

## L'ÉTHIQUE ET L'OPINION PUBLIQUE

### **Mémoire présenté à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction**

**Résumé et introduction.** À la fin de ses travaux, la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction fera des recommandations au gouvernement. Ce sera de toute évidence dans le but d'assainir les rapports entre le secteur public (et parapublic) et le monde de la construction. On s'attend que certaines pratiques de l'État, de grandes entreprises, de certains syndicats et de certains partis politiques fassent l'objet de recommandations. Celles-ci porteront vraisemblablement sur des mesures législatives et réglementaires d'une part et d'autre part sur des mécanismes et des structures de surveillance, de contrôle et de vigilance. Ce mémoire suggère à la Commission de recommander aussi une vaste campagne de sensibilisation et d'éducation à l'éthique publique et explique cette suggestion.

**Bien sûr, il faut des lois anti corruption...** On dit à juste titre que la corruption guette depuis toujours la chose publique et qu'elle y aura toujours ses entrées. C'est sans doute vrai malheureusement.

Pour lui faire obstacle, l'approche législative est indispensable pour définir les règles du jeu. Mais elle a ses limites. On dit en effet que les délinquants trouvent des failles aux meilleures lois.

**...et des mécanismes pour les faire respecter.** Des structures de surveillance sont aussi nécessaires. Mais elles aussi ont leurs limites. Par exemple : Montréal a beaucoup de structures de contrôle: un directeur principal des services financiers, responsable notamment d'un directeur des contrôles internes; un contrôleur général (27 personnes) responsable notamment des cahiers de charges, de l'audit interne, des enquêtes et analyses, de la gestion des contrats, de la gouvernance, de la conduite des employée en plus de jouer un rôle conseil en matière éthique; un vérificateur général, qui emploie 30 personnes et, depuis peu, un inspecteur général qui en emploiera 20-25 autres; sans compter l'Unité permanente anti corruption; et on dit de plus que les règles d'éthique de Montréal et leur application laissent à désirer. Malgré toutes ces structures, qui sont très chères – celles de Montréal coutent au bas mots une dizaine de millions de dollars par année - ce n'est pas suffisant, à l'évidence. Je ne mets pas en question ces approches, puisqu'on ne peut pas se fier à la seule bonne volonté des élus, des fonctionnaires et des entrepreneurs en matière d'éthique, vous en avez fait la preuve. Mais la tendance actuelle qui consiste à mettre l'éthique dans des lois, règles et codes est une spirale vicieuse qui ne marche pas. Trop de gens cherchent continuellement la limite du

permis. Ils endorment une opinion publique déjà engourdi en répétant : « C'est pas illégal », comme si l'immoral n'était pas lui aussi une norme. Il nous faut réagir : on ne peut pas se passer d'un sens de l'éthique ni d'une rigueur morale chez les individus entrepreneurs, fonctionnaires et élus d'une part et dans l'opinion publique d'autre part. C'est ce point que je veux développer : la vigilance et la rigueur du public.

**Il faut aussi une opinion publique exigeante.** Je pense que l'appui de l'opinion publique aux efforts anti corruption est nécessaire à l'efficacité de ces dernières. On observe une grande variation quantitative d'un pays à un autre en matière de corruption. Je fais l'hypothèse que l'attitude générale de la population explique une partie de ces différences. Je travaille à l'étranger. Il y a apparemment plus de corruption dans les territoires où l'on considère les corrupteurs et les corrompus comme des débrouillards et des chanceux, de même que là où l'on accepte que les chefs, parce qu'ils sont chefs, soient au dessus des lois. D'autres facteurs influencent la sensibilité de la population à la corruption. L'habitude en est un important. Je ne vais pas suggérer qu'on lance partout des opérations de dénonciation. Je propose plutôt la sensibilité de chacun et l'indignation sur la place publique. Pour me faire comprendre, je rappellerai d'abord quelques exemples bien de chez nous de non sensibilité et de trop grande tolérance. Je les présente sans partisanerie (mais non sans indignation!):

**Exemples no 1 de faiblesse de l'opinion publique face à la corruption.** Nous avons élu comme premier ministre quelqu'un qui a fait fortune grâce à une entreprise de transport maritime battant le pavillon de complaisance d'un paradis fiscal. Interrogé en campagne électorale, cet homme a finalement répondu que pour réussir dans ce domaine, il faut faire comme ça. Et le débat était clos. Et nous avons élu à la tête du pays un homme dont l'entreprise n'a pas payé d'impôt dans ce pays qu'il a gouverné. Son excuse : il se conformait à la loi du milieu! Les paradis fiscaux sont dénoncés comme profondément immoraux et très coûteux en impôts non perçus. Mais « c'est légal » et on élit des personnes qui ont intérêt à les préserver.

**Exemple no 2 de faiblesse de l'opinion publique face à la corruption.** Dans un musée public d'Ottawa, on a inscrit au tableau des « grands Canadiens » un homme d'affaires très important du Nouveau Brunswick qui a placé ses immenses avoirs dans un paradis fiscal. Plus tard, il est décédé. Il a prévu par testament que ses héritiers seraient déshérités s'ils tentaient de rapatrier les sous au Canada! Son nom n'est toujours pas retiré du tableau d' « honneur ».

Vraiment, nous n'avons pas l'indignation facile, dirait le vieux monsieur Hessel (l'auteur de *Indignez-vous*).

**Autres exemples de faiblesse de l'opinion publique face à la corruption.** La Commission a entendu plein de personnes corrompues, insensibles et de bonne fois, face à une opinion publique blasée ou fatiguée, voire approbatrice. Je n'y reviens pas. Je ne parle pas non plus du travail au noir, qui suscite lui aussi bien peu d'indignation. Je ne ferai pas non plus le catalogue des nombreuses pratiques douteuses qui bénéficient de notre apathie et qui ne pourraient pas fleurir aussi abondamment si elles ne pouvaient pas compter sur notre indifférence.

**La Commission doit prendre position en faveur de l'éducation.** En matière d'éthique publique, je suggère à la Commission de proposer des mesures concernant l'éveil de l'opinion publique. Pour redonner confiance, des mesures législatives et administratives énergiques de contrôle seront nécessaires mais pas suffisantes. Or on peut influencer l'opinion publique par l'éducation. Je dis qu'une campagne de sensibilisation et d'éducation du public s'impose comme une mesure de lutte à la corruption. Une telle campagne ne viserait pas tant à faire connaître les nouvelles mesures législatives et administratives qu'à stimuler le sens moral de la population, à montrer aux gens qu'on peut et qu'on doit être exigeant en matière d'éthique publique. Il ne s'agit pas dans mon esprit d'une approche unique et miraculeuse, mais d'un projet complémentaire aux mesures légales et structurelles.

**Pas une campagne publicitaire.** Souvent, quand on pense à sensibiliser l'opinion publique, on demande à des publicitaires une campagne intensive mobilisant télévision, radio, média écrits. Ce n'est pas ce à quoi je pense. Bien que je n'exclue pas totalement les grands média, je pense d'abord et à une campagne qui mobilisera des moyens très variés pour réaliser une campagne de très longue haleine. Oui, de longue haleine. En général en effet, on accepte que les mesures législatives aient une durée illimitée, que les structures soient permanentes et très coûteuses. Mais l'on pense parfois que trois coups de cuillère à pot et une campagne de quelques millions de dollars vont mobiliser l'opinion définitivement. Mais non! Les changements de mentalité sont lents, faut-il le répéter. Je veux citer à l'appui de mon propos deux cas québécois de campagne de sensibilisation et d'éducation visant à implanter des changements sociaux majeurs dans les mentalités. On peut parler d'éducation sociétale. Ces campagnes portent sur l'entrepreneuriat et sur l'environnement.

**1<sup>er</sup> cas de campagne d'éducation sociétale.** J'ai participé très activement à la campagne sur l'entrepreneuriat. Commencé dans les années 80 dans le but de changer la perception qu'ont les Québécois de l'entreprise et de l'entrepreneur et de stimuler la création d'entreprises, on peut dire aujourd'hui que ce travail a porté fruit et que beaucoup reste à faire. Un grand nombre d'initiatives ont été prises : création de la Fondation de l'entrepreneuriat (organe volontaire et majeur de mobilisation, de soutien et de concertation), colloques annuels, activités de sensibilisation dans les écoles primaires et secondaires, générales et professionnelles, dans les cégeps, concours de plans d'affaires et d'initiatives entrepreneuriales, création d'incubateurs d'entreprises, cours de lancement d'entreprises offerts par les commissions scolaires, les cégeps, les universités, productions d'affiches, de vidéos, de magazines, de volumes, recherches universitaires, mentorat de nouveaux entrepreneurs. Programmes gouvernementaux et privés d'aide financière à la création d'entreprises (garanties de prêts, capital de risque, crédits d'impôt, capital patient), créations d'organismes conseil aux jeunes entrepreneurs. En résumé : une architecture de structures privées et publiques, d'argent public et privé, de mesures gouvernementales, d'initiatives spontanées et, à la base, d'engagement personnel et professionnel.

**2<sup>ème</sup> cas de campagne d'éducation sociétale.** Quant à la campagne sur l'environnement, je n'en ai que la connaissance qu'en a tout citoyen intéressé. Là

aussi, on sait qu'il y avait beaucoup à faire, que beaucoup a été fait, sur une longue période, et que beaucoup reste à faire. Nous sommes tous conscients que la mobilisation concernant l'environnement se fait à partir d'un grand nombre d'horizons et d'une grande variété de façons.

**Points communs aux deux campagnes.** Dans les deux cas, entrepreneuriat et environnement, on vise le changement des mentalités et des comportements. Dans les deux cas, on est parti de très loin. Dans les deux cas, on voit que le travail est long, jamais terminé peut-être, en tout cas pas encore terminé. J'attire aussi l'attention sur le fait que des campagnes de cette importance doivent être adaptées à la « cause » sur laquelle elles portent. En effet, je sais que les campagnes citées ne peuvent pas être copiées; elles peuvent alimenter la réflexion cependant. Par exemple, une campagne comme celle-là doit comporter des initiatives structurantes et mobilisatrices (comme la Fondation de l'entrepreneurship dans le premier cas) et susciter des initiatives volontaires (pensons seulement aux innombrables initiatives volontaires des écoles et des professeurs concernant l'environnement). Etc.

**Conclusion.** Je propose une action assez lourde en énergies et en conséquences. Mais il est évident que les bénéfices et retombées peuvent en être énormes à court et à très long terme. Ces retombées énormes seront financières : réduction des coûts des travaux publics, rentrées d'impôt. Elles seront aussi morales et politiques : confiance accrue envers la démocratie, envers l'État et ses institutions. On peut même prévoir des retombées sociales et économiques: accroissement de l'engagement des citoyens, gains de productivité par un accroissement de la conscience professionnelle et du sens de l'État. Peut-être même diminution de l'importance et du coût des structures de surveillance!

Jules Desrosiers  
Consultant en développement international



Outremont, le 28 mars 2014