipule des fonds
10 publics.

11 L'autre façon de l'éviter, c'est que ces
12 rapports-là ne soient jamais des rapports
13 d'individu à individu. C'est-à-dire qu'on ne laisse
14 jamais un individu conclure seul avec un autre, là.
15 C'est des choses qui ne peuvent pas exister.

16 Donc, au plan municipal, sur ceux qui
17 doivent s'assurer la supervision de la réalisation
18 des appels... des... des travaux qui sont prévus,
19 je pense que ça ne peut pas être laissé entre les
20 mains d'individus seuls. Il faut que ce soit fait
21 sur une base minimalement collective. Toujours
22 selon le même principe que le pouvoir doit arrêter
23 le pouvoir. Il faut absolument que la... c'est le
24 principe de la salle d'attente, là. Il faut être
25 dans des systèmes où tout le monde se surveille un

1 peu.

2 Q. **[12]** Merci beaucoup, Professeur Noreau.

3 LA PRÉSIDENTE :

4 J'en aurais, s'il vous plaît.

5 Me GENEVIÈVE CARTIER :

6 Certainement, oui.

7 LA PRÉSIDENTE :

8 Q. **[13]** Justement, en parlant de dépersonnalisation,
9 qu'est-ce que vous dites relativement... on a
10 entendu à la Commission, là, des... des cocktails
11 qui étaient... qui étaient faits avec des ministres
12 et l'excuse était... bien, évidemment c'est le
13 financement, mais l'excuse est aussi parce qu'ils
14 veulent, les entrepreneurs, tout comme les
15 ingénieurs, veulent rencontrer les ministres ou
16 avoir des... des dîners ou des soupers d'affaires
17 pour être capable de parler d'échange, de
18 politique, en matière de... de ce qui va se faire
19 plus tard. Est-ce qu'on va privilégier une forme
20 plutôt qu'une autre? Qu'est-ce que vous dites de
21 ça, de cette possibilité de rencontrer directement
22 des ministres?

23 R. Ça m'apparaît problématique. Je pense que les
24 ministres doivent se protéger de ça, absolument. Et
25 lorsqu'une rencontre doit être faite avec des

1 acteurs de l'industrie, il faut que ce soit dans
2 des cadres extrêmement prévus, formels. Comme ça
3 existe, d'ailleurs. Une fois par année, le Barreau
4 rencontre le ministre de la Justice. Une fois par
5 année, la Chambre des notaires rencontre le
6 ministre de la Justice. Puis en matière
7 d'éducation, les syndicats puis... et c'est fait
8 dans des cadres formels. Il y a même des
9 conférences de presse après.

10 Alors j'indique ça parce que ça prouve que
11 c'est possible. On peut formaliser ces relations-
12 là. Je pense c'est problématique de se retrouver
13 dans des situations, pour un ministre, en tout cas.
14 Et ça, dans ce cas-ci, évidemment, on parle des
15 gens de l'industrie, mais je veux dire je pense que
16 la classe politique a des responsabilités là-dedans
17 de se protéger absolument par rapport à ça. Et je
18 pense qu'il peut y avoir à la longue... on peut
19 développer un rejet de ces comportements-là.

20 C'est long avant de réussir à changer la
21 mentalité de n'importe quel groupe. Je l'ai dit,
22 changer la culture, il n'y a rien de plus difficile
23 que ça. Mais on peut y parvenir. Il y a des
24 comportements qui peuvent être considérés un
25 certain... complètement négativement par la

1 population. Et le cas type c'est... courant, là,
2 c'est la cigarette. Il y a vingt (20) ans, là,
3 c'était très compliqué d'empêcher même un prof de
4 fumer dans sa classe, dans sa salle de classe, où
5 tout le monde fumait. Je veux dire, commencer à
6 dire à quelqu'un qu'il fallait pas qu'il fume,
7 c'était compliqué, là, il fallait être drôlement
8 culotté pour faire ça. Là, aujourd'hui, il n'y a
9 personne qui tolère que quelqu'un d'autre fume dans
10 un... dans un espace clos. Et même les gens, dans
11 leur propre appartement, vont fumer dehors. Ça
12 montre qu'on peut intégrer une autre référence.

13 Et si la preuve est tellement forte par
14 rapport aux comportements privilégiés entre des
15 hommes et des femmes politiques et des porteurs
16 d'intérêts privés, il va, à la longue, devenir très
17 gênant pour les hommes et les femmes politiques de
18 s'engager dans ces situations-là. Je pense que
19 c'est assez... c'est inné déjà, ça. Mais peut-être
20 à cause des travaux, entre autres, de la
21 Commission...

22 Q. [14] Donc, j'imagine que... vous avez parlé tantôt
23 que c'est... souvent, ces rencontres-là, vous dites
24 une fois par année, les journalistes sont invités?

25 R. Oui, et c'est... et c'est la question de la

1 transparence, c'est toujours de la transparence ou
2 de l'opacité. Il n'y a pas beaucoup de moyen terme.
3 À partir du moment où c'est pas transparent, ça
4 commence à être opaque. Et je pense qu'il faut pas
5 faire l'angélisme et croire que les gens vont
6 arrêter de se parler, et caetera. Je dis pas que
7 c'est une chose facile à acquérir. Mais je trouve
8 que tout ce qu'on a entendu dire dans les
9 dernières... dans les dernières deux années,
10 disons, a quand même fait lever l'oreille de
11 beaucoup de monde et qu'on est en face d'une autre
12 référence aujourd'hui par rapport à ça. Et que si
13 la classe politique elle-même, à la suite des
14 conclusions de la Commission, acceptait cette idée-
15 là, qu'il y a des choses qui sont moins... qui sont
16 problématiques au plan, je dirais, de l'intérêt
17 public, ça deviendrait plus difficile de les faire.
18 Et qu'il faut trouver d'autres systèmes
19 d'interaction entre la classe politique et ne pas
20 prendre prétexte du besoin de savoir où s'en va...
21 où s'en vont les produits du gouvernement pour
22 rencontrer personnellement des acteurs, alors
23 qu'ils ont potentiellement des rapports... ça crée
24 potentiellement l'occasion de rapports collusoires
25 qui sont problématiques pour l'usage des fonds

1 publics.

2 Q. **[15]** Sur un autre sujet, vous avez parlé tantôt de
3 l'octroi de contrats en disant que ça pourrait être
4 le système de plus ou moins dix pour cent (10 %) du
5 prix que le gouvernement propose, mais de voir à
6 s'assurer laquelle proposition est... offre le plus
7 et la meilleure et la mieux... de meilleure
8 qualité, si l'on veut. Mais, ça suggère donc que, à
9 ce moment-là, il y aurait un échange entre les...
10 les personnes en cause.

11 R. Qu'est-ce que vous entendez par...

12 Q. **[16]** Bien, quand l'octroi... quand le contrat... Si
13 on examine les deux propositions à plus ou moins
14 dix pour cent (10 %), vous suggérez que ce soit...
15 comment le processus arriverait-il à sa fin?

16 Me GENEVIÈVE CARTIER :

17 Je comprends que vous dites que ça va impliquer
18 nécessairement un...

19 R. Oui, je pense qu'il faut...

20 Q. **[17]** ... des discussions entre...

21 LA PRÉSIDENTE :

22 Oui.

23 R. Oui. Bien, moi, je pense que, ça, c'est une chose
24 peut-être... Je ne connais pas tout le détail des
25 conditions d'attribution, mais dans d'autres

1 domaines que je connais, alors que les subventions
2 sont importantes, on rencontre les proposants. On
3 fait une première sélection, on limite ceux qui
4 sont retenus, un certain nombre, et on échange, on
5 rencontre toutes les équipes et on regarde qu'est-
6 ce qui tient le plus la route, en fait. Et moi, je
7 pense que, ça, c'est une chose, oui, qui peut ne
8 pas être exclue dans la mesure où c'est fait
9 collectivement. C'est-à-dire les entreprises
10 viennent devant le panel qui doit évaluer. Et il
11 n'y a rien pour moi d'aberrant là-dedans.
12 L'important, c'est que le public en ait pour son
13 argent, en définitive.

14 Lorsqu'on achète quoi que ce soit, un
15 électroménager chez nous, il arrive parfois qu'on
16 accepte de payer plus cher une certaine chose parce
17 qu'on en a plus et que cette logique-là devrait...
18 c'est elle qui devrait servir de base à
19 l'évaluation des projets puis dire « c'est un peu
20 plus cher, mais on a beaucoup plus et puis c'est le
21 choix qu'on retient. » Et donc, ça nécessite que ce
22 panel-là ait une certaine marge de manoeuvre,
23 absolument.

24 (10:36:24)

25 M. RENAUD LACHANCE, commissaire :

1 Q. [18] À la toute fin de votre texte, vous faites
2 référence justement aux recommandations puis vous
3 dites :

4 Dans ce sens, le suivi continu des
5 conditions de mise en oeuvre et non
6 seulement l'implantation de ce système
7 est une exigence incontournable.

8 Pour vous, c'est quoi les conditions de mise en
9 oeuvre? Vous faites allusion à quoi, là?

10 R. Ah! C'est toute la question... une fois que le
11 contrat est attribué, vous retournez voir comment
12 est-ce qu'ils sont réalisés, hein! Et je pense que,
13 ça, il faut que ce soit... Là, moi, je ne connais
14 pas la pratique de détails, entre autres, sur la
15 visite des chantiers, et caetera, mais je pense
16 qu'il doit y avoir une pratique qui suppose qu'on
17 ne peut absolument pas contourner formellement le
18 système.

19 Exemple type que je peux donner de ça c'est
20 le stationnement sur une rue. Si vous stationnez
21 sur une rue et que... sur laquelle vous ne pouvez
22 pas stationner plus qu'une heure, disons, mais que
23 vous savez que celui qui va contrôler passe
24 toujours de midi (12 h 00) à une heure (13 h 00) et
25 que c'est comme ça tous les jours, bien, vous avez

1 juste à stationner tout l'avant-midi, tasser la
2 voiture sur l'heure du midi, la ramener à deux
3 heures (14 h 00) de l'après-midi puis vous êtes
4 certain que... Alors, vous allez respecter
5 formellement les conditions de non... mais en
6 réalité, vous utilisez le stationnement pour des
7 périodes beaucoup plus longues que ce qui était
8 prévu. Bon.

9 Je pense que tous les systèmes de contrôle
10 doivent être faits de cette façon. Il faut qu'ils
11 soient dépersonnalisés aussi, mais il faut qu'ils
12 soient complètement aléatoires, à défaut de quoi on
13 n'arrivera à rien. Mais, c'est pas un problème
14 strictement lié au contrat public. Je pense que la
15 gestion des chantiers, la supervision des chantiers
16 posent à peu près partout le même problème. Il faut
17 que ce soit fait, que ce soit... que ce soit fait
18 pour des questions d'accident du travail ou
19 n'importe quel autre contrôleur de... Il faut que
20 ce soit toujours fait sur une base qui ne permette
21 pas de respecter strictement formellement les
22 conditions et qu'on soit là vraiment dans la
23 réalité, là.

24

25 Me GENEVIÈVE CARTIER :

1 Merci beaucoup, Professeur Noreau. Alors, nous
2 allons prendre une pause une dizaine de minutes
3 pour permettre à notre invité suivant de
4 s'installer.

5 LA PRÉSIDENTE :

6 Merci beaucoup. Monsieur Noreau.

7 R. Merci, Madame la Présidente.

8 SUSPENSION DE L'AUDIENCE

9 REPRISE DE L'AUDIENCE

10 (10:55:33)

11 LA PRÉSIDENTE :

12 Bonjour, Monsieur.

13 LA GREFFIÈRE :

14 Pourriez-vous rester debout pour l'assermentation,
15 s'il vous plaît.

16

17

18

1 L'AN DEUX MILLE QUATORZE (2014), ce vingt-septième
2 (27e) jour du mois d'octobre,

3

4 A COMPARU :

5

6 DENIS SAINT-MARTIN, professeur titulaire

7

8 LEQUEL affirme solennellement ce qui suit :

9

10 INTERROGÉ PAR Me GENEVIÈVE CARTIER :

11 Q. **[19]** Merci, Madame la Greffière. Bonjour,
12 Professeur Saint-Martin.

13 R. Bonjour.

14 Q. **[20]** Bienvenue à la Commission. Donc, vous êtes
15 professeur titulaire au département de science
16 politique de l'Université de Montréal. Avant de
17 commencer votre présentation, je vous invite peut-
18 être à nous décrire votre parcours professionnel
19 sur... particulièrement sur votre expertise à
20 l'égard des thèmes qui intéressent la Commission.

21 R. Merci, Maître Cartier. Oui, je suis spécialiste du
22 domaine de l'administration publique et surtout des
23 questions d'éthique dans l'administration publique.
24 J'ai publié plusieurs livres, plusieurs dizaines
25 d'articles dans des revues internationales sur ces

1 enjeux-là. Et je dirige présentement une équipe
2 qu'à peu près cinquante (50) chercheurs avec des
3 partenaires internationaux dont Transparence
4 International et nous sommes en train de mettre en
5 place un réseau de recherche sur la corruption et
6 nous allons appliquer aux organismes
7 subventionnaires fédéraux et québécois.

8 Q. **[21]** Alors, merci. Donc, vous ferez votre
9 présentation d'une vingtaine de minutes, vingt (20)
10 à vingt-cinq (25) minutes...

11 R. Hum, hum.

12 Q. **[22]** ... et nous pourrons par la suite faire un
13 échange de questions. Alors, à vous la parole.

14 PRÉSENTATION

15 M. DENIS SAINT-MARTIN :

16 Merci. Je dois vous dire, Madame la Présidente,
17 Monsieur le Commissaire, que, bon, je suis très
18 heureux d'être ici, mais... bon, je suis intimidé
19 dans cet... dans ce contexte parce que d'habitude,
20 vous comprendrez que c'est moi qui pose le regard
21 inquisiteur dans mes salles de cours, donc je ne
22 suis pas habitué. Donc, si j'ai l'air un peu
23 nerveux, c'est parce que je le suis.

24 Je voudrais d'abord vous dire que, moi,
25 vous avez travaillé fort depuis les dernières

1 années à exposer des... des faits, hein, mettre en
2 évidence des choses qui sont généralement cachées
3 qui sont souterraines dans nos sociétés. Donc, vous
4 avez les faits, moi, j'ai des théories.

5 Donc, ce matin, je viens vous proposer une
6 théorie, une façon de raconter une histoire pour
7 comprendre ce que vous avez mis à jour dans vos
8 travaux.

9 Donc, moi, je viens vous parler de théorie
10 ce matin. La théorie que je vous propose est celle
11 qu'on appelle de la nouvelle économie
12 institutionnelle qui met l'accent sur les
13 institutions qui sont vues comme les règles du jeu
14 que les êtres humains, que les acteurs se donnent
15 pour structurer leurs interactions. Hein!

16 Cette définition est celle de Douglass
17 North qui est prix Nobel d'économie qui est le plus
18 grand historien des institutions économiques qu'il
19 avait étudiées depuis la Rome antique jusqu'à nos
20 jours. Et lui, c'est lui qui comprend, qui nous a
21 expliqué le fonctionnement institutionnel des
22 marchés.

23 Lui, nous dit... d'abord, ce que je vais
24 faire, je vais vous expliquer ma position théorique
25 à partir de cet ouvrage-là pendant cinq minutes et

1 ensuite vous pourrez voir si, en fait, ça vous
2 fournit des bonnes lunettes pour interpréter les
3 choses que vous avez trouvées dans vos travaux.
4 Comme ça, vous pourrez... vous pourrez comprendre
5 par vous-même.

6 Cette théorie-là place donc les
7 institutions qui gouvernent le Québec et son
8 économie et sa politique, comme des facteurs qui
9 structurent les patterns ou les dynamiques de
10 corruption que vous avez observés. C'est pas une
11 approche qui est capable de vous dire s'il y en a
12 plus de corruption aujourd'hui au Québec ou s'il y
13 en a moins.

14 C'est pas une approche qui peut vous dire
15 ça, mais c'est une approche qui peut vous dire
16 qualitativement la corruption observée au Québec,
17 voilà comment elle est parce que l'économie
18 politique du Québec est organisée par des
19 institutions formelles et informelles et que ces
20 institutions-là laissent leurs empreintes sur les
21 dynamiques de corruption. O.K. Donc, ça, ça va vous
22 faire dire que, au Québec, à cause de la structure
23 de l'économie politique qu'on a, les patterns de
24 corruption ne sont pas les mêmes. Donc, c'est des
25 institutions qui laissent leurs empreintes. Et la

1 nouvelle économie institutionnelle de North voit
2 les institutions comme des structures d'incitatifs
3 qui déterminent les coûts et les bénéfices de
4 participer ou non à la corruption. O.K., les
5 institutions c'est l'ensemble des règles du jeu
6 formelles et informelles et elles viennent envoyer
7 les signaux aux acteurs : oui ça peut être
8 bénéfiques ou sinon il y a des coûts O.K. Donc, ça
9 c'est la conception des institutions et des règles
10 du jeu.

11 On sait, par les travaux scientifiques qui
12 existent que la corruption systémique dans la
13 construction est un phénomène universel à toutes
14 les sociétés et, mais que chaque société ces
15 patterns vont être différents parce que ces
16 institutions, qui viennent de l'intérieur, que les
17 acteurs eux-mêmes se sont dotés au fil du temps les
18 règles du jeu mises en force par les tribunaux vont
19 laisser leur marque sur ces choses-là. O.K.?

20 Et ça c'est important de comprendre
21 qualitativement c'est quoi les patterns de
22 corruption au Québec parce que, quand on va vouloir
23 agir pour guérir le bobo, on va avoir une meilleure
24 compréhension d'où le mal se situe dans le corps de
25 l'économie politique québécoise, en quelque sorte.

1 On va pouvoir agir plus finement avec un scalpel
2 réglementaire et faire ce que les anglophones
3 appellent du « smart regulation », et pour agir sur
4 la corruption c'est ça qu'il faut faire.

5 Ça prend pas des lois, un, qui font des
6 grands coups d'éclat et qui élaborent des grands
7 principes généraux. Et on voit que, dans leur mise
8 en oeuvre, ça crée un bouchon d'étranglement, les
9 entreprises, ça leur du temps d'obtenir leur
10 certificat éthique, les politiciens font des
11 pressions. C'est pas ça qu'on veut, ça c'est juste
12 de la bureaucratie aveugle et inutile.
13 Politiquement payante, bien sûr, mais pas efficace.
14 Non, pour agir finement on doit comprendre où se
15 situe la corruption et une approche qualitative
16 nous aide à comprendre ça.

17 Et l'idée c'est, dans cette approche de
18 nouvelle économie institutionnelle, on insiste sur
19 des solutions qui sont « homegrown ». En économie
20 on dit, endogènes, qui viennent de l'intérieur des
21 sociétés et qui s'intègrent de façon complémentaire
22 aux institutions qui fonctionnent bien. On peut
23 bien entendre le... le « Department of
24 investigation » de New-York, mais importer cette
25 structure-là comme elle et la mettre ici, ça

1 produira pas les mêmes effets. Hein, les mêmes
2 institutions appliquées dans les sociétés
3 différentes produisent des effets... des résultats
4 différents, n'est-ce pas?

5 La recherche sur la nouvelle économie
6 institutionnelle, qui se développe dans les années
7 soixante-dix (70), sous le leadership de North,
8 vient nous donner les premières évidences
9 empiriques scientifiques qui vient mesurer... qui
10 nous dit que la corruption c'est pas bon. Ça coûte
11 cher aux sociétés et ça les tire dans un cercle
12 vicieux où la corruption cause des inégalités,
13 cause les guerres civiles, cause les cycles donc
14 infernal ou de corruption systémique, comme on en
15 retrouve à plusieurs... malheureusement, dans
16 plusieurs pays.

17 Et ça, là, il y avait personne qui avait
18 fait ça auparavant. Parce qu'avant, les sociologues
19 des grandes universités américaines, qui
20 enseignaient sur les trucs de corruption, comme
21 Samuel Huntington, par exemple, qui a dit que le
22 Québec était la province la plus corrompue, et que
23 McClean a repris, parce que, cette citation-là,
24 elle venait d'un ouvrage d'un professeur de
25 Harvard, Samuel Huntington, un grand sociologue

1 fonctionnaliste des relations internationales. Et
2 ces gens-là, qu'est-ce qu'ils disaient dans les
3 années cinquante (50)? « La corruption c'est bon,
4 ça joue une fonction sociale. » On appelle ces
5 sociologues les fonctionnalistes, hein. Leur
6 théorie c'est qu'une institution, formelle ou
7 informelle, remplit une fonction sociale dans la
8 société.

9 En Afghanistan, bien oui, la corruption est
10 systémique, mais ça met de l'huile dans les
11 rouages, ça fait en sorte que les clans, ils
12 s'entendent, ils se pètent pas la gueule, ils se...
13 ils se font pas la guerre. On a entendu ce
14 raisonnement-là à la Commission Gomery. C'était
15 utile de dépenser puis de tricher comme a fait
16 parce qu'il fallait maintenir l'unité nationale.
17 Donc, la corruption, dans cette théorie-là, a une
18 fonction d'ordre, de maintien de l'ordre social
19 positive.

20 Alors, mes amis économistes, eux, arrivent
21 dans les années soixante-dix (70) puis ils montrent
22 avec des chiffres que c'est pas vrai ces théories-
23 là, que la corruption c'est jamais bon. C'est pas
24 vrai ces choses-là, parce qu'il y a un coût pour le
25 développement des sociétés trop grand.

1 Donc, ça c'est une grande contribution.
2 North est un historien des marchés. Lui il étudie
3 comment on est passé de société qui était des
4 petits villages, des petites villes, qui
5 échangeaient, comme on le fait quand on va en
6 Europe, on aime donc les marchés européens, parce
7 que c'est du face à face. Donc, des relations
8 économiques très enracinées dans des vraies
9 relations sociales pas du tout impersonnelles,
10 parce que si la madame qui vend les oeufs elle
11 t'aime la gueule puis tu lui as fait un beau
12 sourire, elle va peut-être te donner un prix
13 qu'elle ne donnera pas à l'autre. Et c'est ça qu'on
14 aime des marchés, n'est-ce pas, c'est cet aspect où
15 tout est négociable, la règle n'est pas claire.
16 O.K.?

17 Et North s'est dit : « Comment on a évolué
18 d'une société qui avait des relations économiques
19 enracinées dans les tissus personnels, dans les
20 relations quotidiennes, vers des sociétés où on
21 échange de façon complètement impersonnelle les uns
22 avec les autres? » Donc, ça c'est la question qui
23 l'intéresse. Et pour lui, la corruption c'est un
24 marché imparfait, c'est une défaillance du marché.
25 Il y a de la corruption systémique dans la

1 construction, parce que, évidemment, il y a juste
2 un acheteur qui achète toujours des biens uniques
3 en son genre, c'est rare, c'est rarement... c'est
4 toujours des nouvelles affaires. Donc, ça, et la
5 mise en oeuvre de ses plans de construction met
6 ensemble dans une chaîne contractuelle des
7 centaines d'entreprises, de firmes d'ingénieurs, de
8 construction, avec des relations, donc,
9 d'imputabilité et de reddition de comptes très
10 complexes. Et tout ça, les économistes nous
11 disent : « Ça c'est le "perfect storm", c'est
12 parfait pour la corruption. »

13 Donc, c'est toujours une défaillance de
14 marché, il n'y a pas eu de la concurrence, et c'est
15 pas... c'est pas le meilleur qui a gagné, en
16 quelque sorte. Le marché commence à exister
17 seulement lorsqu'on assiste à la frontière
18 publique-privée, lorsque les rois reconnaissent le
19 droit de propriété, n'est-ce pas? Là, le roi, tout
20 à coup, ne peut plus tout prendre, ne peut plus
21 tout confisquer, et on établit le droit public du
22 roi et le droit privé des individus. Et cette
23 distinction-là, North nous rappelle, elle se fait
24 d'abord au Royaume-Uni, en Angleterre, durant la
25 glorieuse révolution de seize cent quatre-vingt-

1 huit (1688). Et il dit : « Pourquoi vous pensez que
2 la révolution industrielle c'est parti du Royaume-
3 Uni? Bien, ça vient justement de ces institutions
4 politiques. »

5 Dans cette vision-là, les institutions
6 politiques causent le bon développement ou le
7 mauvais développement économique. Et ça, c'est un
8 renversement de paradigme pour les économistes de
9 penser comme ça, et lui il dit : « Bien, pourquoi
10 le marché a d'abord vu le jour au Royaume-Uni?
11 C'est parce que là, le pouvoir politique du roi
12 n'était pas absolu. » Déjà, depuis douze cent
13 quinze (1215), avec le roi Jean sans Terre et la
14 magna carta, on avait déjà presque les bases d'un
15 état de droit, un pouvoir monarchique qui était
16 tenu en laisse par les corps sociaux dans la
17 société, dans l'économie, l'aristocratie, les
18 bourgeois, qui agissaient comme des contrepoids
19 sociaux.

20 Les travaux de North montrent que la
21 corruption est toujours, et ça c'est son ouvrage le
22 plus récent, « Violence et ordres sociaux », qu'il
23 a écrit en collaboration avec des plus jeunes
24 collègues, parce que maintenant il est assez âgé,
25 et il nous dit : « Bien, la corruption, c'est

1 lorsque les ressources dans une économie ne sont
2 pas distribuées selon une logique d'ouverture,
3 c'est-à-dire un marché qui est librement accessible
4 à tous, et que le bien dans le marché est toujours
5 échangé selon un rapport rationnel de rapport
6 qualité-prix, d'efficacité, donc le bien échangé
7 est toujours selon un critère d'efficacité qui va
8 au plus efficace, au plus méritant. »

9 Donc, les marchés, à l'état naturel, si on
10 peut dire, sont toujours corrompus. Ils sont
11 toujours, ils fonctionnent, celui... il appelle ça
12 une logique de fermeture, où les plus gros sur le
13 marché s'organisent, font de la collusion pour
14 bloquer l'accès des autres et se garder des
15 morceaux de la tarte, si vous voulez, juste pour
16 eux et leur entourage.

17 Dans ce système-là, c'est pas les meilleurs
18 qui gagnent, c'est pas les plus efficaces. C'est
19 les plus forts. O.K.? Et ce... et ça, lui, il dit :
20 « Ça, vous comprenez que ça, c'est la règle
21 universelle. » Selon lui quatre-vingt-cinq pour
22 cent (85 %) des sociétés aujourd'hui vivent dans
23 des économies fermées, selon lui, où on cherche
24 justement à bloquer l'accès est que, ça, c'est la
25 règle universelle, et que la seule façon qu'on a

1 réussi à ouvrir les marchés, c'est par la force du
2 droit, des lois, des tribunaux de la concurrence,
3 n'est-ce pas, parce que sa tendance naturelle, au
4 marché, c'est la collusion. C'est ça, sa tendance
5 naturelle.

6 Il y a que la force des lois pour essayer
7 d'ouvrir, créer une logique d'ouverture. Et ça,
8 c'est encore un renversement paradigmatique. Les
9 fonctionnalistes des années cinquante (50) nous
10 disaient : « La corruption, c'est l'exception. La
11 règle, c'est l'Ouest, c'est l'Occident, » c'est-à-
12 dire de moins en moins de corruption, comme on peut
13 le voir dans les pays européens et américains de
14 nos jours, et qu'elle s'en va au fil du temps. Ça,
15 c'est la règle.

16 L'exception, c'est les sociétés un peu
17 retardées, un peu moins développées qui, elles,
18 sont encore corrompues parce qu'elles ont pas
19 encore fait la transition dans la modernité. Et,
20 une fois qu'elles l'auront faite, là, ça va s'en
21 aller.

22 Alors que North vient dire : « Tut-tut,
23 hum-hum! La corruption, c'est la règle absolue
24 universelle. La non-corruption, ça, c'est
25 l'exception. » Et qu'est-ce qui fait cette

1 différence? C'est que toutes les sociétés sont
2 corrompues parce que le marché, il cherche toujours
3 à vouloir se refermer, à favoriser la collusion.

4 Et il dit : « Pourquoi il y a des
5 différences? » C'est quand les sociétés arrivent à
6 se doter des bonnes institutions qui vont bien
7 encadrer le marché, alors que les économistes ont
8 toujours pensé que les institutions du gouvernement
9 étaient parasitiques pour le développement
10 économique.

11 Hein. Les économistes disent... disaient
12 dans les années soixante-dix (70) : « Big
13 government equates big corruption, right? » Donc,
14 pour eux, l'intervention du gouvernement, les
15 règles du gouvernement, c'était parasitique pour le
16 développement économique.

17 Et on voyait ça surtout dans les sociétés
18 décolonisées des années soixante (60), en Afrique
19 par exemple où, une fois les pouvoirs coloniaux
20 partis, les Africains prenaient le pouvoir et
21 créaient des grosses bureaucratie parasitiques qui
22 viennent hypothéquer le développement économique.

23 Donc, la théorie c'était : gros
24 gouvernement égale grosse corruption, pas bon, pas
25 bon, pas bon. Lui, il vient dire : « Bien, non!

1 Regardez les Suédois, regardez les Scandinaves. Ils
2 ont les plus gros gouvernements jamais inventés.
3 C'est là qu'on paie le plus de taxes au monde.
4 Puis, c'est qui qui score toujours zéro dans les
5 tests de non-corrupcion? C'est toujours eux autres,
6 hein, toujours les Suédois, toujours les Danois,
7 toujours les Finlandais. »

8 Et ça, ça m'amène au deuxième point sur mon
9 truc; je vais aller plus rapidement. Maintenant, on
10 va aller dans l'application. Je viens de vous
11 élaborer la théorie; comment ça marche pour le
12 Québec?

13 Bien, le modèle québécois, est-ce que c'est
14 le Bonhomme Carnaval folklorique du McClean ou est-
15 ce que c'est la petite Suède? Tous ceux qui
16 appellent le Québec la petite Suède d'Amérique du
17 Nord parce que nous sommes la société où il y a le
18 moins d'inégalité entre les classes sociales, entre
19 les hommes et femmes, où on a les meilleurs
20 services publics en quelque sorte; donc, une
21 société qui a un modèle de développement très
22 différent, beaucoup de politique pour les familles
23 pour favoriser la réconciliation du travail entre
24 les hommes et les femmes. Donc, on nous appelle
25 souvent la petite Suède du Québec.

1 Et, en effet, le Québec a développé ce
2 modèle qu'on appelle néocorporatiste. « Néo » pour
3 le différencier du corporatisme Mussolini des
4 années cinquante (50). Et on parle de
5 néocorporatisme ou de corporatisme démocratique, où
6 on a un système de gouvernance partagée de
7 l'économie et de la politique et où on a une sorte
8 de cogestion de l'économie.

9 Et ce modèle néocorporatiste dont je veux
10 vous parler cinq minutes maintenant est typique des
11 petites sociétés à travers la planète. Parce que
12 les petites sociétés, comme les sociétés
13 scandinaves, comme l'Autriche, comme les autres
14 petites sociétés d'Europe, bien, elles ont un sens
15 de vulnérabilité à l'égard du monde extérieur. Et
16 cela les amène à avoir plus de cohésion sociale au
17 plan interne. On va plus avoir de solidarité ou se
18 serre les coudes, plus de cohésion sociale, pour
19 s'adapter, justement, à ces pressions externes.

20 Et, le truc, c'est que ces petites
21 sociétés-là, c'est aussi les plus développées.
22 C'est là qu'il y a le moins de pauvreté, c'est là
23 que les taux d'éducation sont meilleurs, c'est là
24 que la longévité de la vie est la meilleure, que
25 les soins de santé sont meilleurs, qu'il y a moins

1 de criminalité. Donc, ils ont... ils ont trouvé une
2 recette vraisemblablement, là, ces petites
3 sociétés-là.

4 Et... et en effet, ce sont des sociétés qui
5 ont des économies coordonnées. Des économies
6 coordonnées où les grandes décisions économiques se
7 prennent entre le gouvernement, les syndicats, les
8 patronats et le modèle québécois a ceci de
9 particulier, qu'il inclut l'économie sociale aussi.

10 Et qu'est-ce que je parle quand je parle de
11 néo-corporatisme, je parle des sommets, je parle de
12 l'institution du dialogue social qui est le test du
13 premier ministre actuel. Va-t-il être capable de
14 mener les partenaires sociaux que sont tous les
15 syndicats, toutes les entreprises à faire les... le
16 sacrifice qui doit être fait pour le long terme?

17 C'est ça le dialogue social et Couillard
18 arrête pas de le répéter. Et ça, c'est une
19 institution qui est pas écrite dans les lois à
20 nulle part. Mais on peut pas l'ignorer, ça
21 s'appelle une institution informelle qui existe,
22 qui est là, O.K.? C'est là, c'est dans les sommets
23 que le Québec prend ses grandes décisions.

24 Rappelez-vous le sommet de quatre-vingt-
25 seize (96) sur le déficit zéro, les quatre étaient

1 là, patronats, syndicats, gouvernements, économie
2 sociale. Ils ont fait un accord sur le déficit
3 zéro. On a pris cet accord, on est allé le faire
4 adopter par le Parlement. C'est qui l'institution
5 la plus importante entre les deux? Pensez-y. Ça
6 existe cette institution-là et ça, c'est le propre
7 des systèmes néo-corporatistes et donc, quand on va
8 faire de la politique publique pour lutter contre
9 la corruption, il faut garder ça en tête.

10 Au Québec c'est quoi? C'est les sociétés
11 d'état qui sont là depuis la Révolution tranquille
12 auxquelles s'ajoutent les fonds d'investissement
13 des syndicats, qui sont des partenaires. Ensuite,
14 on a toutes les entreprises d'économie sociale et
15 ces acteurs-là font de l'action convergente et
16 complémentaire qui, généralement, est fonctionnelle
17 au développement économique et social.

18 Donc, le Québec se distingue dans
19 l'Amérique du Nord à cause de néo-corporatisme au
20 niveau économique, si vous voulez. Et d'un côté, il
21 a des institutions politiques formelles qui sont
22 celles du modèle de Westminster, héritées des
23 Anglais dû à la colonisation. Et des fois, ces deux
24 institutions-là, elles s'entrechoquent, ça marche
25 pas. Et on peut dire que monsieur Charest, par

1 exemple, a... ça lui a coûté sa carrière politique
2 de pas avoir saisi que les étudiants, là..., au
3 Parlement, le Premier Ministre peut dire : « J'ai
4 cinquante plus un des voix, tout le pouvoir est à
5 moi. » Dans un modèle néo-corporatiste, c'est pas
6 comme ça que les décisions se prennent, elles se
7 prennent de façon consensuelle et les étudiants, on
8 peut peut-être être pas d'accord ou avec...
9 d'accord avec leurs revendications, mais dans le
10 modèle néo-corporatiste, ce sont des partenaires
11 sociaux, les fédérations, c'est des syndicats
12 étudiants. Et le Premier Ministre aurait dû aller
13 parler avec eux. Et en disant : « Non, j'y vais
14 pas, moi j'ai le pouvoir du Parlement, eux ont la
15 rue. » Il faisait une dichotomie entre le système
16 politique formel et une institution très importante
17 et je pense que ça lui a coûté... ça lui a coûté
18 très cher. Passons là-dessus.

19 Donc, dans un système néo-corporatiste,
20 Madame la Présidente, Monsieur le commissaire, vous
21 comprendrez que la distinction entre l'intérêt
22 privé et l'intérêt public est pas aussi claire que
23 notre fameuse définition de la corruption nous dit
24 que c'est quoi la corruption? L'abus de pouvoirs
25 publics à des fins privées. C'est-tu facile, ça? Ça

1 marche partout, c'est universel cette définition-
2 là. Mais dans le cas du Québec, la frontière
3 publique/privée est pas aussi claire que ça dans un
4 modèle néo-corporatiste.

5 Quand Michel Arsenault, le président de la
6 FTQ était devant vous et vous avez fait entendre
7 des... des échanges où il parlait au Premier
8 Ministre, c'est ça le modèle néo-corporatiste.
9 O.K.? Est-ce que monsieur Arsenault vous pensez que
10 dans sa tête il faisait la promotion d'un intérêt
11 privé en parlant au Premier Ministre? Impensable.
12 Tu parles pas au Premier Ministre d'un truc comme
13 ça, il y a comme une norme. Vous voyez que lui, il
14 pensait qu'en contactant le Premier Ministre, cet
15 enjeu-là était un enjeu d'intérêt public « Mets-en,
16 je parle au PM. Quoi d'autre peut-il représenter le
17 PM que l'intérêt public, n'est-ce pas, au plus
18 haut... plus haut niveau? »

19 Donc, c'est sûr que pour eux, il y avait
20 pas là un conflit d'intérêt public/privé aussi
21 clair que les définitions de la corruption
22 pourraient nous... nous le faire croire. Et ça
23 montre la force, justement, du néo-corporatisme où
24 les acteurs peuvent se parler quand ils veulent à
25 tous les niveaux les plus importants.

1 Ceci m'amène à mon premier point qui est
2 celui du nationalisme économique. Ça, le
3 nationalisme économique, depuis la Révolution
4 tranquille, c'est la colle qui fait coller ensemble
5 les partenariats, le partenariat social. Qui fait
6 tenir ensemble ceux qui font partie du
7 néocorporatisme, hein, les quatre dont je vous ai
8 parlé : état, patronat, syndicat, économie sociale.
9 Eux, ils s'aiment pas la face la plupart du temps
10 mais au niveau du nationalisme économique ils
11 s'entendent parfaitement. Il n'y a aucune
12 différence entre le PQ et le PLQ, entre le patronat
13 et les syndicats, tous partagent l'idéologie du
14 nationalisme économique, hérité de la Révolution
15 tranquille, qui veut que, la richesse, elle aille
16 d'abord à la majorité francophone. O.K.? Ça c'est
17 l'idéologie du rattrapage de la Révolution
18 tranquille. Rappelez-vous les études, dans les
19 années soixante (60), qui montraient qu'un homme
20 blanc francophone gagnait moins qu'un homme blanc
21 anglophone au Canada. Et c'est encore pire qu'un
22 homme noir et blanc aux États-Unis, on est encore
23 en deçà de... on est en deçà de... des États-Unis.
24 Donc, l'idéologie du rattrapage, de la
25 majorité francophone qui a un retard économique,

1 puis l'État doit l'appuyer et mettre toutes ses
2 forces pour faire... pour que... pour faire avancer
3 cette majorité-là. Ça c'est un dogme, ça c'est le
4 paradigme absolu du modèle néocorporatisme
5 québécois.

6 Et on peut dire que le nationalisme
7 économique vient, en quelque sorte, faire plier les
8 règles du marché. Parce que les règles accordent un
9 certain préférentialisme. Dans le nationalisme
10 économique, là, la... la Statue de la Liberté, son
11 regard n'est pas tout à fait bandé, n'est-ce pas?
12 Parce qu'elle va toujours privilégier les
13 entreprises d'ici, francophones.

14 Donc, on peut dire que les ressources
15 économiques, dans un système de nationalisme
16 économique, si on reprend le modèle de North, c'est
17 un régime qui va un peu bloquer l'accès. L'accès
18 sera pas ouvert à tous. On va avoir un traitement
19 préférentiel pour les nôtres.

20 Évidemment, je ne suis pas en train de dire
21 que le nationalisme économique cause corruption.
22 Puisque le nationalisme économique était là dans
23 les années soixante (60) et qu'il a causé la
24 croissance et le développement social économique
25 pour tous. Donc, pendant vingt-cinq (25), trente

1 (30) ans, ce modèle-là a tenu ses promesses parce
2 que, nous, les francophones, on est beaucoup mieux
3 qu'on était il y a cinquante (50) ans, n'est-ce
4 pas? Donc, ça, ça a marché.

5 Mais là le modèle maintenant il arrive à un
6 moment de grande fatigue, vraisemblablement. Et on
7 voit que ça a créé une culture, hein, le modèle
8 néocorporatiste, qui permet aux acteurs économiques
9 de se coordonner, parce que leur action coordonnée
10 est payante pour tout le monde, en théorie, bien,
11 ça a créé un terreau fertile pour des trucs comme,
12 évidemment, Accurso qui veut pas que le Chinois
13 viennent, n'est-ce pas, et qu'on téléphone au
14 premier ministre pour lui en faire part. Mais
15 souvenez-vous que ce régime-là, la frontière
16 publique/privée, plus difficile à... plus difficile
17 à voir.

18 C'est une idéologie légitimatrice. Vous
19 l'avez entendu dans vos travaux, l'idéologie du
20 nationalisme économique. Et vous êtes ensuite allés
21 prendre une pause et dire : « Eille! ça, là, c'est
22 de la bouillie pour les chats, c'est du discours
23 qui... qu'ils utilisent pour masquer des intentions
24 criminelles. » Si vous pensez ça, je vais m'en
25 aller tout de suite parce que ça veut dire que ce

1 que je suis en train de vous dire, je ne vous serai
2 pas utile du tout à vos affaires. Parce que, moi,
3 je pense que ça c'est important. Parce que ça
4 vient... ça vient neutraliser la corruption. Les
5 recherches en psychologie appellent ça une
6 technique de neutralisation. C'est-à-dire qu'on
7 voit pas que c'est mal ce qu'on fait parce que
8 l'objectif qu'on poursuit est beaucoup plus noble
9 que ces choses-là.

10 Quand monsieur « Rambo » vous disait :
11 « Peut-être que je faisais... j'étais le "bully",
12 je faisais ça pour le monde de ma région », le
13 régionalisme économique vient de la même... procède
14 d'une même logique, n'est-ce pas? Donc, ce sont des
15 idéologies légitimatrices. Elles peuvent être très
16 positives à certains moments, mais il faut être
17 conscient qu'elles sont un terreau fertile et ça,
18 il faut être alerte sur ces choses-là.

19 Évidemment... je vais terminer là-dessus.
20 Je vais terminer là-dessus. Un des modèles
21 particuliers du modèle québécois néocorporatisme
22 c'est évidemment nos sociétés d'état. Hydro-Québec,
23 qui est la société qui illustre l'avancement des
24 francophones, social, économie, n'est-ce pas? Dans
25 les postes d'autorité, de direction, alors que

1 c'était pas le cas. Et vient avec ça ce qu'on
2 appelle les champions nationaux : les Quebecor, les
3 SNC-Lavalin, les Accurso, le Québec inc. Des
4 entreprises privées, mais qui auraient jamais...
5 qui ne seraient jamais là où elles sont si elles
6 n'avaient pas eu tous les grands projets
7 d'hydroélectricité du Québec, hein, la Manic, par
8 exemple, qui a mis au monde l'industrie du génie-
9 conseil, qui lui a donné un très grand pouvoir
10 d'expansion.

11 Et j'arrive au troisième... dernière
12 partie, quelles sont les traces du modèle québécois
13 sur les patterns de corruption, tels que moi je les
14 ai compris en lisant les transcriptions qui sont
15 disponibles. C'est un exercice interprétatif, mais
16 bon, je vous ai exposé la théorie et vous êtes un
17 peu plus en mesure de voir si ça marche ou si ça ne
18 marche pas, O.K.?

19 Le premier, bien, évidemment, c'est
20 l'oligopole des firmes de génie-conseil. Qu'est-ce
21 qu'on a ici? On a un marché imparfait. Donc, North
22 dirait : « Lumière jaune, lumière jaune,
23 corruption! » On a un marché imparfait. Oligopole
24 qui est reconnu par le gouvernement lui-même. Je
25 lisais un document de Développement économique

1 Québec, avril deux mille trois (2003), à la page
2 30 :

3 Les grandes firmes de génie-conseil
4 québécoises, 2 % des firmes effectuent
5 53 % des ventes du secteur. On est
6 donc en présence d'un oligopole,
7 c'est-à-dire une industrie comportant
8 les caractéristiques suivantes :
9 chaque grande firme se partage une
10 grande part du marché, les produits
11 sont peu différenciés, les barrières à
12 l'entrée sont hautes, l'information
13 pas accessible à tous.

14 Donc, North dirait : « Oligopole, voilà, et cet
15 oligopole-là est un produit du modèle québécois,
16 bien sûr. » Et qui a permis aussi, on pourra en
17 discuter plus tard, aux firmes de génie-conseil de
18 se développer au fil du temps comme une sorte de
19 fonction publique fantôme et parallèle aux
20 fonctions publiques municipales, surtout.

21 Et ça, ça serait la deuxième trace du
22 modèle québécois sur les patterns de corruption,
23 c'est-à-dire ce que j'appelle le jacobinisme du
24 modèle de la Révolution tranquille. Dans le modèle
25 de la Révolution tranquille, l'État québécois est

1 devenu le principal fiduciaire du bien-être des
2 francophones au Canada. Ça, l'État québécois,
3 c'était le seul que les francophones sont sûrs
4 qu'il va toujours travailler pour nous autres,
5 parce qu'on est à majorité ici. À Ottawa, on est
6 moins sûrs, donc la Révolution tranquille ça
7 consiste à ça, à établir un nationalisme canadien-
8 français qui se définit à partir du territoire
9 québécois, et l'État québécois est le fiduciaire de
10 cette nouvelle nation québécoise.

11 Donc, il ne partage pas le pouvoir avec
12 « nobody », il en tire le plus qu'il peut d'Ottawa,
13 et les provinces, les municipalités, on regarde
14 toutes les biographies des révolutionnaires
15 tranquilles, personne n'a pensé à ça. On voulait
16 tout mettre le paquet sur l'administration
17 provinciale, « and God we did it, and we succeed ».
18 Parce qu'on a créé une fonction publique « first
19 class » par tous les standards internationaux,
20 méritocratique, permanente, une fonction publique
21 de carrière, très performante, qui a livré la
22 marchandise à sa société pendant au moins les
23 trente (30) glorieuses, disons, pendant les trente
24 (30) dernières années.

25 Donc, ça a marché. Mais les municipalités,

1 personne n'y a pensé. Ça, ça a été l'enfant négligé
2 de la Révolution tranquille, et les anglophones
3 diraient : « Well, now the chicken, come home to
4 roost ». Des administrations publiques écrasées par
5 le pouvoir centralisateur du MAMROT, qui fait en
6 sorte que les municipalités, Madame la Présidente,
7 Monsieur le commissaire, sont des niveaux de
8 gouvernement insignifiants dans la vie des
9 citoyens. S'ils s'occupaient de la santé puis de
10 l'éducation, « you bet we will vote », hein, comme
11 on voit les taux d'élection, les taux de
12 participation électorale au niveau provincial sont
13 de loin supérieurs, parce que le gouvernement
14 provincial touche des citoyens dans des secteurs de
15 leur vie qui sont importants, donc ils votent. Au
16 niveau municipal c'est les poubelles, qu'est-ce que
17 tu veux, c'est pas si signifiant que ça. Quoique.

18 Mais ça veut dire que les gens votent pas.
19 Et ça veut dire que soixante pour cent (60 %),
20 cinquante-six pour cent (56 %) aux dernières
21 élections des élus municipaux québécois sont élus
22 par acclamation, sans aucune concurrence. « Market
23 failure number 2. »

24 Marché électoral au niveau des
25 municipalités, donc un échelon de gouvernement que

1 nous n'avons pas modernisé, on n'a pas fait
2 attention aux administrations publiques
3 municipales, elles sont restées avec des pratiques
4 traditionnelles de patronage, de clientélisme. Au
5 niveau provincial, première classe, mais pas au
6 niveau municipal. Et en plus, le système politique
7 est tellement centralisé qu'il n'y a pas
8 d'imputabilité, puisque ce sont toujours les mêmes
9 qui sont au pouvoir. Pensez-vous qu'à Laval ça
10 aurait pu subsister ce régime-là, s'il n'avait pas
11 été au pouvoir pendant vingt-cinq (25) ans? C'est
12 ça. Ça c'est un vrai monopole politique, à ce
13 moment-là. Et ça, c'est un deuxième problème au
14 niveau de... il faut donc décentraliser. Moi,
15 j'irais même presque jusqu'à dire - mais ça, c'est
16 mon opinion - il faut que le Québec se fédéralise,
17 hein, pour être plus agile face aux défis du vingt
18 et unième siècle. Mais ça, c'est autre chose.

19 Troisième trace du modèle, et je conclus
20 là-dessus, bien, selon toutes les preuves dont on
21 dispose, c'est le Parti libéral du Québec qui est
22 le plus touché par toutes ces affaires-là, qu'on
23 aime ça ou pas. Moi, je suis un libéral, là, tu
24 sais, alors, j'ai rien... je fais pas de la petite
25 politique avec vous. Les faits sont là. Quand on

1 regarde les recherches, par exemple, de monsieur
2 Comeau, la commission sur les financements des
3 quinze (15) dernières années, les chiffres sont
4 forts. Même quand le PQ était au pouvoir, oui,
5 évidemment, les partis reçoivent plus lorsqu'ils
6 sont au pouvoir, mais même quand le PQ est au
7 pouvoir, il reçoit pas le quart de ce que les
8 libéraux reçoivent quand eux sont au pouvoir. Donc,
9 c'est eux vraiment qui sont touchés par ça. Je suis
10 pas en train de dire que les libéraux sont plus
11 corrompus. Mais pour les intérêts corrompus, c'est
12 un véhicule vachement plus efficace pour faire
13 valoir à leur business; il faut aussi comprendre.

14 Donc, c'est un parti - et là, ça, c'est mon
15 dernier point - là aussi, on est devant un marché
16 imparfait. Mon hypothèse là-dessus est que le
17 modèle québécois, hérité de la Révolution
18 tranquille, au niveau politique - je vous ai parlé
19 de ses effets au niveau social et économique - au
20 niveau politique, ça a été le réalignement de la
21 politique québécoise dans un camp souverainiste et
22 un camp fédéraliste. C'est ça qui l'a causé. Et
23 dans le monde des affaires, qu'est-ce qu'on aime le
24 plus? On aime la stabilité politique. On ne veut
25 pas d'incertitude, n'est-ce pas? Et, moi, mon

1 hypothèse est que ce clivage politique là a fait en
2 sorte, a créé une relation systémique, où le monde
3 des affaires qui, lui, veut au-delà de tout la
4 stabilité, ils ont mis davantage leurs oeufs dans
5 le panier du Parti libéral, et que certains
6 apparatchiks qui gravitent autour du Parti libéral
7 ont saisi cette dépendance du monde des affaires et
8 ont extrait une rente dans la forme d'une taxe,
9 justement, de financement préférentiel. Ça serait
10 mon hypothèse qui dirait : « Bien, le Parti... »
11 Là, et là aussi, on serait devant un marché
12 électoral imparfait parce que le monde des affaires
13 serait un peu pris comme en otage dans ce système-
14 là, n'est-ce pas?
15 Alors, voilà ce que j'ai à vous dire. C'était la
16 théorie, l'interprétation des faits. Merci de
17 m'avoir écouté.

18 Me GENEVIÈVE CARTIER :

19 Q. **[23]** Merci, Monsieur Saint-Martin. Je voudrais
20 juste faire une précision, bien, en fait, un rappel
21 pour le bénéfice de nos...

22 R. Oui.

23 Q. **[24]** ... nos auditeurs que, évidemment, il s'agit
24 là de votre opinion sur l'interprétation des faits
25 puisque les commissaires n'ont pas encore délibéré

1 sur ces faits. Alors, les conclusions de la
2 Commission, évidemment, attendent encore d'être
3 rendues. Donc, j'aurais une question, une ou deux
4 questions, puisque le temps file. J'aimerais
5 comprendre un peu mieux le lien que vous faites
6 avec... quand vous disiez au début, l'idée que la
7 corruption naît dans un... Je vais dire ça
8 autrement. En fait, vous dites que certaines études
9 démontrent que, bon, les économistes depuis un
10 certain temps disent que la corruption est quelque
11 chose qui est intrinsèquement problématique. Donc,
12 c'est quelque chose que la société devrait pouvoir
13 contrer. Et vous dites, donc, qu'au Québec, ce qui
14 caractérise l'action publique au Québec, c'est que
15 les discussions, donc, se partagent entre les
16 parlements et... en fait, il y a cette volonté de
17 consensus social, donc, à travers les... Est-ce
18 que, dans ce contexte-là... est-ce que ça change la
19 façon dont la Commission doit entrevoir ses
20 recommandations? C'est-à-dire comment tenir compte
21 de cette réalité-là? Dans quelle mesure est-ce que
22 ça va affecter le type de recommandations que la
23 Commission pourrait formuler? Sachant donc que son
24 interlocuteur ne serait pas, selon votre théorie,
25 ne serait pas seulement le gouvernement mais serait

1 aussi les différentes parties prenantes dont vous
2 avez parlé. Quelles conséquences ça peut avoir sur
3 le rôle de la Commission?

4 R. Laissez-moi bien reformuler votre question, voir si
5 j'ai bien saisi. Si, dans la Commission, on
6 abordait la personne à qui on parle, par exemple,
7 pas juste comme le gouvernement, mais comme tous
8 les partenaires sociaux de la société.

9 Q. **[25]** Hum, hum.

10 R. Est-ce que c'est ça?

11 Q. **[26]** Oui, voilà. Alors...

12 R. Ça serait audacieux, d'une part mais c'est... On
13 est dans le domaine de l'opinion ici, par exemple.
14 Je vous dirais, ça serait audacieux, mais ça serait
15 d'ouvrir le jeu de façon assez... assez grande et à
16 mon avis, les effets pourraient être beaucoup plus
17 notables parce qu'on ferait de la lutte à la
18 corruption une affaire de société, pas une affaire
19 du gouvernement puis de sa bureaucratie seulement.

20 Q. **[27]** Par contre, on pourrait aussi s'adresser au
21 gouvernement en indiquant que le succès des
22 solutions passe nécessairement par l'implication
23 des acteurs de ces... de ces systèmes-là...

24 R. Absolument.

25 Q. **[28]** ... ce qui pourrait aussi être une... une

1 façon de...

2 R. Absolument. Absolument.

3 Q. **[29]** Dans... dans certaines... dans certains
4 commentaires que vous avez faits dans une
5 participation antérieure...

6 R. Oui.

7 Q. **[30]** ... vous disiez que... donc, c'est une
8 question plus spécifique, là, que je vous pose,
9 vous disiez que la... la corruption des
10 fonctionnaires se fait souvent sous le couvert de
11 l'expertise. Donc, ça c'est un élément que je
12 trouvais important de... de faire ressortir, c'est
13 que vous indiquez que les... les fonctionnaires qui
14 ont une expertise au sein d'un ministère
15 détiennent, d'une certaine façon, un rapport de
16 supériorité par rapport à leurs supérieurs qui
17 n'auraient pas cette expertise-là, et donc, ils
18 détiennent un levier qui leur permet de...
19 d'obtenir des avantages de la part d'entrepreneurs
20 ou de... de firmes de génie-conseils. Donc, c'est
21 un peu paradoxal dans la mesure où on tend à penser
22 que l'augmentation d'expertise interne des
23 ministères est susceptible de nous protéger contre
24 la corruption. Vous dites ça peut aussi être un
25 moyen d'occulter ou, en fait, de... ça peut être un

1 moyen de favoriser, en fait, les échanges de
2 bénéfices, dans la mesure où l'expert sait et que
3 le supérieur peut ne pas être en mesure de juger de
4 la valeur, par exemple, d'octroyer un extra pour
5 telle et telle raison.

6 R. Hum hum.

7 Q. **[31]** Je voudrais juste vous entendre sur cette
8 question-là pour nous orienter puisque ça a été
9 souvent une question qui a été évoquée ici.

10 R. Bien, oui, bien l'expertise a ceci de particulier
11 qu'elle est toujours déléguée à quelqu'un qui en
12 connaît plus que son supérieur, n'est-ce pas? C'est
13 pour ça que l'expert détient toujours une zone
14 d'autonomie en quelque sorte. Et mon hypothèse est
15 que, bien cette zone d'autonomie là, elle peut être
16 abusée. Et la détecter devient beaucoup plus
17 problématique parce que justement, elle est faite
18 au nom de... bon, on a fait... je sais pas comment
19 on appelait ça dans le monde de la construction,
20 là, lorsqu'on fait des ajouts toujours...

21 Q. **[32]** Des extras?

22 R. Des extras techniques. « Et il y a juste moi
23 l'expert qui peut mesurer correctement ces choses-
24 là et bon, mon patron, le politicien ou le haut
25 fonctionnaire, n'est pas nécessairement... se fie à

1 mon jugement professionnel, n'est-ce pas? » Donc
2 l'expertise, elle est, généralement, gouvernée par
3 un code d'éthique. Là, on est au niveau des... des
4 normes sociales informelles des valeurs. Souvent,
5 les experts, bien c'est les... c'est les ordres
6 professionnels qui sont des organismes indépendants
7 qui gouvernent les professions, et caetera. Donc,
8 il y a toujours une zone d'autonomie qui fait en
9 sorte que s'il y a de l'abus de pouvoir ou des
10 choses corrompues qui sont... qui procèdent de ces
11 organisations-là, les mettre à jour est toujours
12 plus comp... plus complexe parce que l'expertise
13 agit comme un repoussoir au regard externe. « Tu ne
14 peux pas regarder à l'intérieur de mes choses, tu
15 n'y comprendrais rien. Seul moi, le médecin
16 cardiologue peut juger si mon collègue cardiologue
17 a fait... bien ou mal agi, n'est-ce pas? »

18 Et donc, dans des conditions où, justement,
19 on veut mal agir, bien là on est vraiment dans un
20 contexte qui permet de très forts abus et qui fait
21 en sorte que les autres institutions qui sont
22 censées un peu agir comme contrepoids, ça c'est
23 plus difficile à mettre à jour.

24 Les ordres professionnels se disent
25 autorisés à le faire au nom de la profession mais

1 n'ont aucune autorité sur l'aspect commercial de la
2 profession dont sont les cabinets d'avocats pour le
3 droit ou les firmes de génie-conseil pour les
4 ingénieurs. Et là, on a un problème, si vous
5 voulez, d'ordres qui se disent autorisés à
6 gouverner la profession, mais par leur business. Et
7 eux, les business, c'est un peu le « free for
8 all », excusez-moi, là, mais c'est pas tout à fait
9 organisé et déjà, toutes... excusez-moi, là, parce
10 que pour moi, l'Ordre des ingénieurs, la profession
11 des ingénieurs du Québec, qui sont un enfant de la
12 Révolution tranquille, même Trudeau aurait appelé
13 ça « La trahison des clercs ». Voilà des enfants de
14 la Révolution tranquille, une industrie mise au
15 monde par l'État, par nos ressources à nous tous, à
16 mes grands-parents, et caetera, et qui, maintenant,
17 justement, agissent de façon assez abusive et pas
18 très exemplaire. Et là, je trouve qu'eux, il y a eu
19 une... en anglais, on dirait un « regulatory
20 failure » à l'Ordre, dans toutes les contestations
21 face aux commissaires du lobbying. Déjà on voyait
22 l'Ordre dit et les firmes de génie-conseil disent
23 « bien, nous, quand on rencontre des bureaucrates
24 et des ministres et des politiciens, des
25 parlementaires, on ne fait pas du lobbying. Nous,

1 il y a des appels d'offres et on fournit une
2 expertise technique. » Donc, ils ont un discours
3 qui maintient une ligne entre l'expertise et la
4 politique et le développement des affaires.

5 Well, dans les faits, cette ligne-là ne
6 tient pas aussi solidement. Et déjà la façon,
7 comment ils ont contesté l'autorité du commissaire
8 au lobbying depuis les dix (10) dernières années,
9 là aussi la lumière jaune était... était brillante
10 depuis un moment.

11 Q. **[33]** Donc, l'expertise donc devrait être observée
12 de façon... avec un certain... un certain recul.

13 R. Hum, hum.

14 Q. **[34]** Écoutez, on doit terminer la présentation.
15 Maintenant, je ne sais pas si les commissaires...
16 (11:40:42)

17 LA PRÉSIDENTE :

18 Oui, j'en aurais... juste pour enchaîner sur cette
19 ligne-là.

20 Q. **[35]** Alors, vous suggérez quoi donc pour justement
21 faire en sorte que l'expertise ne soit pas entre
22 les mains d'une seule personne qui dit à son
23 supérieur « tu t'y connais pas »?

24 R. Merci, Madame la Présidente. Il faut investir dans
25 des... dans les services publics. La seule recette

1 miracle que les gens comme moi en science sociale,
2 science économique, science politique peuvent vous
3 donner sur cinquante (50) années de recherche,
4 c'est qu'il y a juste des bonnes administrations
5 publiques, méritocratiques, permanentes, de
6 carrière, où les individus qui sont en bas, par
7 leur mérite, peuvent espérer monter en haut. Mais,
8 s'ils trouvent que ceux qui montent en haut, c'est
9 les chums du ministre, ça, ça démotive, ça, ça fait
10 pas les meilleurs services publics.

11 Et si vous me permettez, le gouvernement du
12 Québec songe actuellement à une loi pour faire
13 rembourser ce que les entreprises corrompues ont
14 trop pris, et les firmes de génie-conseil sont au
15 premier chef là-dedans. Moi, je dirais, il faut
16 investir. Parce que vous avez entendu l'argument
17 « les fonctions publiques municipales, Montréal, on
18 peut pas rivaliser les salaires des ingénieurs du
19 secteur privé. C'est pour ça qu'on est poche dans
20 le secteur public parce qu'on a juste les losers,
21 les bons, ils vont dans le secteur privé. »

22 Toute la recherche - et ça, je peux vous en
23 citer deux pages - que je connais sur le sujet
24 montre que ceci est faux. Les... c'est pas les
25 meilleurs salaires qui attirent les meilleurs dans

1 la fonction publique. Il n'y a plus... il n'y a pas
2 de relation entre ça. Donc, c'est pas ça qu'il faut
3 faire. Il faut investir dans la culture de notre
4 société dans les changements de normes.

5 Et moi, je dis plutôt que de pénaliser les
6 firmes, qu'elles mettent des dizaines de millions
7 dans les écoles polytechniques du Québec et
8 qu'elles créent un programme d'élite prestige pour
9 ceux qui se destinent à des carrières d'ingénieur
10 dans le service public. Qu'on crée une sorte d'ÉNA
11 pour... hein, une vraie école d'ÉNA, hein, comme on
12 a en France, que c'est les « best and brightest »
13 qui vont rejoindre le secteur public. Et ça, ça va
14 attirer...

15 Et ça, la recherche montre que c'est le
16 meilleur rempart contre la corruption. Pourquoi?
17 Les anthropologues ont trouvé que la corruption
18 procède toujours d'un statut social d'inégalité,
19 c'est-à-dire que moi, le donneur d'enveloppe brune,
20 vous, je vous juge inférieur à moi, je peux vous
21 acheter. Donc, elle procède toujours d'une station
22 d'inégalité.

23 Si le fonctionnaire dans la société, c'est
24 lui qui est vu comme un statut social plus élevé,
25 bien, il se fait moins acheter. Et ça, il y a de la

1 recherche en anthropologie qui montre ça. Donc,
2 moi, je dis agissons surtout sur la culture, sur
3 les valeurs de la société plus que sur seulement la
4 règle et la loi. Excusez-moi.

5 Me GENEVIÈVE CARTIER :

6 Alors, merci. Est-ce que vous avez d'autres
7 questions? Oui, Madame la Présidente.

8 LA PRÉSIDENTE :

9 Q. [36] Quand vous dites que... et j'abonde dans votre
10 sens en ce qui concerne la fierté que les
11 fonctionnaires devraient retrouver dans la fonction
12 publique, mais comment... Suggérez-vous quelque
13 chose relativement aux gens qui en sont maintenant
14 rendus à prendre... bien, pas « maintenant »
15 aujourd'hui, là, mais lorsque les personnes sont
16 rendues à prendre leur retraite et sont tentées
17 d'aller vers le privé?

18 R. Ça, vous avez tout à fait raison, c'est un... c'est
19 un réel problème, hein. Le pouvoir d'attraction des
20 fonctions publiques n'est pas très grand. Mais, je
21 pense que les politiciens ont, à tort ou à raison,
22 ont beaucoup blâmé les fonctions publiques pour
23 tous les maux du monde. Depuis les trente (30),
24 quarante (40) dernières années, on en a fait des
25 objets parasitiques et... Mais, dans une société

1 comme la nôtre aussi, il ne faut pas oublier qu'un
2 fonctionnaire, bien, c'est un travailleur sur deux,
3 là, t'sais, puis ils en donnent des services. Et il
4 faut, je pense, réinvestir dans un discours qui
5 valorise le sens de l'État. Hein! Le sens de
6 l'État, le sens de l'intérêt public.

7 Q. [37] Je vous remercie infiniment, Monsieur Martin,
8 et vos propos sont très éclairants pour nous.

9 R. Hum, hum.

10 Q. [38] Merci.

11 Me GENEVIÈVE CARTIER :

12 Q. [39] Merci beaucoup, Professeur Saint-Martin.

13 R. Merci de votre tolérance.

14 LA PRÉSIDENTE :

15 Q. [40] J'espère que ça n'a pas été...

16 R. Merci de votre tolérance.

17 Q. [41] Non, non. J'espère que ça n'a pas été trop
18 pénible pour vous. Merci.

19 Me GENEVIÈVE CARTIER :

20 Merci beaucoup. Donc, nous avons un troisième
21 invité ce matin. Je vous propose qu'on prenne
22 seulement cinq minutes pour se... pour s'installer,
23 donc on pourrait suspendre cinq minutes et on
24 reprend avec le professeur Benoît Dupont.

25 SUSPENSION DE L'AUDIENCE

1 REPRISE DE L'AUDIENCE
2 (11:52:12)
3 LA PRÉSIDENTE :
4 Bonjour, Monsieur.
5 LA GREFFIÈRE :
6 Pourriez-vous rester debout pour l'assermentation,
7 Monsieur?
8
9 _____
10

1 L'AN DEUX MILLE QUATORZE (2014), ce vingt-septième
2 (27e) jour du mois d'octobre,

3

4 A COMPARU :

5

6 BENOÎT DUPONT, professeur d'université

7

8 LEQUEL affirme solennellement ce qui suit :

9

10 INTERROGÉ PAR Me GENEVIÈVE CARTIER :

11 Q. **[42]** Merci. Bonjour, Professeur Dupont.

12 R. Bonjour.

13 Q. **[43]** Donc, vous avez soumis à la Commission donc un
14 rapport sur la régulation que vous avez intitulé
15 « La régulation des systèmes organisationnels de
16 corruption et de collusion, Étude de la littérature
17 scientifique et pistes de réflexion » donc, vous
18 présenterez dans quelques instants certains faits
19 saillants de ce rapport, mais, juste avant, je vous
20 inviterais peut-être à nous expliquer très
21 brièvement votre... votre parcours professionnels
22 et votre expertise en quelques minutes, en fait.

23 R. Ou quelques secondes peut-être même pour...

24 Q. **[44]** Oui.

25 R. ... ne pas ennuyer la Commission. Mais, en fait, je

1 suis professeur de criminologie à l'Université de
2 Montréal où je dirige le centre international de
3 criminologie comparée. Ma formation de... mon
4 doctorat est en sciences politiques et je travaille
5 donc... ma discipline de rattachement actuelle est
6 la criminologie et je m'intéresse sur divers
7 aspects d'activités à tout ce qui concerne les
8 questions de régulation, c'est-à-dire comment on
9 peut, au niveau individuel ou collectif, mettre en
10 place des mécanismes pouvant inciter des personnes
11 ou des groupes ou des organisations à adopter les
12 comportements désirés par les autorités
13 régulatrices.

14 Q. [45] Donc, c'est un thème extrêmement pertinent
15 pour nos travaux, donc à vous la parole. Donc, vous
16 avez une vingtaine de minutes aux termes desquelles
17 on pourra poser quelques questions. Alors, on vous
18 écoute.

19 PRÉSENTATION

20 M. BENOIT DUPONT :

21 Parfait. Alors, je vais essayer de me tenir
22 vraiment au temps. Vous avez évidemment reçu le
23 rapport que j'ai rédigé. Ce que j'aimerais faire
24 peut-être dans les vingt (20) minutes qui me sont
25 imparties, c'est de mettre en lumière certains des

1 aspects saillants et peut-être en commençant en
2 guide d'introduction, c'est de signaler que
3 l'ambition, enfin, la modeste ambition de ce
4 rapport était d'essayer de proposer une théorie de
5 la corruption qui soit pluraliste, c'est-à-dire qui
6 essaie d'appréhender la corruption dans toute sa
7 diversité, la multiplicité des facteurs qui amène
8 certains individus ou certaines organisations à
9 adopter des comportements de corruption ou de
10 collusion.

11 Et je vais utiliser ces deux termes de
12 façon... pas interchangeables, mais souvent je vais
13 utiliser les deux parce que ce sont deux facettes
14 de certaines déviations organisationnelles qui
15 peuvent être combattues avec des outils
16 relativement similaires.

17 Donc, le contexte de ma présentation et du
18 rapport était d'essayer de répondre, à travers
19 cette théorie un petit peu du pluralisme de la
20 corruption, c'est de répondre à trois grandes
21 questions. Un : quelles sont les grandes causes et
22 les motivations connues des comportements de
23 corruption et de collusion pour essayer,
24 évidemment, d'en comprendre les origines afin de
25 développer des mécanismes de contrôle qui soient

1 efficaces.

2 Deuxième question qui a été abordée dans le
3 rapport, c'est d'essayer de comprendre quelles sont
4 les évaluations scientifiques à notre disposition
5 pour essayer de... d'évaluer l'efficacité de
6 certaines des mesures qui ont déjà été adoptées
7 dans les pays développés ou dans les pays en voie
8 de développement pour essayer de contrer ces
9 comportements de corruption et de collusion.

10 Et la troisième partie, la troisième
11 question était d'ordre un petit peu plus théorique.
12 Elle était de savoir : est-ce qu'il existe, dans
13 les disciplines en lien avec la science politique,
14 la criminologie, la régulation, le droit au sens
15 large, des théories qui n'ont pas forcément déjà
16 été évaluées, mais qui peuvent être prometteuses
17 dans le contexte des données qui ont été présentées
18 en réponse aux deux premières questions, c'est-à-
19 dire sur les causes et sur l'évaluation... les
20 évaluations à notre disposition à l'heure actuelle.

21 Alors, si on regarde la première question,
22 celle des causes et des mécanismes de la corruption
23 et de la collusion. Tout d'abord, j'aimerais
24 préciser que je me positionne absolument pas dans
25 cette présentation ni dans le rapport, évidemment,

1 dans l'une des... des deux approches alternatives
2 qui peuvent exister à l'approche que je vais
3 développer qui est une approche que je qualifie
4 d'organisationnelle.

5 La première approche de la corruption,
6 c'est celle qui est l'approche morale, c'est-à-dire
7 d'essayer - et on en a entendu quelques éléments
8 exposés ce matin - c'est d'essayer de concevoir la
9 corruption comme étant le résultat d'une déficience
10 ou d'une insuffisance morale ou éthique de la part
11 d'acteurs publics ou privés et d'essayer de
12 comprendre est-ce qu'il existe des sociétés qui
13 sont plus vulnérables à la corruption parce
14 qu'elles ont des modes de fonctionnement qui font
15 en sorte que les comportements collusifs ou de
16 corruption sont tolérés de façon... pour des
17 raisons diverses et variées. Donc, c'est absolument
18 pas mon approche ici, même s'il y a une dimension
19 morale, évidemment, à la corruption et à la
20 collusion.

21 La deuxième approche que j'aborderai pas
22 réellement aujourd'hui, c'est celle... l'approche
23 économique. C'est-à-dire de savoir, le fait de
24 savoir si la corruption est en fait la réponse à
25 des dysfonctionnements administratifs, des

1 pesanteurs, des contraintes excessives qui font en
2 sorte que les acteurs économiques n'auraient pas
3 d'autres choix à leur disposition que d'adopter des
4 comportements de corruption parce que ça rend les
5 choses... ça fluidifie les transactions, ça rend
6 les mécanismes plus efficaces et qu'à la limite,
7 c'est un... c'est quasiment un phénomène
8 désirable... en fait, désirable, dans le sens de
9 désirable sur le plan économique et de savoir si on
10 peut pas modifier les paramètres de notre système
11 économique pour faire disparaître la corruption.
12 Dans cette approche-là on fait quasiment peser la
13 responsabilité de la corruption sur l'État qui n'a
14 pas su, finalement, mettre en place les mécanismes
15 de fonctionnement suffisamment efficaces pour que
16 tous les acteurs économiques puissent fonctionner
17 de façon optimale.

18 Donc, c'est pas mon approche; mon approche
19 c'est plutôt une approche organisationnelle qui
20 essaie d'aborder la corruption comme étant un
21 phénomène qui met en présence les divers... une
22 très grande diversité d'acteurs, eux-mêmes motivés
23 par une très grande diversité d'incitatifs à
24 adopter ces comportements... ces comportements
25 illicites.

1 Alors, quand je parle de diversité
2 d'acteurs, il y a six grands groupes d'acteurs
3 qu'on peut identifier, qui prennent part à ces
4 schémas de corruption et de collusion. Évidemment,
5 vous les avez rencontrés de façon approfondie tout
6 au long des derniers mois. Mais, si on les passe en
7 revue, il y a en premier lieu, évidemment, les
8 entrepreneurs ou les cartels. C'est-à-dire les
9 groupes d'entreprises qui essaient d'obtenir des
10 contrats publics, puisqu'on est dans le cas de la
11 construction ici, et qui essaient justement
12 d'obtenir la plus grande part possible de ces
13 contrats publics. Donc, ils sont animés par une
14 motivation qui est avant tout financière et
15 économique.

16 Vous avez un deuxième groupe d'acteurs, qui
17 sont les politiciens et les partis politiques, qui
18 jouent un rôle déterminant dans l'attribution de...
19 de ces contrats publics à travers la priorisation
20 qu'ils font de l'attribution de l'allocation des
21 budgets publics, à travers également la définition
22 de tous les paramètres de régulation auxquels on va
23 soumettre les... les entrepreneurs.

24 La troisième catégorie d'acteurs sont les
25 fonctionnaires. C'est-à-dire qu'on vit... et

1 monsieur St-Denis l'a très bien expliqué, on est
2 dans une société qui est développée, dans laquelle
3 notre fonction publique est autonome, indépendante
4 et donc, une grande partie, en amont, de la prise
5 de décisions pour l'attribution des contrats
6 publics est faite par des hauts fonctionnaires qui
7 ont des pouvoirs de décision, qui ont des pouvoirs
8 d'évaluation des soumissions. Et donc, il faut
9 comprendre que ces fonctionnaires-là vont jouer un
10 rôle dans ce type de schéma de corruption.

11 Vous avez, en fait... ensuite une quatrième
12 catégorie qui sont ce que j'appelle les
13 intermédiaires. C'est-à-dire tous les... les
14 courtiers spécialisés qui vont faciliter le travail
15 des entrepreneurs, le travail des administrations
16 dans la gestion des contrats publics. Ça va passer
17 des institutions bancaires qui voient à transiter
18 les flux financiers aux professionnels du conseil
19 aux entreprises, et on va retrouver dans cette
20 catégorie-là les comptables, les avocats, les
21 notaires, les ingénieurs.

22 Au Québec, on a également une particularité
23 d'avoir une implication relativement importante des
24 syndicats dans le recrutement, l'accréditation et
25 la gestion de la main-d'oeuvre, qui va faire en

1 sorte qu'on peut considérer aussi les syndicats
2 comme des intermédiaires ou des courtiers de ces
3 schémas de corruption.

4 Et on a même parlé des institutions de
5 socialisation des élites, comme les clubs privés,
6 les grands restaurants ou certains clubs de golf
7 dans lesquels... qui vont offrir des lieux où vont
8 se réunir les acteurs qui prennent part à ces
9 schémas de corruption.

10 Évidemment, cinquième catégorie, le crime
11 organisé, qui va jouer un rôle important de mise en
12 place et d'application de mesures coercitives
13 lorsque certains acteurs refusent de respecter les
14 règles informelles que se sont donnés les schémas
15 de corruption et qui, observant les profits
16 significatifs qui peuvent être réalisés dans
17 l'industrie de la construction, vont chercher à s'y
18 infiltrer pour essayer, notamment, d'y blanchir de
19 l'argent sachant que les faibles risques d'être
20 appréhendés vont faciliter leur tâche.

21 Et le dernier groupe d'acteurs, le sixième,
22 ce sont les citoyens, qui sont évidemment les
23 victimes à part entière de ces schémas de
24 corruption parce qu'ils vont devoir payer plus cher
25 pour l'obtention de services publics ou

1 d'infrastructures publiques. Mais également, dans
2 certains cas, le fait... dans certains cas, le fait
3 qu'ils entretiennent des relations de nature
4 clientéliste avec certains élus - et on a vu ça
5 dans certaines municipalités québécoises, des cas
6 très médiatisés - vont en faire, dans certaines
7 configuration, des... des témoins qui seront
8 probablement des... des complices passifs de ce
9 type de schémas de corruption.

10 Alors, tous ces acteurs, qu'ils soient
11 entrepreneurs, fonctionnaires, politiciens, sont
12 évidemment motivés par des incitatifs tout à fait
13 différents. Dans le cas des entrepreneurs, dans le
14 cas de certains hauts fonctionnaires l'appât du
15 gain va jouer un rôle déterminant donc, que ce soit
16 des bénéfices personnels ou des bénéfices
17 organisationnels pour l'entreprise dont on est le
18 patron, le principal responsable.

19 Mais il y a également d'autres motivations
20 qui sont intéressantes à analyser. Le désir
21 d'avancement professionnel. C'est-à-dire quand...
22 on voit bien que les hauts fonctionnaires et les
23 politiciens interagissent pour l'attribution de
24 certains contrats publics. Certains hauts
25 fonctionnaires ou certains fonctionnaires

1 intermédiaires, d'ailleurs, on peut imaginer qu'ils
2 envisagent que leur collaboration dans des schémas
3 de corruption qui leur sont présentés par des
4 politiciens risquent de produire un avancement de
5 leur carrière ou, en tout cas, de ne pas nuire à
6 leur carrière si ces politiciens ont un pouvoir de
7 supervision sur leur travail. Et donc, on voit
8 qu'il y a pas forcément une motivation pécuniaire,
9 mais qu'il peut y avoir une motivation d'ordre
10 professionnel qui va les inciter à se plier à
11 participer à ces schémas de corruption.

12 Le financement des activités politiques ne
13 concerne pas un appât du gain pour un bénéfice
14 personnel, mais concerne le fait que ces schémas-là
15 vont être utilisés, en tout cas certains bénéfiques
16 vont être utilisés pour financer les partis
17 politiques et se soustraire aux limites des budgets
18 qui leur sont autorisés et des collectes de fonds
19 qui leur sont autorisées. Dans certains cas, ça
20 peut être l'accumulation de pouvoirs, évidemment,
21 qui va motiver les acteurs, ou le contournement de
22 procédures et de règlements qui vont être jugés
23 inutilement pesants, c'est-à-dire trop
24 contraignants. Il y a des variations sectorielles.
25 Le secteur de la construction n'est pas le même que

1 le secteur du commerce de détail pour
2 l'implantation des grandes surfaces, qui va donner
3 lieu à d'autres activités de corruption et de
4 collusion.

5 Il y a des facteurs individuels, il y a des
6 facteurs collectifs, il y a des pressions
7 financières, des pressions sociales, et donc il est
8 nécessaire, pour bien comprendre ces schémas-là, de
9 comprendre que ces motivations, cette diversité, ce
10 pluralisme de motivations fonctionnent à
11 l'intérieur d'un même schéma de collusion. Donc,
12 certains acteurs sont motivés par l'appât du gain,
13 d'autres par le financement de leur parti
14 politique, d'autres par un intérêt personnel
15 d'avancement professionnel, et tous ces gens-là se
16 retrouvent autour d'un même pacte de collusion,
17 mais chacun avec des intérêts qui lui sont propres.

18 Et évidemment, ils ont des relations
19 d'interdépendance qui se traduisent par des flux
20 financiers, par l'échange d'informations
21 privilégiées, par des décisions favorables qui font
22 l'objet de transactions, par des mécanismes de
23 protection politique et des garanties diverses qui
24 vont être échangées entre les différents acteurs.

25 Et le résultat que produit cette pluralité

1 d'acteurs et de motivations, c'est qu'on a vu
2 émerger, au Québec, mais ailleurs dans le monde
3 aussi, au fil des ans, un pluralisme des autorités
4 de contrôle de la corruption. Et quand j'ai rédigé
5 mon rapport, j'ai recensé, au Québec seulement,
6 environ vingt-six (26) autorités ou associations,
7 ou organismes qui ont de manière primaire ou
8 secondaire un mandat de lutter de façon de plus ou
9 moins contraignante, ou de prévenir les
10 comportements de corruption et de collusion, et
11 chacune de ces autorités ou chacun de ces
12 organismes se focalise sur l'un ou l'une de ces
13 catégories d'acteurs.

14 Donc, vous avez des mécanismes de contrôle
15 qui se focalisent sur les entrepreneurs, d'autres
16 sur les politiciens, d'autres sur les
17 fonctionnaires. Et évidemment, la grande
18 diversité... la grande problématique, c'est que
19 tous ces mécanismes de contrôle fonctionnent en
20 général de façon peu coordonnée, de façon très
21 fragmentée, et ont du mal à synchroniser leurs
22 activités.

23 Et donc, le problème, un des problèmes
24 majeurs n'est pas qu'il n'existe pas de mécanisme
25 de contrôle, de prévention ou d'enquête, il en

1 existe beaucoup, mais un des problèmes est qu'il
2 existe... qu'il n'existe pas de mécanisme de
3 coordination et de collaboration qui permettrait à
4 tous ces mécanismes, dans toute leur diversité, de
5 mettre en commun, de mutualiser leurs ressources et
6 leurs capacités.

7 Donc, ça c'était en gros, de façon très
8 très schématique, ma... l'analyse des recherches
9 disponibles sur cette première question, quelles
10 sont les causes de la corruption, quels sont les
11 acteurs et quelles sont les diverses motivations
12 qui mettent ces acteurs-là en lien et qui font en
13 sorte que ces pactes de corruption arrivent à se
14 stabiliser dans le temps et à perdurer sur une
15 assez longue durée?

16 La deuxième grande question de mon rapport
17 était celle de : que sait-on sur l'efficacité des
18 différentes méthodes de prévention et de contrôle
19 de la corruption. Et pour cela, j'ai réalisé une
20 analyse de la littérature scientifique disponible,
21 et la conclusion était assez déprimante, parce que
22 sur environ entre neuf (9000) et dix mille (10 000)
23 textes qui sont disponibles quand vous cherchez
24 dans les grandes bases de données académiques sur
25 la corruption, ses causes, ses effets, ses

1 retombées et puis ses... les mécanismes de lutte
2 contre la corruption les plus prometteurs, donc
3 vous obtenez environ neuf (9000) à dix mille
4 (10 000) résultats de publications scientifiques.
5 Je n'ai pas fait la recension moi-même, mais j'ai
6 eu accès à deux rapports de recherche réalisés en
7 Australie et... pour l'un, et pour l'autre par la
8 Banque mondiale.

9 Et ces deux rapports-là ont identifié qu'il
10 existe sur ces, donc, neuf (9000) à dix mille
11 (10 000) textes, environs trente (30) études
12 seulement qui sont capables, avec un niveau de
13 rigueur scientifique suffisamment satisfaisant,
14 d'évaluer l'efficacité de mécanismes de lutte
15 contre la corruption et la collusion, de façon
16 scientifique.

17 Donc, la grande... ce que ça nous dit,
18 c'est que la très grande majorité des publications,
19 des textes sur la corruption et la collusion sont
20 des documents de nature normative ou qui sont le
21 résultat d'études de cas, d'analyses qualitatives,
22 mais qui comprennent des biais tellement importants
23 qu'il est difficile d'affirmer que ces textes-là
24 sont capables de déterminer avec précision quelles
25 sont les mesures de lutte contre la corruption qui

1 fonctionnent et qui sont efficaces de manière
2 probante.

3 Et donc, c'est un énorme problème, que
4 finalement nous ne savons pas, avec la rigueur
5 scientifique qui est requise, ce qui fonctionne, ou
6 nous le savons avec énormément de limites, et ça
7 sera probablement... c'est selon moi une des
8 recommandations qui pourraient émaner de votre
9 rapport, c'est d'essayer de contribuer au Québec
10 peut-être à renforcer les connaissances dont nous
11 pouvons disposer pour essayer de savoir qu'est-ce
12 qui fonctionne, qu'est-ce qui est prometteur, et
13 qu'est-ce qui ne fonctionne absolument pas.

14 Donc, très rapidement, ces quelques études-
15 là, la trentaine d'études disponibles, ce qu'elles
16 nous indiquent c'est qu'il existe deux grandes
17 catégories de mesures anticorruption qui ont été
18 mobilisées dans les divers pays du monde entier ces
19 dernières décennies. La première, c'est toutes les
20 mesures qu'on pourrait regrouper sous la catégorie
21 de celles qui visent à intensifier la surveillance
22 des interactions entre les politiciens, les
23 fonctionnaires et les entrepreneurs afin de mieux
24 détecter les ententes de collusion et de
25 corruption. Et la seconde catégorie, c'est celle

1 qui vise à mettre en place des nouvelles structures
2 de règles qui vont régir le fonctionnement des
3 systèmes d'attribution des contrats publics afin de
4 supprimer les opportunités de corruption. Donc, la
5 première catégorie d'interventions, c'est
6 intensifier la surveillance et le contrôle et, la
7 deuxième, c'est changer les règles parce qu'on
8 considère dans ce deuxième cas que, de toute façon,
9 on ne sera jamais en mesure de surveiller
10 suffisamment les acteurs qui sont extrêmement
11 déterminés et qui disposent de ressources
12 conséquentes à leur disposition.

13 Les conclusions de ces études-là, c'est
14 qu'il est évidemment beaucoup plus facile de
15 surveiller, de contrôler, les interactions entre
16 les acteurs, plutôt que de changer les règles
17 d'attribution des marchés publics. Dans cette
18 première catégorie d'intervention, on observe qu'il
19 y a des résultats très encourageants, voire
20 positifs, mais que ces résultats-là sont
21 conditionnels à une implantation rigoureuse de la
22 part des gouvernements, et notamment à la volonté
23 de ces derniers d'infliger des sanctions
24 conséquentes qui vont démontrer leur crédibilité
25 dans la volonté de lutter contre la corruption.

1 Donc, si vous implantez des mesures anticorruption
2 dans lesquelles le gouvernement a l'air plus timoré
3 ou n'a pas l'air prêt à imposer des sanctions ou
4 des amendes drastiques pour faire des exemples, les
5 retombées de ces mesures anticorruption sont
6 beaucoup moins prometteuses que si vous avez
7 vraiment une démonstration de force, de
8 crédibilité, que tout le monde va prendre très au
9 sérieux.

10 Également, la deuxième condition à
11 l'efficacité de ces mesures accrues de surveillance
12 et de contrôle, c'est qu'on doit articuler de façon
13 cohérente ces mesures nouvelles avec les mesures
14 déjà existantes et à travers la diversité des
15 agences qui ont des responsabilités de lutte contre
16 la corruption. Donc, encore une fois, on doit
17 synchroniser les mesures. On doit s'assurer que
18 tous les acteurs qui ont un rôle agissent sur le
19 même tempo pour ne pas créer des opportunités pour
20 les acteurs d'échapper à certaines mesures plus
21 sévères à travers peut-être un retard réglementaire
22 pris par d'autres autorités qui sont déjà actives
23 dans le champ.

24 Et on doit... et dernière leçon, dernière
25 condition, on doit constamment veiller à ce que

1 cette implantation de mesures soit évaluée dans le
2 temps pour vérifier qu'elle reste efficace sur la
3 longue durée. Parce que, encore une fois, ces
4 acteurs corrompus, ou corrupteurs, ont de très
5 grandes capacités d'adaptation et vont très
6 rapidement avoir développé des innovations qui vont
7 leur permettre de perpétuer leur comportement.

8 Parmi les autres préconisations qu'on
9 retrouve dans ces rapports : sanctionner
10 sévèrement, encourager la dénonciation, essayer de
11 comprendre quels sont les facteurs qui vont
12 encourager les individus à dénoncer les
13 comportements qu'ils observent, modifier les règles
14 d'attribution des contrats - j'en ai parlé -,
15 renforcer les pouvoirs ainsi que les obligations
16 des ingénieurs. Les ingénieurs, dans le domaine de
17 la construction, sont les acteurs clés de ces
18 schémas-là. Et on peut jouer à travers des
19 incitatifs négatifs sur les responsabilités qu'on
20 leur attribue dans ce type de contrats. Engager des
21 auditeurs techniques, faciliter la surveillance des
22 contrats publics par divers acteurs de la société
23 en rendant plus transparent les processus
24 d'attribution des contrats publics. Ils vont
25 rendre... mettre à la disposition de la société

1 civile et des médias plus d'informations qui vont
2 en faire des auditeurs indépendants, de manière un
3 petit peu plus spontanée et, une dernière mesure
4 qui est peut-être plus applicable dans les pays en
5 voie de développement, qui est de vérifier et de
6 publier l'évolution du patrimoine des hauts
7 fonctionnaires publics et des décideurs politiques
8 mais qui, je pense pas, est une mesure qui serait
9 très populaire ici, au Québec, de rendre
10 transparent le patrimoine et l'évolution de ce
11 patrimoine-là de nos politiciens et des hauts
12 fonctionnaires.

13 Le temps file. Ce que j'aimerais mettre en
14 lumière, c'est le fait que, dans un autre sondage
15 évaluatif d'environ deux cent cinquante (250)
16 experts de la lutte anticorruption occidentaux et
17 des pays en voie de développement, on leur a
18 demandé de classer par ordre d'efficacité les
19 mesures de lutte anticorruption qui leur ont
20 semblaient les plus prometteuses ou les plus
21 robustes. Et, ce qui me semble très important,
22 c'est que dans les cinq principales mesures, ils
23 ont cité des mesures qui sont très diverses et qui
24 vont de l'engagement clair de la part des
25 politiciens - ça, c'est la mesure principale qu'ils

1 ont mis en lumière - aux contrôles internes et aux
2 supervisions accrues, à la transparence du
3 financement politique - c'est la troisième mesure
4 qui est souvent présentée comme une mesure pouvant
5 avoir le plus fort impact sur la lutte
6 anticorruption - à l'exemple donné par les hauts
7 gestionnaires de la fonction publique, la lutte
8 contre le crime organisé n'arrivant qu'en cinquième
9 position.

10 Donc, ce que ce sondage nous indique, c'est
11 que quand on veut mettre en place une stratégie
12 efficace de lutte anticorruption, on doit frapper
13 ou on doit simultanément agir sur le crime organisé
14 évidemment, mais aussi les décideurs politiques,
15 les hauts fonctionnaires et les entrepreneurs,
16 parce que chacun répond - et j'en ai parlé un petit
17 peu avant - à des motivations et à des mécanismes
18 différents. Et donc, une stratégie efficace, c'est
19 une stratégie qui est capable de cibler chacune de
20 ces catégories d'acteurs avec des mécanismes qui
21 leur sont propres. Donc ça, c'était la deuxième
22 question et on pourra y revenir si vous voulez plus
23 en détail dans la période de questions.

24 Le dernier... avant de passer au dernier
25 élément, un élément qui est... on a souvent parlé

1 dans cette commission de l'exemple new-yorkais qui
2 semble être un exemple très vertueux, un exemple
3 dans lequel on aurait beaucoup à apprendre.

4 Moi, j'aimerais mettre sur la table un
5 autre exemple qui est l'exemple australien. « The
6 Independant Commission Against Corruption », ICAC,
7 de la Nouvelle-Galles du Sud, qui a mis en oeuvre
8 un modèle très similaire au modèle new yorkais,
9 donc prévention, enquête, sanctions, de façon
10 indépendante, mais avec un quatrième volet qui est
11 un volet « Recherche ». C'est-à-dire, un volet qui
12 permet de comprendre la corruption dans toute sa
13 profondeur et toute sa diversité avec des
14 informations que les enquêteurs n'ont pas toujours
15 nécessairement le temps d'exploiter et avec une
16 approche plus systématique que les tribunaux ou que
17 les modes de sanction, qui vont faire en sorte
18 qu'on va être capable, oui, de combattre les cas
19 particuliers spécifiques de corruption, mais qu'on
20 va être également en mesure de comprendre qu'est-ce
21 qui fait qu'on tolère plus, dans certains
22 ministères, dans certains... certaines
23 municipalités, les comportements qui sont à la
24 limite de la légalité.

25 Quels sont les éléments de culture

1 organisationnelle qui encouragent ce type de
2 tolérance? Qu'est-ce qui incite un employé témoin
3 de ce type d'acte à dénoncer ces actes? Comment
4 créer une éthique vertueuse qui va permettre d'être
5 relativement confiant dans la capacité des
6 ministères, de la fonction publique, de résister
7 aux diverses tentations corruptrices?

8 Et ça, uniquement la recherche peut
9 produire ce type de connaissance et de résultat
10 parce que les enquêtes sont focalisées encore une
11 fois sur des petits noyaux, des petits groupes
12 d'individus, sans qu'on ait nécessairement le temps
13 d'examiner qu'est-ce qui, dans leur environnement,
14 a rendu cela possible et a empêché les témoins de
15 dénoncer ces comportements-là de façon prématurée.

16 La troisième question que j'ai abordée dans
17 mon rapport et peut-être on pourra y aller plus en
18 détail dans les questions, c'est celles des grandes
19 théories, des trois théories qui sont... qui
20 semblent prometteuses. La première théorie, c'est
21 celle de la régulation graduelle. C'est-à-dire
22 qu'un état et j'y vais beaucoup plus en détail dans
23 mon rapport, mais un état qui cherche à combattre
24 la corruption à travers des mécanismes
25 exclusivement punitifs ou coercitifs ou des... des

1 mécanismes qui dépendent uniquement de sanctions
2 criminelles n'aura jamais les ressources
3 suffisantes pour enquêter ou pour punir tous les
4 acteurs corrupteurs ou corrompus qu'on va retrouver
5 en son sein. Et quand on... même dans les affaires
6 qui vont faire l'objet de poursuites ou d'enquêtes
7 ou de sanctions, très souvent, les tribunaux, notre
8 système pénal, fait en sorte qu'il s'écoule des
9 laps de temps très très longs avant qu'on puisse
10 juger, voire condamner des individus.

11 Je pense que monsieur Corriveau, qui est
12 connu à travers son implication dans le...
13 l'affaire des commandites, son enquête a commencé
14 en deux mille deux (2002). Ses accusations ont été
15 déposées devant un tribunal en deux mille quatorze
16 (2014). Donc douze (12) ans, clairement, c'est trop
17 long pour pouvoir sanctionner ce type de...
18 d'affaire.

19 Et donc, il y a des pays dans lesquels les
20 tribunaux ont abaissé les critères de la preuve
21 admissible dans ces affaires-là pour rendre les
22 condamnations plus rapides et pour faire des
23 exemples beaucoup plus rapidement, pour essayer,
24 justement, de sanctionner plus rapidement.

25 Mais on ne peut pas sanctionner tout le

1 monde. Donc, on doit mettre en place d'autres
2 mécanismes plus incitatifs d'autorégulation dans
3 lesquels les acteurs eux-mêmes, ceux qui sont
4 vertueux, la grande majorité des acteurs qui ne
5 sont pas corrompus, vont pouvoir jouer un rôle et
6 on va pouvoir sanctionner uniquement les acteurs
7 qui ont démontré une incapacité ou un manque de
8 volonté à essayer d'adapter... d'adopter des
9 comportements vertueux. Donc ça, c'est la première
10 théorie de la régulation graduelle, qui me semble
11 assez prometteuse.

12 La deuxième théorie, qui est une théorie
13 d'inspiration criminologique, c'est celle de la
14 prévention situationnelle. C'est-à-dire d'essayer
15 d'agir sur les divers incitatifs des acteurs,
16 notamment en essayant de réduire leurs bénéfices.

17 Donc, si vous traitez ces contrats en
18 interne et non plus en partenariat public privé,
19 bien vous réduisez les bénéfices financiers
20 potentiels dont vont pouvoir bénéficier les
21 entrepreneurs et vous réduisez les incitatifs
22 potentiels à la corruption.

23 Mais on peut aussi augmenter les risques
24 des acteurs. On peut mettre en place des mécanismes
25 automatisés d'analyse des soumissions de contrats

1 publics qui vont rendre la détection beaucoup plus
2 rapide des acteurs corrompus et qui vont augmenter
3 le risque de se faire attraper.

4 On peut augmenter leurs efforts aussi en
5 leur demandant, par exemple, de livrer, au moment
6 où il dépose leur soumission, la liste des sous-
7 traitants auxquels ils vont faire appel, qui vont
8 rendre les affaires... les cas de collusion
9 beaucoup plus difficiles à mettre en oeuvre a
10 posteriori.

11 Vous pouvez également réduire les
12 provocations. C'est-à-dire faire en sorte que vous
13 n'allez pas systématiquement sélectionner les
14 contrats qui sont les moins de dix (10) ans, mais
15 vous allez vous autoriser à prendre des contrats
16 sur une diversité de critères et rendre la
17 manipulation du système plus ardue.

18 Et vous pouvez éliminer les excuses. C'est-
19 à-dire combattre tout le discours de justification,
20 le discours de neutralisation que vont mobiliser
21 certains acteurs privés ou publics pour justifier
22 pourquoi, finalement, la corruption et la collusion
23 c'est pas si grave que ça, parce que ça permet à
24 notre système québécois de fonctionner de façon
25 beaucoup plus efficace. Donc, cette théorie de la

1 prévention situationnelle me semble intéressante.
2 Et la dernière théorie, c'est celle de la
3 régulation en réseau, c'est-à-dire la nécessité
4 d'établir des mécanismes de coordination entre
5 cette multiplicité d'organismes qui ont des
6 responsabilités dans la lutte anti-corruption. Pour
7 l'instant, il fonctionne en silo, il fonctionne de
8 façon isolée et il me semble qu'il peut être
9 intéressant d'utiliser cette théorie de la mise en
10 réseau des acteurs publics et privés pour essayer
11 de comprendre comment on peut les aider, les
12 inciter à partager leur connaissance de façon plus
13 systématique, à synchroniser leurs interventions,
14 les retarder ou les accélérer de façon à aider
15 d'autres organismes de lutte anticorruption, à
16 prioriser les fonctions régulatrices par rapport à
17 d'autres fonctions et, dans ce cadre-là, les
18 banques et les compagnies d'assurance qui ont
19 des... une séparation très stricte entre les
20 activités de conformité et les activités
21 commerciales ou les activités productives me semble
22 assez intéressant. Et un souci de maintenir
23 l'intégrité, c'est-à-dire le besoin de donner des
24 ressources humaines et financières suffisantes à
25 ces autorités.

1 Je pense qu'on a entendu, devant votre
2 Commission, un certain nombre de témoignages où on
3 voyait très bien que le mandat de lutte contre la
4 corruption était présent mais les moyens mis à la
5 disposition de certaines autorités étaient
6 clairement insuffisants.

7 Donc, en termes de conclusion - parce que
8 je pense que j'ai dépassé un petit peu le temps qui
9 m'était imparti - je pense que... en conclusion, il
10 y a deux, peut-être, éléments que j'ai pas abordés,
11 qui me semblent importants.

12 Le premier c'est celui qui consiste à
13 comprendre que les acteurs qui participent à ces
14 schémas de corruption ont des incitatifs qui sont
15 considérables à perpétuer leur comportement. Ce
16 sont des acteurs qui s'adaptent et ce sont des
17 acteurs qui ont une capacité de modifier leur
18 environnement pour qu'il soit conforme à leurs
19 besoins, à leurs attentes et à leur mode d'action.

20 Et donc, il faut pas sous-estimer la
21 capacité de résistance, la capacité de
22 contournement que ces acteurs-là vont mobiliser par
23 rapport aux préconisations, aux recommandations que
24 vous allez formuler. Ils sont déjà en train
25 d'essayer de préparer comment ils vont s'adapter à

1 ce nouvel environnement, beaucoup plus hostile pour
2 eux, il va sans dire, mais, eux, ils ont pas
3 l'intention d'interrompre leur... de modifier leur
4 comportement s'ils peuvent continuer à tirer des
5 profits considérables de ce type de comportement
6 là. Donc, ce sont des acteurs très adaptables et
7 qui ont énormément de ressources à leur
8 disposition, il faut pas sous-estimer ces
9 capacités-là.

10 Et le deuxième élément, qui est à
11 l'inverse, est celui de prendre conscience des
12 effets potentiellement indésirables qui peuvent
13 être produits par des mesures anticorruption qui
14 seraient perçues comme excessivement punitives ou
15 injustes par un certain nombre d'acteurs publics ou
16 privés et qui auraient pour effet de les
17 démobiliser ou de les démoraliser dans ce projet de
18 société de lutte contre la corruption qui a été mis
19 à jour par votre Commission.

20 Donc, d'essayer de... d'aboutir à un
21 équilibre entre des mesures qui soient
22 consensuelles mais qui ne soient pas excessivement
23 punitives comme... et qui produiraient des effets
24 indésirables de démoralisation et de démobilisation
25 des acteurs à qui... qui vont avoir à les implanter

1 mais qui soit à la fois, également, suffisamment
2 robustes pour pouvoir contrecarrer toutes les...
3 tous les mécanismes d'adaptation que vont mettre en
4 place les acteurs impliqués de longue date dans ces
5 schémas de corruption et de collusion. Voilà. Je
6 vous remercie pour votre attention.

7 (12:25:37)

8 Me GENEVIÈVE CARTIER :

9 Q. **[46]** Merci beaucoup, professeur Dupont, pour un
10 exposé très clair et très éclairant. Je reviendrais
11 sur un certain nombre d'éléments dans votre
12 présentation.

13 La première, qui, en fait, revient sur les
14 différentes théories dont vous avez parlé sur la
15 façon d'intervenir donc, par les pouvoirs publics,
16 pour tenter de régler le problème de la corruption,
17 donc vous parliez de la théorie de la régulation
18 graduelle. Donc, on augmente l'intensité des
19 interventions selon les... les types de problèmes
20 qu'on veut régler, auxquels on veut s'attaquer,
21 celle de la prévention situationnelle et celle de
22 la régulation en réseau. J'aurais deux questions
23 sur cet aspect-là de... de votre rapport.

24 Est-ce que vous diriez que nous devrions,
25 comme Commission, nous inspirer de ces trois types

1 de théories là pour réfléchir à nos recommandations
2 ou est-ce que, parmi ces... ces théories-là, il y
3 en a une qui doit retenir davantage notre attention
4 ou est-ce qu'on doit tenter de produire des
5 recommandations qui vont répondre le mieux possible
6 à une combinaison de ces trois théories là?

7 R. Je pense que ces trois théories sont
8 interconnectées les unes avec les autres, c'est-à-
9 dire qu'on peut pas faire de la régulation
10 graduelle si vous n'avez... si on n'a pas la
11 capacité de mettre en réseau différentes...
12 différents organismes, différentes autorités
13 régulatrices. Et que cette régulation graduelle, en
14 fait, elle permet de comprendre comment on peut
15 intensifier les interventions en fonction d'une
16 diversité de motivations et de paramètres
17 incitatifs.

18 Donc, il ne s'agit pas dans mon
19 intervention de dire « Vous devez appliquer ces
20 trois théories », il s'agit de dire « Vous avez
21 collecté énormément d'informations, entendu
22 énormément de témoignages, vous avez la
23 connaissance certainement la plus fine et la plus
24 précise qui ait jamais été produite au Québec des
25 schémas de corruption, du contexte particulier, des

1 conditions qui ont mené à cette situation que vous
2 avez mis en lumière; maintenant dans les
3 préconisations que vous allez en tirer, il me
4 semblait intéressant d'aiguiller ou d'orienter
5 votre réflexion sur un certain nombre de grands
6 principes qui pourraient être mobilisés, utilisés
7 pour essayer d'ordonner un petit peu les
8 recommandations que vous allez faire, qui
9 pourraient vous aider à clarifier, catégoriser les
10 recommandations. »

11 Mais je pense que ces théories-là, elles
12 doivent toujours prendre l'arrière-plan à une
13 connaissance situationnelle particulière de ce qui
14 se passe dans une province, dans le cas du Québec.
15 Ce sont des outils, c'est une boîte à outils, mais
16 c'est absolument pas un guide absolu qu'on devrait
17 mobiliser de façon systématique.

18 Je pense, on doit faire son marché à
19 l'intérieur de tout ça, et voir qu'est-ce qui est
20 convergent, qu'est-ce qui est conforme à la
21 situation qui a été mise en lumière au Québec, et
22 que c'est ces données-là et ces connaissances qui
23 devraient primer sur l'application systématique de
24 ces trois théories.

25 Je crois que ces trois théories sont des

1 boîtes à outils dans lesquelles on peut se servir,
2 elles me semblent très utiles, mais elles ne me
3 semblent pas devoir prendre l'avant-scène. Elles
4 doivent être en arrière-plan comme des outils,
5 encore une fois, utiles, oui.

6 Q. [47] Alors, plus particulièrement sur la question
7 de la théorie de la régulation graduelle, vous avez
8 produit dans votre rapport, en fait, illustré cette
9 théorie-là par une pyramide, à la base de laquelle
10 on a l'autorégulation et au sommet de laquelle on a
11 le processus de neutralisation.

12 Pouvez-vous, de façon très très générale
13 nous parler de cette pyramide-là, dans la mesure où
14 le réflexe de plusieurs observateurs ou de
15 plusieurs citoyens c'est de dire : « Il faut
16 frapper un grand coup lorsqu'on identifie des
17 comportements incorrects, immoraux, inacceptables,
18 et que seulement les grands coups vont nous
19 permettre de produire des résultats à long terme. »
20 De façon un peu contre-intuitive, c'est un peu
21 l'inverse qu'il faut faire si on veut vraiment
22 produire des résultats, donc j'aimerais vous
23 entendre là-dessus de façon un peu plus précise.

24 R. Effectivement. On pourrait simplifier cette
25 pyramide en revenant au bon vieil adage du marteau

1 et du clou. Si dans votre boîte à outils votre seul
2 outil c'est un marteau, bien, tous les problèmes
3 vous semblent être des clous sur lesquels il faut
4 taper, mais ça ne va pas nécessairement vous aider
5 à monter votre meuble IKEA si vous avez des vis,
6 des pinces, des... tout un tas d'autres mécanismes
7 à mettre en oeuvre.

8 Donc, cette pyramide régulatrice, elle
9 prend pour acquis que la réponse des mesures
10 anticorruption doit être graduelle et doit
11 refléter, en fait, le comportement et l'attitude
12 des entreprises ou des individus sur lesquels on
13 cherche à agir.

14 Si on prend les entreprises, par exemple,
15 les grandes entreprises de génie-conseil ou de
16 construction, ou les grands conglomérats québécois,
17 vous avez des entreprises qui ont une conformité
18 exemplaire, vous avez des entreprises qui ont la
19 volonté d'agir, mais pas les capacités. Vous avez
20 des entreprises qui ont pas la volonté d'agir ni
21 les capacités, et donc, vous n'allez pas interagir
22 avec ces différentes entreprises de la même façon.

23 Pour certaines d'entre elles, celles qui
24 n'ont pas les capacités, bien, en leur fournissant
25 des campagnes de sensibilisation, en les aidant, en

1 les éduquant, en leur envoyant des prescriptions,
2 en leur disant quoi faire, vous allez les aider à
3 revenir dans la norme et à se conformer à ce qu'on
4 attend d'elles.

5 Pour celles qui n'ont pas la volonté
6 d'agir, vous pouvez essayer d'aller directement
7 vers la révocation d'un permis ou le retrait de
8 permis d'opérer, mais vous avez quand même des
9 moyens... ce sont toutes, la plupart d'entre elles,
10 des entreprises avec des actionnaires, donc même si
11 la volonté initialement d'agir est assez peu
12 manifeste, bien vous avez des moyens graduels de
13 faire pression sur elles pour éviter d'avoir à
14 mobiliser toutes les ressources de l'État, qui en
15 fait ne sont pas si énormes que ça. Parce que ces
16 entreprises-là ont aussi beaucoup de ressources
17 juridiques à opposer à l'État et peuvent se lancer
18 dans une guérilla juridique qui peut durer des
19 années et des années et des années, et qui va être
20 contre-productive pour le citoyen québécois.

21 Donc, peut-être qu'il y a d'autres
22 mécanismes avant à essayer d'aborder, de mobiliser,
23 comme les injonctions dans la pyramide. Je parle
24 d'injonctions, d'amendes, de poursuites pénales, de
25 suspension de permis et de révocation de permis. Et

1 vous rendez cette palette, ce registre
2 d'interventions très clair. D'ailleurs, dans les
3 meilleures pratiques en général on les fait
4 négocier par les entreprises à qui on va les
5 appliquer elles-mêmes. Donc, on les réunit toutes
6 et on leur dit : « O.K. On va déterminer quel est
7 le registre d'intervention graduel auquel on va
8 vous soumettre. Vous pouvez y participer, à
9 déterminer ce registre-là, sachant que si vous vous
10 écartez du droit chemin, on va vous l'appliquer de
11 façon extrêmement rigoureuse. »

12 Et, évidemment, ça veut pas dire qu'il ne
13 faut pas être très sévère au sommet de la pyramide
14 avec les délinquants multirécidivistes parmi ces
15 entreprises-là, vous allez frapper un grand coup.
16 Cette théorie anglaise utilise l'analogie du
17 « Benign Big Gun ». C'est-à-dire que vous avez un
18 gros calibre à votre disposition et vous n'hésitez
19 pas à vous en servir mais uniquement quand vous
20 avez épuisé toutes les autres options à votre
21 disposition. Et parfois, vous vous en servez et là,
22 évidemment, vous accumulez beaucoup de capital, de
23 crédibilité, parce que toutes les autres compagnies
24 observent par exemple le retrait permanent,
25 révocation permanente d'un permis.

1 Pour une entreprise avec des actionnaires,
2 c'est extrêmement problématique; c'est-à-dire,
3 c'est le baiser de la mort. Donc, si vous en...
4 vous appliquez cette mesure extrême à une société
5 et que vous vous autorisez à la faire disparaître
6 de l'écosystème, toutes les autres vont prêter une
7 attention extrêmement... extrêmement prononcée à
8 vos comportements. Ils vont comprendre que vous
9 êtes extrêmement sérieux, parce que vous êtes
10 capables de sacrifier éventuellement une compagnie.
11 Ça veut pas dire que vous devez toutes les
12 sacrifier systématiquement, mais vous devez faire
13 comprendre qu'il y a une pointe en haut de la
14 pyramide et que vous n'hésitez pas, si les gens
15 n'ont pas saisi les occasions, les perches que vous
16 leur avez tendues en amont, pour essayer de revenir
17 dans le droit chemin.

18 Et la plupart des entreprises, la plupart
19 des décideurs, s'ils jugent que votre crédibilité
20 est suffisante, ils vont saisir les opportunités
21 qui se présentent à eux, ce qui va faire en sorte
22 que l'État aura moins de ressources à mobiliser et
23 pourra se concentrer sur les gens qui sont vraiment
24 irrécupérables ou, en tout cas, à qui toutes les
25 chances qu'on a données n'ont servi à rien. Donc,

1 c'est cette idée qu'on doit donner. C'est une
2 responsabilité active; c'est-à-dire on doit se
3 tourner vers le futur. Oui, certains acteurs ont
4 été délinquants; oui, ils ont versé des pots-de-
5 vin; oui... parce que tout le monde le faisait,
6 mais est-ce qu'ils ont la capacité de s'amender
7 pour l'avenir? Ou est-ce qu'on va uniquement se
8 focaliser sur ce qu'ils ont fait dans le passé et
9 qu'on va chercher à les punir pour cela sans leur
10 donner la chance d'éventuellement, de corriger leur
11 comportement pour l'avenir, en concentrant, encore
12 une fois, les ressources très limitées... Il faut
13 pas se leurrer, les ressources du système pénal,
14 pour faire face à ce type de cas, sont extrêmement
15 limitées. Et donc, il vaut mieux les concentrer sur
16 certains acteurs plutôt que d'essayer d'appliquer
17 ces ressources-là de façon uniforme à tous les
18 acteurs, parce que dans ce cas-là, ça va favoriser
19 les mécanismes d'évasion à ces types de mesures
20 anticorruption.

21 M. RENAUD LACHANCE, commissaire :

22 Q. **[48]** Mais vous savez au cours des dernières années,
23 les gouvernements ont quand même posé... pris des
24 mesures pour lutter contre la collusion et la
25 corruption. On a créé l'UPAC...

1 R. Oui.

2 Q. **[49]** ... où on a réunit dans ça la Régie du
3 bâtiment, la CSST, la CCQ, Revenu Québec, et vous
4 parliez tout à l'heure d'une meilleure coordination
5 des instances de contrôle...

6 R. Oui.

7 Q. **[50]** ... ce sont là des instances de contrôle, avec
8 des moyens de sanction qui sont assez sévères.
9 Retirer le permis à une entreprise, c'est... comme
10 vous disiez, c'est le baiser de la mort. On a
11 augmenté la probabilité de détection d'actes de
12 collusion, de corruption, et puis, dans votre
13 rapport de recherche que je voudrais bien, vous
14 parlez de l'obligation d'accroître les incitatifs.
15 Là, on a un incitatif qui va un peu dans un double
16 sens parce que, dans les faits, on dit : « Si on
17 vous prend, on vous enlève le droit... On vous
18 donne pas la certification de l'AMF. » Est-ce que
19 vous pensez qu'on a là, maintenant au Québec,
20 suffisamment de, je dirais, de mesures et
21 d'incitatifs pour mieux lutter contre la collusion-
22 corruption? Puis, est-ce qu'il en reste d'autres
23 encore qu'on pourrait rajouter dans le contexte de
24 la réglementation actuelle?

25 R. Je pense que, effectivement, au niveau des

1 sanctions, c'est-à-dire en haut de la pyramide,
2 comparativement à ce qu'on aurait pu observer il y
3 a cinq ans, on a vu... on a observé au Québec une
4 intensification considérable des moyens mis à la
5 disposition de différents organismes pour lutter
6 contre la corruption. Je pense qu'il n'y a aucun
7 doute là-dessus. On peut tous s'entendre sur cet
8 aspect-là.

9 Q. **[51]** Qu'est-ce qu'on peut faire de plus?

10 R. Moi, ce que je vous dirais, c'est que ce qu'on peut
11 faire de plus n'est pas en haut de la pyramide, ça
12 serait plutôt en bas. C'est-à-dire ce qu'on peut
13 faire de plus, c'est... parce que c'est certain que
14 l'UPAC, même l'UPAC, avec toutes les ressources à
15 sa disposition, doit être select... va devoir être
16 sélective dans ses enquêtes. Elle pourra pas
17 traiter toutes les dénonciations qu'elle va
18 recevoir, ne pourra pas traiter tous les
19 renseignements qui vont lui être communiqués.
20 Pourquoi je dis cela? Parce que j'ai... j'ai
21 aussi... il se trouve que mes recherches portent
22 aussi sur le fonctionnement des organisations
23 policières et c'est comme ça que fonctionnent les
24 organisations... les services d'enquête dans tous
25 les domaines, quels qu'ils soient. C'est-à-dire que

1 l'UPAC n'aura jamais certainement toutes les
2 ressources dont elle a besoin pour enquêter sur
3 tous les indices ou toutes les suspicions qui lui
4 sont transmises.

5 Donc, on ne peut pas faire reposer
6 l'intégralité de la responsabilité de la lutte
7 contre la corruption sur une UPAC qui serait une
8 UPAC exclusivement occupée à mener des enquêtes
9 criminelles. On doit aider l'UPAC aussi à améliorer
10 ses activités de sensibilisation des gens dans les
11 ministères, ses activités de... éducatives, ses
12 activités de... de prévention, donc, qui sont
13 toutes des mesures qu'on retrouve en bas de la
14 pyramide.

15 Donc, je pense qu'on a fait énormément de
16 progrès au cours des dernières années. On a fait
17 énormément de progrès dans tout ce qui concerne la
18 coercition, la neutralisation, la dissuasion,
19 probablement. Mais il y a également, étant donné
20 l'ampleur du secteur de la... de la construction,
21 et d'ailleurs il n'y a pas que le secteur de la
22 construction qui est confronté au problème de la
23 corruption et de la collusion, les contrats
24 informatiques, il y a d'autres secteurs industriels
25 qui sont extrêmement exposés aussi. Et ces

1 secteurs-là représentent des segments extrêmement
2 importants de l'économie québécoise et on doit
3 essayer d'aborder ce problème-là en plus des
4 mesures et des moyens conséquents mis dans la
5 coercition, la dissuasion, la neutralisation d'une
6 façon plus préventive.

7 Donc, c'est tout le message préventif, qui,
8 je crois, pourrait être un petit peu renforcé. Des
9 campagnes préventives, des campagnes visant à
10 neutraliser les discours de justifications dans les
11 municipalités, dans les ministères, au sein des
12 entreprises aussi. Certaines entreprises
13 québécoises, maintenant, sont des chefs de file
14 dans ce domaine-là. Il y a énormément à apprendre
15 sur ce qui marche et sur ce qui marche pas. Et je
16 pense qu'uniquement se focaliser sur la... la
17 sanction, la punition, la neutralisation, c'était
18 nécessaire parce qu'on était clairement en retard.
19 Maintenant que ce retard-là a été en partie
20 rattrapé, je pense qu'il y a cet aspect de
21 prévention qui, certainement, mérite d'être examiné
22 de façon un petit peu plus détaillée et
23 approfondie. Pour éviter, justement, que ces
24 discours-là de « Tout le monde le fait donc
25 pourquoi pas moi? » ne se remanifestent plus. Parce

1 que ça a été l'excuse avancée pendant très très
2 longtemps.

3 (12:40:12)

4 Me GENEVIÈVE CARTIER :

5 Q. **[52]** J'aurais une autre question puis pour
6 terminer, je... on va terminer dans quelques
7 minutes, sur la question de l'adaptabilité. Vous
8 dites, quelles que soient les mesures que nous
9 allons prendre, les cibles auxquelles on s'adresse,
10 certains de ces acteurs-là ont une capacité
11 d'adaptation extrêmement importante aux mesures que
12 nous pourrions prendre. Comment s'adapter, comme
13 pouvoir public, à l'adaptabilité des acteurs?

14 R. Je pense qu'une des réponses, et encore une fois,
15 c'est pas... quand je parle d'adaptabilité, c'est
16 pas un discours pessimiste en disant « C'est
17 impossible de vaincre la corruption », pas du tout,
18 au contraire, c'est tout à fait possible. Mais il
19 faut pas... il faut bien comprendre qu'on n'est pas
20 confronté à un phénomène amorphe. Les gens en face,
21 il y a une opposition, il y a un adversaire qui
22 est... qui cherche à manipuler le système, à
23 s'infiltrer, à le reconfigurer pour répondre à ses
24 propres besoins.

25 Moi, je pense qu'une façon privilégiée,

1 probablement pas la seule, mais c'est de... la
2 création, ce qu'on voit probablement à travers ce
3 qui est en germe à l'UPAC, d'une agence de lutte
4 anti-corruption indépendante qui dispose d'un
5 mandat suffisamment large pour pouvoir réexaminer
6 ses moyens et son mandat à intervalle régulier pour
7 s'assurer que le contexte législatif, que les
8 moyens à sa disposition et que les stratégies
9 qu'elle met en oeuvre restent adéquats pour
10 répondre au défi de la corruption. Donc, une agence
11 gouvernementale, certainement forte, qui s'appuie
12 sur des enquêtes, sur un pouvoir de sanction, mais
13 aussi sur la recherche pour pouvoir observer à
14 l'échelle de toute la société québécoise les
15 transformations de la corruption. Et encore une
16 fois, ça, les unités d'enquête n'ont pas le temps,
17 n'ont pas les ressources, n'ont pas l'expertise
18 pour le faire, mais une agence anticorruption qui
19 aurait ce mandat, ce triple mandat finalement, un
20 mandat d'enquêtes et de sanctions, un mandat de
21 prévention et un mandat de recherche, c'est-à-dire
22 d'approfondissement des connaissances qui nous
23 assurent que ce qu'on sait de la corruption à
24 l'heure actuelle nous permet de dire que les moyens
25 qu'on met contre... pour lutter contre elle sont

1 adéquats et suffisants, me semblerait être une
2 agence qui aurait de bonne chance d'être elle-même
3 suffisamment adaptable pour s'assurer que les
4 schémas de corruption ne... ne prennent pas le
5 dessus sur les mécanismes de lutte contre la
6 corruption justement.

7 (12:45:44)

8 Me GENEVIÈVE CARTIER :

9 Q. **[53]** Et peut-être un dernier mot sur la question de
10 la recherche. Comment cette recherche-là est-elle
11 menée, par exemple, en Australie ou, ici, quel
12 modèle devrions-nous adopter? Est-ce que c'est en
13 partenariat avec les universités? Est-ce que vous
14 voyez la formation de chercheurs spécifiée dédiée à
15 cette entité-là? Comment con...

16 R. Il peut exister plusieurs... plusieurs modalités.
17 En Australie, à la Commission indépendante contre
18 la corruption, cette recherche est faite en partie
19 à l'interne, donc l'Autorité de lutte
20 anticorruption dispose d'un certain nombre de
21 chercheurs qu'elle recrute et qui produisent de la
22 documentation, qui produisent des études, qui ont
23 accès aux données d'enquêtes aussi qui leur
24 permettent d'analyser de façon plus systématique
25 ces données-là.

1 En même temps, elle conclut également des
2 ententes avec des chercheurs indépendants qui ont
3 parfois... australiens ou internationaux qui lui
4 permet de s'appuyer sur cette expertise
5 internationale qui est parfois extrêmement pointue,
6 extrêmement sophistiquée et qu'une agence
7 gouvernementale n'a pas toujours nécessairement la
8 capacité de développer en interne.

9 Au Québec, on a un modèle de financement
10 d'une recherche balisée à travers les ententes de
11 partenariats entre les fonds de recherche du Québec
12 et des ministères ou des agences gouvernementales
13 qui permettent de cibler des thématiques de
14 recherches. Donc, les agences gouvernementales
15 versent un montant global à des fonds... les trois
16 fonds de... enfin, le fonds maintenant de
17 recherches du Québec. Et c'est ce fonds-là qui
18 administre l'attribution des contrats de recherches
19 sur les bases d'excellence académique à des
20 chercheurs québécois.

21 Moi, je pense qu'on devrait faire appel à
22 des chercheurs du monde entier parce que ce
23 phénomène de la corruption est un phénomène
24 mondial. Il y a une expertise mondiale qui se
25 développe et je pense qu'il serait dommage de

1 restreindre les chercheurs qui peuvent être amenés
2 à collaborer... à collaborer avec cette agence-là
3 uniquement à l'intérieur du Québec. Je pense qu'on
4 devrait s'appuyer sur toutes les connaissances
5 disponibles comme le fait la Commission en faisant
6 appel à des chercheurs du monde entier pour essayer
7 de comprendre ce phénomène.

8 On est dans une ère de mondialisation où ça
9 me semblerait un petit peu paradoxal qu'on se
10 limite à un tout petit nombre de chercheurs alors
11 qu'on a un réservoir potentiel bien plus... bien
12 plus important.

13 Je pense que la meilleure solution, c'est
14 un mélange entre une expertise interne permanente
15 qui assure la continuité, qui assure un accès à des
16 données qui sont souvent difficiles à obtenir, qui
17 sont souvent sensible aussi, et une expertise
18 externe qui permet de mobiliser des gens disposant
19 de connaissances de pointe.

20 Dans certains cas, deux ou trois personnes
21 seulement au monde sont capables de traiter
22 certains sujets ou de développer certaines
23 thématiques et je pense que ce mixte-là, ce
24 mélange-là serait probablement un idéal à
25 atteindre.

1 Q. **[54]** Merci beaucoup, Professeur Dupont. Votre
2 rapport est extrêmement utile pour notre équipe de
3 recherche, donc merci d'y avoir contribué. Alors,
4 nous...

5 LA PRÉSIDENTE :

6 Q. **[55]** Tout à fait, je joins les remerciements de
7 maître Cartier. Alors, merci infiniment, Monsieur
8 Dupont.

9 R. Merci.

10 Q. **[56]** Merci.

11

12 AJOURNEMENT DE L'AUDIENCE

13

14

1 SERMENT

2 Nous, soussignées, ODETTE GAGNON et DANIELLE
3 BERGERON sténographe officielles, certifions que
4 les pages qui précèdent sont et contiennent la
5 transcription fidèle et exacte de l'enregistrement
6 numérique, le tout hors de notre contrôle et au
7 meilleur de la qualité dudit enregistrement.

8

9 Le tout conformément à la loi.

10

11 Et nous avons signé,

12

13

14

15 _____
Odette Gagnon (Tableau #202129-3)

16 Sténographe officielle

17

18

19

20 _____
Danielle Bergeron (Tableau #289077-1)

21 Sténographe officielle

22