

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

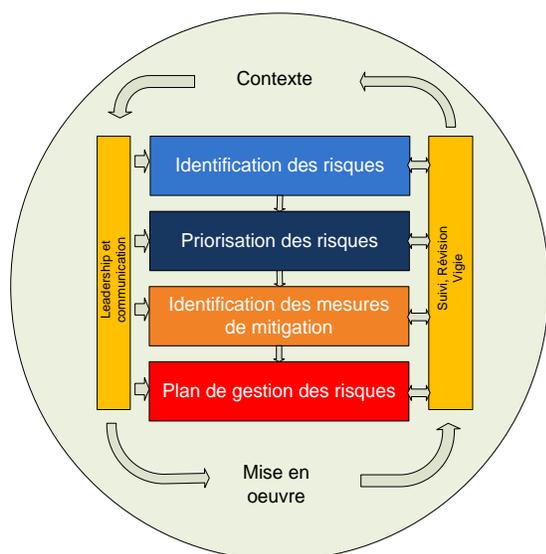
Ce guide s'adresse au responsable et à l'équipe du projet d'implantation de l'approche de gestion des risques de corruption et de collusion dans l'octroi des contrats publics. Il propose une démarche de gestion des risques, conforme aux règles de l'art en la matière ainsi que des outils pour mener à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

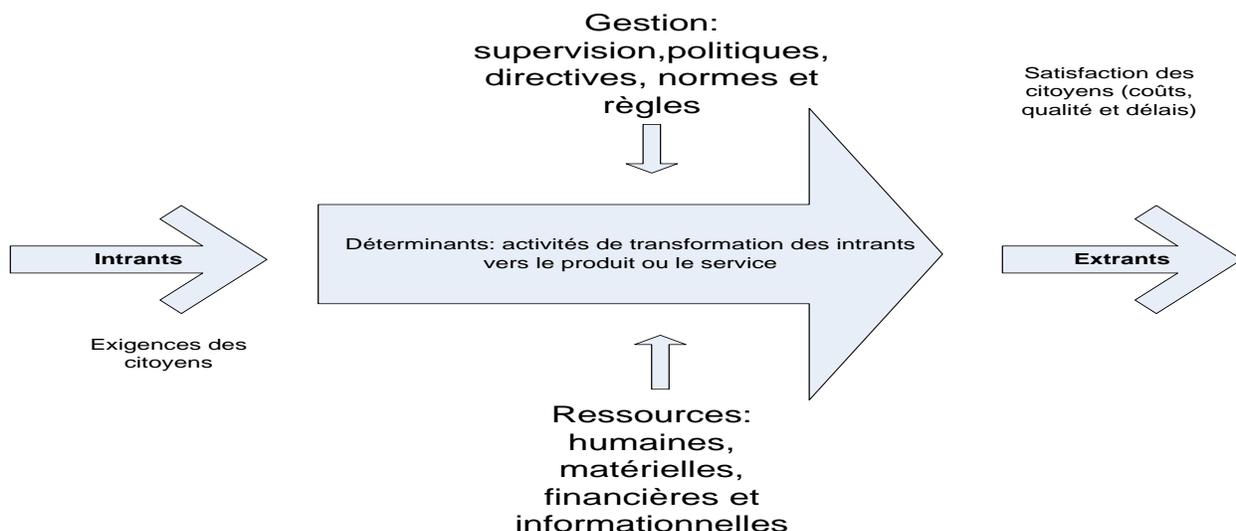
Des logiciels d'utilisation courante tels qu'Excel et Access offrent d'excellents outils de planification de projet et peuvent être utilisés avec un minimum de connaissances en matière de planification de projet. Dans la suite Office, le logiciel MSProject est très efficace, mais son usage est un peu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

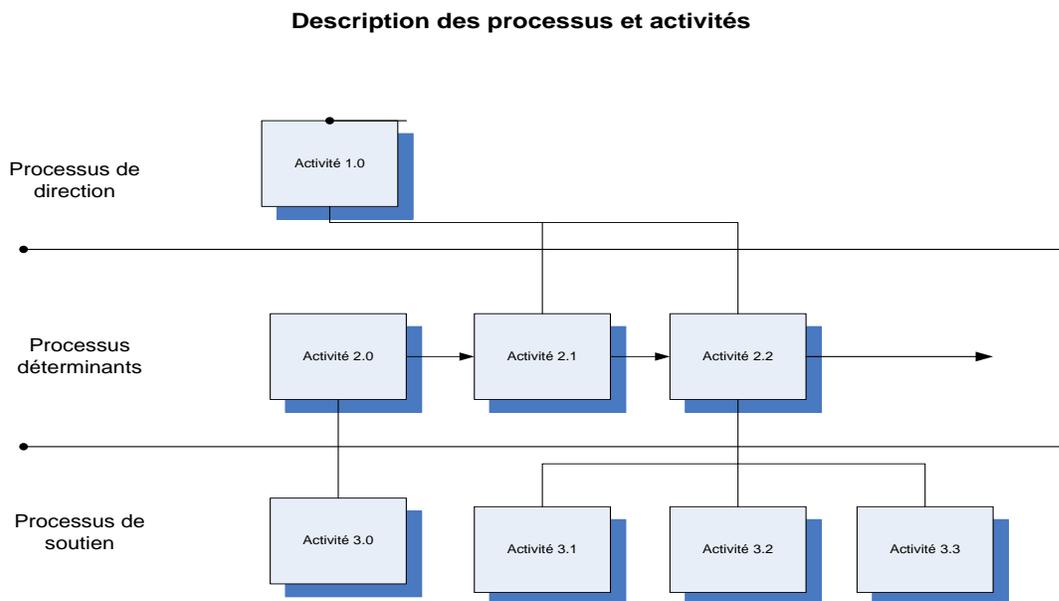
processus d'octroi des contrats a été réalisé et des résultats obtenus en termes de qualité, de coûts et de délais de réalisation.

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



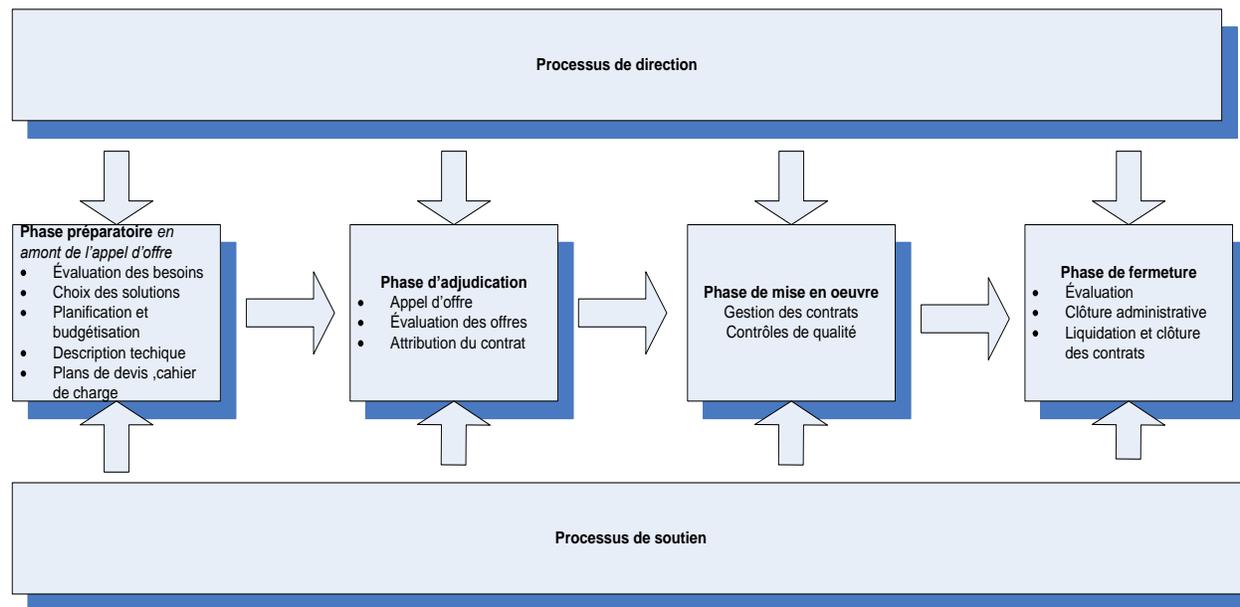
Comprendre les activités constituanes des phases de gestion de l'octroi de contrat public est essentiel si on veut être en mesure d'identifier les failles potentielles ouvrant la porte à de la corruption ou à de la collusion.

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 surfaçage, 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

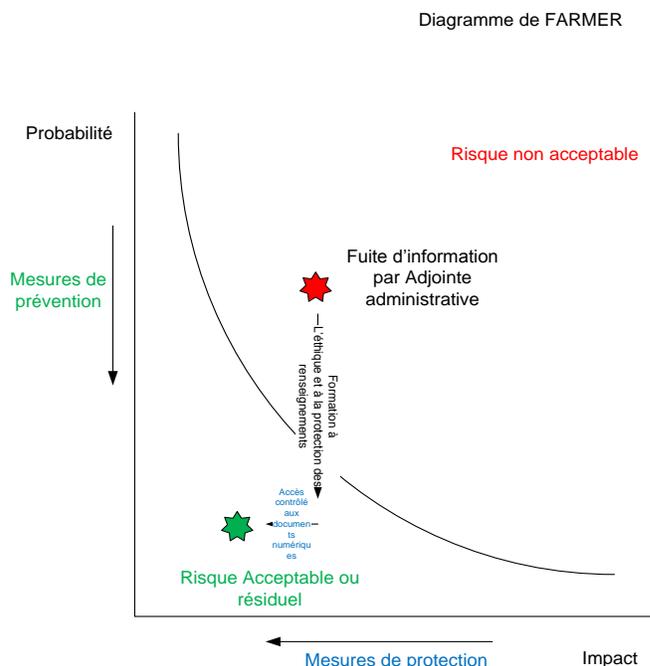
Les risques qui subsistent après que les mesures de mitigation aient été appliquées sont les risques résiduels. En fonction de la tolérance aux risques des parties prenantes, on décidera s'il est nécessaire ou non d'ajouter d'autres mesures pour réduire davantage la probabilité d'occurrence d'un problème 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 identifiée 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.

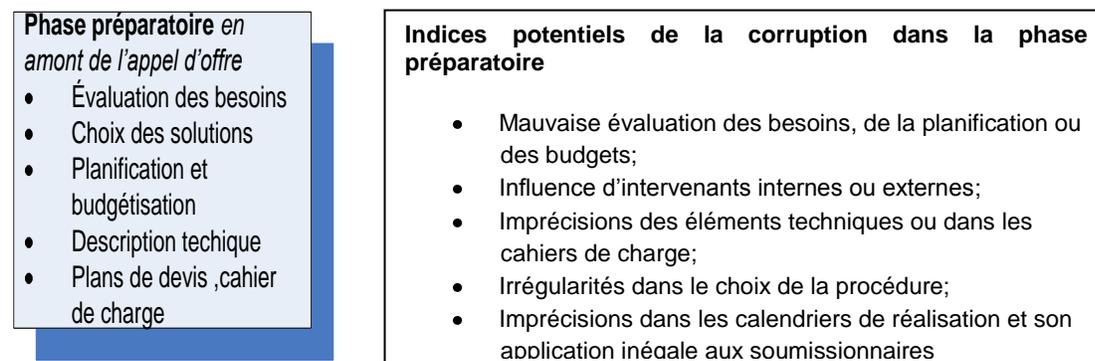
Même si la démarche de prévention des risques de corruption et de collusion dans l'octroi des contrats publics exige un investissement important en ressources humaines et financières, les retours sur l'investissement, autant monétaires qu'en ce qui a trait au retour de la confiance des citoyens dans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

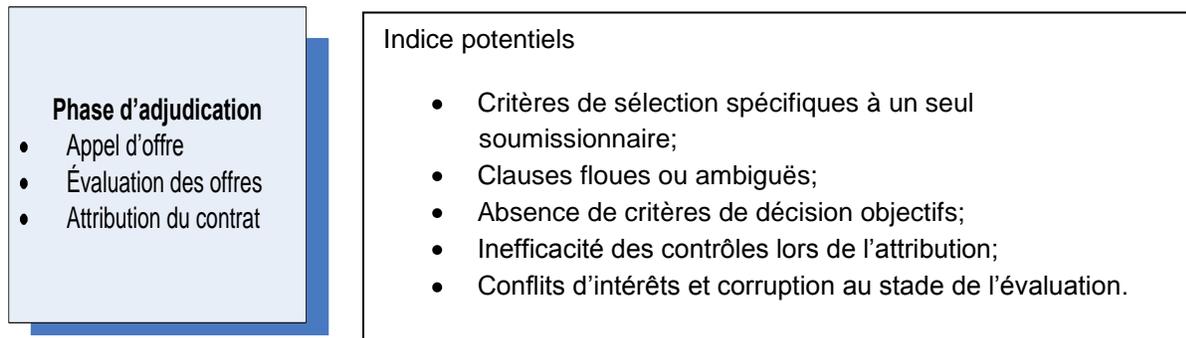
Enfin, des imprécisions dans les calendriers de réalisation peuvent faire augmenter les montants de certains soumissionnaires qui n'auraient pas accès à des informations privilégiées.

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.

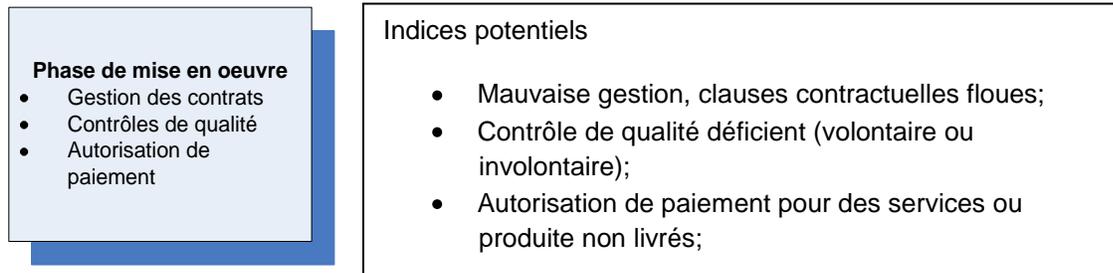
La divulgation d'informations confidentielles concernant soit la procédure d'adjudication, les critères d'évaluation, le processus de surveillance, soit les contenus techniques, financiers des soumissions divulguées à des concurrents dans le but de favoriser l'un d'eux constitue un risque important qui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

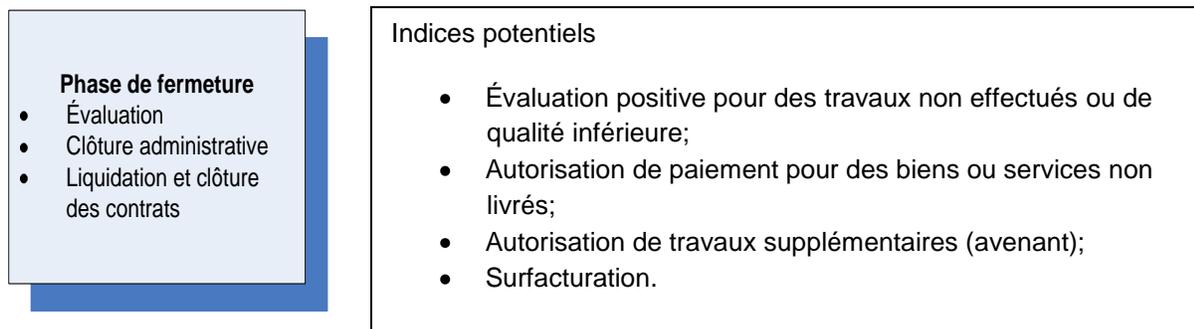
Le vol d'équipement ou de marchandise avant leur inscription au fichier des actifs du contrat peut faire augmenter les coûts rapidement.

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 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 revoient 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 à 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/luttercontrelacorrupciondanslessecteurpublic/integritedanslesmarchespublics.htm.