

Université de Montréal

**AUTONOMIE BUREAUCRATIQUE ET LA LUTTE CONTRE LA
CORRUPTION ; LE CAS DE L'UNITÉ PERMANENTE ANTICORRUPTION**

Par : Hadrien Chénier-Marais

Département de science politique

Faculté des arts et sciences

Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de maîtrise en science politique option
administration et politique publique

Décembre 2018

© Hadrien Chénier-Marais, 2018

Résumé

La création de l'Unité permanente anticorruption (UPAC) a eu un impact majeur sur le monde politique québécois. Pour la première fois au Canada, une unité de police était entièrement dédiée à la lutte à la corruption. Cependant, plusieurs contestent l'indépendance et l'autonomie de cette unité. Avec la théorie de l'autonomie bureaucratique développée par Daniel P. Carpenter dans son livre *The Forging of Bureaucratic Autonomy; Reputations, Networks and Policy Innovation in Executives Agencies, 1862-1928*, ce mémoire déterminera si l'UPAC a une autonomie bureaucratique ou non. L'autonomie bureaucratique, selon Daniel P. Carpenter, est la capacité d'une organisation d'imposer son agenda politique aux décideurs publics. Pour ce faire, l'organisation a besoin d'avoir une bonne réputation organisationnelle, de multiples réseaux de soutien et une légitimité politique. Si la réputation bureaucratique n'est pas encore complètement développée chez l'UPAC, ce mémoire montrera que les bases sur lesquelles repose cette autonomie sont en construction.

Mots-clefs : UPAC, Autonomie Bureaucratique, Corruption, Légitimité Politique, Réputation organisationnelle, Réseaux

Abstract

The creation of the Permanent Anti-Corruption Unit (UPAC) has had a major impact on the political world in Quebec. For the first time in Canada, a police unit was fully dedicated to the fight against corruption. However, many dispute the independence and autonomy of this unit. With the theory of bureaucratic autonomy developed by Daniel P. Carpenter in his book *The Forging of Bureaucratic Autonomy; Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, this paper will determine whether the UPAC has bureaucratic autonomy or not. According to Daniel P. Carpenter, bureaucratic autonomy is the ability of an organization to impose its policy agenda on public decision-makers. To do this, the organization needs to have a good organizational reputation, multiple support networks and political legitimacy. If the bureaucratic reputation is not yet fully developed at the UPAC, this memoir will show that the foundations on which this autonomy is based are under construction.

Keywords: UPAC, Bureaucratic Autonomy, Corruption, Political Legitimacy, Organizational Reputation, Networks

Table des matières

Résumé.....	i
Abstract.....	ii
Liste des tableaux.....	v
Abréviations.....	vi
Remerciements.....	vii
Chapitre 1 : LA LUTTE À LA CORRUPTION AU QUÉBEC	1
Genèse d'une agence de lutte à la corruption	2
La problématique	5
La recherche sur les agences de lutte à la corruption	5
L'indépendance et la nécessité de l'autonomie.....	7
L'autonomie bureaucratique et le cadre de Carpenter.....	10
Plan du mémoire	13
Méthodologie	14
Chapitre 2 : LA RÉPUTATION ORGANISATIONNELLE DE L'UPAC.....	18
La réputation.....	19
La réputation organisationnelle.....	20
La réputation organisationnelle chez Carpenter.....	21
Une définition	22
Les audiences	23
Réputation performative	23
Réputation morale	24
Réputation technique	24
Réputation légale procédurale.....	24
La réputation de l'UPAC.....	25
Les audiences de l'UPAC	25
La réputation performative de l'UPAC	28
La réputation morale de l'UPAC.....	34
La réputation technique de l'UPAC	41
La réputation légale procédurale de l'UPAC	48
Conclusion.....	54
Chapitre 3 : LES RÉSEAUX DE L'UPAC	57
Importance des réseaux	58

Types de réseaux	61
Cartographie des réseaux.....	63
Organisations policières et d'enquêtes	66
Organisations gouvernementales.....	67
Institutions académiques.....	69
Société civile	72
Qu'en est-il pour l'autonomie bureaucratique?.....	73
Les réseaux et l'autonomie bureaucratique de l'UPAC.....	75
L'UPAC et le modèle des réseaux de Carpenter.....	78
Conclusion.....	82
Chapitre 4 : LA LÉGITIMITÉ POLITIQUE DE L'UPAC.....	85
La légitimité politique	87
Tradition républicaine.....	87
Tradition libérale	88
La légitimité politique chez Carpenter.....	90
La légitimité politique de l'UPAC	91
Conclusion.....	95
Chapitre 5 : AUTONOMIE BUREAUCRATIQUE DE L'UPAC	96
L'UPAC et l'autonomie bureaucratique.....	97
Implication pour le Québec.....	102
Bibliographie	105
Annexe A.....	116

Liste des tableaux

Tableau 2.1 : Tableau des enjeux, objectifs, indicateurs et cibles par plan stratégique de l'UPAC...	29
Tableau 2.2 : Cibles atteintes par l'UPAC par année.....	29
Tableau 2.3 : Tableau comparatif des objectifs énoncés dans les plans stratégiques 2013-2016 et 2016-2021 élaborés par l'UPAC.....	31
Tableau 2.4 Tableau faisant la recension des différents partenariats de l'UPAC.....	44
Tableau 2.5 Tableau du nombre de mise en accusation par type d'accusation et par année.....	48
Tableau 2.6 Tableau du nombre de condamnations par type et par année.....	48
Tableau 3.1 : Tableau catégorisant les organisations en relation avec l'UPAC selon le type d'organisation.....	63
Tableau 3.2 : Tableau catégorisant les organisations en relation avec l'UPAC selon la vocation des organisations.....	73

Abréviations

CCQ :	Commission de la construction du Québec
GRC :	Gendarmerie royale du Canada
MAMOT :	Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire
RBQ :	Régit du bâtiment du Québec
RQ :	Revenu Québec
SPVM :	Service de police de la Ville de Montréal
SQ :	Sûreté du Québec
UPAC :	Unité permanente anticorruption

Remerciements

L'écriture d'un mémoire est une entreprise exigeante sur plusieurs aspects. Je n'aurais pu parvenir à écrire celui-ci sans le support et l'aide de certaines personnes. Avant d'aller plus loin, j'aimerais remercier toutes les personnes qui ont su me reconforter, m'encourager ou juste me changer les idées et qui ne seront pas nommées dans les prochains paragraphes. Vous êtes trop nombreux pour vous remercier individuellement.

Pour votre support constant malgré les retards, les délais et les chemins parfois tortueux qui ont marqué mon parcours académique, j'aimerais remercier mes parents. Papa et maman, vous avez toujours cru en moi et que j'allais y parvenir même dans les moments où moi je n'y croyais plus. Merci d'avoir été patient avec moi. Je sais que je n'ai pas toujours été facile. Merci de m'avoir donné le goût d'apprendre et merci de m'avoir donné le goût de la politique. Mais, surtout, merci d'avoir su développer ma curiosité. J'aimerais aussi remercier mon frère avec qui j'ai toujours des conversations fascinantes et avec qui je peux toujours me tourner pour me changer les idées. Merci petit frère.

Mohamed Ali Yanouri, Dylan Hervé, Abshir Yannick, Philippe Lavoie, Axel Gaba, Xavier Serra-Wagneur, Dimitri Weibel, Jean-Michel Beaudoin, Mathieu Labelle, Béatrice Lavallée, Maëlle LaRue, Mélanie Dewar, Tim Oldewem, Timothé Desjardins, Vincent Limoges, Arielle Blanchet, Sophie Coutu, Julien Desgens-Béland, Olivier Grisé, Jean-Marc Ouradou, Christophe Nguyen, Mathieu Larosée-Rodriguez, Alexandra Naddeo, Clara Grousse, Geneviève Chartrand, Nicolas Toutant, Benoît Miron, Arnaud Souquières, Jessica Pagé et Francis Costanzo, je vous remercie tous et toutes individuellement. Vous m'avez permis de me changer les idées. Vous avez été là quand ça comptait. Vous ne savez pas comment votre présence m'a évité de sombrer dans l'isolement. Merci.

À Nicolas Lavallée, merci d'avoir répondu aux questions du nouveau en science politique qui est entré au local d'association étudiante sans trop savoir ce qui l'attendait et qui cherchait une place où manger son lunch. La conversation que nous avons eue à ce moment-là est la raison pour laquelle j'ai passé un peu trop de temps dans ce même local et pas assez à la bibliothèque. Mon implication étudiante je te la dois et mon université fut bien plus intéressante grâce à celle-ci.

À Francis Prévost, Jade « Jadonis » Karim, Roxanne D'Onofrio et Chloé Doucet, vous m'avez tous et toutes ramassé à un moment donné. Pour ça, je vous en serai à jamais reconnaissant. Je n'aurais pas pu écrire ce mémoire sans vous. Sans vous, j'aurais probablement jeté l'éponge. Merci du fond du cœur.

J'aimerais profiter de l'occasion pour remercier tous les enseignants, chargés de cours et professeurs ainsi que toutes les enseignantes, chargées de cours et professeures qui ont marqué mon parcours académique. Cette réussite, je vous la dois beaucoup.

Finalement, j'aimerais remercier mon directeur de mémoire, Denis Saint-Martin. Merci d'avoir été patient et compréhensif. Merci pour toutes les discussions dans ton bureau. Merci pour ta confiance. Avec toi, j'ai pu apprendre énormément. Merci pour tout.

Chapitre 1

LA LUTTE À LA CORRUPTION AU QUÉBEC

Le 24 octobre 2017, le député libéral Guy Ouellette fut arrêté en lien avec une enquête menée par l'Unité permanente anticorruption (UPAC) (Larouche et Renaud 2017). Cette arrestation, sans accusation, créa une onde de choc dans la classe politique québécoise. Pratiquement l'ensemble des députés de l'Assemblée nationale ont condamné cette arrestation (Bélair-Cirino et Sioui 2017a). Le président de l'Assemblée nationale, le député Jacques Chagnon, a même enjoint l'UPAC à déposer des accusations ou à s'excuser auprès du député (Lecavalier 2017), demande qui a mis mal à l'aise plusieurs commentateurs politiques ainsi que Pierre Moreau, ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles du gouvernement en poste, qui a vu cette intervention comme un bris de la séparation des pouvoirs entre la branche judiciaire et la branche législative du gouvernement (Bélair-Cirino et Sioui 2017a). Pour la première fois depuis sa création en 2011, l'UPAC arrêta un député en fonction. Auparavant, l'UPAC s'était contenté d'arrêter des politiciens municipaux en fonction, mais n'avait jamais arrêté des politiciens provinciaux en fonction.

Genèse d'une agence de lutte à la corruption

L'arrestation d'un député a eu beau surprendre la classe politique provinciale québécoise, elle était pourtant en droite ligne avec les mandats qui ont été confiés à l'UPAC lors de sa création en 2011. En effet, l'UPAC fut créée par le gouvernement Charest dans l'optique de mettre fin à la crise qui secouait le Québec suite aux révélations faites dans les médias sur la corruption et la collusion dans le milieu de la corruption.

À la suite des dévoilements de l'émission « Enquête » de Radio-Canada en 2009 (Radio-Canada 2009), le Québec prit connaissance de l'ampleur de la collusion et de la

corruption qui touchait le milieu de la construction au Québec. Pour répondre à la crise croissante et à la demande d'une enquête publique sur l'octroi des contrats publics, le gouvernement Charest mit en place l'Unité anticollusion relevant du ministère du Transport du Québec (Lévesque 2012). Le mandat de cette unité était « d'assurer une surveillance étroite des marchés, de prévenir la fraude, la collusion, la malversation et de mettre en place des mécanismes de détection de la collusion » (Robitaille 2010). Cette unité, la précurseur de l'UPAC, fut dirigée par Jacques Duchesneau, auparavant chef de police de la Ville de Montréal. Elle fut active jusqu'en 2011, lors de son intégration à l'UPAC, et remit un rapport sur ses activités en septembre de cette année. Ce rapport confirme que le ministère des Transports a connu une perte d'expertise, que les firmes de génies-conseils sont celles qui ont l'expertise, qu'il y a présence de collusion lors de l'octroi des contrats et que le crime organisé est présent dans l'industrie de la construction (Noël 2011).

En février 2011, le gouvernement Charest crée l'Unité permanente anticorruption qui aura comme mandat de faire la « concertation entre des groupes d'enquête policière, d'inspection administrative et de vérification fiscale et juridique » (Université de Sherbrooke 2017). Le gouvernement du Québec nomme Robert Lafrenière, un ancien inspecteur-chef de la Sûreté du Québec et sous-ministre du gouvernement du Québec, comme commissaire de cette nouvelle unité (Québec 2011a). La création de l'UPAC fut bien accueillie par les différents partis d'opposition bien que ceux-ci continuent de réclamer une enquête publique sur l'industrie de la construction.

Avant la création de l'UPAC, la lutte à la corruption était traitée par diverses unités policières d'enquêtes dans plusieurs services de polices ou autre organisme public. Avec

la création de l'UPAC, l'ensemble de ces différentes unités furent regroupées sous la gouverne du Commissaire à la lutte contre la corruption ce qui eut pour effet de mieux coordonner les différentes enquêtes. Cependant, les différentes unités ne relevaient pas directement dudit commissaire (Commissaire à la lutte contre la corruption 2018f). L'UPAC compte un total de 350 employés pour l'épauler dans ses fonctions. Depuis, l'UPAC a mené plusieurs enquêtes dont certaines qui ont permis d'incriminer des membres éminents de gouvernements provinciaux passés dont Nathalie Normandeau, qui était vice-première ministre du Québec au moment de la création de l'UPAC, et Marc-Yvan Côté, ministre libéral du gouvernement de Robert Bourassa et proche de l'actuel premier ministre du Québec, Philippe Couillard (Blais et Robitaille 2017). L'UPAC est donc une composante essentielle de l'assainissement des pratiques politiques au Québec.

À la suite d'une fuite révélant que l'UPAC enquêtait depuis deux ans sur des allégations de corruption touchant l'ancien premier ministre Jean Charest, la crédibilité de l'UPAC et son indépendance sont mises en doute par plusieurs (Gagnon et Lévesque 2017). C'est en effet ce que révèle un sondage de la firme Léger parue dans le Journal de Montréal le 20 mai 2017 révélait que 56 % des répondants ne croyaient pas le commissaire Lafrenière lorsqu'il disait que les politiciens ne profitaient pas d'une immunité particulière (Agence QMI 2017). Le public a donc l'impression que l'UPAC travaille pour protéger les politiciens en place. Elle serait donc en connivence avec les décideurs publics et son autonomie est, par le fait même, remise en question.

La problématique

L'affaire Guy Ouellette n'est qu'un exemple d'un débat plus large entourant l'indépendance des agences de lutte à la corruption. En effet, partout l'enjeu de la lutte à la corruption gagne de l'ampleur et des manifestations ont lieu demandant des garanties sur l'indépendance des agences de lutte à la corruption. En Roumanie, des manifestations ont eu lieu pour signifier le désaccord de la population envers un projet de loi qui viendrait réduire les pouvoirs des procureurs chargés de la lutte à la corruption (Bran 2017) et en Russie on compte plus de 200 arrestations lors d'une manifestation demandant une intensification de la lutte à la corruption au sein du gouvernement (Le Soir 2017).

L'existence de ce débat entraîne le questionnement suivant : comment est-ce que les agences de lutte à la corruption peuvent assurer leur indépendance vis-à-vis du pouvoir politique ? En effet, il est primordial de déterminer quels sont les facteurs qui permettraient à des agences de lutte à la corruption d'être indépendantes des politiciens sur lesquels elle pourrait enquêter. Rappelons que la corruption est un des facteurs qui affecte négativement la cohésion sociale et entraîne des inégalités au sein des sociétés (Ostrom 2015, Rothstein 2011) et que la lutte à la corruption est une façon d'augmenter la cohésion sociale (Rothstein 2011).

La recherche sur les agences de lutte à la corruption

La création de l'UPAC a entièrement redessiné la lutte à la corruption au Québec. En regroupant l'ensemble des services d'enquêtes sur la corruption au sein d'une même unité, le gouvernement du Québec crée ce que les chercheurs appellent une agence

singulière de lutte à la corruption (Meagher 2005, 72). En effet, il existe plusieurs modèles d'agences pour lutter contre la corruption. Dans certains États, le phénomène de la lutte à la corruption est traité par plusieurs agences, alors que dans d'autres États ce phénomène est traité par des agences uniques (Quah 1999, 77-82). Si les chercheurs s'entendent pour dire que les agences singulières de lutte à la corruption sont généralement plus efficaces que les agences multiples de lutte à la corruption parce que l'ensemble de l'information et des enquêtes se fait au sein d'une même structure (Quah 2010 ; Sousa 2010), ils expliquent aussi que la réelle distinction entre une agence efficace ou non ne tient pas de sa structure, mais plutôt de la volonté des décideurs politiques de lutter contre la corruption (Sousa 2010). Selon Quah, c'est ce qui explique que les agences de lutte à la corruption de Singapour et de Hong Kong sont plus efficaces que leurs équivalents des États asiatiques proches (Quah 2010).

De son côté, Meagher avance plutôt que le principal facteur de réussite des agences de lutte à la corruption provient de leur indépendance vis-à-vis du pouvoir politique (Meagher 2005). Selon cette logique, une fois que l'agence anticorruption est créée, la volonté des décideurs politiques n'entre plus vraiment dans l'équation si l'agence a été en mesure de créer une distance entre elle et le pouvoir politique, donc d'affirmer son indépendance. Il est donc primordial de définir ce que signifie le terme indépendance lorsqu'on parle d'agence pour bien comprendre comment l'UPAC pourra créer cette nécessaire distance avec les décideurs politiques.

L'indépendance et la nécessité de l'autonomie

La notion d'indépendance tient ses racines dans la séparation des pouvoirs. En effet, pour Locke, il était inconcevable qu'une personne puisse être au-dessus des lois. Pour lui, c'était contraire au contrat social passé entre tous les membres de la société (Locke 1990, 62). Verkuil fait du concept d'indépendance la pierre angulaire de la monarchie constitutionnelle britannique (Verkuil 1989, 305). En effet, il explique qu'avant l'arrivée sur le trône de Guillaume d'Orange et l'avènement de la monarchie constitutionnelle, les monarques britanniques pouvaient intervenir à leur guise dans les affaires judiciaires du royaume et changer les lois à leur guise (Verkuil 1989, 305). Cependant, la monarchie constitutionnelle est venue encadrer et réduire grandement le pouvoir d'intervention des monarques britanniques en introduisant le concept d'indépendance du système judiciaire et législatif (Verkuil 1989, 305).

De nos jours, les gouvernements ont tendance à déléguer une partie de leur pouvoir à des agences indépendantes dans le but d'assurer la crédibilité des politiques qu'ils mettent en place (Majone 1997, 139-40). Gilardi souligne que cette délégation se fait au travers de lois, puisque c'est ainsi que l'on peut garantir une indépendance formelle à ces agences (Gilardi 2002, 884). Frank Vibert observe une multiplication de cette tendance et en vient à théoriser que la création d'agences indépendantes a pris tellement de place dans l'appareil gouvernemental qu'on peut maintenant parler d'une quatrième branche de pouvoir (Vibert 2007). Le concept d'indépendance est donc avant tout un concept tiré du droit. Cependant, comme le souligne Stephen Holmes, la mise en place de cette indépendance formelle, au travers de loi par exemple, ne garantit pas que l'organisme soit tout de même dépendant au niveau informel (Holmes 2004, 4). Il donne l'exemple de la mise en place d'un système de

justice indépendant, au sein des pays effectuant une transition démocratique, en soulignant qu'il ne peut pas y avoir de réelle indépendance du système de justice si les salaires et avantages sociaux des juges dépendent du bon vouloir du gouvernement (Holmes 2004, 4). Dans un tel contexte, les juges auront tendance à prendre des décisions qui correspondent aux orientations du gouvernement pour s'assurer d'avoir un salaire et des avantages sociaux. Holmes fait par la suite la démonstration que l'indépendance n'est pas suffisante, mais que cette dernière doit s'accompagner d'une certaine forme d'autonomie (Holmes 2004, 8).

De son côté, Maggetti explique qu'il existe deux types d'indépendance, soit l'indépendance formelle et l'indépendance *de facto* (Maggetti 2007, 272). La première correspond à une indépendance prévue dans des lois, alors que la deuxième est une indépendance créée par une agence de toute pièce lorsque l'indépendance de cette agence n'est pas clairement définie et codifiée dans des textes de loi (Maggetti 2007, 272-3). Une agence serait indépendante *de facto* lorsqu'elle aurait acquis une grande autonomie en termes de capacité à prendre des décisions (Majone 1997, 152). Les arguments avancés par Maggetti et Majone démontrant l'importance de l'autonomie pour assurer l'indépendance d'une agence rejoignent les arguments de Holmes voulant que l'indépendance ne soit pas suffisante, mais que celle-ci se devait d'être accompagnée d'une certaine forme d'autonomie.

Plusieurs auteurs ont tenté d'expliquer l'origine de cette autonomie. Meier avance que l'autonomie dépend du pouvoir de l'organisation qui souhaite être autonome (Meier 1980, 357-8). Il définit le pouvoir comme étant l'habileté à prendre des décisions qui affectent la distribution des valeurs sociales (Meier 1980, 358). Cependant, il laisse une

faible explicative dans son argumentaire en n'expliquant pas comment se forme ce pouvoir. Pour d'autres, la mise en place des techniques de gestion issues du Nouveau Management public explique la création d'agences autonome (ter Bogt 2003 ; Caulfield 2004 ; Christensen et Laegreid 2007). En effet, selon ces explications, les gouvernements recourraient à des agences autonomes dans le but de réduire les coûts pour l'État tout en mettant en place une structure plus efficace semblable à une entreprise privée (ter Bogt 2003, 152). D'autres auteurs expliquent que c'est pour contrecarrer les effets du principe du principal agent que les politiciens ont recours à la mise en place d'agence autonome (Keleman 2002, 95 ; Wonka et Rittberg 2010, 733). Cette explication peut convenir pour expliquer la source de l'autonomie d'agences décisionnelles, mais ne permet pas d'expliquer la source de l'autonomie d'agences non décisionnelles comme le sont les agences de lutte à la corruption. En effet, le but des agences de lutte à la corruption n'est pas d'élaborer des politiques qui auraient un impact sur un principal, mais plutôt d'enquêter sur un secteur précis de criminalité. Finalement, une dernière explication avancée par des chercheurs explique que la délégation de pouvoirs vers des agences autonomes a pour principale fonction d'assurer de la crédibilité des acteurs qui sont amenés à prendre des décisions politiques (Horn 1995, 16-9 ; Majone 2001, 103). Mais cet argument n'explique pas comment ces agences vers lesquelles les pouvoirs sont délégués peuvent se construire une crédibilité ou ce qu'il se passe lorsque leur crédibilité est remise en question. L'ensemble de ces théories ne permettent pas d'expliquer comment une agence anticorruption peut construire son autonomie vis-à-vis du pouvoir politique.

L'autonomie bureaucratique et le cadre de Carpenter

Dans son livre *The Forging of Bureaucratic Autonomy ; Reputations, Networks and Policy Innovation in Executives Agencies, 1862-1928*, Daniel P. Carpenter développe une théorie qui explique comment des agences exécutives peuvent réussir à développer cette autonomie vis-à-vis de la structure centrale d'administration alors que leurs ressources dépendent des politiciens qui dirigent les branches exécutives et législatives du gouvernement. Pour y parvenir, Carpenter explique que l'agence doit développer une réputation forte dans un domaine particulier et qu'elle mette en place un réseau qui pourra être utilisé pour la protéger et affirmer l'utilité de l'agence en cas de besoin (Carpenter 2001, 4-5). La mise en place de ces deux facteurs permettra à l'agence exécutive de créer une légitimité politique. Celle-ci permettra à l'agence de lutte à la corruption de défendre un agenda politique qui sera adopté par les décideurs politiques.

La réputation dont il est question dans la théorie de Carpenter est la réputation organisationnelle. Il définit peut celle-ci dans son livre *The Forging of Bureaucratic Autonomy ; Reputations, Networks and Policy Innovation in Executives Agencies, 1862-1928*, mais il consacre un autre ouvrage à la question. Dans son livre *Reputation and Power : Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*, Carpenter explique qu'il y a quatre volets qui composent la réputation organisationnelle : la réputation performative, la réputation morale, la réputation technique et la réputation légale-procédurale (Carpenter 2011, 46-7). Les distinctions entre ces quatre aspects et leurs implications seront explorées dans le chapitre consacré à l'analyse de la réputation organisationnelle de l'UPAC.

Les réseaux sont centraux dans la théorie de Carpenter. En effet, ils ont plusieurs objectifs. Ils permettent à l'organisme d'avoir accès à des informations provenant des organismes membres des différents réseaux (Carpenter 2001, 326-50). Les réseaux permettent aussi à un organisme comme l'UPAC de procéder à du recrutement de professionnels qui lui permettent en retour d'augmenter sa réputation (Carpenter 2001, 179-210). Finalement, la théorie de Carpenter prévoit que les réseaux peuvent venir en aide à l'organisme face à un gouvernement qui voudrait réduire son indépendance (Carpenter 2001, 290-325). Le chapitre analysant les réseaux de l'UPAC permettra de déterminer si les réseaux de l'UPAC respectent la théorie de Carpenter.

La légitimité politique correspond à la capacité d'une organisation gouvernementale de mettre de l'avant un agenda politique qui sera reconnu par le gouvernement (Carpenter 2001, 5). Pour ce faire, l'organisation doit mettre de l'avant des solutions innovantes, nouvelles et uniques pour répondre aux problèmes auxquels elle fait face. La légitimité politique d'une organisation dépend aussi en grande partie de la réputation organisationnelle et des réseaux de cette même organisation. La légitimité politique de l'UPAC sera examinée dans le dernier chapitre de ce mémoire.

La légitimité politique et l'autonomie bureaucratique qui en découle sont donc les deux facteurs qui permettraient de garantir l'indépendance des agences exécutives du pouvoir des décideurs politiques. Ce serait aussi ainsi qu'il serait possible de contrecarrer les effets des lois qui consacrent l'indépendance de ces agences, sans pour autant leur donner les moyens nécessaires pour assurer cette indépendance.

La théorie développée par Carpenter est la meilleure façon de déterminer le niveau d'indépendance de l'UPAC pour différentes raisons. Tout d'abord, elle vise à expliquer

comment des agences arrivent ou non à développer un agenda qui leur est propre, mais aussi comment ces agences font pour défendre leur agenda face au pouvoir politique qui cherche toujours à les contrôler (Carpenter 2001, 5). Ce second aspect est particulièrement important dans le cas qui nous concerne puisque l'UPAC est souvent sous le feu des projecteurs quant à sa crédibilité et son indépendance.

Ensuite, la théorie de Carpenter se concentre beaucoup sur les actions menées par les fonctionnaires de niveau *mezzo* et cette approche est particulièrement intéressante pour analyser les actions entreprises par les fonctionnaires à la tête de l'UPAC pour leur permettre de mettre en place leur autonomie bureaucratique (Carpenter 2001, 18-25). En effet, cet aspect de la théorie de Carpenter permet de souligner l'importance des actions individuelles entreprises par les fonctionnaires à la tête des agences pour encourager le développement d'une autonomie bureaucratique.

Finalement, la théorie de Carpenter est une approche qui n'est pas que centrée sur l'aspect administratif de l'autonomie des agences, mais examine aussi les actions menées par d'autres acteurs externes à cette administration (Carpenter 2001, 27-30). Dès lors, cette approche nous permettra d'examiner comment la société civile put intervenir pour favoriser le développement et le maintien de l'autonomie bureaucratique dont l'UPAC a grandement besoin pour mener ses enquêtes avec une certaine crédibilité.

Plan du mémoire

La suite du présent mémoire sera divisée entre quatre chapitres et la division de ces chapitres correspond aux différents critères de la théorie mise en place par Carpenter et une conclusion.

Le second chapitre portera sur la réputation de l'UPAC. Une première partie de ce chapitre sera consacrée à la revue de littérature concernant la réputation organisationnelle. Par la suite, la notion d'audience sera abordée. Cette notion est centrale lorsqu'on parle de réputation puisque ce sont les audiences d'une organisation qui déterminent qui perçoit la réputation d'une organisation. Ensuite, une distinction entre quatre types de réputation sera faite en fonction de définitions avancées par Daniel P. Carpenter dans son livre *Reputation and Power : Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*. Finalement, un retour sur les données amassées et analysées nous permettra de déterminer ce qu'il en est de la réputation de l'UPAC. Est-elle établie ? Est-elle en cours d'établissement ? Telles sont les questions auxquelles ce chapitre tentera de répondre.

Le troisième chapitre portera sur les réseaux organisationnels de l'UPAC. Comme dans le chapitre précédent, ce chapitre débutera avec une revue de la littérature sur le sujet. Ensuite, il sera question de déterminer si l'UPAC a su mettre en place un réseau de soutien et de déterminer les diverses composantes de ce réseau. Il sera important de déterminer s'il s'agit d'un réseau unique ou s'il s'agit de multiples réseaux. Finalement, ce chapitre traitera de la question des opposants à l'UPAC. Peut-on parler d'un réseau d'opposants ? Il sera important de répondre à cette question puisque la présence d'un tel réseau pourrait avoir des implications sur l'autonomie bureaucratique de l'UPAC.

Le quatrième chapitre de ce mémoire traitera de la légitimité politique de l'UPAC. Comme mentionné plus tôt, cette dernière est centrale dans la théorie de Carpenter puisque c'est en ayant une légitimité politique que l'UPAC sera en mesure de construire son autonomie bureaucratique. La légitimité politique est ce qui permet à l'agence de défendre un agenda politique distinct de celui du gouvernement. En ayant cet agenda politique distinct, l'agence sera en mesure de se distancier du gouvernement et ainsi devenir autonome. La première partie de ce chapitre servira donc à montrer si l'UPAC a un agenda politique distinct de celui du gouvernement. Un retour sur les chapitres précédents sera nécessaire puisque la légitimité politique dépend de la réputation organisationnelle et des réseaux de soutien de l'UPAC.

Le dernier chapitre de son mémoire déterminera si l'UPAC a su ou non mettre en place une autonomie bureaucratique. Pour ce faire, les différentes données recueillies dans ce mémoire seront regroupées pour répondre à la question initiale : comment les agences de lutte à la corruption peuvent-elles assurer leur autonomie vis-à-vis du pouvoir politique ? Finalement, il sera discuté des impacts des résultats de ce mémoire sur la société québécoise. Cette discussion est importante pour comprendre les impacts de la théorie de Carpenter sur la lutte à la corruption.

Méthodologie

Les données utilisées dans le cadre de ce mémoire proviendront principalement des différents médias québécois. Pour ce faire, une analyse par mots-clefs des médias suivants a été faite : La Presse, Le Devoir, les différents médias appartenant au groupe Quebecor

Media (Journal de Montréal, Journal de Québec et TVA) et Radio-Canada. Les mots-clefs utilisés étaient les suivants : UPAC, Unité permanente anticorruption et Robert Lafrenière. La recherche par mots-clefs a été faite en utilisant la base de données Eureka qui recense l'ensemble des articles publiés par un grand nombre de périodiques provenant de plusieurs pays. La recherche basée sur ces mots-clefs a donné un résultat de 6 736 articles différents. Considérant la quantité d'articles que cela représente, la décision a été prise de se concentrer sur les communiqués de presse émis par l'UPAC. Cette analyse sera détaillée dans les prochains paragraphes. Cependant, cette analyse a permis de déterminer des moments charnières dans le processus d'autonomisation bureaucratique de l'UPAC et pour chacun de ces moments, une analyse des articles journalistiques traitant de ces moments devrait permettre de comprendre les forces agissant en faveur de l'autonomie bureaucratique de l'UPAC ainsi que celles agissant à son encontre. Finalement, les blogues de La Presse et du Devoir ont aussi été analysés pour permettre de relever des textes d'opinion sur l'UPAC. Ces données ont été utilisées lors de l'analyse de la réputation de l'UPAC. Il s'agit donc de 37 entrées de blogues parues entre la création de l'UPAC et mars 2018 qui ont été analysées. Les blogues des autres médias n'ont pas été utilisés puisque ceux-ci n'étaient pas recensés dans la base de données Eureka.

En plus des médias précédemment nommés, certaines données proviendront de médias locaux. Cela se produira seulement lorsque l'information recherchée n'était pas assez détaillée dans un des médias mentionnés précédemment. La période de couverture inclut les années allant de 2011 à 2018, couvrant ainsi l'ensemble des années d'opération de l'Unité permanente anticorruption.

Outre, l'utilisation des médias comme source d'information, une analyse systématique des communiqués de presse de l'UPAC entre 2011 et mars 2018 a été faite. L'analyse des communiqués de presse nous a permis de repérer les occasions où des arrestations ou des dépôts d'accusations n'auraient pas été relayé dans les médias. L'utilisation des communiqués de presse visait donc principalement à compléter les données obtenues par les médias et ainsi savoir lorsqu'il était nécessaire d'aller chercher des compléments d'information. Le second objectif de l'analyse des communiqués de presse émis par l'UPAC était de déterminer comment cette dernière se positionnait. Ces informations seront traitées dans le chapitre portant sur la réputation organisationnelle de l'UPAC. Cela représente un total de 100 communiqués de presse analysé dans le cadre de ce mémoire.

Une analyse systématique des rapports annuels de l'UPAC sera aussi effectuée. Ces données nous permettront, d'une part, de connaître les différents objectifs que l'organisation s'est donnés et, d'autre part, de pouvoir dresser un portrait des organisations avec lesquelles l'UPAC a su tisser des liens depuis sa création. De plus, une analyse des différents endroits et organismes que l'UPAC a rencontrés pour donner des conférences sera faite. La liste des organismes que l'UPAC a rencontrés pour donner des conférences a été fournie par l'UPAC à la suite une demande et elle se trouve en annexe de ce présent mémoire (voir l'annexe A). L'ensemble de ces informations seront utilisées principalement dans le cadre du chapitre portant sur les différents réseaux organisationnels de l'UPAC. La partie de ce chapitre qui traite des opposants à l'UPAC reposera quant à elle principalement sur des déclarations faites dans différents médias. Les médias utilisés font partie de ceux analysés et mentionnés précédemment.

Chapitre 2

LA RÉPUTATION ORGANISATIONNELLE DE L'UPAC

Tel que mentionné précédemment, Daniel P. Carpenter indique qu'il y a trois composantes importantes qui permettent à une agence exécutive d'atteindre un certain niveau d'autonomie bureaucratique soit : la réputation, le réseau et la légitimité politique (Carpenter 2001 5). Ce chapitre se concentrera sur la première de ces trois composantes. Pour Carpenter, la réputation joue différents rôles. C'est ce qui permet à une agence de développer une certaine crédibilité auprès du public, mais aussi de la distancier du pouvoir politique. Dans son livre, Carpenter explique que la réputation peut prendre différentes formes. En effet, la réputation peut être développée en acquérant une expertise dans un domaine particulier, il donne l'exemple du département de l'agriculture des États-Unis qui a su développer une expertise en termes de foresterie (Carpenter 2001, 14-36). Il donne aussi comme exemple le département de la poste qui a su acquérir une réputation d'efficacité auprès de la société civile (Carpenter 2001, 65-93 ; Carpenter 2001, 144-78).

La réputation

La réputation étant un terme central du cadre théorique de Daniel P. Carpenter, il est important de bien le définir. Tout d'abord, mentionnons qu'il est important de faire une distinction entre réputation et réputation organisationnelle. La réputation est traitée dans plusieurs champs disciplinaires en sciences sociales (Fombrun 2015 ; Ostrom et Walker 2003 ; Ferris, Blass, Douglas, Kolodinsky et Treadway 2003 ; Gioia et Sims 1983 Alt, Randall et Humes 1988 ; Nalebuff 1991 ; Wagner 1992). Cependant, la plupart de ces champs traite peu de la réputation organisationnelle, mais plutôt des mécaniques derrière la réputation individuelle (Fombrun 2015 ; Ostrom et Walker 2003 ; Ferris, Blass, Douglas, Kolodinsky et Treadway 2003 ; Gioia et Sims 1983) ou du rôle de la réputation dans des

relations entre différents acteurs politiques et social (Alt, Randall et Humes 1988 ; Nalebuff 1991 ; Wagner 1992).

La réputation organisationnelle

La réputation organisationnelle est un objet de recherche qui traite exclusivement de la réputation d'organisations et comment cette dernière se construit et est amenée à changer au travers du temps (Lange, Lee et Dai 2011, 154). Bien que ce concept soit principalement utilisé dans des recherches en administration (Lange, Lee et Dai 2011, 154), il reste très utile pour comprendre comment fonctionne la réputation d'organismes publics. En effet, avec l'avènement du Nouveau Management public et la création croissante d'agences gouvernementales, l'État prend de plus en plus un virage qui, à terme, semble reproduire le comportement des organismes privés (Hood, 1991). De plus, Carpenter traite bel et bien de la réputation de l'organisation et non pas des individus qui composent cette même organisation (Carpenter 2001, 5). Dès lors, il est important de déterminer ce dont il sera question dans le présent chapitre.

Comme pour le concept plus large de réputation, il n'existe pas de définition unique pour celui de réputation organisationnelle (Lange et al. 2011, 155). Dans un article dans lequel Lange, Lee et Dai tentent de regrouper les différentes définitions du concept de réputation organisationnelle, les auteurs parviennent à identifier trois catégories de définitions.

La première, être connu (*being known*), définit la réputation organisationnelle comme étant la présence de la firme dans la perception de la collectivité (Lange et al. 2011, 155). Selon cette façon de concevoir la réputation organisationnelle, la réputation d'une

organisation serait plus forte si la notoriété de l'entreprise est large et si la perception de l'entreprise est exempte de jugement (Lange et al. 2011, 155).

La seconde, être connu pour quelque chose (*being known for something*) définit la réputation organisationnelle comme étant le résultat des actions d'une firme dans un domaine ou des services particuliers (Lange et al. 2011, 155). Donc l'organisation est reconnue pour sa capacité à accomplir quelque chose ou pour une de ses caractéristiques (Lange et al. 2011, 157). Contrairement à la première définition, la notion de jugement et d'évaluation dans la perception est importante (Lange et al. 2011, 158). Il faut que l'organisation soit positivement jugée sur sa capacité à répondre aux besoins matériels de son audience pour avoir une bonne réputation (Lange et al. 2011, 158).

La dernière catégorie de définition veut que la réputation organisationnelle corresponde à un jugement général sur l'organisme qui serait favorable et où l'organisation serait perçue comme bonne, attirante et appropriée (Lange et al. 2011, 155). La réputation organisationnelle dépendrait donc du niveau d'estime que les gens ont en général de l'organisation (Lange et al. 2011, 159). Elle ne dépend donc pas des attentes que la population ait envers l'entreprise comme c'est le cas des définitions de la catégorie précédente, mais plutôt sur la perception qu'ont les gens de ce qu'est une bonne organisation.

La réputation organisationnelle chez Carpenter

De son côté, Daniel P. Carpenter explique dans son livre, *the Forging of Bureaucratic Autonomy : Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive*

Agencies, 1862-1928, que la réputation organisationnelle des organismes exécutifs repose sur deux caractéristiques principales. En premier, la réputation organisationnelle repose sur une capacité organisationnelle prouvée (Carpenter 2001, 5). Si une agence exécutive possède en son sein plusieurs talents, dispose d'une certaine cohésion et est efficace, elle aura une meilleure réputation qu'une agence reconnue comme corrompue, malfaisante ou faible. Ensuite, la réputation organisationnelle est socialement enracinée (Carpenter 2001, 5). Ce que Carpenter souhaite dire ici c'est qu'elle se nourrit des liens et réseaux que les fonctionnaires et l'agence elle-même ont su bâtir, avec leur clientèle et les groupes avec qui ils sont en relation, au fil de leurs actions (Carpenter 2001, 5).

Une définition

Dans un second ouvrage, Carpenter définit plus clairement ce que signifie la réputation organisationnelle pour lui. Dans son livre *Reputation and Power : Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*, il explique que la réputation est la capacité d'une organisation à faire croire qu'elle est en mesure de régler les problèmes qui lui sont soumis de façon efficace (Carpenter 2010, 44). Cette définition de la réputation indique que Carpenter se situe dans la seconde catégorie de définition identifiée par Lange et al. En effet, en disant que la réputation d'une organisation se détermine par la perception qu'elle est en mesure de régler les problèmes qui lui sont confiés indique que l'organisation est connue pour quelque chose de précis. Il ne suffit pas d'être connu pour avoir une bonne réputation et avoir une perception générale favorable n'est pas non plus suffisant.

Plus loin, il spécifie que la réputation organisationnelle d'une agence est constituée de quatre aspects différents : la réputation performative, la réputation morale, la réputation

technique et la réputation légale procédurale (Carpenter 2010, 46-7). Finalement, Carpenter explique que les audiences ont chacune un rôle à jouer dans la perception de la réputation organisationnelle (Carpenter 2010, 33).

Les audiences

Dans son livre *Reputation and Power : Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*, Carpenter indique que la réputation organisationnelle repose sur les différentes audiences qui interagissent avec l'organisme. Carpenter définit une audience comme étant comme « toutes personnes ou tous groupes qui observe une organisation de réglementation et qui la juge » (Carpenter 2010, 33). L'audience n'est pas unique, elle est multiple. Par conséquent, les différentes audiences peuvent juger l'organisation différemment et la réputation organisationnelle peut être différente selon ces différentes audiences. Le rôle joué par les différentes audiences est important puisqu'une bonne réputation organisationnelle auprès de certaines audiences peut faire croître les pouvoirs de l'organisation alors qu'une mauvaise réputation organisationnelle auprès de certaines audiences peut entraîner une perte de pouvoir (Carpenter 2010, 33).

Réputation performative

Le premier des quatre aspects qui compose la réputation organisationnelle, selon Carpenter, est la réputation performative. Il définit celle-ci comme étant la perception de la qualité du processus décisionnel d'une agence et de sa capacité à atteindre les buts et objectifs qu'elle s'était fixée au préalable (Carpenter 2010, 46). Carpenter explique que la réputation performative dépend de la capacité d'une organisation à démontrer une certaine

vigueur dans l'atteinte de ses buts et objectifs permettant d'induire des décisions de parties tierces qui viennent faciliter son travail.

Réputation morale

Le second aspect qui compose la réputation organisationnelle selon Carpenter est la réputation morale. Cet aspect de la réputation organisationnelle se base sur la perception du caractère éthique et moral des actions posées par l'organisation (Carpenter 2010, 46). Mais il est aussi question de la transparence et de la perception de transparence qui émane de l'organisation. Carpenter prend bien le soin de spécifier que l'efficacité d'une organisation et sa réputation morale ne sont pas corrélées dans le sens où une organisation efficace peut avoir, ou non, une bonne réputation morale (Carpenter 2010, 46).

Réputation technique

Le troisième aspect de la réputation organisationnelle est la réputation technique. Pour Carpenter, cette réputation est celle qui comprend la capacité analytique, les bonnes façons méthodologiques et la justesse scientifique (Carpenter 2010, 46). C'est l'expertise de l'organisation qui détermine cette réputation. Dès lors, une organisation qui sera perçue comme réputée, selon cet aspect, sera celle qui aura fait preuve de son expertise en de nombreuses occasions.

Réputation légale procédurale

La réputation légale procédurale, le quatrième aspect de la réputation organisationnelle selon Carpenter, réfère à la justesse de la procédure appliquée pour arriver aux résultats souhaités par l'organisation (Carpenter 2010, 47). En d'autres termes,

est-ce que l'organisation a utilisé les modes et moyens qui respectent les procédures et les lois ?

La réputation de l'UPAC

La suite de ce chapitre servira donc à deux choses. La première, déterminer quelles sont les audiences de l'UPAC, donc déterminer qui observe et juge l'UPAC. La seconde, essayé de déterminer si l'UPAC a été en mesure de développer chacun des quatre aspects qui composent la réputation organisationnelle, la première des conditions pour l'émergence d'une autonomie bureaucratique.

Les audiences de l'UPAC

Comme expliqué précédemment, chaque organisation a de multiples audiences qui l'observent et jugent de ses actions. L'UPAC ne fait pas exception à cette règle. Il est important de déterminer quelles sont les différentes audiences de l'UPAC puisque ce sont ces audiences qui, de par leur jugement du travail de l'UPAC, vont déterminer qu'elle est la réputation organisationnelle de cette dernière.

Avant de déterminer quelles sont les différentes audiences de l'UPAC, il est important de clarifier comment celles-ci agissent vis-à-vis de l'organisation qu'elles observent. Dans un article, Carpenter et Krause précisent que le comportement des audiences dépend de qu'elles croient être les tâches de l'agence administrative (Carpenter et Krause 2012, 26). Comme le rapportent Gioia, Schultz et Corley, ce que les différentes audiences voient d'une agence exécutive n'est pas la représentation réelle de cette dernière, mais plutôt une image incertaine et ambiguë (Gioia, Schultz et Corley 2000). Carpenter et

Krause soulèvent aussi le problème pour une agence exécutive de satisfaire ses multiples audiences. Ils expliquent qu'en satisfaisant une audience en particulier, l'agence exécutive peut très bien déplaire à une autre audience (Carpenter et Krause 2012, 27). Cette précision est très importante puisqu'elle permet de comprendre le décalage entre les actions faites par une agence comme l'UPAC et leur réception dans les différentes audiences.

Comme toutes les agences indépendantes, l'UPAC fait face à de multiples audiences et réagit différemment vis-à-vis de chacune d'entre elles. Carpenter précise que les audiences peuvent être « les autorités politiques et judiciaires qui donnent des pouvoirs aux organisations de réglementations ; les groupes d'intérêts et les associations civiques ; les organisations de professionnels ou de scientifiques ; les médias écrits et diffusés ainsi que le public qui reçoit l'information produite par ceux-ci ; les corporations, compagnies et citoyens qui sont gouvernés par ces organisations ; la clientèle de l'organisation » (Carpenter 2010, 34). Dans le cas qui nous concerne, il est possible d'identifier trois audiences différentes pour l'UPAC ; les législateurs, les médias — et le public qui reçoit l'information concernant l'UPAC au travers de ceux-ci — et les experts. Chacune des audiences s'appuie différemment sur les quatre aspects expliqués par Carpenter pour construire la perception de la réputation qu'elle a de l'UPAC.

Les législateurs composent la première des trois audiences mentionnées puisqu'ils correspondent aux « autorités politiques » dont fait mention Carpenter dans son énumération. Cette audience est appelée à réagir au travail de l'UPAC en de certaines occasions et certains législateurs siègent sur une commission qui doit examiner le travail de l'UPAC notamment lors du dépôt de son rapport annuel et en certaines autres circonstances (Québec 2018a). Dans la mesure où les législateurs ont le pouvoir de changer

la loi régissant les pouvoirs de l'UPAC, leur perception de la réputation organisationnelle de celle-ci est importante. Le jugement du travail de l'UPAC par ces derniers peut conduire à des changements majeurs pour l'organisation de lutte à la corruption. La seconde audience de l'UPAC est les médias. En effet, comme le montre le recensement de plus de 6 000 articles distincts dans les principaux quotidiens francophones du Québec, les médias s'intéressent de près aux travaux de l'UPAC. Contrairement aux législateurs, les médias ne peuvent influencer sur le cadre législatif entourant l'UPAC. Cependant, ils ont un rôle primordial sur la perception des actions de cette organisation dans les yeux du public et ils peuvent questionner les législateurs sur les actions qu'ils comptent prendre ou non en réaction aux diverses actions de l'UPAC. Finalement, la troisième audience est composée des experts. Ces derniers étudient les organismes de lutte à la corruption et les organisations policières en général. Dès lors, ils observent le travail de l'UPAC de façon intéressée et juge son travail en comparaison d'autres organisations du même type tant au Québec, au Canada, qu'à l'international. En produisant des études et en intervenant dans les médias ou lors de certains travaux parlementaires, ces derniers peuvent influencer l'opinion des législateurs et des médias, et de la population, et influencer sur la perception qu'ont ces autres audiences sur l'UPAC.

Dans la mesure où les différentes audiences s'appuient toutes, de façon variable, sur les aspects de la réputation organisationnelle de Carpenter pour forger leur perception de l'UPAC, il sera important de déterminer comment chacun des aspects affecte ces différentes audiences. Ceci devrait nous permettre de déterminer quelle est la réputation que chacune de ces audiences accorde à l'UPAC et ainsi circonscrire quelle est la réputation organisationnelle de l'organisation.

La réputation performative de l'UPAC

Le premier des quatre aspects de la réputation organisationnelle selon Carpenter est la réputation performative. Comme mentionné plus tôt, cet aspect repose sur la capacité d'une organisation à atteindre les objectifs qui lui ont été attribués, mais aussi les objectifs qu'elle s'est fixée. Il est donc important de déterminer, avant tout, quels sont les objectifs de l'organisation.

Dans le cas qui nous intéresse, les objectifs de l'UPAC lui ont été donnés par le gouvernement du Québec au moment de sa création. Dans la loi créant le poste de commissaire à la lutte à la corruption, le gouvernement québécois stipule que la mission de ce dernier est : « d'assurer, pour l'État, la coordination des actions de prévention et de lutte contre la corruption en matière contractuelle dans le secteur public » (Québec 2011b, art. 4). À cette mission, le gouvernement a ajouté une série de fonctions au commissaire pour s'assurer de traduire concrètement cette mission. Ces fonctions sont détaillées à l'article 9 de cette même loi et sont détaillées de la sorte :

1° de recevoir, de consigner et d'examiner les dénonciations d'actes répréhensibles, afin de leur donner les suites appropriées ;

2° de diriger ou de coordonner les activités de toute équipe d'enquête formée de membres de son personnel ou désignée par le gouvernement, selon le cas ;

3° de requérir, de sa propre initiative, des enquêtes afin de détecter la commission d'actes répréhensibles ;

4° de formuler des recommandations au président du Conseil du trésor et au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire sur toute mesure concernant l'adjudication des contrats dont les conditions sont déterminées par une loi dont ils sont chargés de l'application ;

5° de formuler des recommandations au ministre ainsi qu'à tout organisme ou toute personne du secteur public sur toute mesure visant à favoriser la prévention et la lutte contre la corruption ;

6° d'assumer un rôle de prévention et d'éducation en matière de lutte contre la corruption (Québec 2011b, art. 9).

À partir de ses différents rapports annuels de gestion, il est possible d'analyser comment l'UPAC qualifie ses actions en rapport aux fonctions et à la mission qui lui a été attribué par le gouvernement. Dans les rapports annuels remis au gouvernement du Québec, l'UPAC rend résultat de ses activités au regard de la mission qui lui a été confiée. De plus, l'UPAC a produit en 2013, conformément à la loi sur l'administration publique, un plan stratégique dans lequel il détaille des objectifs à atteindre où il détaille une série d'objectifs en lien avec sa mission et les cibles à atteindre pour pouvoir qualifier le plan de réussite (Commissaire à la lutte contre la corruption 2013a). Un second plan stratégique a été mis en place en 2016 et s'échelonnant jusqu'en 2020 (Commissaire à la lutte contre la corruption 2016a).

Grâce aux rapports annuels de gestion et aux deux plans stratégiques, il est possible de déterminer si l'UPAC atteint les objectifs fixés par le gouvernement, mais aussi de s'assurer que l'UPAC atteint les objectifs qu'elle s'est elle-même fixés. Dans son plan stratégique 2013-2016, l'UPAC identifie deux principaux enjeux, confiance des citoyens envers les institutions et agilité professionnelle, et neuf objectifs en lien avec ces derniers (Commissaire à la lutte contre la corruption 2013a, 16). Chaque objectif avait un maximum de deux indicateurs lui étant attribué, mais ce ne sont pas tous les indicateurs qui se sont vu attribuer une cible (Commissaire à la lutte contre la corruption 2013a, 16). Dans son plan stratégique 2016-2020, l'UPAC a procédé à un réaménagement de ses enjeux et en a fait passer le nombre de deux à cinq soit enquête, vérification, intégrité des entreprises, prévention et performance organisationnelle (Commissaire à la lutte contre la corruption 2016a, 20-1). De la même façon que dans le plan stratégique précédent, l'UPAC

a identifié des objectifs pour chacun de ces enjeux. Cette fois-ci, ils sont au nombre de six tous avec un seul indicateur, mais à la différence du plan stratégique 2013-2016 chaque indicateur a des cibles détaillées pour chaque année du plan stratégique (Commissaire à la lutte contre la corruption 2016a, 20-1). Au regard de la définition donnée par Carpenter de la réputation performative de l'UPAC, l'examen de l'atteinte de ces cibles devrait nous permettre de déterminer si l'UPAC est une organisation performante. Le tableau suivant indique, pour chacun des plans stratégiques, les enjeux, le nombre total d'objectifs par enjeux, le nombre total d'indicateurs par enjeux ainsi que le nombre total de cibles par enjeux (tableau 2.1). Le tableau suivant fait la comparaison entre le nombre de cibles à atteindre par année et le nombre de cibles atteintes pour ces mêmes années (tableau 2.2).

Avant de procéder à une analyse des informations contenues dans les tableaux 2.1 et 2.2, plus particulièrement au niveau des cibles énoncées, il est important de clarifier leurs significations. Le nombre de cibles indiquées dans le tableau 2.1 représente le nombre de cibles total pour l'objectif alors que le nombre de cibles dans le tableau 2.2 indique seulement le nombre de cibles à atteindre pour une année donnée. Ce dernier nombre peut varier d'année en année puisque certaines cibles sont ponctuelles et, une fois atteintes, ne sont pas reconduites au courant des années subséquentes. Il est important de noter que le second plan stratégique a vu une augmentation importante des enjeux auxquels devaient faire face l'organisation, mais que le nombre d'objectifs baissés du tiers et le nombre d'indicateurs et de cibles baissées de moitié. Ceci dénote un changement de stratégie de la part de l'UPAC en ne choisissant qu'un ou deux objectifs par enjeu au lieu d'un plus grand nombre comme c'était le cas pour le plan précédent.

Tableau 2.1 : Tableau des enjeux, objectifs, indicateurs et cibles par plan stratégique de l'UPAC

Enjeux	Plan stratégique 2013-2016			Plan stratégique 2016-2020					
	Confiance des citoyens envers les institutions	Agilité organisationnelle	Total	Enquête	Vérification	Intégrité des entreprises	Prévention	Performance organisationnelle	Total
Nb d'objectifs	7	2	9	1	1	1	2	1	6
Nb d'indicateurs	10	3	13	1	1	1	2	1	6
Nb de cibles	12	1	13	1	1	1	2	1	6

(Source : Commissaire à la lutte contre la corruption 2013a, 16 ; Commissaire à la lutte contre la corruption 2016a, 20-1)

Tableau 2.2 : Cibles atteintes par l'UPAC par année

Année	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Nombre de cibles à atteindre	13	12	12	2
Nombre de cibles atteintes	9	11	12	2

(Source : Commissaire à la lutte contre la corruption 2016a, 16-7 ; Commissaire à la lutte contre la corruption 2017a, 19)

Le tableau 2.2 montre que si les cibles n'ont pas pu être atteintes lors de la première année de la mise en application du plan stratégique 2013-2016, l'UPAC a tout de même connu une progression lui permettant de ne rater qu'un objectif lors de la seconde année et d'atteindre l'ensemble de ses objectifs lors de l'année finale du premier plan stratégique.

Pour ce qui est du second plan stratégique, seulement une année de ce plan a été accomplie. Les objectifs pour cette année ont été atteints, ce qui est encourageant, mais une année n'est pas indicatrice pour les années suivantes. Cependant, l'atteinte des objectifs en 2016-2017 indique que l'UPAC poursuit sur sa lancée en atteignant l'ensemble des objectifs de son plan stratégique lors de deux années consécutives.

La réputation performative étant la capacité pour une organisation à atteindre les objectifs qui lui ont été donnés et les objectifs qu'elle s'est fixés. Selon les données, force est de constater que l'UPAC a réussi, tout d'abord, à augmenter sa performance dans l'atteinte des objectifs qu'elle s'est fixée puis les a atteints deux années consécutives. Il ne reste plus qu'à déterminer si les objectifs que l'UPAC s'était fixés correspondent aux fonctions énoncées dans la loi créant l'UPAC.

Comme on peut le constater en examinant le tableau 2.3, le nombre d'objectifs a grandement diminué entre les plans stratégiques 2013-2016 et 2016-2021. Cela peut s'expliquer par le fait que certains des objectifs contenus dans le plan 2013-2016 avaient pour but d'instaurer un fonctionnement de base pour l'organisation. C'est le cas, par exemple, pour les objectifs visant à favoriser la cohésion des équipes internes ou encore mettre en place des mécanismes de vérifications adéquats.

En comparant les objectifs énoncés dans les deux plans stratégiques et les fonctions énumérées dans la loi créant l'UPAC, il sera possible de déterminer si l'UPAC a su répondre à ces dernières. En faisant cette comparaison, il est aisé de constater deux choses. Tout d'abord, les objectifs du plan stratégique 2013-2016 ne correspondent qu'en partie aux fonctions énumérées dans la loi. En effet, s'il est possible de constater que les fonctions 1, 2, 3 et 6 ont des objectifs correspondants, il en est autrement pour les fonctions 4 et 5 dans quel cas, il est plus difficile de les faire correspondre. Par contre, les fonctions énoncées dans la loi trouvent leur équivalent dans les objectifs tirés du plan stratégique 2016-2021.

Bref, l'UPAC a mis en place des plans stratégiques énonçant des objectifs correspondant maintenant aux fonctions que les législateurs ont voulu donner à l'organisation. De plus, l'Unité a su déterminer des cibles permettant de s'assurer de l'atteinte des objectifs énoncés dans ces plans. En rappelant la définition de la réputation performative, la capacité d'une organisation à répondre aux objectifs qui lui sont donnés et aux objectifs qu'elle se donne, il devient clair que l'UPAC a su développer au fil des ans une telle capacité et cet aspect de la réputation organisationnelle.

Tableau 2.3 : Tableau comparatif des objectifs énoncés dans les plans stratégiques 2013-2016 et 2016-2021 élaborés par l'UPAC.

Plan stratégique 2013-2016	Plan stratégique 2016-2021
Inciter la population à participer à la lutte contre la collusion et la corruption	Par des présentations publiques du commissaire, susciter des signalements d'actes répréhensibles en provenance des acteurs clés des contrats publics pour découvrir de nouveaux stratagèmes de corruption/collusion

Sensibiliser les donneurs de contrats publics	Répertorier et traiter l'ensemble des signalements portant sur le travail non déclaré dans les chantiers de construction en lien avec des contrats publics grâce à l'unité autonome de vérification de l'UPAC
Favoriser la cohésion des équipes membres	Effectuer des vérifications à l'égard des entreprises pendant la durée de validité d'une autorisation préalable à l'obtention d'un contrat public
Établir des partenariats ciblés	Offrir des séances de sensibilisation aux entreprises prenant part aux marchés publics
Identifier les stratagèmes et les meilleures pratiques pour les contrer	Offrir de la formation et des services-conseils aux administrations publiques concernant la gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle
Mettre en place les mécanismes de vérification adéquats	Diffuser un plan de lutte contre l'intimidation pour le compte du Commissaire à la lutte contre la corruption
Proposer un programme de gestion des risques en matière de collusion et de corruption	
Établir une stratégie d'action en matière de ressources humaines	
Consolider les processus administratifs et les communications internes	

(Source : Commissaire à la lutte contre la corruption 2013a, 16 ; Commissaire à la lutte contre la corruption 2016a, 20-1)

La réputation morale de l'UPAC

La réputation morale, le second aspect de la réputation organisationnelle selon Carpenter, correspond à la perception que les actions posées par l'UPAC sont morales et éthiques. Comme Carpenter le rappelle, il n'existe pas de lien de corrélation entre l'efficacité et sa réputation morale (Carpenter 2011, 46). De plus, Carpenter explique qu'un des éléments qui influe le plus sur la réputation morale est la transparence

(Carpenter 2011,46). Dès lors, il est important de regarder ce qu'il en est pour l'UPAC. Mais, tout d'abord, définissons qu'est-ce que la transparence.

Jonathan Fox soulève un point important par rapport au concept de transparence : bien que ce dernier soit souvent utilisé, il y a très peu de définitions précises de ce qu'il veut dire. Sa définition change d'une personne à l'autre et on a tendance à se dire qu'on sera en mesure de reconnaître la transparence lorsqu'on la verra (Fox 2007, 665). Il rappelle pourtant que les concepts de transparence et de reddition de compte sont intimement liés. Dans un article paru en 2012, Denis Osborne définit la transparence comme servant à aider les individus à voir dans un système et comprendre pourquoi les décisions sont prises (Osborne 2012, 292). Selon lui, augmenter la transparence dans une organisation est une bonne façon de combattre les suspicions envers celle-ci et de diminuer les chances de donner l'impression qu'elle agit de façon non juste ou discriminatoire, donc de façon morale.

Tel que mentionné plus tôt, il existe un lien fort entre transparence et reddition de compte. Fox explique que des groupes de la société civile ainsi que les médias utilisent les différents outils de la transparence pour s'assurer que les différentes agences du gouvernement effectuent efficacement leur travail (Fox 2007, 666). Ceci est d'autant plus vrai lorsque vient le temps de parler d'une organisation policière comme l'est l'UPAC. En effet, les relations entre les médias et les organisations policières ont fait l'objet de plusieurs recherches surtout lorsqu'est venu le temps de parler de transparence et de reddition de compte. L'article de Mawby, *Visibility, transparency and police-media relations*, fait une bonne révision des différentes recherches sur le sujet. Il relève qu'un thème récurrent dans la littérature est que la police se trouve en position de domination vis-à-vis des médias. La

police formaterait les informations qu'elle transmet aux médias de façon à rendre ces informations favorables à l'organisation policière (Mawby 1999, 266-7). Cependant, Mawby souligne qu'avec le développement de nouveaux moyens pour les médias, ceux-ci ne dépendent plus autant sur les organisations policières pour obtenir des informations. Cet élément est venu changer le rapport de force et permet aux médias de s'assurer une meilleure reddition de compte de la part des organisations policières (Mawby 1999, 282).

Il faut cependant comprendre que le processus d'enquête est un processus opaque et que c'est souhaitable ainsi. En effet, rendre le processus d'enquête totalement transparent pourrait permettre à des individus qui font l'objet d'une enquête de connaître les preuves qui sont accumulées contre elles et de les questionner. Ce qui ferait perdre un temps précieux aux enquêteurs. C'est d'ailleurs ce qu'il s'est passé dans l'enquête Mâchuré portant sur les agissements de Jean Charest, ancien Premier ministre, et de Marc Bibeau, ancien financier du parti politique de monsieur Charest. En effet, des fuites concernant l'enquête Mâchuré ont dévoilé aux grands jours par le bureau d'enquête du Journal de Montréal que ces deux individus étaient présentement l'objet d'une enquête par l'UPAC et, suite à ces révélations, les avocats de monsieur Bibeau ont contesté la preuve accumulée par les enquêteurs (Plouffe 2017 ; Lemay 2017). S'il est vrai que le Journal de Montréal se devait de dévoiler ces informations dans un esprit de reddition de compte et de questionnement des agissements de l'UPAC, on ne peut nier que la requête qui en a découlé de la part des avocats de monsieur Bibeau est un bon exemple de ce pour quoi la transparence n'est pas de mise en toute situation. La perte de réputation morale ne vient donc pas du fait que les processus d'enquêtes ne sont pas transparents.

D'autres actions effectuées par l'UPAC en lien avec des actions effectuées par les médias dans une optique de reddition de compte et de transparence ont cependant mis à mal la réputation morale de l'organisation. Comme mentionné à la fin du précédent chapitre, le nombre d'articles concernant l'UPAC était trop grand pour permettre une analyse complète de ceux-ci. Par conséquent, la stratégie utilisée a été de faire une analyse des communiqués de presse de l'UPAC et d'identifier les moments où le caractère moral de ses actions a été mis en cause. Ces moments étaient identifiables notamment par l'émission de communiqués de presse où l'UPAC se voyait devoir défendre ses actions puisque ces dernières étaient remises en causes, mais aussi dans la section « actualité » du site internet où l'UPAC recense les événements d'actualité qui la touche directement. Cet examen nous permet d'identifier cinq occurrences où l'UPAC a dû défendre la moralité de ses actions et deux autres occurrences sont apparues en examinant les événements menant à l'adoption d'une loi renforçant les pouvoirs de l'UPAC. Nous parlons donc d'un total de sept moments où l'UPAC a dû répondre de l'aspect moral de ses actions. Dans ces sept occurrences, trois parlent du même événement, soit les communiqués de presse du 26 octobre 2017, du 16 novembre 2017 et la notice d'actualité du 31 octobre 2017 (Commissaire à la lutte contre la corruption 2017b, 2017c, 2017d). Ces trois occurrences parlent de l'affaire Ouellette. De plus, deux de ces occurrences datent des débuts de l'UPAC et visaient à clarifier le travail de l'UPAC et ses relations avec le pouvoir politique et la Commission Charbonneau (Commissaire à la lutte contre la corruption 2011a, 2011b). Les deux autres occurrences concernent, d'une part, les agissements d'un commissaire associé et, d'autre part, un document caviardé fourni aux députés dans le cadre de l'examen en commission du projet de loi 107 visant à accroître les pouvoirs de l'UPAC. Dans les

prochains paragraphes, nous allons examiner ces événements qui ont pu affecter la réputation morale de l'UPAC.

Les deux occurrences les plus anciennes de questionnement sur l'éthique des actions faites par l'UPAC visaient à clarifier des informations parues dans les médias concernant son fonctionnement (Commissaire à la lutte contre la corruption 2011a) et ses relations avec la commission Charbonneau, d'une part, et le gouvernement, d'autre part (Commissaire à la lutte contre la corruption 2011b). La première des deux occurrences a eu lieu le 3 octobre 2011 et visait à rétablir les faits suite à la parution du rapport Duscheneau et aux critiques que ce dernier a formulées à l'encontre du fonctionnement de l'UPAC (Ouimet 2011). Dès le lendemain et dans les jours suivants, des chroniqueurs se sont portés à la défense de l'UPAC dans les médias (Marissal 2011, Gagnon 2011). Lors de la seconde occurrence, qui a eu lieu le 18 novembre 2011, le fonctionnement interne de l'UPAC a de nouveau été remis en cause, mais cette fois suite à des révélations qui de mécontentes au sein de l'Unité et que des enquêteurs de l'UPAC seraient prêter à la commission Charbonneau pour l'aider dans ses travaux d'enquêtes (Lagacé 2011, Pierrebourg et Noël 2011). Cette fois-ci, ces révélations ont entraîné des questions de la part des partis d'oppositions, mais l'éthique de l'UPAC n'est pas remise en question à proprement parler puisque la faute est plutôt mise sur le gouvernement Charest (Lévesque 2011, Journet et Pierrebourg 2011). Ces incidents n'ont donc pas eu d'impact sur la réputation morale de l'UPAC.

Les prochains événements que nous allons observer ont eu lieu à l'automne 2017. Le premier d'entre eux concerne le dépôt d'un rapport lourdement caviardé sur les pratiques internes de l'UPAC. Ce rapport a été déposé suite à la demande du Parti

Québécois faite lors des séances de la commission faisant l'étude du projet de loi 107 visant à augmenter les pouvoirs du commissaire à la lutte à la corruption et son unité. Ce document portait sur la gestion, le leadership et le climat de travail au sein de l'UPAC (Vignault 2017b). Dans les semaines qui ont suivi, le bureau d'enquête du Journal de Montréal a pu mettre la main sur le document en question et celui-ci a dévoilé un climat de travail difficile au sein de l'organisation (Blais et Séguin 2017). Cet événement n'est pas sans rappeler le précédent où des tensions internes avaient aussi été révélées au grand public. Cet exemple nous montre que si l'opacité de l'UPAC peut être souhaitable lorsque vient le temps des enquêtes, elle peut aussi servir à cacher des choses que l'UPAC ne souhaite pas que le public connaisse à son sujet. Ce manque de transparence, lorsque dévoilé, peut créer de la méfiance envers l'organisation et affecter négativement sa réputation morale.

Ensuite, l'affaire Ouellette eut un impact considérable sur la réputation morale de l'UPAC. L'arrestation du député Guy Ouellette par l'UPAC en a surpris plusieurs. Suite à cette opération, plusieurs choses ont été reprochées à l'UPAC. Ces reproches tiennent principalement à deux éléments : la méthode utilisée par l'UPAC pour arrêter le député et l'absence de dépôt d'accusation contre le député suite à l'arrestation (Cloutier 2017). Très tôt après son arrestation, Guy Ouellette a remis en question la légitimité de son arrestation en prétextant que l'UPAC avait fait preuve de manque d'éthique en le piégeant en lui envoyant des messages textes sur son cellulaire en empruntant l'identité d'une de ses connaissances (Radio-Canada 2017). De son côté, l'UPAC s'est défendu en disant que c'était un appât et non un piège, mais cette explication n'a pas convaincu beaucoup de personnes (Commissaire à la lutte contre la corruption 2017c). Quant à l'absence d'un

dépôt d'accusations suite à l'arrestation du député, celle-ci a causé beaucoup d'incompréhension et de grogne dans la classe politique québécoise et chez les commentateurs politiques (Cloutier 2017). Cet événement a soulevé beaucoup de questions sur l'éthique des actions posées par l'UPAC, mais aussi de son fonctionnement.

Le dernier événement qui a affecté la réputation morale de l'UPAC est le scandale entourant l'ancien commissaire associé aux vérifications, Marcel Forget. Ce dernier aurait vendu des actions sans permis de courtier dans les années 1990 et 2000 (Bélair-Cirino et Sioui 2017b). Le dévoilement de ces faits par le bureau d'enquête du Journal de Québec (Robillard 2017) a mis à mal la réputation morale. En effet, l'UPAC, et plus particulièrement le commissaire associé aux vérifications, est responsable de s'assurer de l'intégrité des entreprises faisant affaire avec le gouvernement (Commissaire à la lutte contre la corruption 2018d). Dès lors, l'intégrité du commissaire associé se doit d'être elle-même sans taches pour s'assurer que l'UPAC ait bonne réputation à ce niveau. Ce n'était plus le cas ici et c'est pourquoi Marcel Forget a démissionné de ses fonctions.

Si les deux premiers événements n'ont pas eu un impact durable sur la réputation morale de l'Unité, il en va autrement pour les trois derniers. En effet, Carpenter définit la réputation morale comme étant la perception que les actions entreprises par l'UPAC sont éthiques et correspondant aux normes morales de la société. Les trois derniers événements ont tous soulevé des questions quant au caractère éthique et moral des actions et décisions prises par l'organisme. Il est encore tôt pour déterminer si ces événements auront un impact définitif sur la réputation organisationnelle de l'UPAC. Si l'efficacité d'une organisation ne dépend pas de sa réputation morale, une basse réputation morale peut entraîner des

questionnements sur l'efficacité de l'organisation, comme ce fut le cas lors de l'affaire Forget.

La réputation technique de l'UPAC

Précédemment mentionné, le troisième aspect de la réputation organisationnelle chez Carpenter est la réputation technique. Celle-ci correspond à la capacité analytique, les bonnes façons méthodologiques et la justesse scientifique d'une organisation (Carpenter 2010, 46). Par conséquent, pour être perçu comme experte, il faut faire la démonstration de cette expertise en de nombreuses occasions.

Comme le souligne Franck Fisher dans son livre *Democracy and Expertise*, il n'existe pas de définition définitive en sciences sociales de ce qu'est l'expertise (Fisher 2009, 17). Cependant, une personne ou organisation dite experte est reconnue pour détenir une source de connaissances fiable, de talents ou de savoir technique particulier et qui possède un certain statut ou une reconnaissance d'autorité par ses pairs tout en étant accepté par un large public (Ericsson et Smith 1991 ; Ericsson, Smith, Chambers, Hoffman et Feltovich 2006). En se basant sur ces critères, il est possible de déterminer si l'UPAC est ou non experte en son domaine.

En regroupant au sein de l'UPAC la très grande majorité des unités de lutte à la corruption des différents services de police de la province, le Gouvernement du Québec a voulu s'assurer de regrouper cette expertise jusqu'alors diffuse sur le territoire. Pour ce faire, le commissaire à la lutte à la corruption est épaulé par trois commissaires associés ainsi que trois directions. Les prochains paragraphes détailleront ces différents services.

Débutons par les directions puisqu'elles relèvent directement du commissaire. Tout comme les commissaires associés, les directions servent à épauler le commissaire à la lutte à la corruption dans ses actions quotidiennes. La première de ces trois directions est la direction du renseignement stratégique et de l'analyse. Celle-ci regroupe le centre de gestion des signalements et le service du renseignement stratégique. Cette direction a pour fonction de recevoir et traiter les différents signalements. Par la suite, elle fera recommandation au commissaire quant aux signalements qui ont assez de fondements pour être confiés aux enquêteurs de l'UPAC (Commissaire à la lutte contre la corruption 2018c). La seconde direction, la direction de la stratégie et du développement, regroupe en son sein le service de la sécurité, de la prévention et de la gestion du risque. Cette direction vient épauler le commissaire dans les décisions qu'il doit prendre en lien avec le développement de l'organisation, mais c'est aussi cette direction qui travaille sur les différentes techniques de prévention de la corruption permettant à l'UPAC de jouer son rôle auprès des institutions du gouvernement du Québec pour prévenir les actes de corruptions dans l'administration québécoise (Commissaire à la lutte contre la corruption 2018b). Finalement, la direction des affaires publiques et des communications a pour fonction d'épauler le commissaire tant dans ses relations avec le gouvernement et les législateurs que des communications avec le grand public. C'est aussi cette direction qui traite les demandes de renseignements et les demandes d'accès à l'information (Commissaire à la lutte contre la corruption 2016b, 12).

En plus des directions précédemment nommées, le commissaire à la tête de l'UPAC est assisté de trois commissaires associés. Ces derniers occupent des fonctions de gestions bien précises dans la structure de l'UPAC. En effet, ce sont les commissaires associés qui

sont responsables des différentes équipes d'enquêteurs et qui doivent coordonner les différentes enquêtes et vérifications que doit mener l'UPAC conformément à la loi. Le premier de ces trois commissaires associés est le commissaire associé aux enquêtes. À la tête du service de la détection et du renseignement tactique et du service des enquêtes sur la corruption, le commissaire associé aux enquêtes à la charge de tous les dossiers d'enquêtes en cours (Commissaire à la lutte contre la corruption 2018e). C'est le commissaire associé aux enquêtes qui voit au bon déroulement des différentes enquêtes et qui s'assure que celles-ci sont menées à bien. En ce sens, il est en charge de contrer les diverses infractions en lien avec la corruption, la collusion et à la fraude dans l'administration publique. En plus des deux services susmentionnés, le commissaire associé aux enquêtes coordonne les équipes d'enquêtes désignées par le gouvernement. Ces dernières sont : le service des enquêtes de Revenu Québec (RQ), l'Unité d'enquête de la Régie du bâtiment du Québec (RBQ) et l'Escouade de protection de l'intégrité municipale du service de police de la ville de Montréal (SPVM) (Commissaire à la lutte contre la corruption 2018g). Ces unités accomplissent leur mandat auprès de leur ministère ou organisme de provenance, mais agissent de conserve avec l'UPAC et fournissent des renseignements précieux pour les différentes enquêtes de l'UPAC.

Le commissaire associé aux vérifications de l'intégrité des entreprises veille, quant à lui, aux vérifications des entreprises que l'UPAC doit mener auprès des entreprises qui désirent obtenir des contrats du gouvernement (Commissaire à la lutte contre la corruption 2018i). En effet, l'UPAC travaille en collaboration avec l'Autorité des marchés financiers pour s'assurer que les différentes entreprises souhaitant obtenir des contrats publics aient des bonnes pratiques. Pour ce faire, le commissaire aux vérifications de l'intégrité des

entreprises à sous sa gouverne le service de la vérification de l'intégrité des entreprises, mais coordonne aussi les actions de l'équipe de vérifications de la RBQ, le service de filtrage de sécurité de la Sûreté du Québec (SQ), le service du contrôle de l'intégrité des entreprises et de leurs dirigeants de RQ et l'unité autonome de vérification de l'intégrité de la Commission de la construction du Québec (CCQ) (Commissaire à la lutte contre la corruption 2018h).

Finalement, le commissaire associé à la vérification et responsable de l'administration effectue différentes vérifications contractuelles auprès de l'administration publique provinciale et municipale afin de s'assurer que tous se conforment à la loi (Commissaire à la lutte contre la corruption 2018a). C'est aussi le commissaire associé à la vérification et responsable de l'administration qui coordonne les activités des équipes désignées par le gouvernement soit l'unité autonome de vérification de la CCQ et l'équipe de la vérification sur la gestion contractuelle des municipalités du Ministère des Affaires municipales et de l'occupation du territoire (MAMOT) (Commissaire à la lutte contre la corruption 2018d).

En regroupant la majorité des services œuvrant à lutter contre la corruption au sein d'une même unité, le gouvernement provincial a exprimé son souhait d'en faire l'unité regroupant l'expertise technique permettant cette lutte. En 2017, l'UPAC comptait un total de 87 employés répartis au sein de ses différentes directions et de ses différents services (Commissaire à la lutte contre la corruption 2017a, 29). De ce nombre, 38 étaient confiés au commissaire associé à la vérification des entreprises et 27 aux enquêtes (Commissaire à la lutte contre la corruption 2017a, 29). Pour s'assurer que ses employés restent à jour en ce qui concerne les techniques de lutte à la corruption, l'UPAC a alloué un budget

équivalent à 1 % de sa masse salariale à des formations pour ses employés (Commissaire à la lutte contre la corruption 2017a, 30). Ceci s'est traduit par un total de 229 jours de formation seulement pour l'année 2016-2017 et de ce nombre 188,5 jours ont été consacrés à la formation des professionnels à l'emploi de l'UPAC (Commissaire à la lutte contre la corruption 2017a, 30). Ces professionnels sont les personnes qui, notamment, traitent les signalements, effectuent les enquêtes ou encore procèdent aux vérifications des entreprises. En agissant ainsi, l'UPAC participe au renforcement du savoir technique et l'expertise de ses employés.

On a mentionné plus haut que la volonté des législateurs était de regrouper au sein de l'UPAC l'expertise en une seule unité. Cependant, est-ce bien le cas ? Déjà, la création du Bureau de l'inspecteur général de la ville de Montréal vient diluer cette expertise. En effet, ce bureau a comme mandat de surveiller les processus de passation de contrats et leur exécution par la ville de Montréal, mais aussi par les différents organismes ou personnes morales relevant de celle-ci (Bureau de l'inspecteur général de Montréal 2018). Donc l'UPAC ne peut pas revendiquer le monopole de cette expertise. Que l'expertise de la lutte à la corruption soit diluée ainsi ne veut pas dire que l'UPAC n'a pas une bonne réputation technique pour autant.

Pour vérifier si l'UPAC a une bonne réputation technique nous allons examiner les organismes avec qui l'UPAC a su tisser des liens depuis sa création, mais aussi si l'expertise de l'UPAC est reconnue par ses pairs. La création de partenariats et la reconnaissance par les pairs sont deux facteurs qui permettent de déterminer si l'UPAC a su adopter des capacités analytiques, des bonnes façons méthodologiques et une justesse scientifique suffisantes pour être perçues comme experte en son domaine.

L'UPAC a su, depuis sa création, mettre en place deux types de partenariats soit des partenariats basés sur l'échange d'informations et l'autre sur des formations données par l'UPAC. Le rapport annuel de gestion pour l'année 2015-2016, le plus récent avec des données compilant les différents partenariats de l'UPAC, dénombrait un total de 34 organismes partenaires, et ce, peu importe le type de partenariat (Commissaire à la lutte contre la corruption 2016b, 25). Le tableau 2.4 regroupe l'ensemble de ces partenariats séparés selon qu'ils sont des organismes municipaux, provinciaux, nationaux — cette catégorie regroupe les organismes relevant des gouvernements des autres provinces du Canada, mais aussi ceux relevant du gouvernement fédéral — internationaux ou relevant du milieu académique.

Si la loi oblige l'UPAC à entretenir des relations avec certains de ces organismes, pensons notamment à l'Autorité des marchés financiers, le Directeur des poursuites criminelles et pénales ou le ministère de la Justice, d'autres sont le fruit d'entente d'échanges de renseignements ou encore d'ententes visant l'échange d'informations sur les pratiques et les façons de faire en matière de lutte à la corruption. Malheureusement, il n'a pas été possible de déterminer la nature exacte des différents partenariats établis par l'UPAC.

Tableau 2.4 Tableau faisant la recension des différents partenariats de l'UPAC.

Organismes municipaux	
Le Bureau d'intégrité et d'éthique de Laval	Le Vérificateur général de la Ville de Montréal
Le Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal	
Organismes provinciaux	
L'Autorité des marchés financiers	Le Directeur des poursuites criminelles et pénales
La Régie de l'assurance maladie du Québec	Hydro-Québec

Le Centre de service partagés du Québec	Le ministère de la Justice
Le Commissaire au lobbyisme	Le ministère des Transports
Le Bureau du commissaire aux plaintes du MAMOT	Le Registraire des entreprises
Le Directeur général des élections du Québec	La Société Québécoise des infrastructures
Le Vérificateur général du Québec	
Organismes nationaux	
Le Bureau de la concurrence du Canada	Le Service canadien de renseignements criminels
La Gendarmerie royale du Canada	Travaux publics et services gouvernementaux Canada
La Police provinciale de l'Ontario	
Organismes internationaux	
L'Autorité nationale anticorruption, Italie	La police cantonale valaisanne, Suisse
Le Centre international de formation de l'Organisation internationale du Travail, Italie	La Police nationale financière, Italie
La Direction d'investigation antimafia, ministère de l'Intérieur, Italie	Le Département d'enquête de la Ville de New York (DOI), États-Unis
Le Bureau fédéral d'enquêtes (FBI), États-Unis	L'Autorité portuaire de New York et du New Jersey, États-Unis
Milieu académique	
L'Université Concordia	L'École nationale d'administration publique
L'Université Laval	L'École nationale de police du Québec
L'Université de Montréal	

(Source : Commissaire à la lutte contre la corruption 2016b, 25)

De plus, l'UPAC est amené à donner des formations tant ici qu'à l'international. En effet, le savoir technique de l'UPAC s'étant développé au fil des années, sa réputation d'expertise en matière de lutte à la corruption s'est elle aussi développée tant ici qu'à l'international. En effet, l'UPAC a su offrir depuis sa création des formations visant à susciter des signalements d'actes répréhensibles, mais aussi adoption de bonnes pratiques en matière de lutte à la corruption. Au nombre des organismes ayant reçu des formations de l'UPAC se trouvent l'Institut de la gestion financière, l'Association canadienne des chefs de police, le Vérificateur général du Québec, le Bureau de l'inspecteur général de Montréal, la Corporation des entrepreneurs généraux du Québec et le Réseau international de la concurrence (Commissaire à la lutte contre la corruption 2017a, 20 ; Annexe A). L'UPAC a aussi donné des formations à des services de police pour les aider dans leurs

actions de lutte à la corruption. C'est le cas notamment de la Brigade anticorruption de la Côte d'Ivoire, de la Police cantonale de Valais en Suisse et d'une délégation des services de police du Mali (Annexe A). Finalement, l'UPAC a donné des séminaires dans le cadre de cursus académique notamment à l'Université Concordia, à l'Université du Québec à Trois-Rivières, à l'Université d'Ottawa, à l'Université de Toronto et à l'Université de Turin en Italie (Annexe A). Il est important de noter que certaines de ces formations sont données de façon récurrente par l'UPAC.

Comme mentionné plus haut, pour Carpenter la réputation technique correspond à la capacité analytique, les bonnes façons méthodologiques et la justesse scientifique d'une organisation (Carpenter 2010, 46). Le grand nombre de partenariats créés et de formations données par l'UPAC traduit un désir pour les autres acteurs du milieu de la lutte contre la corruption d'apprendre des façons de faire propres à cette organisation. Dès lors, ceci traduit une reconnaissance de la capacité analytique, des bonnes façons méthodologiques et de la justesse scientifique de la démarche de l'UPAC. Par conséquent, il est possible d'affirmer que l'UPAC possède une bonne réputation technique auprès de ses pairs.

La réputation légale procédurale de l'UPAC

Le dernier des quatre aspects de la réputation organisationnelle décrit par Carpenter est la réputation légale procédurale. Comme mentionné auparavant, cet aspect fait référence à la capacité d'une organisation de respecter les procédures prévues dans la loi (Carpenter 2010, 47). Cet aspect de la réputation est particulièrement important lorsque vient le temps de parler d'une organisation policière comme l'UPAC puisque l'ensemble du processus d'enquête et de mise en accusation dépend du respect des procédures et des lois. Ainsi, si l'UPAC ne respecte pas une procédure ou fait fi de certaines lois, il sera

possible pour quelqu'un qui aurait commis des actes répréhensibles d'échapper à la justice puisque les preuves retenues contre lui ne seraient pas admissibles en cour de justice.

Dans les procédures que l'UPAC se doit de respecter, l'article 18 de la loi concernant la lutte à la corruption prévoit que l'UPAC doit informer le directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) de toutes enquêtes et doit requérir les conseils de ce dernier quant à la marche à suivre pour mener à bien cette enquête (Québec 2011b, art.18). C'est-à-dire que des procureurs du DPCP assistent les enquêteurs de l'UPAC dans leurs enquêtes pour valider les différentes procédures et étapes effectuées par ceux-ci. Dès lors, pour que l'UPAC dépose des accusations dans un dossier elle doit vérifier auprès du DPCP si le dossier de mise en accusation est suffisamment étayé avant de passer à l'étape suivante. Ces vérifications permettent de s'assurer que l'UPAC a respecté toutes les procédures et les lois qui encadrent les enquêtes policières. Un grand nombre de mises en accusation serait donc un indicateur pertinent quant à savoir si l'UPAC respecte les procédures légales entourant ses actions.

Deux types d'accusations peuvent être faites par l'UPAC soit des accusations en matière criminelle, qui relèvent du droit criminel, et des accusations en matière pénale, qui relève du droit pénal. La distinction majeure entre les deux est que le droit criminel s'applique aux infractions définies dans le Code criminel et est majoritairement dirigée vers une personne morale ou non alors que le droit pénal s'applique aux infractions faites contre la société. Dans le cas d'infractions pénales, il n'y a pas nécessairement de victimes à proprement parler (Couture avocats inc. 2017).

Tableau 2.5 Tableau du nombre de mise en accusation par type d'accusation et par année

Type d'accusations \ Années	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Total
Matière criminelle	2	12	2	61	59	20	15	8	179
Matière pénale	0	0	0	12	33	4	58	19	126
Total	2	12	2	73	92	24	73	27	305

(Source : Commissaire à la lutte contre la corruption 2017a, 10-2)

Tableau 2.6 Tableau du nombre de condamnations par type et par année

Type de condamnations \ Années	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Total
Matière criminelle	2	1	6	17	23	49
Matière pénale	1	0	9	1	9	20
Total	3	1	15	18	32	69

(Source : Commissaire à la lutte contre la corruption 2017a, 10-2)

Les tableaux 2.5 et 2.6 détaillent le nombre de mises en accusation et le nombre de condamnations par années séparées selon si ce sont des accusations pénales ou criminelles. Le tableau 2.6 ne comprend pas les données pour les trois premières années d'existence de l'UPAC puisqu'il n'y a pas eu de condamnations pour ces années. Une partie de l'explication se trouve dans les temps d'attente dans les cours de justices québécoises est dans les plus élevés au Québec. Selon un recensement fait par le Devoir en 2016, le temps d'attente médian avant qu'un dossier soit traité par une cour de justice au Québec est de 238 jours pour les cours provinciales et il est de 514 pour les cours supérieures au pays (Sioui 2016).

Ces délais rendent difficile l'analyse des données compilées dans les tableaux 2.5 et 2.6. En effet, avec de longs délais, il est clair que certain des dossiers d'accusation déposés n'ont pas encore été traités par les tribunaux. Cependant, on peut noter que d'ores et déjà l'UPAC a un taux de conversion des mises en accusation en condamnation de 22 %. Ce qui veut dire qu'en faisait la proportion du total, à ce jour, de condamnation sur le nombre de mises en accusation est de 22 %. De son côté, le ministère de la Justice du Québec soutient qu'en moyenne, 41 % des dossiers ouverts devant une cour de justice québécoise ont été fermés (Québec 2017, 36). Un dossier considéré comme fermé est un dossier qui a connu une conclusion que ce soit un verdict d'acquiescement ou de condamnation ou du pourcentage de fermeture des dossiers liés aux enquêtes de l'UPAC (Québec 2017, 36).

D'autre part, les tableaux 2.5 et 2.6 montrent qu'il n'existe pas de liens entre le nombre de mises en accusation et le nombre de condamnations. En effet, le tableau 2.5 dénote de façon claire une inconstance dans le nombre de mises en accusation annuelles. De leur côté, le nombre de condamnations augmente de façon constante comme nous le montre le tableau 2.6. Ceci peut être dû à deux principaux facteurs. Le premier, mentionné plus tôt, est le temps d'attente dans les tribunaux au Québec. Cependant, si c'était le seul facteur explicatif nous assisterions à un mouvement similaire entre le nombre de mises en accusation et le nombre de condamnations. Dès lors, l'augmentation annuelle du nombre de condamnations ne peut qu'être expliquée par les délais dans les tribunaux. Le second facteur explicatif est que les dossiers d'accusations de l'UPAC sont maintenant plus complets et détaillés ce qui facilite le travail des procureurs de la couronne lorsqu'il faut plaider une cause devant les tribunaux. Dès lors, ceci traduit une amélioration des

procédures entourant les enquêtes mises en place par l'UPAC ce qui vient jouer positivement sur la réputation légale procédurale de l'UPAC.

Toutefois, il arrive que certains acteurs du jeu politique remettent en question les procédures de l'UPAC. C'est le cas notamment du président de l'Assemblée nationale du Québec, Jacques Chagnon, qui a dit que l'UPAC avait enfreint le principe d'immunité parlementaire. En effet, dans les jours suivant l'arrestation du député Guy Ouellette, le président de l'Assemblée nationale, Jacques Chagnon, a prononcé un discours où il disait que l'arrestation d'un député et la saisie de son matériel électronique allaient à l'encontre du privilège des parlementaires qui veut que l'UPAC ait dû demander la permission du président de l'Assemblée nationale avant de procéder (Croteau, Chouinard et Pilon-Larose 2017). De plus, il a dit qu'il trouvait inconcevable qu'un député soit arrêté sans qu'aucune accusation ne soit déposée à son endroit (Croteau et al. 2017). Cette dernière affirmation est surprenante puisqu'il arrive fréquemment que des policiers procèdent à des arrestations sans pour autant déposer d'accusations (Cliche 2017). Au total, la sortie du président de l'Assemblée nationale a été appuyée par l'ensemble des députés sauf un, Pierre Moreau (Cloutier 2017). Ces affirmations, abondamment reprises par les différents partis politiques présents à l'Assemblée nationale et par les commentateurs politiques, constituent une remise en question des pratiques et de la compétence de l'UPAC (Cloutier 2017). Yves Boisvert, chroniqueur judiciaire et politique à la Presse a lui aussi été très critique face à l'UPAC dans ce dossier en remettant en compte toutes les procédures entourant l'enquête sur les fuites ayant mené à l'arrestation du député (Boisvert 2017).

L'étude des communiqués de presse de l'UPAC a permis d'identifier un autre moment où la réputation légale procédurale a été remise en question. Plus récemment, Yves

Boisvert a aussi été critique de l'UPAC et a remis en question les procédures d'enquête menant à la création d'un dossier d'accusation de l'UPAC (Boisvert 2018). En effet, suite à l'acquittement des accusés dans le dossier entourant le Faubourg Contrecœur, Yves Boisvert a écrit une chronique remettant en question les procédures d'enquête et soulève des doutes sur la capacité de l'UPAC à déposer des dossiers d'accusation assez solide pour pouvoir faire face à un procès et mener à des condamnations. Dans cette chronique, Yves Boisvert soulève, avec justesse, que la majorité des condamnations découlant des enquêtes de l'UPAC ont été obtenues suite à des ententes hors cours et que l'échec dans le dossier du Faubourg Contrecœur était un des premiers gros dossiers de l'UPAC à passer devant les tribunaux (Boisvert 2018). Cet échec de l'UPAC remet en question sa réputation légale procédurale.

La reconnaissance de l'UPAC comme organisation ayant une bonne réputation légale procédurale n'est donc pas totalement acquise bien que le nombre croissant de condamnations semble indiquer une amélioration des procédures en place à l'UPAC. Il reste que, comme tous les autres aspects dans la réputation organisationnelle, la réputation légale procédurale reste avant tout une question de perception. Par conséquent, des actions comme celles menées par le président de l'Assemblée nationale ainsi que les députés de ce parlement et l'échec du procès du dossier Contrecœur peuvent facilement frapper l'imaginaire collectif et affecter négativement cette perception.

Conclusion

Le premier des piliers de l'autonomie bureaucratique selon Daniel Carpenter est la réputation organisationnelle. Celle-ci indique comment l'organisme est perçu par ses audiences. Celles-ci sont les différents groupes qui observent et jugent les actions de l'organisation. Les audiences se basent sur quatre aspects pour faire ce jugement, chaque audience accordant un degré distinct d'importance à chacun des aspects ; la réputation performative, la réputation morale, la réputation technique et la réputation légale procédurale. Trois audiences ont été identifiées : les législateurs, les experts et la population par les médias.

Le premier groupe, les législateurs, a fortement réagi aux aspects de la réputation morale et de la réputation légale procédurale. L'affaire Guy Ouellette a certainement eu un fort impact sur la perception qu'on les législateurs de l'UPAC. Comme on l'a vu, cet épisode a soulevé des questionnements tant au niveau moral — est-ce que l'UPAC avait le droit de faire ce qu'elle a fait ? — et légale-procédure — L'UPAC peut-elle confisquer et fouiller dans les affaires d'un député en poste ? Ces questionnements ont provoqué des doutes chez les députés quant à la capacité de l'UPAC d'accomplir sa mission. Pour cette audience, l'UPAC n'a pas une bonne réputation organisationnelle.

Le second groupe, les experts, ne semble pas avoir été affecté comme les législateurs. En effet, malgré les événements qui ont pu avoir un impact négatif sur la réputation organisationnelle perçu par les législateurs, les experts ne sont pas affectés de la même façon. Le nombre de partenariats et le fait que l'UPAC continue à être invité à donner des formations, ici comme à l'étranger, montre que sa réputation organisationnelle n'a pas

été affectée par les experts. Par conséquent, la réputation organisationnelle perçue par les experts est certainement meilleure que celle perçue par les législateurs.

Le dernier groupe, la population et les médias ont de leur côté été affectés par sensiblement les mêmes choses que les législateurs. Les médias ont suivi amplement à la fois l'affaire Guy Ouellette, les problèmes de gestion interne de l'UPAC et l'échec du procès du scandale du Faubourg Contrecoeur. Cependant, comme le sondage paru le 2 février 2017, 57 % des Québécois pensent que l'UPAC a bien accompli son mandat pour l'instant (Agence QMI 2017). Cette faible majorité en faveur de l'UPAC dénote une faible réputation organisationnelle. Ceci est appuyé par les autres résultats de ce coup de sonde qui nous apprenait que 61 % des répondants pensaient que l'UPAC recevait des pressions de la part des politiciens et 70 % des répondants pensaient que les politiciens recevaient des traitements de faveur en matière d'enquêtes criminelles (Agence QMI 2017). Il est donc clair qu'aux yeux de la population, la réputation de l'UPAC est fragile et reste à être consolidée. Les différents événements qui ont attiré l'attention des journalistes dans les mois suivant la parution de ce sondage ont certainement fait basculer l'opinion de plusieurs personnes sur l'UPAC (Lessard 2017). Il ne serait donc pas étonnant qu'un sondage reprenant les mêmes questions arrive à des conclusions moins favorables pour l'UPAC.

Somme toute, deux des trois audiences de l'UPAC voient, dans l'UPAC, une faible réputation organisationnelle. La troisième audience, les experts, n'a pas été affectée par les mêmes facteurs que les deux autres, mais ce n'est pas suffisant pour pouvoir affirmer que l'UPAC a une bonne réputation organisationnelle. Les événements qui ont attiré l'attention des médias et soulevé l'ire des législateurs montrent que cette dernière repose sur des bases fragiles et qui restent à être consolidée et renforcée. Dès lors, il est impossible d'affirmer

que l'UPAC a su acquérir son autonomie bureaucratique. La construction d'une réputation organisationnelle forte auprès de l'ensemble de ses audiences reste à faire. Pour ce faire, l'UPAC doit savoir compter sur un réseau d'acteurs pouvant participer activement à cette construction de la réputation organisationnelle et de son autonomie bureaucratique et c'est ce dont il sera question dans le prochain chapitre. Celui-ci examinera si l'UPAC a su se créer un ou plusieurs réseaux et quelle est la nature de ces réseaux.

Chapitre 3

LES RÉSEAUX DE L'UPAC

Dans son livre, *The Forging of Bureaucratic Autonomy : Reputations, Network and Policy Innovation in Executives Agencies, 1862 – 1928*, Daniel Carpenter explique que l'autonomie bureaucratique des agences exécutives dépend de leur légitimité politique et que cette dernière est construite à partir de deux choses : la réputation de l'agence et son réseau. L'Unité permanente anticorruption du gouvernement du Québec n'échappe pas à ce phénomène. Dans le chapitre précédent, nous avons vu comment la réputation organisationnelle de l'UPAC était toujours en construction auprès de certaines audiences, bien que les experts aient une bonne opinion de l'UPAC et de sa réputation. Le présent chapitre sera consacré aux réseaux de l'UPAC.

Importance des réseaux

Pour Carpenter, les réseaux sont importants puisque ce sont des instruments ayant une multitude d'utilités. Dans le chapitre 5 de son livre, il montre comment les réseaux que le département de la Poste des États-Unis a su mettre en place lui avaient permis de faciliter la croisade de ce département contre certains vices qui touchaient la société américaine au tournant du vingtième siècle (Carpenter 2001, 144-77). Dans le chapitre six, Carpenter montre que les liens entre le département de l'Agriculture des États-Unis et certaines universités ont permis à ce département de faire un recrutement efficace de jeunes scientifiques aux idées novatrices qui purent mettre en place des réformes majeures par la suite (Carpenter 2001, 179-210). Dans le chapitre neuf, Carpenter montre qu'un département peut même réussir à être perçu comme le principal défenseur des intérêts de certaines parties de la population vis-à-vis des décideurs politiques (Carpenter 2001, 290-325). En effet, dans ce chapitre il montre comment le département de l'Agriculture, de par

ses liens avec les fermiers américains, réussit à supplanter les différentes associations de fermiers pour devenir le défenseur de leurs droits et réussit à mettre en place un lobby, l'*American Farm Bureau Federation*, dont les actions reposaient grandement sur les *Farm Bureau* développé par le département de l'Agriculture (Carpenter 2001, 290-325).

Carpenter montre aussi l'importance des réseaux en montrant ce qui arrive lorsqu'une agence exécutive ne réussit pas à en développer. Ce fut le cas notamment du département de l'Intérieur qui n'a pas su développer de liens durables entre ses porteurs de projets de barrages et les différentes associations, propriétaires et communautés occupant les lieux de constructions de ces barrages. L'impact fut direct puisque le département de l'Intérieur n'a pas eu accès à certaines informations qui auraient pu faire en sorte de mieux prévoir la construction de ces barrages et ainsi éviter plusieurs erreurs qui ont été commises. De plus, l'attitude des ingénieurs et des travailleurs du département envers les populations locales eu pour effet de les exacerber et a résulté en un retrait de l'appui des populations envers les projets (Carpenter 2001, 326-50). Ces éléments furent fatals pour le département du commerce qui vit son autonomie bureaucratique fortement diminuer vis-à-vis du Congrès américain sans qu'aucun groupe vienne les défendre.

Ces exemples montrent l'importance pour des agences exécutives d'avoir un réseau de soutien sur lequel elles peuvent se reposer pour se développer. Ils montrent aussi qu'avoir une bonne réputation organisationnelle n'est pas suffisant. En effet, le département de l'Intérieur avait acquis une bonne expérience technique, mais son manque de réseaux est venu l'empêcher d'acquérir des informations précieuses pour la construction de barrages et sa réputation organisationnelle n'a pas été suffisante pour empêcher le Congrès américain de réduire la portée de ses actions. D'un autre côté, un bon réseau est

ce qui a permis au département de la Poste de développer une nouvelle expertise dans un champ qui n'est pas originalement le sien, soit le contrôle des mœurs de la société américaine. Pourvoir compter sur un réseau développé peut donc être une méthode pour une agence exécutive de faire preuve de créativité politique et permet, avec une réputation organisationnelle développée, de bâtir une légitimité politique et ainsi pouvoir faire des demandes aux décideurs politiques, voir imposer son agenda politique aux décideurs comme le mentionne Carpenter (Carpenter 2001, 5).

Cependant, Carpenter émet une mise en garde. En effet, selon lui, il est nécessaire que les réseaux soient multiples et différenciés. Par contre, les intérêts de ces différents réseaux sont croisés pour aider au développement de l'autonomie bureaucratique de l'organisation. Un réseau homogène, donc qui n'a pas de visions ou d'agendas concurrents risque de contrôler l'agence et ainsi venir nuire à l'autonomie de l'organisation. La quête d'autonomie bureaucratique, donc d'une autonomie vis-à-vis du gouvernement, ne doit pas se traduire en une perte d'autonomie face à la société civile.

Donc, la constitution de multiples réseaux est primordiale pour le développement de l'UPAC. Par contre, aucune des agences que Carpenter a examinées n'était des organisations policières. La seule qui s'en est approchée est le département de la Poste qui s'est donné le rôle de police des mœurs en vérifiant le courrier des utilisateurs de ses services grâce au support de différentes ligues anti-vices (Carpenter 2001, 85). Carpenter souligne que les liens entre le département de la Poste et ces ligues étaient tellement forts qu'il était difficile de discerner où les actions du département dans l'espèce de croisade contre les vices cessaient et où celles des ligues débutaient (Carpenter 2001, 86). En agissant ainsi, le département a pu se développer une réputation de gardiens des mœurs de

la société américaine ce qui a pu augmenter leur réputation organisationnelle auprès de leurs audiences et a été central dans l'obtention de leur autonomie bureaucratique. Alors, dans le cas de l'UPAC deux questions se posent. Est-ce que l'UPAC a été en mesure de mettre en place des réseaux diversifiés ? Est-ce que la nature de l'organisation de l'UPAC, soit que c'est une organisation policière, fait en sorte que les réseaux agissent différemment que ce que la théorie de Carpenter prévoit.

Types de réseaux

Pour répondre à la première question, il sera nécessaire d'utiliser une approche méthodologique d'analyse de réseaux sociaux (*social networks analysis*). Dans un article datant de 1993, Streeter et Gillespie expliquent que cette méthode est centrée sur une analyse des relations directes et indirectes entre plusieurs acteurs (Streeter et Gillespie 1993, 201-2). Ils précisent que ces acteurs peuvent être autant des individus que des pays. Ils précisent que toutes unités théoriquement importantes peuvent être traitées comme un acteur puisque l'analyse de réseaux sociaux vise à décrire des structures et des modèles relations et cherche à comprendre leur cause et leurs conséquences (Streeter et Gillespie 1993, 202).

Dans le champ de l'administration publique, l'étude des réseaux a permis d'expliquer plusieurs éléments que les théories plus classiques peinaient à traiter de façon satisfaisante. Toutefois, il n'existe pas de définition définitive de ce qu'est un réseau (Isett, Mergel, LeRoux, Mischen et Rethemeyer 2011, 158). Selon ces auteurs, dans la littérature il existerait trois types de réseaux qui sont principalement étudiés. La première conception de réseaux concernait la prise de décision sur l'allocation des ressources de l'administration publique. Ce faisant, les chercheurs examinaient les réseaux qui existaient entre les agences

publiques, les politiciens et leurs personnels et les organisations du secteur privé (Isett et al. 2011, 158). La seconde conception se concentre sur la collaboration entre les gouvernements et les organismes sans but lucratif et avec but lucratif pour mettre en place des produits et services dans une optique de collaboration (Isett et al. 2011, 158). Les auteurs parlent de réseaux collaboratifs pour qualifier cette seconde conception. La troisième et dernière conception mise de l'avant par Isett et al. est ce qu'ils nomment les réseaux de gouvernance. Ces réseaux entre des acteurs publics, privés et des membres de la société civile se concentrent sur la coordination d'efforts pour atteindre un but commun plutôt que sur les politiques ou les produits que ces réseaux pourraient produire (Isett et al. 2011 158).

Ce dernier type de réseau est très proche de la définition que Carpenter utilise. En effet, Carpenter définit les réseaux comme des affiliations avec des organisations politiques, économiques et sociales (Carpenter 2001, 256). Il précise que ces affiliations ne sont pas nécessairement propres au domaine d'expertise de l'agence exécutive. Il donne comme exemple le département de l'Agriculture qui n'a pas hésité à se lier avec des fédérations de femmes ou des organisations manufacturières (Carpenter 2001, 256). Carpenter souligne que les réseaux permettent de renforcer les liens avec la communauté, une caractéristique expliquée par Provan, Veazie, Staten et Teufel-Shone dans un article datant de 2005. Dans leur article, ces auteurs expliquent que les réseaux entre les agences gouvernementales et des organisations de la communauté permettent d'améliorer le bien-être des communautés (Provan, Veazie, Staten et Teufel-Shone 2005, 603). L'exemple des actions du département de l'Agriculture donné par Carpenter va dans ce sens. La mise en place de réseaux entre le département de l'Agriculture et les fermiers ont permis

d'améliorer la production de ces derniers, tout en permettant au département de l'Agriculture de développer son autonomie et développant son expertise, donc sa réputation technique. Pour O'Toole, les réseaux sont une façon pour les administrateurs de développer de nouvelles façons d'influencer l'arène politique (O'Toole 1997, 48). La théorie de Carpenter entrevoit le rôle des réseaux de cette façon. Pour Carpenter, le développement de réseaux permet aux agences exécutives de gagner une influence sur les décideurs politiques puisque ces derniers hésiteront avant de s'attaquer à l'autonomie de ces agences si celles-ci sont supportées par des organismes de la société civile (Carpenter 2001, 7).

Le présent chapitre dressera tout d'abord la cartographie des réseaux de l'UPAC. Cette cartographie permettra de répondre à la première des questions soulevées précédemment. Cette cartographie permettra aussi de déterminer si les réseaux de l'UPAC sont diversifiés avec des intérêts concordants ou, au contraire, homogènes. Par la suite, nous examinerons si les réseaux de l'UPAC identifiés dans la cartographie correspondent à la définition des réseaux donnée plus haut par Carpenter. Cette partie du chapitre permettra de répondre à la seconde question soulevée précédemment à savoir que si les organisations policières, comme l'UPAC, font en sorte que leurs réseaux agissent comme le prévoit la théorie de Carpenter ou si ce type d'organisation connaît une réalité différente qui justifie des modifications au modèle de Carpenter.

Cartographie des réseaux

Depuis sa création en 2011, l'UPAC a su développer différents réseaux dans plusieurs milieux différents. La présente section du chapitre propose d'en faire la cartographie en se basant principalement sur deux sources d'informations. D'une part, les

rapports annuels de gestion de l'organisation seront utilisés. Ceux-ci font état des différents partenariats que l'UPAC a mis en place avec différents organismes académiques ou gouvernementaux. D'autre part, une compilation des différents organismes auprès desquels l'UPAC a donné des formations ou alors auprès desquels elle est intervenue dans le cadre de conférences ou de colloques sera aussi mobilisée. Cette compilation a été faite par l'UPAC à la suite d'une demande de renseignements et elle se trouve en annexe A du présent mémoire.

Dans cette cartographie, les différents groupes qui sont membres des différents réseaux de l'UPAC seront regroupés pour permettre de les identifier facilement à leur réseau respectif. Une fois ce travail effectué, nous nous attarderons sur chacun de ces réseaux pour en expliquer les particularités. Cela permettra de voir comment ils aident ou non l'UPAC dans sa quête d'autonomie bureaucratique.

Le travail de compilation des différents organismes faisant partie des réseaux de l'UPAC a permis d'identifier un total de 72 organismes. Ceux-ci ont été regroupés au sein de cinq catégories. Chaque catégorie représente un type d'organisation avec qui l'UPAC entretient des liens. Pour déterminer à quelle catégorie appartenait une organisation, il a été nécessaire de vérifier la mission de ces différentes organisations. Le tableau 3.1 présente le résultat de ce travail de catégorisation.

Les quatre catégories sont « organisation policière et d'enquêtes », « organisation gouvernementale », « institution académique » et « société civile ». La catégorie « organisation policière et d'enquêtes » regroupe les différentes organisations policières d'ici et d'ailleurs avec qui l'UPAC entretient des liens. Elle regroupe aussi toutes les autres organisations qui ont pour mission de procéder à des enquêtes, mais qui ne sont pas à

proprement parler des organisations policières. La seconde catégorie, « organisation gouvernementale » regroupe quant à elle toutes les organisations qui relèvent directement du gouvernement que ce soit un ministère, un département ou une organisation décentralisée. La troisième catégorie, « institution académique », comme son nom l'indique, regroupe les différentes institutions scolaire et académique avec qui l'UPAC a su tisser des liens. Ces institutions peuvent avoir pied au Québec, ailleurs au Canada ou ailleurs au monde. Finalement, la catégorie « société civile » regroupe les différentes organisations qui entretiennent des liens avec l'UPAC, mais ne sont pas des organisations policières ou d'enquêtes, des organisations gouvernementales ou des institutions académiques. Ces organisations peuvent être des associations ou des regroupements, par exemple.

Tableau 3.1 : Tableau catégorisant les organisations en relation avec l'UPAC selon le type d'organisation

Type d'organisation	Nombre
Organisations policières et d'enquêtes	16
Organisations gouvernementales	17
Institutions académiques	11
Société civile	28
<i>Total</i>	<i>72</i>

(Source : Annexe A)

Ces différents regroupements représentent chacun des réseaux de l'UPAC. Le regroupement des organismes en se basant sur leur mission respective a permis d'identifier les intérêts respectifs de chacun de ces réseaux. Les prochaines sections de ce chapitre permettront de déterminer les particularités de chacun de ces réseaux. Ce travail permettra de déterminer si les réseaux de l'UPAC sont diversifiés ou, au contraire, homogènes.

Organisations policières et d'enquêtes

Tel que mentionné précédemment, cette catégorie regroupe toutes les organisations policières ou dont les enquêtes sont centrales à leur mission. Celles-ci ont pour fonction de faire respecter les lois en places et ont tendance à collaborer. Il s'agit, par exemple, du service de police de la Ville de Montréal, de la Gendarmerie royale canadienne, de la police provinciale de l'Ontario. Ce réseau inclut aussi des organismes comme la police cantonale valaisanne basée en Suisse, la direction d'investigation antimafia d'Italie, le bureau d'enquêtes fédérales (FBI) des États-Unis ou, encore, l'Autorité portuaire de New York et du New Jersey. Cette collaboration, notamment par le partage d'informations, permet aux enquêteurs d'accélérer leur processus d'enquête en ayant accès aux données déjà recueillies par les autres agences.

D'autre part, entretenir un tel réseau permet à l'UPAC de se maintenir à jour en matière de techniques d'enquête et de vérification. Ceci est une des principales raisons pour lesquelles l'UPAC s'est construit des réseaux. En effet, les objectifs 2.1 et 2.2 énoncés dans le rapport annuel de gestion de 2015-2016 stipulent : « chaque partenariat permet de bonifier les pratiques, d'affiner la connaissance des stratagèmes et de perfectionner les techniques d'enquête, de vérification et de prévention » (Commissaire à la lutte corruption 2016, 25), alors que l'objectif 2.2 mentionne que « [l'acquisition de] connaissances est essentielle afin de détecter et de prévenir les stratagèmes [et qu'] elle permet aussi de dégager les meilleures pratiques à mettre en place » (Commissaire à la lutte corruption 2016, 26).

Ces objectifs démontrent clairement que la volonté de l'UPAC est de renforcer son expertise par son réseau. Ainsi, la constitution et le renforcement par l'ajout d'autres

organisations du même type à celui-ci aident l'UPAC à construire sa réputation technique et, par conséquent, sa réputation organisationnelle.

Cependant, ces organisations se doivent souvent de garder un devoir de réserve. En effet, la nature de leurs activités ne leur permet pas d'intervenir dans le débat public autrement que sur des enjeux qui les touchent directement. Considérant qu'une des utilités des réseaux selon Carpenter est de former un réseau de soutien pouvant intervenir dans le débat public pour défendre l'organisation, l'UPAC dans ce cas-ci, contre des attaques contre son autonomie, le fait qu'elles doivent respecter ce devoir de réserve ne leur permet pas d'accomplir ce rôle.

L'UPAC a donc su mettre en place un réseau composé d'organisations policières et d'enquêtes. Ce réseau lui permet d'acquérir des informations utiles à ses enquêtes et de se tenir à jour en ce qui a trait aux techniques d'enquête et de vérification centrales à ces actions. Ceci est très utile pour renforcer sa réputation technique. Par contre, ce n'est pas un réseau qui peut se porter à la défense de l'UPAC.

Organisations gouvernementales

Le second groupe est lui composé d'organismes gouvernementaux. Cette catégorie l'ensemble des ministères ou agences gouvernementales qui ne sont pas des organisations policières ou qui font des enquêtes avec qui l'UPAC est en lien. Ce sont des organismes qui s'occupent de la gestion des affaires de l'État. Tout comme la catégorie précédente, ces organismes peuvent relever du gouvernement du Québec ou d'un autre gouvernement. Par exemple, l'UPAC compte dans son réseau une commission du parlement de la Bavière avec qui l'UPAC échange des informations.

Ce réseau sert principalement à l'UPAC pour échanger des informations. En effet, il s'agit de bureaux qui peuvent recevoir des plaintes pouvant relever de l'UPAC, comme le bureau des plaintes du ministère des Affaires municipales et de l'Organisation du territoire (maintenant ministère des Affaires municipales et de l'Habitation) ou encore de ministères canadiens. La principale fonction de ce réseau est le transfert d'informations et de façon de faire. En effet, l'UPAC a donné des formations à plusieurs de ces organismes au fil des années (annexe A). Tout comme pour les organisations policières et d'enquêtes cet échange d'information vise à bonifier les façons de faire de l'UPAC, d'affiner la connaissance des stratagèmes utilisés par les individus ou organismes pratiquant la corruption et de perfectionner les techniques d'enquête, de vérification et de prévention utilisées par les différentes unités de l'UPAC (Commissaire à la lutte corruption 2016, 26). Cette acquisition des connaissances permet à l'UPAC d'augmenter son expertise en matière de lutte à la corruption et aide à construire sa réputation technique.

Tout comme pour les organisations policières et d'enquêtes, les organisations gouvernementales ne peuvent intervenir dans les débats publics excepté lorsqu'elles sont directement impliquées. En effet, ce sont elles aussi des organisations qui se doivent de garder un devoir de réserve. Dès lors, elles ne peuvent pas non plus venir soutenir le l'UPAC si nécessaire. Du point de vue de la théorie de Carpenter, l'utilité de ce réseau en est donc grandement diminuée lorsque vient le temps d'évaluer l'autonomie bureaucratique de l'UPAC. C'est un second réseau qui ne peut agir comme soutien lorsque l'UPAC est critiqué et que son autonomie est remise en question, voire attaquée.

Institutions académiques

Au courant des années, l'UPAC a cherché à se renseigner puis à créer des contacts et des partenariats avec le milieu de la recherche sur la lutte à la corruption. La création de ce réseau s'est faite progressivement et avec le but avoué de permettre à l'UPAC d'accumuler de l'information sur l'évolution des pratiques et les façons de faire en matière de lutte à la corruption. Si avant 2013, l'UPAC concentrait ses efforts sur la création et la consolidation de liens avec des organismes gouvernementaux principalement (Commissaire à la lutte contre la corruption 2013b, 22), l'UPAC a développé, dans les années suivantes, un intérêt pour la recherche dans le domaine de la lutte à la corruption (Commissaire à la lutte contre la corruption 2014, 17).

À partir de l'année suivante, l'UPAC a mis en place des partenariats avec des professeurs et chercheurs de différentes institutions d'enseignements québécoises. En effet, dans son rapport annuel pour l'année 2014-2015, le Commissaire à la lutte contre la corruption indique avoir mis en place une collaboration avec un groupe de chercheurs provenant de différentes universités visant la mise en place d'un groupe de recherche sur la corruption et l'intégrité (Commissaire à la lutte contre la corruption 2015, 30). En plus de ce groupe de recherche, l'UPAC a créé des partenariats avec des professeurs des universités Concordia et de Montréal, ainsi qu'avec l'École nationale d'administration publique et l'École nationale de police du Québec (Commissaire à la lutte contre la corruption 2015, 30). Le rapport annuel de l'année 2015-2016 indique qu'en plus des partenariats avec les universités et écoles précédemment mentionnées, l'UPAC a mis en place des liens avec l'Université Laval (Commissaire à la lutte contre la corruption 2016b, 26). Malheureusement, pour l'année 2016-2017 l'information n'a pas été diffusée et il n'est

donc pas possible de savoir si l'UPAC a mis en place de nouveaux partenariats avec le milieu académique (Commissaire à la lutte contre la corruption 2017a). Le réseau de l'UPAC dans le milieu académique ne se limite pas aux frontières du Québec. En effet, l'UPAC a su créer des liens avec des universités dans le reste du Canada, mais aussi à l'internationale, notamment auprès l'université de Turin.

En plus de ces partenariats, l'UPAC va à la rencontre des étudiants universitaires. En effet, en 2011, 2012, 2016 et en 2018 l'UPAC a rencontré des groupes d'étudiants ou participer à des colloques organisés par des étudiants de l'Université Concordia ou de l'École nationale d'administration publique (Annexe A). Ce faisant, l'UPAC démontre sa volonté de créer des liens avec les futurs chercheurs et ainsi assurer son réseau à moyen et long terme.

La création de tels partenariats avec le milieu académique est très importante pour l'UPAC puisqu'elle lui permet de se garder informée des différents changements et découvertes qui se font dans au niveau de la recherche en matière de corruption et d'intégrité. Dans son rapport annuel de 2014-2015, le Commissaire à la lutte contre la corruption précise dans son orientation 2 que « la connaissance des stratagèmes de corruption et de collusion est essentielle pour guider l'action du Commissaire » (Commissaire à la lutte contre la corruption 2015, 29). Pour accomplir cette orientation, le Commissaire précis dans l'objectif 2.1 établi dans le rapport annuel de gestion 2014-2015 que « chaque partenariat permet de bonifier les pratiques, d'affiner la connaissance des stratagèmes et de perfectionner les techniques d'enquête, de vérification et de prévention » (Commissaire à la lutte contre la corruption 2015, 29). De plus, l'objectif 2.2 du rapport annuel de gestion 2015-2016 spécifie que l'UPAC travaille à une recension constante des

recherches et des informations lui permettant d'améliorer ses pratiques (Commissaire à la lutte corruption 2016, 27). Il est donc clair que l'UPAC met en place ces collaborations et ces partenariats dans le but d'aller chercher des informations lui permettant d'améliorer ses pratiques.

L'UPAC est aussi amené à rencontrer des étudiants et à intervenir des séminaires ou sous forme de conférence dans les institutions académiques avec qui elle est en lien. C'est le cas notamment pour l'Université Concordia, au Québec, et l'Université de Turin, en Italie. Dans les deux cas, l'UPAC intervient annuellement dans des classes universitaires pour expliquer sa mission, présenter ses pratiques et répondre aux questions des étudiants (Annexe A). Comme mentionné dans le chapitre précédent, ceci est une démonstration que les pratiques et le savoir-faire de l'UPAC sont reconnus par les académiciens. L'expertise de l'UPAC est reconnue assez pour être montrée en exemple à des étudiants. C'est une preuve de confiance de la part des experts académiques en lutte à la corruption.

Carpenter mentionne qu'une des utilités d'un réseau est le recrutement d'experts par l'agence. Il donne comme exemple le département de l'Agriculture qui a recruté des spécialistes dans les grandes écoles des États-Unis et s'est ainsi construit une expertise qui a été centrale dans l'obtention de son autonomie bureaucratique (Carpenter 2001, 212-54). Pour ce qui est de l'UPAC, aucune donnée n'a permis de déterminer qu'un recrutement de ce type était en place. Il n'est donc pas possible de déterminer si l'UPAC profite de ce réseau pour faire ce recrutement qui l'aiderait dans la construction de son autonomie bureaucratique.

Contrairement aux deux réseaux présentés précédemment, les acteurs de ce réseau ne sont pas tenus de respecter un devoir de réserve et peuvent intervenir en faveur de

l'UPAC si nécessaire. L'étude des communiqués de presse et des publications journalistiques entourant les différents événements identifiés par cette étude des communiqués de presse ainsi que l'étude des différentes interventions faites dans le cadre de travaux de commissions parlementaires touchant l'UPAC ont permis d'identifier des moments où il est arrivé que des acteurs de ce réseau soient intervenus dans les débats entourant l'UPAC. Dans certains cas, il s'agissait de rétablir des faits entourant les pratiques de l'UPAC ou alors de défendre certaines pratiques mises de l'avant par cette organisation (Godon 2013 ; Saint-Martin 2017 ; Valois 2017). Il existe aussi un comité public de suivi des recommandations de la commission Charbonneau qui n'a pas hésité à intervenir lors de l'étude du projet de loi 107 visant à augmenter les pouvoirs de l'UPAC et lui conférer un statut d'organisation policière à part entière (Commission des institutions 2017b, 2).

Société civile

Le dernier groupe formel à former un réseau de l'UPAC est les groupes de la société civile. Il s'agit de groupes et d'acteurs avec qui l'UPAC entretient périodiquement des liens. L'Annexe A montre que ce réseau est le plus diverse de l'UPAC. Il est en majorité composé d'organisation regroupant des dirigeants de groupes avec qui l'UPAC entretient déjà des liens. Par exemple, on compte des associations de directeurs de police, des associations de directeurs généraux de municipalités ou des associations de vérificateurs. Ce réseau est très présent au Québec, mais aussi au Canada et aux États-Unis, notamment dans le Nord-est américain (Annexe A).

Comme les autres réseaux présentés plus haut, ce réseau sert principalement pour l'échange d'information. En effet, ce sont tous des groupes qui possèdent des expertises

qui peuvent aider l'UPAC dans ses diverses missions. C'est aussi un réseau qui permet à l'UPAC de présenter son travail et les différentes techniques qu'elle met en place pour lutter contre la corruption. L'UPAC est aussi appelé à donner des formations à ces différents groupes et intervenir dans les conférences qu'ils organisent. Ces groupes permettent donc à l'UPAC de mettre de l'avant son expertise, mais aussi d'aller chercher des informations sur ses pratiques et comment les améliorer.

Cependant, puisque les organisations qui son membre du réseau de la société civile de l'UPAC sont majoritairement soit des groupes qui représentent des personnes qui ne peuvent prendre publiquement position, des groupes qui représentent des municipalités ou alors ce sont des groupes qui sont situés hors du Québec. Dès lors, ce ne sont pas des groupes qui peuvent intervenir dans des débats qui ne les touchent pas directement. Par conséquent, si ces groupes sont utile à l'UPAC pour acquérir une plus grande expertise, ce ne sont pas des groupes qui peuvent se porter à la défense de cette organisation lorsque ses pratiques sont remises en question. Ils agissent donc indirectement sur la réputation organisationnelle de l'UPAC, mais ne peuvent vraiment en faire plus.

Qu'en est-il pour l'autonomie bureaucratique?

Les réseaux occupent une place centrale dans la théorie de Carpenter. Comme expliqué plus tôt les réseaux sont un des piliers sur lesquels repose l'autonomie bureaucratique des agences. Comme nous l'avons vu, l'UPAC a été en mesure depuis sa création en 2011 de mettre en place des réseaux. Cependant, est-ce que ces réseaux

correspondent à ceux qui lui permettraient de développer son autonomie bureaucratique ? Nous tenterons de répondre à cette question dans cette section.

En rappel, Carpenter décrit les réseaux comme des affiliations avec des organisations politiques, économiques ou sociales (Carpenter 2001, 256). Ces affiliations ont pour but pour l'agence gouvernementale de gagner une influence sur les décideurs politiques pour que ceux-ci n'agissent pas à l'encontre des objectifs de l'organisation (Carpenter 2001, 7). Pour que les réseaux contribuent directement à l'autonomie bureaucratique de l'UPAC, il est nécessaire de remplir ces deux conditions. Si la seconde condition n'est pas remplie, cela ne signifie pas que ce n'est pas un réseau, mais plutôt que ce réseau n'a pas d'impact sur le développement de l'autonomie bureaucratique de l'UPAC. Il faut donc que ces réseaux soient en mesure de soutenir l'UPAC. D'autre part, Carpenter précise que les réseaux de l'organisation ne sont pas nécessairement en lien avec la mission de l'UPAC (Carpenter 2001, 256). Il donne comme exemple les réseaux mis en place par le département de l'Agriculture qui comprenaient des réseaux de femmes et des organisations manufacturières (Carpenter 2001, 256). Le département de la Poste a fait la même chose en allant chercher le soutien des ligues anti-vices (Carpenter 2001, 85). Bien que ces organisations n'aient pas de liens directs avec la mission de ces départements, elles ont été centrales dans la construction de leur autonomie bureaucratique en se portant à la défense de leurs intérêts et dans la promotion des objectifs de ces départements (Carpenter 2001, 144-79 ; Carpenter 2001, 255-89).

Les acteurs des quatre regroupements identifiés plus tôt correspondent tous au premier critère. En effet, que ce soit des organisations policières ou d'enquêtes, des organisations gouvernementales, des institutions académiques ou des membres de la

société civile, ils entrent tous dans les catégories d'organisations politique, économique ou sociale. La vocation des différentes organisations permet de déterminer si l'organisation est une organisation à vocation politique, économique ou sociale. Le tableau 3.2 classe les organismes selon ces trois types de vocations possibles.

Tableau 3.2 : Tableau catégorisant les organisations en relation avec l'UPAC selon la vocation des organisations

Vocation de l'organisation	Nombre
Politique	29
Économique	11
Sociale	32
<i>Total</i>	<i>72</i>

(Source : Annexe A)

L'UPAC a donc su développer des réseaux avec des acteurs dans les trois types de vocations identifiées par Carpenter. Cependant, cela ne garantit pas que ces acteurs peuvent jouer un rôle de soutien nécessaire pour aider au développement de l'autonomie bureaucratique de l'UPAC.

Les réseaux et l'autonomie bureaucratique de l'UPAC

Dans les quatre regroupements mentionnés plus haut certains ne peuvent intervenir dans le discours public qu'en de rares occasions. En effet, la nature de certaines des organisations, avec qui l'UPAC est en lien, fait en sorte qu'elles doivent garder un certain devoir de réserve. D'autres se situent à l'extérieur de la juridiction dans laquelle se trouve l'UPAC et sont donc trop loin pour intervenir sur des sujets d'actualités en lien avec l'UPAC.

Pour ce qui est des organisations policières et d'enquêtes ainsi que des organisations gouvernementales, elles entrent dans la catégorie des organisations qui se

doivent de garder un devoir de réserve. En effet, qu'ils s'agissent d'organisations policières, de ministères ou de sociétés d'État, ces organisations ne peuvent intervenir dans le débat public autrement que dans des situations particulières qui les touchent directement. Une intervention sur un sujet autre que ceux qui les concernent directement serait probablement mal vue, cependant il n'est pas possible de démontrer cette hypothèse puisqu'aucune intervention récente de cette sorte n'a été recensée au Québec. Dès lors, ces réseaux ne peuvent pas directement participer à la construction ou à la défense de l'autonomie bureaucratique de l'UPAC. Comme mentionné plus haut, cela ne veut pas pour autant dire que ces deux réseaux sont sans utilité, au contraire. Ils sont centraux pour le travail de l'UPAC dans la mesure où ils permettent des échanges d'informations nécessaires aux enquêtes, mais aussi pour améliorer les façons de faire de l'UPAC. Ils participent donc à construire la réputation technique de l'UPAC, sujet abordé dans le chapitre précédent.

Du côté des organisations académiques, ces organisations n'ont pas les mains liées comme les deux groupes mentionnés précédemment. En effet, les membres des organisations académiques ne sont pas soumis au même devoir de réserve que les organisations policières et d'enquêtes et les organisations gouvernementales. Il est courant de voir des professeurs intervenir dans les médias pour commenter l'actualité ou de les voir intervenir en commissions parlementaires en donnant leur opinion sur des projets de loi. Comme mentionné plus tôt, des universitaires sont intervenus dans les médias pour défendre l'UPAC depuis sa création (Godon 2013 ; Saint-Martin 2017 ; Valois 2017). De plus, un comité citoyen formé en grande partie par des universitaires suit la mise en application des recommandations de la commission Charbonneau, commission mise en

place suite aux différents scandales de collusion et de corruption qui ont touché l'industrie de la construction au Québec (Comité public de suivi des recommandations de la commission Charbonneau 2017, 3). Ce comité s'est donné comme mission de suivre la mise en place des recommandations issue des travaux de cette commission (Comité public de suivi des recommandations de la commission Charbonneau 2016). Bien que les missions de ce comité et de l'UPAC soient différentes, leur intérêt converge. Les deux souhaitent lutter contre la corruption que ce soit en vérifiant l'application de recommandations ou en enquêtant sur les pratiques en place pour trouver des fautifs. Cet intérêt convergent a fait en sorte que le comité public est intervenu dans les travaux de la commission parlementaire chargée d'étudier le projet de loi 107 qui visait à augmenter les pouvoirs de l'UPAC et la transformer en corps de police (Commission des institutions 2017a, vol44 numéro 223). Les membres d'institutions académiques sont donc intervenus par le passé pour défendre et soutenir l'UPAC lorsque nécessaire. Ces actions sont en faveur de l'autonomie bureaucratique de l'UPAC.

Du côté des acteurs du groupe de la société civile, la dynamique est plus complexe. En effet, ce groupe n'est pas aussi uniforme que les trois précédents dans le sens qu'il regroupe un ensemble d'acteurs représentant eux-mêmes leurs membres. La capacité d'intervention de ces acteurs est donc variable d'un acteur à l'autre. Certains des groupes de la société civile représentent des personnes issues de milieux gouvernementaux ou encore de corps de police. D'autres de ces groupes pourraient intervenir, mais sont situés à l'étranger. Pour les mêmes raisons que pour les acteurs internationaux dans les autres réseaux, ce ne sont pas des acteurs qui peuvent intervenir facilement pour soutenir les travaux de l'UPAC. Une minorité des acteurs du réseau de la société civile pourraient

théoriquement intervenir dans les débats entourant l'UPAC. Pourtant, il n'a pas été possible d'identifier une occurrence où un groupe de la société civile, qui aurait pu intervenir dans des débats entourant l'UPAC, et qui soit intervenu. Cependant, il est important de noter qu'un individu est intervenu en son nom personnel dans le débat. Il s'agit d'un ancien journaliste qui s'intéresse à ce type de dossier. Dans un billet de blogue, il s'est porté à la défense de l'UPAC (Noël 2017). Cette personne ne fait pas partie des groupes de la société civile du réseau de l'UPAC puisqu'il n'a pas été possible de déterminer s'il existait des liens entre elle et l'UPAC. Par contre, le fait qu'il soit intervenu montre que l'UPAC peut toujours développer son réseau au sein de la société civile.

Dans les quatre réseaux que l'UPAC a su mettre en place, il a été possible d'identifier les membres de seulement un d'entre eux lors de débats où l'autonomie bureaucratique de l'UPAC était contestée ou lorsque les membres de ces réseaux auraient pu aider le développement de cette même autonomie. Un autre groupe réseau a des membres qui auraient pu intervenir, mais ils ne l'ont pas fait. Finalement, la nature de deux groupes leur empêche d'intervenir dans des débats qui ne les touchent pas directement. C'est aussi le cas pour une partie des acteurs qui composent le réseau de l'UPAC au sein de la société civile.

L'UPAC et le modèle des réseaux de Carpenter

L'absence d'interventions des acteurs de la société civile en mesure d'intervenir dans les débats entourant l'UPAC soulève la question de l'application du modèle de Carpenter à des organisations comme celle de l'UPAC. En effet, le modèle de Carpenter prévoit que les groupes de la société civile qui font partie d'un réseau d'un organisme gouvernemental et qui peuvent intervenir dans le débat devraient le faire puisque cela est

bénéfique à la fois pour l'organisation gouvernementale et l'acteur de la société civile. Le cas du département de l'Agriculture, décrit par Carpenter, est particulièrement parlant puisqu'il explique qu'en développant son autonomie bureaucratique, le département de l'Agriculture a pu améliorer la production des travailleurs agricole (Carpenter 2001, 209-11).

Une partie de l'explication réside peut-être dans le type d'organisation sur lequel est basé le modèle de Carpenter. Le modèle de Carpenter est basé sur trois départements du gouvernement américain soit le département de la Poste, le département de l'Agriculture et le département de l'Intérieur. Deux de ces départements, les départements de la Poste et de l'Agriculture, sont des départements de service alors que le département de l'Intérieur se charge de la gestion des territoires appartenant au gouvernement fédéral. Il assure la construction des infrastructures sur ces territoires et de leur entretien, notamment. De son côté, l'UPAC n'est pas une organisation de service du gouvernement, mais plutôt une organisation d'enquête.

Selon Carpenter, les départements de l'Agriculture et de la Poste ont su développer de larges réseaux de soutien dans la société civile et dans le milieu académique. Dans la mesure où ce sont deux départements ayant comme mission d'offrir des services, ceux-ci sont très implantés sur le territoire. Carpenter explique que la construction de leurs réseaux respectifs est passée principalement par les liens que les bureaux locaux ont su créer avec les membres de la communauté dans laquelle ils étaient implantés. (Carpenter 2001, 149-57 ; Carpenter 2001, 288-9). Grâce à cette proximité avec les acteurs locaux, ces deux départements américains ont pu intégrer à leurs réseaux respectifs des acteurs et des groupes de la société civile dont la mission n'est pas nécessairement convergente avec

celles de ces départements. L'échec du département de l'Intérieur s'explique en grande partie par son incapacité à se doter d'un réseau au sein des différentes communautés dans lesquelles il devait intervenir pour construire des barrages (Carpenter 2001, 327). Ce manquement dans le développement des réseaux est la raison pour laquelle le département de l'Intérieur n'a pas eu accès à des informations centrales pour ses projets de constructions de barrages notamment par des dépassements de coûts faramineux ou des abandons de projets (Carpenter 2001, 326).

Ce type de réseau près de la communauté est actuellement inexistant chez l'UPAC. Cependant, comme mentionné plus tôt, l'UPAC n'est pas une organisation prodiguant des services à la population. Il n'existe pas de bureaux de l'UPAC dans les différentes communautés du Québec comme il en existait pour le département de la Poste ou comme le département de l'Agriculture en a développé sur lesquels l'UPAC pourrait s'appuyer pour créer des liens dans les différentes communautés où elle intervient auprès d'organismes de la société civile. Le modèle de Carpenter prévoit qu'il est possible de changer les choses et c'est ce que le département de l'Agriculture a fait sous l'impulsion de certains de ces gestionnaires (Carpenter 2001, 255). Contrairement à l'UPAC, le département de l'Agriculture américain avait une raison pour procéder à la création de ces bureaux locaux. Il s'agissait pour le département de l'Agriculture de s'acquitter de son rôle d'inspecteur et de contrôleur autant au niveau de la qualité des produits servant à l'agriculture, mais aussi de la gestion et du contrôle des forêts dont le transfert de la responsabilité du département de l'Intérieur vers le département de l'Agriculture est une des conséquences de l'échec du développement de l'autonomie bureaucratique du département de l'Intérieur (Carpenter 2001, 255-6). Selon les travaux de Carpenter, ce sont

ces réseaux locaux qui se sont le plus mobilisés lorsque le département de l'Agriculture et celui de la Poste en ont eu besoin et ce sont eux qui ont cruellement manqué au département de l'Intérieur lorsque celui-ci en aurait eu besoin.

L'UPAC, pour accomplir sa mission, n'a pas besoin de se doter de telles infrastructures locales. L'UPAC est appelée à intervenir dans les communautés en fonction des enquêtes en cours. Elle n'a pas besoin d'avoir de bureaux permanents aux quatre coins du Québec pour s'assurer de mener localement sa mission. Dès lors, l'UPAC ne peut pas se reposer sur un réseau existant dans des communautés locales et pour composer son réseau au sein de la société civile. Par conséquent, les acteurs que l'UPAC a au sein de son réseau de la société civile sont des acteurs avec qui elle partage des intérêts convergents. Ceci serait moins problématique si l'UPAC offrait des services puisque ces groupes seraient ainsi moins liés au gouvernement ou aux institutions de l'État et pourrait être, par exemple, des groupes de défenses de droits ou des groupes ayant un agenda politique à faire progresser. Cependant, la mission de l'UPAC ne lui donne pas cette opportunité. Par conséquent, bien que son réseau dans la société civile soit le plus populeux comme le montre le tableau 3.1, ceci ne garantit pas qu'il puisse aider l'UPAC autre que par l'échange d'informations et de pratiques.

Carpenter indique que les réseaux ne se créent pas seuls cependant. En effet, il indique que pour mettre en place de tels réseaux, il faut que des gestionnaires *mezzo* (*mezzo level bureaucrats*) travaillent à les mettre en place. Ce sont ces gestionnaires qui font la différence. La raison que Carpenter identifie pour expliquer que le département de l'Intérieur n'a pas été en mesure de générer les réseaux qui lui auraient été nécessaires n'est pas que les opportunités n'étaient pas là, mais plutôt que le département de l'Intérieur n'a

pas été en mesure de les saisir (Carpenter 2001, 326-52). Cette logique s'applique possiblement à l'UPAC c'est-à-dire qu'il existe possiblement des groupes de la société civile que l'UPAC pourrait intégrer à son réseau et qui pourraient l'aider dans le développement de son autonomie bureaucratique, mais que ce réseau reste à construire.

L'UPAC a un peu moins de 10 ans, des deux exemples qui ont réussi selon l'analyse de Carpenter un d'entre eux a été créé l'année du début de son analyse, en 1862, et l'autre a été créé en 1792 (US Department of Agriculture 2018 ; US Postal Service 2018). Que ces réseaux n'aient pas été mis en place depuis la création de l'UPAC n'est donc pas un gage de l'échec de la démarche si des gestionnaires de niveau mezzo travaillent à créer ce type de réseau au sein de la société civile. Il est donc trop tôt pour affirmer avec certitude que le modèle ne convient pas. Cependant, il est clair que le fait que l'UPAC ne soit pas une organisation qui dispense des services n'aide pas sa capacité à créer un réseau de soutien qui viendrait l'épauler à développer son autonomie bureaucratique et qui défendrait les gains que l'UPAC ferait à ce niveau.

Conclusion

Les réseaux sont centraux pour le développement de l'autonomie bureaucratique selon la théorie énoncée par Carpenter. Le présent chapitre était consacré aux réseaux que l'UPAC a su mettre en place depuis sa création. Selon Carpenter, pour que ces réseaux aident l'autonomie bureaucratique, donc qu'ils soient des réseaux de soutien, ils doivent être établis entre l'organisation gouvernementale et des organisations politiques,

économiques ou sociales et que ces affiliations aident l'agence gouvernementale à gagner de l'influence sur les décideurs politiques.

L'UPAC a su mettre en place quatre réseaux auprès des organisations policières et d'enquêtes, des organisations gouvernementales, des institutions académiques et d'acteurs de la société civile. De ces réseaux, seulement le réseau auprès des institutions académiques a répondu totalement aux critères énoncés par Carpenter. Les deux premiers ne pouvaient pas remplir le second critère à cause de leur nature les empêchant de prendre parole publiquement. Les acteurs de la société civile pourraient intervenir pour épauler l'UPAC dans le développement de son autonomie bureaucratique, mais présentement ce n'est pas le cas puisque ces acteurs représentent des membres qui ne peuvent pas intervenir publiquement à cause de la nature de leur travail.

Ceci a soulevé des questions quant aux limites du modèle de Carpenter. En effet, les deux organismes qui ont réussi à construire leur autonomie bureaucratique en se basant sur des organismes de la société civile et, plus précisément, dans les communautés où ils avaient des bureaux sur place. L'UPAC n'est pas implanté localement comme l'étaient ces deux organisations. Le modèle de Carpenter explique cependant que ce sont les gestionnaires de niveau mezzo des organisations qui ont permis à ces organisations de construire ces réseaux. Par conséquent, le fait que l'UPAC n'ait pas été en mesure de mettre en place des réseaux diversifiés dans la société civile n'est pas garant d'un échec dans leur quête d'autonomie bureaucratique. Cependant, le fait que l'UPAC n'ait pas ce type d'infrastructure dans de multiples localités peut être une complication importante pour le développement d'un réseau de soutien basé sur des organisations de la société civile.

Les réseaux actuels de l'UPAC ne lui permettent pas de soutenir le développement de son autonomie bureaucratique. Les attaques qu'a subies l'UPAC lors des débats entourant l'arrestation du député Guy Ouellette et le peu d'intervenants qui sont allés de l'avant pour défendre l'organisation de lutte contre la corruption sont la démonstration que ces réseaux ne sont pas suffisants. Par contre, les réseaux ne sont pas les seuls facteurs qui agissent sur l'autonomie bureaucratique. Dans le chapitre précédent, il a été question de la réputation organisationnelle de l'UPAC. Le prochain chapitre traitera de la légitimité politique de l'UPAC. Cette dernière dépend fortement de la réputation organisationnelle et des réseaux. Cependant, la réputation organisationnelle et les réseaux jouent différemment sur la légitimité politique selon les organisations. En abordant la légitimité politique, il sera possible de déterminer si l'UPAC a réussi ou non à construire son autonomie bureaucratique et à quel degré.

Chapitre 4

LA LÉGITIMITÉ POLITIQUE DE L'UPAC

Le concept d'autonomie bureaucratique développé par Daniel P. Carpenter prévoit que pour obtenir cette autonomie, une agence gouvernementale doit posséder une légitimité politique. Par conséquent, pour déterminer si une agence de lutte à la corruption a su affirmer son autonomie bureaucratique, il est donc nécessaire de déterminer si elle a su acquérir une légitimité politique. Dans le cas qui nous intéresse nous devons déterminer si l'UPAC a cette légitimité politique.

La légitimité politique se construit à partir de la réputation organisationnelle et des réseaux de l'agence gouvernementale. Ces deux aspects ont été abordés dans les chapitres précédents. Déterminer si une organisation a su se doter d'une légitimité politique permet de savoir si elle a réussi à atteindre une autonomie bureaucratique. Dans le cas qui nous concerne, il sera important de déterminer si l'UPAC a été en mesure de se doter d'une légitimité politique et, par conséquent, si elle a su développer son autonomie bureaucratique.

Le présent chapitre sera divisé de la façon suivante. Tout d'abord, le concept de légitimité politique selon Carpenter sera expliqué. Puisque l'objet de ce chapitre est de déterminer si l'UPAC a su ou non se doter de cette légitimité, il est important de déterminer auparavant ce dont il sera question. Une fois le concept défini, il sera question de son application dans le cas de l'UPAC. Il faudra déterminer si l'UPAC s'est doté d'une légitimité politique ou des raisons pour lesquelles elle n'a pas été en mesure de le faire. Ce chapitre éclairera le dernier élément permettant de pouvoir donner une réponse à la question initiale de ce mémoire.

La légitimité politique

Carpenter définit la légitimité politique comme étant l'habileté pour une agence gouvernementale de démontrer sa capacité à trouver des solutions innovantes, nouvelles et uniques pour les problèmes auxquels elle doit faire face (Carpenter 2001, 5). Ces solutions seront reprises par le pouvoir politique et mise en place par la suite. Il s'agit donc pour l'agence gouvernementale d'avancer un agenda politique et que celui-ci soit adopté par les décideurs politiques. Ceux-ci reconnaissent alors que l'agence a la légitimité pour faire les demandes politiques qu'elle avance et c'est pour quoi on qualifie de politique la légitimité ainsi créée. Pour parvenir à cette fin, Carpenter explique que les agences gouvernementales ont besoin d'avoir une bonne réputation organisationnelle et des réseaux sur lesquels s'appuyer (Carpenter 2001, 7).

Dans la littérature, deux traditions s'affrontent pour définir ce qu'est la légitimité politique. D'un côté il y a la tradition républicaine qui remonte à Aristote, mais qu'on retrouve aussi dans la pensée de Cicéron, de Machiavel, des pères fondateurs américains, de Rousseau et de Dahl. De l'autre, il y a la tradition libérale qui est plus récente et trouve son origine dans les écrits de Hobbes, de Locke, de Smith, mais aussi chez Kant (Schrapf 2009, 174-5).

Tradition républicaine

La distinction entre ces deux traditions concernant la légitimité politique est la source de cette légitimité. Les penseurs de la tradition républicaine veulent que le régime politique précède les individus et soit essentiel pour le développement des capacités humaines (Schrapf 2009, 174). Les pouvoirs du gouvernement doivent être employés en

fonction du bien commun. Les actions du gouvernement se doivent donc d'être représentatives de la volonté générale. Pour s'assurer de cela, deux éléments sont essentiels : la délibération publique et la tenue d'élections forçant les représentants à rendre des comptes. La délibération publique permet l'expression des différentes opinions et de dégager ce qu'est la volonté générale. Les élections sont l'expression de cette volonté générale. Les élections servent aussi de sanction si les actions posées par le gouvernement vont à l'encontre de la volonté générale. La légitimité politique du gouvernement et de ses agences vient donc qu'ils suivent la volonté générale exprimée lors des élections. On parle alors d'une légitimité politique basée sur les intrants (Schrapf 2009, 174-5). Les actions contraignantes du gouvernement proviennent de l'expression authentique des constituants. Si ce n'est pas le cas, alors ces actions ne sont pas légitimes et le gouvernement sera sanctionné lors des élections suivantes.

Les décisions et les politiques mises en place par des députés dans une démocratie représentative sont de bons exemples de la conception républicaine de la légitimité politique. En effet, la période électorale permet la délibération publique et l'expression du vote et l'élection des députés qui en découlent sont les intrants sur lesquels la légitimité politique de députés repose. On élit des députés pour qu'ils mettent en place un programme proposé lors de la campagne. Par exemple, l'abandon de la réforme du mode de scrutin au Canada, une promesse phare du Parti libéral du Canada lors de l'élection de 2015, a soulevé l'ire d'une bonne partie de la population canadienne notamment auprès des personnes qui avaient voté pour ce parti grâce à cette promesse (Buzzetti 2017).

Tradition libérale

Du côté des penseurs libéraux de la légitimité politique, la priorité est mise sur les individus avant le régime politique. Le justificatif pour l'État est de protéger les droits individuels, l'accomplissement personnel est plus grand que l'application collective (Schrapf 2009, 175). Une fois que le gouvernement assure la sécurité de base de tous les citoyens sur son territoire, son pouvoir politique doit être encadré solidement pour qu'il n'empêche pas les individus d'avoir la liberté de poursuivre leur propre bien selon leur chemin pour y parvenir (Schrapf 2009, 175). Cependant, l'apport de Kant à cette tradition est important puisqu'il détermine que la liberté des uns est contrainte par la liberté égale des autres. Kant reconnaît qu'on ne peut compter sur les individus pour maintenir un niveau de liberté égal pour tous alors il arrive à la conclusion que le rôle d'un gouvernement est de mettre de l'avant des lois et politiques générales qui vont garantir une liberté égale à tous les citoyens (Schrapf 2009, 175). Un gouvernement a donc la légitimité politique de légiférer lorsque les politiques et les lois mises de l'avant permettent de garantir cette liberté égale entre les individus. La légitimité politique est alors déterminée en fonction des extrants, de ce qui est mis en place.

Comme exemple de légitimité politique basée sur la tradition libérale, Scharpf donne comme exemple la cour de Justice européenne. Ses membres ne sont pas élus et ses décisions ne sont pas dictées par la volonté générale. Scharpf souligne plutôt les actions de la Cour de Justice dans des cas touchant la libre circulation des biens et des personnes qui sont perçus comme légitime puisque ces décisions encadrent la liberté de tous dans le but qu'elle soit égale (Scharpf 2009, 176). L'interprétation basée sur les libertés individuelles des différents traités de l'Union européenne faite par la Cour de Justice européenne a fait

en sorte que ces décisions sont acceptées puisque les citoyens européens n'ont pas l'impression que leur liberté est défendue (Scharpf 2009, 176-7).

La légitimité politique chez Carpenter

En définissant la légitimité politique comme étant la démonstration de la part d'une agence gouvernementale de mettre en place des solutions innovantes, nouvelles et uniques pour les problèmes auxquels elle doit faire face (Carpenter 2001, 5), Carpenter s'inscrit dans la seconde tradition. En effet, ce sont les résultats des actions de l'agence gouvernementale qui permette de déterminer si elle possède ou non la légitimité politique pour les poser et en poser d'autres par la suite. Elle doit faire la démonstration que ces actions sont légitimes, elle ne peut se reposer sur la volonté générale exprimée pour le faire. La légitimité ne provient pas d'élections et l'agence gouvernementale n'est pas tenue de suivre la volonté générale de la population.

Carpenter explique que la légitimité politique des agences gouvernementales se construit à partir de la réputation organisationnelle et des réseaux. Cela ne veut pas dire que la légitimité politique est l'adéquation des deux, mais plutôt que ce sont les extrants sur lesquels sera jugée l'agence pour déterminer si elle a la légitimité politique pour poser les gestes qu'elle pose. Avoir une réputation organisationnelle forte ainsi que des réseaux de soutient actifs permet à l'agence de mettre de l'avant des politiques perçus comme légitimes et elles seront défendues par un ensemble d'acteurs qui pourront signifier au gouvernement que ces politiques permettent de garantir un niveau de liberté égal pour tous.

La légitimité politique de l'UPAC

Comme mentionné précédemment, le concept de légitimité politique de Carpenter se base sur les extrants. Dans son modèle, ces extrants qui permettent de juger de la légitimité politique d'une organisation sont la réputation organisationnelle de l'agence gouvernementale et les réseaux que celle-ci a su mettre en place. Une bonne réputation organisationnelle et de multiples réseaux de soutien augmentent fortement les chances que l'agenda politique mis de l'avant par l'organisation gouvernementale soit adopté par les décideurs politiques. Une bonne réputation organisationnelle permet de s'assurer que les législateurs prendront avec sérieux les propositions provenant de l'organisation gouvernementale et la présence de multiples réseaux de soutien fait en sorte que cet agenda est repris par de multiples organismes qui peuvent à leur tour faire pression sur le gouvernement.

Tout comme les organisations observées par Carpenter dans son livre, la légitimité politique de l'UPAC repose sur sa réputation organisationnelle et sur ses réseaux de soutien. Ces deux extrants ont été examinés en profondeur dans les deux chapitres précédents. La présente section s'attardera sur ce qu'ils veulent dire pour la construction de la légitimité politique de l'UPAC.

Examinée dans le second chapitre de ce mémoire, la réputation organisationnelle de l'UPAC n'est pas encore suffisante. En effet, des trois audiences qui analysent le travail de cette organisation, l'UPAC peut prétendre avoir une bonne réputation organisationnelle auprès de l'audience composée des experts. Les deux autres audiences, les législateurs d'un côté et les médias et la population en général de l'autre, restent à convaincre. Que ces deux audiences ne soient pas encore convaincues que l'UPAC ait une bonne réputation

organisationnelle est certainement un frein pour le développement de la légitimité politique de l'UPAC. Les législateurs sont dans une situation particulière. En effet, leur propre légitimité politique vient elle, contrairement à l'UPAC, de la volonté générale exprimée par la population au moment des élections. Dès lors, leurs actions concernant l'UPAC seront fortement influencées par la perception que les médias et la population ont de l'UPAC.

Certains des changements législatifs proposés dans le projet de loi 107 visant à augmenter les pouvoirs de l'UPAC sont liés à cette absence de bonne réputation organisationnelle chez deux de ses audiences. En effet, plusieurs des amendements apportés par le gouvernement à son projet de loi initial viennent contrecarrer les efforts de l'UPAC pour atteindre l'autonomie bureaucratique. Le plus marquant de ces amendements affectant négativement l'autonomie bureaucratique de l'UPAC est certainement la mise en place d'un comité de vérification qui peut enquêter, notamment, sur les pratiques d'enquêtes en matière criminelle et pénale de l'UPAC (Québec 2018b, art. 35,3). Si le comité ne peut nuire aux différentes enquêtes de l'UPAC, il a par contre le pouvoir de faire des recommandations à l'UPAC sur la façon dont elle mène les enquêtes. Ses rapports sont public et le comité est libre d'envoyer ses avis au gouvernement ou toute autre organisation gouvernementale qui, de son avis, doit être informé de la teneur de ces avis (Québec 2018b, art 35,5). Bien que ces mesures visent à améliorer les pratiques au sein de l'UPAC, elles relèvent une insatisfaction et un doute face aux capacités de l'UPAC de procéder à cette introspection de son côté.

Les réseaux de l'UPAC, abordés dans le chapitre précédent, ne sont pas encore majoritairement des réseaux de soutien. Dans les quatre réseaux identifiés lors de l'analyse

des réseaux, seulement un peu être qualifié de soutien, le réseau des acteurs du milieu académique. Un second a le potentiel de devenir un réseau de soutien, le réseau des acteurs de la société civile, mais les acteurs qui le composent actuellement l'empêchent de tenir ce rôle. Les deux derniers réseaux identifiés ne peuvent agir à titre de réseau de soutien puisque la nature des acteurs impliqués dans ces réseaux les oblige à garder un devoir de réserve sur les enjeux qui ne touchent pas directement leur organisation.

Pour Carpenter, ce sont les réseaux de soutien qui sont les extrants sur lesquels est basée la légitimité politique. Dès lors, un seul des quatre réseaux de l'UPAC entre dans cette catégorie. Certes, un autre réseau a le potentiel d'entrer dans cette catégorie, le réseau des acteurs de la société civile, cependant ce n'est pas le cas actuellement. Si trois des quatre réseaux actuels de l'UPAC ne l'aident pas directement dans sa quête de légitimité politique et ultimement d'autonomie, cela ne veut pas dire qu'ils ne servent pour autant à rien. Les quatre réseaux lui permettant d'amasser de l'information qui est centrale pour ses enquêtes, mais qui lui permet aussi d'améliorer ses pratiques et ses façons de faire. Par conséquent, cet échange d'information est nécessaire pour que l'UPAC améliore son expertise et, conséquemment, sa réputation technique. Comme vu dans le chapitre sur la réputation organisationnelle, la réputation technique est une des quatre branches de la réputation organisationnelle sur lesquelles se basent les différentes audiences de l'UPAC.

En se basant sur ces extrants, il est clair que la légitimité politique de l'UPAC reste faible. Le projet de loi 107 est un bon exemple de cette faiblesse. Si ce projet de loi était réclamé par l'UPAC depuis plusieurs années, ce n'est que récemment que le gouvernement a procédé à son adoption (Boissonneault 2018 ; Croteau 2018). Si l'adoption de ce projet de loi semble indiquer que l'UPAC a une légitimité politique forte, l'inclusion d'un

amendement permettant la création d'un comité de surveillance venant contrôler les actions de l'organisation est un signe clair que les législateurs ont souhaité affermir leur contrôle sur celle-ci (Lamontagne 2017). De plus, l'intention exprimée par les partis d'opposition lors des débats entourant le projet de loi 107 de changer le processus de nomination du commissaire à la lutte à la corruption pour que celui-ci soit nommé par l'Assemblée nationale aux deux tiers des votes est un autre indicateur de ce désir des législateurs d'affermir leur contrôle sur l'UPAC (Vignault 2017a).

Ces actions des législateurs font penser à la description que fait Carpenter de la perte de la légitimité politique du département de l'Intérieur. Carpenter explique que l'absence de réseaux de soutien a empêché ce département d'avoir accès à des informations cruciales sur les sols entourant les lieux où le département souhaitait construire des barrages. En n'obtenant pas ces informations, le département a connu de nombreux dépassements de coûts dans ses projets de constructions et a dû abandonner certains d'entre eux. Ceci a entraîné des doutes sur l'expertise du département et a fortement affecté sa réputation organisationnelle. L'absence de réseaux de soutien s'est une fois de plus fait sentir. Carpenter explique que l'absence de réseaux de soutien autour du département de l'Intérieur a fait en sorte que lorsque la légitimité politique du département fut remise en question, aucun groupe ne s'est avancé pour contrecarrer cette remise en question. C'est ainsi que le département a perdu son autonomie bureaucratique (Carpenter 2001, 326-52). Il n'est pas question ici de dire que l'UPAC ne pourra pas développer une légitimité politique, il est plutôt question de montrer qu'il reste du chemin à parcourir pour que l'UPAC puisse revendiquer une légitimité politique forte.

Conclusion

L'autonomie bureaucratique d'une organisation dépend de sa capacité à mettre de l'avant un agenda politique qui lui est propre. Pour que cet agenda soit repris par des politiciens, nous avons vu qu'il est nécessaire pour une organisation d'acquérir une légitimité politique. Cette légitimité politique repose sur la réputation organisationnelle et sur les réseaux de l'organisation.

En ayant une faible réputation organisationnelle et des réseaux partiellement constitués, il est très difficile pour l'UPAC de convaincre les décideurs politiques d'adopter leur agenda politique. Dès lors, L'UPAC ne peut pas revendiquer d'avoir une forte légitimité politique. Le prochain et dernier chapitre, examinera les impacts d'une faible légitimité politique sur l'autonomie bureaucratique de l'UPAC.

Chapitre 5

AUTONOMIE BUREAUCRATIQUE DE L'UPAC

Pour répondre à la question initiale de ce mémoire, soit de déterminer comment des agences de lutte à la corruption peuvent assurer leur indépendance, il a été hypothétisé qu'il faudrait que ladite agence réussisse à développer une autonomie bureaucratique. L'autonomie bureaucratique est une forme d'autonomie théorisée par Daniel P. Carpenter dans son livre *The Forging of Bureaucratic Autonomy : Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies 1862-1928*. Comme nous l'avons vu dans ce mémoire, cette autonomie bureaucratique repose sur trois éléments. Le premier est la réputation organisationnelle. Le second consiste en les réseaux de l'organisation. Le dernier élément est la légitimité politique de l'organisation. Le cas choisi pour essayer de répondre à la question de recherche est l'Unité permanente anticorruption ou UPAC. Les chapitres 2,3 et 4 de ce mémoire ont traité de chacun des trois éléments selon les données recueillies sur l'UPAC.

Ce dernier chapitre permettra de déterminer si l'UPAC a su développer son autonomie bureaucratique. Une fois cela déterminé, une discussion sur le modèle de Carpenter appliqué à des agences du type de l'UPAC sera faite. Il sera question des différences observées entre ce que prévoit le modèle et son application à une agence du type de l'UPAC. Finalement, une discussion sur les implications pour le Québec en particulier aura lieu. Cette discussion permettra de mettre de l'avant les impacts possibles des conclusions de cette recherche sur la société québécoise.

L'UPAC et l'autonomie bureaucratique

Dans son livre *The Forging of Bureaucratic Autonomy : Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies 1862-1928*, Daniel P. Carpenter explique que l'autonomie bureaucratique, la capacité d'une agence gouvernementale d'agir de façon

distincte du gouvernement, donc d'être en mesure de mettre de l'avant un agenda politique distinct de celui gouvernemental. Pour ce faire, une agence gouvernementale doit réussir à se bâtir une légitimité politique. Pour ce faire, elle doit s'assurer d'avoir une bonne réputation organisationnelle et des réseaux de soutien qui n'hésiteront pas à intervenir dans le débat public si nécessaire. En effet, Carpenter explique que les réseaux et la réputation organisationnelle sont ce qui permet à une agence de bâtir sa légitimité politique.

Comme il a été possible de le voir tout au long de ce mémoire, l'UPAC n'est pas rendue au point où elle serait en mesure de se revendiquer comme une organisation autonome bureaucratiquement. En effet, le chapitre 2 de ce mémoire montre que l'UPAC n'a pas été en mesure de développer une réputation organisationnelle suffisante. L'analyse de la réputation organisationnelle à partir des quatre critères définis par Carpenter dans un second livre, *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*, a permis de voir que l'UPAC n'avait pas réussi à démontrer sa réputation organisationnelle auprès de deux de ses trois audiences. Le chapitre suivant traite des réseaux de l'UPAC. Il démontre que ses réseaux sont principalement institutionnels et qu'ils ne peuvent donc pas être requis lorsque l'UPAC en aurait besoin pour faire avancer ses intérêts. Ce faisant, l'UPAC n'est pas en mesure de contrecarrer les attaques contre sa légitimité politique ou sa réputation organisationnelle. De plus, Carpenter explique que de bons réseaux peuvent aider à la réputation organisationnelle d'une agence en recrutant des experts au sein de ces réseaux acquérant ainsi leur expertise. Il est important de souligner que l'UPAC a déjà des réseaux dans le milieu académique d'ici comme d'ailleurs. Elle serait donc facilement en mesure d'acquérir une expertise

supplémentaire en allant piger dans ces réseaux. Cette expertise aurait un effet bénéfique sur la réputation organisationnelle de l'UPAC.

Depuis sa création, elle n'a donc pas été en mesure de mettre en place cette légitimité politique nécessaire à cette autonomie bureaucratique. Si quelques signes montrent que l'UPAC travaille à la création de cette autonomie, la mise de l'avant d'un agenda politique incluant des changements législatifs à la loi créatrice de l'UPAC en est un exemple, l'absence de légitimité politique fait en sorte qu'elle ne peut pas imposer cet agenda aux législateurs comme l'ont fait le département de l'Agriculture et le département de la Poste aux États-Unis au tournant du vingtième siècle. Dès lors, elle reste vulnérable aux attaques qui l'accusent de ne pas être indépendante. C'est ce qui est arrivé lors de l'affaire Ouellette où les législateurs ont pu blâmer l'UPAC publiquement sans que l'UPAC puisse mettre de l'avant sa version des faits. En n'ayant pas cette légitimité politique et ne développant pas suffisamment son autonomie bureaucratique, l'UPAC risque de connaître le même sort que celui connu par le département de l'Intérieur et décrit par Carpenter. Ce département a perdu son autonomie bureaucratique et s'est vu restreindre fortement sa liberté d'action. Une agence de lutte à la corruption qui perdrait sa liberté d'action ne serait plus en mesure d'accomplir sa mission.

Un facteur qui pourrait expliquer que l'UPAC n'ait pas réussi à se doter d'une autonomie bureaucratique, outre les facteurs déjà mentionnés plus tôt dans ce mémoire, est la grande polarisation des législateurs. En effet, on assiste à une montée de la polarisation des législateurs partout au Canada (Johnston 2014). Cette grande polarisation chez les législateurs fait en sorte que les partis politiques ont plus tendance à s'opposer aux propositions mises de l'avant par les autres partis politiques. Cette polarisation fait aussi

en sorte que les partis politiques ont tendance à instrumentaliser des événements pour mal faire paraître leurs adversaires politiques. Cette situation, très différente du contexte politique décrit par Carpenter, peut expliquer en partie pourquoi les partis politiques d'opposition ont réclamé avec autant de force un changement au processus de nomination du commissaire à la lutte à la corruption (La Presse canadienne 2018 ; Agence QMI 2018 ; Sioui 2018). Les partis politiques de l'opposition voient dans l'UPAC un moyen de plus d'embarrasser le gouvernement. Cependant, il est seulement possible pour les partis politiques d'utiliser ainsi l'UPAC parce que sa réputation organisationnelle n'est pas assez forte et que ses réseaux ne sont pas en mesure d'agir, donc parce qu'elle a une faible légitimité politique. En ayant une meilleure légitimité politique, les partis politiques n'auraient pas ce réflexe d'utiliser l'UPAC à des fins partisans, l'UPAC serait alors perçue comme intouchable.

Si cette polarisation rend la quête d'autonomie bureaucratique plus ardue pour une organisation gouvernementale, cela ne veut pas pour autant dire que le modèle de Carpenter n'est pas valide ou qu'il doit être changé. En effet, cela rend seulement l'importance d'avoir de multiples réseaux de soutien encore plus grande. Ces réseaux seront en mesure d'aller voir les législateurs des partis politiques d'opposition et pourront faire pression sur eux et les convaincre d'agir de façon favorable pour l'organisation. Cela démontre aussi l'importance d'avoir une diversité de réseaux. Des réseaux divers, donc des réseaux dans différents domaines, vont permettre de mettre en place des stratégies d'approche des législateurs basées sur des affinités avec les différents réseaux. Ainsi, le travail des réseaux pour convaincre les législateurs de prendre des décisions favorables à l'organisme sera plus aisé. En plus des réseaux, une bonne réputation organisationnelle reconnue par les

différentes audiences de l'UPAC, notamment les législateurs, fera aussi en sorte qu'il ne sera plus aussi simple de s'attaquer à cette organisation. Une bonne réputation organisationnelle aurait pu, par exemple, permettre à l'UPAC d'établir sa version des faits lors de l'affaire Ouellette au lieu que ce soit les autres parlementaires qui imposent leur message venant à la défense de leur collègue dans les médias. Une bonne réception de ce message dans les médias et chez la population aurait elle aussi été facilitée par une réputation organisationnelle plus reconnue. Augmenter sa réputation organisationnelle aiderait donc l'UPAC dans son travail quotidien.

Pour les agences de lutte à la corruption, il est important d'être perçu comme autre chose que dirigée par le gouvernement. L'autonomie bureaucratique est une façon d'atteindre ce but. Si l'exemple montré dans ce mémoire n'en est pas un d'un développement réussi d'autonomie bureaucratique, cela ne veut pas dire que le modèle de Carpenter ne s'applique pas à ce type d'organisation gouvernementale. Il montre plutôt la difficulté du développement de ce type d'autonomie. Carpenter ne dit pas que le développement d'une autonomie bureaucratique est un travail simple, au contraire. Il explique que le développement d'une autonomie bureaucratique doit être planifié et requiert un travail et des efforts constants de la part des fonctionnaires de l'agence gouvernementale. Il est clair cependant que ces efforts en valent la peine. Comme mentionné précédemment, L'UPAC a mis en place des bases qui lui permettront de continuer à développer son autonomie bureaucratique si c'est la volonté de ses dirigeants. Cependant, cette préoccupation doit être centrale dans toutes ses actions pour que cette démarche porte fruit. L'avenir nous dira si l'UPAC aura poursuivi le développement de ce

type d'autonomie. Il faudra cependant qu'une évaluation de ce travail soit faite dans quelques années pour que ceci puisse être vérifié.

Implication pour le Québec

L'UPAC est une organisation qui joue un rôle important dans la société québécoise. En effet, elle est le seul corps de police entièrement spécialisé dans la lutte contre la corruption et elle regroupe, en son sein, la majorité des services enquêtant sur des cas de corruption. Comme organisation, l'UPAC occupe, par conséquent, un rôle précis, mais important dans la société québécoise. Le niveau d'autonomie bureaucratique de l'UPAC a donc une incidence certaine sur la société québécoise. C'est ce dont il sera question dans les prochaines pages de ce mémoire.

Le sondage précédemment cité révèle qu'une majorité de Québécois pensent que l'UPAC accorde un traitement de faveur aux politiciens (Agence QMI 2017). Ces résultats sont un exemple des impacts qu'a une faible autonomie bureaucratique de l'UPAC. En effet, une faible autonomie bureaucratique est due, comme nous l'avons vu, à une faible réputation organisationnelle. Une conséquence de cette basse réputation organisationnelle est la faible confiance des Québécois dans les capacités de l'UPAC de mener ses actions en toute impartialité. Cette perte de confiance envers l'UPAC vient renforcer la perte de confiance qu'ont les citoyens envers les institutions démocratiques de la province. En effet, si les Québécois pensent que l'UPAC n'est pas en mesure de faire son travail en toute impartialité, cela laisse supposer qu'elle laisserait au moins certains cas de corruption avoir lieu. Cela ne peut que renforcer la perception que certains ont des politiciens, soient qu'ils

sont tous corrompus et qu'il suffit de les acheter pour passer à côté des processus qui assurent que nos institutions démocratiques sont justes envers tous les citoyens du Québec.

D'autre part, puisque l'UPAC ne peut pas compter sur son réseau actuel pour se porter à sa défense, les attaques qu'elle subit affectent fortement sa crédibilité. En effet, le discours de ses détracteurs n'est pas contrebalancé par un discours se portant à la défense de ses actions. Lors de l'affaire touchant le député Guy Ouellette, les discours critiques des politiciens qui se portaient à la défense de leur collègue n'ont pas trouvé de contrepartie apportant de la crédibilité à l'UPAC. Ce discours aurait permis de venir rectifier certains faits concernant les actions posées par l'UPAC. Cette perte de crédibilité joue sur la réputation organisationnelle de l'UPAC.

Quels sont ces impacts sur la lutte à la corruption au Québec ? La faible autonomie bureaucratique de l'UPAC pourrait avoir un impact sur son travail. Il a été observé que des victimes d'actes criminels ont moins tendance à les déclarer à des organisations policières envers lesquelles elles n'ont pas confiance. Une perte de confiance envers l'UPAC, où la perception que le travail de l'UPAC est biaisé peut entraîner une baisse de signalements d'actes répréhensibles liés à la corruption. L'absence d'une autonomie bureaucratique confirmée pour l'UPAC est donc une mauvaise nouvelle pour la lutte à la corruption au Québec. Cependant, ce mémoire a aussi montré que l'UPAC avait mis en place les bases sur lesquelles elle pourrait construire son autonomie bureaucratique. Sa réputation n'est peut-être pas développée au Québec, mais comme nous l'avons vu sa réputation est meilleure à l'international. Si ses réseaux actuels ne peuvent pas remplir les fonctions prévues dans le modèle de Carpenter, il est toujours possible pour l'UPAC de créer de nouveaux réseaux qui pourront agir de façon plus conforme à la théorie. En mettant en

place ces mesures, l'UPAC pourra se constituer une légitimité politique qui lui permettra d'acquérir son autonomie bureaucratique. Ces actions lui permettront de mettre en place un cercle vertueux renforçant son autonomie. En effet, une bonne réputation organisationnelle renforcera la confiance que les gens ont en l'UPAC ce qui facilitera son travail. La constitution de réseaux de supports lui permettra de faire un recrutement efficace, augmentant ainsi son expertise, mais aussi d'avoir des groupes qui se portent à sa défense si nécessaire limitant ainsi les dommages causés par ses critiques. Comme résultante de ces actions, la légitimité politique de l'UPAC sera améliorée, ce qui aura un impact positif sur son autonomie bureaucratique.

Une UPAC avec une bonne autonomie bureaucratique qui a su gagner la confiance des citoyens du Québec et qui fait son travail de lutte à la corruption aidera aussi les citoyens à retrouver leur confiance envers leurs institutions démocratiques. En effet, en ayant confiance en l'UPAC, les citoyens considéreront que l'UPAC est en mesure de lutter efficacement contre la corruption et de faire le nettoyage de nos institutions pour y diminuer la corruption. Lutter efficacement contre la corruption diminuera la perception qui veut que le gouvernement agisse contre les intérêts de la population et selon les intérêts d'une classe privilégiée, selon la logique du 1 % versus le 99 %, ce qui augmentera la confiance des Québécois envers leurs institutions politiques et démocratiques.

Bibliographie

- Agence QMI. 2017. « Sondage: les Québécois se demandent si l'UPAC peut faire son travail ». *Le Journal de Montréal*, 2 mai 2017. <http://www.journaldemontreal.com/2017/05/02/sondage-les-quebecois-se-demandent-si-lupac-peut-faire-son-travail>.
- Agence QMI. 2018. « Un gouvernement péquiste mettrait Robert Lafrenière à la porte ». *Le Journal de Montréal*, 14 février 2018. <http://www.journaldequebec.com/2018/02/14/un-gouvernement-pequiste-mettrait-robert-lafreniere-a-la-porte>.
- Alt, James E., Randall L. Calvert, et Brian D. Humes. 1988. « Reputation and Hegemonic Stability: A Game-Theoretic Analysis ». *American Political Science Review* 82 (2): 445-66. <https://doi.org/10.2307/1957395>.
- Bélair-Cirino, Marco, et Marie-Michèle Sioui. 2017a. « UPAC: Pierre Moreau se désolidarise de Jacques Chagnon et des autres députés ». *Le Devoir*, 2 novembre 2017. <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/511882/arrestation-de-pierre-moreau-se-desolidarise-de-jacques-chagnon-et-des-autres-deputes>.
- Bélair-Cirino, Marco, et Marie-Michèle Sioui. 2017b. « Le patron de l'UPAC a des comptes à rendre sur le climat de travail ». *Le Devoir*, 6 décembre 2017. <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/514748/upac-coiteux-demande-des-comptes-a-lafreniere>.
- Blais, Annabelle, et Antoine Robitaille. 2017. « EXCLUSIF | Couillard voulait consoler son ami Marc-Yvan Côté ». *TVA Nouvelles*, 31 mai 2017. <http://www.tvanouvelles.ca/2017/05/31/exclusif--couillard-voulait-consoler-son-ami-marc-yvan-cote>.
- Blais, Annabelle, et Félix Séguin. 2017. « Climat de travail: décaviardé, le rapport de l'UPAC est dévastateur ». *Le Journal de Québec*, 5 décembre 2017. <http://www.journaldequebec.com/2017/12/05/decaviarde-le-rapport-de-lupac-est-devastateur-1>.
- Bogt, Henk J. ter. 2003. « A Transaction Cost Approach to the Autonomization of Government Organizations: A Political Transaction Cost Framework Confronted with Six Cases of Autonomization in the Netherlands ». *European Journal of Law and Economics* 16 (2): 149-86. <https://doi.org/10.1023/A:1024164208677>.
- Boissonneault, Alex. 2018. « L'UPAC obtient plus de pouvoirs ». *Radio-Canada.ca*, 14 février 2018. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1083632/unite-permanente-anticorruption-projet-loi-quebec-assemblee-nationale-vote>.

- Boisvert, Yves. 2017. « Tout ça pour une fuite ? » *La Presse*, 2 novembre 2017. <https://www.lapresse.ca/debats/chroniques/yves-boisvert/201711/01/01-5142080-tout-ca-pour-une-fuite-.php>.
- Boisvert, Yves. 2018. « Quel gâchis ». *La Presse*, 3 mai 2018. <https://www.lapresse.ca/debats/chroniques/yves-boisvert/201805/02/01-5169361-quel-gachis.php>.
- Bran, Mirel. 2017. « En Roumanie, nouvelles manifestations contre le gouvernement et la corruption ». *Le Monde.fr*, 27 novembre 2017. https://www.lemonde.fr/europe/article/2017/11/27/en-roumanie-nouvelles-manifestations-contre-le-gouvernement-et-la-corruption_5221009_3214.html.
- Bureau de l'inspecteur général de Montréal. 2018. « À propos ». Bureau de l'inspecteur général. 2018. <https://www.bigmtl.ca/a-propos/>.
- Buzzetti, Hélène. 2017. « Réforme électorale: la «trahison» coûtera-t-elle des votes aux libéraux? » *Le Devoir*, 4 février 2017. <https://www.ledevoir.com/politique/canada/490881/reforme-du-mode-de-scrutin-la-trahison-coutera-t-elle-des-votes-aux-liberaux>.
- Carpenter, Daniel P. 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Édité par Eric Carpenter, Ira Katznelson, Martin Shefter, et Theda Skocpol. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Carpenter, Daniel P. 2010. *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*. Édité par Daniel Schickler, Ira Katznelson, Martin Shefter, et Theda Skocpol. 1 edition. Princeton: Princeton University Press.
- Carpenter, Daniel P., et George A. Krause. 2012. « Reputation and Public Administration ». *Public Administration Review* 72 (1): 26-32. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02506.x>.
- Caulfield, Janice L. 2004. « Measuring Autonomy in Social Security Agencies: A Four Country Comparison ». *Public Administration and Development* 24 (2): 137-45. <https://doi.org/10.1002/pad.319>.
- Christensen, Tom, et Per Lægheid. 2007. « Regulatory Agencies—The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control ». *Governance* 20 (3): 499-520. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00368.x>.
- Cliche, Jean-François. 2017. « Ce fameux délai avant d'être accusé... » *Le Soleil*, 4 novembre 2017. <https://www.lesoleil.com/actualite/ce-fameux-delai-avant-detre-accuse-ffe5322705fd8ab8f848f51bbcb28920>.

- Cloutier, Patricia. 2017. « Affaire Ouellette: Moreau fait bande à part ». *Le Soleil*, 1 novembre 2017. <https://www.lesoleil.com/actualite/politique/affaire-ouellette-moreau-fait-bande-a-part-899a451935301f276f0f226a52f144cd>.
- Comité public de suivi des recommandations de la Commission Charbonneau. 2016. « Lettre de lancement ». 2016. <https://www.suiviceic.org/index.html#lettre>.
- Comité public de suivi des recommandations de la commission Charbonneau. 2017. « Rapport du comité public de suivi des recommandations de la commission Charbonneau ». 2017. <http://www.suiviceic.org/Rapport-2017-Comit%C3%A9-de-suivi.pdf>.
- Commissaire à la lutte contre la corruption. 2011a. « Le commissaire à la lutte contre la corruption, M. Robert Lafrenière, a fait le point sur son organisation ». 3 octobre 2011. https://www.upac.gouv.qc.ca/index.php?id=87&tx_news_pi1%5Bnews%5D=39&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=3ab831ee4707076fccfe81a9b3373241.
- Commissaire à la lutte contre la corruption. 2011b. « Clarifications du commissaire à la lutte contre la corruption ». 18 novembre 2011. https://www.upac.gouv.qc.ca/index.php?id=87&tx_news_pi1%5Bnews%5D=37&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=4718f105a1b22e41bf15ad00054bb7b8.
- Commissaire à la lutte contre la corruption. 2013a. « Planification stratégique 2013-2016 ». https://www.upac.gouv.qc.ca/fileadmin/upac/Diffusion_de_l_information/Planification_strategique_2013_2016_CLCC.pdf.
- Commissaire à la lutte contre la corruption. 2013b. « Rapport annuel de gestion 2012-2013 ». https://www.upac.gouv.qc.ca/fileadmin/upac/Diffusion_de_l_information/rapport_annuel_gestion_2012-2013.pdf
- Commissaire à la lutte contre la corruption. 2014. « Rapport annuel de gestion 2013-2014 ». https://www.upac.gouv.qc.ca/fileadmin/upac/Diffusion_de_l_information/Rapport_annuel_de_gestion_2013-2014.pdf.
- Commissaire à la lutte contre la corruption. 2015. « Rapport annuel de gestion 2014-2015 ». https://www.upac.gouv.qc.ca/fileadmin/upac/Diffusion_de_l_information/Rapport_Annuel_Gestion_2014-2015.pdf.
- Commissaire à la lutte contre la corruption. 2016a. « Planification stratégique 2016-2020 ». https://www.upac.gouv.qc.ca/fileadmin/upac/Diffusion_de_l_information/2017-10-18_CLCC_Planification-strategique-2016-2020_FINAL.pdf.
- Commissaire à la lutte contre la corruption. 2016b. « Rapport annuel de gestion 2015-2016 ». https://www.upac.gouv.qc.ca/fileadmin/upac/Diffusion_de_l_information/CLCC_Rapport_Annuel_Gestion_2015-2016-FW_ASS_NAT.pdf

- Commissaire à la lutte contre la corruption. 2017a. « Rapport annuel de gestion 2016-2017 ». https://www.upac.gouv.qc.ca/fileadmin/upac/Diffusion_de_l_information/2017-10-18_CLCC_RAG-2016-2017_FINAL.pdf
- Commissaire à la lutte contre la corruption. 2017b. « UPAC: Bilan de l'opération du 25 octobre ». 26 octobre 2017. https://www.upac.gouv.qc.ca/index.php?id=87&tx_news_pi1%5Bnews%5D=329&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=4e919f501d7ade0c3f03264b61f3ec27.
- Commissaire à la lutte contre la corruption. 2017c. « Le commissaire à la lutte contre la corruption s'adressera aujourd'hui aux médias concernant l'opération du 25 octobre dernier ». 31 octobre 2017. https://www.upac.gouv.qc.ca/index.php?id=86&tx_news_pi1%5Bnews%5D=332&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=7b8862a96ecfa08337479b4cd679b119.
- Commissaire à la lutte contre la corruption. 2017d. « Le commissaire à la lutte contre la corruption réagit à la déclaration du président de l'Assemblée nationale ». 16 novembre 2017. https://www.upac.gouv.qc.ca/index.php?id=87&tx_news_pi1%5Bnews%5D=333&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=553e7fd5641186c5d8154d80a7d605ec.
- Commissaire à la lutte contre la corruption. 2018a. « Le commissaire ». 2018. <https://www.upac.gouv.qc.ca/index.php?id=19>.
- Commissaire à la lutte contre la corruption. 2018b. « Mandat ». 2018. <https://www.upac.gouv.qc.ca/upac/mandat.html>.
- Commissaire à la lutte contre la corruption. 2018c. « Mandat des conseillers ». 2018. <https://www.upac.gouv.qc.ca/index.php?id=77>.
- Commissaire à la lutte contre la corruption. 2018d. « Mandat des équipes de vérification ». 2018. <https://www.upac.gouv.qc.ca/index.php?id=80>.
- Commissaire à la lutte contre la corruption. 2018e. « Mandat des équipes d'enquête ». 2018. <https://www.upac.gouv.qc.ca/index.php?id=83>.
- Commissaire à la lutte contre la corruption. 2018f. « Organigramme ». 2018. https://www.upac.gouv.qc.ca/fileadmin/upac/structure-organigramme/2018-08-27_OrganigrammeUPAC_VF.pdf.
- Commissaire à la lutte contre la corruption. 2018g. « Partenaires en enquête ». 2018. <https://www.upac.gouv.qc.ca/index.php?id=84>.

- Commissaire à la lutte contre la corruption. 2018h. « Partenaires en vérification ». 2018. <https://www.upac.gouv.qc.ca/index.php?id=81>.
- Commissaire à la lutte contre la corruption. 2018i. « Vérifications d'intégrité des entreprises ». 2018. <https://www.upac.gouv.qc.ca/verifier/verifications-dintegrite-des-entreprises.html>.
- Commission des institutions. 2017a. « Journal des débats de la Commission des institutions ». 2017. http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/ci-41-1/journal-debats/CI-171019.html#debut_journal.
- Commission des institutions. 2017b. « Horaire des auditions ». 23 octobre 2017. http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_132665&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vIv9rjj7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz
- Couture avocats inc. 2017. « Dictionnaire juridique, termes, définition, glossaire et vocabulaire ». 2017. <https://coutureetassocies.com/infos-juridiques/dictionnaire-juridique/>.
- Croteau, Martin. 2018. « Comment le projet de loi 107 changera-t-il l'UPAC? » *La Presse*, 13 février 2018. <https://www.lapresse.ca/actualites/201802/12/01-5153625-comment-le-projet-de-loi-107-changera-t-il-lupac.php>.
- Croteau, Martin, Tommy Chouinard, et Hugo Pilon-Larose. 2017. « Affaire Ouellette: «Qu'on accuse ou qu'on s'excuse», dit Jacques Chagnon ». *La Presse*, 31 octobre 2017. <http://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/201710/31/01-5141915-affaire-ouellette-quon-accuse-ou-quon-sexcuse-dit-jacques-chagnon.php>.
- Ericsson, K. Anders, Neil Charness, Paul J. Feltovich, et Robert R. Hoffman, éd. 2006. *The Cambridge Handbook of Expertise and Expert Performance*. 1 édition. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Ericsson, K. Anders, et Jacqui Smith, éd. 1991. *Toward a General Theory of Expertise: Prospects and Limits*. 1 édition. Carlsbad, CA: Cambridge University Press.
- Ferris, Gerald R., Fred R. Blass, Ceasar Douglas, Robert W. Kolodinsky, et Darren C. Treadway. 2003. « Personal Reputation in Organizations ». Dans *Organizational Behavior: A Management Challenge*, par Linda K. Stroh, Gregory B. Northcraft, Margaret A. Neale, Mar Kern, et Chris Langlands. Psychology Press.
- Fischer, Frank. 2009. *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Fombrun, Charles. 2015. « Reputation ». Dans *Wiley Encyclopedia of Management*, 1-3. American Cancer Society. <https://doi.org/10.1002/9781118785317.weom110233>.

- Fox, Jonathan. 2007. « The uncertain relationship between transparency and accountability ». *Development in Practice* 17 (4-5): 663-71. <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>.
- Gagnon, Katia, et Kathleen Lévesque. 2017. « L'UPAC enquête sur un présumé «pont d'or» pour Jean Charest ». *La Presse*, 15 juin 2017. <http://www.lapresse.ca/actualites/enquetes/201706/14/01-5107678-lupac-enquete-sur-un-presume-pont-dor-pour-jean-charest.php>.
- Gagnon, Lysiane. 2011. « Un canon sans amarre ». *La Presse*, 1 octobre 2011. <https://www.lapresse.ca/debats/chroniques/lysiane-gagnon/201109/30/01-4453066-un-canon-sans-amarre.php>.
- Gilardi, Fabrizio. 2002. « Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis ». *Journal of European Public Policy* 9 (6): 873-93. <https://doi.org/10.1080/1350176022000046409>.
- Gioia, Dennis A., Majken Schultz, et Kevin G. Corley. 2000. « Organizational Identity, Image, and Adaptive Instability ». *Academy of Management Review* 25 (1): 63-81.
- Gioia, Dennis A., et Henry P. Sims. 1983. « Perceptions of Managerial Power as a Consequence of Managerial Behavior and Reputation ». *Journal of Management* 9 (1): 7-24. <https://doi.org/10.1177/014920638300900103>.
- Godon, Martin. 2013. « Transformer les institutions municipales ». *Le Devoir*, 26 juillet 2013. <https://www.ledevoir.com/opinion/lettres/383722/transformer-les-institutions-municipales>.
- Holmes, Stephen. 2004. « Judicial Independance as Ambiguous Reality and Insidious Illusion ». Dans *From Liberal Values to Democratic Transition: Essays in Honor of János Kis*, par Ronald Dworkin, 294. Budapest: Central European University Press.
- Hood, Christopher. 1991. « A Public Management for All Seasons? » *Public Administration* 69 (1): 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.
- Horn, Murray J. 1995. *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge England ; New York, NY: Cambridge University Press.
- Isett, Kimberley R., Ines A. Mergel, Kelly LeRoux, Pamela A. Mischen, et R. Karl Rethemeyer. 2011. « Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go ». *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 (suppl_1): i157-73. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq061>.
- Johnston, Richard. 2014. « Canada is polarizing and it's because of the parties ». *The Washington Post*, 18 février 2014. <https://www.washingtonpost.com/news/monkey>

http://www.lapresse.ca/wp/2014/02/18/canada-is-polarizing-and-its-because-of-the-parties/?noredirect=on&utm_term=.b0881717df1f.

Journet, Paul, et Fabrice De Pierrebouurg. 2011. « Direction de L'UPAC: l'ADQ invite le commissaire Lafrenière à «s'effacer» ». *La Presse*, 19 novembre 2011.

<https://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/201111/18/01-4469582-direction-de-lupac-ladq-invite-le-commissaire-lafreniere-a-seffacer.php>.

Keleman, D. R. 2002. « The Politics of “Eurocratic” Structure and the New European Agencies ». *West European Politics* 25 (4): 93-118. <https://doi.org/10.1080/713601644>.

La Presse Canadienne. 2018. « Le PQ dénonce l'ardeur des libéraux à faire adopter le projet de loi sur l'UPAC ». *Radio-Canada.ca*, 7 février 2018. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1082700/pq-denonciation-empressement-liberaux-adoption-projet-loi-upac>.

Lagacé, Patrick. 2011. « Le cardinal Lafrenière ». *La Presse*, 18 novembre 2011.

<https://www.lapresse.ca/debats/chroniques/201111/17/01-4469131-le-cardinal-lafreniere.php>.

Lamontagne, Kathyryne. 2017. « Projet de loi 107: un comité de surveillance encadrera l'UPAC ». *Le Journal de Montréal*, 30 novembre 2017.

<https://www.journaldemontreal.com/2017/11/30/projet-de-loi-107-un-comite-de-surveillance-encadrera-lupac>.

Lange, Donald, Peggy M. Lee, et Ye Dai. 2011. « Organizational Reputation: A Review ». *Journal of Management* 37 (1): 153-84. <https://doi.org/10.1177/0149206310390963>.

Larouche, Vincent, et Daniel Renaud. 2017. « Arrestation de Guy Ouellette par l'UPAC: les dessous de l'enquête ». *La Presse*, 25 octobre 2017.

<http://www.lapresse.ca/actualites/justice-et-faits-divers/actualites-judiciaires/201710/25/01-5141255-arrestation-de-guy-ouellette-par-lupac-les-dessous-de-lenquete.php>.

Le Soir. 2017. « Russie: plus de 200 arrestations lors des manifestations anticorruption ». *Le Soir*, 2017. <http://www.lesoir.be/99279/article/2017-06-12/russie-plus-de-200-arrestations-lors-des-manifestations-anticorruption-photos>.

Lecavalier, Charles. 2017. « «Qu'on accuse ou qu'on s'excuse» - Jacques Chagnon ». *TVA Nouvelles*, 31 octobre 2017. <https://www.tvanouvelles.ca/2017/10/31/jacques-chagnon-quon-accuse-ou-quon-sexcuse>.

Lemay, Éric Yvan. 2017. « Marc Bibeau nie être responsable des délais ». *Le Journal de Montréal*, 6 mai 2017. <http://www.journaldemontreal.com/2017/05/06/marc-bibeau-nie-etre-responsable-des-delais>.

- Lessard, Denis. 2017. « Sondage: les Québécois ne savent pas qui croire entre Guy Ouellette et l'UPAC ». *La Presse*, 7 novembre 2017.
<http://www.lapresse.ca/actualites/201711/06/01-5142621-sondage-les-quebecois-ne-savent-pas-qui-croire-entre-guy-ouellette-et-lupac.php>.
- Lévesque, Kathleen. 2012. « Chronologie de l'Unité anticollusion du ministère des Transports ». *Le Devoir*, 12 juin 2012.
<https://www.ledevoir.com/politique/quebec/352756/chronologie-de-l-unite-anticollusion-du-ministere-des-transport>.
- Lévesque, Lia. 2011. « Tensions à l'UPAC: explication et préoccupation ». *La Presse*, 18 novembre 2011. <https://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/201111/18/01-4469476-tensions-a-lupac-explication-et-preoccupation.php>.
- Locke, John. 1990. *Traité du gouvernement civil*. Deuxième édition. Texte intégral. Paris: Grenier-Flamarion.
http://classiques.uqac.ca/classiques/locke_john/traite_du_gouvernement/traite_du_gouver_civil.html.
- Maggetti, Martino. 2007. « De Facto Independence after Delegation: A Fuzzy-Set Analysis ». *Regulation & Governance* 1 (4): 271-94. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2007.00023.x>.
- Majone, Giandomenico. 1997. « From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance ». *Journal of Public Policy* 17 (2): 139-67. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003524>.
- Majone, Giandomenico. 2001. « Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance ». *European Union Politics* 2 (1): 103-22.
<https://doi.org/10.1177/1465116501002001005>.
- Marissal, Vincent. 2011. « Perte de confiance ». *La Presse*, 30 septembre 2011.
<https://www.lapresse.ca/debats/chroniques/vincent-marissal/201109/29/01-4452736-perde-de-confiance.php>.
- Mawby, Rob C. 1999. « Visibility, transparency and police-media relations ». *Policing and Society* 9 (3): 263-86. <https://doi.org/10.1080/10439463.1999.9964816>.
- Meagher, Patrick. 2005. « Anti-corruption agencies: Rhetoric Versus reality ». *The Journal of Policy Reform* 8 (1): 69-103. <https://doi.org/10.1080/1384128042000328950>.
- Meier, Kenneth J. 1980. « Measuring Organizational Power: Resources and Autonomy of Government Agencies ». *Administration & Society* 12 (3): 357-75.
<https://doi.org/10.1177/009539978001200307>.

- Nalebuff, Barry. 1994. « Rational Deterrence in an Imperfect World ». Dans *Cooperative Models in International Relations Research*, 179-201. Springer, Boston, MA. https://doi.org/10.1007/978-1-4615-2790-9_9.
- Noël, André. 2011. « Le rapport Duchesneau pour les nuls ». *La Presse*, 1 octobre 2011. <http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/crise-dans-la-construction/201110/01/01-4453209-le-rapport-duchesneau-pour-les-nuls.php>.
- Noël, André. 2017. « Quelques réflexions sur «l’affaire» Ouellette ». 5 novembre 2017. <http://andrexnoel.blogspot.com/2017/11/quelques-reflexions-sur-laffaire.html>.
- Osborne, Denis. 2004. « Transparency and Accountability Reconsidered ». *Journal of Financial Crime* 11 (3): 292-300. <https://doi.org/10.1108/13590790410809239>.
- Ostrom, Elinor. 2015. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Reissue édition. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor, et James Walker. 2003. *Trust and Reciprocity: Interdisciplinary Lessons for Experimental Research*. Russell Sage Foundation.
- O’Toole, Laurence J. 1997. « Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration ». *Public Administration Review* 57 (1): 45-52. <https://doi.org/10.2307/976691>.
- Ouimet, Michèle. 2011. « Entrevue avec Jacques Duchesneau: confidences d’un tough ». *La Presse*, 30 septembre 2011. <https://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/crise-dans-la-construction/201109/29/01-4452745-entrevue-avec-jacques-duchesneau-confidences-dun-tough.php>.
- Pierrebouurg, Fabrice de, et André Noël. 2011. « La frustration est grande au sein de l’UPAC ». *La Presse*, 18 novembre 2011. <https://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/201111/17/01-4469122-la-frustration-est-grande-au-sein-de-lupac.php>.
- Plouffe, Robert. 2017. « L’enquête Mâchurer secoue les murs ». *Le Journal de Québec*, 7 mai 2017. <http://www.journaldequebec.com/2017/05/07/lenquete-machurer-secoue-les-murs>.
- Provan, Keith G., Mark A. Veazie, Lisa K. Staten, et Nicolette I. Teufel-Shone. 2005. « The Use of Network Analysis to Strengthen Community Partnerships ». *Public Administration Review* 65 (5): 603-13. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00487.x>.
- Quah, Jon S. T. 1999. « Comparing Anti-Corruption Measures in Asian Countries: Lessons to Be Learnt ». *Asian Review of Public Administration* XI (2): 71-90.
- Quah, Jon S. T. 2010. « Defying Institutional Failure: Learning from the Experiences of Anti-Corruption Agencies in Four Asian Countries ». *Crime, Law and Social Change* 53 (1): 23-54. <https://doi.org/10.1007/s10611-009-9213-1>.

- Québec. 2011a. « LAFRENIÈRE, Robert – Nomination du Conseil des ministres ». 16 mars 2011. https://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/communiqués/2011/nominations/2011-03-16/lafreniere_robert.asp.
- Québec. 2011b. *Loi concernant la lutte contre la corruption*. <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/L-6.1/20110613#se:4>.
- Québec. 2018a. « Commission des institutions - Assemblée nationale du Québec ». 2018. <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/ci-42-1/index.html#mandatsTermines>.
- Québec. 2018b. *Loi concernant la lutte contre la corruption. RLRQ c L-6.1*. <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/L-6.1>.
- Québec, Ministère de la justice. 2017. « Rapport annuel de Gestion 2016-2017 », 132.
- Radio-Canada. 2009. « Des dépenses excessives ». *Radio-Canada.ca*, 4 mars 2009. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/428616/dupuis-enquete-depenses>.
- Radio-Canada. 2017. « Le député Guy Ouellette dénonce un « coup monté » de l'UPAC ». *Radio-Canada.ca*, 31 octobre 2017. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1064457/declaration-guy-ouellette-upac-assemblee-nationale-liberal>.
- Robillard, Alexandre. 2017. « Le no 2 de l'UPAC a reçu des chèques à son bureau ». *Le Journal de Québec*, 30 novembre 2017. <http://www.journaldequebec.com/2017/11/30/le-no-2-de-lupac-a-recu-des-cheques-a-son-bureau-1>.
- Robitaille, Antoine. 2010. « Duchesneau dirigera une force anticollusion ». *Le Devoir*, 24 février 2010. <https://www.ledevoir.com/societe/283770/duchesneau-dirigera-une-force-anticollusion>.
- Rothstein, Bo. 2011. *The Quality of Government*. The University of Chicago Press. <https://www.press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/Q/bo11632847.html>.
- Saint-Martin, Denis. 2017. « UPAC : la tentation populiste ». *La Presse*, 3 novembre 2017. http://plus.lapresse.ca/screens/2dc35372-fe1b-41cd-b602-f86803d0d7aa_7C_0.html.
- Scharpf, Fritz W. 2009. « Legitimacy in the Multilevel European Polity ». *European Political Science Review* 1 (2): 173-204. <https://doi.org/10.1017/S1755773909000204>.
- Sioui, Marie-Michèle. 2016. « Le Québec, cancre des délais judiciaires ». *Le Devoir*, 13 août 2016. <https://www.ledevoir.com/politique/canada/477684/le-quebec-cancrer-des-delaits-judiciaires>.

- Sioui, Marie-Michèle. 2018. « La nouvelle indépendance de l'UPAC divise ». *Le Devoir*, 15 février 2018. <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/520171/pour-ou-contre-le-projet-de-loi-107-sur-l-independance-de-l-upac>.
- Sousa, Luís de. 2010. « Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance ». *Crime, Law and Social Change* 53 (1): 5-22. <https://doi.org/10.1007/s10611-009-9211-3>.
- Streeter, Calvin L., et David F. Gillespie. 1993. « Social Network Analysis ». *Journal of Social Service Research* 16 (1-2): 201-22. https://doi.org/10.1300/J079v16n01_10.
- Université de Sherbrooke. 2017. « Création de l'Unité permanente anti-corruption ». 2017. <http://www.bilan.usherbrooke.ca/bilan/pages/evenements/23948.html>.
- U.S. Department of Agriculture. 2018. « About the U.S. Department of Agriculture ». 2018. <https://www.usda.gov/our-agency/about-usda>.
- U.S. Postal Service. 2018. « Postal Facts ». Postal Facts - U.S. Postal Service. 2018. <https://facts.usps.com/>.
- Valois, Martine. 2017. « L'UPAC et l'Assemblée nationale ». *La Presse*, 27 octobre 2017. http://plus.lapresse.ca/screens/9199c082-80dc-4f6b-b9f5-9171e33fc3a3_7C_0.html.
- Verkuil, Paul R. 1988. « Separation of Powers, The Rule of Law and the Idea of Independence : The American Constitutional Tradition of Shared and Separated Powers ». *William and Mary Law Review* 30: 301-42.
- Vibert, Frank. 2007. *The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers*. 1 édition. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vignault, Nicolas. 2017a. « Débat sur la nomination du commissaire à l'UPAC ». *Radio-Canada.ca*, 19 octobre 2017. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1062318/debat-nomination-commissaire-upac-robert-lafreniere>.
- Vignault, Nicolas. 2017b. « Secret complet sur le climat de travail à l'UPAC ». *Radio-Canada.ca*, 24 octobre 2017. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1063242/upac-secret-complet-climat-travail-unite-permanente-anticorruption-lafreniere>.
- Wagner, R. Harrison. 1992. « Rationality and Misperception in Deterrence Theory ». *Journal of Theoretical Politics* 4 (2): 115-41. <https://doi.org/10.1177/0951692892004002001>.
- Wonka, Arndt, et Berthold Rittberger. 2010. « Credibility, Complexity and Uncertainty: Explaining the Institutional Independence of 29 EU Agencies ». *West European Politics* 33 (4): 730-52. <https://doi.org/10.1080/01402381003794597>.

Annexe A

Colloques, conférences et activités de relations publiques
Unité permanente anticorruption (UPAC)

2011		
23 septembre 2011	Cérémonie de remise des attestations aux aspirants policiers de la 118 ^e promotion et des diplômes aux policiers des programmes de formation initiale en enquête et en gestion policière – École nationale de police du Québec (Nicolet)	Intervenant
1 ^{er} novembre 2011	Colloque du Renseignement criminel du Québec – Service du renseignement criminel du Québec (Rigaud)	Intervenant
15 novembre 2011	Mission intégrité financière et corruption entre le Québec et la France en visite au Québec (Montréal)	Intervenant
15 novembre 2011	Groupe d'étudiants en sciences politiques de l'Université Concordia (Montréal)	Intervenant
2012		
1 ^{er} mars 2012	Colloque annuel du Forum du Réseau policier en accès et protection de l'information (Nicolet)	Intervenant
19 mars 2012	Visite de la Commission G10 du Parlement de l'État de Bavière (Montréal)	Intervenant
6-8 juin 2012	<i>New York City Global Partners Summit</i> <i>Public Integrity: Anti-Corruption Strategies, Economic Development and Good Governance</i> (New York)	Intervenant
13 juin 2012	Demi-journée thématique de l'Institut des vérificateurs internes – Section de Québec (Québec)	Intervenant
18 août 2012	Brigade anticorruption de la Côte d'Ivoire (Montréal)	Intervenant
12 septembre 2012	Colloque de l'Association des travaux publics d'Amérique (Gatineau)	Intervenant
14 septembre 2012	Association des économistes du Québec (Québec)	Intervenant
26 septembre 2012	Groupe d'étudiants en sciences politiques de l'Université Concordia (Montréal)	Intervenant
3 octobre 2012	Journée des acquisitions et des TIC (Québec)	Intervenant
14 décembre 2012	Association des vérificateurs généraux municipaux (Nicolet)	Intervenant
2013		
20 février 2013	Délégation des enquêtes criminelles de la police provinciale de l'Ontario (Montréal)	Intervenant
21 février 2013	Corporation des entrepreneurs généraux du Québec (Québec)	Intervenant
25 avril 2013	Colloque du printemps de l'Association des directeurs généraux des MRC du Québec (Valleyfield)	Intervenant
11 mai 2013	Assises de l'Union des municipalités du Québec (Montréal)	Intervenant
15 mai 2013	Assemblée générale de l'Association des estimateurs et économistes en construction du Québec (Montréal)	Intervenant
30 mai 2013	Colloque annuel de l'Association des directeurs de police du Québec (Montréal)	Intervenant
2014		
18 mars 2014	Conférence du Regroupement des gestionnaires en sécurité interne (Montréal)	Intervenant
30 mai 2014	Congrès annuel de la Corporation des officiers municipaux agréés (Gatineau)	Intervenant
6 juin 2014	Congrès de l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (Rivière-du-Loup)	Intervenant
Semaine du 7 juillet 2014	Master en gouvernance et en management des marchés publics (Turin, Italie)	Intervenant

Colloques, conférences et activités de relations publiques
Unité permanente anticorruption (UPAC)

9 septembre 2014	<i>Canadian Fraud Conference de l'Association of Certified Fraud Examiners (Toronto)</i>	Intervenant
9 septembre 2014	<i>Ontario Public Service Fraud Information Day (Vaughan, Ontario)</i>	Intervenant
16 septembre 2014	Conférence <i>Les Affaires</i> « Octroi et gestion des contrats publics » (Montréal)	Intervenant
2015		
7 février 2015	Conférence au Collège Laflèche dans le cadre des « Grandes Rencontres » (Trois-Rivières)	Intervenant
26 février 2015	Formation de l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (Québec)	Intervenant
12 mai 2015	Visite du Député-Questeur, magistrat et membre de la Commission Justice de la Chambre des députés de la République italienne Monsieur Stefano Dambruoso (Montréal)	Intervenant
1 ^{er} juin 2015	Présentation à la Police cantonale de Valais (Suisse)	Intervenant
Semaine du 1 ^{er} juin 2015	Master en gouvernance et en management des marchés publics (Turin, Italie)	Intervenant
24-25 juin 2015	Rencontre avec le <i>Department of investigation (DOI)</i> et le <i>Port Authority of New York and New Jersey</i> (New York)	Intervenant
5 juin 2015	Colloque des CPA du secteur public et parapublic (Québec)	Intervenant
17 juin 2015	Colloque des CPA du secteur public et parapublic (Montréal)	Intervenant
Septembre 2015	Réseau canadien en matière de conflits d'intérêts (Québec)	Intervenant
1 ^{er} octobre 2015	11 ^e édition du Forum sur la contrefaçon et la fraude (La Prairie)	Intervenant
14 octobre 2015	Congrès de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie (Québec)	Intervenant
2016		
3 février 2016	Groupe d'étudiants en sciences politiques de l'Université Concordia (Montréal)	Intervenant
24 mars 2016	Colloque sur l'administration fiscale (Montréal)	Intervenant
5 avril 2016	Colloque de l'UPAC : état de la situation de la lutte contre la corruption au Québec (La Prairie)	Intervenant
13 avril 2016	Dîner-conférence de l'Institut de la gestion financière (Québec)	Intervenant
19 avril 2016	Forum de formation sur la liaison avec le secteur privé de l'Association canadienne des chefs de police (Gatineau)	Intervenant
15 mai 2016	Travaux publics Canada	Intervenant
Juin 2016	Master en gouvernance et en management des marchés publics (Turin, Italie)	Intervenant
16 juin 2016	Symposium en vérification de l'optimisation des ressources du Vérificateur général du Québec (Québec)	Intervenant
22 septembre 2016	Symposium « Un inspecteur général, une valeur ajoutée » organisé par le Bureau de l'inspecteur général, la Ville de Montréal et l' <i>Association of Inspectors General</i> (Montréal)	Intervenant
20 septembre 2016	Formation pour la délégation du Mali, organisée par l'École nationale d'administration publique (Montréal)	Intervenant
29 septembre 2016	Visite de l' <i>Italian Parliamentary Antimafia Commission</i> (Ottawa)	Intervenant
17 octobre 2016	Cours de maîtrise en comptabilité de l'Université d'Ottawa (Ottawa)	Intervenant

Colloques, conférences et activités de relations publiques
Unité permanente anticorruption (UPAC)

28 octobre 2016	Conférence « <i>Follow the Money : Corruption, Money Laundering & Organized Crime</i> » de l' <i>International Centre For Criminal Law Reform & Criminal Justice Policy</i> (Vancouver)	Intervenant
8 décembre 2016	Activité « Gestion, contrôles, fraudes et corruption » organisé par le Regroupement des CPA de Québec et Chaudière-Appalaches et le Cercle finance du Québec (Québec)	Intervenant
2017		
25 janvier 2017	Groupe d'étudiants en sciences politiques de l'Université Concordia (Montréal)	Intervenant
17 février 2017	20 ^e congrès annuel de la Corporation des entrepreneurs généraux du Québec (Québec)	Intervenant
10 mars 2017	Conférence « <i>Improving Organizational Culture - How Public Institutions Can Promote Integrity and Prevent Corruption</i> » organisée par le <i>Center for the Advancement of Public Integrity</i> (New York)	Participant
10 avril 2017	Symposium du Conseil canadien des vérificateurs législatif (Toronto)	Intervenant
1 ^{er} -12 mai 2017	Visites : <i>Ontario Provincial Police</i> (Toronto), Bureau de la concurrence du Canada (Ottawa) et <i>New York City Department of Investigation</i> (New York)	Participant
9-10 mai 2017	Sommet international de la confiance dans les organisations (Montréal)	Participant
23-25 mai 2017	Conférence du Forum <i>Procurement, Integrity, Management and Openness</i> (Ukraine)	Intervenant
2 juin 2017	Présentation dans le cadre du DESS en gestion des organisations en sécurité publique de l'École de gestion de l'Université du Québec à Trois-Rivières (Boscoville)	Intervenant
Semaine du 5 juin 2017	Master en gouvernance et en management des marchés publics (Turin, Italie)	Intervenant
8-9 juin 2017	Conférence annuelle du <i>New York City Department of Investigation</i> (New York)	Participant
8-9 juin 2017	Conférence « <i>Global Cities II</i> » organisée par le <i>Center for the Advancement of Public Integrity</i> (New York)	Participant
4-6 octobre 2017	Atelier sur les cartels du Réseau international de la concurrence (Ottawa)	Participant
21-24 octobre 2017	<i>International Association of Chiefs of Police Annual Conference</i> (Philadelphie)	Participant
27 octobre 2017	Présentation à la <i>Munk School of Global Affairs</i> (Toronto)	Intervenant
6 novembre 2017	Présentation au <i>Canadian Centre of Excellence for Anti-Corruption</i> de l'Université d'Ottawa (Ottawa)	Intervenant
8 novembre 2017	Déjeuner-conférence offert par l'Association des directeurs de police du Québec et l'École nationale des pompiers du Québec (Boisbriand)	Intervenant
28 novembre 2017	Visite de la GRC de la Colombie-Britannique (Montréal)	Intervenant
2018		
19 janvier 2018	Congrès annuel de l'Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec (Québec)	Intervenant
8 mars 2018	Colloque d'études en action publique de l'École nationale d'administration publique (Montréal)	Intervenant

