

# 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

Nicolas 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)

## Table des matières

Partie A – Contexte de la recherche.....	1
A1 – Problématique, questions de recherche et hypothèses.....	1
A2 – Objectifs poursuivis.....	3
Partie B – Pistes de solution en lien avec les résultats.....	5
B1 – Pistes de solution : les stratégies d’atténuation.....	5
B2 – Message clé à retenir.....	9
B3 – Limite des travaux.....	10
Partie C – Méthodologie.....	11
Partie D – Résultats.....	12
D1 – Principaux résultats : Les facteurs de risques.....	12
D2 – Principales conclusions.....	18
D3 – Principale contribution en termes d’avancement des connaissances...	19
Partie E – Pistes de recherche.....	20
Partie F – Références.....	22
Annexe.....	26

## **PARTIE A – CONTEXTE DE LA RECHERCHE**

### **A-1. PROBLÉMATIQUE, QUESTIONS DE RECHERCHE ET HYPOTHÈSES**

La recherche menée par notre équipe porte sur la prévention des risques éthiques dans les grands projets d'infrastructure publique (GPI) et s'intéresse à la prise de décision des hauts dirigeants, la saine gouvernance et la culture attentive à l'éthique. La prévention des risques éthiques dans les GPI s'impose comme une nécessité. En effet, des sommes considérables des trésors publics sont affectés à ces grands projets. Or, il est bien documenté – au Québec depuis les travaux de la Commission d'enquête sur l'industrie de la construction (CEIC) comme ailleurs dans le monde – que les transgressions de toutes sortes (collusion, corruption, fraudes, favoritisme, etc.) entraînent un gaspillage de ces ressources à une hauteur variant de 10 à 30% selon les sources (OCDE, 2017a).

Dans cette recherche, un GPI réfère à un projet d'envergure impliquant la rénovation ou la construction d'infrastructures appartenant à des organismes publics. Pour être ainsi qualifié au Québec, un projet doit avoir un coût estimé ou supérieur à 50 millions de dollars (100 millions de dollars s'il s'agit d'infrastructures routières). La **question au cœur de 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?*

C'est en fonction d'un cadre d'analyse centré sur la notion de risque éthique que nous avons mené notre étude. Nous entendons par « risque éthique » *une situation potentielle ou réelle de vulnérabilité pouvant conduire à des conséquences néfastes en matière d'éthique et d'intégrité. Ces conséquences peuvent prendre la forme 1/ d'un non-respect de la mission, des objectifs ou des idéaux de l'organisation, 2/ de transgressions des dispositions légales, des normes, codes et règlements en vigueur, ou 3/ d'une actualisation insuffisante des valeurs de l'organisation.* La prévention des risques éthiques suppose que l'on soit en mesure d'identifier les facteurs de risques éthiques – c'est-à-dire *l'ensemble des facteurs qui contribuent à l'occurrence de risques éthiques* – et que l'on développe des stratégies permettant d'en atténuer les effets néfastes sur les GPI. Les facteurs de risques éthiques peuvent provenir de l'organisation elle-même (par exemple, des pratiques de gestion inadéquates, des processus décisionnels ouvrant la porte au favoritisme, des habitudes culturelles de tolérance des transgressions, etc.) ou encore de l'environnement dans lequel

l'organisation qui gère le GPI déploie ses activités (environnement légal, socio-économique, etc.).

Il est bien documenté que, d'une façon générale, dans les organisations, une prévention efficace des risques éthiques exige une attention soutenue à une multitude de facteurs dont il importe de comprendre les interactions ainsi que les effets qu'ils produisent sur les organisations et sur les acteurs qui y agissent (Boisvert, 2018). Comme le montre la littérature sur les élites délinquantes, on ne peut expliquer les phénomènes de transgression des normes, et encore moins développer des stratégies efficaces de lutte contre ceux-ci, en s'en tenant à des modèles simples comme la théorie des «pommes pourries» (Lascoumes et Nagels, 2014). C'est qu'une approche uniquement centrée sur les acteurs et leurs qualités morales rate la prise en compte des effets induits par les contraintes qui s'exercent dans les contextes d'action et de prise de décision des acteurs (Jones et Versteegen, 1998; Bégin, 2014).

Nous avons posé comme **première hypothèse** qu'il en va de même pour les processus décisionnels dans les GPI : les contextes d'action et de prise de décision des hauts dirigeants sont aussi structurés par des contraintes variées qui ont des impacts, notamment sur les marges de manœuvre dont disposent ces acteurs et sur les types et degrés d'incertitudes avec lesquels ils sont appelés à composer. En même temps, les hauts dirigeants ont aussi un impact manifeste sur cet écosystème dans lequel ils agissent en raison de la nature des décisions qu'ils prennent et, plus globalement, par le type de leadership qu'ils manifestent (Muller et Turner, 2010). C'est donc un système de transactions qui est à l'œuvre et qui favorisera ou empêchera l'occurrence de risques éthiques. C'est ce système de transactions dont nous avons cherché à prendre la mesure, davantage que l'action individuelle de la prise de décision envisagée hors de son contexte de contraintes et d'influences.

Il importe de souligner que les transgressions visées par nos travaux ne se limitent pas à la collusion et à la corruption. Bien qu'il s'agisse des types de transgressions qui intéressent le plus les pouvoirs publics, les organisations internationales préoccupées par l'intégrité des marchés publics (Organisation de coopération et développement économique; Transparency International; U4) ainsi que les organismes de régulation des marchés publics (AMP), elles sont loin de représenter les seuls risques pour l'intégrité des GPI. Nous distinguons trois catégories de transgressions ou de comportements problématiques : 1/ les comportements délinquants, c'est-à-dire ceux qui ne respectent pas les lois en vigueur (en font partie la collusion et la corruption); 2/ les comportements déviants, c'est-à-dire les comportements qui ne respectent pas les règles, procédures et processus en vigueur (par exemple : des attributions inadéquates de contrats, des conflits d'intérêts mal gérés); et

3/ les comportements inadéquats, c'est-à-dire ceux qui, bien que n'étant ni délinquants, ni déviants, contribuent à augmenter les risques pour l'éthique et l'intégrité des GPI (par exemple, le manque de rigueur dans l'accomplissement des tâches, le manque d'indépendance des décideurs, etc.). C'est donc une grande variété de transgressions qui sont susceptibles de vulnérabiliser l'intégrité des grands projets d'infrastructure. Elles mettent souvent en jeu plusieurs catégories d'acteurs au sein et à l'extérieur des organisations publiques qui gèrent les GPI et elles ne relèvent pas toutes d'intentions malveillantes. Elles n'en sont pas moins problématiques quant à leurs effets.

De façon à répondre à notre question de recherche, il est apparu essentiel de s'intéresser non seulement aux risques pour l'intégrité et aux facteurs qui les induisent, mais aussi à ce qui est susceptible de nuire ou, au contraire, de contribuer à une culture attentive à l'éthique dans l'écosystème des GPI. En effet, les facteurs de risques éthiques s'inscrivent forcément dans des environnements qui les rendent possibles. Or, la culture des organisations peut s'avérer un déterminant majeur de l'occurrence de tels risques. Une culture organisationnelle attentive à l'éthique est susceptible d'agir comme un rempart efficace à l'endroit des transgressions (Monahan et Graycar, 2016). Il s'avère alors pertinent de documenter les conditions requises pour qu'une culture organisationnelle soit attentive à l'éthique afin de mieux assurer une saine gouvernance des GPI.

Nous avons conséquemment énoncé une **deuxième hypothèse** : la prévention de 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 qui peut le mieux assurer une saine gouvernance des GPI. Nous insistons sur le fait que la promotion de l'éthique ne se réduit pas à la formation des personnes à l'égard de codes et normes à respecter. S'il peut s'agir d'une mesure importante, elle est néanmoins insuffisante. Ce qui est à promouvoir au plan éthique, c'est une *culture attentive à l'éthique*, une culture – un environnement de travail – où se manifeste une préoccupation à l'endroit de la dimension éthique des situations en contexte de passation des marchés publics.

## **A-2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Les objectifs que nous avons poursuivis en raison de ces hypothèses de travail et de notre question principale de recherche sont les suivants :

### **Objectif principal :**

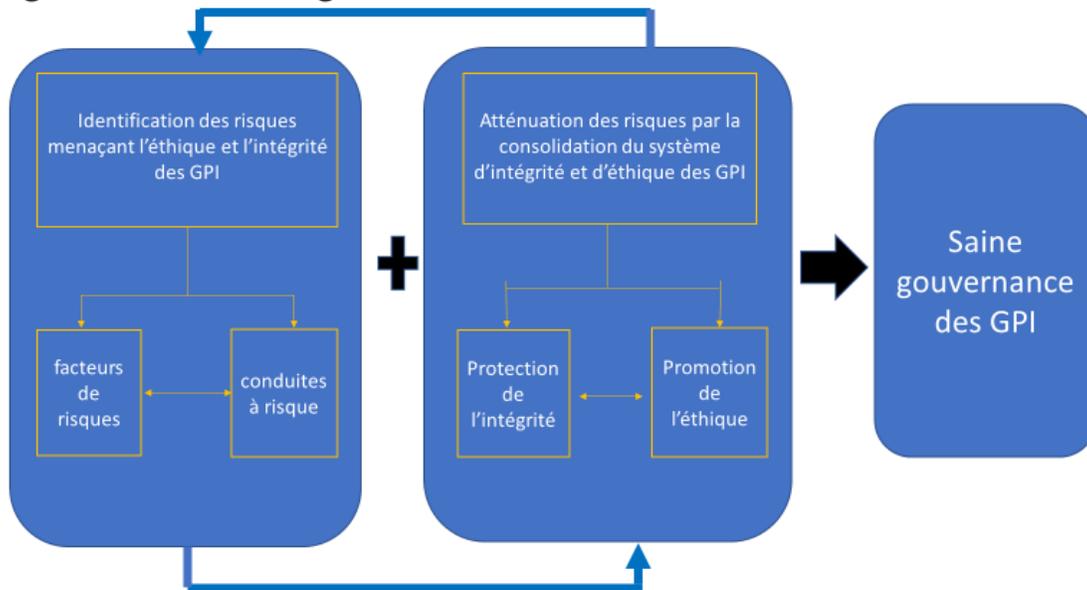
- Proposer des mesures de prévention et d'atténuation des risques éthiques dans les grands projets d'infrastructure.

## Objectifs secondaires :

- Documenter les systèmes de contraintes qui agissent dans l'environnement des GPI et identifier les principaux risques éthiques qu'ils induisent;
- Documenter les facteurs les plus susceptibles de contribuer ou de nuire au développement d'une culture attentive à l'éthique dans l'écosystème des GPI;
- Identifier les modalités – instruments, processus, structures – d'un bon système de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique dans les GPI;
- Documenter la prise de décision des hauts dirigeants et le rôle de ces derniers dans la présence et le développement d'une culture attentive à l'éthique au sein des GPI;
- Documenter le leadership éthique et la sensibilité éthique des décideurs (acteurs stratégiques des organisations).

Ces objectifs sont synthétisés dans le modèle de gouvernance des GPI présenté dans la figure 1:

Figure 1: Modèle de gouvernance des GPI



Ces objectifs ont guidé les choix de méthodologie que nous avons retenus (voir la Partie C – MÉTHODOLOGIE). L'atteinte de ces objectifs a été en grande partie rendue possible par l'aimable participation de partenaires du milieu, impliqués dans l'écosystème des grands projets d'infrastructure, et que nous tenons à remercier très sincèrement.

## **PARTIE B – PISTES DE SOLUTION EN LIEN AVEC LES RÉSULTATS**

### **B-1 PISTES DE SOLUTION : LES STRATÉGIES D'ATTÉNUATION**

Les pistes de solution que nous proposons suivent directement des résultats obtenus par nos travaux. Dans la présentation de nos résultats (Partie D), nous mettons l'accent sur les facteurs de risques que nous avons documentés et qui vulnérabilisent les GPI. Dans les pistes de solution, nous nous attardons plutôt sur les stratégies d'atténuation de ces risques, dont certaines s'inspirent directement de bonnes pratiques que nous avons été en mesure d'observer chez nos partenaires. **Ces propositions visent les décideurs des organisations publiques (dirigeants d'organismes et gestionnaires publics) et les élus.**

Les pistes de solution que nous recommandons cherchent à favoriser une saine gouvernance des GPI en vue d'assurer un maximum d'intégrité en ce domaine. Nous rappelons l'importance de ne jamais perdre de vue la nécessité d'associer les stratégies de protection de l'intégrité aux stratégies de promotion de l'éthique. C'est pourquoi nous insistons également sur des mesures davantage structurelles visant le développement et l'efficacité d'un véritable système de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique.

Les pistes de solution énoncées ici cherchent donc à renforcer 1/ la protection de l'intégrité et 2/ la promotion d'une culture attentive à l'éthique; elles visent aussi 3/ le développement et l'efficacité d'un système de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique. Nous proposons enfin quelques pistes de solution visant 4/ l'environnement normatif et institutionnel des GPI, susceptibles de faire disparaître ou d'atténuer certains facteurs de risques qui nuisent à la protection de l'intégrité et à la promotion de l'éthique. Seules les principales pistes de solution pour chacun de ces volets sont présentées.

#### **1/ Stratégies visant la protection de l'intégrité :**

**1.1 Renforcer l'indépendance de l'appareil administratif à l'égard du politique.** Il importe de faire valoir la rationalité de l'administration qui propose des analyses fondées sur les faits et les données crédibles. Par exemple, faire valoir l'importance de tenir compte des besoins et ratios plutôt que des considérations partisans lors de la sélection de projets et des endroits pour les implanter;

**1.2 Accroître la reddition de comptes et l'imputabilité.** Il s'agit de faire en sorte, partout où cela est possible, que des traces des décisions prises soient conservées. Il peut s'agir de traces écrites ou enregistrées (par exemple dans le cas des travaux de comités de sélection). Cela peut être obtenu par des signatures de documents, dont des procès-verbaux, etc. La mesure vise à

s'assurer que le rationnel des décisions prises puisse être retracé dans le cadre d'une vérification et que les acteurs soient imputables des actes posés;

**1.3 Garantir en toutes situations l'équité des règles du jeu.** Des marchés publics où est respectée l'équité des règles du jeu sont moins propices à voir leur intégrité menacée. Cela implique de réduire les recours aux contrats de gré à gré et, là où cela serait inévitable, d'en assurer de meilleurs contrôles. Le respect de cette équité passe aussi par des pouvoirs de contrôle indépendants pour des régulateurs et par des pratiques et mécanismes de vérification et d'audit. De telles mesures participent aussi à combattre les risques de captation de la décision publique<sup>1</sup> (OCDE, 2017b) et à dépolitiser le processus d'octroi des contrats publics (CEIC, 2015, 86);

**1.4 Augmenter et valoriser l'expertise interne.** Il est grandement souhaitable de diminuer la dépendance des organisations publiques à l'endroit du privé. Ce qui semble représenter des coûts additionnels se traduit en fait par des économies en raison d'un meilleur contrôle des coûts et d'une diminution des risques pour l'intégrité (Vérificateur général du Québec, 2020). Il est aussi essentiel de disposer d'effectifs compétents, ce qui suppose l'adoption de politiques de rétention des experts et employés des secteurs à forte pénurie de main d'œuvre;

**1.5 Augmenter la surveillance et le contrôle des grandes firmes privées et des sous-traitants.** Les premières bénéficient trop souvent d'une confiance aveugle qui leur est accordée en raison notamment de leurs réseaux d'influence, alors que les seconds sont souvent à risque de conflits d'intérêts en travaillant pour différents donneurs d'ouvrage (Liao, 2013);

**1.6 Améliorer le suivi des sanctions et en accroître la sévérité.** Il est bien documenté que les sanctions ont un effet dissuasif, mais il faut qu'elles soient rigoureusement appliquées afin que les entreprises fautives y voient un incitatif à modifier leurs pratiques et que les autres entreprises soient confortées dans leur décision d'adopter de bonnes pratiques. Il faut aussi augmenter la sévérité des sanctions pour qu'elles aient un réel effet dissuasif;

**1.7 Réduire les délais de paiement aux entreprises.** Le manque de liquidité des entrepreneurs dû aux délais de paiement trop longs peut inciter à recourir à des stratagèmes illégaux (collusion, corruption, financement non traditionnel) (CEIC, 2015);

**1.8 Mieux développer et valoriser les services d'approvisionnement.** Il s'agit de fonctions sensibles et pour lesquelles un service spécialisé et performant est requis;

---

<sup>1</sup> La captation de la décision publique se caractérise par le fait d'éloigner cette dernière de l'intérêt public pour l'orienter vers les intérêts plus étroits de personnes ou groupes qui exercent une influence en ce sens. Nous revenons plus longuement sur cette notion dans la présentation de nos résultats (Partie D).

**1.9 S'assurer d'une bonne planification des opérations.** Une planification adéquate des opérations assure un meilleur contrôle des coûts et diminue les risques associés aux décisions arbitraires ou prises dans l'urgence;

**1.10 S'assurer de produire une estimation rigoureuse des coûts.** Cela implique de privilégier davantage la méthode des coûts réels plutôt que celle des coûts historiques et de mieux encadrer les travaux de firmes pouvant être appelées à préparer des estimations (Vérificateur général du Québec, 2020).

## **2/ Stratégies visant la promotion de l'éthique :**

**2.1 Favoriser une culture de transparence.** Une culture organisationnelle attentive à l'éthique se caractérise notamment par ses façons de favoriser l'auto-correction de l'organisation (Kaptein, 2008). Cette dernière est facilitée par la transparence des décisions et conduites qui ont cours dans l'organisation. En plus d'agir comme un puissant dissuasif des conduites inadéquates, la transparence facilite les contrôles et rend plus difficile la captation de la décision publique (Sanmarco, 2008);

**2.2 Favoriser une culture de prise de parole et d'écoute (*openness*).** Autre élément important de la capacité d'auto-correction des organisations (Kaptein, 2013), une culture de prise de parole et d'écoute contribue à contrer la passivité, la banalisation des transgressions et le recours à l'ignorance comme excuse, en plus de participer à augmenter le sens critique et la responsabilité de chacun (Van de Bunt, 2010);

**2.3 Favoriser l'engagement de chacun vis-à-vis les questions d'éthique et d'intégrité.** L'engagement peut être facilité par des formations portant spécifiquement sur l'éthique et l'intégrité. Des études montrent un impact significatif entre ce type de formations et l'évitement de transgressions (Siewert et Udani, 2016). Toutefois, cela ne suffit pas. Il faut aussi mettre en place des formations permettant aux diverses catégories d'acteurs de mieux se familiariser avec les meilleures pratiques dans leur domaine d'action. Des formations aidant à comprendre les failles et vulnérabilités en matière de gestion des GPI aident particulièrement à développer une plus grande proactivité et un meilleur engagement. De façon générale, il faut veiller à favoriser l'acquisition de connaissances et encourager la réflexion (CEIC, 2015);

**2.4 Cultiver l'exemplarité et le leadership éthique.** Ce sont des éléments-clés afin d'atténuer les risques éthiques. L'exemplarité et le leadership éthique (Langlois, 2014) doivent se manifester à tous les échelons de la structure de gestion et des pouvoirs décisionnels. Cela débute par des définitions claires des rôles et responsabilités des diverses catégories de hauts dirigeants afin d'améliorer le respect des mandats des uns et des autres. Le leadership éthique des dirigeants est positivement corrélé à la confiance et à la satisfaction au travail, à l'engagement volontaire des employés (Mozunder,

2018) à l'atténuation des incivilités au travail (Young et al., 2019) et au climat éthique de l'organisation (Runig et al., 2018), ce qui conduit à une diminution des comportements déviants. Ces éléments ne sont pas des acquis dans toutes les organisations. Or l'exemplarité et le leadership éthique ne se délèguent pas : ils doivent être des caractéristiques des dirigeants, d'où l'importance d'être attentif à ces questions dans les processus de recrutement;

**2.5 Prôner la formation des élus et autres hauts dirigeants en matière d'éthique, d'intégrité et de marchés publics.** On ne peut escompter une exemplarité et un leadership adéquats sans une préoccupation bien informée à l'endroit des questions d'éthique, d'intégrité et de marchés publics. La méconnaissance de ces questions chez cette catégorie d'acteurs – ce que nous avons pu constater dans nos travaux – est inquiétante. Une connaissance adéquate des facteurs de risques permettrait aux dirigeants de prendre des décisions mieux fondées et éclairées.

**2.6 Favoriser le recrutement de femmes dans les postes de direction.** La question des impacts du genre sur le leadership éthique et sur l'intégrité des organisations nécessite d'être mieux documentée, mais certaines études établissent des liens positifs entre la représentation des femmes aux postes de gestion et la satisfaction au travail des employés (Moon et Jung, 2018). Ailleurs, il est montré que les femmes sont davantage critiques quant à l'engagement de leur organisation et de ses leaders en matière d'intégrité (Ethics and Compliance Initiative, 2016; Centeno et al., 2013).

### **3/ Stratégies visant le développement et l'efficacité d'un système de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique :**

**3.1 Créer une culture de gouvernance reposant sur une dynamique de subsidiarité,** dans le but d'améliorer la coordination de la protection de l'intégrité et de la promotion de l'éthique dans un secteur d'activités ainsi qu'au sein des organisations. Cela implique la mise en place de structures centrales de coordination (par ex. au sein du Ministère des affaires municipales pour ce qui concerne les GPI gérés par les municipalités), d'instances organisationnelles dédiées à cette tâche et de mécanismes de transferts d'informations inter organisationnels;

**3.2 Mettre en place un système d'audit interne** afin de renforcer la cohérence de l'action administrative face aux risques en matière d'intégrité (OCDE, 2017c);

**3.3 Procéder à des diagnostics des risques éthiques** et à des **évaluations de l'efficacité des éléments du système d'éthique et d'intégrité** sous la responsabilité de l'instance de coordination;

**3.4 Mettre en place des mécanismes de rappels réguliers** des instruments de régulation (codes, règles, politiques, etc.) et des instances

prises en place dans l'organisation pour faire avancer le dossier de l'éthique et de l'intégrité. Procéder à des rappels des rôles de ces instruments et instances.

#### **4/ Stratégies visant l'environnement normatif et institutionnel des GPI (s'adressent aux élus):**

**4.1** Réviser la **règle du plus bas soumissionnaire** de manière à rendre possible une meilleure prise en compte de critères qualitatifs et éthiques (devant être bien documentés et justifiés) (Deng et al., 2003);

**4.2** S'attaquer au problème de la **limitation des salaires** pouvant être consentis et qui rend difficile la rétention d'une administration publique experte et compétente;

**4.3** Envisager la **création d'une agence de planification des GPI**, inspirée des modèles britannique et australien (Public Policy Forum, 2016), de façon à 1/ rendre plus rationnelle l'utilisation des sommes consacrées aux GPI, 2/ dépolitiser la planification, 3/ inscrire les décisions dans des processus davantage transparents, assortis de justifications accrues de la part des élus, 4/ diminuer les impacts des tentatives de captation des décisions publiques.

#### **B-2 MESSAGE CLÉ À RETENIR**

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, on ne peut s'en remettre à une solution unique. Seule une pluralité de stratégies et de types d'interventions peut produire les résultats escomptés. **Il est dès lors 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.**

Une façon de procéder, pour une organisation soucieuse de mieux prévenir les risques éthiques, sera de veiller d'abord à dresser le bilan des éléments structurant son système de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique. Il s'agit, dans un premier temps, de connaître de façon précise quels sont ces éléments présents dans l'organisation. Puis, dans un second temps, d'évaluer aussi objectivement que possible l'efficacité de ce système. Une fois ce bilan réalisé, il devient possible pour l'organisation de déterminer et de planifier les améliorations pouvant être apportées à ce système. Un plan d'action et des mécanismes de suivi de l'implantation et de l'efficacité des mesures et stratégies retenues verront finalement à inscrire le système de

protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique dans une perspective d'amélioration continue.<sup>2</sup>

### **B-3 LIMITE DES TRAVAUX**

Nous avons fait le choix d'analyser nos questions de recherche en menant plusieurs travaux en parallèle et en mobilisant des corpus et sources d'informations variés. Aussi, nos partenaires étaient soit des donneurs d'ouvrage, soit des régulateurs. Nous n'avons donc pas observé directement ce qui se produit auprès d'autres parties prenantes ayant des intérêts dans les GPI (entreprises, lobbyistes). Les cas que nous avons étudiés n'ont donc pas une structure homogène, si bien qu'il serait hasardeux de vouloir généraliser la totalité des pistes de solution et résultats à tous les milieux. Toutefois, cela nous a permis de dégager de fortes convergences entre les résultats obtenus par ces diverses stratégies de recherche, ce qui était le but premier recherché.

---

<sup>2</sup> Nous invitons les lecteurs à utiliser le *Questionnaire d'auto-évaluation du système de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique* (Boisvert et coll., 2020) afin de dresser le bilan des éléments structurant le système de leur organisation. Il sera également judicieux de consulter la cartographie que nous avons produite dans le cadre de cette recherche (Boisvert et Bégin, 2020) afin de prendre connaissance et, au besoin, de s'inspirer des éléments d'un tel système que nous avons retrouvés chez nos partenaires du milieu.

## **PARTIE C – MÉTHODOLOGIE**

### ***Nous avons mené plusieurs travaux de documentation en parallèle :***

- ❖ Deux analyses de scandales québécois ayant affecté des GPI (CUSM et Compteurs d'eau) visaient à documenter 1/ les comportements transgressifs s'étant produits, 2/ les facteurs de risques éthiques les ayant rendus possibles et 3/ les mesures d'atténuation formulées par diverses instances;
- ❖ Une revue de portée des études primaires et secondaires publiées dans des revues scientifiques sur la problématique des transgressions dans les grands projets d'infrastructures des États-membres de l'Organisation de coopération et développement économique (OCDE);
- ❖ Des travaux de documentation de la littérature académique portant sur 1/ la culture attentive à l'éthique, 2/ le leadership éthique en lien avec les marchés publics, 3/ la captation de la décision publique et 4/ des travaux d'analyse de documents institutionnels et académiques portant sur des organismes nationaux de planification des GPI (Grande-Bretagne, Australie);

### ***Une série de travaux conduits auprès de nos partenaires du milieu :***

- ❖ Des entrevues semi-structurées (N= 25) auprès d'acteurs stratégiques et opérationnels afin 1/ de documenter les facteurs de risques éthiques affectant les transactions entre les parties prenantes des écosystèmes des GPI et 2/ d'identifier avec eux des hypothèses d'atténuation des risques éthiques;
- ❖ Un questionnaire d'auto-évaluation du système d'intégrité de l'action publique et de la promotion de l'éthique adressé aux acteurs stratégiques (N= 4) et opérationnels (N=35) – accompagné d'un répertoire de documents administratifs internes de chacun des partenaires – permettant 1/ de dresser une cartographie détaillée des éléments constitutifs du système de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique de chaque organisation partenaire, 2/ de documenter la perception de l'efficacité des éléments identifiés, et 3/ d'établir une cartographie-synthèse;
- ❖ Un questionnaire sur le leadership éthique (réponse/envoi = 86/204; participation 42,2%) et un questionnaire sur la sensibilité éthique (réponse/envoi = 113/204; participation 55,4%) 1/ permettant de dresser des profils individuels et collectifs et 2/ évaluant l'exercice du leadership éthique dans ces organisations ainsi que 3/ la capacité des acteurs à percevoir les enjeux et risques éthiques;

### ***Analyse de contenu thématique à l'aide du logiciel N'Vivo QSR :***

De façon à identifier des thèmes qui surgissent à même les données empiriques recueillies, afin d'en extraire le sens et d'établir des convergences (Paillé et Mucchielli, 2003). Sous les catégories conceptuelles conduites à risques, facteurs de risques et stratégies d'atténuation, des sous-catégories ont émergé et ont été documentées à partir des verbatim des entrevues, de la revue de portée et des analyses des scandales.

## **PARTIE D – RÉSULTATS**

### **D-1 PRINCIPAUX RÉSULTATS : LES FACTEURS DE RISQUES**

Un résultat important qui ressort de nos travaux est de relever des convergences fortes, tant au niveau de l'identification des facteurs de risques éthiques qu'au niveau des stratégies d'atténuation de ces risques. Les résultats qui suivent font état de façon sommaire de ces convergences quant aux facteurs de risques. Les mesures d'atténuation sont, pour leur part, exposées dans la Partie B du Rapport (Partie B – Pistes de solution en lien avec les résultats) et s'appuient, pour certaines d'entre elles, sur de bonnes pratiques tirées de nos observations et analyses et qui valent comme inspiration pour des initiatives à développer dans l'écosystème des GPI.

Il importait également de bien distinguer les facteurs mettant à risque la protection de l'intégrité de ceux allant à l'encontre de la promotion d'une culture attentive à l'éthique. Comme souligné dans la Partie A, on ne gagne rien à confondre «intégrité» et «éthique». En même temps, les éléments qui les constituent sont en interaction dans l'écosystème des GPI. C'est un des **résultats** de nos travaux d'appuyer l'hypothèse suivante :

*Les facteurs mettant à risque la protection de l'intégrité sont alimentés par l'insuffisance ou l'absence de promotion d'une culture attentive à l'éthique, tout comme les facteurs de risques affectant l'intégrité contribuent à mettre à risque la culture attentive à l'éthique.*

La complexité constitutive de la réalité des GPI ne se laisse donc pas saisir dans une vision simpliste : des correctifs performants nécessitent des interventions prenant en compte à la fois ce qui affecte l'intégrité et ce qui affecte l'attention portée à l'éthique dans la culture des organisations. L'unilatéralité des solutions envisagées ne permet pas l'atteinte de l'objectif de saine gouvernance des GPI.

Aussi, le contrôle et la prévention des risques éthiques ne relèvent pas d'un acteur unique, pas plus que la prise de décision ne se limite à une catégorie clairement identifiée de hauts dirigeants. Il était attendu, dans l'appel de propositions à l'origine de cette recherche, que soit analysée la prise de décision des hauts dirigeants. Or la recherche permet d'établir que la catégorie des «hauts dirigeants» est beaucoup plus complexe à déterminer qu'il n'y paraît de prime abord. On peut y inclure les élus (de tous paliers de gouvernement), les directeurs généraux, les présidents de conseil d'administration, des gestionnaires de la haute fonction publique, mais aussi des conseillers, membres de cabinets politiques, etc. Par ailleurs, la prise de décision relève souvent d'acteurs multiples, tout comme elle peut devoir composer avec des influences d'autres acteurs dont les intérêts premiers ne

convergent pas toujours en direction de l'intégrité des marchés publics. Enfin, des décisions importantes pour les GPI sont prises à chacune des étapes de la passation des marchés publics (Heggstad et Froystad, 2011), ce qui implique à chaque occasion l'éventualité de facteurs de risques pouvant être atténués ou aggravés par les décisions d'acteurs variés se partageant divers pouvoirs. Ces réserves et précautions étant précisées, les résultats les plus saillants sont présentés en fonction des deux catégories – non étanches – suivantes : les facteurs mettant à risque l'intégrité des GPI et les facteurs mettant à risque l'éthique dans la culture des GPI.

## **1/ Principaux facteurs mettant à risque l'intégrité des GPI :**

**1.1 L'exercice du pouvoir politique** : Il ne s'agit évidemment pas de contester la légitimité du pouvoir politique, mais la façon de l'exercer peut s'avérer problématique à bien des égards et entraîner des risques importants pour l'intégrité des GPI.

Ce sera le cas lorsqu'on assiste à une **centralisation trop grande du pouvoir** dans les mains de quelques décideurs politiques (à noter qu'un décideur politique n'est pas nécessairement un élu : il peut s'agir d'un conseiller politique, d'un président de conseil d'administration, etc.). Nos travaux révèlent que cette centralisation est souvent facilitée par – et contribue à – **l'estompement, voire l'effacement, de la frontière politico-administrative**, autre facteur de risque important. Cette frontière est censée agir à la manière d'un garde-fou, alors qu'il revient aux dirigeants d'organismes et gestionnaires publics de faire valoir des recommandations et propositions s'appuyant sur une vision axée sur les opérations et se voulant la plus objective et impartiale possible, où domine l'expertise. Une administration forte et appuyée sur une expertise conséquente, jouant donc le rôle qui lui revient, permet de contrebalancer certains excès ou dérives potentielles de décisions qui ne seraient guidées que par une logique d'action politique. Or, il est bien documenté que – pour diverses raisons – cette frontière tend à s'estomper dans de nombreux milieux, au profit d'une concentration plus grande du pouvoir dans les mains d'acteurs politiques et d'ingérences indues de ces derniers dans les processus administratifs (Savoie, 1999; Montigny et Jacob, 2019). Il en résulte que les décisions prises s'avèrent moins déterminées par des éléments objectifs et plus sujettes à des influences indues ou des détournements en faveur d'intérêts particuliers. On parlera alors de **captation de la décision publique** (OCDE, 2017b).

La captation de la décision publique se caractérise par le fait d'éloigner cette dernière de l'intérêt public pour l'orienter vers les intérêts plus étroits de personnes ou groupes qui exercent une influence en ce sens. Elle se matérialise souvent à travers une variété de procédés illégaux, tels que la corruption. Nous

en avons répertorié des manifestations évidentes lors de l'étude que nous avons faites de deux scandales ayant affecté le Québec dans la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle (Darsonval, 2019; Lapointe et al. 2019). Nos travaux conduisent toutefois à porter une attention particulière, prépondérante, aux formes légitimes de captation. Ce type de captation est tout autant problématique pour la saine gouvernance des GPI. Sont sujettes à des stratégies de captation toutes les organisations publiques qui contrôlent l'octroi et la gestion de contrats publics. Lorsqu'une organisation fait l'objet d'une captation de ses décisions par des intérêts privés, elle perd son autonomie à agir dans le meilleur intérêt public (Fazekas et Toth, 2016). Nos travaux ont permis de constater que la captation peut opérer à différents moments d'un marché public : lors de la planification d'un GPI, de l'octroi des contrats (incluant le choix du mode d'octroi à privilégier – gré à gré ou appel d'offres, le mode de réalisation – traditionnel ou une variante de PPP – etc.), de la réalisation de celui-ci, du suivi et des contrôles à exercer. Elle peut également se manifester sous différentes formes, dont les principales sont:

- **Le clientélisme** : alors que la décision publique répond pour une part importante à une stratégie de distribution de biens et de services orientée en fonction de considérations électoralistes (Banque mondiale, 2017), au détriment d'une planification rigoureuse et rationnelle;
- **Le lobbyisme** : alors que la décision publique répond favorablement à des influences d'intérêts privés – groupes, entreprises, etc. – visant l'obtention de résultats spécifiques (Transparency International, 2009);
- **L'action des réseaux d'élites** : alors que des élites locales ou nationales, des personnes ou groupes économiquement favorisés et occupant une place élevée dans la hiérarchie sociale entretiennent des rapports sociaux de proximité avec les décideurs publics et pèsent de leur influence sur les décisions publiques à prendre (Tilleux, 2003)<sup>3</sup>.

Dans tous ces cas, l'intégrité des GPI se voit vulnérabilisée par des facteurs exogènes, alors que la décision publique est marquée par un haut degré d'arbitraire et d'éventuels conflits d'intérêts.

Ces problèmes reliés à l'exercice du pouvoir politique se manifestent notamment – mais non exclusivement – dans les **faiblesses et carences de**

---

<sup>3</sup> Un exemple parmi d'autres d'effet délétère des réseaux d'élites : nous avons notamment documenté un cas où un agent public corrompu – le Dr. Artur Porter – s'était lié de près à des acteurs politiques influents (un ex-ministre de la Santé du Québec ainsi qu'un ex-premier ministre canadien – quoique la relation était dans ce cas moins étroite que dans le cas précédent). Ces relations en haut lieu lui ont permis de bénéficier d'une aura de respectabilité et, surtout, d'en faire un décideur public pratiquement intouchable et inattaquable au sein de l'organisation qu'il dirigeait, si bien qu'il lui était loisible d'orienter d'une façon excessive, et sans contrôle suffisant, des décisions de marchés publics impliquant des sommes colossales. Voir à ce sujet notre note de recherche sur le scandale du CUSM (Darsonval, 2019).

**planification des GPI.** Plus joue l'arbitraire politique, moins la planification répond à des exigences rigoureuses, ce qui tend à entraîner des surcoûts qui auraient pu être évités. **L'urgence et la précipitation** – corollaires d'une planification défailante – induisent souvent, par exemple, des phénomènes de surchauffe dans certains secteurs d'activités, avec pour résultats des augmentations importantes de coûts, sans compter que cela représente un incitatif à la corruption (Sohail et Cavill, 2008).

Ces problèmes sont aggravés par une **imputabilité trop souvent défailante**. Ce phénomène, abondamment documenté dans les travaux du commissaire Gomery (2005) à l'occasion du scandale des commandites, demeure un facteur de risque majeur pour la gouvernance des GPI. Moins les chaînes de commandement sont claires et transparentes, plus il est aisé pour les différents acteurs – tant politiques qu'administratifs – de se déresponsabiliser à l'endroit des décisions et de leur opérationnalisation. Nos travaux ont également permis de constater que des régulateurs peuvent aussi s'inscrire dans une logique de déresponsabilisation. Une forte concentration du pouvoir assortie d'une imputabilité défailante forment une combinaison excessivement dangereuse pour l'intégrité des GPI.

Ces facteurs de risque font voir à quel point une **délimitation insuffisamment claire des rôles et responsabilités** des différents acteurs et un **respect insuffisant des attributions** des uns et des autres contribuent à fragiliser la gouvernance des GPI.

Par ailleurs, nos travaux font ressortir une importante lacune qui conditionne l'occurrence des risques associés à l'exercice du pouvoir politique. Il s'agit de **la faible connaissance**, par ces acteurs, **du fonctionnement des marchés publics** (leur opérationnalisation) **et des facteurs de risques** qui contribuent à les vulnérabiliser. Il résulte de cette lacune que des décisions peuvent être prises pour des motifs en apparence légitimes, mais produire des effets fortement indésirables. En plus de cette méconnaissance (Graafland et Nijhof, 2007), nous avons pu constater chez certains acteurs un manque évident de volonté d'acquiescer ces connaissances. Comme si les risques pour l'intégrité se ramenaient aux seules questions de corruption, de collusion et d'acteurs foncièrement malhonnêtes, et que les correctifs pouvaient se réduire à des mesures de contrôles légales ou réglementaires. Cette lacune nuit grandement à une saine gouvernance des GPI.

**1.2 Principaux facteurs de risques de gestion, structurels et socio-économiques**: De nombreux résultats ont été obtenus relativement aux facteurs mettant à risque l'intégrité et qui relèvent de la gestion ou d'aspects structurels ou socio-économiques. Nous dressons ici une liste très sommaire des principaux. Le lecteur est invité à consulter les documents référés en Annexe pour prendre connaissance de facteurs de risques additionnels :

- **L'insuffisance d'expertise à l'interne.** Les organisations publiques sont très dépendantes du privé pour des fonctions sensibles (conception, surveillance). Guidée par l'idéologie politique du néo-libéralisme et le dogme managérial du Nouveau management public, l'externalisation de l'expertise a été un mode de gestion publique très valorisé dans les milieux politiques des années 1990 et 2000. Or l'enjeu de réduction de la masse salariale crée une illusion de diminution des coûts et entraîne une augmentation des risques;
- **Les contrats de gré à gré.** Alors que des contrôles et des redditions de comptes additionnelles devraient être appliqués dans ces situations afin de contrebalancer la perte des avantages générés par la concurrence, le laxisme et le manque de transparence y sont souvent au contraire très présents;
- **La faible concurrence.** Dans certains secteurs d'activité, la concurrence est insuffisante pour garantir un juste prix. Aussi, des questions de délais, de procédures ou de manque de personnel empêchent de scinder des projets en différents contrats spécialisés, ce qui nuit à la concurrence et écarte de petits joueurs du marché (CEIC, 2015);
- **La méthode d'estimation des coûts.** Une évaluation insuffisante de la méthode d'estimation des coûts la plus appropriée conduit au risque de pérenniser le paiement de coûts excessifs et frauduleux (Vérificateur général du Québec, 2020);
- **La faiblesse des dispositifs de surveillance et de contrôle des opérations.** La délégation de la surveillance au privé et la faiblesse des moyens de contrôle des opérations génèrent des risques de fraude et de surcoûts. Les moyens technologiques sont peu utilisés à des fins de contrôle;
- **La mobilité excessive.** Une trop grande mobilité des acteurs occupant des postes de décision importants dans les organisations publiques nuit à des pratiques adéquates d'imputabilité et de responsabilisation des acteurs.

## **2/ Principaux facteurs mettant à risque l'éthique dans la culture des GPI :**

Les facteurs de risques en matière d'éthique sont associés à des traits saillants problématiques de la culture des organisations. On peut définir la *culture organisationnelle* comme étant le mode habituel de penser et d'agir partagé plus ou moins par les membres de l'organisation et que doivent apprendre et accepter au moins partiellement les nouveaux membres afin d'être intégrés à l'organisation (Savoie et Brunet, 2000). Par ailleurs, il est attendu d'une culture organisationnelle *attentive à l'éthique* qu'elle *stimule la 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 nuisances*. Une culture attentive à l'éthique contribue à réduire les risques pour l'intégrité. La stimulation des conduites souhaitées

passer par l'aménagement d'un ensemble de conditions qui sont loin de se réduire à l'adoption de codes et règles de conduite. Par exemple, on ne pourra parler d'une culture attentive à l'éthique que s'il existe une cohérence suffisante entre les attentes adressées aux différentes catégories de travailleurs de l'organisation et la conduite de ses gestionnaires tant stratégiques qu'opérationnels. Ainsi, exemplarité et leadership sont des conditions requises pour parler d'une culture attentive à l'éthique.

Nos travaux mettent en lumière de nombreuses défaillances organisationnelles mettant à risque l'éthique dans la culture des GPI. En voici les principales:

- **La culture du silence.** Un contexte organisationnel dans lequel les travailleurs et gestionnaires craignent de dénoncer des situations inappropriées, voire même sont encouragés à ne pas leur prêter attention («chacun se mêle de ses affaires»), est en complète opposition à une culture attentive à l'éthique et participe à vulnérabiliser l'organisation;
- **L'absence de transparence.** La culture du secret et du contrôle des informations favorise les transgressions de toutes sortes en empêchant les contrôles et validations par les pairs concernés et les instances de régulation. L'absence de transparence est un facteur de risque culturel majeur accompagnant fréquemment la concentration du pouvoir et qui est favorisée structurellement par l'organisation du travail à l'intérieur de silos étanches les uns par rapport aux autres. L'absence de transparence nuit aussi à l'engagement et l'implication des acteurs envers les objectifs de l'organisation;
- **La culture de la complaisance et de la tolérance.** Cette défaillance culturelle prend plusieurs formes, mais toujours elle se ramène à une banalisation de conduites transgressives. Elle peut s'incarner dans l'absence de prise en compte du passif déviant d'une entreprise au moment d'octroyer un contrat ou dans le laxisme au niveau de l'application des règles. Elle prendra aussi la forme d'une complaisance disciplinaire lorsque cela permet de dissimuler des fraudes impliquant plusieurs acteurs (Courtois et Gendron, 2017). La culture de complaisance normalise différents types de transgression des règles, en fonction de l'importance et du statut des acteurs impliqués. Un des effets de ce trait culturel qui vulnérabilise les GPI est de conduire à une banalisation des déviances aux yeux de tous les acteurs;
- **La faiblesse des mesures relatives à l'éthique.** Nos travaux montrent que peu d'attention est habituellement portée à des mesures relatives à l'éthique au sein des organisations impliquées dans les GPI. Cela se confirme autant chez la plupart de nos partenaires que dans la littérature académique portant sur l'écosystème des GPI. Ces mesures se limitent généralement à la mise en place de codes de conduite ou de déontologie, de mécanismes de sanction et, occasionnellement, à des formations brèves portant sur les normes, contrôles et sanctions. De telles initiatives sont loin de suffire à

développer – et encore moins à consolider – une culture attentive à l'éthique (Maesschalck et Bartók, 2009), pas plus qu'elles ne permettent de développer et de consolider l'éthique professionnelle des acteurs (Boisvert et Bégin, 2019) impliqués dans la gestion et les opérations liées aux GPI.

▪ Relativement au **leadership et à la sensibilité éthiques**, nous aurions souhaité une plus grande participation des individus lors de la passation de nos instruments de mesure (QLÉ et QSÉ). Toutefois, grâce à des analyses confirmatoires, certains constats significatifs ressortent. La définition du leadership éthique utilisée est la suivante : *au cœur du leadership éthique se trouve la pratique d'un jugement professionnel autonome et responsable. Son exercice nécessite le développement d'une sensibilité éthique qui intègre un regard de sollicitude, de justice et de critique. Son exercice prend en considération la manière dont les individus déploient, minorent, nuancent cette capacité d'agir et les raisons qui sont évoquées pour maintenir active cette capacité éthique. Ainsi le leadership éthique prend appui sur une combinaison de libertés et de possibilités qui permet son déploiement et inclut la manière dont les individus réussissent à surmonter les résistances à son actualisation.* La recherche documentaire a donné des indications pertinentes en vue de pistes de solution (voir : Partie B). Il ressort aussi des tests que nous avons administrés que les femmes ont des résultats plus élevés que les hommes à la dimension éthique de la justice ainsi qu'une sensibilité éthique plus élevée. De plus, la dimension de l'éthique de la justice varie positivement en fonction des années d'expérience dans la catégorie d'emploi occupée. Plusieurs études confirment que le leadership éthique est reconnu comme étant un facteur critique dans la réussite de l'utilisation des dispositifs éthiques dans les organisations et dans l'établissement d'une culture attentive à l'éthique.

## **D-2 PRINCIPALES CONCLUSIONS**

On doit se garder de réduire les risques éthiques aux seules transgressions illégales (corruption et collusion, notamment). Les GPI se réalisent dans des environnements complexes pouvant induire une grande variété de facteurs contribuant à l'occurrence de risques éthiques, eux-mêmes très variés. Il est essentiel – en vue d'une saine gouvernance des GPI – que les décideurs publics prennent correctement la mesure de cette complexité et des dynamiques de transgression qui évoluent constamment. Les stratégies d'atténuation des risques doivent conséquemment 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. Par ailleurs, ces stratégies d'atténuation devront s'articuler autour des objectifs – distincts, mais complémentaires – de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique, et faire l'objet d'une coordination adéquate.

### **D-3 PRINCIPALE CONTRIBUTION EN TERMES D'AVANCEMENT DES CONNAISSANCES**

Une contribution importante et originale de nos travaux est de montrer la nécessité d'articuler ensemble – dans une perspective de complémentarité et de synergie – des stratégies de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique, en prenant soin de bien distinguer les caractéristiques et les apports respectifs de l'une et de l'autre. Tant dans les pratiques que dans la littérature spécialisée, ou bien ces éléments sont mal distingués, ou bien les considérations relatives à l'éthique sont réduites aux questions de conformité à des règles et de qualités morales des personnes. Ces lacunes empêchent d'affronter efficacement les risques éthiques ou les menaces à l'intégrité qui vulnérabilisent les GPI.

## **PARTIE E – PISTES DE RECHERCHE**

Plusieurs pistes et questions de recherche demandent à être explorées ou mieux documentées, en lien avec les travaux que nous avons conduits. Voici les principales :

- Mieux documenter, au plan empirique, la présence des facteurs caractéristiques d'une culture attentive à l'éthique au sein des organisations publiques impliquées dans les GPI ainsi que la présence de transgressions;
- Documenter empiriquement les liens entre la présence ou l'absence de ces facteurs caractéristiques et les transgressions documentées;
- Mieux documenter quels sont les facteurs mettant à risque la protection de l'intégrité qui sont alimentés par l'insuffisance ou l'absence de promotion d'une culture attentive à l'éthique, tout comme d'établir quels aspects de la protection de l'intégrité sont le plus mis à risque par la faiblesse d'éléments caractérisant cette culture;
- Faire une étude approfondie sur la manière dont est actualisé le leadership éthique de même que sur les résistances à son déploiement dans une culture donnée;
- Développer des stratégies de soutien des organisations afin qu'elles améliorent la compréhension et l'intégration d'une culture attentive à l'éthique ;
- Examiner dans quelle mesure le niveau d'expérience au sein de l'organisation ainsi que le genre jouent un rôle significatif dans l'exercice d'un leadership éthique;
- Documenter si, et dans quelle mesure le cas échéant, des facteurs comme la taille, l'âge, le secteur précis d'activités de l'organisation ainsi que sa maturité dans le domaine de la gestion de projets exercent une influence sur la présence et les catégories de risques éthiques pouvant en affecter les activités;
- Réaliser des études détaillées portant sur les dynamiques de captation de la décision publique à l'œuvre dans les GPI afin d'en contrer les effets rédhibitoires sur d'éventuelles réformes visant à améliorer la gouvernance des GPI;
- Étudier les facteurs qui, au-delà de la malveillance de certains acteurs, expliqueraient les résistances du politique à adopter des modalités d'exercice du pouvoir qui seraient davantage conformes à une visée d'atténuation des risques pour l'intégrité des marchés publics;
- Documenter les coûts sociaux de divers ordres qui sont impliqués par un contrôle insuffisant des risques éthiques dans la gestion des GPI;

- Développer et voir à l'utilisation de solutions technologiques pour encadrer et surveiller les GPI (par ex. : données massives sur les contrats octroyés et les coûts défrayés; suivi du contrôle de qualité);
- Mettre au point des indicateurs et procédures d'évaluation des dispositifs et processus mis en place dans une perspective de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique;
- Faire des recherches pour trouver le point d'équilibre entre le retour des processus administratifs, qui allonge considérablement les temps d'évaluation, et la nécessité d'avoir des règles claires et rigoureuses qui protègent les marchés publics des assauts de la captation;
- Faire une analyse des meilleures pratiques dans le domaine de la gestion des ressources humaines dans les services publics afin de voir comment atténuer le problème de la pénurie des experts internes.

## **PARTIE F – RÉFÉRENCES**

BANQUE MONDIALE, 2017, « Rapport sur le développement dans le monde : la gouvernance et la loi. Abrégé », Washington, Banque mondiale.

BÉGIN, L., 2014, « Design institutionnel et intervention éthique », dans E. RUDE-ANTOINE et M. PIÉVIC (dir.), *Un état des lieux de la recherche et de l'enseignement en éthique*, Paris, collection Éthique en contextes, L'Harmattan, p. 89-101.

BOISVERT, Y., 2018, « L'analyse des risques éthiques: une recherche exploratoire dans le domaine de la gouvernance municipale », *Revue canadienne de science politique*, vol. 51, n°2, p. 305-334.

BOISVERT, Y. (avec la collaboration d'Étienne Charbonneau et de Luc Bégin), 2020, *Questionnaire d'auto-évaluation du système de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique*, Québec, Institut d'éthique appliquée de l'Université Laval, 43 p.

[https://www.idea.ulaval.ca/sites/idea.ulaval.ca/files/IDE%CC%81A-Questionnaire\\_auto-e%CC%81valuationVF.pdf](https://www.idea.ulaval.ca/sites/idea.ulaval.ca/files/IDE%CC%81A-Questionnaire_auto-e%CC%81valuationVF.pdf)

BOISVERT, Y. et L. BÉGIN, 2020, *Cartographie des éléments retrouvés chez nos partenaires formant un potentiel système de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique*, Québec, Institut d'éthique appliquée de l'Université Laval, 22 p.

[https://www.idea.ulaval.ca/sites/idea.ulaval.ca/files/conferencier\\_photos/IDE\\_A\\_Cartographie\\_partenaires2020VF\\_0.pdf](https://www.idea.ulaval.ca/sites/idea.ulaval.ca/files/conferencier_photos/IDE_A_Cartographie_partenaires2020VF_0.pdf)

BOISVERT, Y. et L. BÉGIN, 2019, « Le service public face à la corruption systémique : faiblesse morale et vulnérabilité organisationnelle », *Revue française d'administration publique*, vol. 171, n°3, p. 767-780.

CENTENO, J., C. LAPOINTE et L. LANGLOIS, 2013, « Le leadership des femmes et des hommes : plutôt violet que rose ou bleu », *Recherches féministes*, vol. 26, n°1, p. 69-87.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'OCTROI ET LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION (CEIC), 2015, *Stratagèmes, causes, conséquences et recommandations*, tome 3, Montréal, Commission d'enquête sur l'industrie de la construction.

COURTOIS, C. et Y. GENDRON, 2017, « The "Normalization" of Deviance: A Case Study on the Process Underlying the Adoption of Deviant Behavior », *Auditing - A Journal of Practice & Theory*, vol. 25, n°2, p. 195-205.

DARSONVAL, C. (sous la direction de Luc Bégin), 2019, *Analyse - Scandale du CUSM*, Québec, Institut d'éthique appliquée de l'Université Laval (IDÉA), 91 p.

<https://www.idea.ulaval.ca/sites/idea.ulaval.ca/files/publication/CUSM.pdf>

DENG, X., Q. TIAN, S. DING et B. BOASE, 2003, « Transparency in the Procurement of Public Works », *Public Money & Management*, vol. 23, n°3, p. 155-162.

ETHICS & COMPLIANCE INITIATIVE, 2016, *Men, women and ethical leadership. Gender's influence on tone at the top*, Arlington, Ethics Research Center.

FAZEKAS, M. et I. J. TÓTH, 2016, « From Corruption to State Capture: A New Analytical Framework with Empirical Applications from Hungary », *Political Research Quarterly*, vol. 69, n°2, p. 320-334.

GOMERY, J. H., 2005, *Qui est responsable ?*, tome 1, *Rapport factuel de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux.

GRAAFLAND, J. et A. NIJHOF, 2007, « Transparency, market operation and trust in the Dutch construction industry: an exploratory study », *Construction Management and Economics*, vol. 25, n°2, p. 195-205.

HEGGSTAD, K. K. et M. FRØYSTAD, 2011, *Les fondements de l'intégrité dans la passation des marchés*, U4 Issue, n°16, Bergen, Chr. Michelsen Institute, 47 p.

JONES, T. M. et R. L. VERSTEGEN, 1998, « The effect of organizational forces on individual morality: Judgment, moral approbation, and behavior », *Business Ethics Quarterly*, vol. 8, n°3, p. 431-445.

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

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

LANGLOIS, L., 2012, « Ethical sensitivity Unfolding in Educational Settings », Chapter 69, dans B. J. IRBY, G. BROWN, R. LARA-ALECIO et S. JACKSON (dir.), *The Handbook of Educational Theories*, Charlotte, Information Age Publishing, p. 813-819.

LANGLOIS, L. *et al.*, 2014, « Development and validity of the Ethical Leadership Questionnaire », *Journal of Educational Administration*, vol. 52, n°3, p. 310-331.

LAPOINTE, A., TAULANT, D. et J.P. BRADY (sous la direction de Yves Boisvert), 2019, *Étude de cas : les compteurs d'eau de la Ville de Montréal*, Québec, Institut d'éthique appliquée de l'Université Laval (IDÉA), 76 p.

<https://www.idea.ulaval.ca/sites/idea.ulaval.ca/files/activite/Compteurs%20d'eau%20-%20VFF.pdf>

LASCOUMES, P. et NAGELS, C., 2014, *Sociologie des élites délinquantes*, Paris, Armand Colin.

LIAO, S. S. C., 2013, « Enhancing Ethics and the Competitive Environment by Accounting for Conflict of Interest in Project Procurement », *Leadership and Management in Engineering*, vol. 13, n°2, p. 86-95.

MONAHAN, O. et A. GRAYCAR, 2016, « Building Integrity in Public-Sector Operations », dans A. LAWTON *et al.*, *Ethics in Public Policy and Management. A Global Research Companion*, London, Routledge.

MONTIGNY, É. et S. JACOB, 2019, « Les cabinets ministériels au Québec : pouvoirs et paradoxes », *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, vol. 62, n°3, p. 435-456.

MOON, K.-K., et C. JUNG, 2018, « Management Representativeness, Ethical Leadership, and Employee Job Satisfaction in the U.S. Federal Government », *Public Personnel Management*, vol. 47, n°3, p. 265-286.

MOZUMDER, N. A., 2018, « A multilevel trust-based model of ethical public leadership », *Journal of Business Ethics*, vol. 153, n°1, p. 167-184.

MULLER, R. et R. TURNER, 2010, « Leadership competency profiles of successful project managers », *International Journal of Project Management*, vol. 28, n°4, p. 37-448.

MAESSCHALCK, J. et J. BERTÓK, 2009, *Towards a sound integrity framework: Instruments, processes, structures and conditions for implementation*, Éditions OCDE, Paris, 99 p.

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

OCDE, 2017b, *Preventing Policy Capture : Integrity in Public Decision Making*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, 84 p.

OCDE, 2017c, *Cadre d'intégrité pour l'investissement public*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris.

PAILLÉ, P. et A. MUCCHIELLI, 2003, *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Paris, Armand Colin.

PUBLIC POLICY FORUM, 2016, *Building the Future: Strategic infrastructure for long term growth*, 36 p.

RUNING, H.S., S. JOKO, S. SINTO et T. YOHANA, 2018, « The role of leader political skill and ethical leadership on employee deviance behavior », *International Journal of Business and Society*, vol. 19, n°4, p. 629-63.

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, n°34, p. 81-90. doi:10.3917/rips.034.0081.

SAVOIE, D. J., 1999, *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press.

SAVOIE, A. et L. BRUNET, « Climat organisationnel et culture organisationnelle : Apports distincts ou redondance ? », *Revue québécoise de psychologie*, vol. 21, n°3, 2000.

SIEWERT, W. et A. UDANI, 2016, « Missouri Municipal Ethics Survey: Do Ethics Measures Work at the Municipal Level ? », *Public Integrity*, vol. 18, n°3, p. 269-289.

SOHAIL, M. et S. CAVILL, 2008, « Accountability to prevent corruption in construction projects », *Journal of Construction Engineering and Management*, vol. 134, n°9, p. 729-738.

TILLEUX, O., 2003, « Contribution à l'étude des modes de fonctionnement des élites locales », *Recherches sociologiques*, n°1, p. 3-28.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2009, *La lutte contre la corruption en termes clairs*, 55 p.

VAN DE BUNT, H., 2010, « Walls of secrecy and silence: The Madoff case and cartels in the construction industry », *Criminology & Public Policy*, vol. 9, n°3, p. 435-453.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, 2020, « Chapitre 4. Gestion contractuelle du ministère des Transports. Suivi détaillé d'un audit particulier », Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021.

YOUNG, K., S. HASSAN, et D. HATMAKER, 2019, « Towards understanding workplace incivility: gender, ethical leadership and personal control », *Public Management Review*. doi: 10.1080/14719037.2019.1665701.

## **ANNEXE (études réalisées dans le cadre de la recherche)<sup>4</sup>**

**1/** Aubé Beaudoin, Félix, sous la direction de Luc Bégin, *Les organismes nationaux de planification des infrastructures en Australie et au Royaume-Uni*, Québec, Institut d'éthique appliquée de l'Université Laval, 2020, 10 p.

[https://www.idea.ulaval.ca/sites/idea.ulaval.ca/files/Les\\_organismes\\_nationaux\\_de\\_planificationVF.pdf](https://www.idea.ulaval.ca/sites/idea.ulaval.ca/files/Les_organismes_nationaux_de_planificationVF.pdf)

**Résumé :** Dans notre rapport, nous recommandons d'envisager la création d'une agence de planification des GPI (recommandation #4.3). De façon à faciliter la réflexion à ce sujet, la note de recherche 1) décrit les organismes nationaux de planification des infrastructures mis en place en Australie et au Royaume-Uni et 2) analyse les forces et les faiblesses des modèles développés par ces deux pays sur la base d'une revue partielle de la littérature académique et institutionnelle.

**2/** Boisvert, Yves (avec la collaboration d'Étienne Charbonneau et de Luc Bégin), *Questionnaire d'auto-évaluation du système de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique*, Montréal, Cergo / École nationale d'administration publique, 2020, 43 p.

[https://www.idea.ulaval.ca/sites/idea.ulaval.ca/files/IDE%CC%81A-Questionnaire\\_auto-e%CC%81valuationVF.pdf](https://www.idea.ulaval.ca/sites/idea.ulaval.ca/files/IDE%CC%81A-Questionnaire_auto-e%CC%81valuationVF.pdf)

**Résumé :** Ce questionnaire a été utilisé auprès de nos partenaires du milieu. Il vise à aider les organisations à dresser le bilan des éléments structurant leur système de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique. Le protocole qu'il propose amène l'organisation, dans un premier temps, à connaître de façon précise quels sont les éléments d'un tel système qui sont déjà présents dans l'organisation. Puis, dans un second temps, il conduit l'organisation à évaluer aussi objectivement que possible l'efficacité de ce système. Une fois ce bilan réalisé, il devient possible pour l'organisation de déterminer et de planifier les améliorations pouvant être apportées à ce système.

**3/** Boisvert, Yves et Luc Bégin, *Cartographie des éléments retrouvés chez nos partenaires formant un potentiel système de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique*, Québec, Institut d'éthique appliquée de l'Université Laval, 2020, 22 p.

[https://www.idea.ulaval.ca/sites/idea.ulaval.ca/files/conferencier\\_photos/IDE\\_A\\_Cartographie\\_partenaires2020VF\\_0.pdf](https://www.idea.ulaval.ca/sites/idea.ulaval.ca/files/conferencier_photos/IDE_A_Cartographie_partenaires2020VF_0.pdf)

---

<sup>4</sup> Ces études sont également regroupées à l'adresse suivante :

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

**Résumé :** Ce document a été produit dans la foulée de l'administration, auprès de nos partenaires du milieu, du *Questionnaire d'auto-évaluation du système de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique*. Il documente 1) les instances formelles et informelles mises en place dans les organisations ayant des visées de contrôle des risques éthiques, ainsi que 2) les différentes initiatives mises en place dans le but de soutenir les bonnes pratiques décisionnelles des acteurs et de veiller au développement d'une culture organisationnelle attentive à l'éthique. Il propose également une analyse sommaire des résultats obtenus.

**4/** Darsonval, Charles, sous la direction de Luc Bégin, *Analyse - Scandale du CUSM*, Québec, Institut d'éthique appliquée de l'Université Laval (IDÉA), 2019, 91 p.

<https://www.idea.ulaval.ca/sites/idea.ulaval.ca/files/publication/CUSM.pdf>

**Résumé :** Le projet de recherche cherche entre autres à tirer des leçons de scandales récents survenus au Québec. Cette note de recherche se penche sur le scandale du CUSM. Le document vise à identifier les principaux facteurs de risques ayant affecté ce grand projet d'infrastructure et d'en inventorier les impacts (culturels, normatifs, structurels) sur l'environnement social et institutionnel. Il vise également à mettre en évidence diverses stratégies d'atténuation de ces risques.

**5/** Langlois, Lyse, *Leadership et sensibilité éthiques dans les organismes publics. Une étude quantitative*, Québec, Institut d'éthique appliquée de l'Université Laval, 2020, 19 p.

[https://www.idea.ulaval.ca/sites/idea.ulaval.ca/files/IDEALeadership\\_e%CC%81thique\\_et\\_sensibilite%CC%81\\_e%CC%81thiques\\_dans\\_les\\_organismes\\_publics2020.pdf](https://www.idea.ulaval.ca/sites/idea.ulaval.ca/files/IDEALeadership_e%CC%81thique_et_sensibilite%CC%81_e%CC%81thiques_dans_les_organismes_publics2020.pdf)

**Résumé :** Dans le cadre de notre recherche, des questionnaires sur le leadership éthique et sur la sensibilité éthique ont été administrés auprès de quatre cohortes de répondants employés dans des organismes publics partenaires du projet. Cette étude expose sommairement le cadre théorique de référence ainsi que la méthodologie utilisée et présente les résultats obtenus.

**6/** Lapointe, Amélie, Taulant Dedja et Jean-Patrice Brady, sous la direction de Yves Boisvert, *Étude de cas : les compteurs d'eau de la Ville de Montréal*, Québec, Institut d'éthique appliquée de l'Université Laval (IDÉA), 2019, 76 p.

<https://www.idea.ulaval.ca/sites/idea.ulaval.ca/files/activite/Compteurs%20d'eau%20-%20VFF.pdf>

**Résumé :** Le projet de recherche cherche entre autres à tirer des leçons de scandales récents survenus au Québec. Cette note de recherche se penche sur le scandale des compteurs d'eau à la Ville de Montréal. Le document vise à identifier les principaux facteurs de risques ayant affecté ce grand projet d'infrastructure et d'en inventorier les impacts (culturels, normatifs, structurels) sur l'environnement social et institutionnel. Il vise également à mettre en évidence diverses stratégies d'atténuation de ces risques.

7/ Lawarée, Justin, Chany Gauthier, Ashley Rhéaume et Gabriel Turmel, sous la direction de Steve Jacob, *Revue de portée - La gouvernance et l'intégrité des grands projets d'infrastructure publique*, Québec, Institut d'éthique appliquée de l'Université Laval (IDÉA), 2019, 125 p.

<https://www.idea.ulaval.ca/sites/idea.ulaval.ca/files/publication/Revue%20de%20portee%20-VF%20.pdf>

**Résumé :** Dans le cadre de notre recherche, il était essentiel de dresser un portrait détaillé des pratiques de transgression dans les grands projets d'infrastructure publique (GPI). Cette revue systématique de la littérature, qui prend la forme d'une revue de portée, constitue l'une des premières synthèses en la matière. Elle s'est concentrée sur huit pratiques de transgression documentées au sein des États-membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).