Un code d'éthique : le point de vue d'une lobbyiste

par Susan A. Murray

Au cours des audiences du Comité spécial mixte sur un code d'éthique, des universitaires, des commissaires à l'éthique et d'autres témoins ont suggéré l'introduction d'un code de déontologie officiel à l'intention des parlementaires. En novembre 1995, le Comité a entendu le témoignage d'une lobbyiste qui a expliqué l'expérience de son entreprise avec un code d'éthique et a indiqué que les parlementaires pourraient, eux aussi, tirer profit de normes écrites.

Un code d'éthique n'est qu'une feuille de papier de plus à moins qu'on ne l'applique au jour le jour, au fur et à mesure que les difficultés surgissent, et qu'on en fasse ainsi quelque chose de bien réel. De nos jours, il est clair que l'on cherche à renouveler et à réinventer toutes les institutions publiques. À titre de parlementaires, vous êtes confrontés à des défis majeurs et avez, plus que jamais, la possibilité de jouer le rôle de chefs de file dans ce processus de renouvellement; toutefois, je ne pense pas que l'on puisse réinventer nos institutions sans chercher à voir, tout d'abord, en quoi elles sont imparfaites et pourquoi elles ne permettent pas d'obtenir les résultats escomptés.

J'estime aussi que nous devrions reconnaître, dès le départ, les limites du projet qui nous occupe. Toute personne qui chercherait une norme parfaite ou une série de règles idéales sera déçue. Je me souviens d'un commentaire qu'a formulé l'année dernière l'honorable Mitchell Sharp devant un comité : « On ne peut réglementer l'honnêteté. » Quels que soient les éléments que vous décidiez d'inclure dans un code d'éthique, si vous en établissez un, selon moi, les résultats ultimes dépendront de la volonté des parlementaires d'agir d'une manière honorable et, essentiellement, de faire la différence entre ce qui est juste et ce qui ne l'est pas.

Cela signifie-t-il pour autant que cette initiative est sans importance ou qu'il ne s'agit que de paroles en l'air? Je ne le pense pas. Le public a un droit fondamental, celui d'être convaincu que les personnes qu'il élit se déchargent de leurs responsabilités honnêtement et impartialement. Selon moi, un code d'éthique aide les citoyens et les parlementaires à saisir toute la complexité de la vie publique et, ce qui est encore plus important, à s'assurer que les titulaires de charges publiques s'acquittent bien de leur travail. Si je peux évoquer la notion de «neutralité» dans un lieu où la politique est omniprésente, un tel code permet d'établir un juste équilibre entre la libre circulation de l'information et l'obligation de rendre compte au public. C'est un pas dans la bonne direction et un progrès important.

> ***Notre code d'éthique existe depuis 1983, c'est-à-dire avant que cette question ne soit à la mode, avant qu'une loi sur notre industrie ne soit adoptée et avant qu'il n'existe une association professionnelle; et nous sommes toujours aussi résolus aujourd'hui à en respecter l'esprit et à en appliquer les principes.***

L'intégrité et l'impartialité constituent les fondements de l'éthique dans le secteur public. Les gens s'attendent à ce que les services offerts par les organismes publics leur soient fournis sans que l'on attache d'importance aux caractéristiques personnelles qui les singularisent, en un mot, à ce qu'ils soient tous traités de la même façon. Ils s'attendent également à ce

Susan A. Murray est fondatrice et présidente de SAMCI (S.A. Murray Consulting Inc.)

que les titulaires d'une charge publique, qu'il s'agisse d'un simple député, d'un sénateur, d'un fonctionnaire ou d'un juge, soient honnêtes en toute occasion et ne bénéficient pas, à cause du poste qu'ils occupent, d'avantages personnels indus.

Les cas limites sont simples. La corruption constitue une infraction criminelle grave. Mais que faire lorsque les situations moins évidentes? Un code d'éthique à l'intention des députés et des sénateurs permettra de les guider de manière à ce qu'ils évitent les situations qui peuvent menacer leur intégrité, et à ce qu'ils puissent faire face à des événements ou à des circonstances anodins qui pourraient être interprétés comme une menace à leur intégrité de législateur ou comme un manque de probité.

Permettez-moi d'illustrer mes propos en vous donnant un ou deux exemples. Le siège social d'une entreprise pharmaceutique est situé dans la circonscription d'une députée nouvellement élue. Cette dernière est invitée à déjeuner par la vice-présidente des affaires publiques de la société en question, qui déclare qu'elle souhaite présenter son entreprise et offrir à la députée l'aide dont elle pourra avoir besoin pour s'occuper des dossiers relatifs aux soins de santé. Le déjeuner est agréable et les deux convives conviennent de partager les frais.

Quelques mois plus tard, cette même vice-présidente offre à la députée deux billets pour un match des séries éliminatoires de la coupe Stanley, et lui signale que l'entreprise dispose d'une loge et qu'elle offre fréquemment des billets à certains députés, de même qu'à ses clients et à d'autres invités. La situation pose-t-elle un problème?

Deuxième exemple. Un programme gouvernemental d'aide industrielle doit bientôt être renouvelé. L'association qui représente l'industrie engage une firme de lobbyistes et s'assure du concours de plusieurs représentants de l'industrie; un conseiller principal en relations avec le gouvernement organise des réunions avec de hauts fonctionnaires, ainsi que des membres du cabinet du ministre. Les représentants rencontrent également les députés des circonscriptions où sont situées les entreprises concernées.

Au cours de chacune de ces réunions, ils présentent une analyse qui démontre que l'aide gouvernementale suscite tellement d'investissements complémentaires au sein du secteur privé que le gouvernement retire du programme, sous forme d'impôts, plus d'argent qu'il n'y contribue. Ils demandent donc que l'on tienne compte de cela lorsque la question du renouvellement de ce programme sera examinée. Cette intervention est-elle appropriée?

Selon moi, ces deux situations sont acceptables, à condition de prendre certaines précautions. Je pars du principe qu'un député se doit de représenter tous ses électeurs, et qu'il lui faut donc apprendre à les connaître et s'informer de leurs préoccupations pour faire son travail convenablement. Cela ne veut pas dire qu'il ne se posera jamais de problème. Il n'y a aucun mal à ce qu'un député déjeune avec le représentant d'une entreprise ou d'un groupe d'intérêt implanté dans sa circonscription, particulièrement lorsque les intéressés partagent les frais du repas, comme dans l'exemple que j'ai donné. L'offre de billets pour les séries éliminatoires de la coupe Stanley pourrait toutefois être perçue différemment. Premièrement, ils ont une beaucoup plus grande valeur - ou du moins, ils en avaient auparavant.

Deuxièmement, la question qu'il faut évidemment se poser est la suivante : Pourquoi la compagnie distribue-t-elle ces billets? La façon la plus simple d'éviter des problèmes est évidemment de refuser ces billets, sous prétexte qu'il y a certainement bien d'autres personnes avec qui la vice-présidente de l'entreprise en question préférerait passer une soirée. L'autre façon de s'en tirer est d'accepter les billets à condition de les payer.

Vous pouvez également envisager des règles semblables à celles qui ont été adoptées en Ontario, et qui prévoient qu'un membre de l'Assemblée législative peut accepter un cadeau ou un avantage personnel «qui est reçu dans le cadre du protocole ou d'obligations sociales qui accompagnent habituellement les charges de la fonction». Cependant, si ce cadeau est d'une valeur supérieure à 200 $ ou si la valeur totale des cadeaux reçus d'une même source dépasse 200 $ par an, le député doit transmettre une déclaration au commissaire de l'intégrité provincial. Le raisonnement logique que reflète la *Loi concernant les conflits d'intérêt des membres de l'Assemblée de l'Ontario* est qu'un avantage qui a été divulgué peut difficilement avoir un effet néfaste sur le comportement des législateurs.

Le second cas est probablement le plus répandu. Il s'agit de rencontres entre les représentants d'une société, des fonctionnaires et des parlementaires, dans le but de défendre le financement d'un programme établi. Dans cet exemple, un lobbyiste rémunéré participe au processus, mais cette personne se contente de fournir des conseils et de faciliter les discussions qui sont menées par les représentants de la société concernée.

Mis à part le fait que quelqu'un est rémunéré pour l'aide qu'il fournit, il s'agit là tout simplement d'électeurs qui communiquent avec leurs représentants élus. Tant que tout autre groupe a également accès à ces représentants, le lobbyiste n'est rien de plus qu'un intermédiaire qui exécute des tâches dont la société concernée aurait pu se charger elle-même. J'espère que ces exemples font ressortir plusieurs caractéristiques des conflits d'intérêt qui pourraient être pour vous des sujets de réflexion.

Premièrement, bon nombre de situations ne sont pas très claires. Il n'y a rien de mal à accepter deux billets pour assister à un match de hockey, même si cela fait l'envie de certains de vos amis, de vos parents et de vos collègues. Mais qu'arrive-t-il si l'on vous offre des billets pour un match éliminatoire qui a lieu dans une autre ville, et que l'on vous propose également un week-end à l'hôtel ainsi qu'un billet d'avion gratuits? Il est assez difficile de faire entrer cette offre dans la catégorie des

avantages reçus dans le cadre du protocole ou d'obligations sociales.

Deuxièmement, des situations différentes appellent des réactions différentes. Parfois, le mieux, c'est de refuser - de dire tout simplement : «Non merci» - alors que dans d'autres circonstances, il peut être préférable de divulguer l'avantage dont on a pu bénéficier. Enfin, il peut arriver qu'un député ou un sénateur étudie un dossier qui a trait à ses intérêts financiers personnels. Dans ce cas, le député ou le sénateur concerné ne devrait participer ni aux débats afférents ni à la prise de décision. Il existera toujours des gens soupçonneux ou passés maîtres dans l'art de trouver quelque chose à redire. Un code d'éthique ne doit pas se limiter à chercher à réduire au silence ceux qui se plaignent des politiciens. En quelques circonstances que ce soit, ce qui est fondamental, c'est le droit du public à être traité de façon impartiale et représenté par des élus intègres.

Enfin, pour réglementer la conduite des députés et des sénateurs, il faudra toujours tenter de maintenir un équilibre entre la libre circulation de l'information et l'intégrité des législateurs. Aucun règlement ne peut tenir compte à l'avance de tous les cas possibles. Je suis convaincue que nous sommes parvenus à un carrefour en ce qui concerne la représentation publique au Canada - et cela n'a rien à voir avec la Constitution. Le gouvernement et la vie politique dans notre pays n'ont plus grand chose de commun avec les priorités, ou même les attentes, de bien des gens. Les deux choses ne concordent plus, et les gens sont de plus en plus désenchantés et dégoûtés de constater qu'il existe un fossé entre ce qu'ils veulent - ou ce qu'ils pensent vouloir - et ce qu'ils pensent recevoir. Cet écart entre les plans d'action du gouvernement et les attentes des citoyens n'est pas sain, il favorise le gaspillage et l'inefficacité au sein du gouvernement.

Selon moi, les Canadiens ont des années d'avance sur leurs politiciens. Ils souhaitent un gouvernement moins omniprésent, mais ils croient encore au gouvernement et à son action positive. Ils souhaitent obtenir des services du gouvernement, mais ils sont prêts à en accepter beaucoup moins que ce que croient la plupart des politiciens. S'ils sont prêts à accepter que le gouvernement assure moins de services, ce n'est pas parce qu'ils estiment qu'ils sont de mauvaise qualité, que les fonctionnaires sont des fainéants ou encore que ceux qui sont pauvres et vulnérables ne les méritent pas. Ils en ont assez de financer un gouvernement qui se chargerait de tout, qui serait, en quelque sorte, une panacée répondant aux besoins de tous les Canadiens et à qui ils pourraient s'adresser pour se faire protéger, loger, instruire, élever, orienter, socialiser, prendre en charge, etc.

À mon avis, ils souhaitent que le gouvernement s'efforce, avant tout, de mieux répondre aux besoins de sa clientèle. Ils considèrent que le rôle du gouvernement est de créer des conditions propices pour que les particuliers, les entreprises et les associations de toutes sortes puissent se développer. Le gouvernement devrait se préoccuper bien davantage d'établir des normes, de définir un cadre de fonctionnement et de jouer un rôle de facilitateur, mais de moins en moins de fournir directement des services.

Il est temps de préparer le gouvernement à faire face à l'avenir. Au Canada, le gouvernement est en train de se redéfinir; il est obligé de le faire. L'organisation de nos gouvernements, les principes de base, ainsi que les pratiques commerciales qu'ils ont adoptées jusqu'ici, sont dépassés. Les anciens modèles ne valent plus rien, et nous devons commencer à en inventer de nouveaux.

Le défi que vous devez relever, à titre de députés ou de sénateurs, me rappelle la situation dans laquelle je me suis trouvée lorsque j'ai créé mon entreprise de relations avec le gouvernement au début des années quatre-vingt. Je me suis dit au départ que les secteurs public et privé constituaient souvent deux blocs qui s'opposaient à cause de leur méfiance mutuelle et d'un manque d'information pertinente. Je me suis rendu compte que ces deux blocs pourraient bénéficier des services de quelqu'un qui tenterait de les rapprocher; autrement dit, une firme dont la fonction serait d'aider les entreprises et autres organismes à jouer un rôle de chef de file dans la recherche de solutions à leurs propres problèmes, de concert avec leur gouvernement.

Il fut un temps où les relations avec les gouvernements étaient très différentes. À une époque, il suffisait de faire appel à ses contacts ou à ses amis politiques pour obtenir des résultats - où ce qui comptait, ce n'était pas ce que vous saviez mais qui vous connaissiez - et où le lobbying consistait à échanger des faveurs politiques contre des contributions à la caisse électorale ou d'autres avantages monétaires.

> ***Les lobbyistes doivent rejeter le copinage, l'influence déguisée, ainsi que l'échange de faveurs politiques. De mon point de vue, les parlementaires ont aujourd'hui également l'occasion d'adopter un nouveau système.***

Ces jours sont révolus. Les décisions gouvernementales ne laissent plus de place aujourd'hui à des mesures et à des solutions qui ne sont pas justifiables dans l'optique de l'intérêt public. Les électeurs ont clairement indiqué qu'ils sont prêts à prendre des mesures de rétorsion lorsque de mauvaises décisions sont prises.

De nos jours, toute firme de lobbying qui ne s'en remettrait qu'à ses relations politiques ne ferait pas long feu. Quelques mots glissés dans l'oreille d'un ami politicien au cours d'un dîner ou d'une partie de golf ne permettront tout simplement pas de résoudre les problèmes complexes qui se posent

aujourd'hui. Les lobbyistes ne peuvent plus uniquement se fier à un carnet d'adresses bien rempli ni à leur éloquence.

Je crois que la tendance, parmi les Canadiens, est d'accorder moins d'importance aux questions partisanes qu'à la probité, à la bonne foi et à la volonté politique d'agir correctement, quitte à y perdre en popularité à l'occasion. Non pas que l'appartenance à un parti soit mauvaise en soi, ni que le respect de la ligne de conduite définie par un parti ainsi que la loyauté politique soient des concepts dépassés, mais cela ne peut plus constituer la pierre angulaire de la politique au cours des années quatre-vingt-dix et du prochain millénaire.

L'adoption de principes éthiques est un des aspects fondamentaux du processus de réinvention du gouvernement. C'est ce qui pousse la population à exiger de plus en plus de comptes de ses dirigeants. Ce n'est pas que la plupart des gens estiment que les élus et les fonctionnaires sont malhonnêtes, mais ils souhaitent que les titulaires d'une charge publique s'engagent sans réserve à respecter certaines normes en matière d'honnêteté, de responsabilité et d'intégrité. À mon avis, c'est l'occasion rêvée pour les députés et les sénateurs d'assumer un rôle de chefs de file.

SAMCI a été la première entreprise canadienne de relations avec le gouvernement à adopter un code d'éthique officiel. Je crois que nous avons fixé la norme en matière de relations éthiques avec les gouvernements. Nous avons rencontré des difficultés pendant de nombreuses années. Il a fallu payer, d'un certain point de vue, mais au bout du compte, c'était la façon la plus sensée de procéder. L'expérience m'a démontré que faire du respect de certaines normes éthiques la pierre angulaire des activités d'une entreprise a toujours, au bout du compte, des retombées positives qui ont une énorme importance.

En premier lieu, les deux parties en cause savent à quoi s'attendre et évitent bien des risques de malentendus et d'interprétations erronées. Nos clients savent que nous ne vendons pas à la sauvette une certaine influence dans les milieux politiques ou auprès de bureaucrates. Avant de retenir nos services, ils savent que nous ne fournirons pas sciemment aux fonctionnaires des renseignements inexacts ou susceptibles de les induire en erreur, et que nous ne jouerons pas sur les deux tableaux. Quand nous signons un contrat avec un client, nous nous engageons à refuser tout travail qui nous placerait directement en situation de conflit d'intérêts par rapport à d'autres clients.

En deuxième lieu, étant donné que nous préconisons une représentation transparente, nos rapports avec les fonctionnaires et les politiciens sont équitables, raisonnables et ouverts. Cette façon d'agir nous a mérité le respect de fonctionnaires et de députés partout au Canada, et c'est un atout sur le plan professionnel.

En troisième lieu, nous sommes ainsi sensibilisés aux problèmes qui peuvent survenir lorsqu'aucune règle n'a été établie. Par exemple, au début des années quatre-vingt-dix, j'ai engagé deux conseillers principaux qui avaient leurs entrées au gouvernement de l'Ontario, alors dirigé par le NPD. Une de ces personnes avait été conseillère politique et était alors fonctionnaire, mais son conjoint était encore chef de cabinet d'un ministre. L'autre personne était conseiller principal au cabinet du Premier ministre.

Comme vous le savez peut-être, aucune règle ne régit l'après-mandat du personnel politique du gouvernement de l'Ontario. Dans chaque cas, nous avons demandé conseil au commissaire chargé des conflits d'intérêt, et nous nous sommes entendus pour circonscrire avec précision les tâches qui seraient confiées à ces personnes par SAMCI. Et c'était à l'époque où d'anciens sous-ministres proposaient leurs services dans le secteur dont ils étaient encore chargés la veille.

Encore une fois, aucune règle n'existait. Mais nous étions persuadés que nous devions montrer la voie à suivre. Cela a permis de souligner que notre firme s'engageait à avoir des relations éthiques avec le gouvernement, mais cela a également encouragé les conseillers en question et leurs interlocuteurs au gouvernement de l'Ontario à travailler sans craindre de tomber dans l'irrégularité ou les conflits d'intérêts.

Enfin, avec notre code en place, nous pouvons nous concentrer sur notre spécialité, c'est-à-dire donner à nos clients des conseils professionnels sur les questions qui les concernent. Encore une fois, c'est un point qui a une importance particulière pour les députés et les sénateurs. Les pressions qui s'exercent sur le gouvernement sont tellement nombreuses que cela vaut vraiment la peine de prendre toute mesure susceptible de simplifier votre travail de représentation, et de démontrer davantage à la population que vous respectez les normes d'intégrité les plus sévères.

Dans toute l'Amérique du Nord, les difficultés financières et autres contraintes ont obligé les gouvernements à se renouveler, à devenir plus efficaces et à faire davantage avec des moyens réduits. Votre travail d'élaboration d'un code d'éthique à l'intention des députés et des sénateurs constitue un moyen important de faire reposer sur des principes éthiques les activités quotidiennes de notre démocratie parlementaire.