

COMMISSION DES INSTITUTIONS

Mandat :

Examen des orientations, des activités et de la gestion du commissaire au lobbyisme

et

Étude des rapports d'activités de 2007 à 2012

ALLOCUTION DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC

17 AVRIL 2013

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les membres de la Commission des Institutions,

Il y a un peu plus de 10 ans, le 13 juin 2002, L'Assemblée nationale adoptait la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Les membres de l'Assemblée nationale convenaient ainsi de la nécessité de miser sur la transparence pour renforcer la confiance du public à l'égard de nos institutions.

Tout en reconnaissant que le lobbyisme constitue un moyen légitime d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales, cette loi établit également le droit du public de savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions. Elle oblige ainsi les lobbyistes à faire preuve de transparence en inscrivant l'objet de leurs activités au registre des lobbyistes et à adopter de saines pratiques de lobbyisme en respectant le Code de déontologie des lobbyistes.

La confiance des citoyens envers leurs institutions est un enjeu majeur dans l'exercice d'une saine démocratie et d'une bonne gouvernance. Elle en est en fait la pièce maîtresse. L'érosion du lien de confiance entre les citoyens et leurs institutions démocratiques peut avoir des conséquences majeures sur l'organisation sociale, la prospérité économique, la stabilité politique et la vitalité démocratique. La situation actuelle met en évidence la nécessité que certains paradigmes soient remplacés, notamment ceux qui ont trait à la transparence et à l'éthique.

LE LOBBYISME, UNE RÉALITÉ; LA TRANSPARENCE, UNE NÉCESSITÉ

Le lobbyisme est une réalité qui n'est pas nouvelle. On peut penser qu'il existe depuis le moment où une personne a le pouvoir de décider d'une question. De plus, il n'est pas l'apanage des entreprises. Les organisations, qu'elles soient patronales, syndicales, professionnelles ou environnementales, ne s'en privent pas non plus.

Le lobbyisme peut bien sûr être utile. Le lobbyisme peut contribuer à apporter aux décideurs publics des éléments d'information et de compréhension utiles à une prise de décision éclairée, notamment sur des questions parfois plus complexes.

Le lobbyisme exige cependant de la vigilance et de la transparence. De la vigilance pour assurer une information diversifiée, non unidimensionnelle, exacte et dans l'intérêt public. Il ne faut jamais oublier que le lobbyiste représente des intérêts particuliers, qu'il cherche à les faire valoir et à obtenir une décision en sa faveur.

Le lobbyisme exige aussi de la transparence pour contrer la culture du secret et modifier la perception du public que les décisions sont prises sous l'influence d'une minorité. La transparence tend à favoriser une meilleure imputabilité des dirigeants, à favoriser la participation aux débats et à accroître le consensus social autour des décisions qui sont prises.

LE TITULAIRE D'UNE CHARGE PUBLIQUE, UN ACTEUR QUI A UN RÔLE DÉTERMINANT À JOUER

Le lobbyisme implique deux acteurs, celui qui cherche à influencer et celui que l'on cherche à influencer, un lobbyiste et un titulaire d'une charge publique. Si le lobbyiste a l'obligation d'inscrire ses activités de lobbyisme au registre des lobbyistes, le titulaire d'une charge publique a, à titre de gardien des processus de décisions de nature publique, un important rôle à jouer dans l'application de la Loi.

Le droit de savoir des citoyens fait dorénavant partie intégrante des conditions d'exercice des responsabilités des titulaires de charges publiques québécois. Ils doivent ainsi développer une nouvelle sensibilité et modifier leur approche et interroger leur comportement au regard des contacts qu'ils ont avec les lobbyistes. Pour les titulaires de charges publiques, cela implique d'être en mesure de reconnaître les situations qui sont clairement ou vraisemblablement visées par la Loi et d'exiger des lobbyistes qu'ils déclarent leurs mandats au registre des lobbyistes.

L'ADHÉSION ET LE RESPECT DES RÈGLES : DE VÉRITABLES ENJEUX

L'adhésion et le respect des règles applicables sont les véritables enjeux pour éviter que l'on remette en question, sur la place publique, l'intégrité des processus décisionnels ou encore les décisions elles-mêmes. Toutes les parties impliquées dans les communications d'influence doivent prendre fait et cause pour la transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme.

CONTRER LA RÉSISTANCE, UN DÉFI

En principe, la majorité des personnes qui effectuent des activités de lobbyisme adhèrent à la valeur de transparence et à l'idée que les lobbyistes doivent inscrire leur mandat au registre. Le problème réside dans le fait que plusieurs d'entre elles refusent de se considérer comme des lobbyistes.

Pourquoi un tel refus de s'afficher comme lobbyiste? D'une part, le terme « lobbyiste » a encore une forte connotation péjorative, tant auprès des citoyens et des titulaires de charges publiques que des lobbyistes eux-mêmes. En outre, de nombreux lobbyistes redoutent d'être stigmatisés. Afin d'éviter l'étiquette de « lobbyiste », certains d'entre eux se disent : directeur du développement des affaires, responsable des relations gouvernementales, démarcheur et conseiller stratégique.

Enfin, plusieurs lobbyistes ne veulent pas dévoiler publiquement leurs communications d'influence de peur d'être critiqués, de faire l'objet de questionnements journalistiques ou encore, et c'est l'argument le plus souvent invoqué, de se faire damer le pion par un concurrent. On craint de perdre des opportunités d'affaires ou de subir des impacts économiques. Bref, c'est à qui ouvrira son jeu en premier : on attend de voir si son concurrent s'inscrira au registre avant de le faire.

Par ailleurs, il est contreproductif de penser que la transparence nuit aux affaires. Au contraire, tous tireraient de grands avantages d'agir dans la transparence. Certains sondages le démontrent clairement. La méfiance a un coût qui peut être plus

important qu'on le pense. Il n'y aura pas de retour en arrière; ceux qui refuseront de respecter les règles seront, à plus ou moins brève échéance, les grands perdants. L'ancien président Jacques Chirac a déjà dit : « Dans un environnement qui change, il n'y a pas de plus grand risque que de rester immobile ».

SYNTHÈSE DES RAPPORTS D'ACTIVITÉ

Ces constats ont nécessairement influencé l'action du commissaire au lobbyisme au cours des dernières années, que ce soit mon prédécesseur, M^e André C. Côté, qui a été en fonction jusqu'à sa retraite en juillet 2009, ou moi-même, tant à titre intérimaire au cours de la première année, que depuis ma nomination pour un mandat de cinq ans en juin 2010.

Pour concrétiser sa mission de promouvoir la transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme, et de faire respecter la Loi et le Code de déontologie des lobbyistes, le Commissaire au lobbyisme du Québec en 2004 un premier plan stratégique qui comportait quatre orientations.

En 2010, il adoptait son deuxième plan stratégique sous le thème *La nécessaire transparence dans la pratique du lobbyisme, une voie qui s'impose pour une confiance plus grande dans nos institutions*. Ce plan traduit l'ampleur des défis à relever pour donner leur plein effet aux objectifs de transparence et d'encadrement déontologique de la pratique du lobbyisme poursuivis par la Loi et le Code de déontologie des lobbyistes.

Ce plan énonce quatre orientations.

Orientation 1 : Amener les acteurs à intégrer la préoccupation de transparence et d'éthique dans les communications d'influence

La première orientation s'articule autour des moyens pour favoriser, chez tous les acteurs concernés, l'adhésion et le respect de la Loi et du Code qui s'avèrent être les véritables enjeux. Au chapitre de la responsabilisation dans l'application des règles, le plan cherche à élever le souci de la transparence et de l'éthique au rang de préoccupation majeure. Pour cela la sensibilisation de toutes les parties prenantes aux communications d'influence est primordiale.

Substituer en matière de lobbyisme une culture de légitimité et de transparence à une culture de la discrétion ou du secret suscitant doute et cynisme requiert du temps et des efforts constants de sensibilisation.

Voilà pourquoi l'information, l'éducation, la communication et la persuasion ont été parmi les voies d'action favorisées pour assurer une meilleure mise en œuvre de la Loi. Le nombre élevé de personnes visées par celle-ci, qu'elles soient lobbyistes ou titulaires de charges publiques, et la définition très large que donne le législateur au terme « activités de lobbyisme » obligent le commissaire au lobbyisme à emprunter de telles voies pour réaliser sa mission.

Résultats

Au cours de la période de référence, soit de 2007 à 2012, le Commissaire au lobbyisme du Québec a réalisé près de 330 activités de communication dont 254 activités de sensibilisation et de formation auprès de lobbyistes et de titulaires de charges publiques.

En outre, il a complété les cartes du lobbyisme de la Société de l'assurance automobile du Québec et du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Ce travail, effectué en collaboration avec les institutions concernées, a permis de cerner le phénomène du lobbyisme tel qu'il se pratique au sein de ces institutions et de favoriser une application de mesures pour assurer le respect de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes.

Au cours de la période, le Commissaire au lobbyisme du Québec est intervenu lors de l'étude de trois projets de loi : le projet de loi n° 48 sur le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, le projet de loi n° 76 portant principalement sur le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux et le projet de loi n° 109 sur l'éthique et la déontologie en matière municipale.

Le Commissaire au lobbyisme du Québec a en outre fait des démarches auprès du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), auprès du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux et auprès du Secrétariat du Conseil du trésor, afin de les sensibiliser aux règles de transparence et d'éthique en matière de lobbyisme notamment lors de l'attribution des contrats.

Orientation 2 : Maximiser la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme

Cette orientation vise la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme. La Loi couvre toutes les institutions parlementaires, gouvernementales et municipales, ce qui représente plus de 300 ministères, organismes et entreprises du gouvernement, et 2200 municipalités et organismes municipaux. La Loi couvre de plus un large éventail de décisions dans le domaine politique et administratif.

L'ampleur de la tâche impose d'établir un juste équilibre entre les efforts d'investigation requis pour s'assurer du respect de la Loi et du Code et les résultats recherchés, compte tenu des ressources déployées. Cela passe par une gestion des risques et la systématisation de son application.

Les activités de surveillance et de contrôle requièrent non seulement d'effectuer des vérifications et des enquêtes, mais également de sensibiliser et d'informer les personnes et les organisations concernées sur leurs obligations en vertu de la Loi et du Code afin d'en assurer le respect.

Au cours des dernières années, le Commissaire au lobbyisme du Québec a aussi cherché à mieux outiller les lobbyistes pour favoriser leur autoévaluation au préalable et à agir avec plus de fermeté à l'égard de ceux qui ne respectent pas la Loi et le Code.

Résultats

Le commissaire au lobbyisme peut exercer ses pouvoirs d'inspection et d'enquête de sa propre initiative ou à la suite d'un signalement. Le nombre de signalements a augmenté de façon importante pour passer de 28 au cours des cinq premières années d'existence de l'institution, à 89 au cours de la période de référence. Ce nombre a continué d'augmenter pour dépasser la quarantaine au cours de l'année 2012-2013. Le commissaire a également initié 21 vérifications au cours de la période.

Nous avons également effectué près de 2000 activités de surveillance à partir de l'information recueillie dans l'actualité ou à partir d'autres sources d'information, ainsi que par l'identification de groupes-cibles constitués d'entreprises ou d'organisations susceptibles de faire des communications d'influence. Ces activités de surveillance visent, entre autres, à amener les lobbyistes qui ne sont pas inscrits au registre des lobbyistes à régulariser leur situation en procédant à leur inscription.

Ces activités de surveillance entraînent, dans près de 30% des cas, une inscription au registre des lobbyistes. Ainsi, au cours de la période de référence, ce sont plus de 500 entreprises et organisations que le Commissaire au lobbyisme du Québec a amené à régulariser leur situation.

Lorsque le commissaire au lobbyisme a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu manquement à la Loi ou au Code, il peut autoriser la tenue d'une enquête.

Le commissaire au lobbyisme soumet au Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) tout rapport d'enquête dans lequel il constate qu'il y a eu manquement à une disposition de la Loi ou du Code de déontologie des lobbyistes. Il appartient au DPCP de décider s'il prend des constats d'infraction sur la base des éléments de preuve qui lui sont soumis.

Pendant la période de référence, sept rapports d'enquête faisant état de 157 manquements à la Loi ont été transmis au DPCP, lequel a autorisé la délivrance de 36 constats d'infraction. En raison du délai de prescription de seulement un an, une majorité de manquements constatés étaient prescrits au moment de la transmission des rapports d'enquête.

Une grille de priorisation des dossiers de surveillance, de vérification et d'enquête a été élaborée pour assurer un traitement de ces dossiers sur la base des indices de risques inhérents à ceux-ci.

Orientation 3 : Contribuer à mieux faire comprendre les règles et à les faire évoluer

La troisième orientation vise à contribuer à mieux faire comprendre les règles et à les faire évoluer. Le plan stratégique vise à accentuer la compréhension des règles de la pratique du lobbyisme et à les faire évoluer afin que la transparence et les saines pratiques des communications d'influence soient prises en compte au quotidien, voire en amont des processus décisionnels publics.

Résultats

Pour favoriser une meilleure compréhension de la Loi, le commissaire au lobbyisme a publié, au cours de la période de référence, deux avis visant à préciser la portée de certaines dispositions de la Loi, l'un sur les communications pouvant être effectuées lors des travaux d'un comité consultatif, l'autre visant à contrer les déclarations au registre des lobbyistes trop générales ou encore « passe-partout ».

En 2010, l'Assemblée nationale adoptait le projet de loi n° 76 concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux. À la suite d'une recommandation du commissaire au lobbyisme, cette loi a imposé à toutes les municipalités ainsi qu'à tous les organismes municipaux, l'obligation de se doter d'une politique de gestion contractuelle comprenant entre autres des mesures visant à assurer le respect de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes.

Le Commissaire au lobbyisme du Québec a fait des recommandations relativement aux mesures que devaient comprendre ces politiques à cet égard. Ces recommandations ont été reprises par le Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

Le commissaire a analysé près de 1000 de ces politiques. Plusieurs municipalités ne prévoient aucune mesure concrète et proactive en cas de défaut par les lobbyistes de respecter la Loi ou le Code de déontologie des lobbyistes. Il subsiste donc toujours, à ce jour, un bon nombre de titulaires de charges publiques oeuvrant au sein des institutions municipales qui agissent comme s'ils n'avaient aucun rôle à jouer à l'égard de la Loi.

En ce qui concerne les modifications à la Loi, rappelons que le ministre de la Justice a produit en 2007, conformément à ce qui était prévu dans la Loi adoptée en 2002, un rapport sur la mise en œuvre de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes. Il recommandait notamment que des modifications soient apportées à la Loi en vue d'en assurer une meilleure application. Dans un rapport intitulé « Bâtir la confiance » qu'il a produit en 2008, le commissaire au lobbyisme a également fait ressortir certains constats quant aux limites et aux carences de la Loi et a recommandé plusieurs modifications à celle-ci.

Malgré ces constats, aucune modification législative n'a encore été apportée. Depuis 2008, de nouveaux constats sont venus s'ajouter à ceux déjà établis, attestant de la nécessité d'apporter rapidement des modifications à la Loi. C'est pourquoi, dans ses rapports d'activité pour les exercices financiers 2009-2010 et 2010-2011, le commissaire au lobbyisme a réitéré la nécessité d'apporter des modifications à la Loi, afin de maximiser les chances d'atteindre pleinement les objectifs de transparence et de saine pratique du lobbyisme.

Au cours de l'année 2011-2012, le Commissaire au lobbyisme du Québec a mené une réflexion en profondeur sur la Loi afin d'être en mesure de proposer des modifications législatives aux membres de l'Assemblée nationale.

Le résultat de cette réflexion a mené au dépôt, le 9 mai dernier, d'un important rapport du commissaire au lobbyisme à l'intention des membres de l'Assemblée nationale dans lequel il formule 105 recommandations d'amélioration de la Loi et soumet une proposition de rédaction d'une nouvelle loi incorporant l'ensemble de ses recommandations.

Les modifications proposées dans le rapport ont pour objectifs :

- de simplifier, de clarifier et d'apporter des précisions à la Loi;
- de rétablir l'équilibre quant aux obligations des divers groupes d'influence;
- de permettre une application plus uniforme et plus complète de la Loi par tous les acteurs;
- de fournir au commissaire au lobbyisme quelques outils complémentaires pour lui permettre de remplir plus efficacement son mandat.

Les échanges et la collaboration avec d'autres juridictions chargées de la surveillance du lobbyisme permet de mieux comprendre le phénomène et de le situer dans une perspective comparative. Le commissaire au lobbyisme n'hésite pas à partager son expérience, son expertise et ses pratiques avec les administrations comparables au Canada ainsi qu'avec les organisations locales ou étrangères intéressées par l'encadrement des activités de lobbyisme. Au cours de la période de référence, le commissaire au lobbyisme a participé à un certain nombre d'activités allant en ce sens.

Orientation 4 : Valoriser l'engagement, la qualité et le savoir-faire du personnel

Le Commissaire au lobbyisme du Québec est convaincu que sa performance est grandement tributaire de la qualité et de la mobilisation de son personnel. La cohérence, la communication interne et la collaboration sont en conséquence primordiales. Pour favoriser l'engagement et une plus grande mobilisation du personnel, il est important de maintenir et de développer un milieu de travail stimulant en privilégiant le transfert des connaissances et la polyvalence. C'est ce que vise la quatrième orientation du plan stratégique

Résultats

L'instauration de mesures et de moyens visant à favoriser la conciliation travail-famille, tout en assurant le maintien, voire l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des services, a été une considération au cœur des préoccupations de l'organisation au cours des cinq années à l'étude. Les programmes existants d'horaire variable et d'aménagement du temps de travail, ainsi que l'expérimentation de plages de télétravail dans certaines situations particulières, ont permis de favoriser la conciliation travail-famille.

En matière de ressources financières, le commissaire au lobbyisme prépare chaque année ses prévisions budgétaires et les soumet au Bureau de l'Assemblée nationale qui les approuve avec ou sans modifications.

Le budget de dépenses de nature administrative pour l'exercice 2011-2012 était inférieur de 71 700 \$ par rapport à celui de l'exercice 2008-2009.

En incluant l'année 2012-2013, le volume d'activités auquel a dû faire face l'institution a toutefois fortement augmenté. Ainsi :

- le nombre de signalements conduisant à une vérification ou à une enquête a augmenté de 500% depuis 2009;
- le nombre de demandes de renseignements a augmenté de 60% au cours de la seule dernière année;
- le nombre de demandes de formation a augmenté de 80% depuis deux ans;
- le nombre d'inscriptions au registre des lobbyistes a triplé depuis 3 ans, passant de 1230 à 3675.

À ces chiffres, il faut ajouter, pour l'exercice qui se termine, les 550 activités de surveillance dont 270 découlant directement de l'actualité. Il s'agit d'une augmentation de 34% par rapport à l'exercice précédent.

Face à cette situation, l'institution a posé des gestes concrets afin d'optimiser les processus opérationnels et de gestion, dans tous les secteurs d'activités de l'organisation. Les effets de la révision de certains processus se font déjà sentir et l'institution poursuit les efforts en ce sens afin que les stratégies d'intervention et les façons de faire répondent au mieux aux exigences du moment.

Il faut cependant se rendre à l'évidence que cela ne suffit pas et il est de la responsabilité du commissaire au lobbyisme d'en informer les membres de la Commission des institutions comme il l'a fait auprès du Bureau de l'Assemblée nationale.

CONCLUSION

Si beaucoup de chemin a été parcouru depuis 2007, il serait toutefois prématuré de conclure que les objectifs fixés par le législateur en matière de transparence et de sain exercice des activités de lobbying sont entièrement atteints. La Loi a entraîné un profond changement de la culture politique et administrative. Comme pour tout changement de culture suscité par voie législative, il fallait s'attendre à ce que le processus donne des résultats graduellement. Toutefois, après plus de 10 ans, il faut réaliser que ces changements ont été beaucoup plus lents qu'escomptés. Pour atteindre pleinement les objectifs visés, les paradigmes devront être changés en faveur de plus de transparence.

Sans des lobbyistes dûment inscrits au registre des lobbyistes qui adoptent de saines pratiques de lobbying et sans des titulaires de charges publiques conscients des enjeux qui s'assurent du respect des règles, les objectifs poursuivis par la Loi ne pourront être pleinement atteints, et ce, malgré tout le travail de sensibilisation, de surveillance et de contrôle du Commissaire au lobbying du Québec.

En outre, les objectifs de transparence et de sain exercice pourront être vraiment atteints que lorsque la Loi aura été modifiée. Après avoir souligné le 10^e anniversaire de son adoption et autant d'années de son application, il apparaît plus que jamais nécessaire que l'exercice de révision se fasse. Les modifications proposées aux membres de l'Assemblée nationale le 9 mai dernier devraient, si elles sont adoptées, en plus de faciliter son application par le commissaire, faciliter son interprétation par les acteurs concernés et surtout permettre d'atteindre les objectifs de transparence visés par l'Assemblée nationale lors de l'adoption de la Loi en 2002.