

Colloque *Le lobbyisme et la transparence à un moment décisif*
21 février, Assemblée nationale
Atelier 2 : Où en sommes-nous avec l'application de la Loi?
10 h 30 à 11 h 45

Allocution du commissaire

Mesdames, Messieurs,
Bonjour,

Dans la foulée du sondage réalisé auprès des titulaires de charges publiques que vient de présenter M. Éric Montigny, directeur de la Chaire sur la démocratie et les institutions parlementaires, le Commissaire au lobbyisme du Québec a entrepris de dresser le bilan du degré d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, plus de dix ans après son entrée en vigueur.

Avant d'examiner le degré d'appropriation de la Loi et de le mettre en perspective avec ce qui précède, il m'apparaît intéressant de rappeler certains éléments à l'égard du lobbyisme ainsi que les circonstances qui ont entouré l'adoption de la Loi en 2002.

Le lobbyisme, une réalité pour laquelle une vigilance doit être exercée

Tout d'abord, le lobbyisme ne date pas d'hier. On peut penser qu'il existe depuis le moment où une personne dispose du pouvoir de décider d'une question. En ce sens, le lobbyisme est une réalité.

Par ailleurs, le lobbyisme n'est pas l'apanage des entreprises à but lucratif. Les organisations à but non lucratif y ont aussi recours pour faire valoir leurs points de vue et pour tenter d'influencer les décisions qui

seront prises. Aussi, quotidiennement, des activités de lobbying sont menées auprès des titulaires de charges publiques.

Cependant, les activités de lobbying exigent de la transparence et commandent la vigilance des titulaires de charges publiques qui sont imputables des décisions qu'ils prennent vis-à-vis des citoyens. Les titulaires de charges publiques ont la responsabilité de s'assurer d'avoir une information diversifiée, pluridimensionnelle et exacte afin de prendre les meilleures décisions qui soient dans l'intérêt public. Il ne faut jamais oublier que les lobbyistes représentent des intérêts particuliers qu'ils cherchent à faire valoir pour obtenir une décision en leur faveur.

La transparence tend à favoriser de saines interactions entre les lobbyistes et les titulaires de charges publiques, une meilleure imputabilité des décideurs publics et une plus grande participation des citoyens aux débats. Elle favorise également la prise en compte des différents points de vue permettant d'accroître le consensus social autour des décisions qui sont prises.

L'adoption de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying en 2002

C'est dans la foulée de préoccupations de nature éthique impliquant des lobbyistes et des titulaires de charges publiques que les députés de l'Assemblée nationale ont unanimement adopté en 2002 la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying.

Dans le but de contrer la perception négative du lobbyisme et de préserver la confiance dans les institutions publiques, le législateur a imposé des règles de transparence et de saines pratiques du lobbyisme.

En encadrant les activités de lobbyisme, le législateur québécois a convenu de l'importance du phénomène. Tout en reconnaissant la légitimité du lobbyisme, le législateur a établi également le droit du public de savoir qui tente d'influencer les titulaires de charges publiques et ce que ces personnes souhaitent obtenir.

Le Québec s'inscrivait ainsi dans un mouvement déjà lancé par d'autres juridictions canadiennes, le fédéral (1988), l'Ontario (1998), la Colombie-Britannique (2001), la Nouvelle-Écosse (2001). La loi québécoise était cependant considérée comme étant la plus complète puisqu'elle s'appliquait aussi au secteur municipal.

Bilan

Plus de dix ans après l'entrée en vigueur de la Loi, quel bilan peut-on dresser de son degré d'application? Quelles leçons peut-on tirer des moyens retenus pour assurer le respect et l'appropriation de cette loi par les parties prenantes?

Perception du lobbyisme

Pour une large part de la population, le lobbyisme est encore associé ou confondu avec la corruption, le trafic d'influence, les conflits d'intérêts ou les décisions prises à l'encontre de l'intérêt public. Il est généralement associé à la discrétion, voire au secret qui peut favoriser les tractations douteuses. Cette perception a engendré une méfiance des citoyens à l'égard des décisions prises. Cela explique en partie le fait que certains lobbyistes ne souhaitent pas être associés à cette pratique.

Cependant, le travail de sensibilisation et d'éducation du Commissaire au lobbyisme du Québec, de même que ses activités de surveillance et de contrôle, ont amené certains acteurs visés par la Loi à démystifier des croyances solidement ancrées et à instaurer une plus grande transparence en matière de lobbyisme. Le nombre de lobbyistes inscrits au registre des lobbyistes en fait foi. Hier, nous avons atteint le nombre de 5 000 lobbyistes inscrits au registre.

(Page suivante – Diapositive)

Mentionnons qu'à la fin de l'année 2002-2003, première année d'opération du registre, on comptait 288 lobbyistes actifs. Après cinq ans, le nombre de lobbyistes s'élevait à 617. Au terme de l'année financière 2012-2013, les lobbyistes actifs étaient au nombre de 3 654.

Une lente intégration de la transparence par les lobbyistes

Malgré ce qui précède, en 2014, soit près de douze ans après l'adoption de la Loi et malgré des efforts soutenus et importants du Commissaire au lobbyisme du Québec pour faire connaître la Loi, un certain nombre de lobbyistes ignorent encore, volontairement ou non, leurs obligations en ce qui concerne l'inscription de leurs activités de lobbyisme au registre des lobbyistes.

Bien que l'on remarque une progression constante depuis 2005, on doit constater que le registre des lobbyistes ne donne pas encore un portrait complet de la réalité des activités de lobbyisme exercées auprès des institutions publiques visées par la Loi, dont le nombre, faut-il le rappeler, avoisine les 2500.

Si les conseillers en relations gouvernementales ou en relations publiques semblent davantage souscrire à leurs obligations d'inscription au registre, il faut toutefois reconnaître qu'il y a une sous-représentation des professionnels exerçant des mandats pour le compte de clients. Après plus de dix ans de multiples interventions du Commissaire au lobbyisme du Québec, de nombreux professionnels, tels des avocats, comptables, architectes, urbanistes et ingénieurs, ne s'identifient toujours pas comme lobbyistes. Pourtant, plusieurs de leurs communications auprès des institutions publiques sont clairement des

activités de lobbyisme. De plus, plusieurs entreprises exercent des activités de lobbyisme sans être inscrites au registre. Somme toute, il reste des résistances de la part des lobbyistes à dévoiler leurs intentions lorsqu'ils tentent d'influencer des titulaires de charges publiques pour faire avancer leurs projets.

Comme pour tout changement de culture suscité par voie législative, le processus d'appropriation de la Loi par les acteurs concernés est tributaire d'un persévérant travail de persuasion, de surveillance et de contrôle. Lentement, mais sûrement, on constate cependant un degré d'application grandissant de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes, particulièrement depuis 2011, où l'on remarque une augmentation significative du nombre de lobbyistes inscrits au registre des lobbyistes.

Le rôle des titulaires de charges publiques

Si la Loi impose des obligations aux lobbyistes, elle impose également des responsabilités aux titulaires de charges publiques.

En effet, le lobbyisme implique deux acteurs : celui qui cherche à influencer et celui que l'on cherche à influencer. Lobbyistes et titulaires de charges publiques ont donc respectivement des obligations et des responsabilités au regard de l'objectif de transparence visé par la Loi.

Depuis l'adoption de la Loi en 2002, le droit de savoir des citoyens fait partie intégrante des conditions d'exercice des responsabilités des titulaires de charges publiques. Si les lobbyistes ont l'obligation de déclarer l'objet de leurs communications d'influence au registre des lobbyistes et de respecter le Code de déontologie des lobbyistes, les

titulaires de charges publiques ont, quant à eux, la responsabilité de s'assurer que les lobbyistes respectent ces obligations.

En 2006, 76 % des répondants à un sondage commandé par le Commissaire au lobbyisme du Québec indiquaient qu'il était de leur responsabilité de veiller à son application alors qu'en 2012, cette proportion grimpe à 96 %. De même, une majorité de titulaires de charges publiques (70 %) est d'avis que les citoyens vont être encore plus sensibles aux préoccupations éthiques au cours des prochaines années.

Or, selon les constats établis par la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires, lorsqu'il s'agit de poser des gestes pour assurer le respect de la Loi, ces chiffres laissent place à une réalité fort différente. Ainsi, en 2006, les titulaires de charges publiques étaient seulement 7 % à avoir déjà invité un lobbyiste à déclarer ses activités de lobbyisme au registre et seulement 15 % à avoir déjà vérifié l'inscription d'un lobbyiste au registre des lobbyistes. Bien que ces pourcentages aient augmenté respectivement à 27 % et à 46 % en 2012, ils sont malheureusement encore beaucoup trop faibles si l'on prend en considération le fait que la question ne visait pas à savoir si les titulaires de charges publiques le faisaient sur une base régulière, mais bien s'il leur était déjà arrivé de le faire depuis que la Loi existe en 2002.

Un écart important subsiste donc entre la perception du rôle que les titulaires de charges publiques estiment être appelés à jouer dans le respect de la Loi et les actions concrètes qu'ils prennent afin de gérer les communications d'influence dans leur environnement. Ces données

démontrent qu'il reste du chemin à parcourir afin de traduire la bonne volonté en action.

Cela dit, il faut reconnaître que la situation s'est améliorée depuis 2006 et même depuis le sondage en 2012. Mentionnons à titre d'exemple que certains ministères ont posé des gestes concrets pour favoriser la mise en œuvre de la Loi et du Code dans leur milieu respectif, que ce soit par l'instauration d'une directive prescrivant une vérification de l'inscription des lobbyistes au registre, par la diffusion d'informations relatives à la Loi auprès des membres de leur personnel ou par l'identification des secteurs ou des programmes dont les activités sont susceptibles de faire l'objet de lobbyisme. Ces efforts se doivent d'être soulignés, tout comme ceux déployés par certaines municipalités pour assurer un plus grand respect de la Loi et du Code.

Les titulaires de charges publiques doivent adopter une attitude proactive dans la gestion des communications d'influence, ils ne doivent surtout pas ignorer la tenue des activités de lobbyisme qui se déroulent dans leur environnement. À cet égard, le Commissaire au lobbyisme du Québec invite depuis plus de dix ans les titulaires de charges publiques à s'assurer que les lobbyistes qui les approchent sont inscrits au registre des lobbyistes, tel que l'exige la Loi. Ils peuvent demander aux lobbyistes s'ils sont inscrits au registre des lobbyistes ou encore vérifier facilement si les lobbyistes qui s'activent auprès d'eux sont inscrits au registre. Ils ne doivent pas accepter de transiger avec des personnes qui refusent de respecter la Loi. Les titulaires de charges publiques doivent se rappeler que la Loi accorde aux citoyens le droit de savoir qui cherche à les influencer, ce qui leur impose en conséquence la responsabilité de

s'assurer que les lobbyistes respectent la Loi et s'inscrivent au registre des lobbyistes.

Le Commissaire au lobbyisme du Québec estime que sans des titulaires de charges publiques qui jouent pleinement leur rôle, l'atteinte de l'objectif de transparence visé par la Loi est compromise.

Les Citoyens et leur droit de savoir

Les citoyens se sont-ils prévalus pour autant de leur droit de savoir en matière de lobbyisme? Il faut le croire, si l'on se fie à l'accroissement du nombre de consultations du registre des lobbyistes.

En 2012-2013, le nombre de consultations du registre s'est établi à 97 484 par rapport à 43 176 deux ans auparavant, en 2010-2011, soit une augmentation de plus de 225 %. Par ailleurs, l'intérêt des citoyens s'est également manifesté par une augmentation substantielle du nombre de demandes de renseignements. Ainsi, en 2010-2011, le Commissaire au lobbyisme du Québec a enregistré une augmentation de 18 % du nombre de demandes de renseignements émanant de citoyens, par rapport à l'année précédente. Au cours de l'exercice 2011-2012, le nombre de citoyens qui ont adressé des demandes de renseignements a crû de 47 %.

Conclusion

En conclusion, en dépit des efforts soutenus du Commissaire au lobbyisme pour faire connaître et respecter la Loi, la culture de transparence n'est pas encore intégrée complètement par tous les

lobbyistes, car le nombre d'inscriptions au registre des lobbyistes ne reflète pas encore l'ampleur des activités de lobbyisme menées au Québec. Un certain nombre de lobbyistes ignore encore, volontairement ou non, leurs obligations devant la Loi.

Les activités de sensibilisation, de vérification et d'enquêtes menées par le Commissaire au lobbyisme du Québec ainsi que le rôle accru joué par un nombre grandissant de titulaires de charges publiques ont contribué à la progression importante des inscriptions au registre des lobbyistes au cours des dernières années.

Cependant, plusieurs titulaires de charges publiques demeurent encore trop souvent attentistes au regard du rôle qu'ils ont à jouer pour assurer le respect de la Loi.

À l'instar de plusieurs États démocratiques, le Québec traverse une crise de confiance à l'égard de ses institutions publiques. Nous vivons à une époque où des choix de société importants doivent être faits et où les citoyens ont des attentes élevées en ce qui concerne l'intégrité et l'honnêteté des décideurs publics.

Dans ce contexte, la transparence et l'éthique apparaissent plus pertinentes que jamais. À l'heure où il faut repenser certaines pratiques et trouver des solutions pour restaurer la confiance des citoyens, il importe que l'État québécois continue de miser sur l'adoption et le renforcement des règles et des mesures favorisant le respect de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.