

**Lobbyisme et titulaires de charges publiques :
recommandations pour une responsabilisation accrue**

Luc Bégin

Avec la collaboration de :

**Steve Jacob, Yves Boisvert, Jean-Patrice
Desjardins, Gérard Divay et Serge Belley**

Institut d'éthique appliquée (IDÉA)

Université Laval

18 avril 2007

Table des matières

Introduction	4
Le mandat	4
Le plan du rapport	7
Première partie : le rôle des titulaires de charges publiques	9
Objectif poursuivi	9
Conclusions les plus significatives	10
Deuxième partie : les perceptions des titulaires de charges publiques	13
Objectifs poursuivis	13
Conclusions les plus significatives	16
Troisième partie : les mécanismes de responsabilisation	20
Objectif poursuivi	20
Conclusions les plus significatives	21
Quatrième partie : recommandations pour une responsabilisation accrue	25
Recommandations générales	25
1. Sensibiliser les titulaires de charges publiques : recommandations particulières	26
1.1 Amener les titulaires de charges publiques à reconnaître la communication d'influence et à savoir identifier les activités de lobbyisme	27

1.2 Amener les titulaires de charges publiques à mieux connaître la Loi ainsi que le Code de déontologie des lobbyistes et le Registre de lobbyistes	28
2. Favoriser la capacité de jugement en situation des titulaires de charges publiques en matière de lobbyisme : recommandations particulières	28
2.1 Rappeler l'importance des valeurs communes partagées	29
2.2 Proposer, dans le monde municipal, une démarche d'apprentissage collectif	30
2.3 Mettre en place une structure conseil de soutien	31
3. Responsabiliser les titulaires de charges publiques vis-à-vis le processus de régulation du lobbyisme: recommandations particulières	31
3.1 Formuler une stratégie de valorisation de la participation des agents publics.....	32
3.2 Développer des mécanismes de reddition de comptes pour les titulaires de charges publiques	33
3.3 Fournir aux titulaires un cadre de conservation de l'information sur les activités de lobbyisme	34
3.4 Fournir aux titulaires de charges publiques un signalement inverse	35

Introduction

Le mandat

Le présent rapport résulte d'un mandat confié à l'Institut d'éthique appliquée de l'Université Laval (IDEA) par le Commissaire au lobbyisme. À titre de directeur de cet Institut et de responsable de cette recherche, je sou mets au Commissaire ce document qui rend compte des principales conclusions qui se dégagent des travaux sectoriels réalisés par notre équipe¹ et qui formule une série de recommandations visant une contribution davantage significative des titulaires de charges publiques à la mise en œuvre et l'atteinte des objectifs de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* (identifiée ci-dessous comme étant «la Loi »).

Ce mandat s'inscrit dans un *contexte* où, conformément à la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, les lobbyistes sont tenus au respect de diverses obligations dont l'objet est de rendre transparentes les activités de lobbyisme et d'en assurer le sain exercice. Si, dans cette loi, le législateur s'est attardé à circonscrire les

¹ Le présent document a été produit à partir des travaux réalisés sous ma responsabilité par Steve Jacob (IDEA, Université Laval), Gérard Divay (ÉNAP), Serge Belley (ÉNAP) et Jean-Patrice Desjardins (IDEA) et en bénéficiant de la supervision d'Yves Boisvert (IDEA, ÉNAP) et de Steve Jacob.

obligations des lobbyistes, il n'a pas cru opportun pour autant d'imposer aux titulaires de charges publiques des obligations régissant leurs relations avec les lobbyistes.

Or, cette situation rend problématique *le rôle des titulaires de charges publiques* dans l'atteinte des objectifs que vise la Loi. C'est pourquoi il a été convenu que, dans le cadre de ce mandat, notre équipe verrait à *clarifier ce rôle* et à *suggérer des aménagements* à la situation actuelle.

Plus précisément, nous nous sommes engagés à :

- produire une analyse comparée sommaire du rôle des titulaires de charges publiques dans les activités de lobbyisme (aux niveaux provincial, canadien et international);
- prendre la mesure des perceptions des divers groupes de titulaires de charges publiques à l'endroit :
 - de la réglementation mise en place afin d'encadrer les activités de lobbyisme;
 - de leur relation avec le Commissaire au lobbyisme;
 - de leur implication dans les activités de lobbyisme;
 - de leurs obligations et responsabilités dans l'encadrement de ces activités;
- explorer des mécanismes de responsabilisation des titulaires de charges publiques en matière de communications d'influence;
- proposer, sur la base des résultats obtenus suite à ces analyses, des mesures concrètes visant une contribution davantage significative des titulaires de charges publiques à la mise en œuvre et l'atteinte des objectifs de la Loi sous l'angle de la légitimité de la pratique du lobbyisme, de la transparence de ses activités et de son encadrement déontologique.

Chacun des trois premiers aspects du mandat a fait l'objet d'un travail de cueillette de données et d'analyse et a donné lieu à la production de notes de recherche qui ont été acheminées au Commissaire au lobbyisme. Le quatrième aspect du mandat – suggérer des recommandations visant une contribution davantage significative des titulaires de charges publiques à la mise en œuvre et l'atteinte des objectifs de la Loi – est l'objet principal du présent rapport.

Il importe de préciser par ailleurs que, même si notre mandat s'inscrivait dans la perspective générale d'une bonification de la mise en œuvre et de l'atteinte des objectifs de la Loi, il ne s'agissait pas pour nous de chercher des moyens de contraindre – aux plans légal et réglementaire – les comportements des titulaires de charges publiques dans leurs relations avec les lobbyistes. Ce sont des pistes autres que de nature déontologique que nous avons voulu explorer. Nous avons en effet abordé notre mandat à partir d'un point de vue d'éthique publique où l'on reconnaît qu'aux côtés et en complément des mécanismes légaux et réglementaires de contrôle comportemental, il existe d'autres modes de régulation aptes à favoriser l'émergence d'attitudes et de choix d'actions conformes aux visées de la Loi. De ce point de vue, l'autonomie bien comprise et la responsabilisation éthique des agents publics apparaissent comme des valeurs essentielles à promouvoir afin que les institutions politiques et publiques servent au mieux les intérêts de la démocratie. Cette posture théorique a guidé la réalisation de notre mandat. C'est pourquoi nous insistons, dans le présent document, sur les constats et conclusions de nos travaux sectoriels qui conduisent à la formulation de recommandations s'inscrivant dans l'esprit de cette posture théorique que nous avons adoptée.

Le plan du rapport

De façon à appuyer les recommandations que nous formulons dans la dernière partie de ce rapport, nous présentons d'abord sommairement les études que nous avons effectuées en soulignant les objectifs poursuivis par chacune de ces études ainsi que les conclusions les plus significatives auxquelles elles nous ont conduits.

Dans une *Première partie* nous faisons état, dans une perspective comparative (au Québec, au Canada et à l'international), du *rôle des titulaires de charges publiques* dans les activités de lobbyisme.

Dans la *Deuxième partie* nous présentons les *perceptions des titulaires de charges publiques* à l'endroit de l'encadrement des activités de lobbyisme et de leur rôle face à ces activités. Ces perceptions ont été colligées et analysées à partir de deux études distinctes mais complémentaires.

Dans la *Troisième partie*, nous précisons la perspective à partir de laquelle nous envisageons les *mécanismes de responsabilisation* des titulaires de charges publiques les plus en mesure de rencontrer les visées de la Loi.

Chacune de ces études nous a permis de dégager, à partir d'angles variés de questionnement et au moyen de méthodologies distinctes, un certain nombre de constats qui, chacun à leur façon, interpellent le rôle des titulaires de charges publiques dans l'atteinte des objectifs que vise la Loi. Dans la *Quatrième partie*, la plus importante du

document, nous concluons avec une série de *recommandations* visant à rendre possible une contribution davantage significative des titulaires de charges publiques à la mise en œuvre et l'atteinte des objectifs de cette Loi.

Première partie : le rôle des titulaires de charges publiques

Objectif poursuivi

Un premier volet de notre mandat consistait à produire une analyse comparée sommaire du rôle des titulaires de charges publiques dans les activités de lobbyisme². L'objectif de cette analyse comparée était de proposer une vue d'ensemble de ce rôle tel qu'il se dégage des documents normatifs et des pratiques en vigueur dans différents pays et paliers de gouvernement. Ce premier volet de notre travail se voulait donc essentiellement descriptif. Comme on pouvait le prévoir, il s'est avéré qu'aucun des mécanismes actuellement en vigueur dans un autre pays, un autre État ou une autre province ne pourrait se voir appliqué tel quel à la situation du Québec. Le fait de prendre

² J.-P. Desjardins (sous la dir. de L. Bégin, Y. Boisvert et S. Jacob), *Analyse comparée sommaire du rôle des titulaires de charges publiques dans les activités de lobbyisme*, Institut d'éthique appliquée, Université Laval, décembre 2006, 98 pages. Ce document propose une analyse comparée du rôle des titulaires de charges publiques dans les activités de lobbyisme au Québec, dans les autres provinces canadiennes, au gouvernement fédéral canadien, dans plusieurs pays occidentaux en Amérique du Nord et en Europe, dans quelques pays d'Asie, d'Amérique du Sud et en Israël. Les cas de l'Union européenne, de certains états américains et de la ville de Toronto y sont également abordés.

connaissance de ces diverses règles et pratiques en la matière nous aura toutefois permis d'identifier des mécanismes et pratiques dont certains éléments valent d'être sérieusement considérés dans la perspective que nous favorisons, soit celle d'une responsabilisation accrue des titulaires de charges publiques.

Conclusions les plus significatives

Le premier constat que nous avons fait lors de notre recherche est que les pays qui ont un système, des lois ou des règlements régulant les activités des lobbyistes et/ou des groupes d'intérêts forment l'exception. Seulement une minorité des systèmes en place présente un système de régulation formel, la plupart des systèmes étant plutôt d'ordre informel. Dans ce dernier cas, la gestion des relations entre les lobbyistes et les titulaires de charges publiques se fait par l'inclusion de clauses spéciales à cet effet dans des codes de conduite de ces titulaires (appelés parfois codes d'éthique), qu'ils soient des fonctionnaires ou des élus.

Ainsi, nous avons pu constater que seuls les pays d'Amérique du Nord (Canada et États-Unis) possèdent une législation propre au lobbyisme. Un constat qui se reflète sur les provinces canadiennes et les états américains. Comme pour le Canada et les États-Unis, certains pays possèdent néanmoins un mécanisme formellement dédié à la gestion du lobbyisme. Citons l'Allemagne, le Parlement européen et une ville, Toronto.

Parmi les informations que nous avons colligées dans cette première étude, un certain nombre valent particulièrement d'être soulignées. En effet, elles font état de mécanismes et pratiques qui, à certains égards, s'apparentent à la perspective de responsabilisation des

titulaires de charges publiques qui a guidé nos travaux. Ces mécanismes et pratiques sont les suivants :

- En Colombie-Britannique, il est possible, pour le grand public, de rapporter un manquement à la loi sur le lobbyisme. Il suffit d'appeler au Bureau d'enregistrement des lobbyistes ou de passer par le site Internet de l'organisation. On peut aussi faire le signalement par écrit.
- Dans l'état de l'Alaska, la commission de la fonction publique joue un rôle de médiation, ce qui est propre à l'éthique, car un dialogue s'engage entre la commission, les titulaires de charge publique et les lobbyistes. Dans certains cas, le dialogue a culminé par la publication d'un rapport et même parfois dans une modification à la loi.
- En Californie, tous les lobbyistes qui s'enregistrent selon la loi doivent, de façon périodique, suivre une formation sur l'orientation éthique que devrait prendre le lobbyisme.
- En Caroline du Nord, la loi sur le lobbyisme prévoit un programme éducatif pour les lobbyistes. Le but de ce programme éducatif est de rappeler aux lobbyistes leurs obligations et les sensibiliser à certaines situations à risques pouvant mener à une violation possible de la loi. La sensibilisation ne vise pas seulement les lobbyistes, mais également les titulaires de charges publiques, ainsi que les employeurs des lobbyistes.
- Toujours en Caroline du Nord, la loi prévoit également que la commission (*The State Ethics Commission*) doit être disponible pour donner de la formation aux titulaires de charges publiques.
- Au Royaume-Uni, le Code de conduite pour les fonctionnaires indique clairement aux agents publics comment gérer leurs relations avec les lobbyistes. Le code explique ce qui est carrément inacceptable (aspect déontologique), mais fait aussi appel au sens commun du titulaire (aspect éthique de la prise de décision), par exemple pour les questions d'hospitalité envers les lobbyistes.
- En Irlande, il n'existe pas de système de régulation ou d'enregistrement proprement dédié au lobbyisme, mais une série de mesures d'ordre déontologique

guident les titulaires de charges publiques qui font affaire avec les lobbyistes. Quelques règles simples existent, dont celle qui oblige les titulaires à garder au moins une trace écrite de toutes leurs rencontres avec les lobbyistes.

- En Écosse, une série de mesures d'ordre déontologique guident les titulaires de charge publique qui font affaire avec les lobbyistes. On demande aux titulaires de prendre le temps de bien connaître l'identité de la personne ou de l'organisation qui fait la demande de communication, ainsi que le motif de la demande de communication, et ce avant de prendre toute décision.
- À la ville de Toronto, tous les membres du conseil doivent divulguer, de façon mensuelle, toutes les communications ou contacts établis avec des lobbyistes ou des organisations. La correspondance et les appels téléphoniques font partie de ce qui doit être divulgué.

Ces mécanismes et pratiques insistent de diverses façons sur la *sensibilisation* des titulaires de charges publiques aux activités de lobbyisme, sur leur *capacité de jugement* (qui se voit tout de même encadrée par un ensemble de règles tenant lieu de guides pour l'exercice du jugement) et sur une forme de *responsabilisation* en matière de communication d'influence (qui se traduit notamment par la nécessité de conserver des traces écrites des rencontres avec les lobbyistes). Sensibilisation, capacité de jugement et responsabilisation sont les termes-clés d'une approche qui met l'accent, en ce qui concerne la question du rôle des titulaires de charges publiques dans l'atteinte des objectifs de la Loi, sur la régulation éthique en complémentarité des régulations légale et réglementaire.

Dans la *Troisième partie* du présent rapport ainsi que dans nos recommandations finales, nous reviendrons plus longuement sur ces trois termes et sur la façon de les actualiser au sein de mécanismes et pratiques visant un rôle accru des titulaires de charges publiques en matière de lobbyisme.

Deuxième partie : les perceptions des titulaires de charges publiques

Objectifs poursuivis

Si l'on vise la mise en place de mesures concrètes et efficaces, il importe d'accorder une attention particulière aux agents publics qui feront l'objet des dites mesures. Toute proposition visant à accroître le rôle des titulaires de charges publiques devra en effet reposer sur une prise en compte adéquate de la façon dont ces agents publics perçoivent l'encadrement des activités de lobbyisme au Québec ainsi que leur rôle face à ces activités. Cela est d'autant plus nécessaire lorsque les mesures envisagées s'inscrivent dans une perspective de régulation éthique misant sur l'autonomie et la responsabilisation des titulaires de charges publiques. De telles mesures ne peuvent, au sens strict, s'imposer à ces derniers; elles en requièrent plutôt la participation. D'où, encore une fois, l'importance de bien comprendre où se situent les titulaires de charges publiques par rapport aux activités de lobbyisme et par rapport à leur rôle face à ces activités. Sur la base de ces informations, il devient possible de mieux cibler les mesures qui s'imposent.

La première de nos deux études portant sur la perception qu'ont les titulaires de charges publiques est de nature qualitative et a été réalisée uniquement auprès de responsables

municipaux³. L'objectif en était de fournir un éclairage sur la mise en œuvre de la Loi en milieu municipal, sur les difficultés rencontrées et sur les moyens de l'améliorer.

Cinq thèmes généraux ont été abordés lors des entretiens menés pour les fins de ces études : la compréhension de ce qu'est le lobbyisme, les types de lobbyisme, la perception de la définition légale du lobbyisme, la connaissance des dispositifs de la Loi et l'évaluation de ces dispositifs.

La seconde de nos études portant sur la perception qu'ont les titulaires de charges publiques des activités de lobbyisme et de leur rôle face à ces activités est de nature

³ S. Belley, J.-P. Desjardins et G. Divay, *Lobbyisme et municipalités. Étude exploratoire réalisée pour le Commissaire au lobbyisme, ÉNAP et Institut d'éthique appliquée de l'Université Laval*, février 2007, 50 pages. L'étude a été réalisée à partir d'entretiens conduits auprès de 18 responsables municipaux provenant de municipalités de tailles différentes. Ils ont été répartis également entre des villes de moins de 10 000, entre 10 000 et 50 000, et de plus de 50 000 habitants. Les arrondissements sont traités comme villes : 4 élus rencontrés sont présidents ou maires d'arrondissement à Québec et à Montréal et deux directeurs généraux travaillent aussi dans des arrondissements. Les autres répondants (12) proviennent de municipalités situées dans les grandes régions de Québec et de Montréal. Trois des répondants élus sont des femmes, ainsi que deux des directeurs généraux.

quantitative et a été réalisée auprès de titulaires de charges publiques oeuvrant soit au niveau provincial, soit au niveau municipal⁴.

Trois thèmes généraux, donnant lieu chacun à plusieurs questions, ont été abordés dans les questionnaires écrits acheminés aux titulaires de charges publiques : la perception de l'éthique gouvernementale en général, la perception du lobbyisme et de son encadrement, les activités de lobbyisme et leur encadrement.

Ces études sont complémentaires à bien des égards, les résultats d'une étude venant enrichir et préciser les résultats de l'autre. Un certain nombre de constats se dégagent nettement de ces études et donnent des indications précieuses quant aux directions à emprunter afin d'assurer une contribution davantage significative des titulaires de charges publiques à la mise en œuvre et l'atteinte des objectifs de la Loi.

⁴ S. Jacob et J.-F. Bélanger, *Les activités de lobbyisme et leur encadrement au Québec : état des lieux et perception auprès des titulaires de charges publiques*, Institut d'éthique appliquée, Université Laval, avril 2007, 89 pages. Pour mesurer ces perceptions, un questionnaire a été adressé à 2654 personnes sélectionnées de façon à assurer la meilleure représentation possible de tous les organismes publics au niveau provincial et municipal. Les personnes interrogées se trouvent au sommet de la hiérarchie des institutions concernées. Il s'agit des secrétaires et directeurs généraux, de chefs de cabinets, des députés de l'Assemblée nationale ainsi que des responsables des ressources matérielles au sein des ministères et organismes québécois.

Conclusions les plus significatives

Un premier constat qui se dégage de ces études est à l'effet qu'une majorité des titulaires de charges publiques (environ 60%) estime que la place accordée par les élus aux préoccupations éthiques de la population est adéquate. Il semble donc que les dispositifs existant répondent adéquatement aux défis de la gouvernance contemporaine même si les titulaires de charges publiques considèrent que ce thème fera encore l'objet d'aménagements législatifs dans les prochaines années.

On remarque également que la légitimité des activités de lobbyisme auprès des organismes publics n'est pas remise en question par les titulaires de charges publiques interrogés. Toutefois, les répondants sont conscients que cette activité représente un risque éventuel. C'est pour cette raison que le dispositif actuel, structuré autour du Commissaire au lobbyisme du Québec, est très largement (+ de 85%) considéré comme (très) utile et qu'une majorité de titulaires de charges publiques interrogés (80% et +) considère qu'il faut maintenir le poste de Commissaire au lobbyisme. Néanmoins, la lecture de l'ensemble des réponses compilées oblige à nuancer ces résultats, comme on le verra plus loin.

Ces premiers constats sont d'un grand intérêt dès lors que l'on préconise une régulation par l'éthique. En reconnaissant que les préoccupations éthiques de la population sont adéquatement prises en compte par les élus, que les activités de lobbyisme sont légitimes et que le dispositif de régulation de ces activités est utile (même si cela est à nuancer de façon importante), les titulaires de charges publiques montrent une *sensibilité* à l'endroit

de l'éthique dans la décision publique ainsi qu'une relative *disposition* à appuyer les mesures visant à actualiser les valeurs qui y sont liées.

Ces études révèlent également des déficits importants qui nécessitent des corrections si l'on compte faire en sorte que les titulaires de charges publiques contribuent de façon plus significative à la mise en œuvre et l'atteinte des objectifs de la Loi.

Tout d'abord, la connaissance de la Loi auprès des titulaires de charges publiques est très inégale en fonction des caractéristiques des répondants. Ceux qui déclarent connaître la Loi œuvrent au niveau provincial ou dans une municipalité de plus de 10 000 habitants (75%), sont des fonctionnaires (56,5%) et affirment rencontrer des lobbyistes dans leur milieu de travail (67,5%). Dans les municipalités de moins de 10 000 habitants, la Loi est largement méconnue.

Cette méconnaissance se constate aussi en ce qui a trait à la fonction de lobbyiste. Environ seulement 40% des répondants déclarent qu'il y a des lobbyistes dans leur milieu de travail et ils soutiennent que les rencontres avec ces derniers ne sont pas très fréquentes (seulement 11% des répondants qui déclarent la présence de lobbyistes dans le milieu de travail affirment les rencontrer « très souvent »). Les responsables municipaux, particulièrement, vivent pourtant dans un univers de sollicitations continues. Ils sont familiers avec toutes sortes de formes de représentation. Lors des entrevues ils estiment cependant, en grande majorité, que la Loi ne les aide guère à cerner le point de démarcation entre représentation et lobbyisme. Le Code de déontologie des lobbyistes est lui aussi très peu connu, et cela, chez toutes les catégories de titulaires de charges publiques.

L'application concrète de la Loi fait également problème pour l'ensemble des catégories de titulaires de charges publiques. La majorité des répondants n'a jamais consulté le site web du Commissaire (81%), pris connaissance de la Loi (53,5%), vérifié si des lobbyistes étaient inscrits dans le registre (70,9%), invité les lobbyistes à déclarer leurs activités dans le registre (94,8%), porté une attention particulière à l'article de la Loi qui prévoit que le lobbyiste ne peut pas recevoir une rémunération provenant d'une subvention (87,5%), évalué si les façons de faire des lobbyistes rencontrés respectent la Loi ou le Code de déontologie des lobbyistes (86,8%) ou assuré la conservation de l'information sur les activités de lobbyisme (79,5%). Par exemple, seule une minorité de répondants a déjà consulté le Registre des lobbyistes. Par contre, ceux qui ont consulté le registre y ont trouvé facilement l'information recherchée.

Finalement, on constate que le milieu municipal – particulièrement les municipalités de moins de 10 000 habitants – se démarque également quant à la perception du lobbyisme et de son encadrement. Par exemple, ils sont moins nombreux que les autres répondants à considérer que les activités de lobbyisme menées auprès des organismes publics sont légitimes, à penser que le contrôle des activités de lobbyisme protège les valeurs du service public, à reconnaître la présence de lobbyistes dans leur milieu de travail et à connaître la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* ou le Registre des lobbyistes qu'ils ne consultent presque jamais. De façon générale, cette fois, les responsables municipaux ne voient pas la valeur ajoutée de la Loi. Ils ne se sentent pas concernés par cette Loi, d'autant moins que pour eux le lobbyisme professionnel est un phénomène peu fréquent. Ils estiment majoritairement qu'ils n'ont pas ou peu de rôle à

jouer dans son application. Cela ne les empêche pas de manifester une préoccupation forte à l'endroit de l'éthique.

Ces constats laissent voir que, malgré l'appui affirmé à l'endroit du dispositif de régulation des activités de lobbyisme, les répondants se préoccupent peu, dans la pratique, de l'encadrement de ces activités et qu'ils sont relativement indifférents – dans leur pratique, encore une fois – à l'existence ou non de l'institution du Commissaire au lobbyisme. Si la préoccupation est forte à l'endroit de l'éthique, il y a un écart manifeste entre cette préoccupation et son actualisation au travers les mécanismes prévues dans la Loi. Il apparaît clairement qu'une responsabilisation accrue des titulaires de charges publiques devra passer par des mesures de sensibilisation aux activités de lobbyisme et qu'il faudra tenir compte des différences relevées en fonction de la provenance des titulaires de charges publiques afin de mieux cibler les interventions requises.

Troisième partie : les mécanismes de responsabilisation

Objectif poursuivi

Tenant compte des constants qui précèdent, quels mécanismes de responsabilisation des titulaires de charges publiques seraient susceptibles de favoriser une contribution davantage significative de ces derniers à la mise en œuvre et à l'atteinte des objectifs de la Loi? Dans la dernière de nos études⁵, nous avons exploré de façon plus approfondie un certain nombre de mécanismes – pour la plupart abordés succinctement dans notre première étude⁶ – qui, expérimentés ailleurs, pourraient à divers degrés s'inscrire dans une stratégie globale d'intervention auprès des titulaires de charges publiques au Québec.

Nous avons d'emblée évacué les mécanismes qui nous apparaissaient incompatibles avec l'approche de régulation éthique qui a guidé la réalisation de notre mandat. Une approche contraignante, de type légal et réglementaire, est certes incontournable en matière de lobbyisme si l'on compte exercer une forme de contrôle de ces activités qui prétende en assurer la transparence et le sain exercice. Toutefois, comme l'indiquent nos études sur la

⁵ J.-P. Desjardins (sous la dir. de L. Bégin, Y. Boisvert et S. Jacob), *La responsabilisation des titulaires de charges publiques en lien avec le lobbyisme*, Institut d'éthique appliquée, Université Laval, avril 2007, 36 pages.

⁶ J.-P. Desjardins (sous la dir. de L. Bégin, Y. Boisvert et S. Jacob), *Analyse comparée sommaire du rôle des titulaires de charges publiques dans les activités de lobbyisme*, Institut d'éthique appliquée, Université Laval, décembre 2006, 98 pages.

perception des titulaires de charges publiques, on ne peut compter sur cette seule approche afin de faire participer les titulaires de charges publiques à l'atteinte des objectifs de la Loi. Une approche hétérorégulatoire (reposant sur la loi et les règlements) doit être complétée par des interventions favorisant une forme d'autorégulation (faisant appel au jugement, à l'autonomie et à la responsabilisation) pour peu que l'on vise une efficacité maximale dans l'atteinte des objectifs visés.

Conclusions les plus significatives

Un certain nombre de tendances sont observables dans les façons de réguler le lobbyisme et sa pratique. Dans notre étude, nous en proposons une classification, une description ainsi qu'une évaluation sommaire. Signalons pour les besoins du présent document que certaines d'entre elles s'inscrivent dans ce que nous qualifions d'approche « réactive » alors que d'autres peuvent s'intégrer dans une approche « proactive et responsabilisante ».

Une approche réactive s'attardera à des mécanismes qui s'actualisent en aval de situations problématiques. C'est le cas notamment des *processus de plainte*, qui formalisent des mécanismes de signalement, par le public, des manquements de la part des lobbyistes. C'est aussi le cas des mécanismes de *dénonciation des lobbyistes* par les employés du gouvernement. Si de tels mécanismes peuvent rencontrer certains objectifs de transparence, ils ont néanmoins l'inconvénient de s'actualiser après le fait et donc, de participer à entacher l'image de l'organisation et mettre à l'épreuve la confiance des citoyens envers l'état.

Nous considérons qu'une contribution davantage significative des titulaires de charges publiques à la mise en œuvre et à l'atteinte des objectifs de la Loi nécessite plutôt d'adopter une approche proactive et responsabilisante. Selon une telle approche, il importe de mettre l'accent sur la prévention de situations problématiques en misant sur une responsabilisation accrue des titulaires de charges publiques.

Cette responsabilisation implique à son tour la mise en œuvre de mécanismes de reddition de comptes, cette dernière étant comprise dans une perspective de référence à des valeurs communes partagées. Selon cette approche axiologique de la reddition de comptes, une personne doit défendre ses actes et ses décisions sur la base de valeurs, non pas personnelles, mais communes et partagées par les membres de la collectivité à laquelle elle appartient. On y mise sur le fait que les agents publics se sentent partie prenante de la vision et des objectifs de l'organisation à laquelle ils appartiennent ou de l'institution à laquelle contribuent certaines de leurs actions.

Ainsi comprise, la reddition de comptes nécessite un important travail d'identification, de clarification et d'appropriation de valeurs. Dans le contexte gouvernemental de la communication d'influence, trois valeurs⁷ centrales devraient, selon nous, être mises à

⁷ À ce sujet, il peut être utile de lire les définitions de ces valeurs dans Magalie JUTRAS et Yves BOISVERT, novembre 2001, *Petit lexique des valeurs dans la fonction publique fédérale canadienne*, Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique, http://www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bve/petitlexique_f.asp, page consultée le 12 février 2007. Le lexique peut aussi être téléchargé sous le format PDF à l'adresse suivante :

l'avant plan par le Commissaire au lobbyisme : la transparence, l'intérêt public et le bien commun. La valeur de transparence, valeur fondatrice du mécanisme de gestion du lobbyisme au Québec, suppose qu'on rende des comptes à une autorité (le Parlement, un supérieur) sur la façon dont on s'acquitte de ses responsabilités. Le bien commun, comme valeur de l'idéal démocratique, est intimement lié au concept d'intérêt public, celui-ci étant défini comme l'intérêt général censé outrepasser les intérêts particuliers ou privés.

Collectivement sensibilisés à l'importance de ces trois valeurs et dans un contexte de gestion qui mise sur l'atteinte de résultats, les titulaires de charges publiques devraient mieux comprendre l'importance de participer au processus de régulation de l'activité de lobbyisme. La réforme administrative de l'État québécois accorde aux titulaires de charges publiques une plus grande marge de manœuvre décisionnelle. Or, cette marge de manœuvre doit s'accompagner d'une plus grande responsabilité de l'ensemble des parties prenantes de la communication d'influence, et plus spécifiquement des titulaires de charges publiques.

Selon la perspective que nous avançons, la reddition de comptes est donc un processus qui se fait en amont, dans une perspective préventive qui fait appel

- à la *sensibilité* du titulaire de charges publiques à l'endroit des activités de communication d'influence (savoir les reconnaître)

- à sa *capacité de jugement* (savoir aborder les activités de lobbyisme en fonction des valeurs partagées)
- à sa *responsabilisation* vis-à-vis le processus de régulation du lobbyisme (savoir rendre compte de ses décisions).

Certaines manières de réguler le lobbyisme et sa pratique insistent de diverses façons sur l'actualisation de ces capacités et attitudes. Dans la *Quatrième partie* du présent rapport, nous formulons des recommandations allant dans ce sens⁸.

⁸ Certaines de ces recommandations sont déjà formulées dans nos deuxième et quatrième études mais en fonction de regroupements et de logiques de présentation différents. Voir : S. Belley, J.-P. Desjardins et G. Divay, *Lobbyisme et municipalités. Étude exploratoire réalisée pour le Commissaire au lobbyisme, ÉNAP et Institut d'éthique appliquée de l'Université Laval*, février 2007, 50 pages, et : J.-P. Desjardins (sous la dir. de L. Bégin, Y. Boisvert et S. Jacob), *La responsabilisation des titulaires de charges publiques en lien avec le lobbyisme*, Institut d'éthique appliquée, Université Laval, avril 2007, 36 pages.

Quatrième partie: recommandations pour une responsabilisation accrue

Recommandations générales

Chacune des études rapportées dans le présent document nous a permis de dégager, à partir d'angles variés de questionnement et au moyen de méthodologies distinctes, un certain nombre de constats qui, chacun à leur façon, interpellent le rôle des titulaires de charges publiques dans l'atteinte des objectifs que vise la Loi.

Ayant abordé notre mandat à partir d'un point de vue d'éthique publique, nous nous sommes particulièrement attardés dans le présent document aux constats et conclusions de nos travaux sectoriels qui conduisent à la formulation de recommandations s'inscrivant dans l'esprit de cette posture théorique que nous avons adoptée. Dans cette perspective, il est clairement ressorti de nos études la nécessité d'une intervention allant dans le sens des **trois grandes recommandations** que voici :

- 1. sensibiliser les titulaires de charges publiques aux activités de lobbyisme et à la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*;**
- 2. favoriser la capacité de jugement en situation des titulaires de charges publiques en matière de lobbyisme;**

3. responsabiliser les titulaires de charges publiques vis-à-vis le processus de régulation du lobbyisme.

Pour chacune de ces recommandations générales, nous proposons une série de recommandations particulières assorties de mesures visant à favoriser une contribution davantage significative des titulaires de charges publiques à la mise en œuvre et à l'atteinte des objectifs de la Loi. À l'occasion, et toujours en lien avec nos recommandations générales, nous suggérons de nouveaux rôles devant être assumés par le Commissaire au lobbyisme et nous précisons, lorsque cela est nécessaire, la catégorie de titulaires de charges publiques visée par ces mesures. Finalement, on doit comprendre que ces recommandations se complètent et se répondent les unes et les autres. Travailler à la sensibilisation, c'est œuvrer en même temps à la mise en place de conditions facilitant l'exercice d'un jugement adéquat, jugement qui s'avère lui-même nécessaire si l'on compte en arriver à une responsabilisation ne faisant pas appel qu'à des mécanismes externes de sanction et de contrainte.

1. Sensibiliser les titulaires de charges publiques : recommandations particulières

Il ne faut pas perdre de vue que la Loi n'existe que depuis un peu moins de cinq ans et qu'elle ne s'applique à toutes les municipalités que depuis deux ans. Il est donc permis de croire qu'un travail sérieux et continu de sensibilisation des parties prenantes aux activités de lobbyisme devrait conduire progressivement à une meilleure atteinte des objectifs de la Loi. Les recommandations particulières qui suivent s'inscrivent dans cet esprit d'une sensibilisation progressive.

1.1 Amener les titulaires de charges publiques à reconnaître la communication d'influence et à savoir identifier les activités de lobbyisme

De nombreuses activités d'information ont été réalisées par le Commissaire ces cinq dernières années mais nos études démontrent qu'il existe encore de grandes lacunes aux chapitres de la reconnaissance de la communication d'influence et de l'identification des activités de lobbyisme. Cela est particulièrement frappant dans les milieux municipaux, et encore plus dans les municipalités de moins de 10 000 habitants.

Les activités de sensibilisation devraient permettre aux titulaires d'identifier quelles sont les personnes susceptibles d'être des lobbyistes en mettant l'accent sur la connaissance du portrait du lobbyisme dans le milieu du titulaire de charges publiques. Elles devraient montrer aux titulaires comment cibler les secteurs ou les programmes dont les activités sont susceptibles de faire l'objet de lobbyisme et quels sont les dossiers sur lesquels s'exercent les activités de lobbyisme.

Il serait pertinent d'insister particulièrement sur la distinction entre les types de lobbyistes qui est souvent mal comprise et sur le critère permettant de distinguer quand une personne se trouve en situation de représentation d'affaire ou en situation de lobbyisme. Nous avons pu constater, concernant ce dernier point, que ce critère est difficilement opérationnalisable. Dans ce dernier cas, une modification à la Loi pourrait s'avérer une solution.

1.2 Amener les titulaires de charges publiques à mieux connaître la Loi ainsi que le Code de déontologie des lobbyistes et le registre des lobbyistes

Ces connaissances sont complémentaires des précédentes et préalables à toute intervention avisée des titulaires de charges publiques en matière d'activités de lobbyisme. Chacun de ces éléments est manifestement peu connu chez une large fraction des titulaires, tous milieux confondus. Des activités de sensibilisation devront voir à corriger cette lacune.

2. Favoriser la capacité de jugement en situation des titulaires de charges publiques en matière de lobbyisme : recommandations particulières

On n'y insistera jamais assez, la capacité de jugement en situation est la clé de voûte de toute forme d'autorégulation ayant la prétention de produire des résultats actualisant adéquatement les valeurs centrales d'un milieu ou d'un champ de pratique particulier. Dès que l'on reconnaît le caractère forcément limité des interventions hétérorégulatoires (loi, règlement), c'est sur la capacité de jugement en situation des acteurs concernés qu'il importe de canaliser l'essentiel des efforts de formation. En même temps, il faut bien être conscient que c'est à ce chapitre qu'il s'avère le plus difficile de mesurer les résultats des activités de formation. Travailler sur la capacité de jugement en situation, c'est en même temps intervenir dans la culture du milieu de travail ainsi que dans l'identité occupationnelle du titulaire de charge publique (autrement dit, la façon qu'il a de définir et de comprendre son rôle, les prérogatives et obligations liés à sa fonction, etc.). Pour ces raisons, il ne peut s'agir que d'un travail à apprécier sur le moyen et le long terme.

Les recommandations particulières qui suivent visent à favoriser cette capacité de jugement en situation des titulaires de charges publiques en matière de lobbyisme.

2.1 Rappeler l'importance des valeurs communes partagées

Nous avons insisté précédemment dans ce document sur l'importance de mettre en œuvre des mécanismes de reddition de comptes, cette dernière étant à comprendre dans une perspective de référence à des valeurs communes partagées. Nous reviendrons plus loin sur ces mécanismes. Pour l'instant, c'est sur le rôle de ces valeurs communes partagées qu'il convient d'insister.

Favoriser la capacité de jugement en situation nécessite la présence de certains référentiels – des balises – permettant au titulaire de jauger la situation à laquelle il est confronté. Par exemple, la situation qui se présente à lui relève-t-elle d'une activité de lobbyisme ou de représentation? La demande qui lui est adressée est-elle conforme aux orientations visées par la Loi? Etc. Ces balises, pour être efficaces comme référentiels du jugement, doivent à la fois être suffisamment générales pour laisser au titulaire une marge d'appréciation de la situation (ce que ne peut faire une règle comportementale qui demande simplement à être appliquée) et suffisamment significatives pour indiquer clairement la vision et les objectifs de l'organisation ou de l'institution à laquelle l'agent public est appelé à participer par ses actions.

Dans le contexte gouvernemental de la communication d'influence, les trois valeurs que nous avons identifiées précédemment peuvent jouer un tel rôle de balises (voir : *Troisième partie*; section : **Conclusions les plus significatives**). Ce ne sont pas les seules

valeurs candidates pour une telle fonction. L'important est de pouvoir miser sur le partage de plusieurs valeurs communes qui – étant appropriées par les titulaires de charges publiques – permettent une forme d'identification des titulaires à des visées et objectifs plus larges.

Les activités de sensibilisation conduites par le Commissaire devraient intégrer des mesures favorisant la prise en charge par les titulaires de charges publiques de ces valeurs communes partagées. Une telle prise en charge nécessite, par ailleurs, que ces valeurs ne fassent pas seulement l'objet d'une transmission au moyen de documents écrits mais qu'elles soient discutées et exemplifiées par les titulaires eux-mêmes lors d'activités d'appropriation de ces valeurs.

2.2 Proposer, dans le monde municipal, une démarche d'apprentissage collectif

Dans le cas particulier du monde municipal, nous avons constaté que la Loi et ses objectifs pénétraient peu la culture des organisations. Il pourrait être bénéfique de proposer au monde municipal une démarche d'apprentissage collectif.

Au moyen de différentes techniques (*focus group*, journées de réflexion, etc.) les responsables municipaux, avec le Commissaire ou ses représentants, pourraient chercher à définir les balises qui permettraient au monde municipal de mieux arrimer les préceptes de la Loi aux réalités de la sollicitation courante, ce qui rendrait plus facile l'actualisation des valeurs liées à l'éthique dans le cheminement des dossiers décisionnels. Cela suppose toutefois que la démarche d'apprentissage proposée et les balises nouvelles en résultant tiennent compte des rôles et attentes des différents acteurs municipaux

concernés par les activités de lobbyisme. De cette façon, l'objet de la Loi pourra être mieux compris et appliqué, dans le respect du contexte des objectifs plus larges de la démocratie locale. En contrepartie, une telle démarche peut impliquer des amendements au texte législatif.

2.3 Mettre en place une structure conseil de soutien

Il pourrait s'agir d'un nouveau rôle pour le Commissaire. Dans le cas d'un doute sur les gestes à poser dans diverses situations, le titulaire pourrait aller chercher conseil auprès de son organisation ou du Commissaire.

S'il est vrai que les titulaires de charges publiques restent assujettis à certaines règles dans leur travail et dans leurs contacts avec les lobbyistes, il demeure qu'une grande partie de la gestion se fait selon leur appréciation de la situation. Devant une zone grise, les titulaires n'ont d'autres ressources que d'user de leur discernement. En mettant en place un mécanisme de structure conseil, il serait possible d'atteindre les deux objectifs suivants : une meilleure réponse des titulaires de charges publiques dans les situations problématiques au quotidien et un meilleur apprentissage des valeurs à actualiser en matière d'activités de lobbyisme.

3. Responsabiliser les titulaires de charges publiques vis-à-vis le processus de régulation du lobbyisme : recommandations particulières

Ces dernières recommandations particulières s'articulent autour de l'approche axiologique de la reddition de comptes. En faisant en sorte – par une meilleure *sensibilisation* et par des activités favorisant une meilleure *capacité de jugement en*

situation – que les agents publics se sentent davantage partie prenante de la vision et des objectifs de la Loi, on peut escompter que ces derniers seront mieux en mesure d’orienter leurs actes et leurs décisions sur la base des valeurs communes et partagées. Par le fait même, ils devraient être davantage en mesure – et disposés – à rendre compte de ces actes et décisions. Les recommandations particulières qui suivent visent à responsabiliser les titulaires de charges publiques vis-à-vis le processus de régulation du lobbyisme.

3.1 Formuler une stratégie de valorisation de la participation des agents publics

La responsabilisation des titulaires de charges publiques consiste à intégrer dans leur travail une forme de participation à l’application de la Loi et une participation à la recherche de transparence qui est une valeur et un objectif central de la Loi. Pour ce faire, l’action du Commissaire doit d’abord viser à faire prendre conscience aux titulaires de charges publiques qu’ils ont un rôle important à jouer dans la gestion et la régulation des rapports entre les lobbyistes et l’appareil étatique. Cette collaboration est essentielle pour consolider le lien de confiance entre l’état et le public.

Les titulaires doivent également être amenés à voir leur participation au processus de régulation du lobbyisme comme un moyen de se protéger contre les zones à risques, les risques de conflits d’intérêts ou apparences de conflits d’intérêts.

La valorisation de la participation des agents publics au processus de régulation du lobbyisme est une première étape essentielle dans une perspective axiologique de reddition de comptes.

3.2 Développer des mécanismes de reddition de comptes pour les titulaires de charges publiques

Un mécanisme de communication entre les titulaires de charges publiques et le Commissaire pourrait voir le jour. Nous ne proposons pas pour autant un droit – ou une obligation – pour les fonctionnaires de dénoncer les lobbyistes. Nous envisageons plutôt un processus de divulgation proactive s’inscrivant dans la visée d’une recherche de transparence. Avant d’en arriver au point où la dénonciation devient la solution, il est souhaitable de favoriser cette forme de reddition de comptes proactive, parfaitement en accord avec le principe de gestion par résultat et avec l’idée de marge de manœuvre accrue adoptée par le gouvernement québécois.

Nous ne considérons pas que l’enregistrement des rencontres formelles et informelles entre les titulaires et les lobbyistes et qu’un historique de leur correspondance (à rendre disponible au sein d’une base de données en ligne entièrement consultable) doivent être privilégiés. En plus de s’accompagner d’une lourdeur administrative indésirable, de telles mesures ne feraient qu’encourager les contacts informels. Par contre, la formule de la divulgation n’est pas totalement à écarter. Après tout, la déclaration des activités des lobbyistes, par les lobbyistes eux-mêmes et auprès du Registre des lobbyistes, est une forme de divulgation.

Dans cette perspective, le Commissaire pourrait demander aux titulaires de charges publiques de noter, lors des contacts avec des groupes d’intérêts, les noms des gens rencontrés et les intérêts représentés, en spécifiant les raisons de la rencontre. Plutôt que d’amasser cette information dans le but de la diffuser dans un registre public, il s’agirait

de faire en sorte que le titulaire de charges publiques soit prêt à la fournir au besoin, si une situation problématique se présentait.

Le commissaire au lobbyiste devrait fournir des indications sur les pratiques (ce qu'il faut faire, ce qu'il ne faut pas faire, etc.) à respecter lors de contacts avec les lobbyistes, dans le but de former un cadre de référence pour le titulaire de charges publiques. Un tel cadre ne peut prévoir tous les cas d'espèce et ne peut être d'une précision infaillible. Encore ici, la capacité de jugement demeure une ressource incontournable.

Il faut, par ailleurs, mettre l'accent sur le fait que la pratique du lobbyiste est légitime mais qu'elle doit se faire dans l'intérêt du public (donc dans le respect des lois et règlements de la fonction publique québécoise). Les titulaires de charges publiques doivent comprendre qu'ils ont une grande part de responsabilisation pour que l'intérêt public et le bien commun soient respectés, ce qui signifie notamment qu'il n'est pas approprié de recevoir un avantage ou un traitement privilégié dans la relation avec les lobbyistes (cadeaux, hospitalités ou autres avantages).

On admet qu'il y a des zones grises dans la gestion des rencontres avec les lobbyistes. On fait donc appel au jugement du titulaire de charges publiques, à condition que, dans un premier temps, les règles énoncées soient respectées.

3.3 Fournir aux titulaires un cadre de conservation de l'information sur les activités de lobbyisme

Le Commissaire au lobbyisme pourrait mettre à la disposition des titulaires de charges publiques un document formulant un cadre de conservation de l'information sur les

activités de lobbyisme. Ce document devrait être diffusé à tous les titulaires de charges publiques ainsi qu'aux lobbyistes et rendu public sur le site du Commissaire.

3.4 Fournir aux titulaires de charges publiques un signalement inverse

Le commissaire devrait implanter un mécanisme d'interaction entre le Registre des lobbyistes et les organisations publiques. Nous n'avons pas observé de mécanisme de gestion du lobbyisme qui possédait un tel outil d'interaction, mais il est techniquement et technologiquement possible d'imaginer une façon d'alerter les organisations (municipalités, ministères, etc.) ayant fait l'objet d'une inscription au Registre des lobbyistes.

Ce mécanisme de « signalement inverse » serait une façon de sensibiliser les titulaires à la question du lobbyisme, eux qui ne savent pas toujours comment reconnaître l'acte de lobbyisme, comme nous l'indiquent les résultats de nos études portant sur les perceptions des titulaires de charges publiques. Nous croyons qu'un tel mécanisme contribuerait à faire fonctionner le mécanisme de contrôle du lobbyisme et aiderait à former le titulaire au plan de la reconnaissance de l'activité de lobbyisme.