

---

---

**LES SOUS-MINISTRES  
ET  
LE LOBBYISME**

---

---

---

---

**PAUL-ANDRE COMEAU**

**PROFESSEUR INVITÉ  
ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

**Août 2006**

---

---

## Table des matières

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....                               | <b>4</b>  |
| <b>Hier et aujourd’hui</b> .....                        | <b>4</b>  |
| <b>Un mot de méthodologie</b> .....                     | <b>5</b>  |
| <b>CHAPITRE 1</b> .....                                 | <b>6</b>  |
| <b>1. UNE LOI SURPRENANTE</b> .....                     | <b>7</b>  |
| <b>Trois types de réaction</b> .....                    | <b>7</b>  |
| <b>Un message clair et fort</b> .....                   | <b>9</b>  |
| <b>Vivre avec le lobbyisme</b> .....                    | <b>10</b> |
| <b>Légitimation du lobbyisme</b> .....                  | <b>10</b> |
| <b>Une série de mesures concrètes</b> .....             | <b>11</b> |
| <b>CHAPITRE 2</b> .....                                 | <b>14</b> |
| <b>2. LOBBYSIME ET LOBBYISTES</b> .....                 | <b>15</b> |
| <b>Les types de lobbyistes</b> .....                    | <b>15</b> |
| <b>Les groupes socioéconomiques</b> .....               | <b>18</b> |
| <b>CHAPITRE 3</b> .....                                 | <b>21</b> |
| <b>3. LOBBYISME, ADMINISTRATION POLITIQUE</b> .....     | <b>22</b> |
| <b>Administration publique et lobbyisme</b> .....       | <b>22</b> |
| <b>Lobbyisme et jeu politique</b> .....                 | <b>24</b> |
| <b>Ministre et lobbyisme</b> .....                      | <b>27</b> |
| <b>Le Bureau du Sous-ministre et le lobbyisme</b> ..... | <b>28</b> |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>CHAPITRE 4</b> .....                                       | <b>30</b> |
| <b>4. LOBBYISME ET LÉGISLATION</b> .....                      | <b>31</b> |
| <b>Évaluation du lobbyisme</b> .....                          | <b>31</b> |
| <b>Devant la menace d'un dérapage</b> .....                   | <b>32</b> |
| <b>Et la loi sur le lobbyisme?</b> .....                      | <b>34</b> |
| <b>Priorité à l'éthique</b> .....                             | <b>35</b> |
| <b>La loi et le Commissaire au lobbyisme</b> .....            | <b>36</b> |
| <b>CONCLUSION</b> .....                                       | <b>38</b> |
| <b>RECOMMANDATIONS</b> .....                                  | <b>39</b> |
| <b>LISTE DES ANNEXES</b> .....                                | <b>41</b> |
| <b>Annexe 1 : Listes des Sous-ministres interviewés</b> ..... | <b>41</b> |
| <b>Annexe 2: Protocole d'interview</b> .....                  | <b>41</b> |

## INTRODUCTION

L'adoption de la loi sur le lobbyisme en juin 2002 a marqué une autre étape dans l'insertion de la transparence dans la vie politique au Québec. C'est d'ailleurs ce que traduit expressément le nom de cette législation adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale : *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*.

Cette loi présente un caractère asymétrique : elle n'impose d'obligations ou de contraintes qu'aux lobbyistes. Le lobbyisme correspond pourtant à une transaction entre un ou des démarcheurs et des représentants des pouvoirs administratifs ou politiques – les titulaires de charges publiques, précise le texte législatif. Parmi ces titulaires, les sous-ministres occupent une place tout à fait particulière. Leur rôle d'interface entre le pouvoir politique et l'administration, dont ils ont la responsabilité, les place au cœur de toute décision, de l'adoption de toute politique publique qui pourrait faire l'objet d'une démarche de la part des lobbyistes.

### **Hier et aujourd'hui**

Les grands commis de l'État évoluent dans la discrétion. Ils n'ont pas étalé leurs états d'âme lors de l'adoption de cette loi. Comment ont-ils alors réagi? De quelle façon jugent-ils ce texte de loi, quatre ans après son entrée en vigueur? Comment les sous-ministres envisagent-ils la perspective de modifications législatives à l'occasion de la révision quinquennale de cette loi. Telles sont les questions à l'origine de cette recherche engagée à la demande du Commissaire au lobbyisme.

Bilan de la loi, appréciation du phénomène du lobbyisme tel que pratiqué au Québec, interprétation de l'attitude du pouvoir ministériel devant le démarchage politique: voilà les repères privilégiés en vue de cerner les attentes et les souhaits des sous-ministres, quatre ans après la mise en place de ce nouveau régime. Voilà qui fournira matière à quelques recommandations à l'intention du Commissaire au lobbyisme au moment où il amorce sa réflexion sur l'avenir de la loi dont il est le fiduciaire.

### **Un mot de méthodologie**

Ce rapport repose sur une série d'interviews menées auprès de 14 sous-ministres en exercice et un certain nombre de leurs anciens collègues (Voir annexe A)<sup>1</sup>. Tous dirigent actuellement ou ont été à la tête des ministères les plus susceptibles d'attirer l'attention des lobbyistes : c'est le seul critère dans la composition de cet échantillon.

Ces grands commis de l'État se sont prêtés à une interview d'un peu plus de trois quarts d'heure, menée à l'aide d'un protocole de questions semi-directif. (Voir annexe B). Les interviews n'ont pas fait l'objet d'un enregistrement.

Cette recherche relève du mode exploratoire. Elle emprunte à la méthode qualitative ses caractéristiques fondamentales en ce qui a trait à l'analyse et à l'interprétation des données recueillies à la faveur des interviews.

---

<sup>1</sup> L'auteur tient à exprimer ses sincères remerciements aux Sous-ministres qui ont accepté de le recevoir et de répondre à ses questions.

## **CHAPITRE 1**

## 1. UNE LOI SURPRENANTE

Excessive, opportune ou réaliste : tels sont les qualificatifs spontanément utilisés par le Sous-ministre pour caractériser la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, telle qu'ils l'ont perçue au moment de son adoption par l'Assemblée nationale, en juin 2002. Les administrateurs d'État se sont évidemment sentis, en tant que titulaires de charges publiques, directement interpellés par cette initiative du gouvernement de l'époque. Il s'agissait, hypothèse plausible, d'un changement important dans les inévitables relations entre les sous-ministres, leur équipe de collaborateurs, et les lobbyistes. Pour apprécier l'attitude actuelle des *mandarins* de l'État à l'égard de cette nouvelle loi et des changements induits par cette législation, il paraît nécessaire de bien cerner ces réactions initiales.

### Trois types de réaction

Réaction de stupeur : le tiers des sous-ministres interrogés ne fait pas mystère du sentiment avec lequel ils ont accueilli la démarche gouvernementale. Personne n'ose parler de consternation, mais on devine aisément que le sentiment de surprise a vite cédé la place à une forme d'ahurissement, ou presque. C'est ce que traduisent plus pudiquement les expressions les expressions utilisées pour qualifier la nouvelle loi. Certains y ont vu une réaction disproportionnée, radicale et lourde, déplorable même. D'autres s'expliquent mal le recours à l'artillerie lourde pour contrôler un phénomène qui n'a pas du tout l'ampleur de ce que l'on vit et connaît à Washington, et dans une moindre mesure, dans la capitale fédérale du Canada. Aurait-on cédé à un mouvement de panique, se demandent d'autres, alors que le problème est nettement plus circonscrit ici, au Québec. *Visa le noir, tua le blanc* : ce dicton, emprunté à la sagesse populaire et utilisé par l'un des sous-ministres, résume bien l'attitude de scepticisme tempéré

qu'il avoue spontanément et que partageaient à l'époque certains de ses collègues médusés par la loi et ses caractéristiques fondamentales.

D'autres sous-ministres ont accueilli la décision unanime de l'Assemblée nationale avec une dose de réalisme : la nouvelle loi n'allait-elle pas encadrer au grand jour ce qui se pratiquait dans l'obscurité et, mieux, dans le clair obscur des officines. Ils étaient favorables à une forme d'encadrement du lobbyisme et des lobbyistes, même si le phénomène n'était pas considéré comme grave, encore moins dramatique. En tout cas, le lobbyisme était suffisamment installé dans les pratiques gouvernementales pour faire l'objet d'une législation en bonne et due forme. Ce réalisme, que l'on associe spontanément au comportement des grands commis de l'État, s'accompagnait toutefois d'une réelle méfiance à l'égard des dispositions et obligations inscrites dans la législation. Fallait-il réellement imposer de telles contraintes et lourdeurs pour installer dans la transparence une activité courante. N'allait-on pas, au fil des années, découvrir et subir d'inévitables effets pervers qui alourdiraient et entraveraient la recherche des objectifs visés par le législateur. Au rayon des souvenirs, l'un des sous-ministres a spontanément évoqué la loi sur l'accès à l'information. Cette dernière est elle aussi fortement architecturée. L'une des conséquences imprévues a été d'alourdir considérablement une pratique d'ouverture, inscrite elle aussi à l'enseigne de la transparence.

Enfin, le geste novateur de l'Assemblée nationale a véritablement réjoui un certain nombre de sous-ministres. Les uns ont accueilli avec satisfaction cette « bonne nouvelle », d'autres y ont vu une démarche fort opportune, nécessaire même devant la multiplication des interventions et représentations de toutes sortes auprès de l'administration publique. En plus d'y lire une réponse concrète à un problème mal identifié, mais ressenti tel un malaise chronique, ils ont associé cette législation à une forme de protection dont bénéficieraient les fonctionnaires et dirigeants de l'appareil public. Et cette protection s'étendrait à l'ensemble de l'État envisagé comme bien

commun fondamental. En somme, la perspective d'un gain pour la vie démocratique l'emportait sur les autres considérations.

### **Un message clair et fort**

Au-delà des différences très nettes d'attitudes et de réactions, l'ensemble des sous-ministres souligne unanimement l'importance et la solennité du message lancé par le gouvernement et par l'Assemblée nationale. Certes, les lobbyistes et les titulaires de charges publiques sont directement visés par ce geste novateur de l'Assemblée nationale, mais les sous-ministres en interprètent encore plus largement la portée. La loi sur le lobbyisme ne plaçait-elle pas aux antipodes du secteur privé les normes et comportements admissibles dans le système politique du Québec en ce qui a trait au démarchage et à toute forme analogue de pression ou d'exercice de séduction ou d'influence. Toute une série d'habitudes valorisées dans le secteur privé – copinage, échanges de bons procédés, gratifications de toutes formes, etc... - n'avait plus droit de cité dans le secteur public. Faut-il rappeler que la multiplication aux États-Unis des grands scandales financiers du début de la décennie, type *Enron*, *Adelphia* pour ne citer que ces deux sociétés emportées dans la tourmente, a incité un certain nombre de grands financiers et d'administrateurs clairvoyants à s'engager dans une voie analogue. Certaines des mesures englobées dans l'appareil de bonne gouvernance mis en place dans certaines entreprises, à commencer par les gestionnaires de fonds de pension, relèvent du même type de préoccupation.

## **Vivre avec le lobbyisme**

L'adoption de la loi de 2002 a évidemment incité les sous-ministres à s'intéresser de très près au phénomène du lobbyisme. Les uns en avaient pris conscience de façon plutôt intellectuelle à la faveur, par exemple, d'études de maîtrise à l'ÉNAP. D'autres ont été mis en contact avec cette forme de démarchage sous le feu de l'action. L'un d'entre eux a même découvert le lobbyisme dès ses débuts dans le réseau de la santé, dans la région de l'Outaouais : d'anciens politiques fédéraux le prévenaient d'emblée du caractère désintéressé et non lucratif de leur démarche! Dans la plupart des cas, le lancement de projets gouvernementaux très concrets, depuis le drainage des terres agricoles jusqu'à la mise en place des systèmes d'épuration des eaux, entre autres exemples, les a amenés à entendre et à apprécier les représentations de lobbyistes.

Aucun d'entre eux ne se souvient, ni n'a eu vent de tentatives de corruption, qui seraient, sous d'autres cieux, l'une des méthodes utilisées par les lobbyistes pour faire pencher une décision en faveur de leurs clients. Aussi n'est-il guère surprenant de voir un sous-ministre proposer du lobbyisme une définition de son crû qui exclut toute référence aux démarches troubles ou crapuleuses :

*Quelqu'un fait des représentations auprès des autorités publiques pour promouvoir les intérêts de l'organisme ou de l'entreprise qu'il représente ou encore pour défendre une cause au sens large du terme, c'est à dire incluant les causes sociales, caritatives ou altruistes, etc.*

## **Légitimation du lobbyisme**

Encore ici, tous s'accordent pour souligner à quel point le lobbyisme pratiqué au Québec ne correspond pas à ce que rapporte et décrit la chronique en provenance de Washington. C'est sans doute l'une des raisons qui incite ces sous-ministres à considérer comme normal et

compréhensible la légitimation du lobbyisme que concrétise le tout premier article de la loi de 2002. Une activité de caractère politique comme les autres ou une activité installée à demeure, qui va toujours durer : le réalisme et sans doute l'effet de l'expérience les amènent tous à souscrire à cette reconnaissance légale du lobbyisme par l'Assemblée nationale. L'un d'eux considère même le lobbyisme comme inévitable dans le fonctionnement du système politique, à moins que de vouloir s'engager dans une véritable révolution, précise-t-il en tempérant son propos d'une pointe d'humour.

Cette dimension de la loi sur le lobbyisme a été très bien assimilée dans les hautes sphères de l'administration publique : la constatation s'impose aisément. Elle a même inspiré l'un des sous-ministres à suggérer à l'auteur d'un projet très intéressant, mais mal fagoté et un tantinet naïf, de recourir à une société experte dans la préparation et la présentation de mémoires de haute tenue. Et ce, dans l'espoir d'améliorer les chances du projet de retenir l'attention des divers intervenants gouvernementaux et de franchir avec de bonnes chances de succès le *parcours du combattant* auquel est soumise toute démarche du genre.

### **Une série de mesures concrètes**

Quatre ans après l'entrée en vigueur de la Loi, les attitudes se sont sans doute campées et le processus de décantation fait son œuvre. Deux traits se dégagent pourtant avec précision des positions affichées par ces Sous-ministres. Le coup de tonnerre, pour certains, la bonne nouvelle ou le geste de sain réalisme de l'Assemblée nationale, selon d'autres, peu importe la réaction initiale, un fait s'impose : le respect de la nouvelle loi et de ses exigences est intégré au credo professionnel de tous. Et qui plus est, l'adoption de la loi a inspiré subtilement et rapidement un sentiment de vigilance à l'égard du phénomène.

Ce sentiment ou plutôt cette démarche quasi instinctive s'inscrit certes dans le noyau de réflexes éthiques qu'a nourris, au cours des 10 ou 15 dernières années, toute une série d'initiatives et d'incitations lancées par les différents Secrétaires généraux du gouvernement. À leur tour, les dirigeants administratifs des ministères ont traduit en démarches concrètes une série de préoccupations également inspirées par une lecture de la situation à la lumière des principes et valeurs éthiques. On a vu naître, d'un ministère à l'autre, des initiatives variées, mais toutes

inscrites à l'enseigne de la réflexion éthique, en vue de faire mieux saisir le sens et les dimensions de la loi sur le lobbyisme.

Énumérons en quelques-unes :

- un sous-ministre a réactivé la fonction de *répondant en éthique* qui était entré en quasi-somnolence, avec comme mandat à son titulaire de porter attention au phénomène du lobbyisme;
- dans une autre administration, c'est vers la confection d'un véritable dossier d'éthique (*kit*, selon l'expression anglaise) que le sous-ministre a orienté ses efforts, en y incluant toute la question du lobbyisme. Ce dossier est maintenant utilisé dans un autre ministère, indice de l'intérêt et de l'utilité de cette initiative;
- de façon très concrète, l'édiction de la loi a entraîné, à la demande du sous-ministre, d'abord l'examen systématique de toutes les pratiques plus ou moins acceptables qui s'étaient installées au fil des années - offres de voyages, invitations à des tournois ou à des repas, etc.; cette révision a donné lieu à la promulgation de règles bien définies qui reflètent à la fois une élémentaire vigilance et la volonté de souscrire à l'esprit de la loi;
- un autre sous-ministre profite des réunions du comité de direction pour effectuer des rappels périodiques sur les obligations de la loi pour susciter l'adhésion profonde de ses collaborateurs;
- enfin, un autre administrateur d'État a confié mandat à l'un de ses collaborateurs de revoir systématiquement, avant signature, tout projet, mémoire ou contrat qui pourrait se présenter sous des formes contraires à la loi, au code de déontologie des lobbyistes.

Bref, quatre ans après l'entrée en vigueur de cette loi considérée à tout le moins comme majeure par chacun des sous-ministres interrogés, une première évidence se dessine : les dirigeants de l'administration publique du Québec ont décidé de vivre avec la loi et de s'en inspirer dans des activités à laquelle ils avaient été associés à des titres divers. Ils ont surtout imaginé et mis en œuvre un certain nombre de mesures ou de dispositions administratives en vue de souscrire eux-mêmes aux principes et obligations énoncés par la loi sur le lobbyisme et d'y associer l'ensemble de leurs collaborateurs à tous les échelons de l'appareil administratif.

Indice révélateur de ce cheminement, un sous-ministre, à son affectation dans une nouvelle unité administrative, s'est empressé de frapper à la porte du Commissaire au lobbyisme. Après avoir fait rapidement le *tour du propriétaire*, il avait vite fait d'imaginer l'intérêt de son ministère pour les lobbyistes et démarcheurs de tout genre; d'où sa volonté de prendre toutes les mesures et précautions pour insérer toutes ces démarches dans la transparence et la légalité.

## CHAPITRE 2

## 2. LOBBYSIME ET LOBBYISTES

Le législateur québécois a introduit des distinctions fort utiles entre les principales formes de lobbyisme qu'il a reconnues comme légitimes et, du même souffle, balisées de repères et de normes plus ou moins contraignantes. Pour les administrateurs d'État, l'appréciation de la réalité même du lobbyisme est inévitablement fonction de la nature et des contacts avec les personnes qui pratiquent cette forme de représentation d'intérêts; d'où l'intérêt de cerner cette perception en fonction des catégories établies dans la loi de 2002.

Malgré les particularités de chaque ministère, l'insertion de l'activité des lobbyistes s'établit à un triple niveau. Les responsables de projets ou de dossiers au sein des ministères peuvent être sollicités, directement par les lobbyistes de façon ponctuelle ou sur une base plus régulière. Certaines démarches peuvent être enclenchées auprès du Bureau du sous-ministre. Dans certains cas, les lobbyistes s'adressent au ministre lui-même ou aux membres de son cabinet, lorsqu'ils ne frappent pas directement à la porte du Premier ministre. Les circonstances, la nature et parfois l'urgence des projets, les habitudes et les connivences peuvent expliquer le choix des lobbyistes.

### Les types de lobbyistes

De l'ensemble des interviews d'actuels et d'anciens titulaires des fonctions de sous-ministres, une première surprise de taille se dégage avec précision. Certes, ces derniers connaissent de nom, en raison de leur notoriété, un certain nombre de ces professionnels du démarchage, mais la très grande majorité d'entre eux n'ont jamais, tout au long de leur carrière, été en contact direct avec un *lobbyiste conseil*. Il a fallu à certains de ces sous-ministres faire appel à leurs souvenirs pour se remémorer «le» cas de pareille rencontre. L'un d'entre eux a été mis en contact avec de tels

lobbyistes au tout début de sa carrière dans la région de l'Outaouais alors qu'il œuvrait dans l'un des réseaux de l'appareil gouvernemental du Québec. Il n'a pas oublié la visite d'anciens ténors de la politique fédérale qui, en guise de boniment d'entrée, lui déclaraient ne pas mener cette démarche pour des « considérations monétaires »...

La situation redevient plus normale, plus prévisible lorsqu'on envisage la deuxième catégorie de lobbyistes retenue par le législateur : les membres du personnel d'entreprises ou d'associations professionnelles qui ont, dans leur mandat, d'assumer les relations gouvernementales, selon l'expression consacrée.

Outre leurs démarches ponctuelles, les grandes entreprises, type Bombardier ou ALCAN, entourent leurs relations avec l'appareil public d'un rituel qui est bien connu des grands commis de l'État : rencontres annuelles où sont précisément invités les responsables des ministères et organismes susceptibles d'être l'objet de leurs démarches. Les représentants de fédérations ou de regroupements d'entreprises ou de grands secteurs de l'activité économique souscrivent souvent à ce genre de pratiques et organisent des « activités sociales » auxquelles sont conviés la plupart des Sous-ministres.

Les associations ou corporations professionnelles ont depuis longtemps l'habitude de porter leurs revendications auprès de l'administration publique. Ici, rien n'est clair, ni définitivement joué. Certains sous-ministres ressentent bien la valse-hésitation, si ce n'est le refus catégorique de certains membres de ces corporations devant les exigences de la loi. De façon très simple, plusieurs refusent de se considérer comme lobbyistes, à commencer par les membres du Barreau.

L'Union des producteurs agricoles (UPA) constitue un cas d'espèce. Fédération d'associations de producteurs agricoles, de la très grande majorité des exploitants agricoles du Québec, et entité très bien structurée, l'UPA est un acteur incontournable, pour employer un euphémisme, auprès du ministère de l'Agriculture et des pêcheries, tout autant que du gouvernement. Doté d'un appareil administratif considérable, en fait une véritable structure bureaucratique, l'UPA dispose de ressources importantes pour mener à bien ses représentations. Il y a plus d'une décennie, c'était déjà un cliché que de parler des relations quotidiennes entre le ministère et l'UPA : «*on les voyait tous les jours*, se rappelle l'un des anciens sous-ministres». Les choses n'ont guère changé au tournant du millénaire. Sans parler de symbiose, impossible de ne pas visualiser, du premier coup, le champ d'influence de l'UPA auprès du gouvernement, à commencer par le ministère de l'Agriculture. Autre lieu commun, l'hebdomadaire de l'UPA – *La terre de chez nous* – constitue une lecture obligée et indispensable pour tout l'appareil de ce ministère.

Dans la vie de tous les jours, ces lobbyistes interviennent auprès des pouvoirs publics, qui, pour obtenir une modification règlementaire en bonne et due forme, qui, pour proposer ces biens et services dont l'État est un consommateur important, qui, pour dénoncer un projet inscrit au programme législatif. Devant la disparité de ces démarches, certains avouent de l'inconfort devant le statut de lobbyistes que leur confère la loi. Fournir à l'administration accessoires de bureau et autres biens du même genre en faisant valoir la qualité de leurs produits ou l'excellence du service qu'ils offrent, cela relève-t-il vraiment de l'exercice du lobbyisme ? Sans répondre à cette question, d'autres sous-ministres s'empressent de signaler le poids considérable auprès des décideurs publics, des sociétés d'informatique, du conseil jusqu'au revendeur d'appareils. Et d'affirmer du même souffle qu'il s'agit là d'une forme de lobbyisme qui n'a rien de virtuel!

## Les groupes socioéconomiques

De la virtualité à une présence bien affirmée, tel est le cheminement des groupes socio-économiques au cours des deux ou trois dernières décennies. Ces groupes tissent la mosaïque associative du Québec et composent, en grande partie, la société civile. Leur présence et leurs interventions auprès des institutions politiques n'échappent à aucun observateur, même si elles semblent s'inscrire dans l'ordre des choses. Cette mosaïque participerait d'ailleurs du modèle québécois, réalité *tricotée serrée* dont l'origine remonte aux années 70. C'est d'ailleurs les autorités gouvernementales, rappelle l'un de nos interlocuteurs, qui ont en quelque sorte suscité l'émergence de plusieurs de ces regroupements, fédérations, associations de tous genres et qui en subventionnent encore un certain nombre. Ces subventions semblent maintenant inscrites dans l'ordre des choses au point où on se surprend à peine devant des affirmations du genre : «*Nous avons droit à cela, vous allez nous donner cela...*».

Ces groupes se sont dotés de structures et d'appareils qui leur permettent de faire sentir leur présence et de porter leurs souhaits et besoins aux bonnes portes du système politique du Québec; en un mot, d'exercer les pressions qui leur semblent nécessaires ou utiles à leurs fins. Leurs représentants sont souvent très résolus et d'une efficacité surprenante, parfois même redoutables lorsque leurs objectifs ou revendications trouvent preneurs et relais dans les médias; c'est le cas, entre autres, de certains mouvements à l'œuvre dans le domaine de l'environnement ou encore dans le vaste secteur de la santé et des droits des citoyens.

À la défense de causes ou de missions, les représentants de ces groupes sont aussi efficaces que les lobbyistes traditionnels. Malgré ce constat, les hauts fonctionnaires avouent un certain malaise, à tout le moins un réel tiraillement au sujet de ces formes de lobbyisme qui ne s'avouent

pas comme telles. Il est difficile de « composer » avec ces groupes, ou de souscrire entièrement à toutes leurs revendications. Il s'avère impensable de les ignorer ou de minimiser l'importance de leurs démarches.

À ce sujet, il n'y a pas unanimité chez les personnes interrogées. Quelques-uns considèrent que les groupes socio-économiques devraient être assujettis à la loi en raison du type et de l'importance de leurs démarches auprès des pouvoirs publics. « *Ce serait une forme d'iniquité que de leur réserver un traitement de faveur* » a même affirmé l'un des sous-ministres. D'autres préfèrent très nettement le statu quo à l'égard de ces groupes qui se distinguent par leurs fins sociales. Soumettre ces derniers aux exigences imposées aux lobbyistes représenterait à leurs yeux une forme de « censure » inacceptable.

Lobbyisme de cause, interventions motivées par des objectifs sociaux : le législateur a tranché en soustrayant à l'emprise de la loi ce type de démarches. Enfin, l'un d'entre eux interprète cette décision du législateur comme une façon d'établir un certain équilibre entre les forces en présence, secteur privé et milieu socio-économique.

Chacun de ces types de lobbyisme établit ou maintient le contact entre les intérêts et souhaits des diverses composantes de la société et l'administration gouvernementale. Ces démarches seraient désormais affectées d'un bémol par un des administrateurs d'État : la fluidité, le volume de d'informations maintenant accessibles de multiples façons amenuiseraient peu à peu la portée du rôle actuellement attribué aux lobbyistes.

Des lobbyistes bien identifiés, des intérêts énoncés et revendiqués au cœur de l'appareil de décision, le paysage fonctionnel du lobbyisme se dessine peu à peu, tel que perçu par les sous-ministres. Mais qu'en est-il du facteur politique, des influences partisans associées à la pratique du lobbyisme?

## CHAPITRE 3

### **3. LOBBYISME, ADMINISTRATION POLITIQUE**

Le sous-ministre assume, sous la direction d'un ministre, la responsabilité administrative du ministère auquel l'a affecté le Premier ministre. En vertu de la nouvelle *Loi sur l'administration publique*, il est même devenu imputable devant les Parlementaires. Patron de l'administration, le sous-ministre assure aussi le lien, l'interface avec le politique, c'est-à-dire avec le ministre et le cabinet de ce dernier. Sa situation est névralgique, son rôle fondamental dans le fonctionnement de notre système de gouvernement.

Le lobbyisme, on l'a signalé précédemment, s'exerce indifféremment auprès du personnel de l'administration, du ministre lui-même et des membres de son cabinet, quand il ne se déploie pas de façon simultanée à chacune de ces portes d'entrée. On devine la nécessaire vigilance du sous-ministre à l'égard de l'ensemble de l'appareil administratif. Il ne peut pas être indifférent – le terme reflète la prudence de ce regard - envers le démarchage qui se pratiquerait auprès du ministre et de ses collaborateurs. L'objet ou le résultat éventuel de cette intervention auprès du politique se traduira en tout ou en partie, en mesures administratives : lois, règlements préparés par l'administration, projets lancés et modifiés par l'un ou l'autre service du ministère.

#### **Administration publique et lobbyisme**

Les lobbyistes peuvent se manifester théoriquement dans chacune des unités de l'appareil administratif. À l'évidence, certains ministères, là où se dessinent ou s'opposent des enjeux économiques, seront ciblés par ces démarches. C'est vraisemblablement les sections de planification ou de préparation des schémas de décision qui feront l'objet du suivi le plus

systematique de la part des lobbyistes. Aussi ces derniers tenteront de se ménager des accès faciles et fréquents auprès des responsables de dossiers : c'est un fait qui n'échappe pas à l'attention des sous-ministres.

Une formation commune, des connivences professionnelles, l'adhésion à un même ordre expliquent l'importance de ces relations fonctionnelles. Le contact d'expert à expert s'avère même indispensable dans les dossiers ou projets de caractère technique. Le dialogue qui s'établit ainsi est d'autant plus intense qu'il s'agit de domaines pointus où les experts ne sont pas légion. Dans les antennes régionales des ministères, c'est la «connaissance du terrain» qui rapproche les fonctionnaires et les représentants des corps professionnels ou des regroupements d'entreprises. Ce partage de connaissances et d'expériences s'échelonne parfois sur plusieurs années; d'où la mise en place de relations qui se poursuivent au vu et au su d'à peu près tout le monde, avec l'assentiment tacite des autorités du ministère.

Des décisions d'ordre administratif peuvent induire des comportements surprenants, parfois de la part des lobbyistes et parfois même des fonctionnaires. Certains citent, en ce domaine, la délégation de pouvoirs qui relève presque de la banalité. Des possibilités de dérive peuvent s'en dégager et se traduire par des tentatives de corruption à peine voilées. Un sous-ministre qui dépêche à l'occasion des collaborateurs en mission plus ou moins prolongée à l'étranger avoue se méfier de cette technique administrative, pourtant nécessaire.

Plusieurs ministères ont aussi créé des tables de travail où, sur une base périodique, les représentants de divers secteurs et des membres de l'administration discutent problèmes et projets. Cette technique se prête d'ailleurs bien aux obligations de la *Loi sur l'administration*

*publique* qui vise, entre autres, l'amélioration constante des services aux citoyens. Chacune des réunions de ces tables fait l'objet d'un ordre du jour et d'un procès verbal en bonne et due forme, l'un et l'autre facilement accessibles. Cette transparence tend à minimiser les avantages dont certains pourraient tirer profit en participant à ces rencontres. En affichant également nom et titre des participants, cette mesure permet aussi de dissiper l'impression de promiscuité ou de copinage.

Il n'en demeure pas moins que cette pratique favorise inévitablement la création de liens avec des fonctionnaires que les lobbyistes pourront activer, selon les besoins et les urgences. Devant ce type de relations plus ou moins privilégiées entre certains fonctionnaires et des lobbyistes d'entreprises et d'associations, surtout, les sous-ministres ont développé une philosophie commune, ou presque. D'ailleurs, dès avant l'adoption de la loi sur le lobbyisme, ils insistaient sur la nécessaire transparence qui doit entourer ces rencontres, ces séances de travail avec les lobbyistes, peu importe les problèmes et les projets sous examen. L'un d'eux propose à ses collaborateurs de pratiquer le « test du SOLEIL » avant de s'engager ou de prolonger des relations avec un lobbyiste : est-il possible de justifier simplement et clairement cette démarche qui ferait la *une* du quotidien de la Capitale; technique de « gros bon sens » qui n'écarte pas une réflexion d'ordre éthique, s'empresse-t-il de préciser.

### **Lobbyisme et jeu politique**

Les membres des cabinets politiques représentent une autre voie d'accès, indirecte celle-là, des lobbyistes, vers l'administration, vers les professionnels et fonctionnaires des ministères. Un bon nombre de lobbyistes empruntent d'instinct la porte privilégiée des cabinets pour engager leurs représentations. Véritable garde rapprochée du ministre, le cabinet est une institution informelle

bâtie autour de la filière partisane. Évidemment, la qualité des relations entre le cabinet et l'administration varie d'un cabinet à l'autre; d'où un mandat tacite que doit assumer le sous-ministre.

Règle générale, les membres du cabinet n'ont pas un accès direct auprès des fonctionnaires ou professionnels d'un ministère, responsables de projet ou titulaires de dossiers qui intéressent les lobbyistes. Les sous-ministres ont d'ailleurs balisé ce type de relations. En provenance des cabinets, les demandes de renseignement au sujet de projets ou de groupes eux-mêmes transitent presque toujours, sauf cas d'urgence, par le Bureau des sous-ministres ou encore par le secrétaire du ministère. En fonction d'un mandat précis, professionnels et fonctionnaires rédigent ensuite les notes d'information qui font le point sur la question sous examen et sont acheminées vers le cabinet. L'administration s'efforce ainsi de fournir aux membres du cabinet l'information nécessaire pour leur permettre de comprendre la ligne adoptée ou proposée par le ministère. Parfois, ces derniers demandent trop de l'administration, sans doute par ignorance de la ligne de démarcation entre le politique et l'administratif.

Les attachés de cabinet s'inscrivent dans la logique de la politique partisane. Un ancien sous-ministre préfère même le terme de «politicaillerie» à ce propos. De fait, l'image entretenue par les administrateurs d'État au sujet des attachés de cabinet est plutôt contrastée. Ils font presque toujours partie d'une «cuvée très récente», pour reprendre l'expression d'un sous-ministre. Côté expérience et connaissance des institutions et de la mécanique gouvernementales, leur bagage n'a rien d'impressionnant. À l'opposé des fonctionnaires, leur passage au ministère s'inscrit dans l'éphémère. Ils sont plus facilement sujets aux emballements devant les projets et requêtes des

lobbyistes, au point d'en être très vulnérables. Certains utiliseraient un « élastique souple » lorsqu'il s'agit de jauger un projet, une démarche sous l'angle éthique.

L'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement, la nomination d'un nouveau ministre provoque toujours, d'un ministère à l'autre, une forme d'anxiété très particulière précisément en ce qui a trait aux membres du cabinet. Il faut un certain temps avant que l'appriivoisement se fasse et que le dessein du cabinet se précise. Ces dernières années, on a observé un changement important précisément en matière de lobbyisme. Il ne semble plus y avoir affectation d'un attaché à ce type d'activités; tous les membres du cabinet sont plus ou moins en contact avec les lobbyistes.

Sans vouloir dicter une ligne de conduite au gouvernement, plus d'un sous-ministre souhaiterait l'élaboration d'une trousse d'information qui serait remise aux nouveaux attachés pour leur permettre de saisir le sens et la complexité du fonctionnement des institutions. Autre objectif de ce «kit»: sensibiliser les membres des cabinets au partage des zones de compétence entre le politique et l'administratif. Il ne s'agit pas là d'un souhait corporatiste qui faciliterait la vie à l'administration. Certains sous-ministres rappellent que bon nombre des problèmes et difficultés éprouvés par l'un ou l'autre ministre ont souvent trouvé origine dans leur propre cabinet. D'où, sagesse ou prémonition? La marge de manœuvre, la distance que certains ministres établiraient à l'égard de leur propre cabinet.

## Ministre et lobbyisme

Entre le ministre et le sous-ministre, la zone de confiance s'établit et se définit selon une alchimie bien particulière, vraisemblablement encore plus difficile à cerner en ce qui a trait à la question du lobbyisme. Aucun des sous-ministres interrogés ne remet en question la prérogative du ministre de tendre l'oreille aux lobbyistes et aux supporteurs d'hier qui s'attendent à un «retour d'ascenseur». Ne serait-il pas plus opportun de parler ici de «patronage», se demande un administrateur d'État qui fait appel à son flair pour lire et comprendre l'une des dimensions de la politique partisane. La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* a-t-elle vraiment cerné cet aspect du démarchage politique, s'interroge l'un de ses collègues, visiblement intrigué par cette zone grise.

La réalité change considérablement; les groupes et leurs lobbyistes sont de plus en plus nombreux, de mieux en mieux organisés. Aussi, le sous-ministre ressent-il comme une obligation tacite, la tâche de sensibiliser au problème des pressions politiques dans son « ministère »; le nouveau ministre que vient de désigner le chef du gouvernement. Il en fait autant auprès du chef de cabinet avec qui il sera en relation constante. C'est ici que l'expression «interface entre le politique et l'administratif» prend tout son sens et se concrétise.

L'accès régulier à l'agenda officiel du ministre permet de préparer le terrain et de demander à ses collaborateurs documents et notes pour amorcer un dialogue concret et précis avec le Ministre sur les éventuelles rencontres avec l'un ou l'autre lobbyiste. Dans certains cas, le ministre invite son sous-ministre à participer à l'entretien avec le lobbyiste. L'objectif visé : désamorcer les démarches parallèles au sein de l'appareil administratif et parer aux discours contradictoires.

Être de bon conseil, prévenir le ministre des dangers que peut représenter tel lobbyiste ou telle démarche : tel pourrait être le code de conduite des sous-ministres dans leur relation avec le ministre. Ces derniers peuvent rappeler au ministre certains aspects de la «mémoire corporative» qui permet de comprendre le cheminement gouvernemental dans un dossier. Ils «allument des feux rouges»; ils essaient d'empêcher le Ministre de se «mettre les pieds dans le plat». Règle générale, les ministres réagissent bien à cet appel à la prudence. Le sous-ministre peut même proposer à son «patron» de lui confier le dossier ou lui suggérer une toute autre ligne de conduite.

Ces mesures à l'égard du lobbyisme ne traduisent-elles pas ce qui est souvent présenté comme l'un des mandats tacites les plus importants du sous ministre : «protéger le Ministre»? En langage de tous les jours, cette expression suppose un véritable travail d'artificier de la part du sous-ministre qui éloigne son ministre des pièges et embûches semés sur son parcours. Aucune unanimité à ce sujet chez les sous-ministres interrogés, contrairement à ce qu'affirment certains observateurs. Les uns souscrivent sans hésitation à cette dimension de leur mandat; d'autres la récusent tout simplement et certains adoptent une position nuancée. Ainsi, certains se comparent à un «chien d'aveugle» qui laisse au politique la décision ultime. Tous souscrivent à un impératif de base : ils ont la mission impérative d'assurer la protection, de ménager l'intégrité de l'appareil administratif dont le sous-ministre est le gardien et le responsable.

### **Le Bureau du Sous-ministre et le lobbyisme**

Le sous-ministre est probablement la personne la mieux informée des activités de lobbyisme dans son ministère. Toutes les initiatives, tous les projets où une forme ou l'autre de pression ou d'influence aurait pu être exercée, remontent inévitablement jusqu'à son Bureau. De même, ses

contacts quotidiens avec le directeur de cabinet du ministre lui permettent de voir «venir le vent», lorsqu'il n'est pas directement au fait des projets et initiatives dont est saisi le cabinet ou le ministre. Activités et résultats du lobbying y convergent en presque totalité.

Rôle-pivot entre l'administratif et le politique, le sous-ministre est lui aussi dans la mire des lobbyistes en raison du pouvoir qu'il détient et du contrôle qu'il exerce sur son appareil. Dans certains cas, l'approche se fait en fonction de la répartition des mandats et responsabilités entre les sous ministres associés ou adjoints qui composent son état-major, le *Bureau du sous-ministre* - le BSM, selon le sigle consacré.

Certains sous-ministres se tiennent en réserve et n'acceptent d'intervenir qu'au moment d'un nécessaire arbitrage ou pour dénouer une impasse qui déboucherait sur une crise. Il en est même qui confient à l'un de leurs adjoints le mandat de prendre en charge toutes les représentations des lobbyistes.

## CHAPITRE 4

## 4. LOBBYISME ET LÉGISLATION

Dans la réalité quotidienne, le démarchage politique emprunte des voies nuancées, rarement tapageuses. L'un des sous-ministres rencontrés à la faveur de cette recherche a établi sa propre typologie en distinguant les formes de lobbyisme selon un critère de légitimité. Il range dans le camp de la légitimité la *démarche qui assure la transmission d'un souhait ou d'un besoin ressenti par un groupe ou une entreprise*. À l'opposé, le lobbyisme illégitime caractériserait *l'introduction des relations d'influence – le trafic d'influence – pour obtenir ou contrer une décision, une modification législative ou réglementaire*.

Ce regard juridique sous-tend, on peut le déduire logiquement, l'adhésion aux principes qui ont guidé le législateur dans l'élaboration de la loi de 2002. Les perspectives réservées à ce nouveau régime vont découler de l'appréciation de sa mise en œuvre et de certaines autres considérations développées par les sous-ministres quant à la place réelle du lobbyisme dans leurs tâches.

### Évaluation du lobbyisme

Peu importe le type de lobbyistes ou la nature des groupes en cause, l'ensemble des sous-ministres juge cette pratique de façon pragmatique et l'insèrent dans leur démarche éthique. C'est la nature et la valeur des renseignements véhiculés à la faveur de ces démarches qui fondent en partie leur appréciation du rôle du lobbyisme dans le système gouvernemental.

Au minimum, l'information ainsi obtenue peut-être utile. C'est une forme de transaction où «*chacun fait sa job*». C'est surtout à l'égard de projets concrets que l'information prend un sens

tout à fait particulier et pertinent. Les fonctionnaires et professionnels peuvent ainsi mieux cerner les motifs d'appui ou les raisons d'opposition, de la part même de ceux qui s'y intéressent de près. Il s'agit en fait d'une façon privilégiée pour l'administration de mieux connaître le milieu où s'inscrit l'action du gouvernement et son administration. Il faut y voir une façon de «décoder» l'environnement dans l'espoir de mieux cibler l'activité gouvernementale. Certains citent, à titre d'exemple, les tables d'experts mises en place par l'un ou l'autre ministère : *«c'est une façon de ne pas perdre contact avec la réalité, danger qui guette l'administration et le gouvernement»*. Lorsque vérifiée et pondérée, l'information ainsi véhiculée par les lobbyistes peut même s'avérer indispensable dans certains domaines pointus, là où l'expertise fait parfois défaut.

Certes, cette proximité comporte sa part de risques, les administrateurs d'état en sont bien conscients. La somme des avantages milite pourtant en faveur du maintien d'un contact ordonné et transparent avec les représentants des intérêts des diverses composantes de la société. Ces transactions ne sont pas univoques, signalent certains sous-ministres. Elles permettent à l'occasion aux autorités de faire valoir le point de vue gouvernemental, voire même de donner l'heure juste, lorsque nécessaire.

### **Devant la menace d'un dérapage**

Voilà qui peut paraître optimiste, à première vue. Personne n'écarte d'un revers de la main la possibilité d'une dérive ou d'un dérapage. Personne n'envisage de gaieté de cœur l'éventualité d'une catastrophe à la suite d'un emballement incontrôlé ou de pressions indues ou mal contenues. Lorsque cette éventualité se profile au sein de l'appareil administratif, le sous-ministre

est stratégiquement bien situé pour mettre un holà. Et il dispose de l'autorité nécessaire pour « remettre les pendules à l'heure ».

Si un projet soutenu par le cabinet, voire même par le ministre lui-même, menaçait de provoquer une crise, quel type de « plan B » les sous-ministres pourraient-ils activer? Dans cette éventualité, les positions se ramènent à quelques options très précises. Avant toute chose, le sous-ministre aborderait la question, franchement et clairement, avec son ministre et tenterait de le dissuader de s'engager dans cette voie. Au-delà des « dommages politiques » - *collatéraux*, serait-on tenté d'ajouter -, cette discussion prendrait appui sur la politique gouvernementale elle-même. Il ne s'agit pas ici d'une figure de style ou d'une hypothèse gratuite. Au moins un sous-ministre s'est trouvé devant pareille situation; l'un de ses collègues, à une autre étape de sa carrière, a même demandé à être retiré de l'équipe de direction devant un projet de décision qui menait à une impasse majeure.

Devant l'échec de pareille démarche, presque tous les sous-ministres rencontrés iraient saisir, de ce problème, le Secrétaire général du gouvernement leur « patron » dans la hiérarchie. Cette solution de dernier recours n'est pas envisagée de gaieté de cœur, mais elle semble la seule possibilité qui s'offre aux administrateurs d'État.

Certains envisageraient de discuter du problème, sur une base très informelle, avec l'un ou l'autre collègue. Cette éventualité ne rallie pas une majorité de sous-ministres, loin de là. Elle suppose des connivences profondes. Elle n'aura de chances de se concrétiser que si ces sous-ministres partagent plus ou moins des dossiers voisins ou connexes.

## Et la loi sur le lobbyisme?

Ces réactions, de même que l'appréciation globale du phénomène du démarchage politique, s'inscrivent dans le contexte balisé par la loi adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale, à l'hiver 2002. En tant que *titulaires de charges publiques*, les sous-ministres sont concernés par cette législation placée à l'enseigne de l'éthique et de la transparence, mais ils ne sont pas directement interpellés. La loi n'édicte à leur égard aucune forme de comportement et ne leur impose aucune obligation formelle.

Un fait évident s'est dégagé de cette ronde d'interviews : les administrateurs d'État, dans leur très grande majorité, souscrivent aux objectifs et à l'esprit de cette loi. Il ne s'agit pas d'une adhésion du bout des lèvres. Cette loi s'inscrit dans le corps de valeurs et de principes qui fondent, chez ces hauts fonctionnaires, l'appréciation éthique de leurs rôles et responsabilités.

Une autre évidence s'est rapidement imposée lors de chacune des rencontres. Les sous-ministres ne souhaitent pas voir le législateur grever la loi sur le lobbyisme d'obligations, de contraintes et de règles ou prescriptions qui alourdiraient leur tâche et leurs responsabilités. L'encadrement législatif des fonctions de l'administrateur d'État leur paraît déjà suffisamment précis et ample si l'on prend en considération les normes et obligations qui s'imposent à tout fonctionnaire. Y ajouter des dispositions supplémentaires en matière de lobbyisme ne leur semble pas souhaitable, ni nécessaire dans les circonstances.

Cette position consensuelle traduit un pragmatisme qui ne craint pas de s'afficher. Il faut laisser à la loi actuelle le temps de s'insérer dans les habitudes. Elle doit «subir l'épreuve du temps», elle

n'en est qu'à ses premiers balbutiements. Selon un sous-ministre, juriste de formation, il faut «tester» la loi actuelle et en apprécier forces et faiblesses avant de songer à la modifier. Et puis, de conclure en philosophe l'un de ses collègues : «*Il ne faut pas s'illusionner. Les loups-garous trouveront toujours le moyen de contourner la loi...*»

### **Priorité à l'éthique**

Même unanimité en ce qui concerne le souhait, la nécessité d'accentuer l'effort gouvernemental en vue d'affermir encore davantage le sens des responsabilités au sein de la fonction publique, y compris chez les administrateurs d'État. Cette «responsabilisation» accrue exige de miser sur la démarche et la réflexion éthiques, tâche à laquelle s'est attaqué le gouvernement au cours de la dernière décennie. Il y a nécessité, affirme l'un des sous-ministres, de multiplier les rappels dans ce domaine. Certains verraient d'un bon œil l'organisation, une fois l'an, d'une journée entièrement consacrée à l'examen, sous l'angle éthique, de certains problèmes, à commencer par la question du lobbyisme.

Dans un même ordre d'idées, des mesures concrètes sont également suggérées en vue de favoriser le respect des principes à la base de la loi sur le lobbyisme. On verrait d'un bon œil la diffusion des démarches et initiatives remarquables imaginées pour régler des problèmes liés à la compréhension et à la pratique du lobbyisme – ce que les anglophones désignent sous l'appellation de *best practices*.

D'autres apprécieraient disposer d'un guide, d'un *vade-mecum* de nature très pratique qui reprendrait conseils et suggestions. Il s'agirait par exemple de répondre à des questions

élémentaires : quel comportement adopter devant un lobbyiste ? Doit-on consigner les renseignements fournis par un lobbyiste au sujet de l'identité de son client ? Comment s'assurer qu'un lobbyiste respecte vraiment la loi ? De même, la loi de 2002 n'a pas dissipé toutes les zones d'ombre autour du lobbyisme tel que pratiqué au Québec. La nature même de cette activité intrigue encore certains sous-ministres. Doit-on, par exemple, considérer que les pressions et représentations exercées par des acteurs dans un réseau – éducation, santé, par exemple – relèvent du lobbyisme ?

Ces questions renvoient toutes à l'objet premier de la loi; baliser l'exercice du démarchage politique. Modifier la nouvelle loi à l'occasion de l'examen quinquennal en voie de préparation, certains s'y résigneraient si la démonstration de la nécessité de pareille entreprise forçait l'évidence. Même sentiment si la modification législative s'avérait indispensable pour combattre la corruption. On ne voit guère d'autres cas où les sous-ministres se rallieraient spontanément à cette hypothèse. Et l'un d'eux de citer le vieux dicton : *Visa le noir, tua le blanc...*

### **La loi et le Commissaire au lobbyisme**

La désignation d'un Commissaire pour veiller au respect de la Loi sur le lobbyisme a été bien accueillie par l'ensemble des sous-ministres, son rattachement à l'Assemblée nationale, en tant que *personne désignée*, considéré comme la solution la plus intelligente pour assurer à son titulaire l'indispensable autonomie.

En plus de ses démarches de sensibilisation et d'information auprès de la haute fonction publique, certaines des initiatives du Commissaire ont grandement impressionné les sous-

ministres. C'est le cas notamment des travaux engagés dans un ministère pour tracer la «carte du lobbyisme» - inventaire raisonné des activités ou lieux susceptibles de se prêter au démarchage.

Ce genre de démarches conjointes semble répondre aux vœux de plus d'un administrateur d'État. Plusieurs ont souhaité voir s'engager une campagne d'information et de sensibilisation au sein de l'administration publique et auprès de la population en général. Il y aurait lieu d'imaginer des mesures incitatives qui amènerait les lobbyistes récalcitrants ou insoucians à s'inscrire au registre institué en vertu de la même loi. De façon encore plus explicite, on s'attend à ce que le Commissaire puisse susciter et obtenir l'entière collaboration des ordres professionnels, à commencer par le Barreau qui n'ont pas fait preuve d'un empressement remarquable depuis l'entrée en vigueur de la loi. Autre attente tout aussi concrète exprimée à l'intention du Commissaire au lobbyisme : *«rechercher et débusquer les loups-garous»* qui patrouilleraient dans l'appareil administratif.

Enfin, un sous-ministre résume bien l'opinion de ses pairs au sujet de l'avenir de la fonction de Commissaire à l'éthique. Le titulaire de ce nouveau poste se doit de bien cibler ses interventions, de peaufiner ses propositions, souligne-t-il avec une réelle conviction. Et surtout, il doit ne pas céder à la tentation de « trop grossir », c'est-à-dire de vouloir multiplier les cibles et s'engager dans des démarches trop nombreuses. Personne n'a explicitement évoqué l'image des petits pas ou l'hypothèse de l'étapisme, mais c'est tout comme. Pour employer une expression populaire, le Commissaire doit «faire fonctionner cette nouvelle loi» et permettre ainsi d'en faire surgir les effets bénéfiques escomptés par le législateur.

## CONCLUSION

En moins de quatre ans, les sous-ministres ont accepté et intégré les principes qui sous-tendent la loi sur le lobbyisme adoptée en 2002. Et pourtant, la décision de l'Assemblée nationale en avait heurté un certain nombre. C'est donc dire que le pari du législateur a été tenu. Il faut surtout y lire le résultat de l'adhésion aux principes d'équité et de transparence à la base de cette législation, principes autour desquels s'est orchestré l'effort de responsabilisation mené par le gouvernement au cours de la dernière décennie.

À l'égard des démarches de lobbyisme, les Sous-ministres sont souvent amenés à jouer les arbitres et même à servir de contrepoids. C'est ce que dessinent le rôle pivot qui est le leur au sein de l'administration gouvernementale, et l'interface qu'ils assurent au jour le jour avec le pouvoir politique. Le lobbyisme ne leur est pas objet de mystère. Ils en mesurent les avantages et les problèmes de façon pragmatique. Leur appréciation s'est enrichie des enseignements d'une réflexion éthique qu'ils souhaitent pousser encore davantage.

A l'évidence, tous les sous-ministres interrogés se sont accommodés de la nouvelle loi. Ils souhaitent recevoir conseils et éclaircissements qui leur permettraient de mieux encadrer leurs relations – utiles, parfois indispensables – avec les lobbyistes. Ils ne voient pas comment l'inscription de règlements et de contraintes dans une loi éventuellement remaniée les aiderait à mieux s'acquitter de leurs mandats fondamentaux.

## RECOMMANDATIONS

Sur la base des propos recueillis à la faveur de cette série d'entretiens, il est possible de dégager à l'intention du Commissaire au lobbying certaines recommandations qui pourraient rallier la très grande majorité des sous-ministres. Ces recommandations semblent couler de source, mais elles doivent être pondérées par le respect scrupuleux des compétences respectives des pouvoirs exécutif et législatif auquel souscrit le Commissaire.

1. Il serait prématuré et vraisemblablement contre-productif de songer à insérer, du moins à ce moment-ci, des provisions dans la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* qui imposeraient des obligations et des contraintes aux hauts fonctionnaires de l'État.

2. Le Commissaire devrait envisager de mettre au point un guide à l'intention des hauts fonctionnaires en vue de répondre aux questions que soulèvent encore certaines dispositions de la Loi.

3. Le Commissaire devrait imaginer une forme de dialogue soutenu avec les répondants en éthique dont dispose chaque ministère et organisme de l'appareil gouvernemental pour assurer à ses travaux et prises de position un rayonnement précieux auprès des membres de la fonction publique.

4. Le Commissaire devrait élaborer un document d'information à l'intention du personnel politique des cabinets ministériels consacré aux grands objectifs de la loi sur le lobbyisme et à ses fondements éthiques.

5. Le Commissaire devrait élargir le partenariat déjà engagé avec certains ministères en vue de dresser la «carte du lobbyisme» propre à chaque entité de l'administration publique.

6. Il apparaît judicieux d'envisager diverses modalités concrètes qui permettraient d'ordonner les démarches des groupes socio-économiques, les associations de type o.s.b.l. et les regroupements de nature caritative et philanthropique. Ainsi, le Commissaire pourrait inciter les dirigeants de ces groupements à s'engager dans la voie de l'autoréglementation et à se doter eux-mêmes d'un guide éthique qui pourrait s'inspirer du code édicté à l'intention des lobbyistes.

8. Enfin, le Commissaire devrait maintenir le cap sur la formation et la prévention, de façon à favoriser une adhésion encore plus poussée des membres de la fonction publique aux principes et normes de la loi sur le lobbyisme.

## **LISTE DES ANNEXES**

**Annexe 1 : Listes des Sous-ministres interviewés**

**Annexe 2: Protocole d'interview**

## **ANNEXE 1**

### **Liste des sous-ministres interviewés**

## LISTE DES SOUS-MINISTRES INTERVIEWÉS

### *Sous-ministres en exercice*

- **Maryse Alcindor**  
Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (2005)  
Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, sous-ministre adjointe (2004 – 2004)  
Office de la Protection du consommateur, Vice-présidente (2003)
- **Normand Bergeron**  
Ministère des Ressources naturelles et des Forêts (2005)  
Régie de l'Énergie, Régisseur et Président par intérim (2002 – 2005)  
Ministère des Ressources naturelles, sous-ministre adjoint (2000 – 2002)
- **Denyse Gouin**  
Ministère du Développement durable et des Parcs, sous-ministre associée (2005)
- **Roger Paquet**  
Ministère de la Santé et des Services sociaux (2006)  
Ministère de la Santé et des Services sociaux : sous-ministre associé (2002 – 2006), sous-ministre par intérim (2003), sous-ministre associé (2001- 2002)
- **Louise Roy**  
Ministère de la Justice, sous-ministre associée (1998)  
Commission d'enquête sur la Sûreté du Québec, secrétaire (1996-1998)  
Conseil du trésor, greffière (1989 – 1996)
- **Michel-R. Saint-Pierre**  
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (2004)  
La Financière agricole du Québec, PDG (2003 – 2004)  
Centre d'insémination artificielle du Québec, PDG (2000 – 2003)  
Société de financement agricole, PDG (1993 – 1999)  
Office du Crédit agricole, Président (1988 – 1993)  
Régie des Assurances agricoles du Québec, PDG (1986 -1988)
- **André Trudeau**  
Services partagés du Québec, PDG ( 2005 )  
Groupe de travail sur l'intégration et la rationalisation des services de soutien administratif aux ministères et aux organismes ( 2004 – 2005 )  
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale ( 2001 – 2004 )  
Ministère des Transports ( 1997 – 2001 )  
Ministère du Conseil exécutif, Secrétaire général associé ( 1996 – 1997 )  
Ministère des Affaires municipales ( 1995 – 1996 )  
Ministère de la Santé et des Services sociaux ( 1992 – 1995 )  
Ministère de l'Environnement (1989 – 1992 )  
Ministère du Conseil exécutif, Secrétaire général associé (1979 – 1984 )

- **François Turenne**  
Ministère de l'Emploi et de la solidarité sociale (2005)  
Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2004-2005)  
Ministère du Conseil exécutif, Administrateur d'État (2003)  
Ministère de la Famille et de l'Enfance (2003)  
Secrétariat du conseil du Trésor (2001- 2003 )  
Ministère de la Santé et des Services sociaux, sous-ministre associé (2001- 2001),  
sous-ministre adjoint (1998 – 2000)  
Régie de l' Assurance maladie, PDG par intérim (1997 – 1998 )

### *Anciens sous-ministres*

- **Guy Jacob**  
Sécurité du revenu (1994 – 1995 )  
Agriculture, Pêcheries et Alimentation ( 1989 – 1994 )  
Même ministère, sous-ministre adjoint ( 1986 – 1989 )
- **Gilles Godbout**  
Caisse de dépôt et de placement, Vice-président (2006)  
Ministère du Conseil exécutif, Secrétaire général associé (2005)  
Ministre des Finances (2003 – 2005)  
Ministre des Finances, de l'Économie et de la Recherche (2002 – 2003)  
Ministre des Finances (1996 – 2002)  
Ministre des Finances, sous-ministre adjoint (1993 – 1996)
- **Pierre Lucier**  
Ministère de l'Éducation (2003 – 2005)  
Université du Québec, Président (1996 – 2003)  
Ministère de l'Éducation (1993 – 1996)  
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science (1990 – 1993)  
Conseil des Universités, Président (1989 – 1990)  
Conseil supérieur de l'Éducation, Président (1984 – 1989)  
Ministère de l'Éducation, sous-ministre adjoint (1980 – 1984)
- **Nicole Malo**  
Curatrice publique (2001 – 2006)  
Ministère du Conseil exécutif, secrétaire générale associée, Secrétariat du comité des priorités (1999 – 2000)  
Ministère du revenu (1996 – 1999)  
Ministère de la Sécurité du revenu (1994 – 1996)  
Ministère de l'Emploi (1994)  
Ministère du Travail (1993 – 1994)  
Ministère de l'Énergie et des ressources ( 1991 – 1992 )  
Ministère des Affaires culturelles ( 1988 – 1991 )  
Office des Ressources humaines, Présidente ( 1986 – 1988 )

- **Jean Pronovost**  
 Ministère du Développement économique et régional (2003-2005)  
 Commission des Normes du travail ( 2003)  
 Ministre des Affaires municipales et de la Métropole ( 2001- 2003 )  
 Ministre de l'Industrie et du Commerce (1999 – 2001 )  
 Ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie  
 (1998 – 1999)  
 Ministère de l'Environnement et de la Faune (1994 – 1996)  
 Ministère de l'Environnement (1992 – 1994)  
 Ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation  
 professionnelle (1989 – 1992)  
 Ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu (1985 – 1987 )  
 Ministère de l'Éducation, sous-ministre adjoint (1980 – 1985 )
  
- **Diane Wilhemy**  
 Ministère du Conseil exécutif, secrétaire générale associée (2004)  
 Ministère des Relations internationales (2002 – 2004)  
 Déléguée générale du Québec à New-York ( 1998 – 2002 )  
 Ministère du Conseil exécutif, Secrétaire générale associée (1996),  
 Secrétaire générale asociée (1983 – 1992 )  
 Ministère des Relations internationales, Sous-ministre par interim (1987 – 1998).

## **Annexe 2**

### **Protocoles d'interview**

# **Les sous-ministres et le lobbyisme**

## **Protocole d'interview**

### **1. Notions et perceptions du lobbyisme**

Réactions à l'adoption de la loi sur le lobbyisme et la transparence

Notion personnelle du phénomène du lobbyisme

Conception personnelle de la signification de la loi pour le sous-ministre ?

Des activités ou mesures mises en œuvre au sein du ministère depuis l'adoption de la loi

Réactions à ces mesures ?

- des questions de la part des collaborateurs ?
- des démarches auprès du répondant des questions éthiques ?

Des décisions ou mesures prises à la suite de ces interrogations ou démarches ?

Un sujet de discussion avec les collègues sous-ministres ou avec les collaborateurs immédiats.

## 2. Le lobbyisme au quotidien

Réalité du lobbyisme: un fait vécu dans l'exercice

- des fonctions actuelles : une réalité évidente ou très secondaire ?
- des postes occupés antérieurement

Un phénomène plus évident aujourd'hui qu'avant l'adoption de la loi ?

Comment se concrétise l'activité de lobbyisme dans le ministère ou l'organisme ?

Une activité assez bien identifiée dans le ministère ou réservée à un cercle restreint ?

- qui sont les lobbyistes ?
- existe-t-il des zones grises à cet égard

Certains types de lobbyistes se situent-ils à l'extérieur de l'espace balayé par la loi ?

Impact de la loi sur l'exercice du lobbyisme au sein du ministère :

- changements de comportement des lobbyistes eux-mêmes ?
- modification d'attitude de la part des «titulaires de charge publique»

Attention portée au phénomène du lobbyisme en général

- lors des scandales
- ou devant des allégations d'exercice illégal du lobbyisme

Comment interpréter la présence de lobbyistes :

- au sein des comités établis par les différents ministères
- dans les groupes de travail créés pour évaluer les plans stratégiques des ministères et la qualité du service offert aux citoyens

### **3. Position personnelle à l'égard du lobbyisme ?**

Une activité normale, inévitable dans la gestion d'un ministère (ou d'un organisme)

Une activité qui interpelle davantage les élus que les fonctionnaires ?

Le rôle du sous-ministre :

- doit-il «protéger» son ministre contre le lobbyisme ?
- doit-il accepter de dialoguer avec les lobbyistes ?

Réactions vis-à-vis des membres d'ordres professionnels ? Des lobbyistes ou non ?

Devant des problèmes concrets de lobbyisme, quel choix privilégier :

- s'en remettre au gros bon sens
- consulter au cas par cas le conseiller en éthique du gouvernement
- ou le bureau du Commissaire au lobbyisme
- disposer de normes précises par opposition à la décision d'ordre éthique ?
- intégrer dans la loi des dispositions précise qui baliseraient le comportement des «titulaires de charges publiques» (nommés par opposition aux personnes élues)

### **4. Appréciation du phénomène du lobbyisme**

Une activité normale dans un régime démocratique ?

Une réalité incontournable, utile dans la vie d'un ministère ?

La légitimation du lobbyisme :

- un pas en avant ?
- compatible avec la vie normale d'un ministère ?

Comment situer l'objectif de la transparence (inscrite au cœur de la loi) dans la poursuite de l'objectif démocratique

## **5. Appréciation de l'effort du législateur ?**

Appréciation de l'institution mise en place par la loi ?

- un mal nécessaire
- une institution utile

Souhais, remarques et suggestions

Le 11 juin 2006.