

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

RAPPORT DE STAGE

BONIFICATION DE LA FORMATION ÉTHIQUE DES EMPLOYÉS DE L'UPAC

Sous la direction de :

M. Benoit Pinet

Mandant

M. Yves Boisvert, Ph.D

Directeur de stage

Par :

Carol-Anne Lafond St-Arneault

Candidate à la maîtrise en administration publique

Novembre 2020

Table des matières

| | |
|---|----|
| 1. INTRODUCTION | 1 |
| 2. CONTEXTE GÉNÉRAL | 2 |
| 3. DESCRIPTION DE L'ORGANISATION | 4 |
| 4. DESCRIPTION DU MANDAT | 9 |
| 5. CONTEXTE THÉORIQUE | 12 |
| 5.1. Qu'est-ce que l'éthique appliquée? | 12 |
| 5.2. Compétence éthique et sensibilité éthique | 14 |
| 5.3. Management des risques éthiques | 16 |
| 5.4. Synergie régulatoire | 19 |
| 5.4.1. La morale | 20 |
| 5.4.2. Les mœurs | 21 |
| 5.4.3. Le droit | 22 |
| 5.4.4. La déontologie | 23 |
| 5.4.5. L'éthique | 23 |
| 6. MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE ET D'INTERVENTION | 27 |
| 6.1. Les techniques | 27 |
| 7. RÉSULTATS | 31 |
| 7.1. Création d'un PowerPoint de formation | 31 |
| 7.2. Les capsules vidéo-explicatives | 33 |
| 7.3. Création d'affiches publiées à l'interne | 33 |
| 7.4. Rédaction d'un courriel de rappel | 34 |
| 7.5. La cartographie du cadre de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique | 34 |
| 8. DISCUSSIONS ET RECOMMANDATIONS | 36 |
| 8.1. Renforcer le sentiment d'appartenance et améliorer l'accueil des employés | 37 |
| 8.1.1. Réflexion sur la gestion et le « vivre ensemble » | 38 |
| 8.2. Augmenter la fréquence des formations éthiques | 40 |
| 8.2.1. Leadership éthique partagé | 41 |
| 8.2.2. Aborder davantage les enquêtes judiciairisées | 42 |
| 8.3. Synergie entre les mécanismes et dispositifs en place | 42 |

| | |
|--|----|
| 8.4. Fonction exclusive du répondant en éthique | 43 |
| 8.5. Création d'un environnement favorable à la dénonciation | 45 |
| 9. CONCLUSION | 47 |
| Bibliographie | 48 |

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à remercier M. Yves Boisvert, PhD et professeur à l'ENAP pour son soutien, sa disponibilité et ses encouragements tout au long du stage. J'ai découvert grâce à lui un domaine passionnant et indispensable pour le bien commun. J'ai une profonde reconnaissance pour le savoir et les connaissances partagées. Ses conseils et sa rigueur ont su alimenter ma réflexion. Merci d'avoir cru en moi.

Mes remerciements vont également à mon mandant M. Benoit Pinet pour son ouverture et sa contribution à faire de ce stage une réussite. Je suis choyée d'avoir eu un mandat aussi intéressant et stimulant. Merci pour la confiance que vous m'avez accordée.

Enfin, je remercie mes parents, ma famille et mon entourage pour leur écoute, leur soutien, et leur amour.

Abréviations et acronymes

BEI désigne « Bureau des enquêtes indépendantes »

CCQ désigne « Commission de construction du Québec »

CLCC désigne « Commissaire à la lutte à la corruption »

CSUPAC désigne « Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption »

DPCP désigne « Directeur des poursuites criminelles et pénales »

ENAP désigne « École nationale d'administration publique »

OCDE désigne « Organisation de coopération et de développement économique »

RBQ désigne « Régie du bâtiment du Québec »

RQ désigne « Revenu Québec »

SQ désigne « Sûreté du Québec »

UPAC désigne « Unité permanente anticorruption »

1. INTRODUCTION

Le présent rapport est un compte-rendu de mon stage de fin d'études dans mon cheminement universitaire de maîtrise en administration publique profil pour professionnels. L'organisation émettrice du stage est le Ministère de la Sécurité publique et, plus spécifiquement, l'Unité permanente anticorruption (UPAC). L'organisation envisage de créer divers outils à des fins de sensibilisation et de formation en matière d'éthique et d'intégrité pour leurs employés.

Compte tenu de ma formation théorique en éthique, ce stage est une occasion de mettre en pratique tout ce que j'ai appris à l'ENAP et mon expérience à titre de stagiaire et d'assistante de recherche pour le professeur Yves Boisvert.

Ce stage a été, durant quinze semaines, mon premier saut dans l'administration publique québécoise. Mon intérêt pour la fonction publique a toujours été grandissant au fil des années. Très tôt dans ma vie d'adulte, j'ai manifesté un intérêt marqué pour la politique et les enjeux liés à la bonne gouvernance. Regarder à la télévision les journalistes aborder les différents scandales politico-administratifs, autant sur la scène provinciale que fédérale, ont éveillé en moi une fascination, une indignation et un désir de changement.

Ce rapport vise donc à partager les différents apprentissages en milieu de travail et le développement des aptitudes pratiques par l'application des connaissances théoriques. Ce rapport vise également à être évalué par le professeur-conseiller de la réussite de mon mandat et des efforts déployés pour le réaliser.

Le rapport est structuré en plusieurs parties ; la description de l'organisme d'accueil et le mandat, la problématique et le contexte d'intervention, la méthodologie utilisée pour accomplir les différents livrables, les résultats et recommandations liés aux exigences initiales décrites dans l'offre de service ainsi qu'une conclusion.

2. CONTEXTE GÉNÉRAL

La modernisation de la gestion publique officiellement requise par la nouvelle *Loi sur l'administration publique* a produit deux changements majeurs dans les organisations publiques. Tout d'abord, il y a une volonté de transformer la philosophie de gestion par un important changement de valeurs¹. Des valeurs telles que la responsabilité, la transparence, la compétence, la loyauté, l'impartialité, le respect et l'intégrité doivent être intégrées par les gestionnaires et fonctionnaires publics². En effet, l'établissement d'une culture d'intégrité constitue la pierre angulaire d'une bonne gouvernance³. L'idée est que, si cette «intériorisation» des valeurs privilégiées par l'organisation est réussie, ils appliqueront «automatiquement» ces valeurs dans leur travail sans même y penser, et sans qu'il soit nécessaire de les menacer de sanction ou de punition⁴. Cette modernisation des administrations publiques a aussi apporté de nouveaux modes de gestion : la gestion axée sur les résultats, une perspective clientéliste, un allègement réglementaire, des mécanismes d'imputabilité et une vision différente des ressources humaines⁵. La gestion axée sur les résultats se base sur une approche contractualiste ; une plus grande autonomie des gestionnaires publics accompagnée d'une obligation de résultat. Cette plus grande autonomie provoque conséquemment une augmentation des risques d'abus. Comme le rappelle Florence Piron, « l'exigence de performance peut conduire à mettre de côté toute réflexion d'ordre éthique qui pourrait « ralentir » le rythme de l'action, y compris le fait de prendre le temps de vérifier si cette action est conforme aux valeurs communes de la société

¹ Boisvert, Y., Jutras, M., Legault, G. A. & Marchildon, A. (2009) Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique, Montréal : Éditions Liber, p.20

² *Ibid.*

³ Organisation de coopération et de développement économique. (2009). Vers un cadre pour l'intégrité solide : instruments, processus structure et conditions de mise en œuvre. (Publication GOV/PGC/GF/2009), p.10

⁴ Piron, F. (2002). Les défis éthiques de la modernisation de l'administration publique. *Éthique publique*. vol. 4, n° 1 | 2002, Repéré à <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/2479>

⁵ Boisvert, Y., Jutras, M., Legault, G. A. & Marchildon, A. (2009) Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique, Montréal : Éditions Liber, p.12

ou de l'organisation »⁶. Par exemple, l'assouplissement des règles en matière de passation des contrats publics au nom de la flexibilité managériale a donné lieu à plusieurs scandales administratifs canadiens. Le scandale des commandites est un bon exemple de cet abus. La publicisation des inconduites des agents publics dans les différents médias a eu un impact direct sur le lien de confiance entre les citoyens et l'État. Puisque ce nouveau modèle de gestion se concentre davantage sur les résultats que sur les moyens, cela peut rendre difficile la conciliation entre l'éthique et la performance. Comme le souligne le *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*, la modernisation ne vise pas à contrôler l'autonomie des agents publics, mais à les amener à faire un exercice responsable de leur autonomie décisionnelle⁷. Ainsi, la modernisation de l'administration publique apporte d'importants défis éthiques, défis auxquels l'Unité permanente anticorruption n'échappe pas.

⁶ Piron, F. (2002). Les défis éthiques de la modernisation de l'administration publique. *Éthique publique*. vol. 4, n° 1 | 2002, Repéré à <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/2479>

⁷ Boisvert, Y., Jutras, M., Legault, G. A. & Marchildon, A. (2009) *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*, Montréal : Éditions Liber, p.23

3. DESCRIPTION DE L'ORGANISATION

L'Unité permanente anticorruption est une organisation créée par le gouvernement du Québec en 2011 à la suite de multiples scandales soulignant de nombreuses irrégularités dans plusieurs secteurs de l'État, principalement dans le domaine de la construction. En effet, des allégations variées et multiples entourant les marchés publics surgissent en 2009 sur la place publique⁸. Peu avant sa création, le gouvernement avait constitué une unité d'enquête spécialisée appelée « Escouade Marteau », coordonnée par la Sûreté du Québec, (SQ) qui, à ce moment précis, assurait l'essentiel des enquêtes sur la corruption. Devant l'ampleur des révélations de corruption et de collusion, le gouvernement réalise l'importance d'agir en matière de lutte contre la corruption. C'est en 2011 que l'Assemblée nationale adopte un décret créant une entité policière nommée « Unité permanente anticorruption »⁹. D'entrée de jeu, il est important de faire une distinction entre le Commissaire et l'Unité permanente anticorruption. Le rapport annuel de gestion de l'UPAC explique parfaitement cette distinction : « Le Commissaire est un organisme public qui relève de la ministre de la Sécurité publique et qui doit rendre des comptes à l'Assemblée nationale, alors que l'UPAC est une unité administrative qui regroupe des membres de différents organismes publics et qui existe essentiellement à des fins opérationnelles.¹⁰ » C'est donc la *Loi concernant la lutte contre la corruption* qui institue la charge de Commissaire à la lutte contre la corruption et établit la mission et les pouvoirs de celui-ci. Fait important, le Commissaire est devenu un corps de police spécialisé dans la lutte contre la corruption à la suite de l'adoption du projet de loi n°107, le 14 février 2018¹¹. De ce fait, l'UPAC est une organisation gouvernementale sous la responsabilité du Commissaire à la lutte à la corruption qui dirige et coordonne les différentes opérations

⁸ Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption du Québec. (2019). *Rapport d'activités pour l'année 2018-2019*. p.26

⁹ *Ibid.*, p.26

¹⁰ Commissaire à la lutte contre la corruption. (2019). *Rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption*. p.3

¹¹ Publications Québec. (2020). *Loi concernant la lutte contre la corruption*. Repéré à www.legis.quebec.gouv.qc.ca

visant à lutter contre la corruption dans le secteur public, et ce, depuis bientôt 10 ans. Son mandat vise à détecter et à réprimer les diverses infractions associées à la corruption (enquêtes), de recueillir et d'analyser les renseignements de cas suspectés de corruption (vérifications et conformité), d'effectuer de la prévention auprès des organismes publics et des entreprises privées, puis de partager leur expertise en matière d'éthique et de lutte à la corruption (gestion des risques)¹². L'UPAC est composée de plus de 256 civils et policiers, dont des analystes stratégiques et tactiques, des analystes-enquêteurs, des policiers, des informaticiens, des ingénieurs, des avocats et notaires, des criminologues, des préventionnistes et des comptables. Les enquêtes portent sur diverses contraventions vis-à-vis d'une loi fédérale ou provinciale (québécoise) en lien avec la corruption, la malversation, la collusion, la fraude ou le trafic d'influence (usage abusif de fonds ou de biens publics et mauvaise gestion en matière contractuelle)¹³. La direction des opérations est composée de trois équipes : le Service d'enquêtes de l'UPAC, l'Unité d'enquête de la Régie du bâtiment du Québec. La vérification se fait à deux niveaux ; l'UPAC vérifie l'intégrité des entreprises et émet des recommandations auprès de l'Autorité des marchés financiers et vérifie également la conformité au niveau de la gestion et de l'octroi des contrats municipaux. Il y a donc cinq équipes de vérification désignées : l'Unité autonome de vérification de la Commission de la construction du Québec, l'Équipe de vérification de la Régie du bâtiment du Québec, le Service de contrôle de l'intégrité des entreprises et de leurs dirigeants de Revenu Québec et le Service de filtrage de sécurité de la Sûreté du Québec.

La prévention de la corruption et de la collusion est également une mission importante de l'UPAC, autant auprès des organisations publiques que des entreprises privées. L'organisation est également présente à l'international, car la corruption n'a pas de frontières. La direction de la stratégie et du développement comporte 3 équipes : l'Équipe

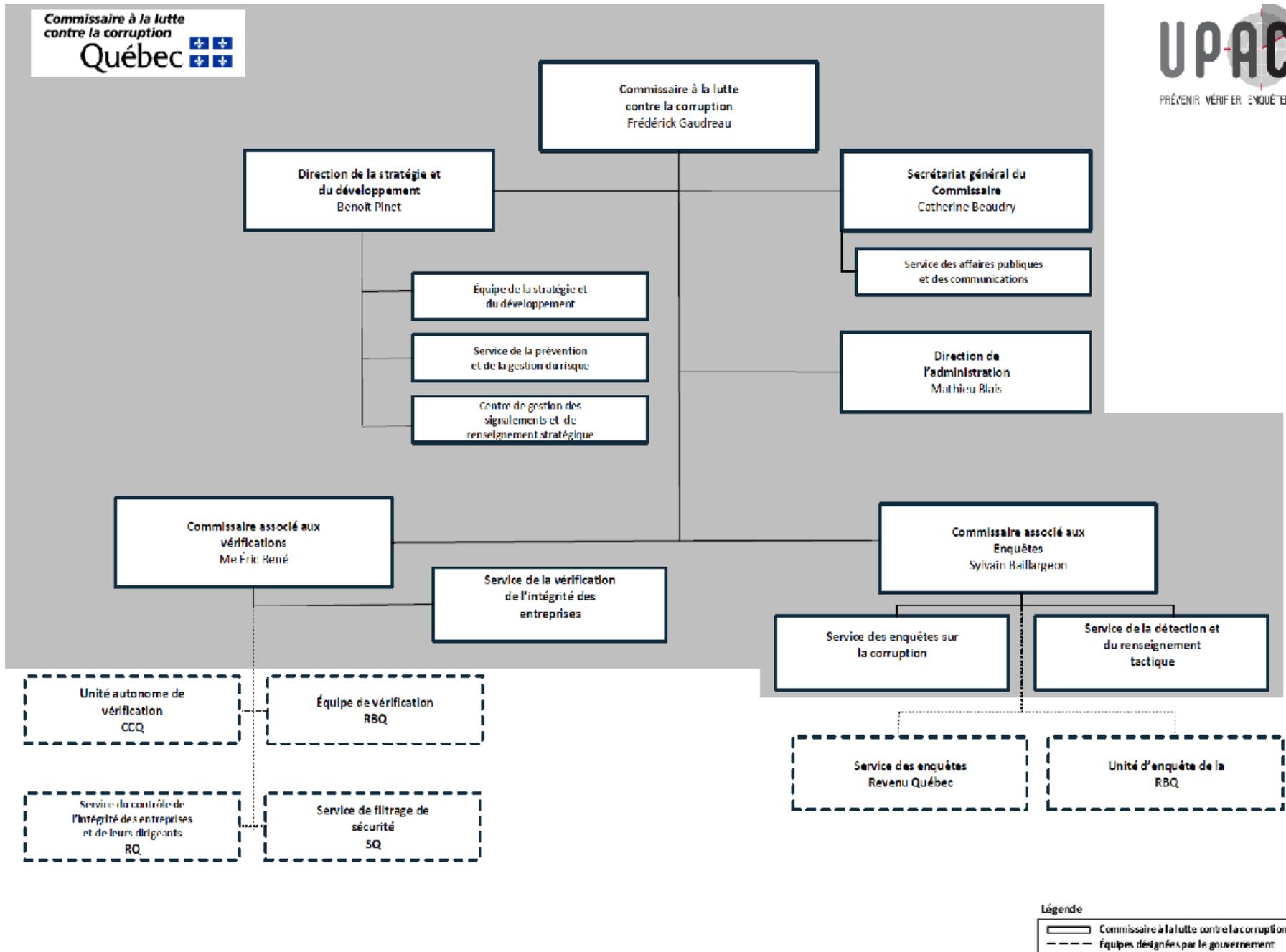
¹² Commissaire à la lutte à la corruption. (2020). Mandat. Repéré à <https://www.upac.gouv.qc.ca/upac/mandat.html>

¹³ Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption du Québec. (2019). Rapport d'activités pour l'année 2018-2019. p.35

de la stratégie et du développement, le Service de la prévention et de la gestion du risque, le centre de gestion des signalements et de renseignement stratégique¹⁴. Ainsi, l'Unité permanente anticorruption (UPAC) est dirigée par le Commissaire à la lutte contre la corruption avec le soutien des commissaires associés aux vérifications, le commissaire associé aux enquêtes, la Direction de la stratégie et du développement, la Direction du renseignement stratégique et de l'analyse, la Direction des affaires publiques et des communications et le Directeur des poursuites criminelles et pénales.

Puisque l'UPAC est une jeune organisation, la structure de l'organisation tend à changer et à se moderniser, toujours dans une perspective d'amélioration continue et d'efficacité.

¹⁴ Commissaire à la lutte contre la corruption. Organigramme. Repéré à https://www.upac.gouv.qc.ca/fileadmin/upac/structure-organigramme/Organigramme_UPAC.pdf



Également, c'est la *Loi concernant la lutte contre la corruption* qui permet au Commissaire de réaliser sa mission par l'échange de renseignements entre organismes publics, de recevoir des dénonciations d'actes répréhensibles et de protéger contre les mesures de représailles que pourraient subir les dénonciateurs. L'UPAC dispose également de plusieurs partenaires externes comme l'Autorité des marchés financiers, l'Autorité des marchés publics, le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) et l'inspecteur de la Ville de Montréal pour mener à terme sa mission¹⁵.

¹⁵ Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption du Québec. (2019). *Rapport d'activités pour l'année 2018-2019*. p. 34

4. DESCRIPTION DU MANDAT

Mon mandat de stage sous la direction de la stratégie et du développement a pour objectif de sensibiliser et d'informer les membres et le corps policier sous l'autorité du Commissaire à la lutte à la corruption concernant les enjeux éthiques suivants : les conflits d'intérêts, l'après-mandat, le devoir de réserve et de neutralité politique, l'usage des médias sociaux, la confidentialité de l'information, la prestation de travail (assiduité) et le processus de dénonciation d'actes répréhensibles. Ce stage vient ainsi répondre à une préoccupation du Comité de surveillance des activités de l'UPAC qui est d'acquérir les outils nécessaires pour informer et pour sensibiliser les employés de manière continue vis-à-vis de certains enjeux éthiques auxquels ils pourraient être confrontés dans le cadre de leurs fonctions. Les médias ont rapporté les découvertes faites par le Bureau des enquêtes indépendantes (BEI) concernant les fuites d'information à l'UPAC. Cela expliquerait en partie le besoin de sensibiliser et de rappeler aux membres du CLCC les valeurs et les enjeux éthiques. D'autre part, le rapport du Comité de surveillance de l'UPAC pour l'année 2018-2019 recommande fortement de rafraîchir périodiquement la formation du personnel de l'UPAC en matière d'éthique¹⁶. Mon mandat sera donc de bonifier la formation éthique existante, en établissant une stratégie de communication et de sensibilisation concernant les principaux enjeux éthiques présents au sein de l'organisation ainsi que les mesures et les processus en place pour atténuer les risques éthiques réels et potentiels. Je devrai ainsi créer du matériel de formation et de sensibilisation pour les membres sous l'autorité du commissaire à la lutte contre la corruption en ciblant les enjeux prioritaires établis par la Direction de la stratégie et du développement. L'objectif général de mon mandat est de produire des outils permettant le transfert de connaissances et la sensibilisation du personnel de l'UPAC en matière d'éthique. Ainsi, les objectifs spécifiques reliés à mon mandat visent à livrer quatre types de production en lien avec les thématiques éthiques : 1) développer un programme intranet de capsule vidéo-explicative, 2) créer un PowerPoint à des fins de formation, 3) créer du contenu pour des affiches publiées à l'interne et 4) rédiger

¹⁶ *Ibid.* p.144

un courriel de rappel à l'intention des membres du CLCC visant à rappeler l'obligation de neutralité politique et de réserve (spécialement avant et pendant les élections municipale ou provinciale). Le stage me permettra donc de participer aux diverses étapes de création de programme, c'est-à-dire la rédaction, la préparation et la diffusion de contenu, ainsi que d'effectuer, dans un même ordre d'idée, une présentation auprès des employés de l'UPAC visant à les sensibiliser aux enjeux éthiques. Ce stage répondra également à une autre recommandation du comité de surveillance de l'UPAC qui est d'avoir recours au savoir et aux meilleures pratiques développées par la recherche universitaire dans la lutte contre la corruption et aux bonnes pratiques en matière d'éthique.

Le stage touche ainsi à la prévention des risques éthiques et au travail d'intervention dans le but de mettre fin à des conduites considérées comme inadéquates par rapport aux attentes comportementales de l'UPAC. Mon mandat rejoint les objectifs du programme de maîtrise en administration publique, soit de rendre l'étudiant apte à diriger et à gérer avec efficacité les organisations et de cerner les défis auxquels l'administration publique doit faire face. Je devrai saisir les défis et les enjeux éthiques présents au sein de l'UPAC et développer un programme permettant de clarifier les comportements attendus en matière d'éthique, les processus et les mesures en place pour encadrer les membres dans la dénonciation d'actes répréhensibles et la divulgation d'intérêts personnels de même que les personnes-ressources.

Les cours optionnels que j'ai choisis dans le cadre de ma maîtrise seront très pertinents à la réalisation de mon mandat. En effet, le cours *éthique et intégrité dans les services publics et prise de décision* m'ont permis d'acquérir une bonne base en matière d'éthique. Ces cours m'ont initiée à l'analyse des dilemmes éthiques et des facteurs de risques organisationnels qui sous-tendent les scandales politico-administratifs éthiques ainsi qu'à la prise de décision responsable dans des situations personnelles, professionnelles et organisationnelles. Ces derniers m'ont permis de me familiariser avec un cadre d'analyse des risques éthiques permettant de relever les conduites à problématiques, les facteurs de risques éthiques et les stratégies d'atténuations associées. J'ai également appris à utiliser

une grille d'analyse permettant d'étudier et de décortiquer les dilemmes éthiques. Finalement, quelques cours obligatoires me seront grandement utiles dans ma compréhension et dans la prévention des risques éthiques, tels que *le Tableau de bord, outil de suivi de gestion et de programmes* et *Management des organisations publiques*.

5. CONTEXTE THÉORIQUE

Cette recension des écrits a pour but de présenter les différentes connaissances théoriques pertinentes à la réalisation du stage. Puisque mon mandat vise à bonifier la formation éthique des membres de l'UPAC, la recension touchera essentiellement à la définition de concepts fondamentaux entourant l'éthique et la gestion des risques éthiques. L'analyse portera également sur les défis et enjeux liés à la formation éthique et à l'intégration d'une culture propice au développement d'une compétence éthique.

5.1. Qu'est-ce que l'éthique appliquée?

L'intervention éthique a pris un envol important dans les années 1990 suite à de nombreux scandales qui sont survenus dans le milieu des affaires (Enron aux États-Unis) et dans le milieu politique (scandale des commandites au Canada et la commission Gomery)¹⁷. Ces événements ont obligé les gestionnaires et les politiciens à se questionner sur l'augmentation des comportements « déviants » et dénués d'éthique¹⁸. Ce constat a permis l'émergence des approches éthiques et de l'intervention éthique¹⁹. L'éthique appliquée a pour objet le développement du jugement pratique dans le but d'identifier et d'établir les critères permettant de choisir l'action qui semble la plus appropriée dans une situation particulière, et ce, en priorisant une ou plusieurs valeurs²⁰. L'éthique appliquée a une fonction d'aide à la délibération, à la résolution de dilemmes moraux et à clarifier les enjeux éthiques. L'éthique appliquée explore ainsi les « zones grises » qui accompagnent les situations et les incertitudes morales lorsque l'humain s'apprête à prendre une décision, en priorisant une valeur par rapport à une autre²¹. Pour les tenants du pragmatisme, les valeurs ne prennent vie que dans des situations spécifiques, c'est pourquoi il ne peut y avoir de

¹⁷ Legault, G. (2007). L'éthique organisationnelle : intervention ou sensibilisation?. Yves Boisvert (dir.) L'intervention en éthique organisationnelle : théorie et pratique. Liber, p.19

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Lacroix, A., Marchildon, A., Bégin, L., & Boudreau, M. (2017). Former à l'éthique en organisation: Une approche pragmatiste. Presses de l'Université du Québec, p.39

²¹ *Op.cit.*, p.17

«bien ou de mal» déterminé à priori pour évaluer une situation²². En effet, les valeurs n'existent qu'à travers le regard des autres. Cette posture permet d'éviter tout relativisme moral, car la réflexion sur le bien doit être vécue et discutée en société (ou en organisation)²³.

Ainsi, George Legault amène la définition suivante de l'éthique appliquée :

Éthique dans laquelle la situation occupe la première place. Les questions éthiques y apparaissent toujours dans le feu de l'action, au cœur de la pratique, c'est-à-dire en situation. C'est dans une situation complexe-personnelle, institutionnelle et sociale- que se pose le choix d'agir. Il faut choisir une solution et la décision prise aura des conséquences sur soi, sur les autres et sur l'environnement. La question énonce alors ainsi : «Est-ce la meilleure chose à faire dans les circonstances?»²⁴

Il serait injustifié d'aborder la tradition pragmatiste, qui a donné souffle à ce qu'on appelle aujourd'hui l'éthique appliquée, sans mentionner John Dewey. Pour celui-ci, «apprendre et agir sont indissociable et il ne peut y avoir d'apprentissage en dehors de l'expérience»²⁵. En d'autres mots, pour Dewey, l'acteur fait l'expérience de la situation et participe à l'existence de celle-ci. L'éthique doit être utilisée comme une démarche d'enquête, c'est-à-dire de définir le problème, de déterminer les solutions possibles et d'identifier ultimement la solution la plus faisable, efficace, de la tester et de l'évaluer²⁶. Dewey rappelle néanmoins qu'il faut être conscient qu'il existe un problème pour enquêter : «constater qu'une situation exige une enquête est le premier pas de l'enquête» (Dewey,

²² Lacroix, A. (2018). Cinq approches à considérer pour discuter de l'éthique. Dans Létourneau, L et Pigeon L-É. *L'éthique du hamburger. Penser l'agriculture et l'alimentation au XXIe siècle*, Québec, Presses de l'Université Laval. P.18

²³ *Ibid.*

²⁴ Legault, G. (2001). *Professionalisme et délibération éthique, Manuel d'aide à la décision responsable*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 282

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

2006, p.172)²⁷. La capacité de l'acteur à faire l'expérience d'une rupture et d'une situation est en fait ce qu'on appelle la sensibilité éthique.

Comme l'explique Yves Boisvert dans son texte sur l'éthique gouvernementale, si nous tenons pour acquis que l'éthique se définit comme un mode de régulation guidé par un idéal autorégulateur, l'éthique appliquée se concrétise dans le développement de dispositifs et d'outils particuliers permettant de cheminer vers cet idéal dans des contextes spécifiques²⁸.

5.2. Compétence éthique et sensibilité éthique

Selon Aiguier, la compétence éthique est une notion qui a particulièrement évolué ces dernières années dans les différentes pratiques professionnelles et particulièrement dans le domaine de la santé. Le développement des sciences et des techniques a permis un accroissement des connaissances et une importante évolution des prérogatives de la médecine (curative, préventive, prédictive, réparatrice)²⁹. L'évolution des prérogatives est également liée à l'évolution significative des pathologies (maladies chroniques, dépendance) et de la prise en charge des patients (biomédicale, psychologique, sociale) qui nécessitent l'intervention de plusieurs professionnels³⁰. Après la Seconde Guerre mondiale, il y a eu nécessité de réguler nos comportements en raison des nombreuses dérives éthiques et expérimentations sur l'être humain. Ce contexte particulier, ajouté au contexte social et économique instable et à la raréfaction des ressources, a amené des dilemmes de toutes sortes. Ces événements tragiques ont mis de l'avant la nécessité de développer chez les individus leurs capacités réflexives et la compétence éthique.

²⁷ Dewey, J. (2006). Logique : la théorie de l'enquête. p.172

²⁸ Boisvert, Y. (2004). L'éthique gouvernementale : la perception des répondants en éthique du gouvernement du Québec. Revue Éthique publique, Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale, vol. 6, n°2, Canada. P.86

²⁹ Aiguier, G. (2017). De la logique compétence à la capacitation : vers un apprentissage social de l'éthique, Éthique publique, Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale, vol. 19, n° 1, Repéré à <https://journals.openedition.org/ethiquepublique/2907>

³⁰ *Ibid.*

La notion de compétence est souvent vue comme une addition de ressources, c'est-à-dire de posséder un certain nombre de savoir (connaissances), de savoir-faire (habiletés) et de savoir-être (attitudes). Cette conception de la compétence éthique est incomplète puisqu'elle tend à négliger le caractère dynamique qui est au cœur de ce concept. Comme le précisait Boterf, « il ne suffit pas de posséder des ‘ressources’, encore faut-il savoir les utiliser à bon escient dans des contextes particuliers »³¹. À cet effet, le tournant pragmatique de l'éthique vise à dépasser la production d'un discours moral et décontextualisé pour s'interroger sur un agir adéquat en situation. L'éthique appliquée est une ressource d'action, soit une compétence que les professionnels doivent intégrer et utiliser dans leurs pratiques en vue d'être aptes, en situation, à définir les finalités et les modalités d'interventions adéquates³². La compétence éthique, c'est également prendre en compte l'évolution des situations, toujours dans l'objectif d'un agir juste et responsable³³. Pour l'auteur, il existe bel et bien un enjeu entourant le développement de la compétence et la formation éthique à partir de grilles ou de procédures de délibération faisant fi du contexte :

Or, selon nous, c'est bien l'enjeu de la formation que de s'assurer de la capacité des acteurs à entreprendre ces démarches en contexte authentique, eu égard aux spécificités de ce dernier (aspects culturels, valeurs et philosophie des institutions, etc.). On voit bien ici la limite d'un modèle de formation qui ne se centre pas suffisamment sur la capacité des acteurs à construire collectivement des compétences en contexte. On peut sur ce point déplorer, en référence aux réflexions de Lenoble et Maeschalck (2008), que l'accent soit mis essentiellement sur le groupe et la fonction de réflexivité, et non sur l'opération d'apprentissage elle-même. Or c'est bien le processus même d'apprentissage que l'on peut espérer transférer d'une situation à une autre, et non la procédure collective de raisonnement, de délibération, qui n'est jamais qu'un support.³⁴

³¹ Le Boterf, G. (2008). *Repenser la compétence*. 2e édition 2010, Paris, Eyrolles, p.86

³² *Ibid.*

³³ Aiguier, G. (2017). De la logique compétence à la capacitation : vers un apprentissage social de l'éthique, *Éthique publique*, Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale, vol. 19, n° 1, Repéré à <https://journals.openedition.org/ethiquepublique/2907>

³⁴ *Ibid.*

Selon Lacroix, Marchildon et Bégin, « être compétent c'est être capable d'agir en situation par la mise en œuvre volontaire de ressources internes et externes »³⁵. Bien que cette définition soit très succincte, si nous la décortiquons bien, nous serons à même de comprendre les références et l'importance des mots choisis. Être compétent renvoie au fait que la compétence ne se vérifie que dans l'action elle-même. En d'autres mots, la compétence éthique, c'est l'intelligence pratique. La seconde partie de la définition aborde l'agir en situation, c'est-à-dire l'environnement. La compétence est foncièrement liée à la prise en compte des conditions environnantes, sans quoi les moyens et les finalités ne seront pas adaptés³⁶. Il faut donc ajuster sa réflexion selon les situations. Finalement, la définition nous renseigne sur le rôle central du « vouloir » dans le processus de compétence. Être capable de s'approprier l'automobilisation de sa compétence rappelle que l'individu est l'acteur principal du développement de ses compétences. La mobilisation des compétences ne peut donc pas être imposée³⁷.

5.3. Management des risques éthiques

Tel que le définit Boisvert, le management des risques éthiques vise à faire un travail d'intervention préventive afin d'identifier les dérives comportementales les plus importantes et menaçantes pour l'organisation dans le but de mettre fin à ces pratiques ou influencer les acteurs à agir selon les attentes comportementales³⁸. Ces comportements sont considérés comme à risque parce qu'ils échappent aux contrôles usuels de l'hétérorégulation (que nous définirons plus loin). De plus, il n'y a pas de certitude que les agents auront la compétence éthique pour gérer la situation et s'autoréguler³⁹. Ces comportements problématiques ou à risque peuvent mettre l'organisation dans une posture

³⁵ Lacroix, A., Marchildon, A., et Bégin, L. (2017). La compétence éthique en situation, dans Lacroix, A., Marchildon, A. et L. Bégin, *Former à l'éthique en organisation. Une approche pragmatiste*, Canada (Québec), Presses de l'Université du Québec, p. 87

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Boisvert, Y. (2019). *Le management des risques éthiques. Éthique et intégrité dans les services publics*. École nationale d'administration publique.

³⁹ *Ibid.*

de vulnérabilité et briser le lien de confiance entre celle-ci et les citoyens. Dans un document sur la gestion des risques à l'intégrité réalisé par la Direction de la prévention et des communications de l'Unité permanente anticorruption et le Secrétariat du Conseil du trésor, le risque à l'intégrité est défini comme « une situation menaçant l'actualisation de la mission, des valeurs, des règles déontologiques et les dispositions légales de l'organisation, pouvant causer un préjudice à une ou des parties prenantes »⁴⁰. Le risque éthique pour sa part est défini comme représentant des situations de « zones grises » et dont les possibilités de conduites à adopter sont multiples, ouvrant la porte à des opportunités de manquements et qui ne peuvent se justifier à la lumière des valeurs partagées par l'organisation. La culture de l'organisation est un élément très important à prendre en compte dans le diagnostic des risques éthiques. L'adoption d'une culture éthique est foncièrement liée au style de gestion et à l'importance qui y est accordée. Ainsi, la gestion des risques éthiques doit se faire par chaque gestionnaire. Les valeurs alléguées doivent correspondre aux valeurs pratiquées. Le sérieux accordé aux enjeux éthiques assure la crédibilité et la légitimité du répondant en éthique dans l'organisation et des démarches effectuées en la matière. Une stratégie de gestion des risques éthiques dans chaque secteur d'activité doit être formulée. Le département des ressources humaines doit également être sollicité pour sensibiliser, notamment dans le processus de dotation, de promotion, d'accommodements raisonnables et au niveau des comportements problématiques, tels que le harcèlement sexuel et psychologique, le favoritisme à l'embauche ou dans les promotions, le non-respect de la confidentialité, le racisme, les conflits d'intérêts (ou l'apparence de), l'acceptation de cadeaux, le manque de neutralité politique, le manque de loyauté, etc.⁴¹ L'apprentissage de l'éthique en situations est une responsabilité partagée entre l'acteur et l'organisation. Il incombe aux acteurs d'actualiser et de développer différentes compétences et de se remettre en question dans leur agir professionnel

⁴⁰ Gouvernement du Québec. (2016). La gestion des risques à l'intégrité pour les organisations publiques. P.5, Repéré à

https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?idf=178791

⁴¹ *Ibid.*

(dimension réflexive). Cependant, il incombe aux organisations de s'engager et de soutenir cet apprentissage par le développement de modèles d'organisation et de management⁴². Les organisations peuvent donc solliciter les compétences et créer des conditions favorables à leur développement et les valider⁴³.

La gestion du risque éthique tente ainsi de s'attarder de manière préventive au respect de la mission de l'organisation et à l'actualisation de ses valeurs⁴⁴. La gestion des risques débute par un diagnostic éthique afin de déceler les anomalies en la matière. Le diagnostic permet de rectifier et de s'attaquer au problème pour éviter que certaines situations dégénèrent et produisent un scandale⁴⁵. Ce diagnostic que doit établir l'intervenant en éthique porte sur l'état de la coordination des actions dans l'organisation et les insuffisances réelles ou appréhendées de coordination⁴⁶. Les vulnérabilités peuvent également toucher les fonctions. La concentration des pouvoirs (particulièrement les pouvoirs discrétionnaires) et les responsabilités inhérentes à certains postes peuvent rendre l'organisation vulnérable s'il n'existe pas de balises et de moyens pour atténuer les risques. La vulnérabilité peut provenir des processus, des procédures ou des manières et des façons précises d'accomplir une activité. Les processus relèvent souvent d'instructions et de règles explicites et codifiées⁴⁷. Lorsque nous abordons l'appréciation des risques à l'intégrité, il s'agit principalement de l'identification des risques, de l'analyse (contexte, identification des secteurs à risque et catégories d'emplois à risque) et de l'évaluation des risques (mesure des impacts du risque, évaluation des contrôles contributifs existants, seuil de tolérance

⁴² Aiguier, G. (2017). De la logique compétence à la capacitation : vers un apprentissage social de l'éthique, *Éthique publique*, Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale, vol. 19, n° 1, Repéré à <https://journals.openedition.org/ethiquepublique/2907>

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Gouvernement du Québec. (2016). La gestion des risques à l'intégrité pour les organisations publiques. P.6, Repéré à https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?idf=178791

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Legault, G. (2007). L'éthique organisationnelle : intervention ou sensibilisation? Yves Boisvert (dir.) *L'intervention en éthique organisationnelle : théorie et pratique*. Liber, p.44

⁴⁷ Op.Cit. p.25

acceptable pour l'organisation)⁴⁸. Puis, l'identification du risque éthique nécessite de distinguer le risque lié au dilemme éthique. En effet, un dilemme éthique se matérialise lorsqu'une ou des valeurs organisationnelles se confrontent. Le risque se retrouve dans les comportements non justifiables au regard des valeurs de l'organisation.

Il s'agit donc d'anticiper et d'identifier les risques, de même que les facteurs de risques et les probabilités qu'ils se matérialisent. Les vulnérabilités peuvent se présenter au niveau des personnes, c'est-à-dire lorsqu'un individu vit des moments difficiles et qu'il est vulnérable. Cette situation peut devenir une opportunité pour les « corrupteurs » d'approcher et d'influencer cet individu à agir à l'encontre de l'intérêt public. Lorsque l'appréciation des risques est réalisée, il faut traiter ces risques et choisir une ou plusieurs options permettant de réduire la probabilité de matérialisations et d'atténuer leurs impacts selon le niveau d'exposition associé (modéré, élevé, très élevé)⁴⁹. Il s'agit donc de chercher les mesures d'atténuation qui permettront d'accepter le risque ou de le rendre à un niveau acceptable et ultimement, de choisir la mesure appropriée. Ensuite, il faut établir la priorité des risques à traiter en fonction des seuils critiques identifiés et mettre en œuvre un plan de gestion des risques afin de surveiller, d'évaluer et de réviser les moyens utilisés (et l'efficacité de ceux-ci). L'identification du propriétaire ou du responsable est également une étape importante, puisque cette personne devra faire un suivi, éliminer le risque ou sera responsable de l'implantation des mesures d'atténuation. La dernière étape consiste à effectuer le suivi et réviser le plan de gestion des risques à l'aide d'un échancier, d'un suivi périodique et d'une révision cyclique⁵⁰.

5.4. Synergie réglementaire

Avant d'expliquer ce qu'est la synergie réglementaire, il serait préférable d'expliquer les deux pôles de régulation et les différents modes de régulation. Le *Petit manuel d'éthique*

⁴⁸ *Ibid.* p.26

⁴⁹ Gouvernement du Québec. (2016). La gestion des risques à l'intégrité pour les organisations publiques. P.31, Repéré à https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?idf=178791

⁵⁰ *Ibid.*, p. 34

appliquée à la gestion publique définit bien ces notions. L'hétérorégulation est vue comme un mode de régulation établi et imposé de l'extérieur⁵¹. En effet, les conduites sont régulées en réponse à une autorité extérieure qui dicte la façon dont nous devons décider et agir : «la régulation des conduites dans la logique hétéronome passe donc par le respect des règles imposées d'en haut et la sanction dans le cas contraire»⁵². L'autre pôle, l'autorégulation, vient du sujet lui-même. La régulation des comportements se fait par soi-même. Le sujet décide de ses choix et de ses actions. Ainsi, les différents modes de régulation (éthique, déontologie, droit, mœurs, morale) se positionnent entre ces deux pôles, relativement à la dynamique, aux motivations et aux dispositifs qui les caractérisent.

5.4.1. La morale

La morale est un mode hétéronome, puisque les normes de conduites y sont dictées par une religion, un Dieu, la Nature, l'humanité, la Patrie ou par d'autres dogmes politiques⁵³. La morale régule les comportements en imposant des « devoirs » pour faire le bien et pour éviter le mal⁵⁴. Ainsi, ce qu'on appelle la première source morale est de nature religieuse. Elle concerne les commandements, les normes et les règles qui viennent des dieux. La seconde source est philosophique, il s'agit de la sacralité de la Nature comme ordre régulateur ou de ce qu'on appelle le «droit naturel». Ces « devoirs» se présentent ainsi sous forme de dette : nous avons le devoir de rendre ce que l'on a reçu de l'autorité morale⁵⁵. Les motivations à agir en conformité avec la morale vient de cette conviction de justesse et de vérité. Si la morale n'est pas intériorisée, la motivation à agir en conformité avec celle-ci est la crainte de sanction ou de punition. La peur d'être exclu de son groupe d'appartenance peut être assez forte pour que l'individu agisse dans le sens de la morale. Différents lieux permettent l'adhésion à la morale, tels que les églises, la famille, les regroupements, les associations, les partis politiques, etc. En effet, c'est par l'éducation

⁵¹ Boisvert, Y., Jutras, M., Legault, G. A. et A. Marchildon. (2009). *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*, Montréal, Liber, collection éthique publique, p.28

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

que l'intégration des principes moraux s'effectue : l'enseignement de ce qui est bien ou mal, la récompense vis-à-vis des comportements attendus et la punition dans le cas contraire. La normativité morale est foncièrement liée à la compétence éthique de l'individu, car elle suppose le développement de la sensibilité morale des personnes et de leur capacité à tenir compte des autres dans leurs décisions⁵⁶.

5.4.2. Les mœurs

Les mœurs est un mode de régulation hétéronome faisant référence aux us et coutumes, aux pratiques et aux traditions⁵⁷. En d'autres mots, il s'agit essentiellement de la culture qui est la résultante de l'expérience et de l'histoire d'un groupe. Les mœurs se transmettent à l'oral ou par mimétisme des comportements. Ce mode repose sur des règles non écrites et informelles qui traduisent les attentes comportementales des membres⁵⁸. L'intégration des mœurs se fait souvent lors de la socialisation, c'est-à-dire à l'école (éducation), dans les institutions sociales et par l'adhésion simple à un groupe. Plusieurs facteurs permettent d'expliquer la motivation à agir de manière conforme aux mœurs. Tout d'abord, un premier facteur est le désir d'identification au groupe et la peur d'être rejeté. Ensuite, le regard de l'autre est très important et nourrit la motivation à agir de manière conforme aux règles. Les dispositifs qui soutiennent la connaissance et la transmission des mœurs est généralement le système culturel implicite par le partage des valeurs, des usages et les mentalités liés au groupe d'appartenance. Ces dispositifs prennent place lors de fêtes, de célébrations, de repas consommés ensemble, d'activités récréatives, etc.⁵⁹ Dans les organisations, les mœurs correspondent aux pratiques qui sont généralement acceptées et aux façons de faire quotidiennes. En somme, il s'agit de la culture organisationnelle. L'individu est porté à adopter des comportements conformes aux valeurs de l'organisation qui y sont partagées relativement à l'histoire, à la mission et aux individus qui la

⁵⁶ Legault, Georges A. (2001). Professionnalisme et délibération éthique, Manuel d'aide à la décision responsable. Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 239

⁵⁷ Boisvert, Y., Jutras, M., Legault, G. A. et A. Marchildon. (2009). Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique, Montréal, Liber, collection éthique publique, p.34

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*, p.35

composent. Il ne faut pas sous-estimer l'impact de la culture organisationnelle puisqu'elle peut amener des individus à agir à l'encontre des règles formelles ou de la loi par simple désir de conformité et par peur d'être marginalisés s'ils ne reproduisent pas ce genre de comportement. En l'absence d'une culture organisationnelle forte prônant le respect des normes éthiques, les employés ne verront pas l'obligation d'agir de manière éthique. Lorsque les employés ne sont pas bien socialisés, ceux-ci peuvent créer leur propre système de valeurs basé sur leurs intérêts personnels, ouvrant la porte à des transgressions. La vulnérabilité des organisations tient principalement à une socialisation négligée, comme le souligne Becker dans sa théorie des transgressions. La culture ou les mœurs amènent un désir de conformité, désir qui peut pousser à une action inappropriée ou l'inaction (être passif devant des transgressions) lorsque la socialisation est déficiente. Il doit donc y avoir un certain leadership en matière d'éthique de la part de la direction et un comportement exemplaire pour motiver les employés à agir de façon éthique.

5.4.3. Le droit

Le droit est un mode de régulation des comportements sans doute le plus connu et utilisé dans nos sociétés démocratiques. Ce mode constitue l'armature de nos sociétés en ce sens qu'il est à la base même du contrat social et de la création de l'État. Ce mode hétéronome de régulation se présente à travers les différentes législations (code civil, code pénal, lois statutaires)⁶⁰. Ces mêmes lois portent des valeurs sociales concernant les droits, les libertés et la justice. Ainsi, le droit appelle à la notion de devoir. Consentir à adhérer au contrat social, c'est de respecter les obligations envers autrui afin que l'autre respecte également ses obligations envers soi⁶¹. Adhérer au droit vient donc de la conviction que nos sociétés seraient anarchiques et dangereuses si le droit ne venait pas imposer des règles minimales de conduites. La soumission au droit passe par la crainte de sanction. En effet, l'État dispose du monopole de la violence légitime pour punir et pour sanctionner les civils

⁶⁰ Boisvert, Y., Jutras, M., Legault, G. A. et A. Marchildon. (2009). Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique, Montréal, Liber, collection éthique publique, p.36

⁶¹ Ibid, p.37

délinquants. Dans la fonction publique québécoise, le droit prend une place importante, puisque les agents publics sont au service de la population.

5.4.4. La déontologie

La déontologie est un mode qui s'inscrit dans la même logique que le droit, mais elle s'adresse à une poignée d'individus précis et non à la société toute entière. Il s'agit de normes et de devoirs liés à une profession⁶². L'autorité extérieure peut être la direction, un ordre professionnel, une association, etc. Les règles, les comportements attendus et les valeurs sont énoncés dans les codes de déontologie. L'objectif est de gagner la confiance des citoyens et de protéger l'intégrité de la profession, de l'ordre et de l'organisation. La crainte de sanction est, encore ici, un moteur de motivation. La formation professionnelle est un important dispositif déontologique permettant de transmettre les règles et les normes.

5.4.5. L'éthique

Enfin, l'éthique est un mode de régulation qui vient d'abord du jugement personnel de l'individu tout en fondant celui-ci sur des valeurs coconstruites et partagées qui donnent un sens à ses décisions et à ses actions⁶³. Ce mode autorégulateur se démarque des autres modes puisqu'il sollicite la responsabilité individuelle et l'autonomie. Ainsi, l'éthique incite l'individu à réfléchir et à s'interroger sur les différents éléments entourant ses décisions et ses actions. Bien que l'éthique soit un mode autorégulateur, sa conception vient d'une construction collective découlant de la réflexion et de la délibération éthique pour obtenir la meilleure décision possible selon les circonstances. La motivation à utiliser ce mode de régulation demande une grande maîtrise de soi et exige que l'individu accepte une part de renoncement⁶⁴. Certains intérêts personnels devront parfois être abandonnés dans la réalisation d'une action ou d'une décision juste pour le bien commun. Ainsi, l'éthique peut prendre forme dans des dispositifs d'énonciation de valeurs permettant aux employés de porter un jugement sur l'acceptabilité des décisions et de leurs actions. Dans

⁶² Boisvert, Y., Jutras, M., Legault, G. A. et A. Marchildon. (2009). Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique, Montréal, Liber, collection éthique publique, p.40

⁶³ *Ibid*, p.43

⁶⁴ *Ibid*.

un même ordre d'idées, la déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise vise à définir les valeurs communes à la fonction publique québécoise. En organisation, l'éthique est un outil d'aide à la décision lorsque les autres modes de régulation n'éclairent pas sur la décision ou sur l'action à privilégier dans un contexte spécifique.

Ainsi, la combinaison de plusieurs modes de régulation en organisation augmente les chances d'intégration des pratiques et des attentes comportementales éthiques ainsi que le développement d'une compétence éthique. Comme le souligne Magalie Jutras et Yves Boisvert :

Lorsqu'on adopte un regard monodisciplinaire, on a habituellement une ou deux stratégies d'intervention très spécifiques, alors que si l'on adopte une approche pluridisciplinaire, on se réfère à un coffre à outils plus garni avec une pluralité de stratégies d'intervention.⁶⁵

De ce fait, les organisations doivent développer des infrastructures de régulation qui tiennent compte des deux logiques régulatrices pour créer une synergie régulatrice. Puisque l'individu régule son comportement de manière autorégulatrice et hétérorégulatrice, il est fortement conseillé que les organisations utilisent ces deux logiques à des degrés variables⁶⁶.

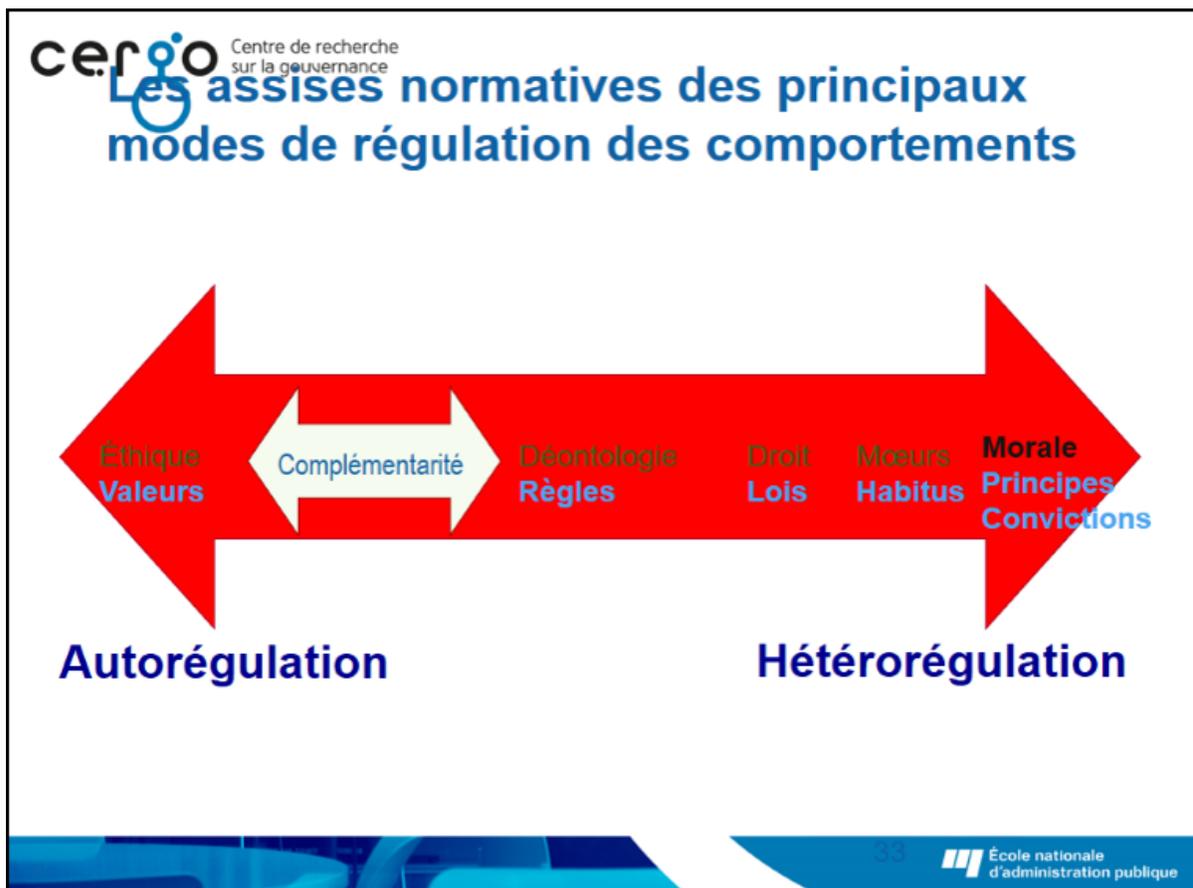
Il faut garder à l'esprit que tous les membres d'une organisation n'ont pas les mêmes réflexes en matière de régulation. Cela permet donc de justifier l'importance d'avoir, en contexte organisationnel, une variété de dispositifs complémentaires. Les dispositifs doivent alors faire référence aux différents modes de régulation (éthique, déontologie, cadre légal, culture organisationnelle, morale)⁶⁷. L'infrastructure de contrôle des comportements doit intégrer des éléments hétérorégulateurs (codes de conduites, ligne de signalement) ainsi que des éléments autorégulateurs, comme des activités de

⁶⁵ Jutras, M. et Y. Boisvert. (2015). Réflexion sur l'intervention en éthique appliquée au contexte du service public : de l'éthique publique à la synergie régulatrice, un modèle critique et pratique », dans BÉGIN, L., LANGLOIS, L. et D. RONDEAU, L'éthique et les pratiques d'intervention en organisation, Canada, Presses de l'Université Laval, p. 12

⁶⁶ *Ibid.*

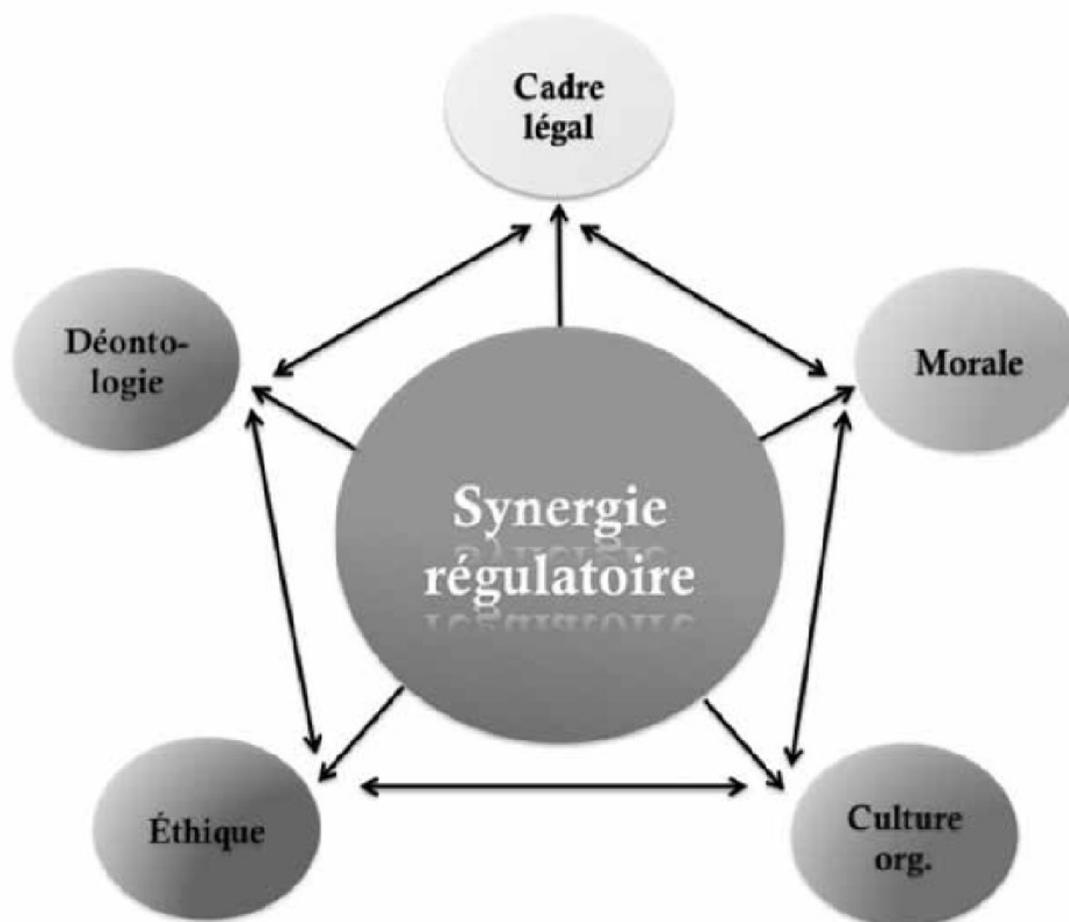
⁶⁷ *Ibid.*, p.17

sensibilisation aux valeurs et à la responsabilisation des agents publics⁶⁸. Ainsi, les instances externes de régulation favorisent l'autorégulation de l'individu, et le mouvement autorégulateur facilite à son tour le maintien d'une cohésion collective et le respect des modes hétérorégulateurs.



⁶⁸ Jutras, M. et Y. Boisvert. (2015). Réflexion sur l'intervention en éthique appliquée au contexte du service public : de l'éthique publique à la synergie régulatoire, un modèle critique et pratique », dans BÉGIN, L., LANGLOIS, L. et D. RONDEAU, L'éthique et les pratiques d'intervention en organisation, Canada, Presses de l'Université Laval, p.19

ÉLÉMENTS D'INTERVENTION APPLIQUÉS AU CONTEXTE PARTICULIER DU SERVICE PUBLIC



69

⁶⁹ Juras, M. et Y. Boisvert. (2015). Réflexion sur l'intervention en éthique appliquée au contexte du service public : de l'éthique publique à la synergie régulatoire, un modèle critique et pratique », dans BÉGIN, L., LANGLOIS, L. et D. RONDEAU, L'éthique et les pratiques d'intervention en organisation, Canada, Presses de l'Université Laval, p. 20

6. MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE ET D'INTERVENTION

Dans le cadre de mon mandat, la méthodologie de recherche et d'intervention sera l'analyse documentaire et les entrevues semi-dirigées.

6.1. Les techniques

Afin de répondre au mandat, plusieurs techniques ont été appliquées :

L'analyse documentaire m'a permis de mieux comprendre les risques éthiques internes et les enjeux soulevés par la Direction de la stratégie et du développement de même que les mesures qui ont été déployées pour atténuer les risques éthiques. La démarche que j'ai utilisée s'inspire du processus d'évaluation de l'efficacité du système de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique suggérée par Yves Boisvert et Étienne Charbonneau, professeurs à l'ENAP. La première étape est d'identifier les éléments qui structurent le système de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique⁷⁰. L'identification s'est faite à l'aide d'une cartographie du système d'éthique et d'intégrité de l'UPAC. Cette cartographie est divisée en deux blocs présentant le système de protection de l'intégrité et le système de promotion de l'éthique. De manière plus détaillée, la cartographie aborde la structure (interne et externe), les fonctions spécifiques, les normes (normes internationales, lois, normativités organisationnelles, normativités gouvernementales [règlements, directives, politiques, codes], stratégies de gestion (générales de gestion, la gestion des ressources humaines, la gestion des risques, la gestion des marchés publics et contractuelle, la gestion de l'information) et l'intervention sur la culture éthique et la culture d'intégrité. J'ai également demandé à mon mandant Benoît Pinet de remplir un questionnaire, soit une « autoévaluation » de l'infrastructure éthique et du cadre d'intégrité développé par Yves Boisvert avec la collaboration d'Étienne

⁷⁰ Boisvert, Y., et Charbonneau, E. (2020). Diagnostic des risques éthiques : pour une évaluation de l'efficacité du système de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique. Éthique publique. [document inédit]. p.7

Charbonneau et Luc Bégin⁷¹. Les réponses à ce questionnaire m'ont aidée à compléter la cartographie. L'intérêt de faire une cartographie est de trouver dans un seul document toute l'information relative à l'éthique et à l'intégrité au sein de l'UPAC. Développer une cartographie m'a aidée à réaliser mes différents livrables, notamment les entrevues semi-dirigées et le contenu de formation, puisque j'ai pu poser des questions sur les mécanismes en place et cibler ce qui est compris de ce qui l'est moins, en plus d'évaluer l'efficacité des différents dispositifs visant à protéger l'intégrité et à promouvoir l'éthique. Pour l'organisation d'accueil, il s'agissait d'une occasion d'obtenir un état des lieux et un «diagnostic» du système en place.

Dans un autre ordre d'idées, l'analyse documentaire m'a permis de prendre connaissance du contenu de sensibilisation élaboré par les différentes instances gouvernementales, comme le Secrétariat du Conseil du trésor et le Ministère de la Sécurité publique. Le coordonnateur gouvernemental en éthique du SCT m'a transmis des diapositives sur les différentes thématiques éthiques, dont la gestion des conflits d'intérêts, l'usage des médias sociaux et la confidentialité de l'information. Il s'agissait essentiellement de la trousse de formation donnée aux répondants en éthique. J'ai également consulté le rapport pour l'année 2018-2019 du Comité de surveillance des activités de l'UPAC (CSUPAC) énonçant leurs recommandations et leurs commentaires concernant la gestion des opérations et des activités de l'UPAC. Le rapport annuel de gestion de l'UPAC était également éclairant pour connaître et comprendre l'organisation, puisqu'il y sont détaillés la mission, les valeurs, la structure de l'organisation et ses unités, les ressources et les différents objectifs qui sont fixés pour l'année 2018-2019 ainsi que les résultats. Finalement, j'ai analysé le contenu produit par diverses organisations, telles que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Agence française anticorruption concernant les stratégies d'atténuations possibles et la gestion des

⁷¹ Boisvert, Y., avec la collaboration de Charbonneau, C et Bégin, L. (2018). *Évaluation du système de protection de l'intégrité de l'action publique et du processus décisionnel et de promotion de l'éthique professionnelle*. Centre de recherche sur la gouvernance (CERGO), École nationale d'administration publique.

risques et du contenu de formation produit par le Ministère de l'Intérieur du gouvernement français.

L'analyse documentaire que j'ai effectuée est donc de nature qualitative. J'ai travaillé avec des documents descriptifs, comme des rapports internes et des documents administratifs internes à l'UPAC, du matériel de formation éthique du SCT, le rapport du CSUPAC et des documents institutionnels et scientifiques sur les enjeux éthiques soulevés par la Direction de la stratégie et du développement de l'UPAC (après-mandat, usage des médias sociaux, confidentialité de l'information, conflit d'intérêts, dénonciation) et sur les meilleures pratiques proposées à l'étranger.

J'ai également effectué **7 entrevues semi-dirigées** auprès des membres du CLCC pour comprendre les conduites problématiques vécues ou potentielles, les facteurs de risques et les meilleures stratégies pour atténuer ces risques. La sélection de l'échantillon a été relativement simple. Le directeur à la stratégie et du développement et moi voulions une vue d'ensemble des risques éthiques potentiels ou vécus par les différentes directions et par les différentes unités. Nous avons donc sélectionné des employés appartenant à diverses directions. Mon conseiller académique m'a proposé d'effectuer ces entrevues comme si j'étais une intervenante externe en éthique. J'ai adapté à mon projet l'entente de confidentialité fournie par mon conseiller. J'ai donc pu comprendre les responsabilités du chercheur en matière de confidentialité de même que les droits des participants. Je me suis assurée que les participants soient bien informés de la visée du projet, des éléments que nous souhaitons étudier et de l'importance que revêtent ces entrevues pour comprendre les différentes conduites problématiques potentielles ou vécues par les membres du CLCC. Les participants ont également été informés des différentes mesures prises afin d'assurer le respect et la confidentialité des renseignements reçus. L'attribution d'un code à chaque participant a été mis en place pour garantir l'anonymat de même qu'un engagement de protection des données et de l'usage sécuritaire et non abusive de celles-ci. J'ai aussi informé les participants de la possibilité de terminer l'entretien lorsqu'ils manifestent un inconfort ou une souffrance éthique et de les diriger vers mon mandant Benoît Pinet s'ils

souhaitent dévoiler toutes situations vécues ou jugées inadéquates et lui faire part de dilemmes moraux ou éthiques.

7. RÉSULTATS

En guise de rappel, le but de ce stage était de sensibiliser les employés de l'UPAC en matière d'éthique et d'augmenter, dans un même ordre d'idées, leur compétence éthique. La réalisation des différents livrables fut effectuée en télétravail, situation exceptionnelle due à la pandémie mondiale. Conséquemment, l'expérience organisationnelle est un facteur manquant qui sera sans doute ressenti dans la présentation de chaque livrable et des résultats associés.

C'est principalement à partir du deuxième mois de mon stage que j'ai véritablement débuté la création de mes livrables, en raison d'une meilleure compréhension des outils à ma disposition. Grâce à mon accès au système d'information de l'organisation et à la création d'une adresse courriel, j'ai pu consulter une multitude d'informations concernant la structure, les politiques internes, les activités de socialisation et d'information de même que les ressources éthiques disponibles pour les employés. La bonification du contenu de formation oblige une compréhension des mécanismes éthiques en place ainsi que la suggestion et la remise en question de certaines pratiques. Plusieurs discussions ont alors eu lieu avec mon mandant et membres de l'UPAC lors d'entrevues semi-dirigées effectuées via l'application Microsoft Teams. Ces rencontres ont été très éclairantes pour comprendre la culture éthique de l'organisation, son historique et les différents problèmes éthiques rencontrés au cours des années. Nous reviendrons sur les entrevues dans la prochaine section sur les recommandations et les discussions.

7.1 Création d'un PowerPoint de formation

La création d'un PowerPoint de formation pour les employés du CLCC vise à effectuer ce qu'on appelle « un transfert de connaissance » en matière d'éthique. Ce transfert ne peut pas se faire sans le développement de la sensibilité éthique, ce à quoi la formation répond. Être conscient de nos décisions et de nos actions sur autrui est un élément incontournable dans l'objectif d'augmenter la compétence éthique des agents. Être en mesure de percevoir que notre comportement ou le comportement de nos pairs peut être problématique et contraire aux valeurs véhiculées par l'organisation constitue, sans aucun doute, le début de

la réflexion éthique et du dialogue. La formation vise non seulement à informer et rappeler les devoirs et obligations des employés, mais également à leur donner les outils pour désamorcer un dilemme éthique et pour trouver les ressources appropriées en cas d'incertitude.

Les thématiques choisies par la Direction de la stratégie et du développement ont permis de prioriser certains enjeux et de concentrer ma recherche sur ceux-ci. La lecture du cadre légal et réglementaire auxquels les membres de l'UPAC sont assujettis m'a donné une vue d'ensemble sur les comportements attendus, de même que l'absence de ligne directrice dans certains cas.

Cette formation, d'une durée d'environ une heure, permet en partie de combler les lacunes en matière d'éthique et d'assurer une compréhension plus «homogène» des différents concepts en raison de la diversité des profils de formation à l'UPAC. Dans un même ordre d'idées, le défi de cette formation est de rejoindre deux « catégories d'employés » ; les employés civils et les policiers. Ainsi, les thématiques doivent être abordées de manière double : selon le cadre normatif des fonctionnaires et des policiers. La documentation reçue par le Secrétariat du Conseil du Trésor visait essentiellement les fonctionnaires. De plus, dans ma formation universitaire en éthique, j'ai plus souvent analysé et utilisé le cadre normatif des fonctionnaires. J'ai donc dû m'informer davantage sur le domaine policier et son cadre légal, déontologique et éthique. De surcroît, puisque je n'ai été que rarement présente dans l'organisation (physiquement), il ne m'était pas possible d'effectuer de l'observation et d'assimiler la culture et les sous-cultures qui habitent l'UPAC.

Finalement, je n'ai pas pu faire la présentation à la fin de mon stage pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la situation de pandémie rend plus difficile le rassemblement de personnes en un même lieu pour des raisons de santé publique. De plus, l'UPAC présente en octobre son nouveau logo et celui du Commissaire. Il est donc plus logique d'attendre quelques semaines pour remettre le PowerPoint et mes autres livrables afin qu'ils soient à l'image

de l'organisation et du Commissaire. Je serai cependant en mesure de terminer l'aspect visuel de mes livrables, puisqu'un emploi étudiant m'a été proposé.

7.2 Les capsules vidéo-explicatives

Un autre de mes livrables consistait à faire la rédaction de capsules vidéo-explicatives sur différentes thématiques éthiques, soit les conflits d'intérêts, la confidentialité de l'information, l'éthique et le rôle du répondant en éthique, l'usage des médias sociaux ainsi que le processus de dénonciation d'actes répréhensibles. Ces capsules, d'une durée d'environ deux minutes et bientôt disponibles sur le site intranet de l'UPAC, permettent aux employés d'obtenir de l'information facilement et rapidement. De plus, elles sont des mini formations pour les employés qui les consultent. Les thématiques furent choisies par le directeur de la stratégie et du développement qui est également le répondant en éthique de l'UPAC. Les capsules permettent de vulgariser les notions éthiques et de développer la réflexion éthique par des mises en situation et par des questions que les employés doivent se poser lorsqu'ils font face à un dilemme éthique. Ces capsules permettent aussi de présenter les devoirs et les obligations qui incombent aux membres de l'UPAC. Au départ, les capsules devaient être réalisées par une firme spécialisée dans ce type de production. Nous nous sommes vite rendus compte que les coûts associés à la production d'une seule capsule étaient très élevés. Le budget ne permet donc pas de produire cinq capsules au coût de 5000 \$. Non seulement le budget ne le permet pas, mais nous pouvons facilement remettre en question le côté éthique d'une telle dépense publique pour cinq capsules de 90 secondes. Nous envisageons donc de créer les capsules sous forme de « diaporama » commenté ou de nous filmer nous-mêmes et d'utiliser un logiciel pour faire le montage.

7.3 Création d'affiches publiées à l'interne

La création d'affiches publiées à l'interne sur les différentes thématiques éthiques permet de sensibiliser et d'agir comme une *piqûre* de rappel auprès des employés en ce qui concerne les comportements attendus et de les référer aux capsules vidéos-explicatives s'ils désirent obtenir davantage d'informations ou de les référer au répondant en éthique ou aux ressources disponibles sur l'intranet. Avec l'aide de la conseillère en communication et de

mon mandant, nous avons pu trouver des formules frappantes (slogans) en lien avec chaque thématique éthique. La conseillère en communication dispose de l'expertise pour faire le montage des affiches. Nouvellement arrivée dans l'organisation, elle a fait une demande au Ministère de la Sécurité publique pour obtenir le logiciel *Adobe Indesign*, outil pour créer des affiches, des dépliants, des brochures et des magazines. Elle est toujours en attente d'une réponse. Ainsi, la conception et la production des affiches se feront après mon stage et suite au dévoilement des nouveaux logos.

7.4 Rédaction d'un courriel de rappel

Mon dernier livrable visait la rédaction d'un courriel destiné aux employés de l'UPAC pour rappeler le principe de neutralité politique et de réserve à l'approche d'une élection provinciale ou municipale. Je me suis inspirée d'un courriel envoyé aux membres du CLCC rappelant de ne pas accepter de gratuités dans la foulée des marques de reconnaissance durant la COVID-19 pour des raisons d'intégrité et de professionnalisme. Le message prend ainsi le même ton afin de rappeler et de souligner l'importance pour l'UPAC d'éviter tous conflits d'intérêts et toutes apparences de conflits d'intérêts que pourrait engendrer l'implication partisane de ses membres. En effet, le risque réputationnel est grand, principalement en raison de la mission et des différentes opérations (signalements, vérifications, enquêtes) qui peuvent concerner des élus et des partis politiques.

7.5 La cartographie du cadre de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique

La particularité avec la création d'une cartographie présentant le système de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique, c'est qu'elle doit être constamment actualisée et bonifiée pour être efficace. Ainsi, j'ai dressé ce document en fonction des informations dont je disposais, mais le tout pourrait certainement être bonifié par le département de la stratégie et du développement, utilisant leurs connaissances plus approfondies de l'organisation. De plus, plusieurs politiques internes sont en cours de rédaction ou en révision, résultant de leur non accessibilité sur l'intranet de l'UPAC. Au total, 124

politiques devraient être créées ou révisées d'ici 2023. La cartographie devrait donc être bonifiée au fil des mois par moi-même et par l'équipe de préventionnistes.

Finalement, le stage m'a permis d'acquérir de l'expérience en tant qu'«intervenante en éthique». Pour l'organisation, c'était l'opportunité d'obtenir un regard neuf sur le cadre institutionnel en place et sur la culture éthique. En définitive, cet exercice fut une occasion précieuse de mettre à profit mes connaissances et d'apprendre énormément au sujet de la lutte contre la corruption, du fonctionnement de la justice et du travail policier par le directeur de la stratégie et du développement lui-même.

8. DISCUSSIONS ET RECOMMANDATIONS

Comme mentionné précédemment, l'Unité permanente anticorruption est une jeune organisation en pleine évolution et développement. Dans le cadre de la présente section, nous reviendrons sur l'entrevue semi-dirigée et proposerons quelques recommandations permettant d'améliorer la compétence éthique et la culture éthique au sein de l'organisation.

L'entrevue semi-directive est semi-préparée et semi-structurée. Cela permet au chercheur de proposer un ordre d'interrogation et de guider la conversation sans l'imposer. L'entrevue est donc centrée sur la réalité de l'acteur⁷². Ainsi, plusieurs personnes interrogées ont abordé le « avant » et le « après » Robert Lafrenière, pour souligner les différences entre l'ancienne direction et la nouvelle. Le constat était souvent le même : les problèmes éthiques vécus dans le passé, notamment avec les fuites d'informations et l'ambiance de travail qui en ont résulté, ont foncièrement miné le lien de confiance au sein de l'organisation. Avant que le Bureau des enquêtes indépendantes (BEI) ne reprenne l'enquête concernant les fuites médiatiques dans l'enquête *Machûrer*, la direction de l'UPAC avait lancé le projet A, visant à faire la lumière sur celles-ci. Le fait que des employés de l'UPAC aient enquêté sur leurs propres collègues a fortement miné la confiance et la communication au sein de l'organisation. Ces événements encore fortement médiatisés ont été un traumatisme pour l'UPAC et ses employés.

Ceci étant dit, il y a un réel effort de la part de l'actuel Commissaire et de la nouvelle direction pour véhiculer un comportement exemplaire et pour rompre, d'une certaine manière, avec l'ancienne direction et avec le style de gestion passé. Dans un même ordre d'idées, le dossier de l'éthique a malheureusement souvent été abordé de manière négative en raison des nombreux scandales. Le défi est donc de véhiculer et d'admettre une vision

⁷² Sylvain, L. (2000). Le guide d'entrevue : son élaboration, son évolution et les conditions de réalisation d'une entrevue. Repéré à https://cdc.qc.ca/actes_arc/2000/sylvain_actes_ARC_2000.pdf

positive de l'éthique, tout en encourageant le dialogue et la réflexion entourant les pratiques et les comportements.

8.1. Renforcer le sentiment d'appartenance et améliorer l'accueil des employés

Un autre défi qui incombe au Commissaire et à la direction est de renforcer le sentiment d'appartenance envers l'UPAC. Le fait que l'UPAC soit une unité administrative qui regroupe des membres de différents organismes publics, l'allégeance peut se manifester davantage envers l'organisation d'attache plutôt qu'envers le Commissaire. L'important taux de roulement peut également rendre difficile le développement d'un sentiment d'appartenance. Le Club social permet en partie de répondre à ce besoin, tout comme la présentation des nouveaux employés dans l'*Incorruptible*. À titre informatif, l'*Incorruptible* est le journal interne de l'UPAC qui a pour objectif premier d'informer sur les projets, les enquêtes, les avancées et les employés nouvellement arrivés. Malgré cela, il semble qu'un certain nombre d'employés ne se connaissent pas, particulièrement lorsqu'ils ne travaillent pas sous la même unité, sous le même service, ou dans la même équipe. Dans un même ordre d'idées, je soupçonne que les nouveaux employés comme les plus anciens ne savent pas toujours ce que font concrètement les équipes désignées (CCQ, RBQ, RQ, SQ). La méconnaissance du travail des équipes (et même des employés) admet une distance entre celles-ci et, par conséquent, le travail ne s'effectue pas toujours de manière concertée sur un même projet d'enquête. Ce phénomène s'apparente à ce qu'on appelle le travail en *silo*. En effet, les unités disposent d'une vision professionnelle et d'un langage spécifique qui, à la longue, sans une socialisation et une communication adéquate, peut créer chez l'UPAC une identité fragmentée. Le travail en silo admet donc une mentalité d'un «nous» et un «eux»⁷³.

Fait important, la nouvelle structure de l'UPAC, qui a été présentée aux employés le 6 octobre 2020, a pour objectif d'augmenter l'efficacité opérationnelle en assurant un

⁷³ Cilliers, F., & Greyvenstein, H. (2012). The impact of silo mentality on team identity: An organisational case study. *SA Journal of Industrial Psychology/SA Tydskrif vir Bedryfsielkunde*, 38(2), Art. #993, p. 3

meilleur partage de l'information et une uniformité des méthodes de travail. Les effets du travail en silo devraient s'atténuer par la mise en place d'une structure favorisant la communication et la coordination au sein des différentes équipes. Toutefois, d'autres solutions devraient être déployées pour assurer la connaissance de l'organisation et des différentes équipes et pour augmenter par conséquent, le sentiment d'appartenance. Il devrait y avoir davantage d'activités de socialisation et une présentation concernant le travail des différentes équipes à l'arrivée de nouveaux employés. Cette présentation pourrait se terminer par la remise d'un guide présentant l'organisation, les services, les équipes et les unités. Le guide pourrait également contenir un lexique de la corruption de même que les ressources à leur disposition (comme le rôle du répondant en éthique et le processus de dénonciation d'actes répréhensibles). La création d'un lexique permettrait d'obtenir une compréhension commune des concepts. Pour ainsi dire, les employés se baseraient sur une même réalité pour dialoguer et pour s'approprier la situation. Aucune réflexion commune n'est possible si le langage utilisé n'est pas le même... Subséquemment, le service des ressources humaines devrait également être sollicité afin d'aider à la mise en place d'un programme d'accueil complet permettant de joindre présentation, sensibilisation et socialisation.

8.1.1. Réflexion sur la gestion et le « vivre ensemble »

Les travaux de Lynda Trevino, Bart Victor et John B. Cullen démontrent qu'il y a une incidence entre le climat éthique et les comportements individuels des membres d'une organisation. Quatre composantes doivent être remplies pour créer une culture de l'éthique : le leadership, la perception d'un traitement juste, l'éthique dans les discussions de tous les jours et la perception que l'éthique est récompensée⁷⁴. En conséquence, la prise de décisions éthiques des membres d'une organisation est fortement influencée par le climat éthique de celle-ci. Les organisations sont responsables des comportements éthiques et non éthiques de leurs membres, parce que ce sont elles qui traduisent les valeurs et les

⁷⁴ Secrétariat du Conseil du Trésor. (2013). Trousse de référence à l'intention des répondantes et répondants en éthique de la fonction publique du Québec. P.120

attentes comportementales ainsi que le niveau de déviance toléré⁷⁵. On définit le climat éthique comme « l'ensemble des perceptions partagées de ce qui est un comportement éthiquement correct, et la manière dont les problèmes éthiques devraient être traités dans une organisation » (Victor et Cullen, 1998 :109)⁷⁶. Bien que les organisations aient souvent un type de climat éthique dominant, plusieurs types de climats éthiques peuvent coexister dans une même organisation (Victor et Cullen, 1987 ; 1988)⁷⁷. À cet effet, il existe trois types de climats éthiques. Tout d'abord, le climat bienveillant admet une éthique relationnelle prônant la confiance interpersonnelle. La direction est à l'écoute et dispose d'une sensibilité éthique, ce qui renforce les liens émotionnels et inspire la confiance. Les employés sentent qu'ils sont traités équitablement et s'engagent à réciproquer cette même bienveillance⁷⁸. Le climat bienveillant s'inscrit dans une approche culturelle de l'éthique et dans une logique informelle de valeurs. Ensuite, le climat déontologique se définit comme une éthique formelle en faveur d'une confiance interpersonnelle. L'établissement de normes et de procédures permet d'établir, en théorie, une confiance entre les membres, la direction et le système en soi. Si le système est adéquat, les employés ne risquent pas d'être abusés, exploités ou de subir des injustices. L'éthique est ainsi exercée de manière formelle par l'intermédiaire de politiques, de stratégies et de codes de conduites censés orienter les comportements des individus. Le climat déontologique s'inscrit donc dans une approche structurelle. Finalement, le climat égoïste présente une éthique ignorée et méfiante. Les actions des membres de l'organisation sont faites exclusivement dans leur intérêt individuel et, parfois, au détriment des besoins et des intérêts des autres. L'opportunisme, les abus et l'iniquité témoignent des comportements dysfonctionnels qui caractérisent le climat égoïste⁷⁹. Ce climat occasionne une méfiance et une insécurité

⁷⁵ Ibid. p.121.

⁷⁶ Chouaib, A. & Zaddem, F. (2012). Le climat éthique au travail : pour promouvoir des relations interpersonnelles de confiance. RIMHE : Revue Interdisciplinaire Management, Homme & Entreprise, 1(1), Repéré à <https://doi.org/10.3917/rimhe.001.0053>

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

marquée des employés à l'égard de la direction et de leurs collègues. Ainsi, le climat égoïste véhicule une situation de carence éthique. L'instauration d'un climat bienveillant ou déontologique semble être un préalable à un climat de confiance. L'identification d'une diversité de climats éthiques implique de développer des stratégies d'actions selon la nature du climat dominant pour permettre l'enracinement et la pérennité d'un climat de confiance de qualité. Il serait donc intéressant que le Commissaire, le répondant en éthique et les différents gestionnaires se rencontrent une fois par année pour réfléchir et pour évaluer le climat éthique et les valeurs. Quelques questions contenues dans la trousse pour les répondants en éthique peuvent aider à diriger la rencontre :

- Les membres de l'équipe prennent-ils des décisions en concertation avec les acteurs visés ou en vase clos?
- Le climat de travail est-il lourd, léger ou agréable?
- Les valeurs véhiculées sont-elles communes à l'ensemble de l'organisation ou seulement à un groupe en particulier?
- Les employés ont-ils un sentiment d'appartenance non seulement à leur équipe, mais aussi à l'organisation?
- Les employés se sentent-ils motivés, valorisés, écoutés et reconnus?
- La mission de l'organisation et les objectifs de travail sont-ils clairement définis et communiqués⁸⁰?

8.2. Augmenter la fréquence des formations éthiques

Tel que le rapport du CSUPAC le soulève, la formation et la sensibilisation aux enjeux éthiques devraient être réalisées de manière périodique. Toutes les catégories de personnel devraient suivre une formation éthique pour s'assurer d'une compréhension commune des concepts éthiques et du cadre éthique en place. En raison de la diversité des profils, la connaissance de l'éthique (de même que la compétence), peut être très inégale. C'est pourquoi l'organisation doit s'assurer qu'il y a une formation et une sensibilisation éthique

⁸⁰ Secrétariat du Conseil du Trésor. (2013). Trousse de référence à l'intention des répondantes et répondants en éthique de la fonction publique du Québec. p. 153

en continue. L'important roulement de personnel à l'UPAC met également de l'avant cette nécessité.

Une autre formule pourrait également être utilisée : des ateliers de sensibilisation aux dilemmes éthiques, sous forme d'atelier de discussions, de mises en situation ou de jeux de rôles sur l'éthique. Le répondant en éthique pourrait ainsi animer des échanges selon des scénarios qui sous-tendent un dilemme éthique ou un enjeu éthique. Les scénarios doivent s'inspirer de situations pouvant survenir aux membres du CLCC ou l'UPAC (propre à l'organisation) pour qu'ils se sentent interpellés et qu'une émotion émerge de cette situation. Lorsque nous sommes confrontés à un dilemme éthique, nos émotions sont sollicitées parce que nous faisons l'expérience d'un conflit de valeurs. En d'autres mots, l'acteur doit faire l'expérience de la situation pour apprendre et pour augmenter sa compétence éthique. Comme stipulé plus tôt, la compétence éthique ne se vérifie que dans l'action elle-même. Après avoir énoncé le scénario, le répondant pourrait demander qu'est-ce que les employés feraient dans cette situation et quelle serait leur décision et pourquoi. Celui-ci pourrait également animer avec un bloc de questions déterminées afin de guider la réflexion de groupe. Dans un même ordre d'idées, le répondant pourrait créer, à l'aide du service des ressources humaines et des gestionnaires, un recueil de dilemmes éthiques propre à l'organisation et disponible sur l'intranet. La grille de délibération éthique devrait également être accessible sur l'intranet pour encourager la réflexion et outiller les membres à décortiquer un dilemme éthique. L'idée est qu'il intériorise d'une certaine manière la démarche d'enquête (processus d'apprentissage).

8.2.1. Leadership éthique partagé

Même si le dossier de l'éthique est dirigé et coordonné par le répondant en éthique, il doit y avoir un certain leadership éthique de la part des gestionnaires et de la direction pour motiver les employés à agir de manière éthique. Les gestionnaires devraient rencontrer leur équipe une fois par année pour présenter le répondant en éthique et son rôle, les valeurs organisationnelles, les mises à jour concernant le cadre normatif et pour sensibiliser. Cette rencontre aurait également pour but d'interroger leur équipe aux risques éthiques

(nouveaux risques, risques récurrents, etc.). Cela serait l'occasion pour les employés de poser des questions sur les comportements attendus et d'obtenir des éclaircissements sur le cadre d'éthique et d'intégrité de l'UPAC.

Suite à la rencontre, le gestionnaire doit prendre en note des sujets de la rencontre qui méritent d'être davantage clarifiés et doit cerner les risques de son unité qui sont les plus susceptibles de nuire à l'organisation et enfin trouver des pistes d'actions pour les réduire. L'UPAC détient déjà un plan de gestion intégré des risques expliquant la famille de risques et les gestionnaires associés à chacun de ceux-ci. Cependant, une rencontre annuelle des gestionnaires avec les employés permettrait d'assurer un meilleur suivi, une meilleure analyse des risques et de mieux déceler les nouveaux risques.

8.2.2. Aborder davantage les enquêtes judiciairisées

Il pourrait être intéressant que la direction aborde les enquêtes judiciairisées avec toutes les équipes. Cela permettrait de souligner les bons coups et d'améliorer les façons de faire, que ce soit en vérification ou en enquête. Plusieurs employés ont affirmé qu'ils apprenaient davantage sur une enquête à la télévision que par l'organisation elle-même. Cela peut s'expliquer en partie par le caractère confidentiel des enquêtes, mais rien n'empêche de discuter d'une enquête terminée pour apprendre de celle-ci.

8.3. Synergie entre les mécanismes et dispositifs en place

Comme stipulé plus tôt, la cartographie du cadre de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique permet d'avoir une vue d'ensemble des différents dispositifs et mécanismes par rapport aux enjeux liés aux conflits d'intérêts, à la confidentialité de l'information, à la procédure de dénonciation d'actes répréhensibles, à l'usage des médias sociaux et la prestation de travail. Au risque de nous répéter, il serait important à ce que la cartographie soit bonifiée et régulièrement actualisée par l'équipe en prévention et par le répondant en éthique. Cet exercice suppose une appréhension des modes de régulation de l'organisation pour répondre aux besoins en matière de gestion des comportements⁸¹. Une

⁸¹ Secrétariat du Conseil du Trésor. (2013). Trousse de référence à l'intention des répondantes et répondants en éthique de la fonction publique du Québec. P.148

révision du cadre normatif permet de mettre en lumière la complémentarité des dispositifs. À titre de rappel, la combinaison de plusieurs modes de régulation en organisation augmente les chances d'intégration des pratiques et des attentes comportementales éthiques ainsi que le développement d'une compétence éthique. La cartographie permet donc de recenser les dispositifs normatifs existants, pour ultimement, bonifier ou créer d'autres dispositifs plus adaptés aux réalités éthiques. Le but est donc de produire une synergie entre les modes de régulation. Pour évaluer la pertinence et l'efficacité des dispositifs, plusieurs questions peuvent être posées :

- Quand a-t-il été mis en place?
- Est-il utilisé? De façon appropriée?
- Est-il facile à utiliser?
- Si des dispositifs supplémentaires sont nécessaires, à quels besoins devraient-ils répondre?
- De quelle nature devraient être ces autres dispositifs : légal, déontologique, organisationnel ou éthique?
- Pour quelles raisons un dispositif devrait-il être mis de côté, remplacé ou modifié⁸²?

Finalement, la cartographie du cadre de promotion de l'éthique et de protection de l'intégrité aide également à cartographier et à analyser les risques éthiques (et sa gestion), en identifiant l'absence, la pertinence et l'efficacité des dispositifs et des mécanismes.

8.4. Fonction exclusive du répondant en éthique

Il n'est pas rare que le répondant en éthique assume d'autres fonctions au sein de son organisation. Il est impératif que ces « autres fonctions » n'entrent pas en conflit avec les fonctions propres du statut de répondant en éthique. Ainsi, il existe parfois ce qu'on appelle un problème de compatibilité de fonctions. Le répondant en éthique de l'UPAC est également le directeur à la stratégie et du développement. Il peut ainsi y avoir une crainte

⁸² Secrétariat du Conseil du Trésor. (2013). Trousse de référence à l'intention des répondantes et répondants en éthique de la fonction publique du Québec. p.150

des employés vis-à-vis de l'impartialité du répondant, puisqu'il fait partie de la direction. Il peut donc y avoir des incertitudes en raison d'une trop grande proximité, minant ainsi le lien de confiance. Il est fondamental que les employés fassent confiance au répondant, puisqu'ils se confient sur des choses qu'ils veulent garder secrètes, principalement s'il s'agit de dénoncer un acte répréhensible. Dans un monde idéal, la fonction de répondant devrait être exclusive, afin qu'il y ait une réelle posture d'indépendance. La crédibilité et la légitimité de celui-ci seraient également moins remises en question. La création d'un poste exclusif de répondant en éthique permettrait également de donner plus de formations en matière d'éthique, puisque le temps de l'employé serait dédié en totalité au dossier de l'éthique. Dans un autre ordre d'idées, l'actuel répondant en éthique pourrait certainement déléguer certaines de ses tâches, comme la formation éthique des employés. L'équipe en prévention détient déjà une certaine expertise en ce qui concerne la protection de l'intégrité, notamment dans la gestion de risque et la lutte à la corruption. Il s'agirait donc d'ajouter un volet de formation éthique pour les employés. Ceux-ci pourraient suivre la formation donnée par le Secrétariat du Trésor pour les répondants en éthique ou suivre d'autres cours d'appoint en matière d'éthique. Cela permettrait au répondant de souffler un peu et d'orienter son énergie sur d'autres projets éthiques.

Cette situation n'est évidemment pas unique à l'UPAC, c'est-à-dire que plusieurs organisations publiques peuvent vivre ce problème de compatibilité des fonctions, du fait que le rôle du répondant est rarement exercé de manière exclusive. Comme le soulignait Boisvert :

Seule une infime minorité d'organisations ont permis à leur répondant de se consacrer exclusivement ou, à tout de moins, intensivement au dossier de l'éthique [...] Il faut s'interroger sur la capacité réelle des répondants

en éthique à remplir cette fonction et sur le temps qu'ils peuvent lui consacrer.⁸³

Nous pouvons également nous interroger sur l'importance du dossier de l'éthique pour le gouvernement depuis la création du réseau des répondants en éthique en 2002. L'étude empirique produite en 2004 sur les répondants en éthique du Québec révélait que plusieurs interlocuteurs jugeaient le dossier de l'éthique prioritaire sur papier et dans les discours officiels, mais, dans la réalité, il en était tout autre⁸⁴. La création d'une trousse de référence en 2013 a permis en partie d'encadrer et d'outiller les répondants en éthique dans leur pratique. Il est tout de même légitime de se demander si les moyens mis à la disposition des organisations publiques sont suffisants pour permettre au répondant en éthique de bien accomplir sa mission.

8.5. Création d'un environnement favorable à la dénonciation

Le fait de dénoncer un acte répréhensible au sein de son organisation entraîne son lot d'inquiétudes pour les employés d'organisations publiques comme privées. À l'UPAC, cette situation est également observable, notamment auprès des policiers en raison de la culture et du sentiment très fort de fraternité. Les employés énoncent un éventail d'enjeux lorsqu'il est question de dénoncer. Les possibilités de représailles constituent la plus grande crainte chez les membres du CLCC. Les possibilités de répercussions liées à la dénonciation, aux relations de pouvoir entre les personnes concernées et aux questions liées au processus de divulgation d'actes répréhensibles sont des questions et des craintes tout à fait légitimes et qui méritent d'être adressées par l'organisation. La formation éthique des employés vise en partie à répondre à un bon nombre d'entre elles. Néanmoins, des efforts pourraient être déployés pour créer un environnement favorable à la dénonciation. Il est

⁸³ Boisvert, Y. (2004). L'éthique gouvernementale : la perception des répondants en éthique du gouvernement du Québec, *Éthique publique* [En ligne], vol. 6, n° 2 | Repéré à <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/2031>

⁸⁴ *Ibid.*

légitime de se demander si le processus de dénonciation d'actes répréhensibles avait été mieux connu ou perçu, quelques scandales auraient pu être évités.

Les craintes des employés de ne pas être soutenus, de subir des mesures de représailles, de vivre un climat de travail insoutenable et de subir des répercussions sur d'éventuelles avancées professionnelles sont réelles. Il n'existe pas de recette miracle pour créer un environnement favorable à la dénonciation. Une discussion devrait avoir lieu avec les différentes équipes à ce sujet pour conscientiser les employés sur l'importance d'agir dans l'intérêt public et pour augmenter la réceptivité des équipes dans le fait de dénoncer un comportement non éthique et qui peut même constituer une infraction criminelle. Les gestionnaires ont un rôle précis à jouer dans la dénonciation. Ils doivent adopter une attitude ouverte et accueillante, connaître les lois et les procédures ainsi que les ressources à disposition. Évidemment, le gestionnaire se doit de donner l'exemple et de divulguer un acte répréhensible dont il serait saisi. De plus, une politique sur le processus de dénonciation d'actes répréhensibles a déjà été rédigée, mais elle pourrait être bonifiée par l'ajout venant manifester la tolérance zéro envers tout acte de représailles à l'endroit d'un dénonciateur. L'idée est donc de briser cette omerta, principalement auprès des corps policiers et d'ouvrir la discussion et le dialogue.

9. CONCLUSION

Ce stage a été enrichissant à maints niveaux. J'ai eu l'opportunité de travailler avec une équipe dynamique et accueillante. Mon mandant a également fait une différence énorme dans la réalisation de mon mandat par son écoute, son ouverture et son dévouement envers l'organisation et à faire de l'éthique une priorité. J'ai découvert une facette de l'UPAC qui est peu véhiculée dans les médias et qui mériterait d'être connue. Cette expérience fût non seulement mon premier saut dans l'administration publique québécoise, mais également en tant qu'intervenante en éthique. J'ai beaucoup appris sur le rôle de l'intervenant en éthique et sur les difficultés auxquelles celui-ci peut être confronté.

Un stage d'une durée de quinze semaines permet d'appliquer les différents apprentissages en milieu organisationnel. Le stage s'est déroulé selon une approche accordant beaucoup d'autonomie au stagiaire, en partie en raison de la pandémie, mais également parce que le rôle d'intervenant en éthique exige une flexibilité, une capacité d'adaptation et une grande indépendance. Cette dynamique m'a permise de me sentir comme un égal par rapport aux autres collègues et d'être écoutée et appuyée dans ma démarche. À titre de rappel, mon mandat visait à bonifier le contenu de formation des employés de l'UPAC. Pour ce faire, j'ai créé un PowerPoint de formation visant à expliquer différents enjeux éthiques et le processus réflexif derrière l'éthique. J'ai également rédigé des capsules vidéo-explicatives sur les différentes thématiques éthiques et rédigé le contenu pour des affiches publiées à l'interne dans le but de rappeler certains devoirs et obligations des employés.

Les objectifs de mon stage ont été atteints. Plusieurs de mes livrables sont encore en production. J'ai eu l'opportunité de poursuivre mon mandat et de rester à l'UPAC en tant qu'étudiante. Je vais donc pouvoir assurer le suivi de plusieurs dossiers entamés que nous tenterons de terminer d'ici la fin de l'année 2020. Cette expérience professionnelle aura été l'occasion pour moi de réfléchir sur le rôle du répondant en éthique et des ressources à disposition pour implanter une culture de l'éthique.

Bibliographie

1. Aiguier, G. (2017). De la logique compétence à la capacitation : vers un apprentissage social de l'éthique, *Éthique publique, Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, vol. 19, n° 1, Repéré à <https://journals.openedition.org/ethiquepublique/2907>
2. Boisvert, Y. (2004). L'éthique gouvernementale : la perception des répondants en éthique du gouvernement du Québec. *Revue Éthique publique, Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, vol. 6, n°2, Canada. pp.81-99
3. Boisvert, Y. (2019). Le management des risques éthiques. *Éthique et intégrité dans les services publics*. École nationale d'administration publique.
4. Boisvert, Y., avec la collaboration de Charbonneau, C et Bégin, L. (2018). Évaluation du système de protection de l'intégrité de l'action publique et du processus décisionnel et de promotion de l'éthique professionnelle. Centre de recherche sur la gouvernance (CERGO), École nationale d'administration publique. 58p.
5. Boisvert, Y., et Charbonneau, E. (2020). Diagnostic des risques éthiques : pour une évaluation de l'efficacité du système de protection de l'intégrité et de promotion de l'éthique. *Éthique publique*. [document inédit]. 28p.
6. Boisvert, Y., Jutras, M., Legault, G. A. & Marchildon, A. (2009). *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*, Montréal : Éditions Liber, 140 p.
7. Boisvert, Y., Jutras, M., Legault, G. A. et A. Marchildon. (2009). *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*, Montréal, Liber, collection éthique publique, 140 p.
8. Chouaib, A. & Zaddem, F. (2012). Le climat éthique au travail : pour promouvoir des relations interpersonnelles de confiance. *RIMHE : Revue Interdisciplinaire*

Management, Homme & Entreprise, 1(1), 53-70. Repéré à <https://doi.org/10.3917/rimhe.001.0053>

9. Cilliers, F., & Greyvenstein, H. (2012). The impact of silo mentality on team identity: An organisational case study. *SA Journal of Industrial Psychology/SA Tydskrif vir Bedryfsielkunde*, 38(2), Art. #993, 9 p.
10. Comité de surveillance des activités de l'Unité permanente anticorruption du Québec. (2019). Rapport d'activités pour l'année 2018-2019. 172p.
11. Commissaire à la lutte à la corruption. (2020). Mandat. Repéré à <https://www.upac.gouv.qc.ca/upac/mandat.html>
12. Commissaire à la lutte contre la corruption. (2019). Rapport annuel de gestion du Commissaire à la lutte contre la corruption. 61 p.
13. Commissaire à la lutte contre la corruption. Organigramme. Repéré à https://www.upac.gouv.qc.ca/fileadmin/upac/structure-organigramme/Organigramme_UPAC.pdf
14. Dewey, J. (2006). Logique : la théorie de l'enquête.
15. Gouvernement du Québec.(2016). La gestion des risques à l'intégrité pour les organisations publiques. Repéré à https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?idf=178791
16. Jutras, M. et Y. Boisvert. (2015). Réflexion sur l'intervention en éthique appliquée au contexte du service public : de l'éthique publique à la synergie régulatoire, un modèle critique et pratique », dans BÉGIN, L., LANGLOIS, L. et D. RONDEAU, L'éthique et les pratiques d'intervention en organisation, Canada, Presses de l'Université Laval, p. 9-36.
17. Lacroix, A. (2018).Cinq approches à considérer pour discuter de l'éthique. Dans Létourneau, L et Pigeon L-É. *L'éthique du hamburger. Penser l'agriculture et l'alimentation au XXIe siècle*, Québec, Presses de l'Université Laval.

18. Lacroix, A., Marchildon, A., Bégin, L., & Boudreau, M. (2017). Former à l'éthique en organisation: Une approche pragmatiste. Presses de l'Université du Québec. 180 p.
19. Lacroix, A., Marchildon, A., et Bégin, L. (2017). La compétence éthique en situation. dans Lacroix, A., Marchildon, A. et L. Bégin, Former à l'éthique en organisation. Une approche pragmatiste, Canada (Québec), Presses de l'Université du Québec, 160 p., chap. 3, p. 83-114.
20. Le Boterf, G.(2008). Repenser la compétence. 2e édition 2010, Paris, Eyrolles, 141p.
21. Legault, G. (2007). L'éthique organisationnelle : intervention ou sensibilisation?. Yves Boisvert (dir.) L'intervention en éthique organisationnelle : théorie et pratique. Liber, pp.33-55
22. Legault, Georges A. (2001). Professionnalisme et délibération éthique, Manuel d'aide à la décision responsable. Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 239
23. Legault, Georges A., Professionnalisme et délibération éthique, Manuel d'aide à la décision responsable, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2001, 286 p.
24. Organisation de coopération et de développement économique. (2009).Vers un cadre pour l'intégrité solide : instruments, processus structure et conditions de mise en œuvre. (Publication GOV/PGC/GF /2009), 99p.
25. Piron, F. (2002). Les défis éthiques de la modernisation de l'administration publique. Éthique publique. vol. 4, n° 1, Repéré à <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/2479>
26. Publications Québec. (2020). Loi concernant la lutte contre la corruption. Repéré à www.legis.quebec.gouv.qc.ca
27. Secrétariat du Conseil du Trésor. (2013). Trousse de référence à l'intention des répondantes et répondants en éthique de la fonction publique du Québec. 224p.

28. Sylvain, L. (2000). Le guide d'entrevue : son élaboration, son évolution et les conditions de réalisation d'une entrevue. Repéré à https://cdc.gc.ca/actes_arc/2000/sylvain_actes_ARC_2000.pdf