

Sollicitation organisée et dispositifs de régulation des comportements : Analyse de la perception des élus québécois siégeant à l'Assemblée nationale

Yves Boisvert, Ph.D.

Professeur à l'École nationale d'administration publique

**Cette note de recherche a été réalisée grâce à une subvention en recherche
innovante du Fonds de recherche sur la société et la culture (FQRSC)**

Mars 2007



La présente note de recherche s'inscrit dans le cadre de la recherche subventionnée par le FQRSC intitulée « Vers un nouveau cadre conceptuel en éthique appliquée: consolidation théorique et évaluation de sa valeur heuristique à partir de l'éthique appliquée en contexte gouvernemental ».

L'utilisation du masculin ne vise qu'à alléger ce texte.

Table des matières

<i>Introduction</i> _____	4
<i>Section I : La perception des ministres</i> _____	9
A) Conception du lobbying et des autres types de sollicitation _____	9
B) Évaluation des dispositifs composant l'infrastructure de régulation des comportements des élus à l'Assemblée nationale _____	22
<i>Section 2 : La perception des députés</i> _____	44
<i>Conclusion</i> _____	72

Introduction

Dans le cadre de notre recherche financée par le FQRSC¹, nous avons voulu tester la valeur heuristique du cadre théorique auto/hétérorégulateur que nous avons développé dans une précédente recherche². Pour tester le cadre, nous avons exploré trois chantiers de recherches :

A) Nous avons d'abord analysé les infrastructures et dispositifs d'intervention de la régulation des comportements de différents gouvernements : le gouvernement provincial québécois, le gouvernement canadien et, au plan international, les pays membres de l'OCDE. Plus particulièrement, cette équipe réalise présentement un répertoire des méthodes et dispositifs de régulation mis en œuvre dans 16 organisations publiques.

B) Nous avons ensuite fait l'étude de six scandales politico-administratifs. Trois scandales ont eu lieu en lien avec le gouvernement québécois, soit le scandale M3i (impliquant des administrateurs de cette filiale d'Hydro-Québec), le cas Gaétan Frigon (administrateur à la SAQ) et l'affaire Oxygène 9. Au plan du gouvernement fédéral, les trois scandales ont frappé l'imaginaire collectif : Le scandale du commissaire à la protection de la vie privée (Georges Radwanski et

¹ Cette recherche (2003-2006), dont le titre est *Vers un nouveau cadre d'analyse en éthique appliquée : consolidation théorique et évaluation de sa valeur heuristique à partir de l'éthique appliquée en contexte gouvernemental*, a été subventionnée (127 000\$) par le Programme de recherche innovante du FQRSC. Yves Boisvert, chercheur principal, y a travaillé avec des collègues de l'Université de Sherbrooke, Georges.A. Legault ainsi que André Lacroix et de l'Université Laval, Luc Bégin.

² Sous la direction d'Yves Boisvert, *Raisonnement éthique dans un contexte de marge de manœuvre accrue*, Centre d'expertise en gestion des ressources humaines du secrétariat du Conseil du Trésor du Québec.

ses comptes de dépense), le Shawinigate (qui impliquait le premier ministre Jean Chrétien dans la vente de terrains à l'Auberge Grand-Mère) et, enfin, le scandale des Commandites. Contrairement à l'analyse *médiatique* des scandales, la grille propose une typologie quadripartite des scandales: politique, administratif, affaires, professionnel et fait une distinction entre les différents types de fautes comportementales. Elle permet aussi de découvrir quels sont les impacts de chaque scandale sur les politiques gouvernementales, sur les lois, sur les infrastructures de régulation des comportements et sur la stabilité des gouvernements.

C) Finalement, le troisième volet de la recherche a permis d'interviewer plus d'une trentaine de ministres, députés, ex-ministres et ex-députés de l'Assemblée nationale sur la place de l'éthique dans les mœurs politiques au Québec.

Le présent article porte justement sur ce troisième axe de notre recherche. Comme les résultats de cette enquête sont considérables, nous avons décidé de rédiger nos notes de recherche en isolant les composantes de notre matériel par paires. Dans le présent article nous avons donc isolé deux éléments de nos résultats, soit leur perception de la sollicitation des groupes de pression et des lobbyistes professionnels, ainsi que les dispositifs qui composent l'infrastructure de régulation de comportement qui encadrent la pratique des agents publics.

Cette enquête, de type exploratoire, a été menée de novembre 2004 à mars 2005. Nous avons fait et enregistré des entrevues semi-directives, d'une durée de 60 à 90 minutes chacune, auprès de 31 élus ou ex-élus, dont 17 ministres et

14 députés n'ayant jamais été ministres. Leur structure s'articulait autour de cinq grands axes :

- les valeurs à la base de leur engagement politique,
- leur définition et leur conception de l'éthique,
- la description des conduites les plus inappropriées rencontrées tout au long de leur parcours politique,
- leur réaction face au cynisme des citoyens,
- leur évaluation des dispositifs de régulation des comportements des élus.

Dans le but d'obtenir des résultats représentatifs de ce que pourrait être l'imaginaire éthique des élus de l'Assemblée nationale, nous avons élaboré, en amont de notre terrain, un cadre de sélection de nos interlocuteurs qui allait forger l'architecture de notre recherche. Ce cadre était structuré autour de quatre critères : une juste représentation des principaux partis en Chambre depuis les 30 dernières années; un équilibre entre les nouveaux élus, les élus ayant plusieurs mandats à leur actif et ceux qui ont cessé leurs activités; une présence féminine significative; un juste équilibre entre les élus ayant assumé des fonctions de ministre et ceux qui n'ont eu que des responsabilités liées à leur statut de député.

Tout au long du recrutement des répondants à notre étude nous avons gardé le cap sur nos critères de sélection et nous croyons pouvoir affirmer aujourd'hui que nous avons respecté l'esprit de notre architecture de recherche, sans pour

autant prétendre à une adéquation parfaite. De façon plus précise, les résultats de notre recherche reposent sur le topo général de terrain suivant :

- au niveau des partis, 53% étaient péquistes, 40% libéraux et 7% adéquistes;
- 27% en étaient à leur premier mandat, 33% en étaient à leur second mandat ou plus, alors que 40% n'étaient plus en politique active;
- 66% étaient des hommes et 34% des femmes;
- 55% avaient eu des responsabilités ministérielles alors que 45% n'avaient été que simple député.

Le présent article ne se veut pas une synthèse générale des résultats de la recherche, mais bien une analyse plus ciblée des propos de nos élus que nous avons séparé en deux sous-groupes particuliers de notre échantillon de répondants, soit d'un côté les élus ayant eu des responsabilités ministérielles et ceux n'en n'ayant pas eu. Ce choix d'aborder notre échantillon général à travers le prisme de ces sous-groupes n'a rien d'arbitraire, car nous avons en effet constaté, dans notre travail de pré-analyse, que le statut des élus (ministre ou non-ministre) avait un impact significatif sur l'imaginaire de ces derniers. Ainsi, nous traiterons dans la première section de la perception des députés-ministres et dans la seconde, de celle des députés n'ayant jamais été ministres.

Comme nous avons déjà dit, la présente analyse porte spécifiquement sur deux enjeux fondamentaux qui ont émergé de nos entretiens : la question de la sollicitation faite auprès d'eux et l'évaluation générale des dispositifs de

régulation des comportements des élus québécois siégeant à l'Assemblée nationale. Par cette analyse particulière, nous voulons d'abord savoir si les élus se sentent vulnérables ou pas face à la sollicitation des groupes organisés et des lobbyistes professionnels. Nous nous intéressons à cette première dimension puisque c'est souvent lorsqu'il y a des rapports de trop grande proximité entre le solliciteur et l'agent public que les scandales politiques ou des tempêtes médiatiques à saveur de conflit d'intérêts émergent.

Dans le texte, nous avons également voulu comprendre si les élus préféreraient se référer à des dispositifs de régulation des comportements de type autorégulatoire ou de type hétérorégulatoire lorsque vient le temps de se protéger des situations où ils risquent de se retrouver dans une situation qui fragilise leur crédibilité ou les rend plus vulnérables aux critiques des citoyens ou des médias.

Section I : La perception des ministres

A) Conception du lobbying et des autres types de sollicitation

Dans un premier temps, il est intéressant de noter l'unanimité chez les ministres, tous partis confondus, en ce qui a trait à leur conviction profonde que les élus québécois ont un très bon sens de l'éthique. Selon eux, si l'on faisait une comparaison avec les élus des autres parlements de la planète, les élus québécois figureraient en haut du classement en matière de comportement adéquat, de droiture et d'honnêteté.

La quasi-totalité de nos interlocuteurs insistaient pour dire que, tout au long de leur carrière, ils n'avaient jamais été témoin d'acte de corruption, de détournement de fonds publics ou d'autres comportements problématiques qui marquent la vie politique de plusieurs parlements. Pour ces ministres ou ex-ministres, les mœurs politiques du Québec contemporain se sont significativement assainies depuis les trente dernières années en ce qui a trait à la corruption et aux abus systémiques à l'égard de l'argent public.

En creusant la question de l'éthique, ils ont cependant reconnu que ce n'est pas parce que l'on n'est plus dans une culture de corruption que tous les problèmes d'ordre éthique ont complètement disparu. Ces problèmes étaient dus, selon eux, à d'autres facteurs, notamment à des questions d'honnêteté intellectuelle (on pense ici aux mensonges ou demi-vérités, les promesses non tenues, etc.) souvent déficiente dans le milieu politique et de comportements inappropriés entre des collègues du même parti qui participent à la « loterie » des postes

ministériels. Concernant ce dernier point, il semblerait que la *libido dominandi* incite les membres d'un même parti à jouer dur entre eux, car tous aspirent à des responsabilités ministérielles.

La plupart des répondants ministres étaient persuadés que la très grande majorité des élus québécois siégeant à l'Assemblée nationale avaient fait le saut en politique non pas dans le but de satisfaire leurs intérêts propres, comme semblent vouloir avancer toutes les analyses sur le cynisme des citoyens. Ils avaient plutôt fait ce choix pour travailler pour le bien commun et le service à la collectivité. Bien entendu, tous n'auront pas la même conception de ce qu'est le bien commun. Ces interlocuteurs ont ajouté que leurs concitoyens sous-estiment souvent les sacrifices personnels qu'il faut faire quand on entre en politique active, les députés ayant notamment des semaines de travail s'étalant sur sept jours.

Aux yeux de plusieurs ministres, si le fléau de la corruption n'est plus présent dans notre culture politique, c'est essentiellement parce les structures et les procédures de surveillance et contrôle sont omniprésentes à Québec. Dès qu'un nouveau ministre accepte sa fonction, les procédures de vérification et les dispositifs de socialisation se mettent en branle pour lui faire comprendre qu'il n'a pas carte blanche pour réaliser ses projets politiques. Le système de contrôle procède de telle sorte que le ministre se sait toujours sous haute surveillance. En faisant *de facto* sa déclaration d'intérêts³ et en signant annuellement une nouvelle déclaration de conflit d'intérêts, le ministre se fait donc régulièrement

³ Nouvelles directives du premier ministre, communiqué du gouvernement, 27 octobre 2003, <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPOF/Octobre2003/27/c5090.html>, page consultée le 2 octobre 2006

ramener face à sa responsabilité personnelle directe, mesurant alors son intégrité et son honnêteté. L'un des répondants résume bien ce contexte de surveillance du ministre en précisant que, lorsqu'une personne accepte une fonction de ministre au sein du gouvernement du Québec, elle se rend vite compte que c'est sûrement « la pire place pour espérer s'enrichir facilement ». Ce ministre s'est dit persuadé que celui qui pense le contraire aura assurément une courte carrière, puisqu'il se retrouvera rapidement à la une des journaux et sera sommé de démissionner ou tout simplement destitué par le Premier ministre.

Plusieurs interlocuteurs ont insisté pour dire que la loi sur le financement des partis politiques était en grande partie responsable de la bonification des mœurs politiques du Québec. C'est un dispositif qui ne s'est pas limité à mettre en place une structure pour une structure, elle a eu un impact direct sur la façon de voir la politique et d'en faire. Elle s'est vite imposée parce qu'elle interpellait une majorité d'élus qui n'étaient pas très à l'aise avec le financement usuel. Ces élus, précisent-ils, se sont alors sentis libérés d'un très lourd fardeau de dépendance. Cette loi a brisé la logique de dette sous-jacente au mécanisme de financement traditionnel. Les ministres ayant eu un mandat avant l'adoption de cette loi affirment qu'avant sa mise en oeuvre, un sentiment de redevabilité marquait les mœurs politiques au Québec. Avant 1976, ceux qui finançaient les campagnes électorales s'attendaient en effet à recevoir des retours d'ascenseur rapides et lucratifs, une fois que le parti auquel ils avaient versé des sommes importantes prenait le contrôle de la machine gouvernementale. Ce patronage direct limitait

considérablement la liberté d'action des gouvernements. Tous les ministres se faisaient rapidement mettre au pas du remboursement de la dette électorale.

Les ministres rencontrés, qui se disaient proches de René Lévesque – quatre de nos répondants – nous ont d'ailleurs précisé que c'est pour mettre un frein à ce patronage abusif et pour donner à son équipe gouvernementale le plein contrôle du processus décisionnel, que ce Premier ministre a décidé d'agir rapidement en matière de financement des partis politiques. Pour ces quatre élus, par-delà l'idéal de la souveraineté, il ne faisait aucun doute que c'est le désir de faire de la politique différemment et plus proprement qui motivait Lévesque et qui liait cette jeune équipe gouvernementale. C'est d'ailleurs souvent cette carte de l'intégrité qui a convaincu plusieurs personnalités à faire le saut en politique active au côté de Lévesque. Ainsi, selon l'un de ces interlocuteurs, « toute l'équipe était sensible à cette réalité [éthique], le message était tellement clair dès le départ que c'est toute la culture de ce conseil de ministres qui était sensible à l'éthique ». Cette précision est fort intéressante, car elle confirme une thèse importante en éthique gouvernementale, soit l'importance que le leadership éthique vienne des plus hauts sommets, donc du chef. Ce leadership du Premier ministre est toujours fondamental pour imposer véritablement le dossier de l'éthique dans les mœurs politiques et ainsi provoquer de réels changements.

Le leadership éthique de Lévesque dépassait largement la question du financement des partis, il l'appliquait aussi au contrôle des membres de l'entourage du parti qui voulaient faire du démarchage de contrats gouvernementaux et de la sollicitation pour obtenir une nomination partisane.

Selon deux des proches de Lévesque, ce dernier se faisait un devoir de vérifier directement auprès du Conseil du Trésor si des personnes de l'entourage de son parti avaient cherché à obtenir des faveurs en termes de contrats gouvernementaux. Il faisait aussi clairement comprendre à ses ministres qu'il trouvait que la valse des nominations politiques était irrecevable sur le plan de l'éthique. Bref, sous son règne, il devenait donc désavantageux de vouloir tirer profit des liens de proximité avec les membres du gouvernement. Cela nous prouve que les Premiers ministres peuvent, s'ils utilisent toute la marge de manœuvre que recèle leur pouvoir, imposer une ligne de conduite très stricte à leur équipe et à l'entourage de leur parti.

Certains ministres considèrent que, si l'on peut effectivement dire que les mœurs politiques se sont considérablement bonifiées dans les années 1980, il faut cependant admettre qu'il y a aujourd'hui un certain relâchement. Quelques interlocuteurs pensent en effet qu'en général les élus ont réduit leur niveau de vigilance et ont cessé de mettre l'éthique au cœur de leurs préoccupations. Les élus n'auraient pas fait un retour vers la corruption, mais ce relâchement général semble ouvrir la porte à des pratiques problématiques. Des péquistes expliquent d'ailleurs le scandale Oxygène 9 et les problèmes de financement douteux⁴ du parti par cet esprit de relâchement. Ainsi, quand l'objectif politique d'un parti se limite à vouloir gouverner à tout prix, il semble que les candidats soient plus perméables aux propositions litigieuses qui font miroiter des promesses de victoire. L'un des ministres rencontrés a dit craindre grandement que la culture

⁴ Entre autres, le Parti québécois a été cité dans le Rapport de la Commission d'enquête présidée par le juge Moisan, 12 juin 2006, http://www.electionsquebec.qc.ca/fr/pdf/publications/Rapport_Moisan.pdf, page consulté le 2 octobre 2006.

du financement agressif revienne hanter nos mœurs et ainsi risque de nous faire reculer. Pour argumenter son assertion, il a affirmé avoir été ouvertement critiqué par l'un des responsables du financement de son parti parce qu'il voulait adopter une loi qui était très mal perçue par un groupe de généreux donateurs.

Ce dernier exemple nous conduit directement au sujet du lobbyisme et des réseaux d'influence. Sept répondants ont indiqué que tout bon ministre sait qu'il doit avoir toute l'indépendance nécessaire pour réaliser son mandat et faire bouger les choses en fonction de ses objectifs. Pour être indépendant, un ministre doit rester prudent dans ses relations d'amitié directe ou dans ses liens avec des groupes issus de la société civile. C'est justement pour pouvoir garder cette indépendance que les ministres ne doivent pas négocier leur intégrité. Ils doivent veiller, d'une part, à mettre une distance à l'égard de ceux qui les sollicitent et, d'autre part, à garder toujours en tête qu'ils sont là pour servir l'intérêt public.

À ce sujet, l'un des interlocuteurs souligne que, lorsqu'une personne devient ministre, elle doit rapidement réaliser qu'elle gère un portefeuille qui intéresse assurément plusieurs individus. Il ne faut pas jouer aux naïfs, poursuit-il, et ignorer que les gens sollicitant une rencontre le feront pour obtenir une part de ce magot. Les ministres doivent donc être lucides et responsables. Plus le ministère donne des contrats lucratifs, précise un autre répondant, plus le ministre doit être aux aguets et développer sa compétence éthique.

Cette indépendance permet donc au ministre de prendre de meilleures décisions politiques qui serviront le bien commun. Dans le cas inverse, il ne peut que

produire des politiques publiques dont les préoccupations prises en compte ne concernent que des intérêts particuliers ou corporatistes. C'est ce type de lobbyisme qui serait le plus à craindre, car il est moins spectaculaire que les démarches explicites visant les contrats lucratifs. Ce qui est ici ciblé, c'est l'influence sur l'orientation des décisions en matière de politique publique. Un de nos interlocuteurs souligne d'ailleurs que sa plus grosse déception en politique fut justement de constater à quel point les gouvernements sont à la merci des grands lobbies issus du monde syndical, patronal ou des autres horizons corporatistes de la société québécoise. À son avis, les gouvernements manquent de courage pour tenir tête à ces derniers et travailler plus directement pour le bien commun et ceux des citoyens non-organisés. Il est, à ses yeux, navrant de voir des ministres et des Premiers ministres refuser de mettre en application de grands pans de leur programme politique de peur de froisser ces grands lobbies institutionnels. Ces élus sont alors condamnés à stagner et à rester dans un conformisme douillet qui avantage ces groupes d'intérêts particuliers.

C'est justement à cause de ce besoin d'indépendance en contexte de sollicitation permanente que plusieurs ministres nous ont dit qu'il est fondamental pour un Premier ministre de s'assurer des qualités morales des membres de son conseil de ministres. Il est évident qu'un ministre ne peut pas être libre et indépendant s'il a des « cadavres dans son placard ». Dans ce type de situation, le ministre risque d'être victime de chantage et de se sentir obligé de favoriser ceux qui ont des informations privilégiées sur lui. Il risque donc de provoquer un scandale qui pourrait emporter avec lui la bonne réputation du gouvernement.

Face à ce type de situation, quatre ministres interviewés pensent que, si notre culture politique s'est assainie au niveau de la corruption, les risques qu'elle présente à l'égard de l'influence de certains réseaux, sont très élevés. Selon eux, c'est là que l'éthique doit entrer en action et inciter les ministres à être vigilants. Les élus doivent donc remettre au cœur de leur réflexion tout le travail de distinction à faire entre leur vie publique et leur vie privée. Il leur faut éliminer ces zones grises, car il s'agit là de zones de vulnérabilité importantes. Celles-ci sont d'autant plus fréquentes ici, parce que le Québec est une petite société où l'élite politique fréquente les mêmes lieux et parcourt les mêmes itinéraires que l'élite économique.

Quatre ministres soutiennent que l'on ne pourra jamais empêcher un ministre d'être plus sensible aux sollicitations faites par des proches. Selon l'un d'eux, un ministre a beau vouloir se convaincre que le patronage est moins présent, il ne peut pas nier que les membres de tous les partis politiques ont des attentes lorsque ces derniers forment le gouvernement. Un autre de ces interlocuteurs va plus loin, il pense même qu'il faut accepter l'existence d'une certaine forme d'avantage naturel qu'un ministre peut offrir aux amis du régime. Ce ministre retraité, que l'on pourrait relier à la vieille garde, explique que c'est faire preuve de fausse vertu et jouer à l'autruche que de prétendre pouvoir être complètement insensible aux amis du régime. Aux yeux de ces quatre interlocuteurs, c'est une faiblesse humaine qui ne pourra jamais être éliminée de façon définitive. C'est pourquoi il est fondamental d'attaquer le problème par une autre voie, soit celle

des nombreux contrôles administratifs qui empêcheront les ministres de prendre des décisions arbitraires suite à de telles sollicitations.

Pour nuancer ce topo, quatre ministres ont insisté pour dire que l'on exagère souvent l'influence que peuvent avoir les lobbyistes sur eux. Ils précisent que même lorsque des lobbyistes réussissent à les rencontrer directement, ces derniers ne font que livrer leur message. Les ministres se limitent très souvent à les recevoir et entendre ce qu'ils ont à dire. Ils détermineront éventuellement avec les gens du ministère ce qui sera fait en rapport avec ces demandes. En effet, dans la très grande majorité des cas, les ministres n'ont pas la marge de manœuvre nécessaire pour répondre *de facto* aux demandes qui pourraient être faites par des lobbyistes. Les gens qui accusent les ministres d'être de simples exécutants à la merci des lobbyistes ne savent pas à quel point les règles à suivre et les procédures administratives relatives à l'octroi de contrats sont strictes et ne peuvent être facilement contournées. Deux des ministres rencontrés ont d'ailleurs précisé que, si les citoyens connaissaient davantage l'obsession de contrôle du Conseil du Trésor, ils comprendraient que le ministre n'a pas le pouvoir requis pour faire ce type de favoritisme. Selon eux, on surestime souvent la marge de manœuvre des ministres et leur pouvoir décisionnel réel, lesquels ont été considérablement réduits au cours des deux dernières décennies. Plus l'argent public s'est fait rare, plus les contrôles des organismes centraux se sont resserrés et plus les décisions ont été centralisées autour du bureau du Premier ministre.

Loin de prétendre que le milieu politique est à l'abri des risques de dérapage, plusieurs ministres ont dit avoir constaté que, s'il y a des lacunes en termes d'éthique, c'est souvent du côté de l'entourage des ministres et des apparatchiks des partis. Il s'agirait de l'un des maillons faibles de l'environnement politique. Face à cela, ils insistent pour préciser que les ministres et les chefs de partis ne peuvent pas se défilier et dire qu'ils n'y sont pour rien. Au contraire, c'est bien eux qui ont la responsabilité de choisir le personnel qui les entoure et de s'assurer que les personnes qu'ils recrutent soient à la hauteur des responsabilités qui leur incombent. Les membres du conseil des ministres ne peuvent pas penser que les questions d'éthique doivent se limiter aux élus. Une telle évaluation est erronée car, lorsque les membres du cabinet ou les apparatchiks d'un parti commettent une faute ou adoptent des comportements inappropriés, ce sont les élus du parti ou du gouvernement qui écopent directement et qui doivent se défendre. C'est ce qui est arrivé dans le cas de Bréard (scandale Oxygène 9), de Bertrand (M3I) et des financements illicites des différents partis politiques.

Les ministres doivent donc faire face à leurs responsabilités en étant plus vigilants et rigoureux dans la sélection et l'embauche du personnel du cabinet. Ils doivent également assurer un suivi et une surveillance tout au long du mandat de leurs collaborateurs. Un des ministres rencontrés pense que tous les ministres ont un devoir de lucidité afin de reconnaître l'une des tristes réalités de leur milieu : il y a beaucoup de « parasites qui veulent manger dans l'auge du gouvernement ».

Ainsi, les pires ennemis en matière d'éthique gouvernementale seraient souvent les amis du régime qui ne sont pas là pour servir l'intérêt public, mais plutôt pour profiter des occasions d'affaires que pourrait leur rapporter la proximité avec le pouvoir. Les partis et les membres du Conseil des ministres sont malheureusement trop souvent complaisants à l'égard de ces parasites et ils baissent trop rapidement la garde à l'égard de ceux qui semblent loyaux. Pour quatre des ministres interviewés, la principale erreur des ministres et/ou du chef de parti est de s'entourer de gens complaisants qui n'ont comme qualité que cette fameuse loyauté à leur égard⁵. L'un des répondants va jusqu'à dire que « trop de ministres aiment s'entourer d'une cour d'adorateurs ». C'est justement la faiblesse de ces entourages qui rend très souvent le ministre vulnérable.

Les ministres auraient ainsi avantage à s'entourer de gens qui ont un réel esprit critique, des principes moraux bien ancrés et qui se font un devoir de les protéger contre les gens qui les sollicitent. De tels collaborateurs compétents et intègres se font habituellement un devoir d'aviser les ministres lorsque ceux-ci s'orientent vers des décisions ou des actions litigieuses en termes d'éthique. Ainsi, plutôt que d'être constitués de gens complaisants aux mœurs douteuses,

⁵ Il est intéressant de revenir aux [directives en éthique](#) apportées par les deux derniers gouvernements (Landry et Charest) dont cet extrait : *La seconde directive, intitulée Directive sur la transparence et l'éthique relativement à l'exercice des fonctions du personnel des cabinets de ministre, demande à tous les membres du personnel des cabinets de ministre de prendre connaissance et de s'engager par écrit à respecter les règles d'éthique qui s'appliquent à eux. Il s'agit de dispositions en matière de loyauté et de conflit d'intérêts, de certaines dispositions de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et de la Directive concernant les règles applicables lors de la cessation d'exercice de certaines fonctions pour l'Etat. Il est à noter que les employés de soutien ne sont assujettis qu'à certaines de ces règles.* On voit la place importante laissée à la question de la loyauté dans la gestion des comportements au gouvernement québécois. En fait, ce gouvernement est un des rares de l'Occident (avec la France) à n'avoir pas de mécanisme de gestion de la dénonciation des actes fautifs. Et son règlement sur l'éthique et les règles qui conduisent le travail de ses fonctionnaires sont basées sur la loyauté (un fonctionnaire ne peut donc pas aller à l'encontre de son gouvernement).

les entourages des ministres doivent être formés de véritables gardiens de standards éthiques élevés. Certains de nos répondants ont vanté les mérites de plusieurs de leurs collaborateurs. Ils nous ont aussi donné des exemples de situations où ils auraient pu se retrouver sur la sellette si leurs adjoints ne les avaient pas ouvertement sensibilisés aux problèmes d'éthique sous-jacents.

On se fait souvent critique de l'état de l'éthique dans notre administration publique, mais certains répondants nous ont fait comprendre que, comme dans les cabinets ministériels, tout repose sur le leadership des ministres. Plus un ministre est sensible aux questions d'éthique, plus il a le réflexe de veiller à ce que la sphère administrative de son ministère y soit aussi sensibilisée et plus il est exigeant au niveau de la qualité des conduites de ses hauts fonctionnaires et fonctionnaires. Cette sensibilisation à l'éthique de la haute fonction publique par le ministre est fondamentale. En effet, tous les lobbyistes insatisfaits de la réception de leur sollicitation par le ministre et son cabinet, se tournent habituellement du côté de la machine administrative pour poursuivre leurs démarches et faire avancer leurs dossiers.

Pour un autre interlocuteur, l'une des difficultés que peut avoir un élu dans son évaluation de la dangerosité du lobbying, c'est qu'en tant que député, il se considère lui-même comme un lobbyiste qui, mandaté par son comté ou sa région, sollicite le gouvernement afin d'obtenir des gains significatifs pour les milieux qu'il représente. Le député doit donc toujours être vigilant dans son comté, car plusieurs personnes ont tendance à abuser de son dévouement dans le but d'obtenir des privilèges.

Finalement, un ancien ministre des affaires municipales nous a dit être inquiet de la présence importante de lobbying et de démarchages en tout genre dans la culture des administrations municipales. Selon lui, il est nécessaire de développer une meilleure infrastructure de régulation des comportements au niveau municipal, car ces administrations gèrent de plus en plus de travaux d'infrastructure. Ce secteur d'activités intéresse fortement les lobbyistes du milieu de l'ingénierie et des grandes firmes de travaux publics. Malgré la loi sur le financement des partis, les acteurs de la sphère politique savent que les professionnels et les entrepreneurs provenant de ces milieux sont présents aux activités de financement des partis.

B) Évaluation des dispositifs composant l'infrastructure de régulation des comportements des élus à l'Assemblée nationale

De façon générale, les ministres jugent que les dispositifs de l'infrastructure de régulation des comportements des élus de l'Assemblée nationale du Québec sont déjà de très bonne qualité. Pour la grande majorité des ministres rencontrés, l'infrastructure de régulation des comportements des agents publics québécois serait de très haut niveau. Ils reconnaissent cependant que, comme pour toutes les structures existantes, elle pourrait être éventuellement bonifiée.

Un de nos interlocuteurs explique, quant à lui, que les différents dispositifs de l'infrastructure sont très présents dès le départ. Ainsi, même si un élu était peu sensibilisé à l'éthique, il comprendrait rapidement, lors de son entrée au conseil des ministres, qu'il ne doit pas lésiner avec l'intégrité. Ce répondant précise que « tout est fait pour te faire réaliser que tu dois laisser ton intérêt particulier dans l'antichambre ». Certains élus trouvent cependant problématique de voir que cette infrastructure s'est construite essentiellement de façon réactive, c'est-à-dire à travers les chocs et les scandales.

Quand on aborde la question des gardiens de l'éthique publique, soit les institutions de surveillance, de suivi et de contrôles rattachés au Parlement, deux d'entre elles se distinguent du lot, soit le Vérificateur général (VG) et le juriconsulte. Une troisième institution est souvent citée par les répondants, soit le Commissaire au lobbyisme. Contrairement aux deux institutions précédentes, ce Commissariat n'est cependant pas très bien perçu par les ministres

rencontrés. Une dernière institution, le Directeur Général des élections, a été ciblée par l'un des répondants.

Un des ministres interviewés soutient que l'appréciation des organismes et des mécanismes de contrôle, qui relèvent directement du Parlement, est souvent ambivalente. D'une part, ils ne sont pas toujours appréciés à leur juste valeur par les membres du gouvernement, puisque, du point de vue d'une personne qui est au pouvoir, ils sont souvent très dérangeants. D'autre part, leur importance est reconnue par cette même personne dès qu'elle prend un peu de recul dans les bancs de l'opposition. Cet interlocuteur fait remarquer que, lorsque les ministres les examinent plus objectivement, dans une perspective plus globale, ils se rendent compte que ce sont des institutions essentielles pour le bon fonctionnement de nos démocraties.

Pour d'autres ministres, deux grandes conditions sont nécessaires pour que ces dispositifs puissent s'imposer efficacement comme des instances de régulation fondamentales dans nos démocraties : la première est la préservation à tout prix de l'indépendance de ces institutions face au pouvoir politique; la seconde repose sur l'importance du leadership assumé par l'agent public qui assumera la direction de cette fonction. Pour justifier ces deux critères, l'un des ministres rencontrés nous a donné l'exemple de Sheila Fraser (Vérificatrice Générale du Canada) et de Daniel Jacoby (ex-protecteur du citoyen du Québec). Selon lui, par-delà les qualités et les défauts de ces deux agents publics, ils ont réussi à imposer leurs institutions comme des acteurs centraux grâce à leur leadership et leur personnalité qui incarnaient l'intégrité et l'indépendance.

La pertinence du **jurisconsulte** fait consensus auprès de ceux qui ont fait appel à ses services. En effet, tous les ministres rencontrés qui ont eu recours à ses services (7 des 17 ministres interviewés) ont apprécié l'aide offerte par ce gardien de l'éthique. Ils jugent que ses conseils en matière de bonnes pratiques sont utiles parce qu'ils éclairent en amont les décisions qu'ils doivent prendre. Les analyses globales des questions posées à la lumière des normativités existantes auxquelles procède le jurisconsulte les rassurent. En ce sens, le mandat de cette instance n'est pas directement d'ordre éthique, il éclaire plutôt les élus sur les questions relevant du droit et des règlements. Les ministres semblent justement réconfortés de recevoir ce point de vue juridique de cet acteur institutionnel dont le regard est neutre et externe. La contribution du jurisconsulte ne s'aligne sur l'éthique qu'à *posteriori*, puisqu'en ne faisant que conseiller et aider les élus à prendre les meilleures décisions, il les renvoie à leur propre responsabilité face aux décisions à prendre. Certains interlocuteurs pensent que le Président de l'Assemblée nationale devrait en faire une plus grande promotion afin que l'ensemble des élus puisse être au courant des services qu'il offre. Selon eux, ses services sont trop peu connus et utilisés.

Six ministres nous ont ensuite parlé directement du **Vérificateur Général**. S'ils étaient majoritairement favorables à la place de plus en plus grande que prend cette institution en matière de surveillance des dépenses gouvernementales, l'un d'eux se faisait quand même plus critique.

L'un des ministres favorables au rôle plus important de cette instance a souligné que ce serait une bonne chose si l'effet Fraser se faisait ressentir du côté de Québec, c'est-à-dire que la présence au Québec d'un Vérificateur Général (VG) plus visible, plus dynamique, plus interventionniste, bref, plus dérangeant secouerait un peu la machine gouvernementale québécoise. Il croit que ceux qui critiquent Madame Fraser nuisent à la crédibilité de nos institutions publiques, car cette dernière ne fait rien de révolutionnaire, elle se limite à demander que l'on respecte davantage les règles de base de la gestion publique. La vraie aberration dans le travail de Madame Fraser, c'est qu'elle soit constamment obligée de démontrer que les règles de base ne sont pas respectées par les agents publics.

Ce ministre croit que le VG doit avoir carte blanche pour intervenir partout où l'on gère de l'argent public, c'est-à-dire autant dans les ministères, les réseaux, que dans les Sociétés d'État. Le principe de reddition de comptes doit prendre une signification réelle. Par son leadership, le VG doit faire comprendre aux gouvernements qu'il est nécessaire de resserrer les surveillances en matière de gestion des deniers publics. Selon ce ministre, il faut développer une culture de la vérification comptable et d'application comptable des plus rigoureuses. Un autre ministre croit que l'on devrait resserrer les suivis faits par le VG afin de s'assurer que ses recommandations ne restent pas lettre morte.

Un autre ministre laissait entendre que les parlementaires pourraient obtenir des informations encore plus riches et de plus grande qualité s'ils acceptaient

d'accorder au VG un budget plus adéquat et des ressources plus importantes, de façon à ce qu'il puisse faire des enquêtes plus approfondies et plus complètes.

Le seul ministre qui fut négatif face au VG lui a reproché de ne pas être assez pragmatique quant à ses recommandations. Pour lui, le « problème avec le VG, c'est qu'il fait des recommandations qui ne sont pas applicables. Ils sont toujours dans le meilleur des mondes et ne regardent pas l'impact direct que tout cela a sur des pans de population ». Selon ce ministre, le jour où le VG proposera des recommandations concrètes et applicables, il deviendra un joueur clé pour notre démocratie.

Six ministres rencontrés nous ont également parlé des dispositifs de régulation en matière de lobbying. Cinq d'entre eux ont exprimé des positions négatives à l'égard du processus institutionnel (le Commissaire et le registre), alors qu'un dernier semblait plutôt favorable avec les objectifs de transparence de la loi, même s'il considérait que cette dernière était trop sévère.

Aux yeux de la très grande majorité de ces ministres critiques, le Commissaire au lobbying est aujourd'hui l'otage de la précipitation qui a mené à sa création. Toute la démarche, la loi et les règlements adoptés en faveur de sa mise en place et de celle du registre, résulte d'une gestion réactive qui tentait de sortir de l'impasse créée par une situation de crise (l'affaire Oxygène 9). La création de ce Commissariat et du registre serait l'incarnation même du réflexe politique primaire qui incite toujours le politique à réagir sans réfléchir quand il se retrouve devant une situation de crise. Le seul objectif de ce type de réaction est toujours

de vouloir éteindre rapidement l'incendie afin que la population cesse d'être critique et cynique à l'égard du gouvernement. Pour opérer ce type de gestion de crise, le gouvernement travaille toujours dans une perspective de création de nouvelles structures de contrôle ou de renforcement des mesures coercitives déjà existantes. En ce sens, il est vrai que le mandat du Commissaire l'amène beaucoup à travailler dans une perspective hétérorégulatrice puisqu'on y précise : il doit assurer « la surveillance et le contrôle » et il a le pouvoir de faire « des inspections et des enquêtes ». Une telle précipitation produit presque toujours des résultats problématiques et donc, fort discutables.

La plupart de ces ministres reprochent à la loi d'avoir mis en œuvre un système qui constitue une lourdeur bureaucratique irrecevable dans un contexte de modernisation de l'État. Selon eux, la lourdeur du registre rebute notamment les lobbyistes, plutôt que de les encourager à collaborer. Ces interlocuteurs sont persuadés que ce système coûte très cher à l'État, sans permettre à ce dernier d'atteindre les objectifs qu'il s'était fixé. Pour justifier leurs critiques, ils affirment ouvertement qu'ils connaissent des lobbyistes qui continuent de travailler à Québec sans jamais avoir ressenti le besoin de respecter la loi et encore moins de penser qu'ils devaient s'enregistrer pour continuer leur travail.

L'un des ministres péquistes se fait même fort critique à l'égard de cette loi en soulignant qu'elle donne une image parfaite d'un des travers caractéristiques de la culture de son parti, soit son obsession du souvenir mythique de la vertu comme fondement. Cette obsession incite les gouvernements du parti québécois (PQ) à vouloir toujours mettre en place les meilleures lois « au monde » et les

institutions les plus strictes et vertueuses. Cet interlocuteur explique que cette quête de pureté donne souvent des résultats décevants, car elle conduit à la mise en œuvre de dispositifs non-fonctionnels. Une fois que ces lois sévères sont adoptées, les moyens de les faire respecter ne sont pas toujours disponibles. Ces mesures trop audacieuses, dont le PQ abuse facilement, conduisent vite à des culs-de-sac, ce qui trop souvent n'est compris qu'après. Dans le cas de la loi sur le lobbying, ce répondant soutient qu'il faudrait une armée de fonctionnaires pour parvenir à la faire respecter au pied de la lettre. Elle exigerait aussi que tous les ministres, avant chaque rencontre avec un lobbyiste, remplissent un questionnaire détaillé sur la portée de la rencontre. Bref, ce répondant dénonce cette loi parce qu'elle a mené à une impasse. En effet, le seul moyen de permettre au Commissariat de rencontrer ses objectifs et d'être vraiment fonctionnel serait d'augmenter sa lourdeur technocratique.

La loi sur le lobbying, selon un autre interlocuteur, est le fruit d'une surenchère en matière d'ode à la pureté politique. C'est un dispositif désincarné de la réalité qui pourrait devenir, à cause de sa lourdeur bureaucratique, un véritable calvaire dans la pratique gouvernementale, si on décidait de l'appliquer réellement. Pour ce répondant, la logique de l'enregistrement des lobbyistes est un leurre, puisque tout le monde sait aujourd'hui que le contournement de la loi est une réalité quotidienne. Ainsi, « le Commissaire peut bien tenter de jouer au préfet de discipline face aux lobbyistes, mais tout le monde sait que c'est une vraie farce », car il n'a aucune portée réelle et n'a pas les moyens d'atteindre les objectifs de son institution. Il pourrait tout au plus « attraper les petits poissons,

mais il serait incapable de faire face aux plus gros », car ces derniers ont des réseaux trop solides et des moyens pour travailler via leurs réseaux informels.

Un autre ministre pousse encore plus loin la remise en question de la pertinence d'avoir opté pour la stratégie du registre en vue de discipliner le monde du lobbyisme. Il explique que, même si ce registre était fonctionnel et que tous les lobbyistes s'enregistraient, la « plus value » que devrait receler ce registre pour bonifier les mœurs politico-administratives n'est pas perceptible à ses yeux. Il déplore l'obstination à maintenir le cap sur ce dispositif alors que personne n'a pu démontrer à quoi il servira véritablement et en quoi il constitue un outil tangible pour l'amélioration des décisions publiques.

Le Commissaire au lobbyisme, précise un de nos interlocuteurs, aurait de la difficulté à s'imposer principalement à cause, d'une part, de la faiblesse de son mandat qui est trop vague et, d'autre part, du manque de moyen pour assurer son efficacité. À son avis, si l'idée de base de cette loi, qui est de miser sur la transparence, est fort louable et intéressante, au bout de la ligne ce dispositif est malheureusement beaucoup trop coûteux en regard des minces résultats obtenus. Il ajoute que trop de lobbyistes continuent de faire du lobbying à Québec, sans qu'ils ne se sentent obligés de s'enregistrer. Ils trouvent un moyen d'y échapper, souvent légitime, en jouant sur leurs statuts.

Un autre répondant affirme que plusieurs députés reçoivent des demandes explicites de citoyens qui tentent de faire avancer des dossiers, sans être obligés de se plier à la loi. Ces députés décident fréquemment de prendre directement sous leurs ailes ces dossiers et ils démarchent auprès de leurs collègues du

Conseil des ministres afin de les sensibiliser aux intérêts de leurs concitoyens. En agissant ainsi, ces députés deviennent eux-mêmes lobbyistes, tout en se soustrayant à la législation sur le lobbying.

Plutôt que de se limiter à demander des inscriptions à son registre et de faire des enquêtes pour gérer des crises, l'un des ministres rencontrés pense que le Commissaire doit lui-même faire une tournée de consultation et ce, afin de sortir de ce cul-de sac et de trouver des pistes pour rendre son institution efficace et efficiente. Pour l'un des ministres rencontré, il serait notamment intéressant de voir le Commissaire se transformer en conseiller, afin d'aider les agents publics à ne pas tomber dans les pièges tendus par certains lobbyistes.

Pour un dernier répondant, la loi sur le lobbying est surtout odieuse par le fait qu'elle constitue une négation du sens des responsabilités des agents publics. Plutôt que de favoriser le sens de l'éthique de ces derniers, le Commissariat encourage le cynisme de la population et accroît la crise de légitimité que connaissent les agents publics. En surveillant les rencontres des agents publics, il envoie un message négatif à la population, soit celui qu'il faut contrôler ces derniers, car ils sont incapables d'assumer leurs responsabilités. Selon cet interlocuteur, ce dispositif est démesuré eu égard aux objectifs visés.

Finalement, l'un des ministres interviewés nous a fait remarquer que le contrôle du découpage électoral par le **Directeur Général des élections** a nettement bonifié les mœurs politiques et mis fin aux manipulations partisans. Cette instance joue en outre un rôle clé dans le respect de la loi sur le financement des

partis politiques que nous traiterons de façon plus particulière dans la prochaine section.

La loi sur le financement des partis politiques : un dispositif central

S'il y a un dispositif éthique qui se démarque du lot quant au respect qu'il génère, c'est bien la loi sur le financement des partis politiques. Les libéraux et les péquistes se rejoignent à cet égard. Onze des dix-sept ministres rencontrés l'ont directement citée et/ou commentée dans l'entrevue. À leurs yeux, la « loi de René Lévesque » constitue le geste politique le plus significatif de toute l'histoire politique du Québec moderne en termes d'amélioration réelle des bonnes mœurs et de l'éthique.

Ainsi, cette loi serait, selon nos interlocuteurs, le pilier de l'infrastructure de l'éthique gouvernementale au Québec. Sa puissance symbolique est tellement forte qu'elle éclipse l'institution qui a la responsabilité de la faire vivre et respecter, soit le Directeur général des élections.

Un ministre de la première heure du gouvernement de 1976 nous a dit que Lévesque avait plus à cœur la loi sur le financement des partis politiques que la loi sur la langue. Il pensait que c'était le seul moyen de changer véritablement les mœurs politiques. Cette loi est devenue une référence de fierté dans l'ensemble de « la philosophie du PQ ». Un autre ministre péquiste précise que c'est justement cet héritage qui « oblige le PQ à toujours devoir laver, plus blanc que blanc ». D'ailleurs, un malaise s'immisce facilement au sein de cette formation politique quand ses membres apprennent qu'il y a eu des gymnastiques

douteuses dans ce domaine. Un autre ministre, entré en politique à cette époque, précise que cette loi et toute la philosophie éthique qui l'entourait ont été déterminantes quant à sa motivation à s'engager au niveau politique.

Cette loi sur le financement des partis politiques serait « un bijou » pour protéger les élus contre certains types d'inconduite comportementale du milieu politique. Elle est appréciée par les élus parce qu'elle leur donne le sentiment d'avoir une plus grande liberté politique. Elle a mis fin à la culture de la dette politique qui liait le nouvel élu à ceux qui finançaient leur campagne électorale. Un ministre nous a précisé qu'« avant on était obligé d'aller solliciter des gens pour financer les partis politiques ». Tous les candidats le faisaient parce que c'était nécessaire, mais ils savaient tous que « le financier les attachait », qu'il les mettait dans une situation de « redevabilité ». Les élus savaient que « les donateurs avaient un pouvoir très grand, trop grand, sur les partis politiques ».

Sur le même sujet, un autre ministre affirme que, même si « c'était souvent le parti qui se mettait en position de dépendance avec ces professionnels du financement », le simple député ne pouvait pas nier qu'il « connaissait la provenance » de l'argent. Cette logique de financement marquait donc les mœurs; tous la défendaient implicitement. Si personne ne la remettait en question, c'est parce tous en profitaient directement ou indirectement.

Certains répondants se disent étonnés de la rapidité avec laquelle cette loi s'est imposée dans les mœurs politiques de tous les partis. La grande majorité de nos répondants disent qu'elle a joué un rôle central et structurant en matière d'amélioration générale des qualités morales de nos élus à Québec.

Il semble y avoir un consensus sur le fait qu'elle a permis d'éliminer la grande majorité des transactions inappropriées qui gangrenaient notre vie démocratique. Selon l'un des ministres rencontrés, il faut que cette loi ait de grandes qualités et qu'elle soit d'une grande légitimité pour que même les libéraux de Jean Chrétien s'y réfèrent lorsqu'ils ont dû revoir le financement des partis politiques à Ottawa.

Un ministre précise que les effets réels de cette loi sont tangibles des deux côtés du jeu de transaction sous-jacent au financement politique. En effet, si les élus ont appris à être prudents, les donateurs ont également intégré la nouvelle façon de financer les partis. Pour illustrer son propos, cet interlocuteur explique que même en période de financement intensive, il n'a jamais reçu d'offre de chèque autre que celle de chèque personnel. Cela ne veut certes pas dire que des professionnels ou responsables d'entreprise ne financent plus les partis politiques. Ils se sont plutôt pliés à l'exigence de faire des dons personnels.

En plus de donner une plus grande marge d'autonomie aux élus, cette loi aurait eu un impact direct sur l'éthique publique, puisqu'elle a permis à des gens venant de tous les milieux socio-économiques de se présenter en politique. Elle a permis au principe d'égalité des chances de prendre véritablement sa place en matière d'accès au monde de la politique; un candidat n'avait plus besoin d'être proche de gens détenant un pouvoir financier pour espérer faire de la politique active et éventuellement obtenir une fonction de ministre. Cette loi a donc brisé le monopole politique d'une élite plutôt homogène et a accru le pluralisme des profils de candidats et du corps politique. En effet, plus les enveloppes de financement permis sont grandes, plus vous rétrécissez le champ d'accès et

minimisez la prégnance du principe d'égalité, plus vous augmentez, conséquemment, les chances de contrôle des milieux politiques par le monopole du réseau des candidats riches ou amis des riches et inversement.

Malgré toutes les bonnes choses qui peuvent être dites sur cette loi, il faut rester réaliste, car elle a ses limites. Un contrôle de tous les dons est impossible, il restera toujours des petites magouilles, au moyen desquelles des contributeurs aux caisses électorales encourageront l'industrie des dons personnels via leurs employés. Un des ministres rencontrés affirme d'ailleurs que tout le monde « sait qu'il y a de la gymnastique fine qui se fait à gauche et à droite ». Malgré ce constat, il rejoint les intervenants précédents en soutenant qu'il ne croit pas que ces écarts de conduite soient suffisamment importants pour déclarer forfait : « il ne faut pas jeter la puissance du corps de cette loi » pour si peu. Selon un autre interlocuteur, « les puristes ont tort de vouloir tuer la loi parce qu'il y a des écarts », car on sait bien que « ce type de loi ne peut pas être parfaite ». Loin d'être naïfs face à cette loi, ils se disent donc conscients qu'elle n'est pas parfaite et que certaines personnes continuent à vouloir la contourner. Ces imperfections seraient cependant marginales et ne sauraient être suffisamment significatives pour atteindre sa légitimité.

Un autre répondant ministre pense que ce n'est pas vraiment la loi qui pose problème, mais plutôt le fait que les citoyens ne participent pas suffisamment au financement populaire des partis politiques. En négligeant le financement populaire, ils affaiblissent toute la puissance démocratique de cette loi. Les citoyens ne seraient donc pas très généreux en termes de financement des

partis politiques, « tout le monde est pour la vertu » de cette loi, mais « peu sont prêts à payer » directement pour le financement des partis politiques. Cette situation pose un problème important pour la vigueur de la démocratie québécoise et crée un stress au niveau du système de financement général des partis au Québec. Cette situation malheureuse, aux yeux de cet interlocuteur, ouvre de nouveau tout grande la porte au financement détourné. Ce ministre précise d'ailleurs que ce sont souvent des individus liés à des firmes qui payent les billets pour les activités de financement. Pour certains de nos répondants, l'esprit de la loi a beau faire l'unanimité, il ne fait aucun doute que certains membres de corporations tentent encore de contourner la loi.

Pour régler ce problème de contournement du financement des partis et préserver l'objectif d'indépendance qui est latent dans la loi de Lévesque, l'un de nos répondants explique que l'État québécois devrait payer toutes les dépenses électorales des partis politiques, « cela coûterait cher, mais cela serait le seul moyen de mettre tout le monde » sur le même pied d'égalité.

Les dispositifs administratifs

Six ministres rencontrés nous ont parlé du rôle central des dispositifs administratifs qui ont été implantés au cours des quatre dernières décennies. L'instauration d'une fonction publique permanente et professionnelle semble être considérée comme le facteur le plus déterminant en matière de bonification des mœurs politico-administratives. Les règles d'embauche et la professionnalisation de la fonction publique québécoise ont été des éléments centraux qui ont permis

à l'État québécois de sortir de la « culture du discrétionnaire » et d'entrer dans le monde d'une normativité plus stricte. Malgré tout ce que l'on peut reprocher à cette approche normative, elle a permis à l'État québécois de mettre en place des institutions plus stables et une gestion du service public plus rigoureuse.

Selon ces répondants, le développement et l'implantation de cette culture de la normativité furent accompagnés par le déploiement d'une infrastructure de surveillance et de contrôle. Tout cela a largement contribué à la diminution importante des cas de corruption, de détournement des fonds publics, ce qui a réduit les risques d'abus et de scandales.

Ainsi, les citoyens les plus cyniques qui ont tendance à accuser les agents publics de se remplir les poches oublient trop souvent, expliquent ces mêmes interlocuteurs, que les ministres et leurs entourages sont quadrillés par des mécanismes de surveillance et de contrôle. Ils doivent notamment valider et justifier toutes les dépenses de 50\$ et plus qui se font dans leur ministère et ce, de façon récurrente à tous les trois mois. De plus, ils doivent défendre les engagements financiers de leurs ministères devant des Commissions parlementaires. Ainsi, expliquent ces ministres rencontrés, il serait faux de penser qu'un ministre a carte blanche dans la gestion de son ministère, il doit constamment faire des redditions de comptes à différentes instances.

La vie au sein d'un gouvernement exige beaucoup de patience, car rien ne se fait instantanément. Tout ce qui est fait exige beaucoup de préparation, car plusieurs étapes de vérification doivent être franchies avant que les projets soient adoptés et que les crédits soient attribués. Une fois ces étapes traversées,

ceux qui composent l'entourage du ministre doivent demeurer vigilants et tout aussi patients. Ils doivent tout justifier et s'assurer que les projets triomphent des obstacles que constituent les nombreux dispositifs de contrôle et de validation qui balisent l'utilisation des budgets. L'un des ministres rencontrés illustre cette affirmation en disant : « quand tu as le Conseil du Trésor qui te talonne sans cesse, ta marge de manœuvre pour faire des malversations est mince ». Un autre ministre va plus loin en prétendant que les fonctionnaires du Trésor sont tellement contrôlants que le ministre est en droit de se demander s'il peut encore décider de quelque chose en matière de dépenses publiques.

Ainsi, s'il y a un mythe populaire que les ministres contestent, c'est celui qui prétend qu'ils donnent régulièrement des contrats gouvernementaux à des amis du régime. Il est important pour eux de préciser qu'un ministre ne contrôle pas le jeu de la passation des contrats, « on a beaucoup trop de règles administratives pour pouvoir contrôler et baliser les appels d'offre ». Un politicien intègre ne conteste pas ces règles de passation de contrats, il les défendra même, car elles le protègent de toute forme de pression.

Toutes ces étapes de surveillance et de contrôle administratifs sont prises très au sérieux par les ministres et leurs entourages. Aux yeux d'un des répondants, ces règles et ces dispositifs jouent un rôle interne de *check and balance* qui oblige le milieu politique à rester très rigoureux. Même s'ils alourdissent considérablement l'action gouvernementale, ils ont aussi pour effet de minimiser les chances de voir poindre au Québec un scandale qui aurait l'ampleur ou le profil de celui des commandites.

En vue d'améliorer ces dispositifs de régulation administratifs, il faudrait encourager les ministères et organismes à augmenter l'étendue de leurs vérifications internes. Il faut aussi miser sur des règles de comptabilité très strictes afin de permettre aux hauts fonctionnaires de prendre leur distance à l'égard du milieu politique. En augmentant la transparence et les contrôles dans les ministères et organisations, les hauts fonctionnaires seraient forcés de se blinder en termes d'intégrité. Les secrétariats des ministères et organisations doivent aussi se questionner davantage sur les principes éthiques qui devraient guider la gouverne de nos institutions publiques. Ils sont les gardiens des principes éthiques et doivent rappeler à l'ordre les dirigeants qui ne sont pas sensibles à cette dimension. Il faut notamment mieux former les administrateurs de nos sociétés d'État afin de les sensibiliser à leurs responsabilités dans le nouveau cadre de gouvernance. Plus ils se sentiront responsables, moins ils se soumettront à la règle de la dette politique sous-jacente à leur nomination. Il faut leur faire prendre conscience que leur loyauté et leurs responsabilités premières doivent être à l'égard de l'organisation au sein de laquelle ils ont été nommés.

Les autres dispositifs

Cinq des ministres interviewés ont fait mention de certains dispositifs qui favorisent un accroissement de la place de l'éthique dans nos mœurs. L'un de ces interlocuteurs soutient que toutes les initiatives misant sur la transparence dans les affaires publiques doivent être mises en oeuvre. Selon lui, la loi d'accès à l'information est certes le dispositif le plus apparent en termes de promotion de

la transparence. Elle n'est cependant pas la seule initiative qui mette de l'avant ce principe.

La déclaration d'intérêts que doivent faire tous les ministres est également très importante. Trois ministres l'ont d'ailleurs ciblée, car elle leur rappelle que leurs fonctions visent à servir, non pas leurs propres intérêts, mais l'intérêt public.

Quand il signe sa première déclaration d'intérêts, un ministre reçoit un message limpide lui indiquant qu'il est maintenant sous surveillance. Sa signature place ce ministre dans une posture éthique, car il engage sa parole et son honneur.

Un ministre nous a également dit que les Commissions parlementaires jouent un rôle très important pour notre démocratie. Il s'agit d'une instance de surveillance qui oblige les ministères à faire une reddition de comptes rigoureuse. Un autre répondant confirme le potentiel de régulation de ces Commissions, mais déplore le peu de ressources qu'on leur accorde. Ces Commissions pourraient jouer un rôle encore plus important si elles avaient des ressources humaines et financières dignes du travail qu'elles font. Cet interlocuteur précise également qu'il serait important que les élus qui collaborent à ces Commissions laissent au vestiaire leur réflexe partisan.

Un dernier ministre pense que le procureur général devrait jouer un rôle plus actif auprès de ses collègues afin de les aviser lorsque ces derniers s'entourent de gens douteux ou pouvant nuire à l'intégrité du gouvernement, même si ce n'est qu'en apparence.

Sensibilisation et formation

Seulement deux ministres ont mentionné la sensibilisation ou la formation en éthique. À leur avis, il s'agit là d'un domaine fort négligé par les différentes instances de notre système démocratique. L'un de ces répondants précise d'ailleurs qu'il est malheureux de constater qu'il y a peu ou pas du tout de formation en éthique offerte aux élus québécois. Selon lui, on fait peu d'effort pour essayer d'élever le niveau des compétences éthiques des élus ; il faudrait au moins une formation de base pour les sensibiliser à cette dimension de leur métier.

S'inscrivant dans la même lignée, le second ministre soutient que ce sont les responsables de l'aile parlementaire de chacun des partis qui devraient jouer un rôle plus actif en matière de sensibilisation accrue en éthique. Il faudrait notamment encadrer beaucoup mieux les nouveaux élus. À ses yeux, les partis politiques devraient également jouer un rôle plus dynamique à ce niveau.

La responsabilité de l'élu et son sens de l'autorégulation

Quatre ministres ont affirmé qu'ils avaient eux-mêmes une responsabilité importante en matière d'éthique gouvernementale. Trois de ces quatre ministres ont insisté pour dire que la part la plus importante de la responsabilité du ministre à ce niveau se situait dans la sélection d'un entourage de qualité en vue d'éviter les dérapages. Ils précisent à cet égard qu'un ministre doit être attentif lors de la sélection de son personnel, afin de constituer un cabinet irréprochable et vigilant. Plus il s'entoure de gens compétents, courageux et intègres, expliquent-ils,

moins il risque de se mettre dans des situations précaires. En effet, un bon cabinet jouera un rôle préventif important, il protégera son ministre contre ceux qui pourraient lui nuire. Ce personnel doit avoir une intelligence critique et ne pas craindre d'aviser son ministre qu'il fait une erreur lorsque c'est le cas. L'un de nos interlocuteurs a souligné que les ministres doivent aujourd'hui, plus que jamais, s'opposer à la diminution des enveloppes réservées aux paiements des membres des cabinets. Selon lui, cette réduction de budget est un mirage d'économie, car tout le monde y perd quand les gouvernements ne peuvent plus engager des personnes compétentes pour conseiller les ministres.

Dynamique démocratique

Huit ministres nous ont parlé de l'importance à accorder aux mécanismes actuels de notre démocratie. À leurs yeux, deux éléments sont présentement garants de notre vie démocratique : l'importance d'avoir des partis politiques sains et la présence de médias vigilants et responsables. L'un de ces répondants résume bien cette réalité en expliquant que les médias et les partis d'opposition sont des chiens de garde de nos démocraties, car ils obligent les membres du gouvernement à rester toujours vigilants.

Il est essentiel, selon l'un de ces ministres, de maintenir et de respecter la logique d'alternance de nos démocraties qui demeure le dispositif ultime obligeant les membres du gouvernement à assurer un certain contrôle de leurs conduites. Il explique que la force de cette logique d'alternance, c'est qu'elle envoie continuellement des messages qui forcent les ministres à tenir compte de

l'opinion publique, car ces derniers craignent de perdre le pouvoir. Dans le même esprit, un autre ministre soutient que l'opposition joue un rôle central pour garder notre démocratie en santé. Elle doit en effet assumer un rôle de critique afin d'obliger le gouvernement à expliquer ses décisions et à rendre des comptes. Un troisième interlocuteur pense que c'est justement le fait d'avoir deux partis politiques forts et dynamiques qui assure aux Québécois que leur gouvernement ne sombrera pas dans les abus comme c'est le cas à Ottawa. Pour lui, un bipartisme fort est fondamental pour la démocratie. En effet, poursuit-il, il empêche le gouvernement de glisser dans un laxisme qui engendre top souvent, chez les agents publics, des dérapages comportementaux. La possibilité de l'alternance pousse les membres du gouvernement à toujours garder une fibre morale forte et contribue à réduire grandement l'attrait des tricheries.

Pour favoriser l'augmentation des compétences éthiques des élus, les partis politiques pourraient jouer un rôle plus important, en scrutant notamment les valeurs et la vision de l'éthique des candidats qui les représenteront. Plus ces candidats seront en politique pour servir l'intérêt public, moins il y aura de menace de dérive comportementale.

Nouveaux dispositifs

Quatre des ministres rencontrés ont proposé de nouveaux dispositifs que les gouvernements pourraient mettre en oeuvre en vue d'augmenter la place de l'éthique dans la culture des membres de l'Assemblée nationale. Un premier a indiqué qu'un code d'éthique pourrait être intéressant, dans la mesure où il serait

construit pour aider les ministres à prendre les meilleures décisions et à éviter certains pièges. Un second a affirmé qu'un Commissaire à l'éthique indépendant pourrait s'avérer fort pertinent. Un autre nous a dit qu'une Commission indépendante du Parlement devrait être mise sur pied. Elle aurait pour mandat d'évaluer les engagements électoraux des partis politiques pendant la campagne électorale et de vérifier que le parti qui l'emporte respecte formellement ses engagements. À la longue les partis seraient obligés de modérer leurs promesses de campagne et de tabler uniquement sur celles qu'ils jugeraient réalistes et réalisables.

Le dernier de ces interlocuteurs pensait que les modifications les plus importantes à effectuer pour faire progresser la culture éthique des élus sont liées à la réforme de notre système électoral. Il insistait à cet égard sur la nécessité d'un scrutin proportionnel et sur la limitation des mandats à deux termes. Selon lui, le seul moyen de bonifier la culture de l'éthique est d'intensifier la vie démocratique.

Section 2 : La perception des députés

De façon générale, tous les députés qui n'ont jamais été ministre s'accordent sur le fait que les élus québécois n'ont pas de grands problèmes d'éthique au niveau de l'honnêteté et de l'intégrité. Il y aurait, selon eux, un très grand respect de l'argent des contribuables et certains analystes et médias font fausse route quand ils laissent entendre que nos élus seraient tous corrompus.

Ils s'entendent aussi pour dire que la très grande majorité des élus ont fait le saut en politique parce qu'ils voulaient mieux servir l'intérêt public et le bien commun. Cette volonté se traduit notamment par un profond désir de faire changer les choses afin de bonifier la qualité de vie de leurs concitoyens.

Même s'ils ne s'entendent pas entre eux sur les moyens et les politiques à adopter pour promouvoir le bien commun et bonifier la qualité de vie, il est étonnant de constater à quel point ils se respectent dans leurs orientations idéologiques. Il est aussi intéressant de noter que nous avons constaté que les députés ont un engagement profond et sincère à l'égard de leur communauté locale. On sent que c'est à travers le lien qu'ils ont développé avec leur comté qu'ils arrivent à transcender leur déception de ne pas être ministre. En effet, on ne peut pas nier que la fonction de ministre semble être l'objectif ultime de tous ceux qui briguent un suffrage.

Ainsi, comme les postes de ministres sont rares, les élus doivent donc se donner une raison d'être pour donner un sens à leur fonction politique et il semble qu'ils trouvent une valorisation certaine dans le « travail terrain » qu'ils font dans leur

comté. Dans les régions, cet attachement au travail en communauté est très important car cela leur permet d'adopter une posture de leaders régionaux.

Au niveau de leur travail de parlementaire, il est étonnant de constater que, pour plusieurs de nos députés, la période des questions est le moment le plus pénible du métier. Pour plusieurs, il s'agit là d'un moment de spectacle plutôt pathétique, car ce n'est pas l'intelligence et la compétence des élus qui est valorisée, mais plutôt le sens de « la formule » : tout ce qui compte c'est d'avoir le « punch » ou le « clip » qui sera retenu dans le reportage des journalistes. Lorsqu'ils se trouvent à Québec, les députés se sentent surtout utiles principalement quand ils participent activement au travail des commissions parlementaires. Cette activité est fort appréciée par les députés, ils ont alors le sentiment de jouer un rôle politique important.

Prioriser la transparence

Au niveau des valeurs à prioriser, plusieurs députés rencontrés pensent que plus la transparence fera partie des mœurs politiques, plus les élus se laisseront guider par des réflexions d'ordre éthique. Ainsi, l'un de nos élus précisa qu'« agir de façon transparente demeurera toujours la façon la plus efficace pour rassurer les gens sur notre sens de l'éthique ». Dans plusieurs cas, la transparence permettrait au député de se dégager de la logique de suspicion et de cynisme et elle lui permettrait de retisser le lien de confiance avec les gens de sa communauté.

Si tout le monde semble favorable à la vertu de la transparence, nos députés ont la lucidité de dire qu'on est encore loin de la culture de transparence. Pour l'un d'eux, il ne suffit cependant pas de faire de la transparence un slogan pour que les conduites s'améliorent vraiment, « il faut avoir du courage pour travailler dans le respect de la valeur de transparence ».

Si tous les députés partaient de la prémisse que «tout finit par se savoir» en politique, tout le monde agirait avec beaucoup plus de prudence et d'intégrité. Pour l'un de nos élus, si tout le monde se donnait l'obligation de pouvoir être capable d'expliquer publiquement ses gestes et ses décisions il n'y aurait plus de grands débats de suspicion. Selon lui, cette reddition de compte serait encore plus simple si les députés faisaient du bien commun, la visée première de leurs décisions. Cela éloigne encore plus le député des tentations de privilégier des intérêts particuliers.

En résumé, nous pourrions dire que la journée où les élus vont comprendre que la transparence les protège beaucoup plus qu'elle ne les menace, il y aura un saut qualitatif significatif dans la qualité des mœurs politiques.

Dans cette même lignée autorégulatrice, il est intéressant de constater qu'ils ont été plusieurs élus à faire le lien entre l'éthique et la qualité du jugement personnel. L'un des députés a affirmé que peu importe les outils que l'on développe pour baliser les pratiques, « à la fin, l'éthique demeure toujours une question de qualité du jugement».

Pour un de nos répondants, plus les députés vont intégrer le fait qu'ils sont en politique pour une seule chose, soit de servir l'intérêt public, plus l'éthique aura

une place de choix dans les mœurs politiques. Dans cet esprit, l'intérêt public doit devenir l'indicateur principal qui doit aider chaque élu à évaluer si un dossier mérite d'être défendu ou porté de l'avant. Notre député précise que «les élus les plus intéressants en termes d'intégrité et d'éthique sont ceux qui savent se tenir et peuvent dire non aux sollicitateurs afin de protéger l'intérêt public et le bien commun. Il faut transcender la pression des intérêts particuliers, car toute la grandeur de la politique repose sur cette capacité d'intégrer le souci de l'intérêt commun dans nos décisions ».

Un facteur important pour les députés, c'est la prise de conscience qu'ils ont une très grande marge d'autonomie quand ils travaillent dans leur comté et lorsqu'ils gèrent les enveloppes budgétaires qui leurs sont octroyées. Comme personne ne vient les surveiller et les contrôler dans leur comté et qu'ils ne veulent pas se faire enfermer dans une logique règlementaire rigide, ils doivent donc démontrer qu'ils sont capables de se réguler eux-mêmes. Cette perspective confirme l'une des positions théoriques que nous soutenons depuis un certain temps soit le fait que plus la marge d'autonomie d'un individu est grande, plus il doit être sensible à l'autorégulation, s'il veut éviter de retomber sous le contrôle d'une norme hétérorégulatoire.⁶

Pour les députés, il semble que la zone à risques la plus importante pour leur travail se situe justement au niveau de la gestion des enveloppes discrétionnaires qu'ils ont soit pour l'action communautaire, soit pour la gestion des routes (en région, c'est proportionnel à la superficie des routes de la circonscription). Si tous les députés semblent plutôt favorables aux enveloppes

⁶ Yves Boisvert et Al. , Petit manuel d'éthique appliqué à la gestion publique, Montréal, Liber, 2003.

destinées à l'action bénévole, il plane cependant un certain inconfort face aux enveloppes régionales pour les infrastructures routières. L'un de nos élus régionaux nous a d'ailleurs dit qu'il a été consterné lorsqu'on lui a appris en tout début de mandat qu'il avait le droit de gérer une enveloppe discrétionnaire pour les routes de son comté ; il s'est dit que « c'était un relent de duplessisme que l'on devrait abolir ».

Six de nos treize députés ont insisté sur la nécessité de développer le sens de l'éthique chez les élus, afin de leur permettre de gérer de façon intègre, juste et responsable ces enveloppes discrétionnaires. Ainsi, pour l'un de nos répondants le député a une marge de manœuvre importante, « il a le pouvoir de décider seul de l'attribution de ces enveloppes, [...] l'enveloppe de l'action bénévole (+- 80000\$) donne un pouvoir discrétionnaire important au député et elle peut aussi être une zone de dérive arbitraire si l'élu n'a pas le sens de l'éthique ». Un autre député est encore plus précis dans sa démonstration de dérive de cette pratique, « il serait facile pour tous les députés de faire des ententes secrètes avec certains groupes afin qu'ils redonnent des ristournes de l'enveloppe accordée dans la cagnotte du financement de la campagne électorale ».

Même si il n'y a pas de règles parlementaires formelles, il y a des mécanismes implicites de notre culture démocratique qui freinent les ardeurs des députés et les empêchent de faire tout ce qu'ils veulent avec ces enveloppes. Par exemple, l'un de nos députés affirme qu'en région rurale, tous les élus sont sur leurs gardes car ils savent que tout le monde finit par savoir qui a eu sa part du gâteau

des fonds du député ; cela ne prend guère de temps avant que ceux qui se sentent lésés débarquent au bureau pour crier leur mécontentement.

Pour éviter de se mettre dans des postures de vulnérabilité, plusieurs députés ont développé des stratégies de répartition des enveloppes axées sur des critères rationnels précis. Ils se donnent donc des outils (critères, indicateurs, etc.) permettant d'évaluer les dossiers et comparer les demandes. Par exemple, l'un des députés nous a dit que pour éviter de se mettre dans une situation de sollicitation abusive pour ces enveloppes, il a opté pour une méthode qu'utilisait un collègue d'un autre comté. Ainsi, il fractionne son enveloppe en 3 parties et il fait ensuite la distribution des argents à partir d'un calcul qui intègre : le prorata du nombre de villes, des populations et de la superficie des routes. Il pense que ce calcul le protège de toutes les accusations de ses commettants et cela lui permet de se justifier à partir des valeurs de rigueur, d'objectivité et de justice qui sont derrière cette méthode.

Dans la même logique, un autre de nos élus pense que les « députés intelligents » savent qu'ils doivent « pouvoir avoir des arguments rationnels pour justifier chacune de leurs décisions » de dépenses. Le meilleur moyen d'éviter la polémique autour de la gestion de ces enveloppes est donc de rapidement faire connaître à tous ses critères de sélection et le processus de décision avant que ne s'enclenche la distribution des argents. Cela a le mérite de donner l'heure juste aux concitoyens, aux groupes ou aux municipalités. Ainsi, le meilleur « moyen de ne pas se faire accuser de faire des magouilles » est de gérer ces

enveloppes de façon la plus transparente possible et de faire le maximum pour que les dépenses reflètent un esprit de justice et d'équité.

Si cette transparence est nécessaire, elle ne va pas de soi et elle exige une volonté réelle du député. Un élu s'est dit scandalisé de voir que son pouvoir discrétionnaire est protégé de la loi d'accès à l'information. Une telle protection est selon lui irrecevable, car elle envoie un message plutôt négatif aux élus quant aux attentes du système face à la transparence. Plutôt que d'encourager le mouvement favorable au développement de la culture de la transparence, ce protectionnisme parlementaire le freine.

Ce même député s'est dit consterné de voir que le culte du silence est justement entretenu par les mœurs du milieu. Ainsi, il a toujours défendu l'idée que l'on devait aller plus loin dans le travail de transparence en publiant notamment les bilans de gestion des enveloppes discrétionnaires. Quand il a voulu mettre cette idée en application, ses conseillers lui ont dit d'oublier cela, car des médias ou des citoyens pourraient se mettre à tout scruter pour chercher une affaire à scandale, on pourrait même créer un scandale autour de l'idée même de cette enveloppe discrétionnaire. Face à un tel exemple, nous devons donc nuancer le discours politique qui parle beaucoup de la transparence, mais qui semble encore très frileux lorsque vient le temps de changer concrètement les règles du jeu pour rendre encore plus accessibles certaines informations sensibles des élus.

Comme le système parlementaire n'oblige pas à faire acte de reddition de comptes et que l'entourage semble plutôt réfractaire à ce virage pour la

transparence, ce n'est que la vigilance et la pression des citoyens, des groupes de pression et les médias qui amènent vraiment les députés à faire attention à la gestion de fonds. Ainsi, un député qui veut s'inscrire dans la durée aura tout avantage à gérer ses fonds discrétionnaires et le budget de fonctionnement de son bureau comme s'il devait le dévoiler régulièrement sur la place publique, cela lui évitera la suspicion et les accusations. Il semble donc que c'est la volonté de se faire réélire qui amène le député à faire attention à sa gestion des fonds discrétionnaires ; il s'agit là d'un autre volet de la « magie » de la démocratie qui, en bout de ligne, favorise l'autorégulation des élus.

Bien entendu, qui dit autorégulation, dit qu'il faut faire confiance au bon sens et à la responsabilité des individus. Pour l'un de nos députés, « malheureusement, les députés n'ont pas tous intégré le fait qu'avec l'argent public il faut toujours être en mesure de faire une reddition de comptes. C'est justement à cause d'une minorité d'élus négligents que l'on verra encore se produire des événements fâcheux qui saliront la réputation du corps entier des élus.

La sollicitation en général et le lobbying

Contrairement à ce que l'on aurait pu penser, les députés sont très conscients que même s'ils n'ont pas d'enveloppe aussi importante que leurs collègues ministres, ils doivent être sensibles et prudents face aux sollicitations des groupes de pression et de lobbyistes professionnels. Il est également intéressant de constater que de nombreux députés se considèrent eux-mêmes comme des lobbyistes régionaux qui doivent travailler à supporter les dossiers importants de leur communauté. Cette lucidité à l'égard de leur propre rôle de sollicitation les amène à avoir une opinion très nuancée face au lobbying.

Le lobbying

Les députés ont plutôt tendance à défendre l'activité de lobbyisme, car ce sont souvent les lobbyistes qui leur permettront d'être sensibilisés à certains dossiers névralgiques pour leurs communautés. Pour eux, il est nécessaire de respecter ceux et celles qui leur donnent accès à de l'information névralgique, qu'ils ne pourraient pas avoir autrement. Ils peuvent souvent aider le député en lui transmettant des informations névralgiques qui l'aident à mieux comprendre les dossiers importants qui seront débattus au conseil des ministres. Il ne faut pas oublier que les députés n'ont pas les mêmes moyens de cueillettes d'information que les ministres, c'est pour cela qu'ils voient un avantage à accueillir les lobbyistes. La plupart de nos députés rencontrés se disent donc ouverts à l'idée de rencontrer les lobbyistes. Ils pensent que c'est souvent grâce à eux qu'ils seront mis au courant des nouveaux projets qui marqueront le Québec de

demain ou qui interpellent directement les gens du comté. Ils considèrent les lobbyistes comme les porteurs des dossiers économiques et sociaux qui sont les plus importants en termes d'impact sur les collectivités.

Un élu doit savoir que les démarcheurs vont toujours présenter le beau côté du projet, jamais le côté sombre, c'est pourquoi, « Il est de la responsabilité du député de chercher à connaître l'autre côté de la médaille [...] le député doit faire cet effort intellectuel pour chercher à contrebalancer les informations qu'il a reçues [...]. Il ferait une erreur importante s'il prenait toutes les informations du lobbyiste comme des vérités absolues non-contestables. Le député doit résister aux belles paroles et belles promesses, il doit éviter de sombrer dans le piège de la paresse intellectuelle ». « La politique est un jeu d'influence et ce n'est pas toujours les gens qui sont à l'avant-scène qui ont le plus d'influence ».

Pour un autre de nos députés, il ne faut pas être naïf, les lobbyistes présentent essentiellement les aspects positifs de leurs dossiers. Finalement, « le député doit juger de la recevabilité de la demande ou du projet eu égard à l'intérêt de tout cela pour la communauté ». Il s'agit donc de jauger de la plus value sociale du projet. Si le député juge que cela va dans le sens de l'intérêt public, il peut devenir « un facilitateur » qui mettra en contact le lobbyiste et le ministre concerné par ce dossier.

Rôle de leader régional

Il est intéressant de constater que les députés se sentent souvent responsables de la promotion des intérêts de la communauté qu'ils représentent. Les députés

qui représentent des comtés situés hors des grands centres considèrent que leur travail est de faire le lien entre les acteurs régionaux de leur comté, d'animer le milieu et de tenter de faire émerger une synergie pour faciliter la réalisation de certains projets structurant.

Ainsi, cela amène le député à développer des liens privilégiés avec les acteurs importants de sa région et cela l'amène à transiger avec des individus et des groupes qui veulent faire avancer des dossiers qui les avantagent. L'un de nos répondants prédit même qu'avec « le mouvement de la mondialisation, le pouvoir des élus provinciaux va diminuer » en termes de pouvoir décisionnel. Ils deviendront principalement « des lobbyistes régionaux en chef ».

En voulant faire avancer les dossiers pour leur comté, les députés sont conscients qu'ils font eux-mêmes beaucoup de lobbyisme auprès des ministres ou des ministères. Un de nos répondants précise même que le lobbying est partie prenante de la fonction même du député, car ce dernier « joue souvent un rôle de relais qui permet à des gens de la société civile de rentrer en contact avec les ministres ou des gens influents ». Un autre député confirme cette réalité en affirmant que le rôle du député est d'écouter les membres de sa communauté, de recevoir les messages et d'adresser les messages les plus pertinents à qui de droit. Il a un rôle de passeur, il fait transiter les messages importants. Le député se bat pour faire aboutir des dossiers rentables pour sa circonscription. Il doit cependant être prudent dans sa relation avec les groupes de pression qui viennent le solliciter afin d'en faire un porte étendard de leur cause auprès des membres du conseil des ministres. Ce rôle de relais est

particulièrement important pour les membres du parti au pouvoir, car ils ont une légitimité plus grande pour aller solliciter leurs collègues devenus ministres.

Si un député ou un ex-député accepte de jouer le rôle de lobbyiste bénévole, ce n'est pas pour s'enrichir ou pour jouer les mercenaires, mais plutôt parce que « cela lui donne l'impression qu'il aide à faire changer les choses ; il fait bouger et avancer les dossiers ».

L'un de nos élus nous a dit qu'il serait naïf de s'offusquer de l'ouverture des élus aux lobbyistes, car cela est nettement plus démocratique que lorsque ces derniers passent par les médias et imposent de la sorte leurs dossiers aux élus. Si les médias embarquent dans le marketing social des lobbyistes, les politiciens n'ont plus de marge de manœuvre, ils n'ont pas le choix de s'intéresser au dossier. Quand un dossier est mis dans la « vitrine médiatique », les politiciens n'ont plus le choix de le suivre de très près.

Prudence

Les députés ont beau être favorables au lobbying, ils sont cependant conscients qu'ils doivent toujours rester prudents face aux sollicitations de certains groupes de pression ou professionnels du milieu. Ces groupes de pressions sont multiples, on pense aux lobbys d'entrepreneurs, aux syndicats et aux groupes sociaux / communautaires, tous veulent faire passer leur message et faire avancer leur cause. Pour l'un de nos répondants, il faut toujours faire attention pour que le métier de député ne se fasse pas complètement instrumentaliser. Les députés ont la responsabilité de questionner les diverses demandes afin de

trier celles qui desservent le mieux l'intérêt public et ils doivent se méfier de celles qui ne favorisent que des intérêts particuliers. Les élus doivent aussi résister aux sollicitations qui ne visent que des gains immédiats et qui négligent toutes les conséquences que ces demandes et projets peuvent avoir à long terme, sur les générations à venir.

Même si ces groupes de pression et les lobbyistes sont souvent arrogants et revendicateurs, le député doit rester intègre et résister aux pressions qui sont faites. Il ne doit pas avoir peur de ces derniers et il doit savoir dire non quand il considère que les demandes sont excessives ou qu'elles ne font que servir des intérêts particuliers. Il faut que les députés demeurent vigilants face aux groupes de pressions organisés qui se présentent comme « s'ils avaient le monopole de la représentativité des gens dans un dossier particulier ». Le député a la responsabilité de sonder le terrain afin de voir si la majorité silencieuse cautionne le point de vue de ce groupe. Le député ne peut pas être naïf, il doit refuser de prendre instantanément et aveuglément le tableau simpliste qui lui est toujours présenté par les groupes.

Selon l'un de nos répondants, les députés doivent vite apprendre que lorsque l'on est dans des lieux de pouvoir, il y a toujours beaucoup de pression sur vous. Ils doivent profiter de leur passage sur les banquettes arrières pour comprendre que plus on monte en termes de pouvoir, plus la pression se fait grande. Cette lucidité les préparera éventuellement à faire le saut comme ministre sans être trop enivrés par la réalité de ces hautes fonctions. Le député doit comprendre que le réel danger de ce type de pression, c'est qu'elle peut altérer la qualité de

vosre jugement. En politique il faut toujours être très vigilant, car c'est un milieu qui attire plein de gens qui ont des intérêts particuliers à promouvoir et ils cherchent toujours des moyens pour influencer les décideurs. L'un de nos députés nous a dit qu'il a vite compris qu'en politique, « il faut surtout se méfier des gens qui veulent vous rencontrer à tout prix ».

Un député nous dit que l'on doit toujours faire attention pour ne pas cautionner des dossiers nébuleux qui ne vont pas directement dans le sens de l'intérêt public, mais qui semblent plutôt favoriser un groupe particulier. Il prend pour exemple le cas du financement des écoles juives par son gouvernement. Pour lui, cela représente ce qu'il y a de pire en termes de décision, car ce type de dossier ouvre toute grande la porte aux spéculations ; « cela a été très mal reçu par les membres du caucus qui ont senti qu'on les avait tenu dans l'ignorance complète ». On doit faire attention aux décisions qui manquent de transparence, cela alimente inutilement les rumeurs et il y a un prix politique très élevé à payer au bout de la ligne. Ce malaise face à la façon nébuleuse de prendre la décision gouvernementale de financer les écoles juives nous a été communiqué par quelques membres du caucus libéral. Ainsi, ce n'est pas la finalité de la décision qui les ébranlait, mais plutôt la façon dont on a géré le dossier et finalement pris la décision.

Pour l'un de nos élus, les lobbyistes les plus efficaces sont ceux qui comprennent que c'est au niveau des croyances qu'il faut travailler pour faire avancer les dossiers. Par exemple, certains lobbyistes du milieu patronal sont tellement confortables avec l'idéologie des libéraux, qu'ils ne sentent même pas

le besoin d'aller assister aux Commissions Parlementaires. Ils ont déjà fait le travail en amont des élections et ils savent que les gens qui ont pris le pouvoir resteront dans leur ligne idéologique. Par exemple, dans le dossier de l'aide sociale, le CPQ ne s'est même pas déplacé car il considérait que les positions libérales étaient très proches des leurs. Pour le PQ, ce seraient plutôt les syndicats qui se sentent à l'aise. Il est difficile d'intervenir pour réguler ce type de lien idéologique. Cette forme très particulière de lobbying est relativement transparente lorsque l'on se réfère au parcours de certains élus ou que l'on observe attentivement leurs propos. Ultiment, cette proximité avec une idéologie est soumise à l'approbation ou à la sanction des citoyens lors des élections.

Ce phénomène nous a été confirmé par l'un de nos élus péquistes qui a reconnu être lui-même identifié au mouvement syndical. Il ne se cache pas pour dire que lorsqu'il doit évaluer un dossier, il n'a pas besoin de se faire solliciter directement par le mouvement syndical, il partage si profondément les valeurs de ce dernier qu'il défend naturellement les valeurs et les revendications de ce milieu à chaque fois qu'il doit évaluer un dossier.

Sollicitation et comportements problématiques

Un élu ne peut pas négliger que son parcours sera parsemé de tentations diverses qui pourraient risquer de le faire glisser vers un conflit d'intérêts. Aucun « élu intelligent » ne peut se cacher derrière le fait qu'il n'a pas vu venir la situation problématique qui sous-tend le conflit d'intérêts. Pour l'un des

répondants, cela paraît toujours lorsqu'il y a une attente de retour d'ascenseur de la part de la personne avec qui il y a des échanges. L'élus qui est lucide et vigilant voit toujours venir ce type de situation limite : « trop de gentillesse et de courbette ne devrait pas nous flatter, au contraire, cela devrait être un signal d'avertissement » que la personne veut obtenir un privilège.

Pour certains de nos élus, les cadeaux de remerciement pour un service normalement offert gratuitement par le bureau de comté doivent être refusés, car ils ouvrent la porte à un système de dette politique. Il faut toujours que le député soit capable de démontrer que chacune de ses décisions a été prise en toute indépendance et que seul l'impact positif qu'elle a sur l'ensemble de la communauté a été pris en compte. Une décision qui favoriserait d'abord un individu ou un intérêt strictement particulier est difficilement défendable sur la place publique ; ce type de décision alimente toujours la suspicion et ouvre la porte aux accusations en matière d'apparence de conflit d'intérêts.

Un député doit être toujours prêt à faire face à de nombreux groupes organisés ou représentés par des professionnels du lobbying et il ne doit jamais se laisser impressionner par les groupes qui orient plus fort que les autres : « quand tes concitoyens voient que tu résistes aux demandes injustifiées des groupes de pression puissants, ils te respectent beaucoup plus ». Plusieurs députés seraient, selon certains de nos répondants, plutôt démunis face à une telle pression ; ils n'ont pas la formation nécessaire pour interagir avec ces groupes.

Il faut d'abord que le député reste lucide et modeste, car il n'a pas le pouvoir pour répondre à toutes les attentes de ces lobbyistes ou groupes organisés.

Ceux qui insistent auprès du député pour obtenir des faveurs surestiment son pouvoir ; le député doit rapidement lui donner l'heure juste, car celui qui le sollicite risque d'être tellement déçu face à des attentes non tenues qu'il pourrait se retourner contre le député et le mettre dans le pétrin.

Pour l'un de nos répondants, même si le lobbyiste aide le député à comprendre des dossiers complexes, ce dernier ne doit jamais oublier qu'il ne le fait pas par altruisme, mais qu'il a une visée très précise : il veut se servir de lui pour atteindre une autre cible (le ministre ou un autre acteur névralgique). L'élu doit donc faire attention pour ne pas laisser le statut de député devenir purement instrumental.

Pour des députés, ce n'est pas toujours les gros lobbys qui font le plus de sollicitation intensive, il y a aussi les membres de leur parti qui viennent les voir en étant convaincus qu'ils auront droit à un service de plus grande qualité. Il y a là une situation délicate car, selon l'un de nos députés d'expérience, le milieu de la politique aura toujours la tentation de favoriser les membres de la « famille politique ». Pour l'un de nos députés, un élu ne peut pas s'isoler et couper tous les ponts avec son réseau de la société civile. Ce réseau ramène vite à la réalité et interpelle l'élu pour lui faire des rappels sur les raisons qui sont à la base de sa victoire politique. On ne peut pas s'étonner de voir les politiciens faire d'abord confiance aux gens qu'ils connaissent, c'est un réflexe universel. Le milieu politique fréquente un réseau restreint, tout le monde finit par se connaître dans ce réseau. Le milieu politique est un monde qui fonctionne dans une logique de proximité.

Si la loi sur le financement a considérablement changé les mœurs des élus, les citoyens eux n'ont pas toujours pris ce virage. Il est toujours problématique de « voir que des gens qui vous ont donné de l'argent pour votre campagne de financement pensent encore aujourd'hui que cela les positionne avantageusement pour avoir droit à des privilèges ». Un autre répondant confirme cela en affirmant que les députés se font souvent solliciter par des gens qui veulent des petits privilèges (exemple classique : ils veulent une intervention pour faire accélérer le traitement d'un dossier). Ce n'est pas difficile de comprendre la démarche des interlocuteurs qui veulent une faveur, « ils commencent toujours par vous dire qu'ils ont voté pour votre parti et qu'ils ont aidé au financement », « quand vous recevez un tel appel, vous savez tout de suite qu'ils vont vous faire une demande de privilège ». Le député ne doit pas jouer les naïfs, notre élu précise : « vous devez rapidement vous positionner et leur faire comprendre que vous n'êtes pas là pour faire des faveurs ».

Le seul moyen de freiner cette tendance est de démontrer clairement aux citoyens de tout le comté que la porte du bureau de leur député est ouverte à tous. Un député précise que c'est nécessaire de bien expliquer à celui ou celle qui a des attentes qu'il n'y a pas de lien entre le financement qu'il a fait volontairement et la qualité du service qui est offert par le député. Tout le monde doit avoir accès à son député, peu importe s'il a « financé ou voté du bon bord ».

Infrastructure de régulation des comportements

Quand on aborde la question de la qualité des infrastructures de gestion des comportements des élus québécois, nos députés disent de façon unanime que les meilleurs dispositifs de conseils et de surveillance sont ceux qui ont un statut d'indépendance et qui ne sont redevables qu'au Parlement. Pour la plupart des députés rencontrés, cette indépendance doit être protégée car ces fonctionnaires du Parlement sont les sonnettes d'alarme de nos démocraties. Ils ont un rôle clé pour faire avancer significativement les dossiers de la transparence et de l'imputabilité gouvernementale.

Parmi tous les dispositifs existants, c'est l'institution du **jurisconsulte** qui semble interpeller le plus directement les députés. Neuf de nos treize députés nous ont parlé de cette dernière et ils en avaient une opinion assez favorable et ce, qu'ils aient ou non utilisé ses services. On nous parlait de sa fonction comme un dispositif pouvant aider l'élu à se sortir des zones grises qu'il rencontre au quotidien, c'est-à-dire les zones d'incertitude. Les députés semblent apprécier ce service qui leur permet d'avoir une opinion externe qui est neutre et discrète lorsqu'ils ont un doute sur la qualité et la légalité de la décision qu'ils veulent prendre. Un de nos députés précise, « il intervient en amont de nos décisions, ce qui nous aide à éviter les pièges et nous empêche de se mettre dans le pétrin ».

Le jurisconsulte est donc considéré comme un dispositif d'aide à la décision qui agit de façon préventive, ce qui permet aux élus « d'éviter de prendre de mauvaises décisions ». Les députés apprécient cette logique d'aide à la

décision, on semble apprécier le fait qu'il ne cherche pas à s'ériger en tribunal : « il ne dit pas oui ou non à votre place, mais il vous aide dans la prise de décision ».

Ceux qui ont fait appel à ses services se disent satisfaits, car il « donne des conseils judicieux », sans pour autant vouloir imposer des décisions.

Plusieurs trouvent malheureux que l'on ne fasse pas la promotion de ses services ou que l'on ne lui donne pas plus de mandats afin qu'il puisse notamment sensibiliser davantage les élus aux risques des conflits d'intérêts.

Contrairement aux ministres qui n'en avaient nullement parlé, sept députés ont insisté sur l'importance des **Commissions parlementaires**, pour rendre le travail gouvernemental plus transparent et mettre une pression afin d'avoir une reddition de comptes de qualité. Les députés aimeraient que les médias portent un peu plus attention à ce travail et un peu moins à la période des questions. Pour eux, c'est là que les députés peuvent vraiment assumer leur rôle de parlementaires et de législateurs : « Les élus aiment bien participer à ces Commissions, ils se sentent utiles et ils trouvent que cela leur permet enfin de travailler de façon responsable et constructive ». Les députés pensent que cette participation active aux activités parlementaires les amène à jouer un rôle de contrôle significatif dans le processus démocratique.

Pour les députés, c'est dans les Commissions parlementaires que l'on peut amener le gouvernement à assumer sa reddition de compte. Les Commissions parlementaires spéciales ont aussi le mérite de pouvoir encadrer et réguler le travail des groupes de pression, car elles les obligent à venir présenter

publiquement leur point de vue, plutôt que de les laisser utiliser les jeux d'influence larvés. En permettant à tous les groupes de présenter leur point de vue, les Commissions parlementaires permettent aux élus de tous les partis d'avoir une vue d'ensemble plus complète de la problématique discutée et cela les aide à prendre de meilleures décisions. Ainsi, « les commissions parlementaires permettent d'élargir les débats et d'avoir une compréhension plus large des dossiers. Elles nous permettent de transcender la partisannerie afin d'aller ensemble au fond des dossiers. » Ce dernier point est important, car la plupart de ceux qui ont mis le focus sur les Commissions parlementaires disent apprécier la collaboration et le dialogue qui se fait entre les représentants des différents partis.

Le Commissaire au lobbyisme a lui aussi été ciblé par sept de nos députés mais, contrairement aux autres dispositifs, il ne reçoit pas un grand soutien de la part des députés. Outre un député qui pense que le registre va éventuellement aider à porter le « message que la prise de décision publique doit se faire dans la transparence », les autres sont soit sceptiques quant à la pertinence de ce dispositif pour faire avancer le dossier de la transparence ou sont carrément contre son existence.

On reproche notamment au Commissaire de ne pas avoir réussi à démontrer en quoi il aide le travail des élus. On se demande à quoi sert un dispositif qui a été incapable de démontrer que son arrivée a permis un changement dans les façons de faire, car il n'aurait pas la capacité d'encadrer les pressions faites sur les élus. Un des députés libéraux affirme que « le Commissariat est une

structure réactive, qui fait principalement de la gestion des apparences ». Un député péquiste va dans le même sens en affirmant que le « Commissariat est le résultat d'une panique, certains se sont énervés suite au scandale d'Oxygène 9. On s'est pris dans des promesses de mettre en place une structure de contrôle, malheureusement c'était une proposition déphasée ». « On a mis en place une structure administrative pour un problème qui ne relevait pas d'un dysfonctionnement administratif. » C'est une erreur de produire des structures, « alors que le problème est culturel », on aurait dû travailler davantage sur le terrain de la sensibilisation.

Ainsi, d'autres rejoignent cette idée que le problème de ce dispositif réside dans le caractère précipité et réactif de sa mise en place. Ainsi, « la loi sur le lobbying a été mal conçue, on a fait cela de façon précipitée et comme toutes les lois faites dans de telles circonstances, elle pose des problèmes quand vient le temps de l'appliquer sur le terrain ». On reproche à ce dispositif d'avoir eu une approche discriminatoire en épargnant certains groupes de pression (les églises, les lobbys communautaires et sociaux) et en en mettant d'autres sous surveillance (les lobbys du milieu des affaires). À ce sujet, l'un des députés pense que « cela envoie un message biaisé qui dit que seul le volet économique pose problème, pourtant on sait que toutes les formes de lobbyisme nous sollicitent et veulent nous influencer ». On peut mieux comprendre cette position lorsque l'on sait que l'une des zones à risques qui est la plus importante pour les députés est la gestion de leurs fonds discrétionnaires pour l'aide à l'action bénévole.

La position la plus sévère est venue d'un député qui, en parlant du code de déontologie des lobbyistes qu'on lui a envoyé, affirma que «ça a vite pris le chemin du recyclage cette affaire là », « c'est une patente » qui n'a pas de bon sens.

Pour expliquer ces positions plutôt dures du milieu politique à l'égard du Commissaire, l'un des députés pense que son plus grand handicap réside dans son mandat d'encadrement des après-mandats des agents publics.

Six députés nous ont dit que la **loi sur le financement** était un dispositif incontournable de la vie politique québécoise. Ils reconnaissent tous son rôle important dans la bonification des pratiques politiques et ils semblent s'entendre sur le fait qu'au bout du compte, si cela ne facilite pas le travail de financement, elle rend le travail de député plus facile. Ainsi, « la loi sur le financement fait partie des mœurs, et elle est appréciée de tous car elle empêche le député de se retrouver dans une situation où il pourrait se sentir redevable. Elle a permis à la classe politique québécoise de sortir de la culture de dépendance et de conflits d'intérêts ».

Certains pensent qu'il s'agit aussi d'un important outil démocratique qui doit amener les citoyens à s'impliquer davantage en politique et que cela oblige aussi les candidats à aller plus fréquemment à la rencontre du plus grand nombre de gens possible.

Les députés semblent sensibles au fait qu'il y a encore des possibilités de la contourner facilement. Mais aucun ne demande d'y mettre fin, on pense plutôt qu'elle pourrait éventuellement être réactualisée afin de colmater certaines

brèches ou de revoir certaines modalités (comme celle de l'interdit de financement des compagnies ou organisations). Un seul de nos députés pense qu'on pourrait éventuellement pousser plus loin la logique de cette loi, en amenant l'État à assumer toutes les dépenses électorales.

Cinq députés affirment que le **vérificateur général** est un dispositif important. Il est intéressant de voir que ce sont essentiellement les députés de l'opposition qui ont valorisé la contribution critique de cette institution. On semble apprécier le fait que ses vérifications ciblent des problèmes concrets qui peuvent être bonifiés. Les députés pensent qu'il joue un rôle important pour faire avancer la transparence et la reddition de compte de nos gouvernements. Deux des députés aimeraient voir son pouvoir augmenter afin d'obliger le gouvernement à répondre aux critiques du Vérificateur. Le seul libéral à avoir reconnu l'importance de ce dispositif pense que le Vérificateur va trop loin lorsqu'il décide de dépasser son mandat de vérification comptable.

Trois députés, tous de l'opposition, ont également souligné la contribution critique et l'importance de la surveillance faite par le Protecteur du citoyen.

Cinq députés ont parlé de l'importance **des lois et des règlements du Parlement** qui encadrent la pratique du député. Même s'il y a plusieurs mécanismes de contrôle qui balisent la pratique des élus, trois députés pensent que l'on devrait avoir des normes plus précises, deux pensent même qu'il devrait y avoir un code de conduite pour les élus qui s'inspirerait du modèle du code des professions. Un député libéral nous a dit que le ministre Dupuis est mandaté

pour revoir les dispositifs éthiques et qu'il pense notamment à élaborer un code d'éthique afin de publiciser davantage les règles de bonnes conduites.

Recommandations visant à bonifier l'infrastructure de régulation

Pour bonifier l'infrastructure de régulation des comportements, cinq députés nous ont fait des propositions que l'on pourrait regrouper selon les axes *autorégulatoire* versus *hétérorégulatoire*.

Dans la perspective autorégulatoire, un de nos députés pense que les whips de chaque parti devraient jouer un rôle important pour sensibiliser les élus du parti afin de les amener à comprendre qu'ils ont la responsabilité d'éviter de mettre le parti dans une situation difficile.

Un peu dans le même esprit, un autre pense que le Président de l'Assemblée Nationale doit jouer un rôle plus important au niveau de la sensibilisation des parlementaires. Il devrait jouer un rôle de leader dans ce dossier.

Un dernier député nous a dit que l'on devrait revoir le concept de la formation de base qui est donnée aux nouveaux élus par l'ÉNAP, car la formule actuelle ne serait pas adéquate. Cette formation se donne beaucoup trop tôt aux lendemains des élections et les députés ont l'impression qu'on leur lance une série d'informations en vrac d'un seul coup. Cette formule ne permet pas aux nouveaux élus de vraiment intégrer ces nouvelles connaissances, « on perd rapidement l'essentiel des informations transmises ». Il propose plutôt une formule de formation continue, où l'élu aurait des formations thématiques.

Dans une perspective hétérorégulatoire, deux députés pensent que l'on devrait développer une approche similaire aux **ordres professionnels**, avec un code de déontologie, une instance de surveillance et un syndic pour assurer les enquêtes. Pour l'un d'eux, qui est membre d'un ordre professionnel, cela aurait un effet certain sur le redressement des conduites, car « quand tu as le syndic qui peut intervenir dans tes affaires, tu as avantage à bien te conduire ».

Un député pense qu'il devrait y avoir un vérificateur interne pour contrôler la gestion budgétaire des membres du Parlement. Il surveillerait la gestion de tous les budgets discrétionnaires des députés, ainsi que leurs dépenses pour le bureau : « On dépense quand même plus de 130000\$ par année. Si on multiplie cela par 125 députés, cela fait beaucoup. Il serait donc normal et nécessaire que quelqu'un puisse faire des vérifications dans les comtés. Cela aurait un effet dissuasif sur ceux qui font certains excès. »

Instances de surveillance externe

Comme dispositif externe de régulation des comportements, sept députés nous ont dit que les médias étaient devenus des surveillants incontournables et ce, pour le meilleur et pour le pire.

Pour les députés, on ne peut pas nier le fait que **les médias** ont un rôle important pour amener les élus à faire attention à leur comportement et à se préoccuper de la bonne conduite de la chose publique. À ce niveau, ils reconnaissent que les médias jouent un rôle positif. Un de nos élus va jusqu'à dire que « ce sont les médias qui sont les véritables garde-fous, car ils menacent

continuellement de mettre à jour des pratiques douteuses », cette pression est positive car elle oblige tous les élus à faire très attention à leur comportement. En région cette pression est importante, car « les médias locaux sont toujours aux talons des élus, il n'y a donc pas de place pour les inconduites ».

S'ils reconnaissent cet apport, la très grande majorité des députés qui nous ont parlé des médias trouvent que c'est malheureux de voir que les journalistes ne semblent pas conscients de l'immense impact qu'ils peuvent avoir sur la culture politique et sur la vie des élus. Selon un de nos députés rencontrés, « ils devraient se poser plus de questions sur leur responsabilité face à la démocratie et à la bonne gouvernance. Ils devraient aussi prendre en considération que certaines de leurs affirmations peuvent poser un préjudice grave sur la réputation des gens. Ils doivent prendre leur responsabilité et agir de façon professionnelle afin de ne pas ruiner des vies en affirmant des choses sur la place publique ». Un de nos élus affirme qu'il « il y a une arrogance des médias à fouiller partout », « tu as l'impression que tu n'as plus le droit à ta vie privée ».

Cette menace constante d'atteinte à la réputation des élus et les enquêtes de plus en plus fréquente sur la vie privée pose problème à notre démocratie, car elle fait fuir plusieurs candidats de qualité qui n'ont pas le goût de voir leur vie privée étalée sur la place publique.

Pour un député, les journalistes travaillent de plus en plus à l'américaine, ils ne font plus d'analyse, ils ne prennent plus de recul, ils ne sont obsédés que par le scoop rapide et par le syndrome de la première page. Ce qui les amène à tourner de plus en plus les coins ronds en termes de vérification des preuves et

ils ne s'intéressent qu'au côté sombre de la politique, afin de sortir toujours plus rapidement des scoops toujours plus savoureux. Les journalistes joueraient ici, selon un député, un jeu dangereux qui les positionne de plus en plus dans une posture « démagogique ».

Cette critique de la démagogie ressort dans ce que l'on pourrait nommer un paradoxe médiatique, c'est-à-dire que d'un côté nos députés sont d'accord sur le fait qu'il doivent être plus transparents et cesser d'utiliser la langue de bois ; de l'autre côté ils déplorent le fait qu'à chaque fois qu'ils commentent un événement de façon libre et ouverte, le journaliste va tenter de les mettre en contradiction avec la ligne de parti ou les propos d'un de ses collègues. Ainsi, « il est malheureux de voir que les médias punissent la transparence en politique, on ne cherche qu'à déculotter et même ridiculiser celui qui a été franc et honnête (...) ils ont toujours ce fantasme de piéger le politicien ».

Conclusion

Les ministres

Suite à la présentation de ces résultats, nous alignerons notre conclusion sur quelques pistes de réflexion qui pourraient faire l'objet d'autres analyses.

Il est d'abord intéressant de constater que les ministres rencontrés sont tous convaincus de la très grande qualité morale des élus québécois. Ils se font une joie de se comparer aux autres parlements et ils se disent fiers d'affirmer que contrairement à de nombreux parlementaires, la question de la corruption n'est pas une préoccupation importante au Québec, puisqu'elle ne ferait plus partie des mœurs politiques depuis quelques décennies.

Nous pourrions croire que c'est un manque de sens critique qui les amène à adopter une telle naïveté, mais nous pouvons confirmer que cette perception est assez juste puisque dans l'un des autres chantiers de notre recherche, nous avons effectivement tenté de cibler les scandales politico-administratifs les plus importants des trois dernières décennies au Québec et nous avons été contraint d'étudier trois cas que l'on peut qualifier de plutôt mineures (M3I, Oxygène 9 et Gaëtan Frigon), si on les compare effectivement à certaines situations problématiques connues dans d'autres parlements, ne serait-ce que celui d'Ottawa.

Il est aussi intéressant de voir que ce n'est pas parce qu'ils disent avoir un grand sens de l'éthique qu'ils se croient complètement à l'abri des comportements problématiques. Sans entrer dans les détails de ces autres questions d'ordre éthique, puisque ce sera là le cœur d'un autre texte, il semble que ce soit

principalement autour des carences comportementales quant à l'honnêteté intellectuelle (culture du mensonge et des demis-vérités) et de la bassesse de certaines stratégies découlant de la compétition entre les élus d'un même parti gouvernemental (la fin justifie les moyens pour obtenir les rares postes de ministre disponibles) que se trament les problèmes comportementaux les plus importants de nos élus.

Pour sa part, la sollicitation faite par des lobbyistes, des représentants de groupe et des proches du parti demeure une zone à risque importante que le milieu politique ne peut pas sous-estimer. Même s'ils se disent suffisamment contrôlés par des dispositifs externes empêchant de prendre des décisions arbitraires, ils reconnaissent que si l'indépendance est une valeur essentielle à la bonne gouvernance des affaires publiques, elle est une valeur fragile et constamment menacée qui doit être préservée. Cette indépendance des décideurs politiques devient donc un enjeu éthique important, car c'est cette valeur qui permet au ministre de garder le cap sur l'intérêt public et le bien commun.

Si les ministres se sentent suffisamment lucides et intègres pour résister aux pressions indues, ils reconnaissent que leur entourage peut être beaucoup plus vulnérable. Ils pensent que le premier ministre et son conseil des ministres doivent être plus vigilants dans la sélection des membres de leur entourage et ils doivent se sentir directement responsables de la surveillance de cet environnement immédiat.

Au niveau des dispositifs de régulation des comportements qui forment l'infrastructure gouvernementale, il est intéressant de noter que les ministres sont

plus favorables aux mesures qui interpellent leur sens des responsabilités que les mécanismes bureaucratiques qui alourdissent leur tâche et qui veulent contrôler leurs faits et gestes. Ainsi, ils sont fort positifs à l'égard du juriconsulte qui les aide à prendre des décisions appropriées, au Vérificateur Général qui les oblige à être plus rigoureux et responsable dans la gestion des deniers publics et à la loi sur le financement des partis politiques parce qu'elle a donné aux élus une indépendance plus grande qui leur permet de mieux servir l'intérêt public. En contrepartie, ils sont très critiques face aux contrôles administratifs du Conseil du trésor et ils sont peu enthousiasmés face au registre en matière de lobbyisme et visées de surveillance et de contrôle du Commissaire au lobbyisme. Ces deux dispositifs sont vus – à tort ou à raison – comme des mécanismes purement bureaucratiques, lourds et souvent contre-productifs.

Les députés

Comme pour les ministres, nos députés ont unanimement affirmé que le niveau de l'éthique des élus était élevé, notamment au niveau de l'intégrité et de l'honnêteté. Ils pensent en effet que les élus québécois ne sont pas là pour s'enrichir rapidement, au contraire, ils travailleraient très fort pour le salaire qu'ils ont. Dépassant les oppositions partisans qui les sépare habituellement, ils s'entendent pour dire que la grande majorité des élus de tous les partis sont en politique parce qu'ils ont la volonté de mieux servir l'intérêt public et le bien commun.

Loin d'être angélique, les députés reconnaissent qu'il y a des situations à risque qui peuvent encore aujourd'hui ouvrir la porte à certains abus de pouvoir. Ils sont nombreux à cibler la gestion des enveloppes discrétionnaires (actions bénévoles et infrastructures routières régionales) comme l'une des fonctions les plus à risque pour un député ; ce dernier a une très grande autonomie dans ce dossier, il n'est soumis à aucun contrôle et il n'a pas de reddition de comptes institutionnelles à faire. Pour nos élus, sans un certain sens de l'éthique, un député peut gérer le tout de façon arbitraire et partisan, n'ont pas pour s'enrichir directement, mais plutôt pour récompenser des proches du parti ou pour favoriser la préparation de sa réélection. Même s'ils pensent que le meilleur moyen de faire face à leur électorat est de se présenter devant lui avec un bilan limpide, ils reconnaissent que la valeur de la transparence n'a pas complètement pénétrer les mœurs politiques.

Les députés sont plutôt positifs face à la problématique de la sollicitation et du lobbying, car en tant que leaders régionaux ils se sentent obligés de recevoir les groupes de leur comté afin d'écouter leur demande et de voir ce qu'ils peuvent faire pour eux. Face à un dossier structurant pour leur comté, ils n'hésitent pas à se transformer eux-mêmes en lobbyistes parlementaires afin de porter le dossier en question sur le bureau du ministre responsable. Dans les dossiers plus généraux qui concernent moins leur communauté, mais plus les dossiers nationaux, ils acceptent de recevoir les lobbyistes afin d'obtenir plus d'informations sur les dossiers importants qui seront discutés au caucus ou qui

seront publicisés. Même s'ils insistent sur la prudence, ils apprécient avoir de l'information privilégiée de la part des lobbyistes.

En ce qui a trait aux infrastructures de régulation, comme leurs collègues ministres, les députés disent apprécier le travail du juriconsulte qui les aide à porter un meilleur jugement lorsqu'ils se retrouvent en situation difficile.

Contrairement aux ministres qui n'en avaient pas parlé, les députés pensent que les Commissions parlementaires jouent un rôle important dans la régulation de l'action gouvernementale. Elles obligent les ministères à faire une reddition de comptes et elles favorisent le travail collégial des élus de tous les partis qui cherchent vraiment à trouver les solutions les plus favorables à l'intérêt public.

Pour ce qui est du Commissaire au Lobbyisme, les députés rejoignent la même position critique des ministres. S'ils ne s'opposent nullement à l'objectif d'augmenter la transparence, ils pensent cependant que l'institution qu'est le Commissariat est problématique dans sa façon de fonctionner qui ne la rend pas vraiment utile. Ils ont l'impression que dans la précipitation de sa création, le gouvernement a négligé d'aligner ce dernier sur des objectifs concrets.

Finalement, de façon plus discrète et moins unanimes que ne l'avaient fait les ministres, les députés pensent que la loi sur le financement des partis politiques a un rôle important à jouer dans la bonification des pratiques politiques.

Conclusion générale

L'évaluation générale des dispositifs de régulation des comportements des élus québécois est particulièrement intéressante pour notre programme de

recherche, car en la scrutant sous la lorgnette du cadre hétéro/autorégulateur⁷ qui nous sert d'assise transversale pour tous les volets de notre projet, on peut dire que les élus privilégient la perspective autorégulateur, qui en appelle à une prise en charge plus grande de la responsabilité dans la gestion de leur propre conduite. Dans notre travail de conceptualisation de l'éthique appliquée, nous avons toujours pensé que l'éthique contemporaine doit s'aligner sur le développement des compétences relevant de l'autorégulation. On peut dire ici, que nos élus vont dans ce sens et qu'ils sont cohérents dans leurs discours car s'il semble évident qu'ils veulent conserver et même conquérir une plus grande indépendance et une marge de manœuvre accrue au niveau décisionnel, ils reconnaissent que cela exige une prise en charge sérieuse de leurs responsabilités et acceptent l'idée que la transparence est une valeur incontournable qui les obligent à faire de plus en plus de reddition de comptes. Du même coup, ils sont tout aussi cohérents lorsqu'ils se disent plutôt allergiques aux régulations contrôlées⁸ qui sont soumises au diktat de tiers institutionnalisés. Ils n'apprécient pas de voir ces derniers venir s'ingérer dans la gestion des dossiers en imposant des façons de faire qui ne facilitent pas l'atteinte de leurs objectifs.

Ce constat final nous permet de croire qu'en matière de régulation, les ministres et les députés pourraient être beaucoup plus ouverts à des stratégies de sensibilisation visant à développer davantage leurs compétences autorégulateur, plutôt qu'à la mise en place d'une infrastructure régulatoire qui

⁷ Voir à ce sujet Yves Boisvert et Al., *Le petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*, Montréal, Liber, 2003.

⁸ Voir Jean-Daniel Reynaud, *Le conflit, la négociation et la règle*, Toulouse, Éditions Octares, 1995.

multiplierait de procédures de contrôle visant à les enserrer dans ce qu'ils perçoivent comme un « carcan » réglementaire. Tout ceci prend encore plus d'importance quand on revient aux affirmations avancées par ceux qui ont fréquenté René Lévesque, car pour ces derniers, quand on est dans une situation où le premier ministre est un leader incontesté en matière d'éthique et d'intégrité, on se retrouve dans un contexte où l'éthique devient un point de ralliement au niveau de la culture des membres du conseil des ministres. Ainsi, un leadership fort de la part du plus haut dirigeant donne les meilleurs résultats en termes de généralisation du souci de l'éthique et de prise en compte des enjeux de base qui sont liés à cette préoccupation. Ce leadership donnerait les meilleures garanties quant au développement des compétences éthiques des membres du conseil des ministres et du Parlement.