

Rapport de recherche

PROGRAMME ACTIONS CONCERTÉES

La prévention des risques éthiques dans les grands projets d'infrastructure : prise de décision des hauts dirigeants, saine gouvernance et culture attentive à l'éthique

Chercheur principal

Luc Bégin, Université Laval

Cochercheurs

Yves Boisvert, ÉNAP

Steve Jacob, Université Laval

Lyse Langlois, Université Laval

André Lacroix, Université de Sherbrooke

Collaborateurs

Nicholas Jobidon, ÉNAP

Pierre-Paul Morin, UQO

Jacques Lafrance, expert indépendant

Établissement gestionnaire de la subvention

Université Laval

Numéro du projet de recherche

2019-KH-263625

Titre de l'Action concertée

Gouvernance, hauts dirigeants et prise de décision : la culture éthique dans
l'écosystème des grands projets d'infrastructure

Partenaires de l'Action concertée

KHEOPS

et le Fonds de recherche du Québec – Société et culture (FRQSC)

RÉSUMÉ

Prévenir les risques éthiques dans les grands projets d'infrastructure

❖ **Principale question et hypothèse de la recherche :**

Les grands projets d'infrastructure (GPI) se développent dans des environnements complexes qui les exposent à des transgressions pouvant entraîner un important gaspillage des ressources considérables qui leur sont consenties par les trésors publics. La **question** ayant guidé nos travaux est la suivante : *quelles sont les meilleures pratiques à adopter en matière de saine gouvernance dans les grands projets d'infrastructure?* Quelles sont, en effet, les pratiques les plus en mesure de contribuer à garantir l'intégrité dans les GPI, ou du moins, celles pouvant le mieux prévenir les risques de transgressions dans ce type de marchés publics?

Nous avons mené notre étude à partir d'un cadre d'analyse centré sur la notion de **risque éthique** que nous définissons comme *une situation potentielle ou réelle de vulnérabilité pouvant conduire à des conséquences néfastes en matière d'éthique et d'intégrité*. La prévention des risques éthiques suppose au préalable d'identifier les **facteurs de risques éthiques**, autant ceux provenant de l'organisation elle-même que de l'environnement dans lequel l'organisation qui gère des GPI déploie ses activités. De façon à déterminer adéquatement ces facteurs de risques éthiques, nous nous sommes intéressés davantage au système de transactions à l'œuvre dans l'écosystème des GPI – et dans lequel ont lieu les décisions – qu'aux actions individuelles de prises de décision.

Nous avons émis l'**hypothèse** que la prévention des risques éthiques dans les GPI nécessite d'associer des stratégies de **protection de l'intégrité** à des stratégies de **promotion de l'éthique**. C'est l'addition des mesures visant l'intégrité à celles visant l'éthique dans le cadre d'un système intégré qui peut le mieux assurer une saine gouvernance des GPI.

❖ **Principaux résultats et principales pistes de solution :**

Un résultat important qui ressort de nos travaux est de relever des convergences fortes, tant sur le plan de **l'identification des facteurs de risques éthiques** (que nous présentons dans nos **résultats**) que sur le plan des **stratégies d'atténuation de ces risques** (que nous présentons dans nos **pistes de solution**).

Nous avons identifié de nombreux **facteurs mettant à risque l'intégrité des GPI**. Parmi ceux-ci, plusieurs concernent l'exercice du pouvoir politique, par exemple : l'effacement de la frontière politico-administrative, la captation de la décision publique, les carences de planification des GPI, l'urgence et la précipitation, l'imputabilité souvent défailante. S'ajoutent à cela des facteurs de risques de gestion, structurels et socioéconomiques, parmi lesquels : l'insuffisance d'expertise à l'interne, les contrats de gré à gré, la faible concurrence dans certains secteurs d'activités.

Nous avons aussi identifié plusieurs **facteurs mettant à risque l'éthique dans la culture des GPI**. Ces facteurs sont associés à des traits saillants problématiques de la culture des organisations, dont : la culture du silence, l'absence de transparence, la culture de la complaisance et de la tolérance, la

faiblesse des mesures relatives à l'éthique. Nous dégageons aussi certains constats significatifs au niveau de la sensibilité et du leadership éthiques, notamment le fait que les femmes manifestent une sensibilité éthique plus élevée que les hommes.

L'ensemble de ces résultats nous ont conduit à proposer des **stratégies d'atténuation de ces risques** que nous avons regroupées en quatre catégories. D'abord, des pistes de solution visant à renforcer **(1) la protection de l'intégrité**. Ensuite, des stratégies visant **(2) la promotion d'une culture attentive à l'éthique**. Également, des pistes de solution visant **(3) le développement et l'efficacité d'un système de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique**, ainsi que des stratégies visant **(4) l'environnement normatif et institutionnel des GPI**. Au total, ce sont 23 pistes de solution qui sont proposées. Parmi celles-ci : renforcer l'indépendance de l'appareil administratif à l'égard du politique, accroître la reddition de comptes et l'imputabilité, augmenter et valoriser l'expertise interne, cultiver l'exemplarité et le leadership éthique, créer une culture de gouvernance reposant sur une dynamique de subsidiarité, procéder à des diagnostics des risques éthiques et à des évaluations de l'efficacité des éléments du système d'éthique et d'intégrité.

Nos travaux mettent en évidence le fait que de nombreuses améliorations doivent être apportées afin de mieux prévenir les risques éthiques et de développer une culture attentive à l'éthique dans les grands projets d'infrastructure. Comme il s'agit de **problèmes complexes** et que les dynamiques de transgression évoluent constamment, on ne peut s'en remettre

à une solution unique. Les stratégies d'atténuation des risques doivent s'inscrire dans une **perspective d'amélioration continue** où la vigilance et la capacité d'adaptation et de réponse à de nouvelles configurations des risques sont de mise. Il est aussi essentiel que les élus et décideurs des organisations publiques développent ou renforcent des structures permettant une **coordination adéquate** des dispositifs et des stratégies visant la protection de l'intégrité et la promotion de l'éthique.

❖ **Contexte et historique du projet :**

Le projet s'inscrit dans la foulée des initiatives faisant suite aux travaux de la *Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction* (CEIC – Commission Charbonneau). L'appel de propositions spécifiait que «[I]es résultats de la recherche devraient alimenter la réflexion des décideurs et des acteurs-clés de l'écosystème québécois des grands projets d'infrastructures quant aux orientations à prendre ou aux actions à entreprendre afin de favoriser le développement et l'adoption d'une culture éthique dans les pratiques de gouvernance de ces grands projets.» Notre équipe multidisciplinaire de chercheurs a procédé à une série de travaux de documentation (analyses de scandales dans des GPI québécois, revue de portée internationale, etc.) ainsi qu'à des travaux auprès de nos partenaires du milieu (entrevues, questionnaires d'auto-évaluation du système d'intégrité de l'action publique et de promotion de l'éthique, questionnaires sur le leadership et la sensibilité éthiques) de façon à proposer des stratégies d'atténuation des risques éthiques visant les objectifs complémentaires de protection de l'intégrité et de promotion d'une culture attentive à l'éthique.