

COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

**LA GESTION DES RISQUES DE CORRUPTION
ET DE COLLUSION DANS L'OCTROI DES
CONTRATS PUBLICS**

MESSAGE DU COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



Depuis quelques années au Québec, la prise de conscience du phénomène de la corruption et de la collusion et de ses impacts négatifs pour le développement économique et social a provoqué l'indignation populaire. Afin de lutter efficacement contre ce phénomène, le gouvernement du Québec a créé en février 2011, l'Unité permanente anticorruption (UPAC) dans le but de regrouper les différentes expertises pouvant permettre une lutte intégrée contre la corruption et la collusion.

Le mandat qui m'a été confié est d'assurer, pour l'État, la coordination des actions de prévention, de lutte contre la corruption en matière contractuelle dans le secteur public et de favoriser la confiance du public dans les marchés publics. En effet, la lutte contre la corruption et la collusion ne peut être uniquement abordée par la répression, elle doit également l'être par la prévention. L'équilibre entre ces deux approches nous permet d'obtenir des effets à plus long terme.

Au cours de la dernière année, l'équipe de prévention de l'UPAC s'est intéressée aux stratégies de prévention de la corruption qui ont été développées ailleurs dans le monde par des organisations ayant un mandat similaire au nôtre. Nous avons été à même de constater que la gestion des risques, une approche couramment utilisée en gestion de projets et en gestion des sinistres, s'avère très intéressante au regard de la prévention de la corruption et de la collusion.

La gestion des risques permet d'agir par anticipation, en cohérence une approche préventive qui permet de faire face de façon méthodique aux risques de corruption et de collusion. Je crois fermement qu'elle peut être utilisée efficacement pour prévenir les actes répréhensibles dans le processus d'octroi et de réalisation des contrats publics. Cependant, celle-ci ne pourra être pleinement efficace sans l'engagement ferme des plus hautes autorités des organisations publiques à intégrer la prévention et la gestion des risques de corruption et de collusion à leurs valeurs, leurs politiques de gestion et leurs opérations quotidiennes.

Le présent guide a été conçu pour permettre aux donneurs de contrats de connaître les étapes de réalisation du plan de prévention des risques de corruption et de collusion. Il vise le développement de réflexes préventifs permettant d'anticiper les risques et la mise en place de mesures qui augmenteront leur résistance à la corruption, à la collusion et aux autres formes d'actes répréhensibles.

Ce plan est au cœur d'une stratégie globale de prévention des risques de corruption et de collusion, il viendra se répercuter sur le leadership des hautes autorités, sur le code de conduite attendu, sur les politiques de gestion en matière contractuelle et sur l'ensemble de la culture organisationnelle.

Combattre la corruption et la collusion est un enjeu de société qui concerne particulièrement tous ceux qui participent au processus d'attribution des contrats publics.

Le commissaire

Robert Lafrenière

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Introduction

La lutte contre la corruption et la collusion dans l'octroi des contrats publics doit être menée sur plusieurs fronts. Les enquêtes et les vérifications entreprises par l'UPAC permettent certes d'identifier les coupables et de les traduire devant les tribunaux; elles ont une influence certaine sur les comportements futurs des dirigeants, des gestionnaires et fonctionnaires publics. Cependant, pour s'assurer que des comportements déviants ne réapparaissent pas, il faut mettre en place des moyens qui auront un effet à long terme sur la gouvernance, la culture et les processus d'octroi de contrat des ministères et organismes (M/O).

Une analyse rigoureuse des meilleures pratiques en matière de prévention de la corruption et de la collusion nous a permis d'identifier une approche basée sur la gestion des risques. Cette approche est notamment proposée par plusieurs organismes internationaux tels que l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et le U4 (*anti-corruption resource centre*) pour gérer les risques de corruption dans l'octroi d'aide internationale. Certains pays, dont l'Australie utilisent déjà cette approche pour lutter contre la corruption dans les organismes publics.

Les fondements de la lutte à la corruption et à la collusion dans les organismes publics

Afin de lutter efficacement contre toutes formes de corruption et de collusions, les organismes publics ou privés doivent d'abord s'assurer que les fondements de la lutte contre la corruption soient déjà en place dans leur organisation. Ces fondements sont internationalement reconnus par tous les organismes chargés de la lutter contre la corruption. Ce sont notamment :

- un **leadership** de la haute direction en matière de lutte contre tout acte répréhensible;
- Une **culture organisationnelle** qui encourage les comportements éthiques, les vérifications et les contrôles;
- des **valeurs organisationnelles** d'intégrité de responsabilité et d'imputabilité;
- des **politiques de gestion** claires en matière de prévention, de détection et de traitement des cas de corruption;
- un **code de conduite** encadrant les pratiques et les normes de fonctionnement;
- des **systèmes de gestion** robustes, contenant des mesures de détection et de lutte à la corruption;
- des **procédures claires de divulgation** interne de protection contre les représailles et d'enquête menant à des mesures disciplinaires concrètes;
- un **plan d'action** pour prévenir la corruption et la collusion.

La gestion de risques de corruption et de collusion dans l'octroi des contrats publics

La prévention vise à agir en amont, avant même qu'un problème ne se développe. L'approche de la gestion des risques est tout à fait compatible avec les objectifs de la prévention, puisqu'elle permet de mettre en place des moyens pour atténuer, voir même annuler les risques que de corruption ou de collusion dans les processus d'octroi des contrats publics.

Beaucoup de ministères et d'organismes (M/O) possèdent déjà des équipes et des outils de gestion des risques dans leur domaine d'intervention. C'est le cas notamment de la sécurité civile, d'Hydro-Québec et du Ministère des Transports du Québec (MTQ) pour ne citer que ceux-ci. Cependant, très peu de M/O tiennent compte des risques de corruption ou de collusion dans la gestion de leurs contrats.

L'approche préconisée par le commissaire à la lutte contre la corruption, vise donc à inclure la gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans la démarche des M/O. Un guide méthodologique conçu à leur intention, explique la démarche à suivre pour appliquer l'approche de gestion des risques de façon simple et efficace. De plus, l'UPAC offre l'appui de conseillers en prévention afin de les guider les M/O dans l'implantation et dans les suivis.

Conclusion

Afin de consolider la démarche nous croyons qu'une modification à la Loi sur l'administration publique dans le but d'y inclure à l'article 9 l'obligation pour les ministères et organismes d'implanter une démarche de gestion des risques de corruption et de collusion et d'inclure un plan de gestion des risques de corruption dans tous leurs contrats, projets, plans d'audit et plans stratégiques. Cette démarche démontrerait sans aucune équivoque, l'importance accordée par le gouvernement au problème de la corruption et de la collusion.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	1
1. Les fondements de la lutte à la corruption	2
1.1. Le leadership	2
1.2. La culture organisationnelle	2
1.3. Les valeurs et les standards	2
1.4. Les politiques de gestion	2
1.4.1. Une politique de gestion spécifique à la prévention de la corruption	3
1.5. Le code de conduite.....	3
1.6. Les systèmes de gestion	3
1.7. La réponse à la corruption	4
2. Conditions de succès	5
3. Présentation de la démarche	6
3.1. Définition du contexte	6
4. Identification des risques de corruption et de collusion	7
4.1. L'analyse des processus de gestion des contrats publics.....	7
4.2. Description des activités	7
4.3. Identification des risques potentiels.....	7
5. Priorisation	9
6. Mesure de mitigation	10
7. Le plan de gestion des risques de corruption et de collusion	11
Conclusion.....	12

TABLE DES FIGURES ET DES TABLEAUX

Figure 1 Modélisation de la démarche	6
Figure 2 Le processus de gestion des contrats publics	7
Tableau 1 Description de l'importance des risques	9
Tableau 2 Matrice de criticité	9

INTRODUCTION

La conscientisation de la population et des élus à propos des effets néfastes liés à la corruption et à la collusion met en évidence la responsabilité des hauts dirigeants d'organismes publics, d'assurer la robustesse et la transparence de leurs processus d'octroi de contrats.

Ce document décrit les grandes étapes permettant de développer un plan de gestion des risques de corruption et de collusion dans l'octroi des contrats publics. L'approche préconisée se base sur des principes reconnus et vise à proposer une démarche méthodique, mais simple d'identification, de définition et d'action dans le but de mitiger les risques identifiés.

Certaines organisations ont déjà une expertise et une démarche structurée de gestion des risques. Cependant, très peu incluent les risques de corruption et de collusion dans leurs facteurs d'analyse. L'objectif sera, alors, de simplement ajouter l'analyse de ces risques aux autres déjà évalués et de s'assurer de mettre en place les mesures de mitigation appropriées afin de réduire, ou annuler les risques de corruption et de collusion dans leurs processus d'octroi et de gestion des contrats publics.

La première partie s'adresse plus particulièrement aux dirigeants des organismes publics. Elle présente brièvement les étapes de réalisation en mettant l'accent sur les conditions de succès. Elle a pour but de favoriser la prise de décision quant à la mise en place d'un processus de gestion des risques au sein de l'organisation.

La seconde partie quant à elle s'adresse davantage aux responsables de la démarche. Elle présente plus en détail la méthode et les outils pour réaliser leur mandat. La démarche méthodologique proposée est volontairement simple. Elle pourra être bonifiée en fonction de la complexité des processus de chaque organisme donneur de contrats publics (DCP).

La mise en place de la gestion des risques de corruption et de collusion, en plus d'être un moyen efficace de contrer ces phénomènes, doit être vue comme un investissement à long terme qui engendrera des retours importants. En plus des économies réalisées, la confiance du public dans ses institutions et la capacité de rendre compte de façon structurée des mesures prises, contribueront à améliorer l'image et la crédibilité des organismes impliqués.

1. LES FONDEMENTS DE LA LUTTE À LA CORRUPTION

La lutte contre la corruption repose sur des éléments fondamentaux qui régissent les organisations autant privées que publiques. Ces éléments constituent non seulement les fondements de la lutte contre toute forme de corruption mais également la base de l'efficacité organisationnelle.

Leur présence ou leur mise en place assurera à la haute direction que le terreau dans lequel évolue l'organisation est propice au développement de réflexes et de comportements éthiques des intervenants impliqués dans le processus d'octroi et de gestion des contrats publics.

Voici la liste des éléments reconnus par de nombreux organismes impliqués dans la lutte contre la corruption et à la collusion.

1.1. LE LEADERSHIP

La prévention de la corruption relève avant tout de la haute direction. La façon dont les cadres supérieurs agissent influence directement la culture de l'organisation. Il en va de leurs comportements et de leurs efforts pour assurer que le plan de prévention soit suivi et qu'il fonctionne.

1.2. LA CULTURE ORGANISATIONNELLE

La meilleure façon de comprendre ce qu'est la culture organisationnelle est la phrase que l'on répète systématiquement aux nouveaux employés lors de leur première journée de travail «c'est comme ça que ça marche ici».

La culture guide la façon dont on prend les décisions dans une organisation. Si la culture de l'organisation accepte ou ne fait rien contre les comportements déviants, il y a de fortes chances que la corruption s'installe et devienne même endémique.

Par contre, si la culture encourage et récompense les comportements qui sont conformes à une stratégie de lutte contre la corruption, il y aura alors peu d'en retrouver. Les gestionnaires et les superviseurs sont en très bonne position pour influencer l'adoption d'une culture éthique en encourageant les comportements conformes, les vérifications et les contrôles.

1.3. LES VALEURS ET LES STANDARDS

Les valeurs ne sont pas nécessairement écrites ou même visibles. Elles peuvent cependant être facilement décelées selon la façon dont l'organisme mène ses affaires courantes. Dans le secteur public, tous les employés servent l'intérêt public. Par conséquent, pour ces employés, le fait de savoir que leurs décisions et leur comportement sont dans l'intérêt public peut servir de valeur guide.

Les principales valeurs qui sont attendues des employés du secteur public sont la compétence, la loyauté, l'impartialité, l'intégrité et le respect.

1.4. LES POLITIQUES DE GESTION

Les organisations développent des politiques de gestion, des procédures et des systèmes administratifs dans le but d'obtenir une gestion efficace et une bonne gouvernance. Tout comme un code de conduite, les politiques de gestion sont un élément important d'une stratégie de prévention de la corruption. Elles doivent cependant être réalistes, claires et compréhensibles par tous ceux qui sont concernés. Une révision régulière doit être planifiée afin de s'assurer qu'elles soient toujours pertinentes et applicables.

1.4.1. UNE POLITIQUE DE GESTION SPÉCIFIQUE À LA PRÉVENTION DE LA CORRUPTION

Cette politique informe les parties prenantes sur la manière dont seront traités les cas de corruption et la prévention de ces actes. Elle contient généralement les informations suivantes :

- le nom et le poste du responsable de l'application de la politique;
- la référence aux articles de loi applicables;
- les documents liés (tel que le plan de gestion des risques à la corruption, le code de conduite, etc.);
- la date de la dernière révision;
- la définition des actes répréhensibles relatifs à la corruption;
- l'énoncé des principes de gestion relatifs à la corruption;
- le plan de communication de la politique de gestion de la corruption.

1.5. LE CODE DE CONDUITE

Le code de conduite est une déclaration officielle des valeurs et des pratiques adoptées par une organisation qui peut aussi viser les relations avec les fournisseurs. Par ce code de conduite, l'organisation s'engage à observer des principes d'action, des normes et à les faire observer par ses employés, ses sous-traitants et ses fournisseurs.

À cet effet, *Transparency international*¹ (TI), recommande que les principes suivants soient inclus dans le code de conduite des organismes publics :

- l'organisme condamne la corruption sous toutes ses formes directes ou indirectes;
- l'organisme s'engage à développer et implanter un programme de lutte à la corruption.

Du côté des sous-traitants et fournisseurs, les principes recommandés par TI sont les suivants :

- l'organisme s'engage à conduire ses affaires de façon honnête, équitable et transparente;
- l'organisme s'engage à ne pas donner ou offrir, ni accepter des pots de vin afin d'obtenir des avantages d'affaires;
- l'organisme s'engage à développer un programme de formation et de prévention pour soutenir ses engagements.

1.6. LES SYSTÈMES DE GESTION

Les systèmes de gestion visent l'amélioration des stratégies, des procédures et processus en vigueur dans une organisation. C'est par le partage des informations, des méthodes d'évaluation, l'amélioration du travail d'équipe et le respect des normes et de la qualité des services que ces améliorations se produisent.

Tous les organismes publics possèdent de nombreux systèmes de gestion. Généralement, on retrouve les systèmes de gestion financière, les systèmes informatiques, ceux de l'évaluation de la performance et d'archivage. Les vérifications internes sont aussi considérées comme des systèmes de vérification. Ces systèmes doivent être robustes et contenir des mesures de détection et de lutte contre la corruption et la collusion.

¹ <http://www.transparency.org/>

1.7. LA RÉPONSE À LA CORRUPTION

Les organismes doivent posséder des mécanismes de contrôle qui permettent de détecter et de réagir à la corruption. Ces mécanismes vont de la divulgation interne aux mesures disciplinaires, allant même jusqu'au congédiement et au dépôt d'accusations en vertu du Code criminel.

Les organismes les mieux structurés possèdent des moyens pour faciliter la divulgation d'actes qui s'apparentent à de la corruption ou à des actes répréhensibles, incluant la mauvaise gestion. Ils réalisent ou font réaliser des enquêtes internes et donnent suite à leurs recommandations. Enfin, ils ont un plan pour prévenir la corruption et diminuer leur vulnérabilité.

Document de travail

2. CONDITIONS DE SUCCÈS

La réalisation d'un plan de gestion des risques de corruption dans l'octroi des contrats publics demande un engagement formel de la part de la haute direction. Elle nécessite également l'investissement de ressources humaines et financières. C'est pourquoi il doit être réalisé avec une grande rigueur et par les bonnes personnes. La mise à jour du plan et sa maîtrise² ne seront que plus faciles si l'exercice de départ a été réalisé correctement et qu'il répond aux risques spécifiques de l'organisme donneur de contrats publics (DCP).

Pour assurer cette rigueur et la cohérence de la méthodologie, il est important de confier le mandat à une personne qui est reconnue pour son sens éthique et pour sa connaissance du processus d'octroi au niveau de l'organisme DCP.

Le choix des expertises nécessaires à l'intérieur de l'équipe qui appuiera le responsable assurera l'efficacité de la procédure. L'idéal serait de constituer une équipe matricielle avec des personnes qui possèdent des expertises dans des domaines complémentaires tels que : l'administration, la supervision, l'analyse, la planification, la rédaction de contrats, le processus d'appel d'offres, le processus d'adjudication, le suivi des travaux et des finances, l'éthique et la gestion de projet.

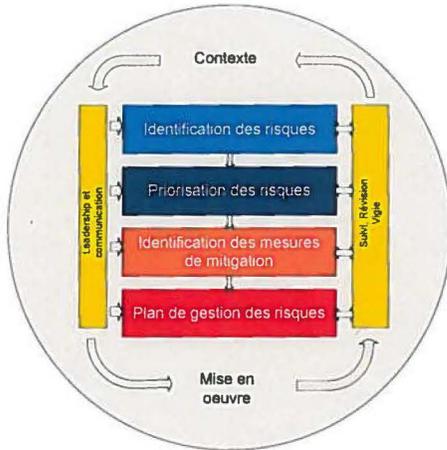
La préparation d'un plan de travail et le partage des responsabilités sont des éléments importants menant à la réalisation du plan de gestion de la corruption et de la collusion dans les délais impartis.

² Réf. Norme ISO31000:2009

3. PRÉSENTATION DE LA DÉMARCHE

La démarche de gestion des risques à l'intégrité, préconisée par le Secrétariat du conseil du trésor et l'UPAC est basée sur l'approche par processus. Cette approche est minimalement constituée de quatre (4) étapes et respecte les normes et pratiques du *Project Management Institute* (PMI). La figure 1, ci-dessous, présente le modèle de la démarche proposée.

Figure 1 Modélisation de la démarche



- Identification des risques
- Priorisation des risques (la quantification des risques par ordre de probabilité ou d'impact)
- Identification de mesures de mitigation (la réponse aux risques)
- Le plan de gestion des risques de corruption et de collusion (le contrôle des risques, la révision et l'ajustement du plan)

3.1. DÉFINITION DU CONTEXTE

Une étape préliminaire importante est de définir le contexte dans lequel la démarche se réalisera.

Chaque organisme possède un contexte particulier qui évolue dans le temps. Ainsi, au niveau du contexte interne, certaines situations (les relations de travail, le contexte financier, le climat de travail, etc.) peuvent avoir un impact direct sur la qualité de la démarche.

Au niveau externe, les lois, les règlements et les normes qui encadrent l'organisme doivent être bien compris et tenus en compte afin d'assurer la réussite de la démarche.

4. IDENTIFICATION DES RISQUES DE CORRUPTION ET DE COLLUSION

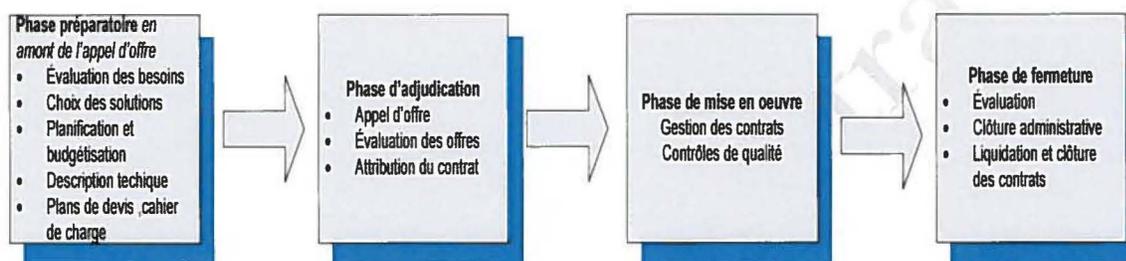
4.1. L'ANALYSE DES PROCESSUS DE GESTION DES CONTRATS PUBLICS

Toutes les organisations publiques, peu importe leur envergure, gèrent des processus d'octroi de contrats. L'identification méthodique des processus d'octroi et de gestion des contrats publics constitue la base de la démarche d'analyse des risques de corruption et de collusion.

La notion de contrat public est assez large. Elle inclut notamment les contrats dits traditionnels, les contrats gré à gré, l'émission de permis, de subvention et les ententes verbales ou écrites,

L'analyse des meilleures pratiques démontre qu'il existe généralement quatre phases dans les processus de gestion des contrats publics (réf. Figure 2). Chacune de ces phases est elle-même constituée d'activités qui sont des étapes obligatoires pour sa réalisation. En fonction de leur domaine d'activité, certains DCP peuvent avoir plus d'activités constituantes que celles qui sont ici énumérées.

Figure 2 Le processus de gestion des contrats publics



Afin de correctement identifier les façons de faire de l'organisme, il importe de pouvoir compter sur la collaboration et la participation des personnes reliées au processus d'octroi des contrats publics. Certains modèles nécessiteront de nouvelles façons de procéder afin d'améliorer leur résistance à la corruption et à la collusion.

4.2. DESCRIPTION DES ACTIVITÉS

À partir de l'identification du processus d'octroi des contrats publics, la deuxième étape consiste à réaliser une analyse plus méthodique visant à identifier les activités constituantes de chacune de ces phases. Leur compréhension est essentielle pour être en mesure d'éventuellement identifier les failles potentielles qui ouvrent la porte à de la corruption ou à de la collusion.

4.3. IDENTIFICATION DES RISQUES POTENTIELS

Cette étape consiste à faire une liste de tous les risques potentiels et de voir comment, dans un processus donné, ces risques pourraient se développer.

Les principaux risques identifiés dans le domaine de la gestion des contrats publics sont :

Le trafic d'influence : Recevoir des dons (argent ou biens) dans le but de favoriser les intérêts d'une personne morale ou physique auprès des pouvoirs publics.

Les pots-de-vin : Donner une forme d'avantage dans le but d'influencer indûment une action ou une décision.

Les conflits d'intérêts : Une personne occupant une charge publique dont les intérêts personnels viennent en conflit avec sa fonction, pendant ou après un emploi public.

Le vol ou la substitution de ressources : Substituer un produit de moindre qualité résultant dans la diminution de la qualité finale du livrable.

La collusion : Entente illicite entre des entreprises complices afin d'entraver la concurrence par :

- la fixation des prix et/ou la production de biens et services;
- le partage des ventes, des territoires, des clients ou des marchés et/ou
- le trucage des offres;

dans le but d'en tirer une rente économique illégale au détriment des concurrents, des acheteurs et des consommateurs.

La fraude : Utilisation d'informations fausses dans le but d'inciter une personne à autoriser volontairement des dépenses exagérées. Ex. : exagérer le nombre de voyages de camion nécessaires à la réalisation d'un ouvrage.

Manipulation du processus d'octroi de contrats publics : Manipulation des documents relatifs à un contrat public dans le but de favoriser un ou des soumissionnaires lors de l'évaluation des coûts, lors du processus d'appel d'offres ou lors du contrôle de la qualité.

L'abus, la manipulation d'information ou la perte des ressources publiques : Divulguer des informations relatives au processus de gestion d'un contrat public dans le but de favoriser un soumissionnaire au détriment des autres.

Dans la gestion de l'octroi des contrats publics, les facteurs de vulnérabilité sont généralement relatifs à l'une ou l'autre de ces formes.

La collaboration des membres du personnel impliqués dans la gestion des contrats publics sera nécessaire afin d'identifier les risques potentiels puisqu'ils sont les experts qui connaissent les processus. Des exercices de remue-ménages sont très efficaces pour réaliser une liste des risques potentiels.

Une fois que les activités de chaque processus de gestion des contrats publics ont été identifiées et que la liste des risques potentiels a été développée, la prochaine étape vise à évaluer ou identifier si pour une activité donnée, les risques potentiels pourraient se concrétiser.

5. PRIORISATION

Après avoir identifié les risques il importe de les analyser pour en établir un ordre de priorité. À cette étape-ci, il est conseillé de construire une matrice d'évaluation des risques qui est constituée des éléments suivants : la probabilité d'occurrence et les impacts prévisibles. L'importance d'un risque s'évalue donc sur la base de ces deux valeurs et sera mesuré ainsi :

$$\text{Priorité} = \text{Probabilité} \times \text{Impacts}$$

La description du risque et de son importance est réalisée en tenant compte des politiques de l'organisme et de la tolérance aux risques des parties prenantes. Voici un exemple de description de l'importance des risques.

Tableau 1 Description de l'importance des risques

Risque inacceptable (RI)	Des mesures immédiates et continues doivent être mises en place pour mitiger ces risques
Risque moyen (RM)	Des mesures doivent être identifiées et être incluses dans le plan de gestion des risques pour les mitiger
Risque acceptable (RA)	Des mesures de formation et d'autocontrôle doivent être prévues pour mitiger ces risques

Les risques sont placés dans la matrice de criticité dans le but d'en évaluer l'importance (notez qu'en fonction de la tolérance aux risques, les limites pourront être revues et adaptées). Le Tableau 2 est une matrice qui devrait convenir à un grand nombre de situations. Il a l'avantage d'être simple et de couvrir presque toutes les situations.

Tableau 2 Matrice de criticité

Probabilité du risque	Impact du risque			
	1 Impact mineur	2 Impact modéré	3 Impact majeur	4 Impact extrême
5 Presque certain	RM	RI	RI	RI
4 Probable	RA	RM	RI	RI
3 Possible	RA	RM	RM	RI
2 Improbable	RA	RA	RM	RM
1 Rare	RA	RA	RA	RA

On peut illustrer la matrice de criticité ci-dessus par l'analyse d'un risque qui aurait des impacts majeurs (3) sur une des activités du processus d'octroi de contrats votre organisme. La poursuite de l'analyse nous permettra de conclure qu'il est probable (4) que ce risque survienne au cours de la présente année. Selon la matrice ci-dessus, l'importance de ce risque doit être jugée inacceptable et réclamer une ou des actions immédiates pour en atténuer les effets, voir même les éviter complètement.

6. MESURE DE MITIGATION

Une fois l'ordre des priorités des risques de corruption et de collusion dans le processus d'octroi de contrats publics a été établi, la prochaine étape consiste à générer des mesures de mitigation ou d'atténuation qui permettront soit d'**accepter**, d'**éviter**, d'**atténuer** ou de **transférer le risque** :

- **Accepter** : Ne rien faire lorsque le risque est à un niveau acceptable pour la direction ou qu'aucune action ne peut en réduire l'exposition à un coût raisonnable.
- **Éviter** : Suppression de l'activité risquée.
- **Atténuer** : Mettre en place les actions nécessaires pour agir sur la probabilité du risque, ou sur son impact potentiel ou sur les deux.
- **Transférer** : Transmettre la gestion du risque à une autre unité interne ou à l'externe lorsqu'il ne peut être atténué par le secteur d'opération concerné, mais que le niveau de risque est considéré comme trop élevé.

Le responsable de l'équipe de projet verra à s'adjoindre les experts de l'équipe matricielle et de toutes autres personnes pouvant aider à générer les mesures potentielles de mitigation des risques identifiés. Ces mesures d'atténuation devront permettre à l'organisation d'atteindre un niveau de confort qui lui sera jugé acceptable. La technique la plus souvent utilisée pour identifier les mesures de mitigation est celle du remue-méninge. Le «Guide méthodologique» propose également d'autres approches pour réaliser cette étape.

Les mesures de mitigation identifiées sont notamment analysées sur la base de leur faisabilité en termes de complexité, de coûts, d'expertise disponible et de délais d'implantation.

7. LE PLAN DE GESTION DES RISQUES DE CORRUPTION ET DE COLLUSION

Vous avez désormais tout en main pour réaliser votre plan de prévention des risques de corruption et de collusion en matière contractuelle. Ce plan est un document dynamique, qui peut être adapté à diverses situations et environnements. Il vient faire état d'un ensemble de mesures qui seront prises, par qui, quand, comment.

Les efforts qui sont déployés pour créer des mesures d'atténuation méritent que des mesures de contrôle et de veille y soient rattachées. En effet, les risques évoluent et les mesures d'atténuation qui étaient efficaces à un moment peuvent devenir complètement inutiles ou obsolètes à un autre. Mais aussi, de nouveaux risques peuvent apparaître à tous moments. Il est donc recommandé de surveiller les risques et les résultats des stratégies d'atténuation mises en place et d'en tirer des leçons dans le souci constant d'améliorer la prise de décision et la gestion du risque. Des ajustements seront peut-être nécessaires pour constamment améliorer la robustesse de votre plan.

Le plan de prévention ne peut se baser que sur un seul moyen, c'est un processus global et continu. Il place la prévention de la corruption et de la collusion au cœur même de la culture de votre organisation. Ainsi, par l'entremise des mesures d'atténuation qu'il propose, il vient influencer le leadership et la gouvernance, les politiques de gestion, les valeurs organisationnelles et le code de conduite.

Enfin, il permet d'agir à la fois sur les personnes et sur les systèmes pour éviter des situations inacceptables.

Le commissaire à la lutte contre la corruption recommande que ce plan de prévention des risques fasse partie intégrante du plan stratégique de toutes les organisations publiques et qu'il soit révisé annuellement.

CONCLUSION

La lutte contre la corruption et la collusion dans la gestion des contrats publics est, la responsabilité des hauts dirigeants. Leurs actions et leurs comportements sont des modèles pour tout le personnel de l'organisme. Et, pour arriver à développer une culture et des valeurs organisationnelles basées sur le respect des règles de l'éthique. Ils doivent également s'assurer de la collaboration et de l'implication de tous les gestionnaires et superviseurs au développement d'une culture et de valeurs basées sur le respect des règles et de l'éthique. Ces éléments sont non seulement la base d'une bonne gouvernance, mais également essentiels à la réalisation de la mission.

Les gestionnaires publics doivent mettre en place toutes les procédures et utiliser tous les moyens disponibles afin d'assurer aux citoyens que la gestion des fonds publics soit réalisée avec la plus grande rigueur. Une méthode efficace d'augmenter la résistance à la corruption et à la collusion de nos processus d'octroi de contrats est celle de la gestion des risques.

Développée au milieu du dernier siècle dans le monde des assurances et standardisée par l'institut de gestion de projet (PMI³), l'approche de la gestion des risques a fait ses preuves; elle est maintenant utilisée dans plusieurs domaines tels que l'aéronautique, l'informatique, les grands projets de construction et la sécurité civile.

En ce sens, la gestion des risques représente une méthode efficace pour augmenter la résistance à la corruption et à la collusion. L'approche telle que présentée par le commissaire à la lutte contre la corruption constitue un moyen efficace d'atténuer, voire même d'annuler les risques encourus dans nos processus de gestion des contrats publics. C'est une façon méthodique d'analyser un processus, un problème, une situation et de centrer les actions des différents intervenants sur la réduction de la probabilité d'occurrence d'un risque de corruption et de collusion dans nos processus d'octroi et de gestion des contrats publics. Elle a également comme bénéfice de faciliter la communication, la concertation et l'engagement des personnes impliquées et de favoriser la prise de décisions éclairées.

Finalement, l'approche proposée s'inspire des normes et pratiques internationalement reconnues permettant une démarche structurée, logique et efficace tout en demeurant relativement simple à réaliser.

Le commissaire s'engage à soutenir les ministères et organismes qui mettront en place un projet de gestion des risques de corruption et de collusion dans leur processus de gestion des contrats publics. Des conseillers seront disponibles afin d'assurer un soutien aux responsables de la mise en place du projet et pourront aider au développement des outils adaptés, nécessaires à réussite de la démarche.

³ Project Management Institute est la plus grande organisation internationale en management de projet, constituée de plus de 40,000 membres provenant de tous les secteurs d'activité et répartis dans 42 pays.

COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

**GUIDE MÉTHODOLOGIQUE DE LA GESTION DES
RISQUES DE CORRUPTION ET DE COLLUSION
DANS L'OCTROI DES CONTRATS PUBLICS**

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	1
1. Ce qui est considéré comme un contrat public	2
2. La constitution d'une équipe.....	2
3. Le plan de travail et le partage des responsabilités	2
4. L'analyse des processus : une notion clé de la prévention de la corruption.....	3
4.1. Les types de processus	3
4.2. La description des activités.....	4
5. Les phases critiques de la gestion des contrats publics	5
6. Identification des facteurs de risque.....	6
6.1. Identification des activités vulnérables	7
6.2. La matrice des risques de corruption et de collusion	7
6.3. Impacts prévisibles d'un risque identifié	8
6.4. La matrice de criticité des risques	8
7. Identification de mesures de mitigation ou d'atténuation	10
7.1. La grille des mesures de mitigation	10
8. Les risques résiduels.....	11
9. Le plan de gestion des risques de corruption et de collusion	12
Conclusion.....	13
Annexe I Grille d'analyse des risques de corruption	14
Annexe II Indices potentiels de corruption et collusion.....	15
Phase préparatoire	15
Phase d'adjudication.....	16
Phase de mise en œuvre.....	17
Phase de fermeture	17
Annexe III Grille des mesures d'atténuation.....	18
Annexe IV Plan de gestion des risques	19
Annexe V Modèle de plan de prévention des risques de corruption et de collusion	20
Bibliographie.....	23

TABLE DES FIGURES ET DES TABLEAUX

Figure 1 Modélisation de la démarche	1
Figure 2 Analyse des processus	3
Figure 3 Description des processus et activités.....	4
Figure 4 Le processus de gestion des contrats publics	5
Figure 5 Diagramme de Farmer.....	11
Figure 6 Phase préparatoire.....	15
Figure 7 Phase d'adjudication	16
Figure 8 Phase mise en œuvre	17
Figure 9 Phase de fermeture.....	17
Tableau 1 Matrice d'évaluation des risques.....	8
Tableau 2 Échelles des impacts prévisibles	8
Tableau 3 Matrice de criticité des risques.....	8
Tableau 4 Description de l'importance des risques	9

INTRODUCTION

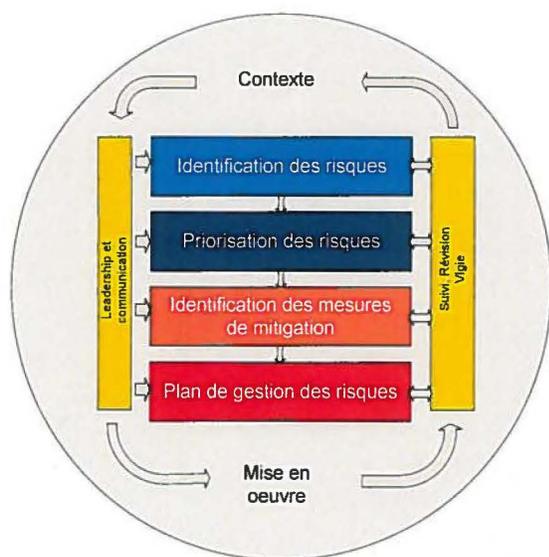
Ce guide s'adresse au responsable et à l'équipe du projet d'implantation de l'approche de gestion des risques de corruption et de collusion dans l'octroi des contrats publics. Il propose une démarche de gestion des risques, conforme aux règles de l'art en la matière ainsi que des outils pour mener à bien ce projet.

L'objectif n'est pas de faire de vous des experts en gestion des risques, mais plutôt de vous proposer une méthode, aussi simple que possible, en mettant l'accent sur les étapes essentielles de sa réalisation.

Notez que nous partons du principe que la décision de passer à l'action et d'implanter la gestion des risques dans les processus d'octroi de contrats publics a déjà été prise par la haute direction de votre organisation. C'est la raison pour laquelle nous débutons avec la phase de planification et d'organisation du projet.

La démarche proposée par l'Unité permanente anticorruption (UPAC) est basée sur l'approche par processus. Elle est minimalement composée de quatre (4) étapes. Elle respecte les normes et pratiques du *Project Management Institute* (PMI).

Figure 1 Modélisation de la démarche



- Identification des risques
- Priorisation des risques (la quantification des risques par ordre de probabilité ou d'impact)
- Identification de mesures de mitigation (la réponse aux risques)
- Le plan de gestion des risques de corruption et de collusion (le contrôle des risques, la révision et l'ajustement du plan)

1. CE QUI EST CONSIDÉRÉ COMME UN CONTRAT PUBLIC

La notion de contrat public est assez large. Elle inclut notamment les contrats dits traditionnels, les contrats gré à gré, l'émission de permis, de subvention et les ententes verbales ou écrites.

2. LA CONSTITUTION D'UNE ÉQUIPE

La réalisation d'un plan de gestion des risques de corruption dans l'octroi des contrats publics demande un engagement formel de la part de la haute direction. Elle nécessite également l'investissement de ressources humaines et financières. C'est pourquoi il doit être réalisé avec une grande rigueur par les bonnes personnes. La mise à jour du plan et sa maîtrise ne seront que plus facile si l'exercice de départ a été réalisé correctement et qu'il répond aux risques spécifiques de l'organisme donneur de contrats publics (DCP).

Le choix des expertises nécessaires à l'intérieur de l'équipe qui appuiera le responsable est un élément important pour garantir l'efficacité de la méthode. L'idéal est de constituer une équipe matricielle avec des personnes qui possèdent des expertises complémentaires dans des domaines variés tels que : l'administration, la supervision, l'analyse, la planification, la rédaction des contrats, le processus d'appel d'offre, le processus d'adjudication, le suivi des travaux et des finances, l'éthique et la gestion de projet.

De même, il faut s'assurer que les membres de l'équipe disposeront du temps nécessaire à la mise en place et qu'ils donneront priorité aux travaux de ce projet afin d'en assurer le succès.

3. LE PLAN DE TRAVAIL ET LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS

La préparation d'un plan de travail et le partage des responsabilités sont des éléments importants menant à la réalisation du plan de gestion de la corruption et de la collusion dans les délais impartis. Plusieurs outils de planification sont disponibles pour permettre le fractionnement des tâches à effectuer et l'assignation des personnes nécessaires à sa réalisation dans un échéancier planifié.

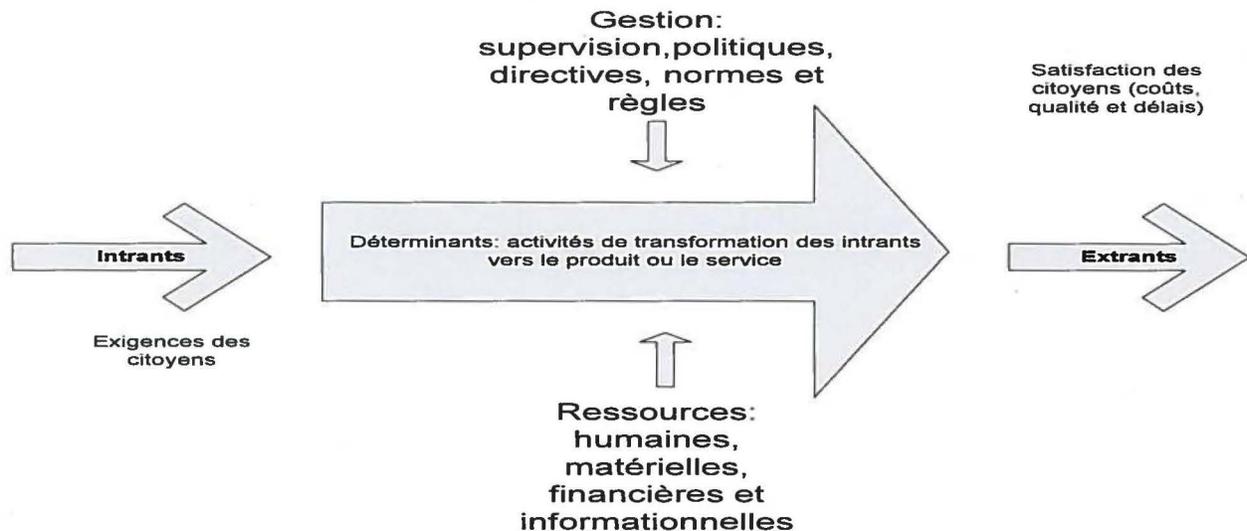
Des logiciels d'utilisation courante tel que Excel et Access offrent d'excellents outils de planification de projet et peuvent être utilisés avec un minimum de connaissances en matière de planification de projet. Dans la suite Office, le logiciel MSProject est très efficace, mais son usage est un peu plus complexe.

4. L'ANALYSE DES PROCESSUS : UNE NOTION CLÉ DE LA PRÉVENTION DE LA CORRUPTION

Toutes les organisations, peu importe leur envergure gèrent à la fois des processus opérationnels constitués de leurs activités régulières et des processus temporaires tels que ceux utilisés pour l'octroi de contrats publics. L'identification méthodique des processus d'octroi et de gestion des contrats publics constitue la base de la démarche d'analyse des risques de corruption et de collusion.

Un processus est défini comme l'ensemble des activités qui transforme des intrants en extrants. Quant aux procédures, ce sont des manières ou façons spécifiques d'accomplir une activité. Il s'agit généralement d'instructions, et de règles explicites et codifiées (réf. :Figure 2).

Figure 2 Éléments constituant un processus



4.1. LES TYPES DE PROCESSUS

Les processus de direction sont les règles de fonctionnement des opérations régulières de l'organisme qui régulent la façon dont les activités du processus déterminant fonctionnent. Ce sont notamment, les normes de production, les règles de fonctionnement interne et le mode de supervision utilisés dans l'organisation.

Les processus déterminants : contribuent au respect des exigences qualitatives et quantitatives et déterminent le produit ou le service (extrants).

Les processus de soutien : contribuent au bon déroulement du processus déterminant en fournissant leur apportant les ressources nécessaires au bon moment.

Ces trois types de processus se distinguent par la nature de leurs extrants.

Typologie	Extrants
Processus de direction	Décisions
Processus déterminants	Produits ou services
Processus de soutien	Ressources

Il faut également inclure la notion des attentes des citoyens vis-à-vis leurs élus et les dirigeants des organismes donneurs de contrats publics. La satisfaction des citoyens découlera de la façon dont le

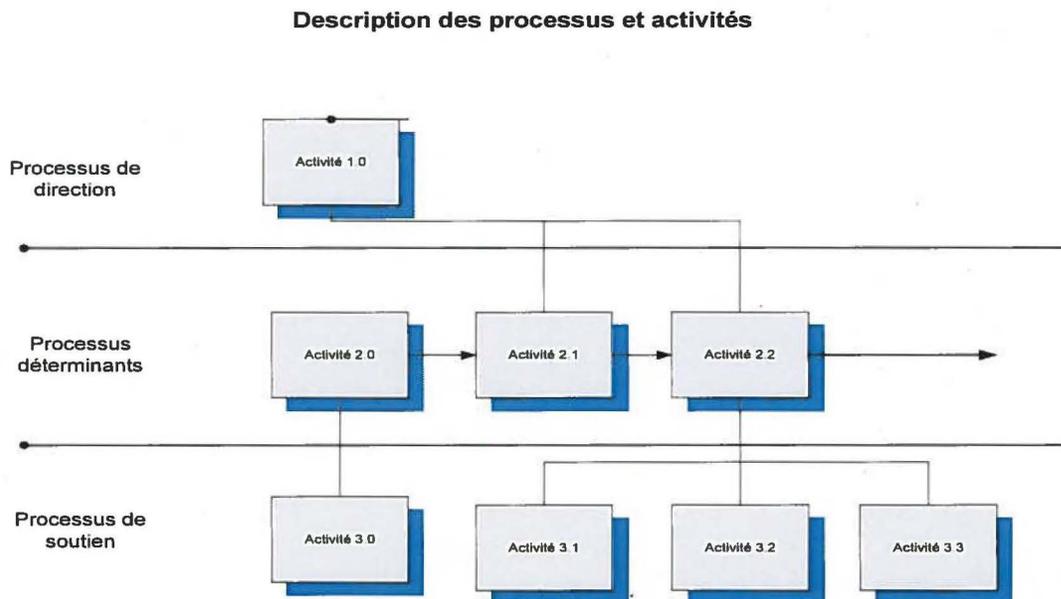
processus d'octroi des contrats a été réalisé et des résultats obtenus en termes de qualité, de coûts et de délais de réalisation.

4.2. LA DESCRIPTION DES ACTIVITÉS

À partir de l'identification des processus d'octroi des contrats publics, réalisée par les différentes fonctions de l'organisation il faut procéder à une analyse plus méthodique en identifiant les activités constituanes de chacun de ces processus.

L'approche préconisée consiste à réaliser un diagramme de l'ensemble des processus d'octroi de contrat public et en indiquant les liens qui existent entre eux (réf. :Figure 3). Il faut tenter d'identifier les activités constituanes du processus en déclinant les activités des processus de direction, celles des processus déterminants et enfin, celles des processus de soutien.

Figure 3 Description des processus et activités



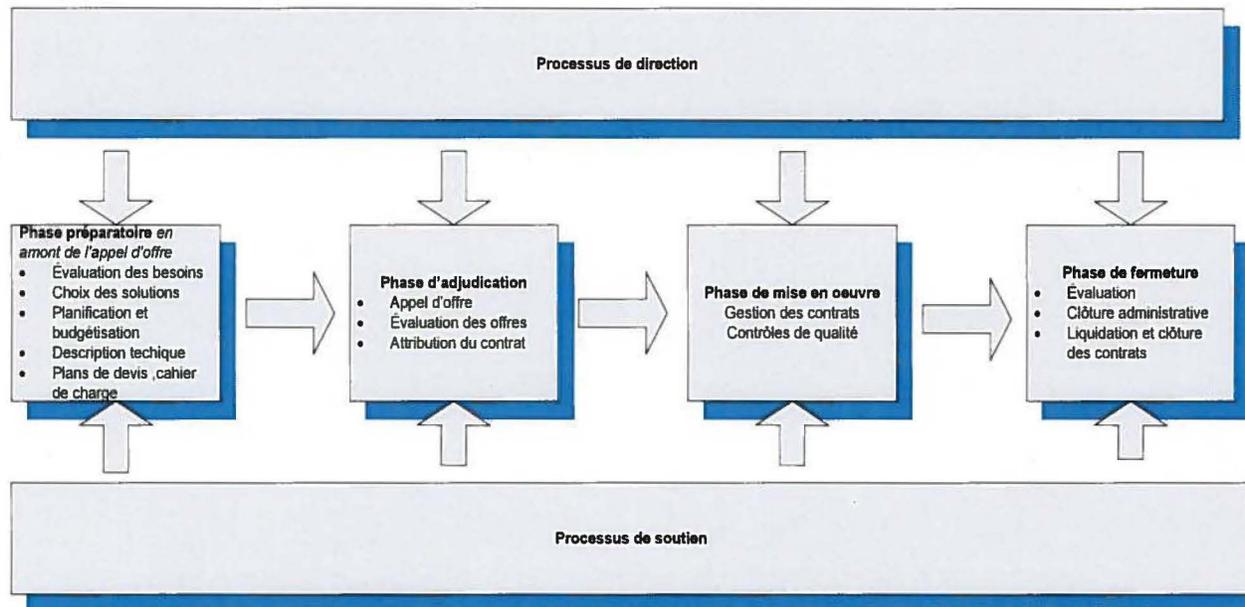
Comprendre les activités constituanes des phases de gestion de l'octroi de contrat public est essentiel si on veut être en mesure d'identifier les failles potentielles ouvrant la porte à de la corruption ou à de la collusion.

En plus des membres experts du projet, il faut pouvoir compter sur la participation des personnes qui ont pour fonction de réaliser les processus d'octroi des contrats publics et identifier les façons de procéder dans l'organisation. Il sera possible de constater que certaines pratiques n'ont pas été remises en question au cours des années. Ce sont souvent l'expression des paradigmes véhiculés dans l'organisation et pour lesquels il faudra peut-être trouver de nouvelles façons de faire.

5. LES PHASES CRITIQUES DE LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS

L'analyse des meilleures pratiques démontre qu'il existe quatre phases critiques dans le processus de gestion des contrats publics (réf. :Figure 4). Chacune de ces phases sont elles-mêmes constituées d'activités qui sont les étapes obligatoires pour la réalisation de la phase. En fonction de leur domaine d'activité, les DCP constateront qu'il peut y avoir plus d'activités constituantes pour chacune de ces phases que celles qui sont ici énumérées.

Figure 4 Le processus de gestion des contrats publics



La phase préparatoire se situe en amont de l'appel d'offre. Elle est généralement composée des activités¹ d'évaluation des besoins, des études d'opportunités, de la conception et de la préparation des plans et devis (cahier de charge). Il est cependant possible que certains organismes aient un plus grand nombre d'activités en fonction du domaine dans lequel ils évoluent.

La phase de mise en œuvre est généralement constituée des activités d'appel d'offre, de l'ouverture et de l'appréciation des offres reçues et de l'adjudication du contrat.

La phase d'exécution et du contrôle des travaux est constituée des activités liée au paiement selon les termes du contrat et des contrôles de qualité.

Finalement, **la phase de fermeture** comprend l'évaluation du bien ou du service, la clôture administrative et la liquidation des contrats.

Pour certains DCP, il est possible qu'une phase de mise en service et d'exploitation vienne s'ajouter aux phases déjà mentionnées. Dans ce cas, il est recommandé de reprendre le processus d'analyse des risques et des impacts car chacune de ces étapes sera normalement constituée de nouveaux contrats, comme par exemple pour le déneigement, l'éclairage, le surfacage, l'entretien, etc.

¹ Réf. : Figure 2

6. IDENTIFICATION DES FACTEURS DE RISQUE

Afin de déterminer les principaux facteurs de risque de corruption dans l'octroi des contrats publics, il faut faire une liste des tous les risques potentiels et de voir comment ces risques pourraient éventuellement se développer.

Il est également primordial de dépersonnaliser le poste ou la tâche lorsqu'on analyse les risques potentiels. C'est pourquoi, il est recommandé de donner des numéros aux tâches et des lettres aux personnes qui les réalisent. Ainsi, il sera plus facile de faire abstraction de préjugés favorables ou défavorables à l'égard des personnes qui réalisent ces tâches au moment de l'analyse.

Statuons que pour qu'il y ait corruption, il doit minimalement y avoir deux parties (le corrupteur et le corrompu). Il peut s'agir de corruption impliquant des employés du secteur public avec d'autres employés du même secteur (interaction dans le secteur public), ou encore, des agents de la fonction publique en interaction avec des membres de sociétés privées fournissant du matériel, des équipements ou des services à un donneur de contrat public (DCP). Il peut également y avoir un intermédiaire entre le corrupteur et le corrompu.

Dans les cas de collusion, il peut arriver qu'il y en ait un plus grand nombre de joueurs. Pour qu'il y ait collusion, il y a une entente secrète pour limiter la libre concurrence et obtenir un avantage injuste.

Il y a rarement collusion corruption. Les corrupteurs chercheront à obtenir un privilège comme des informations privilégiées avant de conclure une entente hors des règles du marché. Ces informations sont souvent obtenues par corruption de fonctionnaire ou de quelqu'un qui connaît le contenu d'un appel d'offre.

Les principales formes de corruption dans le domaine de la gestion des contrats publics sont :

Les pots-de-vin : Donner une forme d'avantage dans le but d'influencer indûment une action ou une décision.

Les conflits d'intérêt : Pendant ou après un emploi public.

Le vol ou la substitution de ressources : Substituer un produit de moindre qualité résultant dans la diminution de la qualité finale du livrable.

La collusion : Arrangement entre deux ou plusieurs acteurs dans le but d'atteindre une finalité indue. Ex. : des soumissionnaires d'un contrat public, conviennent entre eux des prix et du gagnant de celui qui remportera l'appel d'offre.

La fraude : Utilisation d'informations fausses dans le but d'inciter une personne à autoriser volontairement des dépenses exagérées. Ex. : exagérer le nombre de voyages de camion nécessaires à la réalisation d'un ouvrage.

Manipulation du processus d'octroi de contrats publics : Avant pendant l'évaluation des coûts, lors du processus d'appel d'offre ou lors du contrôle de la qualité.

L'abus, la manipulation d'information ou la perte des ressources publiques : Favoriser un soumissionnaire au détriment des autres.

Le trafic d'influence : Recevoir des dons (argent ou biens) dans le but de favoriser les intérêts d'une personne morale ou physique auprès des pouvoirs publics.

Quelle que soit sa forme, la corruption implique toujours un échange. Il faut qu'il y ait d'une part une offre (le corrupteur) et de l'autre une demande (le corrompu). Dans la gestion de l'octroi des contrats publics, les facteurs de vulnérabilité seront généralement relatifs à l'une ou l'autre de ces formes.

6.1. IDENTIFICATION DES ACTIVITÉS VULNÉRABLES

Deux concepts sont retenus dans cette partie de l'analyse. D'une part le concept de risque d'une **activité** en particulier en raison de son importance dans le processus d'octroi de contrats publics. D'autre part, la notion de vulnérabilité d'une **fonction** occupée par une personne qui la rend vulnérable à la corruption car elle comporte plusieurs activités à risque ou des activités ayant une importance élevée. On peut d'ores et déjà penser que plus une fonction réalise d'activités à risque, plus elle est vulnérable.

Il est primordial d'avoir une bonne compréhension d'un processus pour en identifier les activités vulnérables. Pour réaliser cette étape, il est encore une fois recommandé de procéder en s'associant les personnes qui réalisent le processus et qui en ont une connaissance approfondie. Un exercice de remue-méninges (Brainstorming) avec les experts du domaine de l'octroi des contrats publics, permettra d'identifier la plupart des risques de corruption encourus lors de sa gestion.

D'autres sources d'information peuvent également nous aider à identifier les risques potentiels :

- Revue et analyse de la documentation disponible;
- Questionnaires diffusés aux personnes qui connaissent le mieux les phases d'octroi de contrats publics;
- Historique des contrats octroyés au cours des dernières années par le DCP;
- L'analyse des cas de corruption et de collusion répertoriés dans les archives la jurisprudence ou dans les jugements.

Puisque la gestion des risques est un exercice dynamique et continu, chaque révision nous permettra d'améliorer la liste et d'y ajouter de nouveaux risques. Par la suite, il faudra définir les mesures de mitigation appropriées.

6.2. LA MATRICE DES RISQUES DE CORRUPTION ET DE COLLUSION

Afin de permettre de quantifier les activités à risque dans le processus d'octroi de contrat, il est recommandé de construire une matrice des risques identifiables de corruption et de collusion.

Pour réaliser cet exercice, il faut compter de nouveau sur la participation de l'équipe matricielle d'experts et de personnes qui réalisent le processus et qui en connaissent bien les différentes activités.

L'importance ou la priorité d'un risque s'évalue minimalement sur la base de deux valeurs. La probabilité d'occurrence et l'impact sur l'organisation advenant que le risque survienne.

Priorité = Probabilité X Impact

Il existe plusieurs matrices d'évaluation des risques. Le choix dépendra surtout de la complexité des processus analysés. La probabilité de l'occurrence aussi appelée éventualité d'occurrence, doit être quantifiée en décrivant les différents niveaux de risque. La matrice proposée (réf : Tableau 1) est basée sur une échelle de 5 niveaux, allant du moins au plus probable. Elle pourra être plus élaborée en fonction de la complexité des processus analysés.

Tableau 1 Matrice d'évaluation des risques

Probabilité d'occurrence	Description du risque
Niveau du risque	
5 Élevé	Il est sûr que le risque va se manifester au cours d'une année
4 Probable	Il est probable que le risque se manifeste au cours d'une année
3 Moyen	Il est possible que le risque se manifeste au cours d'une année
2 Improbable	Il n'est pas probable que le risque se manifeste au cours d'une année
1 Faible	Il est rare que le risque se manifeste au cours d'une année

6.3. IMPACTS PRÉVISIBLES D'UN RISQUE IDENTIFIÉ

Selon l'appréciation donnée par les diverses méthodes d'identification des risques, on classera les risques en fonction des impacts prévisibles sur l'organisation si jamais ils survenaient (réf. :Tableau 2). Encore une fois, il est possible que l'échelle des impacts prévisibles et la description des impacts soient plus élaborées en fonction des besoins et de la complexité des processus analysés.

Tableau 2 Échelles des impacts prévisibles

Impacts prévisibles	Description de l'impact
4 Extrême	Impacts majeurs : action immédiate requise
3 Élevé	Impacts importants : à porter à l'attention des dirigeants
2 Moyen	Impacts modérés : les responsables du traitement doivent être clairement identifiés
1 Faible	Impacts faibles : doivent être traités dans les procédures de routine

6.4. LA MATRICE DE CRITICITÉ DES RISQUES

Une fois quantifiés les risques sont placés dans une matrice de criticité afin d'être classés par importance. C'est en fonction de la tolérance aux risques du DCP que les limites pourront être revues et adaptées. À titre d'exemple, la tolérance aux risques dans le domaine de la construction est plus élevée que dans le domaine médical. La raison étant que dans le premier, la mort d'homme n'est pas un des enjeux immédiat.

Le Tableau 3 présente un exemple de matrice qui devrait convenir à un grand nombre de DCP. Il a l'avantage d'être simple et de couvrir presque toutes les situations. On obtient la cote de priorité en multipliant la probabilité estimée par l'impact prévisible.

Tableau 3 Matrice de criticité des risques

Probabilité du risque	Impacts			
	1 Impact Faible	2 Impact Moyen	3 Impact Élevé	4 Impact Extrême
5 Élevé	5	10	15	20
4 Probable	4	8	12	16
3 Moyen	3	6	9	12
2 Improbable	2	4	6	8
1 Faible	1	2	3	4

La description du risque et de son importance doit être réalisée en tenant compte des politiques de l'organisme et de la tolérance aux risques des parties prenantes. Voici un exemple de description de l'importance des risques.

Tableau 4 Description de l'importance des risques

Risque inacceptable 15 et +	Des mesures immédiates et continues doivent être mises en place dans le but de mitiger ces risques
Risque moyen 5 à 10	Des mesures doivent être identifiées et être incluses dans le plan de gestion des risques afin de les mitiger
Risque acceptable 1 à 5	Des mesures de formation et d'autocontrôle doivent être prévues pour mitiger ces risques

Nous vous recommandons de faire une liste des risques par ordre d'importance, à l'aide de la grille d'analyse des risques de corruption (annexe 1) nous permet de prioriser les risques.

7. IDENTIFICATION DE MESURES DE MITIGATION OU D'ATTÉNUATION

Maintenant que les risques de corruption et de collusion dans le processus d'octroi de contrats publics du DCP ont été identifiés, nous pouvons passer à l'étape suivante qui consiste à générer des mesures de mitigation ou d'atténuation qui permettront soit : **d'annuler le risque**, de le **réduire à un niveau acceptable**, de le **transférer** à une autre entité, par exemple à une compagnie d'assurance.

Outre les membres de l'équipe matricielle d'experts, le responsable de l'équipe de projet verra à s'adjoindre les personnes qui ont les meilleures connaissances des processus d'octroi de contrat public afin de générer les mesures potentielles de mitigation quant aux risques identifiés.

Il y a plusieurs façons de réaliser cet exercice. Il est recommandé de procéder par la méthode du remue-méninge qui donne d'excellents résultats dans un délai relativement court. La consultation d'experts et la méthode Delphi², pourraient également être utiles si le processus est complexe et nécessite des compétences particulières pour les comprendre.

7.1. LA GRILLE DES MESURES DE MITIGATION

La grille proposée en annexe 3, permet à l'équipe et aux personnes qui participent à l'exercice de colliger les mesures de mitigation identifiées.

1. Les risques identifiés sont placés dans la première colonne par ordre de priorité;
2. Les mesures de mitigation imaginées par les participants sont placées dans la seconde colonne sans en faire la critique. Cette étape sera faite un peu plus tard;
3. On identifie les bénéfices ou impacts de la mesure sur le risque analysé. Il faut tenter de déterminer si la mesure a pour effet d'éliminer complètement le risque, si elle en réduit l'impact à un niveau acceptable ou encore si elle a pour effet de transférer le risque à un tiers;
4. On tente d'identifier les causes, tendances et conséquences des risques afin d'améliorer le choix des mesures de mitigation;
5. On évalue ensuite les échéanciers d'implantation des mesures, leurs coûts et si on a les ressources à l'interne pour en assurer l'implantation;
6. À la fin de ce processus d'analyse, on repasse les mesures et on réévalue leur faisabilité à la lumière des échéanciers, des coûts et de la disponibilité des expertises;
7. Le choix des mesures de mitigation et leur mise en œuvre relève généralement du chef de projet. Cependant, en fonction des coûts et de la priorité devant y être accordés, il est possible qu'il doive référer aux décideurs.

² Le principe de la méthode est qu'un groupe d'experts est soumis à plusieurs séries de questionnaires. Après chaque série, une synthèse anonyme des réponses leur est remise, ainsi que les argumentaires ayant conduit à ces réponses. Les experts sont ensuite invités à revoir leurs réponses précédentes à la lueur de ces éléments. Il est généralement constaté qu'à la suite de ce processus, les divergences s'estompent et que les réponses convergent vers la « meilleure » réponse.

8. LES RISQUES RÉSIDUELS

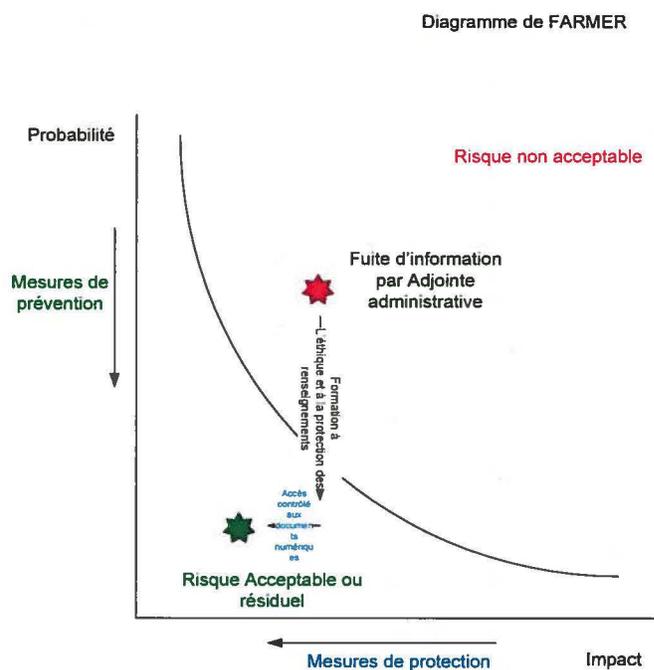
Les risques qui subsistent après que les mesures de mitigation aient été appliquées sont les risques résiduels. En fonction de la tolérance aux risques des parties prenantes, on décidera s'il est nécessaire ou non d'ajouter d'autres mesures pour réduire davantage la probabilité d'occurrence d'un problème de corruption ou de collusion. Naturellement plus on raffine les mesures de mitigation, plus on doit investir en ressources. Le coût associé au plan de gestion des risques de corruption et de collusion se voit alors augmenté.

En matière de gestion des contrats publics, il est impératif d'obtenir des niveaux de risques résiduels les plus faibles possibles en termes de probabilité ou de gravité. Il est illusoire de penser pouvoir supprimer tous les risques de corruption du processus d'octroi de contrat public. Seuls les niveaux de probabilité et de gravité peuvent être modifiés.

Par exemple (réf. : Figure 5) pour diminuer les risques de voir des informations stratégiques confidentielles divulguées par une adjointe administrative :

- Des mesures de protection peuvent être installées sur le serveur afin que l'utilisation d'un identifiant et d'un mot de passe soient obligatoires pour accéder à des fichiers numériques. Avec la mise en place de cette barrière technique, le risque d'être identifié aura pour effet de diminuer l'attrait en augmentant les pertes éventuelles si jamais elle était démasquée.
- Une mesure de prévention serait de former l'adjointe administrative à l'éthique et à la protection des renseignements confidentiels. Ainsi, la probabilité de survenance d'une fuite est diminuée à un niveau acceptable.
- La mise en place de ces moyens de prévention et de protection concourt à diminuer la probabilité de survenance de l'événement non souhaité et également sa gravité. Il faut noter que la mise en place de ces moyens doit être appropriée et pertinente. De plus, elle entraîne inévitablement des coûts qui doivent être prévus dans la budgétisation du processus.
- La mise en place de barrières techniques ou d'une autre nature consiste à faire baisser le niveau de probabilité ou la gravité d'un risque. Cette mise en place conduit à la notion de risque résiduel qui doit se situer en deçà de la courbe de tolérance aux risques des parties prenantes.

Figure 5 Diagramme de Farmer



9. LE PLAN DE GESTION DES RISQUES DE CORRUPTION ET DE COLLUSION

Le plan de gestion des risques (annexe 4) est un document dynamique qui stipule quelles sont les mesures qui seront prises, par qui, quand, comment et surtout, le moyen de contrôle et d'évaluation de la performance (indicateurs).

Ce plan doit être intégré au plan de projet (construction, achat de service ou de biens, etc.) et suivi en fonction des échéanciers déterminés afin d'en vérifier la pertinence et l'efficacité. Dans le cas où de nouveaux risques se présenteraient, il faudrait les traiter dès leur apparition et les inclure dans le plan en fonction de leur priorité.

Les coûts d'implantation et de suivi des mesures de mitigation d'un contrat doivent être imputés au contrat lui-même et suivi par le responsable au même titre que les autres indicateurs de réalisation.

La maîtrise du plan de gestion des risques de corruption et de collusion, nécessite un contrôle rigoureux de l'implantation des mesures de mitigation sélectionnées. De plus, il faut de plus en assurer le suivi et la correction rapide dans le cas où elles ne donneraient pas les résultats attendus.

La maîtrise nécessite donc qu'on revoie les mesures régulièrement, minimalement annuellement, de préférence au moment où on révisé le plan stratégique de l'organisme.

L'annexe 5 propose une grille du plan de gestion des risques de corruption et de collusion qui pourra être utilisé par le responsable afin d'en planifier la réalisation et la maîtrise. Il décrit brièvement les cibles d'actions, les moyens déjà implantés et les moyens qui seront mis en place au cours de la prochaine année.

Il serait possible d'ajouter de nouvelles colonnes au tableau et d'y inclure l'échéancier, le responsable et les indicateurs de performance retenus.

CONCLUSION

L'expertise de l'UPAC ainsi que l'apport d'experts d'organismes publics et la littérature disponible nous a permis de développer ce guide. Nous n'avons pas la prétention de proposer une démarche clé en main, mais plutôt de permettre à l'organisme de se mettre en action pour prévenir la corruption et la collusion dans son processus d'octroi et de gestion de contrats.

Lors de la mise en œuvre de la démarche de prévention, il convient que l'organisme définisse clairement un calendrier ainsi que les responsabilités de chacun. Cette démarche pourrait s'appuyer sur les outils de gestion de projet.

Il est reconnu que la corruption peut prendre sa source à tous les niveaux de l'organisation. La démarche devra donc s'appuyer sur des échanges de bas en haut, de haut en bas, et transversaux au sein de cette même organisation.

Une stratégie de communication interne et de gestion du changement seront incluses dans ce plan de mise en œuvre. L'objectif étant de favoriser l'adhésion et la participation de l'ensemble du personnel, ce qui constitue comme mentionné au début de ce guide, un élément clé du succès de cette démarche.

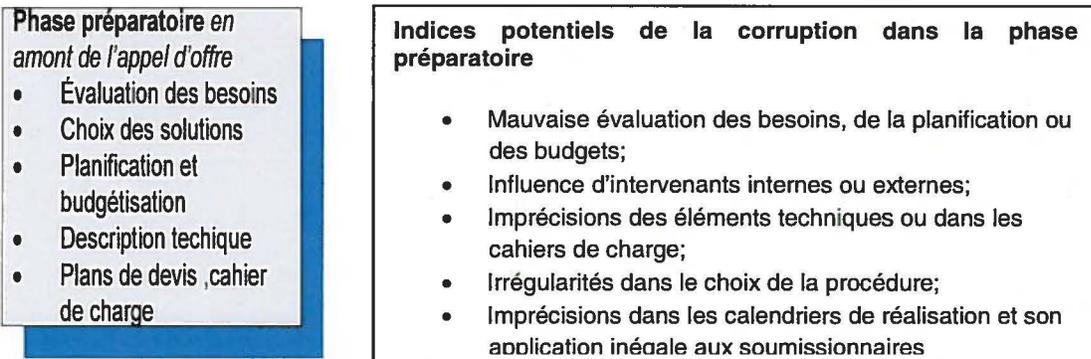
Même si la démarche de prévention des risques de corruption et de collusion dans l'octroi des contrats publics exige un investissement important en ressources humaines et financières, les retours sur l'investissement, autant monétaires qu'en ce qui a trait au retour de la confiance des citoyens dans l'administration publique, justifieront largement les investissements.

L'UPAC par l'entremise de son équipe de prévention veut encourager et faciliter l'implantation de votre plan de prévention des risques de corruption et de collusion dans le processus d'octroi et de gestion contractuel au sein des organisations publiques. Pour ce faire, elle offre un rôle conseil quant aux meilleures pratiques et un accompagnement pour les organisations de plus petite taille ou comportant des réalités particulières dans la réalisation de leur démarche.

ANNEXE II INDICES POTENTIELS³ DE CORRUPTION ET COLLUSION

PHASE PRÉPARATOIRE

Figure 6 Phase préparatoire



Plusieurs raisons peuvent expliquer les raisons pour lesquelles des mauvaises évaluations des besoins sont présentes dans le processus de gestion des contrats publics. On peut d'abord penser qu'il s'agit d'un manque de connaissance ou de compétence de la part des personnes chargées de cette évaluation. Cependant, il est aussi possible que ces évaluations erronées ou surévaluées, soient faites volontairement dans le but d'induire certains soumissionnaires en erreur ou d'en favoriser d'autres. Il en va de même pour la planification des travaux, les échéanciers et les budgets.

Il est possible que les personnes qui réalisent les évaluations soient influencées par des acteurs externes qui ont intérêt à ce que les informations soient erronées ou dévoilées à certains soumissionnaires, leur donnant ainsi un avantage concurrentiel important. L'influence pourrait venir du niveau politique dans le but de faire le financement d'un parti ou d'activités partisans. Il ne faut pas oublier que les élus sont de par leur fonction des cibles recherchées par les corrupteurs.

Des imprécisions volontaires dans le cahier de charge ou dans les éléments techniques du contrat peuvent avoir une très grande influence sur l'évaluation de la soumission et ainsi donner des avantages indus à certains soumissionnaires.

Des irrégularités dans le choix des procédures de réalisation des travaux peuvent entraîner une augmentation importante des coûts ou du montant des soumissions.

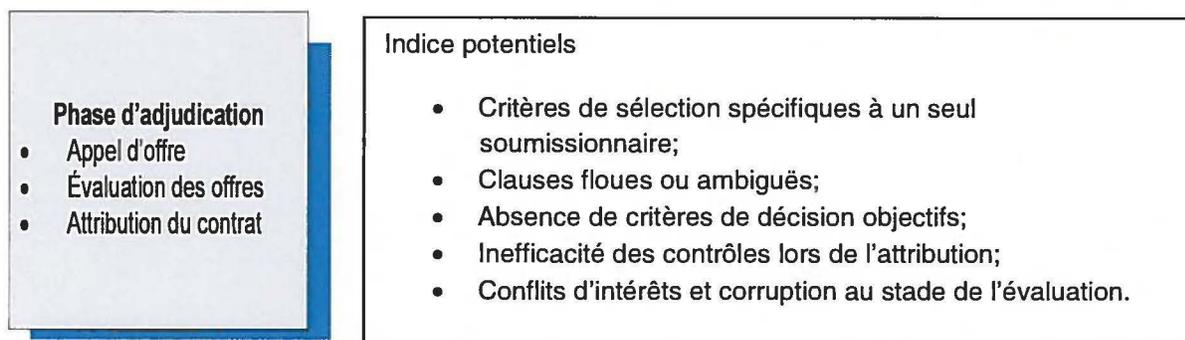
Enfin, des imprécisions dans les calendriers de réalisation peuvent faire augmenter les montants de certains soumissionnaires qui n'auraient pas accès à des informations privilégiées.

Pour chacun de ces effets de la corruption et pour ceux qu'il vous sera possible d'identifier dans cette phase d'octroi des contrats publics, il sera nécessaire de trouver des mesures de mitigation qui feront atténuer voir même disparaître leurs impacts sur les contrats.

³ Les listes de risques potentiels présentées sont génériques. Elles doivent être revues et complétées à la phase d'identification des risques.

PHASE D'ADJUDICATION

Figure 7 Phase d'adjudication



Lors de la phase d'adjudication, il y a plusieurs risques de corruption qui peuvent être présents, quelque fois, plusieurs à la fois.

Les critères de sélection peuvent être tellement spécifiques en termes de compétence ou d'équipement spécialisé, qu'il n'y a pas de compétition possible puisqu'un seul soumissionnaire répond aux critères énoncés.

Dans certains cas, les clauses de l'appel d'offre sont volontairement floues ou ambiguës dans le but de préparer les conditions futures de corruption pendant les phases subséquentes.

L'inefficacité des structures de contrôle lors de l'attribution du contrat peut ouvrir la porte à des manipulations. Il peut également manquer de transparence, à titre d'exemple, des soumissions ne sont pas ouvertes publiquement. Enfin, l'absence ou le choix de la pondération des critères peuvent aussi influencer le processus d'adjudication.

Dans certains cas, les adjudicateurs peuvent conjointement décider volontairement ou par ignorance, de passer outre les procédures prescrites d'adjudication. Ceci ouvre la porte à toutes sortes de manipulations et d'iniquités.

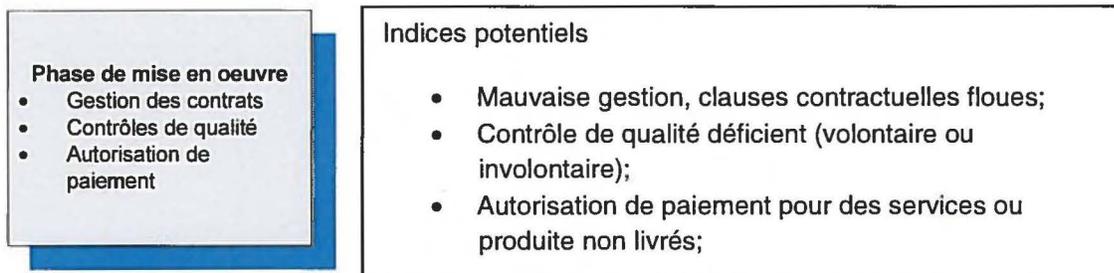
La divulgation d'informations confidentielles concernant soit la procédure d'adjudication, les critères d'évaluation, le processus de surveillance, soit les contenus techniques, financiers des soumissions divulguées à des concurrents dans le but de favoriser l'un d'eux constitue un risque important qui doit être mitigé.

Les conflits d'intérêts et la corruption des officiers responsables de l'évaluation ou de l'attribution des contrats sont au nombre des risques de la phase d'adjudication. Ainsi, un ou des évaluateurs, établissent des liens au cours des années avec des fournisseurs et en échange de cadeaux ou de sommes d'argent, ils favorisent celui-ci lors de l'évaluation.

Certains soumissionnaires peuvent tenter de manipuler les règles du libre marché et faire de la collusion pour favoriser l'un d'entre eux.

PHASE DE MISE EN ŒUVRE

Figure 8 Phase mise en œuvre



Les risques de corruption sont nombreux à la phase de mise en œuvre particulièrement au niveau de la gestion du contrat. Ainsi, l'insuffisance de contrôle relatif à la qualité et au calendrier peut avoir des conséquences importantes en augmentant les délais de livraison entraînant une augmentation des coûts. La substitution de produit par un autre de moindre qualité ou en quantité différente de celle prévue au contrat aura pour conséquence d'augmenter significativement les profits du soumissionnaire.

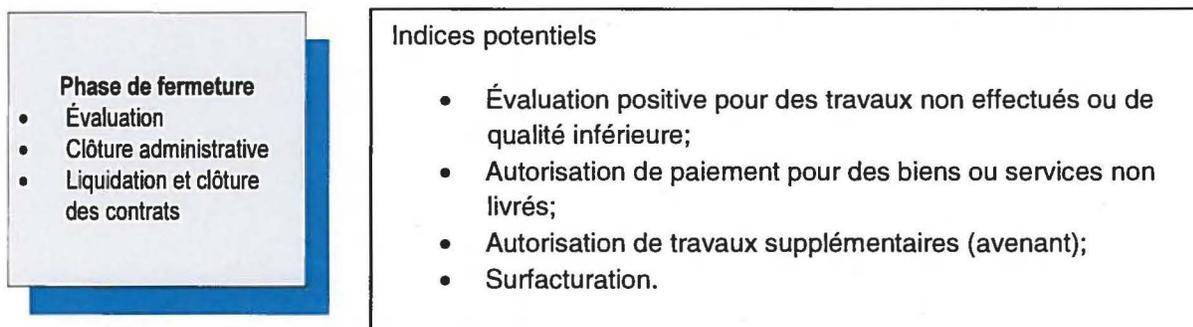
Le vol d'équipement ou de marchandise avant leur inscription au fichier des actifs du contrat peut faire augmenter les coûts rapidement.

Le défaut de surveillance ou la collusion entre les agences chargées d'effectuer ces contrôles et les sous-traitants sont également des risques à mitiger.

Les autorisations de paiement peuvent être données pour des fausses factures portant sur des biens ou des services non livrés ou encore sur des paiements effectués avant échéance.

PHASE DE FERMETURE

Figure 9 Phase de fermeture



Finalement, à la phase de fermeture du contrat, il y a des risques importants de corruption lors de l'évaluation de conformité. La fermeture administrative peut également être l'occasion pour de fausses écritures comptables, des transferts de coûts entre contrats ou l'occasion pour faire de la fausse ou de la double facturation de biens ou de services non fournis.

ANNEXE III GRILLE DES MESURES D'ATTÉNUATION

Mesures d'atténuation							
Risques		Description du risque et contexte :					
Priorités	Tendances *	Mesures d'atténuation	Risques résiduels	Évaluation des mesures			Mise en œuvre Responsable
				Stratégies	Échéanciers	Coûts	
Inacceptable Moyen Faible	> = <		Inacceptable Moyen Faible	Accepter Mitiger Transférer			

ANNEXE IV PLAN DE GESTION DES RISQUES

Plan de gestion des risques de corruption et de collusion : Appel d'offres							
Description du risque	Priorités	Responsable	Mesures d'atténuation retenues	Échéanciers	Budget	DCP :	Responsables :
			Prévention ou Protection			Maîtrise : en termes de date, de contrôle, de mesures de veille et de correctifs apportés	Indicateurs de performance
Phase préliminaire							
Phase d'adjudication							
Phase de mise en œuvre							
Phase de fermeture							

ANNEXE V MODÈLE DE PLAN DE PRÉVENTION DES RISQUES DE CORRUPTION ET DE COLLUSION

Afin d'aider les donneurs de contrats publics (DCP) à préparer leur plan de prévention des risques de corruption et de collusion en matière contractuelle, nous proposons un modèle qui contient les informations de base nécessaires à la préparation d'un plan efficace. Les DCP devront en fonction de leur contexte, adapter ce modèle en y ajoutant les éléments spécifiques à leur situation.

Les résultats attendus <i>Ce que nous voulons réaliser</i>	Les activités que nous faisons déjà <i>Politiques, programmes, instructions, etc.</i>	Les actions planifiées <i>Ce que nous ferons pour atteindre nos objectifs</i>
<p>1.0 La direction :</p> <p>1.1 Les hauts dirigeants et les cadres supérieurs sont directement impliqués dans l'implantation du plan de gestion de prévention à la corruption</p> <p>1.2 La prévention de la corruption fait partie de toutes les autres activités, planification stratégique, plan d'affaires et les plans d'audit interne.</p>	<p>1.1.1 Les codes d'éthique et les attentes signifiées aux cadres supérieurs contiennent des objectifs clairs de prévention de la corruption.</p> <p>1.1.2 Les descriptions de fonction des cadres supérieurs incluent la responsabilité de prévenir toute forme de corruption.</p> <p>1.1.3 Les évaluations périodiques incluent des mesures de performance concernant leur implication dans le domaine de la prévention et le contrôle de la corruption.</p> <p>1.2.1 Tous les gestionnaires du DCP contribuent à l'identification des emplois et processus vulnérables à la corruption dans les secteurs sous leur responsabilité.</p>	<p>1.1.1.1 Une formation obligatoire de tous les gestionnaires qui inclura la promotion de l'intégrité et la prévention de la corruption.</p> <p>1.1.2.1 Le choix des personnes qui occuperont des emplois de cadre inclura des critères d'évaluation de l'éthique et d'intégrité.</p> <p>1.1.3.1 Le système de reconnaissance et de récompense inclura des éléments relatifs à la prévention de la corruption.</p> <p>1.2.1.1 Les meilleures pratiques en matière de prévention de la corruption seront mises en commun et discuter lors des réunions de planification stratégique.</p>
<p>2.0 Le code de conduite</p> <p>2.1 Le DCP possède un code de conduite qui reflète ses valeurs et ses normes éthiques qui sont remises à tous les employés.</p>	<p>2.1.1 Le code de conduite est disponible sur le site web du DCP.</p> <p>2.1.2 Le code est discuté lors des réunions avec les employés.</p> <p>2.1.3 Le code est présenté lors de l'embauche et les superviseurs renvoient les normes avec les employés lors des évaluations périodiques.</p>	<p>2.1.1.1 La première révision du code de conduite sera réalisée en consultant tous les cadres et gestionnaires qui a leur tour consulteront tous les employés.</p>

Les résultats attendus <i>Ce que nous voulons réaliser</i>	Les activités que nous faisons déjà <i>Politiques, programmes, instructions, etc.</i>	Les actions planifiées <i>Ce que nous ferons pour atteindre nos objectifs</i>
3.0 Les politiques, les procédures et les systèmes de contrôle 3.1 Les opérations du DCP sont contrôlées sur la base de politiques claires au sujet de la prévention de la corruption. Les procédures et les systèmes de contrôle incluent des indicateurs de vulnérabilité qui sont contrôlés régulièrement	3.1.1 Les politiques de gestion de la vulnérabilité à la corruption sont revues annuellement et le nom du responsable et sa fonction sont clairement identifiés.	3.1.1.1 Les gestionnaires seront encouragés à informer le responsable de la révision de la politique de gestion s'ils identifient des failles dans les processus de contrôle.
4.0 Les systèmes de gestion 4.1 Les systèmes informatiques Les systèmes informatiques du DCP sont robustes et répondent aux normes de sécurité. Ils incluent des mesures de contrôle de la corruption 4.2 Les vérifications internes	4.1.1 Des processus d'autorisation rigoureux sont en place pour l'accès aux banques de données 4.1.2 Le service de la vérification interne est proactif dans le développement de programmes de vérification et de détection de la corruption, particulièrement dans les secteurs les plus à risque.	4.1.1.1 Des lecteurs de caractéristiques physiques seront mis en place pour contrôler les accès. 4.1.2.1 Des critères d'évaluation des secteurs les plus à risque seront développés et l'identification des emplois les plus vulnérables sera réalisé au cours de la prochaine année.
5.0 Les divulgations internes 5.1 La divulgation interne de comportements déviants est encouragée, facilitée et est enquêtée.	5.1.1 Un système confidentiel de divulgation a été mis en place	5.1.1.1 Un sondage sera réalisé afin de connaître la perception des employés au sujet du processus de divulgation 5.1.1.2 Des sessions de sensibilisation seront données aux employés 5.1.1.3 De la sensibilisation sera faite auprès des nouveaux employés par le bureau des ressources humaines 5.1.1.4 Un processus de divulgation via le site intranet sera mis en place et une campagne d'information sera lancée afin d'en assurer la compréhension.
6.0 La réponse à la corruption 6.1 Le plan de gestion de la vulnérabilité est revu systématiquement toutes les années et des modifications ou ajouts sont effectués afin d'en assurer l'efficacité	6.1.1 Un plan initial de gestion de la vulnérabilité est en cours de préparation	6.1.1.1 La mise en force des mesures identifiées dans le plan 6.1.1.2 La révision systématique du plan pour en assurer l'efficacité sera faite au moment du rapport annuel de gestion

Les résultats attendus <i>Ce que nous voulons réaliser</i>	Les activités que nous faisons déjà <i>Politiques, programmes, instructions, etc.</i>	Les actions planifiées <i>Ce que nous ferons pour atteindre nos objectifs</i>
6.2 Les sanctions disciplinaires Des sanctions disciplinaires sont imposées dans les cas de manquement au code de conduite	6.2.1 Le code de discipline contient des articles en référence aux actes répréhensibles et à la mauvaise gestion	6.2.1.1 Un recueil de référence sera développé afin de guider les gestionnaires
7.0 La formation 7.1 Les employés qui œuvrent dans des secteurs identifiés comme étant vulnérables à la corruption, reçoivent de la formation sur la corruption, ses impacts, sa détection les pièges à éviter.	7.1.1 Une formation de base est donnée aux employés lors de leur arrivée en fonction	7.1.1.1 La participation des employés à l'identification des activités à risque 7.1.1.2 La formation continue des employés sur les nouveaux stratagèmes employés et sur la façon de les déceler.
8.0 Les personnes ressources 8.1 Des personnes ressources appelées relayeurs sont formées et disponibles pour répondre aux questions des employés au sujet de la corruption sous toutes ses formes.	8.1.1 Une formation de relayeur a été développée.	8.1.1.1 De la formation continue sera donnée aux relayeurs pour assurer que leurs connaissances sont à jour.

BIBLIOGRAPHIE

Livres et documents

AS/NZS ISO 31000: 2009 Risk Management - Principles and Guidelines, Standards Australia, Sydney 2009.

AUDITOR GENERAL VICTORIA. *Managing Risk Across the Public Sector*, Melbourne, 2004.

CPA AUSTRALIA PUBLICATIONS:

- How to implement enterprise-wide risk management, last update April 2004
- Case Studies in Public Sector Risk Management, 2002
- Risk Management in the Public Sector, 2001
- Enterprise-wide Risk Management, 2002
- Public Sector Risk Management: A State of Play, 2002.

INDEPENDENT COMMISSION AGAINST CORRUPTION (ICAC). *Tip sheet for NSW public officials - Corruption risk management.* [En ligne] (February 2008).
http://www.icac.nsw.gov.au/component/docman/doc_download/1276-corruption-risk-management-tip-sheetCorruption risk management - tip sheet, ICAC, Sydney,

MCPHEE, Ian Auditor-General for Australia. *Risk and risk management in the public sector, speech at Public Sector Governance and Risk Forum*, 1 September 2005 (at www.anao.gov.au).

NEW SOUTH WALES (NSW), *Prevention of corruption plan*

NSW AUDIT OFFICE. *Performance Audit Report: Managing Risk in the NSW Public Sector*, Sydney, June 2002

NSW DEPARTMENT OF COMMERCE. *Project Risk Management Guideline*, Sydney, September 2004

NSW PUBLIC ACCOUNTS. *Risk Management in the NSW Public Sector*, Report No.12/53 (No. 155)

NSW TREASURY. *Internal Audit and Risk Management Policy for the NSW Public Sector*, Sydney, August 2009.

PMOK, *Project Management Body of Knowledge*, Analyse et gestion des risques

Risk Management, NSW Government Procurement Guideline, Sydney, December 2006.

Sites Internet

CONVENTION DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DES NATIONS-UNIES. [En ligne]
<http://www.un.org/fr/events/anticorruptionday/convention.shtml>

INDEPENDENT COMMISSION AGAINST CORRUPTION. [En ligne]
<http://www.icac.nsw.gov.au/index.php>

ISO. [En ligne] www.iso.org/iso/home.html

THE ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). [En ligne]
www.oecd.org/fr/corruption/luttercontrelacorruptiondanslesecteurpublic/lintegredanslesmarchespublics.htm.