



Institut
d'éthique appliquée
de l'Université Laval

Cartographie des éléments retrouvés chez nos partenaires
formant un potentiel système de protection de l'intégrité et
de promotion de l'éthique

10 août 2020

Yves Boisvert et Luc Bégin



UNIVERSITÉ
LAVAL

Institut d'éthique appliquée

CARTOGRAPHIE DES ELEMENTS RETROUVES CHEZ NOS PARTENAIRES FORMANT UN
POTENTIEL SYSTEME DE PROTECTION DE L'INTEGRITE ET DE PROMOTION DE
L'ETHIQUE

Yves Boisvert et Luc Bégin

INSTITUT D'ETHIQUE APPLIQUEE DE L'UNIVERSITE LAVAL

10 août 2020

Correction linguistique, révision et mise en page par Félix Aubé Beaudoin

© Institut d'éthique appliquée, Université Laval, 2020

ISBN : 978-2-924295-17-5

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2020

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives Canada, 2020

TABLE DES MATIERES

Introduction	1
<i>A) Cadre intégré de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique.....</i>	<i>3</i>
<i>B) Cadre de protection de l'intégrité en place.....</i>	<i>4</i>
<i>C) Cadre de promotion de l'éthique en place.....</i>	<i>11</i>
<i>Analyse.....</i>	<i>15</i>
Conclusion.....	19

INTRODUCTION¹

Dans sa *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique*, l'OCDE insiste sur l'importance de mettre en place « **un système d'intégrité cohérent et global** » faisant appel à quatre éléments essentiels : l'engagement des hauts dirigeants, des responsabilités bien définies pour toutes les entités, l'élaboration d'une stratégie définissant les objectifs et priorités, et des normes et valeurs clairement énoncées (OCDE, 2017, 4)². Dans le même esprit, les chercheurs Six et Lawton précisent que « **le système d'intégrité se compose de différents éléments, comme les politiques, les pratiques, les institutions et les gardiens de l'intégrité, visant à contribuer à l'intégrité de l'organisation [...]** » (Six et Lawton, 2013/4 : 687)³. Cette façon de concevoir un système d'intégrité a le mérite d'insister sur l'idée de système regroupant une pluralité d'éléments qui doivent avoir des interactions complexes et cohérentes pour atteindre un objectif commun. Toutefois, elle a la faiblesse de ne pas intégrer suffisamment la dimension éthique dans son système.

Dans le présent projet de recherche, nous avons établi qu'il ne peut pas y avoir de lutte contre la corruption et les autres formes de déviances à l'égard de l'action publique, sans une approche synergique qui déploie des stratégies tant de protection de l'intégrité publique, que de promotion de l'éthique professionnelle des agents publics. Ainsi, pour nous, la meilleure des démarches devrait reposer sur la mise en place d'un système intégré de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique. Ce système « **se compose de différents éléments** » comme les structures, les normes, les stratégies de gestion et les stratégies de socialisation qui ont pour objectif (1) de protéger les standards d'intégrité public contre les tentatives de captation et de détournement faites par des intérêts privés et (2) de promouvoir la compétence et le leadership éthiques des acteurs publics.

Dans ce document, nous vous présentons une cartographie intégrée du système de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique de nos partenaires de la recherche. Pour arriver à esquisser ce système global, nous avons d'abord demandé à chacun de nos partenaires de remplir un questionnaire de 28 questions que nous avons élaboré à partir de la littérature institutionnelle de l'OCDE. Nous

¹ Cette cartographie a été produite grâce au soutien financier d'une subvention de recherche : Subvention FRQSC-Actions concertées en partenariat avec KHEOPS, pour le projet : *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* (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.

² OCDE, *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique. Intégrité publique*. 2017. 16 pages.

³ Frédérique Six, Alan Lawton « Pour une théorie sur les systèmes d'intégrité : une approche configurationnelle », *Revue Internationale des Sciences Administratives* 2013/4 (Vol. 79), p. 687-708. DOI 10.3917/risa.794.0687

demandions aux partenaires de remplir le questionnaire et de nous fournir la documentation pouvant justifier leurs réponses. Nous avons utilisé cette documentation institutionnelle accompagnant les questionnaires pour compléter ou clarifier, au besoin, les réponses fournies par nos partenaires.

Nous avons par la suite transféré les réponses dans une grille nous permettant d'en faire une lecture simplifiée. Cette grille nous présentait les réponses en fonction de catégories et sous-catégories regroupées à l'intérieur de deux cadres généraux composant le système de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique : 1) le cadre de protection de l'intégrité ; 2) le cadre de promotion de l'éthique.

Nous avons d'abord fait 4 cartographies distinctes représentant la réalité des systèmes particuliers de chacun de nos partenaires. Cette étape nous a permis de constater que toutes les organisations n'ont pas développé des systèmes aussi élaborés en matière de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique. Si certains de nos partenaires ont des systèmes très élaborés, d'autres n'ont mis en place que certains éléments qui ne constituent pas un système en bonne et due forme. Les partenaires qui ont des systèmes plus élaborés œuvrent dans des univers d'activités qui ont été frappés par des crises et des scandales. Nos partenaires de ces domaines ont donc élaboré des stratégies afin de réagir contre les crises constatées dans leurs milieux ou ont été forcés d'ajuster leurs systèmes à la suite de l'adoption de nouvelles législations par les parlements.

Pour préserver notre entente de confidentialité avec nos partenaires, nous vous présentons une cartographie intégrée de tous les éléments qui se retrouvent dans les fiches individuelles de nos partenaires. Nous avons anonymisé les dispositifs et leur avons donné un nom neutre afin d'éviter que nos partenaires soient reconnus. L'important pour nous est de vous présenter une variété de mesures et de stratégies utilisées et mises de l'avant par nos partenaires qui ont à gérer des grands projets d'infrastructure (GPI).

Vous constaterez que nos partenaires misent davantage sur des stratégies de protection de l'intégrité que sur des stratégies de promotion de l'éthique. Parmi les stratégies de protection de l'intégrité, ce sont les stratégies normatives de type directives et les stratégies de gestion, notamment en matière de gestion des risques et de gestion des marchés publics (renforcement des procédures), qui sont les plus utilisées.

Cette analyse est intéressante, car elle démontre que les organisations complètent de façon importante les cadres macro-gouvernementaux qui les enserrent et qui s'orientent plutôt du côté de la législation et des dispositifs structurels de surveillance et de contrôle.

Nous avons jugé bon de compléter cette cartographie par une courte section d'analyse qui reprend les conclusions essentielles que révèlent les données colligées et qui expose les paramètres à partir desquels les organisations – comme celles de nos partenaires – pourraient envisager le développement d'un cadre de promotion de l'éthique qui viendrait compléter les stratégies de protection de l'intégrité. Nous y insistons particulièrement sur la notion de « culture organisationnelle attentive à l'éthique » afin d'orienter le développement de stratégies visant la promotion de l'éthique. L'idée générale demeure celle d'une approche synergique qui déploie tout autant des stratégies de protection de l'intégrité que des stratégies de promotion de l'éthique.

A) Cadre intégré de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique

1- STRUCTURES

a. Dispositifs structurels internes

i. De régulation et prévention

- Dispositif d'intégrité et d'éthique :
 - o Organisme qui intègre la prévention de la corruption et les enquêtes policières contre la corruption
 - o Mécanisme de signalement et de protection des divulgateurs
 - o Enquêtes administratives et policières
 - o Offrir des conseils sur les questions d'intégrité, de conformité et d'éthique
 - o Renseignements contractuels, surveillance des risques et vigie
 - o Avis de conformité
 - o Gestion de l'information concernant les démarches de lobbying problématiques
 - o Transmission des plaintes concernant la corruption et la collusion à l'instance policière de lutte contre la corruption
 - o Promotion et maintien d'un comportement éthique
 - o Promotion et maintien du respect des valeurs de l'organisation
 - o Surveiller l'existence et l'efficacité des contrôles
 - o Rôle conseil auprès des divers départements de l'organisation
 - o Gérer la reddition de comptes relative au contrôle interne
 - o Assurer le respect du Code de conduite des employés
 - o Conseiller les employés pour tout ce qui relève du code, de la déontologie ou de l'éthique

ii. De coordination de l'éthique et de l'intégrité

- Comité directeur du dispositif d'intégrité et d'éthique : formé des membres de la haute direction et des responsables des services les plus à risque en matière d'intégrité. Le comité compare la nature des interventions et les principaux enjeux d'année en année
- Service juridique qui assure la coordination des questions touchant l'éthique et l'intégrité

B) Cadre de protection de l'intégrité en place

2- STRUCTURES

a. Dispositifs structurels externes

i. De régulation

- Bureau du vérificateur général du gouvernement
- Commissariat de lutte contre la corruption

ii. De coordination

N/A

b. Dispositifs structurels internes

i. De régulation

- Dispositif d'intégrité et d'éthique : sous son volet protection de l'intégrité (conformité, enquête et divulgation)
- Comité de vérification
- Bureau du vérificateur interne ou général
- Service des affaires juridiques (avis juridiques, prévention, cellule Projet de loi 26 visant à récupérer des fonds publics, etc.)
- Équipe de récupération de fonds découlant des fraudes
- Dispositif d'enquête administrative sur la collusion et la corruption ayant pour mandat de surveiller les processus de passation des contrats ainsi que leur exécution et de faire de la prévention en matière d'intégrité
- Vérificateur général municipal

ii. De coordination

N/A

3- FONCTIONS SPÉCIFIQUES

a. Fonctions externes

N/A

b. Fonctions internes

N/A

4- NORMES

a. Normes internationales

N/A

b. Lois

- Loi sur la transparence et le lobbyisme
- Loi sur l'accès à l'information
- Loi sur les cités et les villes (RLRQ, Chapitre C-19)
- Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités
- Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP)
- Loi sur les infrastructures publiques

c. Normativités gouvernementales

- Règlement gouvernemental sur la gestion contractuelle

d. Normativités organisationnelles

i. Règlements

- Règlement sur la gestion contractuelle
- Règlement créant le Code d'éthique et de conduite pour les élus et employés politiques
- Règles de conduite des fournisseurs (contenu dans le code de déontologie des fournisseurs)
- Règles de conduite des membres du comité de sélection des fournisseurs (contenu dans le code d'éthique et de déontologie des membres de comité)

ii. Directives

Directives concernant :

- La gestion des projets majeurs d'infrastructure publique (gouvernement du Québec)
- La gestion des contingences, incidences et déboursés dans les contrats
- L'approbation des grilles de sélection
- La formation des comités de sélection

- Le mode d'octroi des contrats d'exécution des travaux pour les appels d'offres publics
- La publication des contrats dans le Système électronique d'appel d'offres
- La participation au conseil d'administration d'un organisme dans le cadre de certaines fonctions
- L'autorisation de lancer des appels d'offres
- La confidentialité des prévisions relatives aux prix des contrats
- La conservation de documents en lien avec les contrats attribués
- L'évaluation de rendement d'un fournisseur
- La prévention, la lutte et les sanctions contre les pratiques frauduleuses dans l'industrie de la construction
- La gestion contractuelle (gré à gré)
- Les lancements d'appels d'offres durant les vacances de l'industrie de la construction
- L'utilisation du cahier des charges
- La vérification des pièces justificatives pour certains achats
- L'approbation des décomptes finaux

iii. Politiques

Politiques concernant :

- Le signalement et la protection des divulgateurs
- La gestion de l'approvisionnement
- La gestion contractuelle
- Le signalement des fraudes et des anomalies
- La gestion des conflits d'intérêts : double emploi, utilisation d'information privilégiée, cadeaux et autres avantages, relations avec les proches
- La séparation et l'encadrement des acteurs ; la spécification des rôles et des fonctions des acteurs en matière d'approvisionnement
- L'approvisionnement et les conditions générales d'appels d'offres
- La disposition des biens
- L'approvisionnement et la délégation d'autorité
- La gestion intégrée des risques (GIR)

iv. Codes

- Code de conduite des fournisseurs
- Code d'éthique et de déontologie des employés. Énonce les valeurs et les principes éthiques et règles déontologiques
- Code de conduite des employés (le Code de conduite oblige la divulgation de toute situation menant ou pouvant mener à un conflit d'intérêts et couvre l'après-mandat)
- Code de conduite des membres de comités de sélection des fournisseurs

5- STRATÉGIES DE GESTION

a. Stratégie générale de gestion

- Secrétariat de la gouvernance
- Processus administratifs
- Procédures administratives
- Audit
- Évaluation des performances
- Reddition de comptes
- Mécanismes de consultation et de supervision
- Révision du design organisationnel de la ville

b. Gestion des ressources humaines

- Habilitations sécuritaires pour les postes de direction ou autres fonctions à risque
- Processus disciplinaires et sanctions
- Divulgence annuelle d'intérêts pour la haute direction et les membres du conseil d'administration
- Des conditions de travail des cadres qui traitent directement de l'intégrité

c. Gestion des risques

- Registre de risques en approvisionnement
- Analyses des risques
- Analyse et comparaison des enquêtes administratives et policières
- Analyse des bases de données concernant les différents dossiers à risque identifiés et traités afin de faire ressortir la récurrence de certains risques ou problématiques
- Divulgence obligatoire des conflits d'intérêts au gestionnaire ou au Service d'intégrité et d'éthique
- Gestion et analyse des dénonciations :
 - o Trier les signalements reçus selon leur nature 1) policière ou 2) administrative.
 - o Consigner dans une base de données les informations et les traiter. Rendre compte du nombre de signalements reçus et traités
- Avis de conformité (identification et analyse des risques et recommandations pour une situation type rencontrée par un groupe ou service)
- Gestion du risque d'ingérence politique : procédure interne de centralisation des demandes provenant des élus vers la haute direction. Ces demandes sont faites et reçues par la haute direction qui redirige ensuite à la direction du service approprié.
- Échanges d'informations sur les stratégies entre les instances de régulation.
- Audits
- Projet de cartographie de gestion des risques intégrés (comprend les risques éthiques)

- Fiche de suivi pour la disposition des biens
- Une évaluation des risques, revue annuellement, présentée au conseil d'administration
- Un outil pour quantifier/qualifier les risques
- La haute direction qui participe à un comité d'évaluation/révision des risques
- Déclaration d'intérêts pécuniaires annuels obligatoire pour tous les cadres de direction
- Formulaire de divulgation (conflits d'intérêts, cadeaux, relations de proximité)
- Le gestionnaire qui a la responsabilité d'évaluer les risques éthiques, financiers, organisationnels et autres de son service doit :
 - o Inscrire sur le formulaire de gestion des risques les mécanismes qu'il mettra en place soit pour annihiler ou atténuer les risques
 - o Discuter avec son employé des mesures qu'il compte mettre en place
 - o Faire signer le formulaire par l'employé indiquant que ce dernier est d'accord avec les mesures mises en place

d. Gestion des marchés publics et gestion contractuelle

- Centralisation des services d'approvisionnement, d'octroi de contrat, de gestion contractuelle, etc., au sein d'un seul et même service :
 - o Service indépendant des donneurs d'ouvrages (les services internes) et qui relève d'une autre vice-présidence.
 - o Centralisation des contrats de gré à gré au Service de l'approvisionnement
- Service de l'approvisionnement qui est construit dans une logique de service expert.
- Directeur des achats et de la gestion contractuelle (confirme le respect du processus d'octroi et la fiabilité des données)
- Reddition de compte sur les dépenses et besoins et sur les contrats de gré à gré vs appels d'offres (leur nombre et proportion relative)
- Travail d'analyse en amont fait par des stratèges en approvisionnement pour suivre l'évolution du marché, des prix et l'ouverture de la concurrence
- Des professionnels du Service de l'approvisionnement font des analyses dans des bases de données Excel pour analyser chaque appel d'offres. Différentes données sont comparées, notamment les facteurs de capacité à effectuer les travaux sans recourir à la sous-traitance, le montant des anciens estimés, les prix payés dans les années précédentes et les prix donnés dans la présente soumission.
- Un Service de l'approvisionnement qui comprend une section opérationnelle (pour les besoins récurrents) et une section stratégique (pour les biens ou services qui présentent des risques élevés, ont besoin de révision, pour lesquels le marché est plus fermé, les prix trop élevés, lorsqu'il y a des nouveautés, etc.)
- Modification de la stratégie d'appel d'offres (par exemple scinder le territoire) afin d'ouvrir le marché si l'analyse a permis de constater qu'il y avait trop peu de concurrence
- Section touchant à l'analyse des risques dans la directive de mode d'octroi des contrats d'exécution des travaux pour les appels d'offres publics
- Vérification de la définition du besoin et de la rédaction du devis
- Analyse de l'accès au marché faite systématiquement

- Reddition de compte sur les contrats de gré à gré et sur leur valeur relative par rapport aux appels d'offres
- Communication - échanges réguliers entre le Service de l'approvisionnement et le Service d'éthique et d'intégrité
- Procédure de confidentialité des estimations
- Délégation d'autorité limitant les montants des actions/achats et signatures d'approbation
- Analyse de l'adjudication des contrats et des mandats dans le but de déceler des anomalies
- Estimateur indépendant rattaché au groupe d'approvisionnement
- Utilisation d'outil de balisage du marché
- Devis
- Bordereau des prix
- Stratégies d'approvisionnements
- Vérification annuelle des états financiers
- Délégation d'autorité
- Politique d'approvisionnement disponible au public
- Préqualification des fournisseurs
- Audit de l'historique des contrats
- Vérification des références des entrepreneurs
- Analyse financière indépendante
- Vérification des certifications de l'Autorité des marchés financiers
- Dans les critères d'admissibilité du cahier d'appel d'offres (3 grandes catégories d'exclusions).
- Revue des offres et analyses périodiques
- Vigie des marchés par le Service de l'approvisionnement et du Service de contrôle d'intégrité et d'éthique pour vérifier l'abus des grés à grés
- Révision des devis techniques et élaboration d'un document d'appel d'offres standardisé
- Analyse du marché sur un certain nombre d'années par le Service de contrôle d'intégrité et d'éthique
- Révision des conditions pouvant restreindre le marché
- Système de surveillance du Service de l'approvisionnement
- Procédure de traitement des décomptes progressifs, des retenues et des pénalités sur contrat.
- Sanction des transgressions gérée à partir du règlement sur la gestion contractuelle
- Guide des membres d'un comité de sélection
- Guide pour les acquisitions de gré à gré
- Procédures et confidentialité des estimations

e. Gestion de projets ou des grands projets

- Cadre de gouvernance des grands projets : vise l'harmonisation des pratiques de gestion et des politiques

f. Gestion de l'information

N/A

g. Gestion financière

N/A

h. Gestion des transgressions

- Lorsque les transgressions ont fait l'objet d'un signalement ou ont été mises au jour dans le cadre d'une enquête, il doit y avoir des recommandations et un transfert des informations aux autorités responsables
- Processus d'évaluation négative des fournisseurs
- Règlement contractuel qui permet de sanctionner les transgressions aux règlements.
- Réclamations en dommages auprès des fournisseurs
- Stratégie de gestion des transgressions en utilisant différentes lignes de signalement et de structures (des structures d'enquête pour la corruption et fraude, une structure pour des enquêtes administratives internes et une structure pour des enquêtes administratives des fournisseurs)

6- INTERVENTION SUR LA CULTURE DE L'INTÉGRITÉ

a. Formation, sensibilisation ou atelier

- Formation pour employés du Service de l'approvisionnement sur la gestion contractuelle
- Ateliers mensuels sur la gestion contractuelle offerts à tous
- Formation sur la gestion contractuelle pour cadres et professionnels requérants
- Séances d'information sur les bonnes pratiques dans le processus de demande d'achats
- Formation destinée aux cadres sur l'application du code de conduite
- Formation sur mesure pour les employées à la demande des gestionnaires
- Formation sur l'intégrité des marchés publics donnée par le dispositif d'enquête administrative sur la collusion et la corruption. Formation et formulaire de divulgation
- Séance d'information facultative sur les bonnes pratiques dans le processus de demande d'achat (gré à gré), offert à tous les cadres et professionnels

b. Plan de communication

N/A

c. Documents d'orientation

- Guide des membres de comités de sélection
- Guide pour les acquisitions de gré à gré

d. Outils d'aide-mémoire

N/A

e. Rencontre de travail

- Rencontre de travail pour sensibiliser l'ensemble des employés à la corruption dans le cadre d'un grand rassemblement
- Rappel par la haute direction de la loi sur l'accès à l'information lors des rencontres de travail interdirections (tous les cadres)

C) CADRE DE PROMOTION DE L'ÉTHIQUE EN PLACE

7- STRUCTURES

a. Dispositifs structurels externes

N/A

b. Dispositifs structurels internes

- Dispositif d'intégrité et d'éthique : pour la sensibilisation, les conseils et la prévention

8- FONCTIONS SPÉCIFIQUES

a. Fonctions externes

N/A

b. Fonctions internes

- Des conseillers en éthique

9- NORMES

a. Codes internationaux

- ISO 37001

b. Lois sur l'éthique

- Loi sur la déontologie et l'éthique en matière municipale

c. Normativités gouvernementales

N/A

d. Normativités organisationnelles

i. Règlements

N/A

ii. Directives

N/A

iii. Politiques

N/A

iv. Codes

- Code d'éthique des employés
- Code d'éthique des élus
 - o Les codes d'éthique abordent de front la question des conflits d'intérêts. Abordent aussi double emploi, utilisation d'information privilégiée, cadeaux et avantages, avancement personnel, réseau de proximité

v. Énoncés

- Énoncé de valeurs organisationnelles

10- STRATÉGIES DE GESTION

a. Stratégie générale de gestion

N/A

b. Gestion des ressources humaines

- Une évaluation de la performance pour tous les gestionnaires qui inclut un indicateur de « Sens du service public et de l'éthique »
- Approche de gestion axée sur la transparence

c. Gestion des risques

- Tous les employés doivent annuellement signer le code d'éthique et de déontologie des employés.
- Un examen périodique des politiques, procédures, pratiques et dispositifs en matière d'éthique et d'intégrité
- Obligation de divulguer toute situation de conflit d'intérêt (réel ou potentiel) au service des ressources humaines. Remplir le formulaire prévu à cet effet annuellement tant que la situation persiste.

d. Gestion des marchés publics et gestion contractuelle

N/A

e. Gestion de projets ou des grands projets

N/A

f. Gestion de l'information

N/A

g. Gestion financière

N/A

11- INTERVENTION SUR LA CULTURE DE L'ÉTHIQUE

a. Formation, sensibilisation ou atelier

- Partenariat avec le service de la prévention de la corruption de l'UPAC pour donner les formations en éthique et intégrité
- Déploiement d'une formation pour tous les employés et gestionnaires sur le Code d'éthique
- Formations obligatoires pour tous les employés sur les services offerts par le service d'éthique et d'intégrité
- Formation pour élus et employés politiques sur les modifications apportées au Code de déontologie et d'éthique
- Formation sur la gestion du lobbyisme pour les gestionnaires
- Formation sur la gouvernance et le code de conduite pour les membres de comités de sélection
- Formation en ligne en éthique pour les employés
- Formation adressée aux cadres sur l'application du code de conduite
- Formation sur mesure pour les employés à la demande des gestionnaires
- Formation sur les risques éthiques en approvisionnement
- Formation en ligne pour les gestionnaires sur le leadership éthique
- Atelier mensuel (facultatif) d'une durée de 2 heures sur des thématiques particulières et les enjeux éthiques

b. Plan de communication

N/A

c. Documents d'orientation

- Guides réflexifs
- Guide d'utilisation des médias sociaux.
- Guide d'application du code d'éthique des employés

d. Outils d'aide-mémoire

- Rappel des bases du code d'éthique lors des périodes où les questionnements peuvent survenir (ex. périodes des fêtes)
- Utilisation des médias sociaux

e. Rencontre de travail

- Le service des affaires juridiques qui présente le code d'éthique et de déontologie aux équipes de travail une fois par année, ou sur demande et répond aux questions des employés

ANALYSE

Dans cette cartographie intégrée de différents éléments constituant les systèmes de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique de nos partenaires, il est d'abord intéressant de constater qu'il y a des dispositifs structurels généraux (section A) qui ont le mandat de coordonner l'ensemble des systèmes ou de développer des stratégies cohérentes de prévention et de régulation.

On constate ensuite que le cadre de protection de l'intégrité (section B) est assurément celui dans lequel les organisations partenaires ont largement investi de l'argent et de l'énergie. En plus d'être soumis à un cadre structurel externe et à un cadre législatif imposés par le législateur québécois et les instances du gouvernement du Québec, nos partenaires ont misé sur l'adoption de nombreuses directives pour encadrer le comportement de leurs employés et les pratiques institutionnelles à adopter lors de transactions avec les parties prenantes. Au niveau des stratégies normatives, ces directives sont complétées par des politiques et des codes de conduites.

Nos partenaires ont mis beaucoup d'énergie au niveau de l'élaboration de diverses stratégies de gestion. L'intérêt de ces stratégies de gestion, c'est qu'elles permettent aux organisations de répondre de façon très opérationnelle aux enjeux, problèmes et situations à risque qu'elles rencontrent au quotidien. C'est assurément au niveau du renforcement de leurs stratégies de gestion des marchés publics et de la gestion contractuelle que les organisations ont le plus travaillé afin de minimiser les risques en matière de corruption, de collusion et d'autres formes de fraudes. En parallèle, les organisations ont développé des stratégies de gestion des risques afin d'être en mode préventif, plutôt que réactif, face aux crises. Finalement, dans ce même esprit préventif et de manière à développer plus de compétences, les organisations ont investi dans la formation de leurs employés en déployant des plans de formations, notamment dans le domaine de la gestion contractuelle et des marchés publics.

Du côté du cadre de promotion de l'éthique, nous avons constaté la faiblesse des investissements faits en matière de soutien au développement de la compétence éthique des employés. De plus, aucun véritable plan d'action n'a été développé pour amener les employés à être plus sensibles à l'éthique, à être plus proactifs en matière d'autorégulation et se faire les champions de la responsabilisation professionnelle. Il y a bien entendu des organisations qui ont misé sur des formations sur mesure en matière d'éthique ou qui ont développé des guides ou des codes d'éthique, mais chaque élément de ce cadre semble être développé à la pièce. Il n'y a pas d'indication qu'il existerait une vision globale en matière de promotion de l'éthique, ni qu'il y aurait une volonté pour investir davantage dans cette direction.

Une vision globale en matière de promotion de l'éthique passe par une volonté de développement d'une culture organisationnelle attentive à l'éthique. Sans entrer dans les détails de ce que cela peut signifier et impliquer, il apparaît essentiel d'au moins présenter les grandes lignes de ce qu'exige – du côté de la promotion de l'éthique – un système correctement intégré de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique. Cela peut aider à mieux orienter les initiatives de bonification d'un tel système.

Il importe d'être attentif au fait que les facteurs mettant à risque les marchés publics s'inscrivent forcément dans des environnements qui, soit les facilitent, soit permettent de les atténuer. En ce sens, au-delà des règles, politiques et autres instruments normatifs essentiels à la protection de l'intégrité, la culture des organisations peut jouer un rôle très important dans la prévention et l'atténuation des risques. La culture organisationnelle se définit comme étant le mode habituel de penser et d'agir plus ou moins partagé par les membres de l'organisation et que doivent apprendre les nouveaux membres afin d'être intégrés à l'organisation (Savoie et Brunet, 2000)⁴. Une culture organisationnelle peut être positive et contribuer fortement à l'atténuation des risques pour les marchés publics, mais elle peut aussi être déficiente et favoriser des comportements qui iront à l'encontre de l'intégrité des marchés publics. Ce sera le cas, par exemple, lorsqu'est valorisée une *culture du silence* faisant en sorte que les travailleurs et gestionnaires craignent de dénoncer des situations inappropriées, voire même sont encouragés à ne pas leur prêter attention, chacun et chacune étant au moins implicitement invité à «se mêler de ses affaires» (Boisvert et Bégin, 2019⁵). C'est la même chose lorsque sont encouragés *la complaisance et la tolérance* à l'endroit des comportements fautifs. Cela peut prendre plusieurs formes, mais toujours cette défaillance culturelle se ramène à une banalisation des conduites de transgression, ce qui conduit forcément à vulnérabiliser les marchés publics. Une *culture du secret et du contrôle des informations* favorise également des transgressions de toutes sortes en empêchant les contrôles et validations par les pairs concernés et les instances de régulation. Ce type de culture accompagne fréquemment la concentration du pouvoir et est favorisé structurellement par l'organisation du travail à l'intérieur de silos étanches les uns par rapport aux autres. Il est aussi bien documenté que l'absence de transparence nuit à l'engagement et à l'implication des travailleurs et gestionnaires envers les objectifs de l'organisation (Sanmarco, 2008⁶).

On comprendra alors que le fait d'investir dans le développement d'un cadre de protection de l'intégrité ne suffit pas, bien que cela soit tout à fait nécessaire. Il faut aussi veiller au développement d'une culture organisationnelle attentive à l'éthique, au moyen de l'élaboration d'un cadre de promotion de l'éthique. Une culture organisationnelle attentive à l'éthique est susceptible d'agir comme un rempart efficace à l'endroit des transgressions (Monahan et Graycar, 2016⁷). Cette culture sera caractérisée par le fait qu'elle stimule la

⁴ Savoie, A. et L. Brunet, «Climat organisationnel et culture organisationnelle : apports distincts ou redondance?», *Revue québécoise de psychologie*, vol. 21, n° 3, 2000.

⁵ Boisvert, Y. et L. Bégin, «Le service public face à la corruption systémique : faiblesse morale et vulnérabilité organisationnelle», *Revue française d'administration publique*, no 170, 2019, p. 767-780.

⁶ Sanmarco, P. (2008). «Pourquoi les élus cèdent-ils à la tentation du clientélisme : L'exemple de la région Provence Alpes Côte d'Azur», *Revue internationale de psychosociologie*, vol. xiv(34), 81-90. doi:10.3917/rips.034.0081.

⁷ Monahan, O. et Graycar, A., 2016, «Building Integrity in Public-Sector Operations», dans A. Lawton et al., *Ethics in Public Policy and Management. A Global Research Companion*, London, Routledge.

conduite éthique, la capacité de réflexion éthique et de prise d'initiative en situation problématique et qu'elle décourage les pratiques et habitudes qui en représentent des nuisances⁸.

Un cadre adéquat de promotion de l'éthique exploitera assurément les outils de formation. C'est d'ailleurs sous cet aspect que nos organisations partenaires se sont montrées les plus actives en matière d'éthique, bien que de façons très inégales. Il faut en effet distinguer les bénéfiques escomptés de formations visant seulement à informer les employés et gestionnaires sur le code d'éthique ou le code de conduite, de formations visant plutôt – et de façon plus approfondie – à habiliter les uns et les autres à mieux réfléchir aux situations problèmes à partir de paramètres éthiques. Dans le premier cas, on parlera d'activités de sensibilisation primaire; dans le second cas, c'est une capacité de réflexion éthique que l'on cherche à stimuler, ce qui contribue davantage au développement d'une culture organisationnelle attentive à l'éthique. On distinguera aussi les bénéfiques attendus de formations générales, offertes de manière identique à tous les acteurs de l'organisation, de formations plus spécifiques abordant les risques et problèmes qu'affrontent des catégories d'acteurs dans leurs activités au sein de l'organisation. De la même façon, si des formations en ligne peuvent avoir un certain intérêt, des ateliers de formation et discussions sur des thématiques particulières sont davantage susceptibles d'améliorer la sensibilité à l'éthique, la capacité d'autorégulation et le sens des responsabilités professionnelles. Il ne faut pas non plus négliger les impacts positifs de formations consacrées aux meilleures pratiques dans divers secteurs d'activités. Lorsqu'elles sont conçues de manière à faire voir les risques associés à certaines façons de faire et qu'elles sont appuyées sur des exemples pertinents, dans un contexte d'échanges ouverts, de telles formations peuvent grandement contribuer aux objectifs réflexifs associés à l'éthique. On peut contribuer au développement d'habiletés éthiques sans nécessairement toujours parler directement d'éthique.

Il peut s'avérer très positif de mettre en place une stratégie bien pensée et coordonnée de formations en éthique. En plus de faciliter l'atteinte d'objectifs spécifiques, une telle stratégie contribue au développement d'une culture organisationnelle attentive à l'éthique. En effet, et à la différence d'initiatives éparses sans le soutien d'un véritable plan d'action, une stratégie coordonnée et adéquatement publicisée au sein de l'organisation participe à faire voir l'importance qui est accordée à la promotion de l'éthique. Cela renforce par la même occasion la protection de l'intégrité.

Les formations ne suffisent pas, toutefois, pour développer le plein potentiel d'une culture organisationnelle attentive à l'éthique. Dans un cadre adéquat de promotion de l'éthique, on doit aussi s'affairer à mettre en place d'autres conditions facilitantes. Prenant le contrepied des exemples de cultures déficientes présentés plus tôt, il vaut la peine d'insister sur les vertus de la *transparence* et de la *prise de parole* – accompagnée

⁸ Certains auteurs parleront de «culture éthique», plutôt que de «culture attentive à l'éthique». C'est le cas notamment de Muel Kaptein (2008, 2013) qui a développé un modèle abondamment documenté et testé dans des organisations privées et publiques. Nos développements s'inspirent en partie de ce modèle qu'il appelle le «Corporate Ethical Virtues Model». Nous préférons toutefois parler de «culture *attentive* à l'éthique», en mettant ainsi l'accent sur le fait que *l'attention portée à l'éthique* devrait être une caractéristique de la culture des organisations publiques.

d'écoute – au sein de l'organisation. En plus de la *clarté* quant aux attentes adressées aux travailleurs et gestionnaires, ce sont là des facteurs qui permettent une forme d'auto-correction de l'organisation (Kaptein, 2008⁹). C'est-à-dire qu'ils font en sorte de faciliter les contrôles et de dissuader les conduites inadéquates tout en augmentant le degré d'engagement des uns et des autres envers les objectifs et les valeurs de l'organisation.

Cette auto-correction requiert également une cohérence entre les attentes normatives adressées par l'organisation et la conduite des gestionnaires et dirigeants. Toute la littérature consacrée aux questions d'éthique et d'intégrité des marchés publics insiste lourdement sur le rôle primordial de l'*exemplarité* (OCDE, 2017¹⁰; Kaptein, 2013¹¹). On ne peut escompter le développement d'une culture attentive à l'éthique en l'absence d'exemplarité de la part des gestionnaires et dirigeants. Il s'agit d'un élément crucial du leadership éthique (Langlois, 2014¹²; Lawton et al., 2016¹³). L'exemplarité et le leadership éthique peuvent, à tort, être considérés comme des éléments trop intangibles pour qu'on s'y attarde dans un système de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique. Pourtant, il est possible pour une organisation de prendre en compte ces éléments lors du recrutement et des promotions des gestionnaires et dirigeants. Une culture permettant la prise de parole et la transparence facilitera également la cueillette d'informations à ce sujet, permettant alors des rétroactions et des mises en garde auprès des gestionnaires et dirigeants moins performants à ce niveau. Par ailleurs, des formations ciblant spécifiquement ces catégories d'acteurs nous semblent essentielles. Nos travaux nous indiquent malheureusement que les leaders des organisations ne sont pas toujours suffisamment bien informés à l'endroit des questions d'éthique, d'intégrité et de facteurs de risques des marchés publics. Il s'agit pourtant d'une condition essentielle pour faire preuve d'une exemplarité et d'un leadership éthique adéquats.

Ce sont là quelques-uns des paramètres essentiels à considérer si l'on compte doter une organisation d'un cadre performant de promotion de l'éthique, en appui et complémentarité d'un cadre de protection de l'intégrité.

⁹ Kaptein, M., 2008, «Developing and Testing a Measure for the Ethical Culture of Organizations: The Corporate Ethical Virtues Model», *Journal of Organizational Behavior*, 29, 923–947.

¹⁰ OCDE, 2017, *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique. Intégrité publique*, 16 p.

¹¹ Kaptein, M., 2013, *Workplace Morality. Behavioral Ethics in Organizations*, Bingley, Emerald Group Publishing Limited.

¹² Langlois, L. et al., 2014, «Development and validity of the Ethical Leadership Questionnaire», *Journal of Educational Administration*, 52 (3), p. 310-331.

¹³ A. Lawton, Z. Van Der Wal et L. Huberts, 2016, *Ethics in Public Policy and Management. A Global Research Companion*, Oxon, Routledge.

CONCLUSION

La protection de l'intégrité et la promotion de l'éthique ne devraient pas être des objectifs indépendants les uns des autres dans une organisation publique où sont gérés des grands projets d'infrastructure. S'il est indéniable que la protection de l'intégrité et la promotion de l'éthique nécessitent chacun des dispositifs et interventions qui leur sont propres, on aurait tort de les dissocier au point de les considérer séparément. Nos travaux montrent plutôt que les organisations ont tout intérêt à emprunter une approche synergique qui mise sur la complémentarité et les bénéfices mutuels des stratégies visant plus spécifiquement l'un ou l'autre de ces objectifs : il est illusoire de penser qu'un cadre de protection de l'intégrité puisse produire les résultats escomptés s'il n'est pas accompagné d'un cadre de promotion de l'éthique. C'est pourquoi nous insistons sur la mise en place d'un système intégré de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique. Il s'agit de la meilleure façon d'assurer une saine gouvernance des grands projets d'infrastructure.