



RAPPORT SOMMAIRE

La prévention des risques éthiques dans les grands projets d'infrastructure : prise de décision des hauts dirigeants, saine gouvernance et culture attentive à l'éthique¹

Des sommes considérables sont investies chaque année par les gouvernements dans de grands projets d'infrastructure (GPI) : ponts, routes, centres hospitaliers, centrales énergétiques, etc. L'intérêt public est-il toujours bien servi par l'ensemble des décisions prises lors de la planification de ces travaux, l'attribution des contrats et leur gestion? Même si des améliorations ont eu lieu depuis les travaux de la Commission Charbonneau, il reste encore beaucoup à faire.

Dans cette perspective, ce projet de recherche vise 1) à mieux comprendre et identifier les facteurs de risques éthiques, c'est-à-dire tout ce qui menace l'intégrité de ces investissements massifs et tout ce qui, dans la culture de nos organisations publiques, nuit à la promotion de comportements et de décisions éthiques et ce, afin de 2) proposer ensuite des stratégies visant à diminuer ces risques éthiques.

Le rapport sur la prévention des risques éthiques dans les grands projets d'infrastructure est disponible à l'adresse suivante :

<https://www.idea.ulaval.ca/publication/recherche-risques-ethiques-projets-infrastructure>

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'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 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.

PRINCIPALE QUESTION ET HYPOTHÈSE DE LA RECHERCHE

QUESTION DE 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. Dès lors, la question ayant guidé ces travaux est la suivante : *quelles sont les meilleures pratiques à adopter en matière de saine gouvernance dans les grands projets d'infrastructure?* Dit autrement, quelles sont 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?

¹ Ce projet de recherche a bénéficié du soutien financier du FRQSC-Actions concertées en partenariat avec KHEOPS. Il a été réalisé sous la direction de Luc Bégin, Université Laval; co-chercheurs : Steve Jacob et Lyse Langlois, Université Laval; Yves Boisvert, ÉNAP; André Lacroix, Université de Sherbrooke, 2018-2020.

HYPOTHÈSE DE RECHERCHE : L'étude a été menée à partir d'un cadre d'analyse centré sur la notion de risque éthique que l'on peut définir 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, la recherche a porté davantage sur le système de transactions à l'œuvre dans l'écosystème des GPI – et dans lequel ont lieu les décisions – que sur les actions individuelles de prises de décision.

L'hypothèse qui a guidé la recherche est ainsi 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 PISTES DE SOLUTION

PRINCIPAUX RÉSULTATS : Ces travaux ont permis d'identifier 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 défaillante. 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.

Plusieurs facteurs mettant à risque l'éthique dans la culture des GPI ont également été identifiés. 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. Certains constats significatifs au niveau de la sensibilité et du leadership éthiques ont également pu être faits, notamment le fait que les femmes manifestent une sensibilité éthique plus élevée que les hommes.

STRATÉGIES D'ATTÉNUATION DES RISQUES : L'ensemble de ces résultats ont conduit à proposer des stratégies d'atténuation de ces risques, 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.

Ces 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.