

Les risques éthiques dans les grands projets d'infrastructure

**Luc Bégin, Faculté de philosophie, Université Laval
Yves Boisvert, CERGO, ENAP**

Paru dans *A+, le carrefour des acteurs publics*, vol. 7, no 3, mars 2021

—
www.enap.ca

Les grands projets d'infrastructure¹ (GPI) se développent dans des environnements complexes qui les exposent à des transgressions pouvant entraîner un détournement d'une partie des ressources considérables qui leur sont consenties par les trésors publics. Il est bien documenté – au Québec depuis les travaux de la Commission d'enquête sur l'industrie de la construction (CEIC, mieux connue sous le nom de « Commission Charbonneau ») comme ailleurs dans le monde – que les transgressions de toutes sortes (collusion, corruption, fraudes, favoritisme, financement politique illégal, etc.) entraînent une captation de ces ressources par des délinquants à col blancs, à une hauteur variant de 10 % à 30 %, selon les sources².

Notre équipe de recherche s'est intéressée aux GPI sous l'angle de la bonne gouvernance, en cherchant à déterminer ce que seraient les pratiques les plus en mesure de prévenir – ou du moins d'atténuer – les risques de transgressions dans ce type de marché. Nous avons mené notre étude à partir d'un cadre d'analyse centré sur la notion de risque éthique, c'est-à-dire en nous penchant sur les situations potentielles ou réelles de vulnérabilité qui peuvent conduire à des conséquences néfastes en matière d'éthique et d'intégrité et, par là, fragiliser les marchés publics. Il s'agissait donc dans un premier temps de déterminer les facteurs de risque éthique afin d'être en mesure, par la suite, de proposer des stratégies de prévention et d'atténuation de ces risques.

Afin de réaliser cette étude, nous avons bénéficié de la participation de cinq partenaires (organismes publics, municipalités et régulateurs de marchés publics). Un questionnaire d'autoévaluation du système de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique de ces partenaires, des questionnaires portant sur le leadership éthique et sur la sensibilité éthique ainsi que des entrevues réalisées auprès de diverses catégories de gestionnaires, mais aussi auprès d'enquêteurs nous ont permis de déterminer les facteurs qui contribuent à l'occurrence des risques éthiques et nous ont aidé à mieux cibler, et parfois à valider, certaines stratégies de prévention et d'atténuation des risques éthiques. En

¹ 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 être d'un coût estimé ou supérieur à 50 millions de dollars (100 millions de dollars s'il s'agit d'infrastructures routières).

² De façon à alléger le texte, nous avons choisi de ne pas inscrire les références aux travaux académiques, très nombreux, que nous avons consultés lors de cette recherche produite grâce au soutien financier du FRQSC-Actions concertées, en partenariat avec KHEOPS (titre du 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*. Chercheur responsable : L. Bégin; co-chercheurs : Yves Boisvert, Steve Jacob, Lyse Langlois, André Lacroix. 2018-2020). Le lecteur pourra prendre connaissance de ces références dans le rapport de recherche et dans les autres travaux que nous avons produits et qui sont disponibles à l'adresse suivante : <https://www.idea.ulaval.ca/publication/recherche-risques-ethiques-projets-infrastructure>.

parallèle de ce travail auprès de nos partenaires, nous avons procédé à des analyses approfondies de deux scandales qui ont affecté des GPI au Québec (scandale du CUSM et scandale des compteurs d'eau à la Ville de Montréal) ainsi qu'à une revue systématique de la littérature portant sur des pratiques de transgressions documentées au sein des États membres de l'OCDE.

Une particularité de notre étude est de s'être intéressée à la fois aux questions d'éthique et d'intégrité dans les marchés publics, en évitant de confondre ou d'amalgamer les unes aux autres, comme cela est trop souvent le cas dans ce type d'études. Cela nous a conduit à porter notre attention aux facteurs qui mettent à risque l'intégrité des marchés publics ainsi qu'aux facteurs mettant plutôt à risque l'éthique dans la culture des GPI. Dans le premier cas, ce sont par exemple des questions relatives à l'exercice du pouvoir politique qui ont attiré notre attention (les problèmes de captation de la décision politique, l'estompement de la frontière politico-administrative, etc.), tout comme des pratiques de gestion inadéquates (insuffisance d'expertise à l'interne, méthode inadéquate d'estimation des coûts, etc.) ou des facteurs structurels ou socio-économiques (faiblesse des dispositifs de surveillance et de contrôle des opérations, faible concurrence, etc.). Ces types de facteurs menacent l'intégrité des marchés publics en créant des opportunités d'abus par des intérêts privés qui pourraient chercher à tirer des avantages indus des décisions publiques.

Les facteurs mettant à risque l'éthique concernent plutôt des défaillances au sein des organisations qui nuisent au développement et à l'expression de l'éthique professionnelle des agents publics, c'est-à-dire à leur capacité de réflexion éthique, de jugement, de responsabilisation, d'autorégulation et de prise d'initiative conséquente lors de situations problématiques appelant une conduite éthique. Par exemple, une organisation publique qui cultive la loi du silence plutôt que la prise de parole se vulnérabilise en incitant ses travailleurs et gestionnaires à détourner le regard de situations inappropriées pouvant menacer l'intégrité de ses opérations en matière de contrats publics. Les facteurs mettant à risque l'éthique dans la culture des marchés publics ne créent pas directement en eux-mêmes d'opportunités d'abus, mais rendent l'environnement de l'organisation propice aux défaillances en matière d'intégrité.

Cette distinction entre les risques en matière d'intégrité et ceux en matière d'éthique importe particulièrement lorsque vient le moment de déterminer des stratégies de prévention et d'atténuation des risques éthiques ainsi que les modalités de leur mise en œuvre. Nos travaux nous ont en effet conduit à suggérer qu'il était préférable de bien

distinguer certains volets d'intervention si l'on compte protéger adéquatement les marchés publics. En procédant de la sorte, non seulement évite-t-on d'oublier des catégories importantes de facteurs de risque, mais on se donne également les moyens de développer des réponses à ces facteurs de risque qui soient adéquatement coordonnées et cohérentes entre elles. Il s'agit là de préoccupations essentielles pour une bonne gouvernance des GPI. Nous avons donc regroupé nos recommandations à l'intérieur de quatre volets dont aucun ne peut se voir négligé si l'on entend lutter efficacement contre les abus et malversations de toutes sortes pouvant affecter les GPI. Un premier volet vise spécifiquement la protection de l'intégrité. Un second volet vise la promotion de l'éthique. Un troisième volet vise le développement d'un système de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique. Un quatrième et dernier volet s'intéresse à l'amélioration de l'environnement normatif et institutionnel des GPI. Dans la suite, nous présentons les grandes lignes de quelques-unes des recommandations formulées dans chacun de ces quatre volets³.

La protection de l'intégrité.

La protection de l'intégrité des marchés publics est généralement au cœur des initiatives recommandées par les organismes internationaux qui s'intéressent aux marchés publics (OCDE, Transparency International, etc.). Parmi les nombreuses recommandations que notre équipe a formulées dans ce volet, on retiendra globalement la nécessité de mieux baliser l'exercice du pouvoir politique. Cela passe notamment par le renforcement de l'indépendance de l'appareil administratif à l'égard du politique. Il importe en effet de faire valoir la rationalité de l'administration qui propose des analyses fondées sur les faits et les données crédibles. Par exemple, on doit reconnaître 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. La protection de l'intégrité passe également par un accroissement de la reddition de compte et de l'imputabilité. Il importe que le rationnel des décisions prises puisse toujours être retracé dans le cadre d'une vérification et que les acteurs soient imputables des actes posés.

Des marchés publics où est respectée l'équité des règles du jeu sont par ailleurs moins propices à voir leur intégrité menacée. Cela implique de réduire autant que possible les

³ Le lecteur pourra prendre connaissance de l'ensemble des recommandations dans notre rapport de recherche remis au FRQSC : https://www.idea.ulaval.ca/sites/idea.ulaval.ca/files/RapportScientifique_2019_KH_263625_Begin.pdf.

recours aux contrats de gré à gré, avoir des services de gestion des marchés publics dirigés par des experts et des processus d'appels d'offres qui sont justes, transparents et rigoureux. Il faut également mettre en place des dispositifs de contrôle qui sont soumis à la gouvernance de régulateurs indépendants, le tout assorti de pratiques et de mécanismes de vérification et d'audit. Il s'agit par là de combattre les risques de captation de la décision publique et de rassurer les entreprises honnêtes quant au respect de cette équité tellement essentielle au bon fonctionnement des marchés publics. Il est aussi grandement souhaitable de diminuer la dépendance des organisations publiques à l'endroit du privé; pour cela une augmentation et une valorisation de l'expertise interne sont recommandées. Pour être en mesure d'attirer les talents et de faire la rétention de leurs experts, les organismes publics doivent s'assurer que les salaires et les conditions de travail sont concurrentiels avec ce qui est offert dans le privé.

La promotion de l'éthique.

Dans les organisations publiques, on ramène trop souvent la promotion de l'éthique au seul fait d'adopter des codes de conduite ou de déontologie et d'assurer des formations visant à mieux les faire connaître. Il faut pourtant bien davantage si l'on compte stimuler adéquatement la conduite éthique et la capacité de réflexion éthique et de prise d'initiative en situation problématique. C'est une culture attentive à l'éthique qu'il faut voir à développer au sein des organisations, de manière à contribuer efficacement à la réduction des risques pour l'intégrité. Nos travaux mettent en évidence l'importance, à cet effet, de favoriser une culture de 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. Le fait de favoriser la prise de parole et l'écoute contribue à son tour à contrer la passivité et la banalisation des transgressions, en plus de participer à augmenter le sens critique et la responsabilité de chacun.

Pour chacun de ces points, des études indiquent qu'il ne suffit pas d'établir des normes et de dire ce qui devrait être fait : il faut développer un contexte qui soit véritablement facilitant pour l'exercice de l'éthique professionnelle des uns et des autres. D'ailleurs, l'engagement de chacun vis-à-vis les questions d'éthique et d'intégrité – si important à stimuler – peut se voir favorisé indirectement par des formations permettant aux diverses catégories d'acteurs de mieux se familiariser avec les meilleures pratiques dans leur

domaine d'action, dans la mesure où elles s'inscrivent dans un contexte facilitant la réflexion éthique. 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.

La promotion de l'éthique, ainsi comprise, nécessite toutefois de l'exemplarité et du leadership éthique. Ces derniers 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. Des études révèlent que le leadership éthique des dirigeants est positivement corrélé à la confiance et à la satisfaction au travail, à l'engagement volontaire des employés, à l'atténuation des incivilités au travail et au climat éthique de l'organisation, ce qui conduit à une diminution des comportements déviants. L'exemplarité de ces leaders, qui se traduit par un sens aigu de la responsabilité et des capacités autorégulatrices, favorise également un climat favorable pour la généralisation de l'intérêt pour l'éthique partout dans l'organisation. Ces éléments ne sont assurément pas des acquis dans toutes les organisations.

Un système de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique.

Ce troisième volet de nos recommandations insiste sur des mesures visant essentiellement la coordination de la protection de l'intégrité et de la promotion de l'éthique. L'idée de développer un *système* afin de répondre aux défis d'une bonne gouvernance des marchés publics n'est pas nouvelle. Dans la littérature académique et institutionnelle, on parle alors généralement d'un système d'intégrité. 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, surtout, cohérentes pour atteindre un objectif commun. Toutefois, elle recèle au moins deux lacunes : elle ne permet pas de distinguer clairement si les éléments ciblés répondent à d'éventuels risques pour l'éthique ou pour l'intégrité et, surtout, elle n'intègre pas suffisamment dans son système la dimension éthique et les vulnérabilités spécifiques qui y sont associées. Or, il importe d'éviter que des vulnérabilités mal contrôlées à l'un de ces niveaux ne génèrent à leur tour des risques à l'autre niveau. C'est pourquoi nous insistons particulièrement sur des mesures davantage structurelles visant le développement et la consolidation d'un véritable système de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique. Cela passe par la mise en place d'une instance organisationnelle dédiée à cette

coordination. Une telle instance pourrait voir notamment à l'instauration d'un système d'audit interne afin de renforcer la cohérence de l'action administrative face aux risques en matière d'intégrité. Une autre tâche consisterait à 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.

L'amélioration de l'environnement normatif et institutionnel des GPI.

Notre quatrième et dernier volet de recommandations vise l'amélioration de l'environnement normatif et institutionnel des GPI. Aucune organisation publique impliquée dans la gestion de GPI ne dispose de tous les leviers pouvant lui permettre de se prémunir contre tous les facteurs de risques éthiques. La prévention de certains risques passe inévitablement par une réévaluation de certaines des règles du jeu en matière de marchés publics que seuls les gouvernements, ou les parlementaires, ont le pouvoir de modifier. Ainsi en est-il de la règle du plus bas soumissionnaire qui ne permet pas une prise en compte suffisante de critères qualitatifs et éthiques (devant évidemment être bien documentés et justifiés). Le problème de la limitation des salaires pouvant être consentis par des ministères et certains organismes publics est un autre exemple de pouvoirs qui repose dans les organismes centraux des gouvernements. Cela peut poser des problèmes importants, car cela peut rendre difficile la rétention de certains types d'experts et de techniciens. Le système de financement politique peut lui aussi avoir un important impact sur la distribution des contrats publics.

Nos travaux mettent en évidence le fait que de nombreuses améliorations doivent être apportées afin de mieux prévenir les risques éthiques. Seule une pluralité de stratégies et de types d'interventions peut produire les résultats escomptés. Et cela nécessite à son tour une coordination, d'où l'importance de penser la prévention des risques éthiques en termes de développement d'un système de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique.

Il est essentiel de bien distinguer les caractéristiques et les apports respectifs des domaines de l'intégrité et de l'éthique. Tant dans les pratiques que dans la littérature spécialisée, ou bien ces éléments sont insuffisamment 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 qui vulnérabilisent les GPI. C'est pourquoi il nous apparaît essentiel d'interpeller les élus et les décideurs des organisations publiques afin qu'ils développent ou renforcent des structures permettant une coordination adéquate des dispositifs et des stratégies constituant un tel système.

En 2018, dans la foulée des recommandations de la Commission Charbonneau, [KHEOPS](#) et le [FRQSC](#) ont lancé un appel à proposition dans le cadre du Programme Actions concertées. Les chercheurs de la communauté scientifique du Québec étaient invités à proposer des projets pour mieux comprendre le phénomène de la corruption dans les grands projets d'infrastructure. Luc Bégin, Yves Boisvert et les membres de leur équipe de recherche multidisciplinaire ont proposé d'aborder cette question sous l'angle de la gestion des risques éthiques.

Une [vidéo et une page Web](#) présentant le projet sont disponibles.

NOTE AU LECTEUR

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que leurs auteurs et ne sauraient refléter la position de l'École nationale d'administration publique.

L'ENAP autorise la reproduction, l'utilisation et la diffusion partielle ou intégrale de ce texte à condition que sa source soit citée, à savoir, le nom de l'auteur, l'École nationale d'administration publique, écrit au long, le titre du document ainsi que l'année de sa parution. Cette autorisation est accordée à des fins non commerciales, gratuitement, sans limite de temps et sans limite territoriale.

© École nationale d'administration publique (ENAP), 2021



**AVEC
& POUR**
les acteurs publics