

Portrait des activités de lobbyisme au Québec

**Rapport présenté au
Commissaire au lobbyisme du Québec**

par

**Martine Hébert, M. Sc.
Martine Hébert Communication et affaires
publiques inc.**

Mai 2007

Table des matières

1. Contexte	3
2. Méthodologie.....	4
3. Perception des lobbyistes	6
3.1 Les lobbyistes et la Loi	6
3.2 La pratique du lobbying et son rôle	12
3.3 Les impacts de la Loi sur la pratique du lobbying.....	14
3.4 Le bureau du Commissaire au lobbyisme	17
3.5 Les modifications à apporter à la Loi.....	20
3.6 Autres commentaires et suggestions	21
4. Quelques statistiques.....	23
5. Conclusion	41
6. Qui sommes-nous?	44
Annexe I - Protocole d'entrevue	46

1. Contexte

C'est un fait bien connu de tous, le lobbying est un phénomène encore peu documenté dans notre société. En effet, très peu de recherches ont été effectuées dans ce domaine.

Dans le contexte de la révision quinquennale de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, prévue en juin 2007, il s'avérait opportun de mieux cerner la pratique du lobbying, de faire un tour d'horizon des impacts de la Loi sur le terrain et d'identifier les éléments pouvant inspirer les modifications à y apporter.

Nous avons donc procédé à une recherche en deux volets. Nous avons d'abord effectué une analyse qualitative de la perception des lobbyistes à l'égard de la Loi et de son application sur le terrain. Cela nous a permis d'obtenir des informations sur la pratique du lobbying en regard de la Loi et d'identifier les éléments qui, selon les lobbyistes rencontrés, favoriseraient une meilleure observance et une plus grande transparence. Nous remercions d'ailleurs vivement les lobbyistes qui nous ont généreusement accordé de leur temps dans la série d'entrevues menées pour ce volet de notre recherche.

Nous avons ensuite tracé un portrait global des activités de lobbying au Québec, à partir des données disponibles et tirées du registre des lobbyistes, afin de mieux cerner ce phénomène.

Ce rapport présente donc nos principales conclusions à ces égards.

2. Méthodologie

Entrevues semi-dirigées

Afin de recueillir les perceptions des lobbyistes à l'égard de la Loi et de mieux cerner la pratique du lobbying, nous avons mené une série d'entrevues semi-dirigées avec seize lobbyistes. Le protocole d'entrevue utilisé est présenté à l'annexe I. Il a été revu et approuvé par le bureau du Commissaire au lobbyisme avant le début des rencontres avec les lobbyistes.

Les lobbyistes rencontrés ont été sélectionnés dans une liste de noms fournie par le bureau du Commissaire au lobbyisme de même qu'en fonction de leur disponibilité et de leur volonté à se prêter à l'exercice. Afin d'assurer la représentativité des différents types de lobbyistes, nous avons rencontré six lobbyistes d'organisation, cinq lobbyistes-conseil et cinq lobbyistes d'entreprise. Ils possèdent en moyenne 16 années de pratique dans le domaine. La très grande majorité d'entre eux a donc acquis de l'expérience avant et après l'adoption de la Loi, ce qui a contribué à enrichir les données recueillies. Par ailleurs, afin de protéger l'anonymat des personnes interrogées, les données fournies dans ce rapport sont non nominales.

Enfin, mentionnons que les données de ce premier volet de la recherche sont fournies à titre indicatif puisqu'elles sont de nature qualitative et basées sur un résumé des perceptions exprimées par les lobbyistes rencontrés.

Données quantitatives

Dans le second volet de nos travaux, nous avons analysé des données quantitatives (non nominales) tirées du registre des lobbyistes, à partir des extractions informatiques que nous avons pu obtenir. Il est à noter que ces données ne sont pas nécessairement exhaustives dans la mesure où elles donnent un portrait des activités de lobbyisme à partir des informations déclarées

au registre. Nous aurions aussi souhaité obtenir certaines données autres que celles qui sont présentées dans ce rapport, mais elles n'étaient pas disponibles au moment de l'étude. Nous n'avons donc retenu que les données disponibles.

Enfin, notons que, puisque les inscriptions au registre se font sur une base continue, les données présentées sont, à quelques exceptions près, fixées au 31 mars 2007.

3. Perception des lobbyistes

Dans cette section, nous examinerons d'abord la perception qu'ont les lobbyistes de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*. Ensuite, nous aborderons la pratique du lobbying ainsi que les impacts de la Loi sur l'exercice de cette profession.

Dans la section suivante, nous tenterons de cerner les perceptions des lobbyistes rencontrés à l'égard de l'institution que représente le bureau du Commissaire au lobbyisme.

En terminant, nous présenterons les modifications que les lobbyistes souhaiteraient voir apporter à la Loi ainsi que leurs suggestions afin d'en améliorer l'observance.

3.1 Les lobbyistes et la Loi

Nous présentons ici l'opinion générale des lobbyistes sur la Loi. Nous leur avons demandé de s'exprimer tant de façon générale que sur les aspects positifs et négatifs qu'ils observent au quotidien.

Opinion générale sur la Loi

La majorité (10 sur 16) des personnes rencontrées considère que le principe de transparence qui est associé à la Loi est une bonne chose. Plus particulièrement, on note que la Loi :

- répond à un besoin de transparence dans notre société démocratique;
- clarifie les règles du jeu;

- permet de ramener tout le monde sur un pied d'égalité en terme de règles à respecter;
- permet de légitimer le lobbying.

Plusieurs estiment toutefois que le contexte dans lequel la Loi a été adoptée - à la suite d'un scandale - fait en sorte qu'elle n'a pas été suffisamment réfléchie et qu'elle comporte des lacunes qu'il faut corriger.

De façon plus marginale (3 sur 16), on juge plus sévèrement la Loi dans le sens où :

- elle ne permet pas d'empêcher les malversations;
- elle représente une duplication, parce que les objets du lobbying de plusieurs organisations sont déjà connus du grand public et sont fortement médiatisés;
- elle va à l'encontre des orientations du Conseil exécutif sur l'allègement réglementaire;
- elle est peu observée : plusieurs personnalités publiques font du lobbying et sont présentes dans les médias tout en n'étant pas inscrites au registre;
- elle décourage plusieurs organisations de faire affaire avec le gouvernement du Québec.

Nous avons également voulu savoir si, d'après les lobbyistes, le fait pour une organisation de faire affaire avec une instance gouvernementale doit nécessairement revêtir un caractère public. Pour quatorze d'entre eux, les démarches auprès des titulaires de charges publiques ne devraient pas toutes faire l'objet d'une déclaration publique. On souligne principalement les cas où des secrets commerciaux ou des avantages compétitifs sont en jeu. Par ailleurs, on mentionne que les représentations auprès du gouvernement servent souvent l'intérêt public (ex. : création d'emplois, changements aux lois, etc.) ou encore se font dans le but d'informer le gouvernement des enjeux touchant un sujet en particulier, ce qui, au bout du compte, bénéficie à l'ensemble de la société.

Impacts de la Loi sur la perception du lobbying

Seuls trois des lobbyistes interrogés estiment que la Loi a changé positivement la perception de la population à l'égard du lobbying, car elle a permis de le légitimer et d'y apporter plus de transparence.

Pour les autres, la Loi n'a rien changé aux perceptions douteuses qui entourent le lobbying. On estime que les préjugés négatifs qui planent sur le lobbying demeurent bien ancrés dans notre société. À cet égard, on pointe notamment du doigt le contexte de scandale qui a entouré l'adoption de la Loi et le fait que la grande majorité de la population ne connaît ni la Loi, ni le registre et encore moins en quoi consiste réellement le lobbying.

Aspects positifs de la Loi

C'est la transparence qui arrive en tête de liste des aspects positifs pour la majorité des lobbyistes rencontrés. Viennent ensuite, de façon marginale, la reconnaissance que la Loi apporte au lobbying, les balises qu'elle fixe et le renforcement de la confiance de la population envers le « système ».

Précisons que, pour trois des lobbyistes interrogés, la Loi ne comporte aucun aspect positif.

Aspects négatifs de la Loi

Nous avons regroupé les aspects négatifs de la Loi invoqués par les lobbyistes en trois catégories : l'inscription au registre (application de la Loi), la complexité de certaines de ses dispositions et son respect.

L'inscription au registre

La complexité de l'inscription au registre représente incontestablement le principal aspect négatif associé à la Loi. Même si certains lobbyistes ont noté les améliorations qui ont été apportées au registre et la bonne volonté du personnel qui y travaille, pour la quasi-totalité d'entre eux, le processus d'inscription demeure un irritant majeur sur plusieurs plans.

Tout d'abord, le niveau de précision des informations exigées est sans contredit l'élément fondamental de la grogne des lobbyistes à l'égard du registre.

On souligne premièrement que le personnel du registre dicte souvent mot à mot ce qu'il faut écrire dans la description des mandats : pour plusieurs, il s'agit là d'une ingérence dans le travail et la responsabilité des lobbyistes. En outre, on mentionne que « ce n'est jamais correct », c'est-à-dire qu'à chaque inscription, le registre rejette les libellés de mandats ou exige systématiquement des modifications qui sont fréquemment, comme nous l'avons mentionné, dictées par le personnel du registre.

Ce mécontentement est exacerbé par le fait que, d'après plusieurs lobbyistes, le personnel du registre n'est pas suffisamment formé à ce qu'est la pratique du lobbying. Cela conduit, par exemple, à l'inscription de libellés de mandats qui ne traduisent pas toujours la réalité, à de la suspicion lorsqu'une organisation ou un lobbyiste n'a pas de mandats enregistrés¹ ou encore à des réponses contradictoires lorsqu'on fait appel au personnel du registre pour obtenir certaines informations. Sans compter les nombreux échanges nécessaires entre le personnel du registre et les lobbyistes pour en arriver à un libellé satisfaisant aux critères imposés.

¹ Rappelons que : 1- certaines organisations évoluant dans un même domaine ne font pas nécessairement toutes du lobbying au sens de la Loi; 2- le travail du lobbyiste ne se limite pas aux représentations auprès des titulaires de charges publiques. De plus, les mandats s'échelonnent souvent sur plusieurs années, d'où le fait que les lobbyistes peuvent parfois ne pas avoir de nouveaux mandats pendant une longue période.

Deuxièmement, on note que les renseignements très explicites exigés lors de l'inscription des mandats obligent à la divulgation d'informations stratégiques (ex. : secrets commerciaux, objectifs tirés de la planification stratégique, etc.), ce qui mine la compétitivité des organisations. En outre, on ne comprend pas bien en quoi une telle quantité de détails sert la finalité de la Loi. Au contraire, plusieurs lobbyistes suggèrent que cela découragerait plusieurs personnes assujetties à la Loi de s'y conformer.

Sur le plan technique, on souligne la complexité de la procédure informatique elle-même. La plate-forme du registre est qualifiée de peu conviviale. On mentionne par exemple la question des clés informatiques qu'il faut se procurer chez un notaire, le fait qu'on doive renouveler l'inscription, qu'on ne puisse imprimer un seul mandat à la fois, etc.

Bref, on juge l'inscription lourde, fastidieuse et très coûteuse en temps et en ressources. On affirme même que les transactions bancaires sur Internet ne sont pas aussi encadrées et lourdes, alors qu'elles présentent des risques beaucoup plus élevés qu'une inscription au registre du lobbying.

Cette complexité explique d'ailleurs pourquoi certaines organisations ont choisi de confier cette tâche à des avocats, alors que d'autres ont un personnel spécifiquement affecté à leurs inscriptions, lesquelles comptent dans certains cas plus d'une centaine de pages.

Mentionnons que le registre fédéral, qui tout en étant aussi transparent mais jugé plus convivial, est souvent cité comme un exemple que le Québec devrait suivre pour pallier ces problèmes².

² Il faut toutefois noter que l'entrée en vigueur en décembre 2006 de la *Loi fédérale sur la responsabilité* a modifié la *Loi sur le lobbying* et que nos entrevues ont été menées avant ces modifications. Nous ne pouvons donc mesurer la portée des modifications apportées à la loi fédérale sur cette perception qu'ont les lobbyistes à l'égard du registre fédéral.

Certaines dispositions de la Loi

La complexité de certaines dispositions de la Loi est un autre aspect négatif soulevé par les lobbyistes. À ce chapitre, on cite principalement :

- les difficultés liées aux exigences de l'inscription du plus haut dirigeant; cela pose un problème aux organisations qui ont un conseil d'administration où siègent des bénévoles, qui sont appelés à changer souvent, ainsi qu'aux grandes entreprises où l'on doit impliquer les hauts dirigeants, ce qui, dans une perspective de gestion du temps et des priorités, n'est pas toujours possible ou facile;
- la confusion qui entoure l'interprétation de la mention « pour une partie importante » à l'article 3 de la Loi, communément appelée par les lobbyistes « Règle du 20 % ou du 12 jours »; on juge que cette disposition prête à confusion et rend encore plus complexe l'administration de la Loi;
- la sévérité des règles relatives à l'obtention des ordonnances de confidentialité, qui fait en sorte qu'on « est presque obligé d'obtenir un jugement de la Cour supérieure » pour en obtenir une et qui fait obstacle à un respect plus uniforme de la Loi.

La non-observance

Autre élément problématique soulevé par plusieurs des lobbyistes interrogés : la non-observance de la Loi. On souligne que plusieurs organisations connues qui, en principe, devraient être assujetties à la Loi ne sont pas inscrites au registre. Pour les personnes rencontrées, le constat est le même en ce qui a trait à plusieurs avocats, ingénieurs, comptables ou organismes sans but lucratif. On estime que cela crée des iniquités et ne sert pas les finalités de la Loi.

Enfin, on a l'impression qu'on a davantage tendance à surveiller ceux qui sont déjà inscrits que ceux qui ne le sont pas, ce qui soulève des interrogations chez plusieurs des lobbyistes rencontrés.

3.2 La pratique du lobbying et son rôle

Dans la présente section, nous aborderons brièvement la réalité de la pratique du lobbying sur le terrain de même que son apport à la société, comme nous les ont décrits les lobbyistes interrogés.

Le lobbying au quotidien

La pratique du lobbying est sans contredit tout aussi variée que les mythes qui l'entourent. En outre, les entrevues menées auprès des lobbyistes nous ont démontré que le travail auprès des titulaires de charges publiques (politiques ou administratives) ne représente qu'une partie des actes posés par les lobbyistes dans le cadre de leurs fonctions.

Ainsi, le travail des lobbyistes consiste principalement à :

- assurer une veille législative et « monitorer » les activités gouvernementales et l'actualité;
- élaborer des stratégies de relations gouvernementales et d'affaires publiques;
- constituer des dossiers;
- effectuer des recherches et élaborer des argumentaires;
- concevoir le positionnement et les messages-clés à faire valoir;
- rédiger la documentation requise (notes, avis, mémoires, discours, lettres, communiqués, etc.);
- informer le gouvernement des grands enjeux touchant certains dossiers ou industries;
- planifier les rencontres avec les représentants gouvernementaux et préparer les clients ou les porte-parole pour celles-ci;

- entretenir des contacts avec des titulaires de charges publiques;
- expliquer aux clients ou aux porte-parole le fonctionnement de l'appareil gouvernemental et le processus décisionnel;
- identifier les alliés et les détracteurs;
- effectuer un suivi auprès des partenaires gouvernementaux et des autres partenaires;
- élaborer et mettre en œuvre les stratégies de relations de presse;
- etc.

Cette énumération montre bien que les contacts avec les titulaires de charges publiques ne représentent qu'une part du quotidien des lobbyistes, un peu à l'instar des représentations devant le tribunal qui ne constituent qu'une partie du travail des avocats. Il faut cependant noter que les lobbyistes n'ont pas d'actes ou de titres réservés (au sens du *Code des professions*). Ainsi, il importe de préciser que le travail fait par les lobbyistes peut être partagé ou réalisé par nombre d'autres professionnels (rédacteurs, relationnistes, avocats, comptables, gestionnaires, attachés de presse, etc.). Par conséquent, il est nécessaire de bien circonscrire la définition du lobbying dans la Loi à certaines activités bien précises, comme cela est le cas actuellement.

Enfin, soulignons que les lobbyistes rencontrés exercent principalement au niveau provincial, mais dans plusieurs cas, le fédéral leur est aussi familier. Aucun n'exerce au niveau municipal. Cela s'explique peut-être par le fait que les structures et les processus décisionnels des paliers fédéral et provincial et ceux du monde municipal diffèrent considérablement. On peut aussi penser que les objets du lobbying exercé par les personnes rencontrées sont principalement de compétence provinciale.

Apport du lobbying à la société

Tous les lobbyistes rencontrés ont souligné le rôle essentiel que joue le lobbying dans notre démocratie. À cet égard, on rappelle qu'il permet principalement de fournir au gouvernement des informations auxquelles il n'aurait pas accès autrement, ou encore de sonner l'alarme lorsque des changements s'imposent. Cette fonction informative est sans contredit la pierre angulaire qui fait du lobbying une activité démocratique indispensable.

Par ailleurs, on estime qu'il est important pour les élus d'avoir une vision globale des impacts que peuvent avoir les décisions gouvernementales. Le lobbying sert donc de contrepoids à l'administration et permet, du même souffle, d'assurer un meilleur équilibre des décisions et des actions du gouvernement.

En outre, on note que le lobbying est un pouvoir fondamental de la société civile. Il est l'instrument citoyen permettant de faire valoir divers points de vue et d'influencer les actions gouvernementales en dehors des scrutins.

Bref, tous ont indiqué que le lobbying fait partie des fondements mêmes de notre société démocratique, qu'il permet d'en assurer l'évolution et de maintenir l'équilibre des actions gouvernementales.

3.3 Les impacts de la Loi sur la pratique du lobbying

Nous avons cherché à savoir si la Loi avait modifié quelque chose dans le travail des lobbyistes. Rappelons qu'à une exception près, les lobbyistes rencontrés ont pratiqué avant et après l'entrée en vigueur de la Loi. Ils étaient donc en mesure de nous fournir des informations précieuses quant à ses impacts sur l'exercice du lobbying.

Impacts de la Loi sur les lobbyistes

Premier fait intéressant : tous ont affirmé que la Loi n'avait pas vraiment modifié leur pratique. Autrement dit, ce qui était intuitif auparavant est devenu légal à l'entrée en vigueur de la Loi. Toutefois, on juge à l'unanimité que son application (l'inscription au registre) a entraîné une lourdeur administrative, des coûts importants et beaucoup de perte de temps. Bref, on constate que la Loi n'a en rien facilité le travail des lobbyistes. Bien au contraire, elle l'a complexifié.

Chez les lobbyistes-conseils, certains notent également que la Loi a entraîné une perte de clientèle. En effet, certains clients préféreraient laisser tomber leurs projets ou encore effectuer les démarches eux-mêmes (si leurs activités de lobbyisme totalisent moins de douze jours), plutôt que de devoir divulguer publiquement certaines informations relevant du secret commercial ou encore de leur stratégie de développement. Sans compter que, tant pour plusieurs hauts dirigeants que pour plusieurs clients, les subtilités et la bureaucratie associées à la Loi sont difficiles à comprendre.

Enfin, les lobbyistes rencontrés ont aussi affirmé avoir lu le *Code de déontologie*. Ils ont toutefois souligné que cela n'a pas changé leur façon de faire, laquelle respectait déjà les principes qui y sont édictés. Plusieurs ont en outre mentionné que leur organisation possédait déjà des règles déontologiques internes similaires à celles qui sont contenues dans le *Code de déontologie* découlant de la Loi.

Impacts de la Loi sur l'attitude des titulaires de charges publiques

Si la Loi n'a pas modifié la pratique des lobbyistes, il en irait de même de l'attitude des titulaires de charges publiques à l'égard des lobbyistes. En effet, à une exception près, les lobbyistes interrogés affirment n'avoir noté aucun changement dans l'attitude des fonctionnaires ou des politiciens à leur égard.

Un seul s'est vu refuser une rencontre avec un ministre sous prétexte que ce dernier ne désirait pas rencontrer de lobbyiste.

Également, seul un des lobbyistes interrogés s'est fait expressément demander (une fois en cinq ans) par un titulaire de charge publique s'il était inscrit au registre. Outre cette exception, tous affirment ne jamais s'être fait demander par un titulaire de charge publique de s'identifier ou de décliner leur inscription au registre.

Par ailleurs, un seul lobbyiste affirme décliner son inscription au registre lors de ses contacts avec des titulaires de charges publiques. Pour le reste des personnes interrogées, cela n'est pas un sujet de discussion. Le lobbying demeurant encore trop tabou et méconnu, plusieurs préfèrent ne pas aborder ce sujet afin de ne pas susciter la méfiance ou la suspicion chez leur interlocuteur qui, la plupart du temps, ne connaîtrait pas bien la pratique et la Loi.

Pour ces raisons, on estime également qu'il serait périlleux d'imputer aux fonctionnaires la responsabilité de vérifier si les lobbyistes sont enregistrés ou non. La Loi étant complexe pour les lobbyistes eux-mêmes, voire pour les juristes, on voit mal comment on pourrait exiger des titulaires de charges publiques de s'assurer de son respect, d'autant que cette responsabilité relève du Commissaire au lobbyisme. En outre, la Loi comporte plusieurs exceptions, ce qui risquerait de créer de la confusion et des malentendus, minant ainsi les relations entre les citoyens et les titulaires de charges publiques ainsi que l'accès à ces derniers.

Autres impacts de la Loi

Nous avons cherché à savoir si le registre représentait un outil de travail stratégique pour les lobbyistes. Seuls cinq des lobbyistes interrogés ont indiqué qu'ils l'utilisaient — très rarement — pour obtenir des renseignements sur

différents dossiers. Le même nombre a aussi indiqué avoir travaillé à des dossiers où une autre partie n'était pas inscrite au registre, alors qu'elle aurait dû l'être. Selon les lobbyistes concernés, ce genre de situation pose des problèmes d'iniquité et occasionne des « déficits compétitifs ». On estime que le bureau du Commissaire devrait exercer davantage de vigilance à cet égard, d'autant que certains des dossiers concernés font la manchette des médias.

3.4 Le bureau du Commissaire au lobbyisme

Au cours de nos entretiens, nous avons tenté de cerner la perception qu'ont les lobbyistes du bureau du Commissaire au lobbyisme et de ses activités de communication.

D'emblée, mentionnons que la grande majorité des personnes rencontrées a salué l'initiative du Commissaire de recueillir l'opinion de lobbyistes par cette série d'entrevues.

Par ailleurs, nous devons préciser qu'au cours de nos entretiens, nous avons observé qu'une certaine confusion règne entre les institutions que sont le registre et le bureau du Commissaire au lobbyisme. Cela est probablement lié au fait que, dans leur pratique quotidienne, les lobbyistes font davantage affaires avec le personnel du registre - duquel relèvent les déclarations - qu'avec personnel du bureau du Commissaire avec lequel ils font affaire surtout pour les questions liées à l'interprétation et à l'observance de la Loi.

Toutefois, nous avons quand même pu noter que les perceptions et les aspirations à l'égard du bureau du Commissaire au lobbyisme sont très diversifiées. Nous ne pouvons donc malheureusement pas tirer de conclusion globale, outre le fait que, majoritairement, on juge que son rôle devrait consister à veiller au respect de la Loi et à l'avancement de la profession, un peu à l'instar

d'un ordre professionnel envers ses membres (par opposition à une approche coercitive).

De même, si plusieurs estiment que cette institution a bien joué son rôle, d'autres, plus marginaux, trouvent en revanche qu'on n'y comprend pas toujours suffisamment la réalité des organisations sur le terrain. Ces derniers souhaitent que cette institution adopte une attitude moins bureaucratique. Ils craignent aussi certaines orientations annoncées dans le dernier rapport annuel qui sont perçues comme étant « incisives ». Par exemple, on se questionne sur la pertinence de vouloir établir des liens informatiques entre le registre du lobbying et le registre des entreprises (p. 21 du *Rapport annuel 2005-2006* du Commissaire au lobbying) ou encore sur les exigences que le bureau du Commissaire souhaite imposer aux titulaires de charges publiques afin de documenter les rencontres et les activités d'influence (p. 44 du *Rapport*).

Cela étant, d'autres lobbyistes considèrent qu'on semble « trop s'en prendre aux personnes qui s'inscrivent au registre plutôt que d'aller chercher celles qui ne respectent pas la Loi et que l'on voit dans les journaux ». À cet égard, nous avons remarqué, rappelons-le, qu'il existe peut-être, chez certains lobbyistes, une confusion entre le bureau du Commissaire au lobbying et le registre. En effet, des lobbyistes ont affirmé avoir reçu plusieurs appels concernant le rejet de leur inscription ou les modifications à y apporter, alors que d'autres ont été questionnés sur le fait qu'ils n'avaient pas de mandats actifs, sans que nous ayons pu établir explicitement la provenance des appels reçus.

Par ailleurs, d'autres lobbyistes estiment que le commissaire et son personnel font preuve d'une grande ouverture et effectuent un bon travail, en plus de reconnaître leurs efforts en matière d'information. À ce sujet, notons que la majorité des lobbyistes connaissent les outils de communication produits par le bureau du Commissaire. Il s'agit principalement des bulletins d'interprétation, du rapport annuel, des sessions d'information et du site Internet.

Au chapitre des améliorations qui permettraient de favoriser une meilleure observance de la Loi, la majorité souhaite que le bureau du Commissaire communique sur une base plus régulière avec les lobbyistes. On suggère la publication de lettres d'information mensuelles, la formation de comités de travail permanents, l'instauration de rencontres bisannuelles avec les lobbyistes, etc. La communication sur une base plus constante permettrait de procéder aux ajustements nécessaires au fur et à mesure qu'ils s'imposent, ce qui conduirait à un meilleur respect de la Loi.

On considère aussi que le bureau du Commissaire devrait travailler à redonner au lobbying ses lettres de noblesse en valorisant le rôle des lobbyistes dans la population et auprès des titulaires de charges publiques. Cela permettrait de lever les tabous entourant le lobbying, favorisant ainsi un plus grand respect de la Loi.

Quant à la reconnaissance que le bureau du Commissaire devrait accorder aux lobbyistes qui se conforment à la Loi, quatorze des seize lobbyistes interrogés estiment que cela n'est pas nécessaire. On juge que les priorités devraient être axées sur la valorisation du lobbying, sur l'allègement du fardeau administratif et réglementaire que la Loi impose aux lobbyistes ainsi que sur la mise en place de mécanismes permettant d'améliorer l'observance de la Loi par les lobbyistes qui ne s'y conforment pas.

Enfin, plusieurs lobbyistes souhaitent que le personnel du registre et du bureau du Commissaire soit mieux formé sur la pratique et les réalités sur le terrain du lobbying. Cela permettrait de dissiper plusieurs irritants, en plus de solidifier le partenariat entre les lobbyistes et les instances concernées.

3.5 Les modifications à apporter à la Loi

Nous avons demandé aux lobbyistes rencontrés de nous indiquer les modifications qui devraient, selon eux, être apportées à la Loi.

De façon unanime, on prône une application uniforme de la Loi. On considère que l'ensemble des organismes sans but lucratif (OSBL) devraient y être assujettis, car la situation actuelle occasionne de la confusion et des iniquités, plusieurs OSBL non assujettis étant très actifs en matière de lobbying. De façon plus marginale, on souligne toutefois qu'une telle modification devrait être accompagnée d'un allègement du fardeau administratif qu'implique l'inscription au registre ou encore que les demandes de subventions de la part de ces OSBL devraient être exclues du champ d'application de la Loi. Bref, si l'on s'entend sur la volonté de voir les OSBL assujettis à la Loi, une réflexion semble s'imposer quant aux conditions à leur imposer à cet égard.

Autre conclusion unanime : on demande un allègement et une simplification de la Loi ainsi que de ses modalités d'application. Tous considèrent que cela constitue la clé qui permettrait d'en favoriser davantage le respect sans ternir l'objectif de transparence recherché.

À ce titre, on recommande principalement :

- de diminuer le niveau de précision exigé dans la description des mandats;
- de diminuer la quantité de renseignements exigés dans l'inscription au registre (ex. : honoraires, moyens de communication utilisés, domaines d'intérêt visés, etc.);
- que les mandats soient inscrits au nom de l'organisation (entreprise ou association) plutôt qu'au nom des plus hauts dirigeants ou des lobbyistes travaillant au sein de l'organisation concernée;

- d'abolir la « règle du 20 % ou du 12 jours »³ qui fait référence aux termes « pour une partie importante » contenus à l'article 3 de la Loi;
- d'assouplir les conditions relatives à l'obtention des ordonnances de confidentialité.

Nous avons également recueilli, de façon marginale, les recommandations suivantes :

- retirer le caractère pénal de la Loi, car il s'agit d'une loi administrative;
- retirer le droit de saisie contenu à l'article 41 de la Loi, qui est jugé disproportionné;
- abolir la clause du « purgatoire » imposé aux personnes ayant travaillé comme titulaire d'une charge publique, car cela prive les organisations d'une main-d'œuvre qualifiée ce qui est problématique en contexte de pénurie;
- assurer que le fait de convenir d'une entrevue pour un tiers ne soit pas considéré comme une activité de lobbyisme s'il n'est pas lié à l'un des quatre autres objets énoncés à l'article 2;
- abolir la Loi car, outre le fait d'alourdir les échanges et les procédures pour ceux qui font déjà les choses correctement, la Loi n'empêche pas les malversations.

3.6 Autres commentaires et suggestions

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la question de l'inscription au registre représente l'irritant majeur pour les lobbyistes, tant sur le plan de la complexité de sa plate-forme informatique qu'au chapitre de la quantité de

³ En effet, à l'article 3 de la Loi, l'on considère comme lobbyiste d'organisation ou d'entreprise les personnes dont l'emploi ou la fonction consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbyisme.

renseignements demandées. On suggère donc d'apporter des modifications afin d'assouplir le registre à ces égards.

Par ailleurs, le resserrement des liens entre les lobbyistes et le bureau du Commissaire au lobbying représente la préoccupation première de plusieurs (12) des lobbyistes rencontrés. Aussi, certains jugent qu'il est impératif de former davantage le personnel du bureau du Commissaire et du registre ainsi que les titulaires de charges publiques quant à la pratique et au rôle du lobbying. Dans le même ordre d'idées, on souhaiterait que le commissaire rencontre régulièrement les lobbyistes ou qu'il se dote d'un comité consultatif formé de lobbyistes afin de favoriser les échanges et d'assurer une meilleure adéquation entre la Loi, les actions du bureau du Commissaire, les exigences imposées par le registre et les réalités du terrain. Cela conduirait à une meilleure évolution de la Loi et de ses modalités d'application ainsi qu'à une meilleure observance, ce qui, au bout du compte, contribuerait à l'atteinte des objectifs de la Loi.

Autre recommandation formulée par une bonne proportion de lobbyistes : prendre exemple sur la loi fédérale sur le lobbying. On estime que la loi fédérale permet d'allier transparence et souplesse dans son application. On souligne en effet que les modalités d'application de la loi fédérale (l'inscription au registre) sont beaucoup plus conviviales qu'au Québec, ce qui contribue grandement à son observance tout en n'occultant pas l'atteinte de ses finalités, à savoir l'éthique et la transparence. Notons toutefois que les modifications apportées à la *Loi sur le lobbying* par la *Loi fédérale sur la responsabilité* n'étaient pas en vigueur au moment où nous avons réalisé nos entrevues. Nous ne savons donc pas si ces modifications ont changé cette perception qu'ont les lobbyistes à l'égard de la réglementation fédérale sur le lobbying.

4. Quelques statistiques

La présente section contient différentes données (non nominales) que nous avons pu tirer du registre. À quelques exceptions près, elles ont été fournies au bureau du Commissaire au lobbying par le registre. Le cas échéant, nous mentionnons que les données sont tirées d'une compilation effectuée manuellement par le bureau du Commissaire au lobbying à partir d'extractions de données tirées du registre.

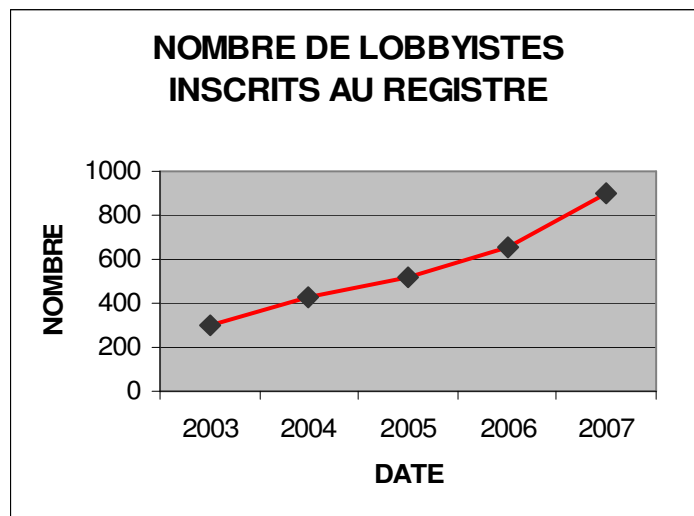
Nombre de lobbyistes inscrits au registre

Nous présentons ici le nombre de lobbyistes inscrits au registre depuis sa création. Ces données incluent les lobbyistes qui sont considérés comme actifs — c'est-à-dire ceux qui, au moment où les statistiques ont été colligées, avaient au moins un mandat non échu (en cours) inscrit au registre — et les lobbyistes considérés comme inactifs, soit les autres lobbyistes inscrits depuis la création du registre.

Tableau 1 – Nombre total de lobbyistes inscrits au registre

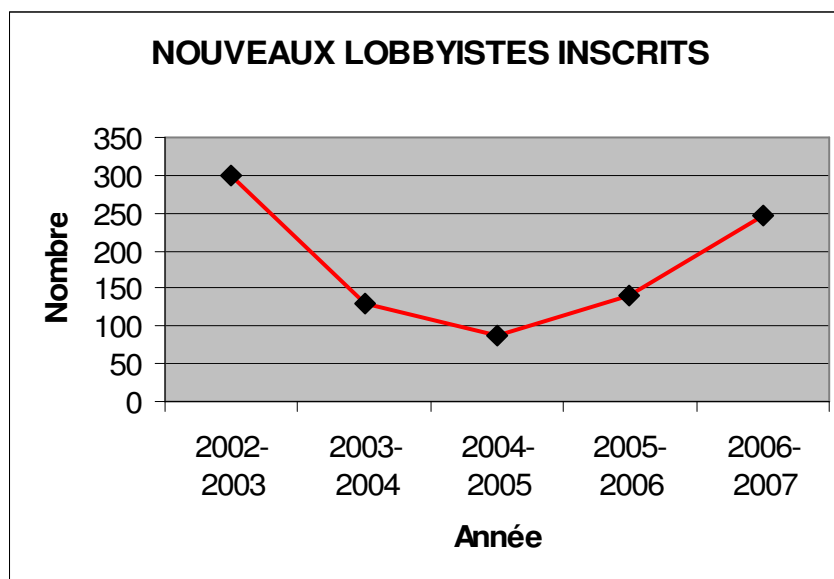
Date / Type de lobbyiste	28/11/02 au 31/03/03	01/04/03 au 31/03/04	01/04/04 au 31/03/05	01/04/05 au 31/03/06	01/04/06 au 31/03/07	%
Lobbyistes- conseils	91	151	181	209	262	29 %
Lobbyistes d'organisation	166	219	254	304	392	43 %
Lobbyistes d'entreprise	42	60	82	144	250	28 %
Nombre total	299	430	517	657	904	100 %
% du total	33 %	48 %	57 %	73 %	100 %	
Augmentation (nombre)	299	131	87	140	247	
% d'augmentation par rapport à l'année précédente	N/A	44 %	20 %	27 %	38 %	

Le tableau 1 montre qu'au cours des premiers mois d'opération du registre, 299 lobbyistes s'y sont inscrits. On observe également qu'au 31 mars 2007, 904 lobbyistes étaient inscrits au registre depuis sa création. Les lobbyistes d'organisation étaient les plus nombreux et comptaient pour presque la moitié (43 %) des lobbyistes inscrits au registre depuis sa création. Les lobbyistes-conseils viennent au deuxième rang, représentant 29 % des lobbyistes inscrits au registre, et les lobbyistes d'entreprise occupent la troisième position (28 %).



Augmentation du nombre de lobbyistes inscrits

En comparant les données pour les années financières complètes, on constate que c'est en 2006-2007 que le nombre de nouveaux lobbyistes inscrits au registre a crû davantage, soit 247. L'année financière 2005-2006 vient en seconde position avec 140 nouveaux lobbyistes inscrits.



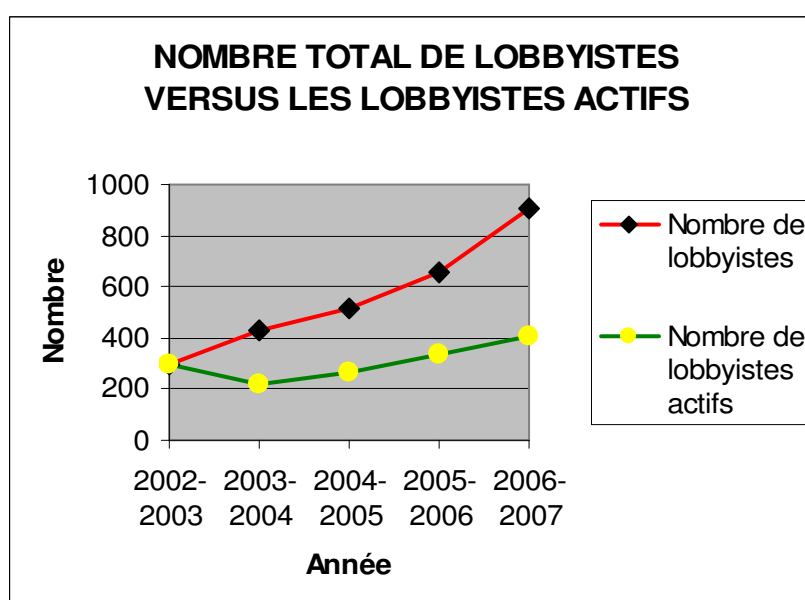
Nombre de lobbyistes actifs

Le tableau 2 présente le nombre de lobbyistes actifs au 31 mars 2007 de même que leur proportion par rapport au nombre total de lobbyistes inscrits depuis la création du registre (actifs et inactifs). Sont considérés comme lobbyistes « actifs » ceux qui, au moment où les statistiques ont été colligées, avaient au moins un mandat en cours (non échu) inscrit au registre. Les lobbyistes « inactifs » sont ceux qui n'avaient pas de mandat actif au 31 mars 2007. Notons que cela peut notamment être dû au fait qu'ils n'avaient pas de mandats en cours à cette date, qu'ils avaient quitté leur fonction ou qu'ils n'exerçaient plus d'activités de lobbyisme dans le cadre de leur fonction.

Tableau 2 – Nombre de lobbyistes actifs au 30 septembre 2006

Type de lobbyiste / Statut	Nombre de lobbyistes actifs au 31 mars 2007	Nombre total de lobbyistes au 31 mars 2007	% de lobbyistes actifs versus le nombre total de lobbyistes inscrits au 31 mars 2007
Lobbyistes-conseils	95	262	36 %
Lobbyistes d'organisation	173	392	44 %
Lobbyistes d'entreprise	142	250	57 %
Total	410	904	45 %

Comme le montre le tableau 2, seulement 45 % du nombre total de lobbyistes inscrits au registre depuis sa création étaient actifs au 31 mars 2007. Autrement dit, moins de la moitié de tous les lobbyistes inscrits au registre avaient au moins un mandat non échu à cette date. Ce sont les lobbyistes d'entreprise qui comptent le pourcentage le plus élevé de lobbyistes actifs au 31 mars 2007 par rapport au total qui se sont inscrits depuis 2003 (57%). Ils sont suivis des lobbyistes d'organisation, avec 44 % de lobbyistes actifs, et des lobbyistes-conseil, avec 36 %.



Nombre de lobbyistes selon le sexe

Nous avons tenté d'obtenir des statistiques relatives au sexe des lobbyistes qui sont inscrits au registre depuis sa création. Nous n'avons pu obtenir ces données que pour les lobbyistes-conseil. C'est ainsi qu'on constate que, sur les 262 lobbyistes-conseils inscrits au registre depuis sa création, 25 % sont des femmes et 75 % sont des hommes.

Par ailleurs, des compilations internes effectuées par le bureau du Commissaire au lobbyisme⁴ ont permis d'estimer qu'au 30 septembre 2006, les femmes représentaient 27 % des lobbyistes d'organisation et 13 % des lobbyistes d'entreprise. C'est donc chez les lobbyistes d'organisation qu'il semble y avoir une plus forte présence féminine.

Enfin, notons que seules 16 femmes étaient actives au 30 septembre dernier chez les lobbyistes-conseil, comparativement à 77 hommes (83 %).

Ces données semblent donc corroborer l'hypothèse voulant que le lobbying demeure davantage l'apanage des hommes.

Nombre de lobbyistes par région

Nous avons obtenu le nombre de lobbyistes par région administrative à partir d'une compilation interne effectuée par le bureau du Commissaire au lobbyisme.

⁴ Il s'agit de compilations internes effectuées par le bureau du Commissaire et non de statistiques fournies par le registre, lequel ne disposait pas de ces informations au moment de notre étude. C'est pourquoi, nous les présentons à titre d'estimation. Notons également que lorsque le prénom d'un lobbyiste pouvait être masculin ou féminin, il a été classé dans la catégorie « hommes ».

Cette compilation porte sur 740 lobbyistes inscrits au registre au 30 septembre 2006⁵.

Tableau 3 – Nombre de lobbyistes par région administrative - 30 sept. 2006

Régions	Lobbyistes-conseils		Lobbyistes d'organisation		Lobbyistes d'entreprise		Total	
	#	%	#	%	#	%	#	%
Bas-Saint-Laurent	1	0 %	0	0 %	0	0 %	1	0 %
Saguenay-Lac-Saint-Jean	2	1 %	1	0 %	0	0 %	3	0 %
Capitale nationale	56	23 %	39	11 %	5	3 %	100	14 %
Mauricie	1	0 %	0	0 %	1	1 %	2	0 %
Estrie	2	1 %	5	1 %	2	1 %	9	1 %
Montréal	144	60 %	190	56 %	106	66 %	440	59 %
Outaouais	2	1 %	0	0 %	1	1 %	3	0 %
Abitibi-Témiscamingue	0	0 %	2	1 %	0	0 %	2	0 %
Côte-Nord	1	0 %	0	0 %	0	0 %	1	0 %
Nord-du-Québec	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Chaudière-Appalaches	0	0 %	4	1 %	7	4 %	11	1 %
Laval	1	0 %	0	0 %	2	1 %	3	0 %
Lanaudière	0	0 %	1	0 %	0	0 %	1	0 %
Laurentides	3	1 %	14	4 %	2	1 %	19	3 %
Montérégie	14	6 %	51	15 %	5	3 %	70	9 %
Centre-du-Québec	1	0 %	5	1 %	1	1 %	7	1 %
Ontario	10	4 %	27	8 %	23	14 %	60	8 %
Calgary	1	0 %	0	0 %	5	3 %	6	1 %
New York	1	0 %	1	0 %	0	0 %	2	0 %
Total	240	100 %	340	100 %	160	100 %	740	100 %

⁵ Les données fournies par le registre au bureau du Commissaire portent sur 774 lobbyistes. La différence avec le nombre de 740 lobbyistes sur lesquels porte la compilation du bureau du Commissaire est probablement due au fait que le critère d'extraction utilisé par le bureau du Commissaire n'a pas toujours fait l'objet d'une réponse sur le registre par le déclarant.

Comme on peut l'observer dans ce tableau, les lobbyistes inscrits au registre depuis sa création proviennent principalement des régions de Montréal (59 %), de la Capitale nationale (14 %) et de la Montérégie (9 %). Cela n'est pas surprenant, compte tenu du grand nombre de firmes de relations publiques, d'organisations et d'entreprises qui ont leurs activités dans les environs de Montréal et de Québec. On remarque toutefois que bon nombre de lobbyistes d'entreprise proviennent de l'Ontario (14 %), surclassant ainsi leurs homologues de Chaudière-Appalaches (4 %), de la Montérégie (3%) et de la Capitale nationale (3 %).

Nombre d'inscriptions

Nous avons également voulu analyser le nombre d'inscriptions (déclarations ou avis) au registre depuis sa création. Ces données incluent : l'inscription d'une déclaration initiale, d'un nouveau mandat par un lobbyiste, le renouvellement d'une inscription par un lobbyiste, l'inscription d'un avis de modification ou l'inscription d'un nouveau lobbyiste. Il ne s'agit donc pas simplement du nombre de mandats inscrits au registre, mais bien de l'ensemble des déclarations et avis effectués par les lobbyistes depuis la création du registre.

Tableau 4 – Nombre d'inscriptions par type de lobbyiste

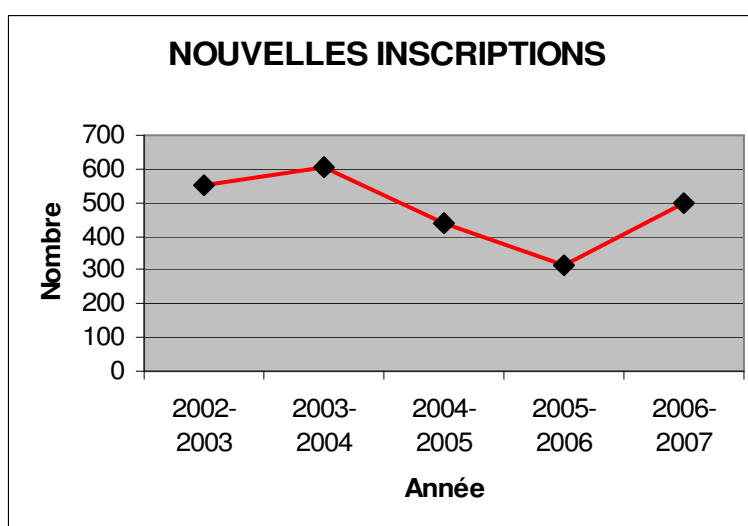
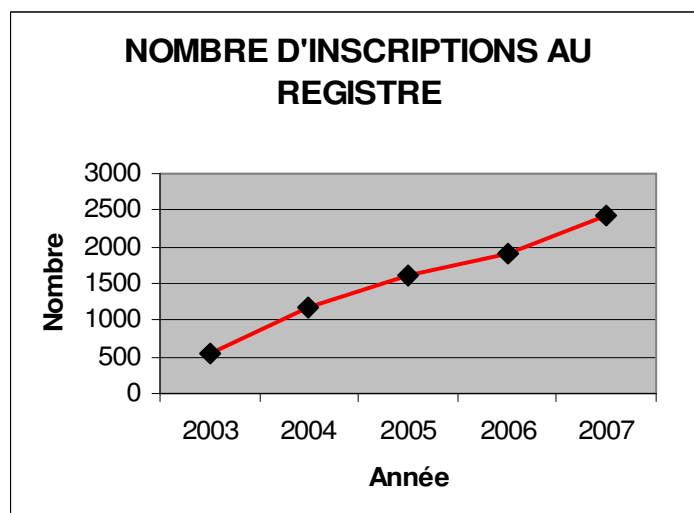
Date / Nombre d'inscriptions	Au 31 mars 2003	Au 31 mars 2004	Au 31 mars 2005	Au 31 mars 2006	Au 31 mars 2007	% du total
Lobbyistes- conseils	366	769	1 013	1 158	1 417	59 %
Lobbyistes d'organisation	142	285	421	518	656	27 %
Lobbyistes d'entreprise	46	107	168	239	342	14 %
Total	554	1 161	1 602	1 915	2 415	100 %
Augmentation (nombre)	N/A	607	441	313	500	

On constate que c'est chez les lobbyistes-conseils que le nombre d'inscriptions est le plus élevé (59 % du total), alors que, comme nous l'avons vu au tableau 1, ils arrivent au deuxième rang du nombre de lobbyistes inscrits au registre (29 % du nombre total de lobbyistes inscrits). Cela s'explique probablement par le fait que les lobbyistes-conseils cumulent plusieurs mandats et plusieurs clients, alors que ceux qui œuvrent au sein d'organisations ont des mandats en lien avec la mission de l'organisation pour laquelle ils travaillent; ces mandats sont souvent connus en début d'année et s'échelonnent sur une plus longue période de temps, ce qui pourrait diminuer le nombre d'inscriptions à effectuer.

Pour leur part, les lobbyistes d'organisation et les lobbyistes d'entreprise comptent respectivement 27 % et 14 % des inscriptions depuis la création du registre, alors qu'ils représentent respectivement 43 % et 28 % du total des lobbyistes inscrits au registre (c.f. tableau 1).

Quant au nombre de nouvelles inscriptions au registre, on remarque, en comparant les exercices financiers complets et en excluant la première année d'opération du registre, que c'est en 2006-2007 que leur nombre s'est le plus accru (500 nouvelles inscriptions). L'année 2004-2005 se classe au deuxième rang avec 441 nouvelles inscriptions⁶.

⁶ Il est à noter que comme le montre le tableau 1, c'est à cette même période, soit en 2004-2005 que le nombre de nouveaux lobbyistes inscrits au registre a été le plus faible. Ainsi, le fait que le nombre de nouvelles inscriptions pour cette même année soit aussi élevé est probablement lié au fait qu'il y a eu un plus grand nombre d'inscriptions par lobbyiste pendant cette période.



Nombre moyen de mandats

Nous présentons ici le nombre moyen de mandats par type de lobbyistes inscrits au registre⁷. Notons qu'un mandat est une inscription liée à l'une des quatre activités de lobbying décrites dans la Loi, à savoir :

⁷ Le bureau du Registre a émis le commentaire suivant concernant ces données : « Les banques de données du registre nous permettent de fournir cette information. Nous devons cependant apporter un bémol en ce qui a trait au nombre de mandats en matière de lobbyiste d'entreprise ou d'organisation, car lorsque plusieurs lobbyistes partagent le même mandat, le lobbyiste doit déclarer distinctement et de façon répétitive le même mandat au nom de chacun. Ainsi, cet état de fait peut biaiser les statistiques. Il est à noter que la nouvelle structure du formulaire « Lobbyiste d'entreprise ou d'organisation » qui sera implantée dans le cadre de la refonte du registre des lobbyistes remédiera à cette problématique de duplication. »

Toutes les communications orales ou écrites avec un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer ou pouvant raisonnablement être considérées, par la personne qui les initie, comme étant susceptibles d'influencer la prise de décisions relativement :

1° à l'élaboration, à la présentation, à la modification ou au rejet d'une proposition législative ou réglementaire, d'une résolution, d'une orientation, d'un programme ou d'un plan d'action;

2° à l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation;

3° à l'attribution d'un contrat, autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public, d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire, ou à l'attribution d'une autre forme de prestation déterminée par règlement du gouvernement;

4° à la nomination d'un administrateur public au sens de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif (chapitre M-30), ou à celle d'un sous-ministre ou d'un autre titulaire d'un emploi visé à l'article 55 de la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) ou d'un emploi visé à l'article 57 de cette loi.

Tableau 5 – Nombre moyen de mandats par type de lobbyistes

Date / Nombre moyen de mandats	Du 1^{er} avril 2003 au 31 mars 2004	Du 1^{er} avril 2004 au 31 mars 2005	Du 1^{er} avril 2005 au 31 mars 2006	Du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2007
Lobbyistes- conseils	5,3	5,5	3,9	4,3
Lobbyistes d'organisation	9,8	11,2	8,3	8,6
Lobbyistes d'entreprise	4,4	3,8	5,4	4,0
Tous les lobbyistes	6,3	7,0	5,6	5,4

Le tableau 5 montre que ce sont les lobbyistes d'organisation qui comptent le nombre moyen de mandats par lobbyiste le plus élevé (8,6 au 31 mars 2007). C'est au cours de l'exercice financier 2004-2005 que le nombre moyen de mandats a atteint son plus haut niveau (11,2) chez ces lobbyistes.

Par ailleurs, même si les lobbyistes-conseils comptent le plus grand nombre d'inscriptions au registre (59 % du nombre total), ils arrivent à l'avant-dernier rang du nombre moyen de mandats avec une moyenne de 4,3 par lobbyiste (contre 8,6 dans les organisations et 4,0 dans les entreprises). Cela laisse supposer que les lobbyistes-conseils doivent peut-être effectuer plus souvent des modifications aux mandats qu'ils inscrivent au registre (ex. : fin de mandat, changement dans les ministères visés, modification des honoraires perçus, etc.) comparativement à leurs confrères évoluant dans les organisations ou les entreprises, et ce, pour les raisons énumérées dans les pages qui précèdent.

Enfin, quant à l'année où le nombre moyen de mandats a été le plus élevé, c'est 2004-2005 qui l'emporte avec une moyenne de sept mandats par lobbyiste, toutes catégories confondues.

Nombre moyen de mandats actifs

Le tableau suivant présente le nombre moyen de mandats actifs au 30 septembre 2006. Par « mandats actifs », nous entendons les mandats non échus à cette date.

Tableau 6 – Nombre moyen de mandats actifs au 30 septembre 2006

Nombre moyen de mandats / Type de lobbyistes	Nombre moyen de mandats actifs au 30 sept. 2006	Nombre moyen de mandats au 30 sept. 2006	% de mandats actifs versus le nombre moyen de mandats au 30 sept. 2006
Lobbyistes-conseils	2,9	4,3	69 %
Lobbyistes d'organisation	6,8	8,6	74 %
Lobbyistes d'entreprise	4,2	4,0	82 %

Nous constatons que ce sont les lobbyistes-conseils qui ont le nombre moyen de mandats actifs le plus bas au 30 septembre 2006 (2,9). Cela est difficile à

expliquer. En effet, selon l'angle sous lequel on analyse cette donnée, on peut penser que les lobbyistes-conseils ont des mandats plus courts ou plus longs que les lobbyistes d'organisation ou d'entreprise, ou qu'ils ont perdu de la clientèle depuis la création du registre ou encore que cela est lié à d'autres raisons que nous ne pouvons malheureusement expliquer.

Nombre d'organisations ayant des lobbyistes inscrits au registre

Le tableau 7 présente le nombre d'organisations qui ont des lobbyistes inscrits au registre. On constate que ce sont les firmes de lobbyistes-conseils qui arrivent en tête de liste. En effet, au 31 mars 2007, elles étaient 200 à avoir des lobbyistes inscrits au registre contre 142 organisations (associations, regroupements, etc.) et seulement 83 entreprises.

Tableau 7 – Nombre d'organisations ayant des lobbyistes inscrits au registre

Date / Nombre moyen d'organisations	Du 1^{er} avril 2003 au 31 mars 2004	Du 1^{er} avril 2004 au 31 mars 2005	Du 1^{er} avril 2005 au 31 mars 2006	Du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2007
Firmes de lobbyistes- conseils	107	131	153	200
Organisations	87	95	114	142
Entreprises	35	42	57	83

Titulaires de charges publiques sollicités

Le registre oblige les lobbyistes à déclarer le niveau des titulaires de charges publiques qui sont visés par leurs activités de lobbying. Le tableau 8 présente les données que nous avons obtenues à cet effet.

Tableau 8 – Nature de la charge publique des titulaires sollicités

Date / Nombre d'inscriptions selon la charge	Du 1^{er} avril 2003 au 31 mars 2004	Du 1^{er} avril 2004 au 31 mars 2005	Du 1^{er} avril 2005 au 31 mars 2006	Du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2007
Ministériel	500	359	262	413
Sous- ministériel	457	351	259	401
Encadrement	431	305	220	362
Professionnel	434	328	228	363

Nous constatons que les inscriptions au registre visent davantage les titulaires de charges publiques des niveaux ministériel et sous-ministériel. Cela peut sembler en contradiction avec les déclarations des lobbyistes concernant leur pratique, telles qu'elles sont présentées à la section 3 de ce rapport. Il importe donc de préciser que le registre vise les activités de lobbyisme telles que décrites à l'article 2 de la Loi. Or, ces activités ne représentent qu'une partie des éléments composant une stratégie de lobbying, lesquels ne sont pas nécessairement de la compétence exclusive des lobbyistes (veille législative, rédaction de documents, préparation des rencontres, relations de presse, etc.). Par ailleurs, on peut aussi supposer que les activités de lobbyisme déclarées au registre sont davantage liées à des changements législatifs ou réglementaires, ou encore, à l'établissement de politiques gouvernementales, ce qui commande des interventions à des niveaux plus élevés de la hiérarchie gouvernementale.

Domaines d'intérêt visés par les activités de lobbyisme

Nous aurions souhaité présenter les ministères visés par les activités de lobbyisme inscrites au registre. Malheureusement, ces données n'étaient pas disponibles au moment où nous avons réalisé notre étude. Toutefois, nous avons obtenu des données relatives aux domaines d'intérêt visés par les activités de lobbyisme, que nous présentons au tableau 9.

Tableau 9 – Nombre d’inscriptions selon le domaine d’intérêt⁸

Date / Nombre d’inscriptions selon le domaine d’intérêt	Du 28 nov. 2002 au 31 mars 2003	Du 1^{er} avril 2003 au 31 mars 2004	Du 1^{er} avril 2004 au 31 mars 2005	Du 1^{er} avril 2005 au 31 mars 2006	Du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2007	Total
Affaires municipales	171	205	168	96	125	765
Agriculture/Alimentation	172	153	134	44	91	594
Arts et culture/ Communication	102	156	94	55	76	483
Commerce/Développement économique/Industrie	431	559	518	359	519	2386
Éducation	69	126	75	54	98	422
Emploi et formation	98	158	119	71	110	556
Environnement	169	228	190	113	199	899
Famille et enfance	14	16	15	3	32	80
Fiscalité et finances	208	259	226	138	219	1050
Habitation/logement	23	28	25	8	15	99
Immigration	17	26	33	24	23	123
Justice et application des lois	101	152	123	61	132	569
Loisirs et sports	45	31	60	12	22	170
Loteries et jeux/ Réglementation des alcools	49	80	42	22	20	213
Mines/Ressources naturelles	109	125	157	86	129	606
Patrimoine	15	42	16	7	35	115
Privatisation et impartition	12	38	49	34	35	168
Relations internationales	40	39	40	15	24	158
Santé	164	214	161	109	159	807
Science	49	67	30	28	42	216
Sécurité publique	51	80	84	56	71	342
Technologies de l’information	71	98	69	39	59	336
Tourisme	54	95	72	45	42	308
Transports/ Travaux publics	164	263	172	118	169	886

Parmi les cinq domaines d’intérêt ayant fait l’objet du plus grand nombre d’inscriptions au registre depuis sa création, le commerce, le développement économique et l’industrie arrivent bons premiers (2386 inscriptions). Au second rang, on retrouve la fiscalité et les finances (1050 inscriptions), suivies de

⁸ En 2005 et 2006, on remarque une diminution du nombre d’inscriptions par domaine d’intérêt. Cela est probablement dû au fait que le registre a restreint à cinq le nombre de domaines d’intérêt par inscription à partir du 1^{er} avril 2005.

l'environnement (899 inscriptions), des transports et des travaux publics (886 inscriptions) et de la santé (807 inscriptions).

En queue de peloton, on retrouve la famille et l'enfance (80 inscriptions), l'habitation/logement (99 inscriptions), le patrimoine (115 inscriptions) et l'immigration (123 inscriptions).

Enfin, on remarque que les affaires municipales ainsi que les mines et ressources naturelles suscitent un certain intérêt, affichant respectivement 765 et 606 inscriptions.

Moyens de communication utilisés

Les données concernant les moyens de communication utilisés par les lobbyistes dans le cadre de leurs mandats sont présentées au tableau 10.

Tableau 10 – Nombre d'inscriptions prévoyant les moyens énumérés de communication avec les titulaires de charges publiques

Date / Moyens de communication	Du 28 nov. 2002 au 31 mars 2003	Du 1^{er} avril 2003 au 31 mars 2004	Du 1^{er} avril 2004 au 31 mars 2005	Du 1^{er} avril 2005 au 31 mars 2006	Du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2007	Total
Rencontres	525	586	430	305	491	2337
Communications écrites	521	583	423	294	474	2295
Appels téléphoniques	530	585	420	306	488	2329
Convenir d'une rencontre pour un tiers	0	0	0	49	171	220
Autres	28	45	33	11	21	138

Comme on peut le constater, les rencontres, les appels téléphoniques et les communications écrites sont utilisés de façon presque équivalente par les lobbyistes. Cela confirme d'ailleurs ce que ces derniers nous ont dit dans nos

entrevues : on se questionne sur la pertinence de dévoiler ce type d'informations en regard de la finalité de la Loi.

Toutefois, le fait de convenir d'une rencontre pour un tiers est un moyen peu utilisé. Cela est probablement dû au fait que, pour convenir d'une rencontre, il faut nécessairement communiquer verbalement ou par écrit avec le titulaire de charge publique visé. Ainsi, les inscriptions relatives au fait de convenir d'une entrevue pour un tiers sont implicitement incluses dans les trois autres catégories. Autrement dit, le fait de convenir d'une entrevue ne serait donc pas un moyen de communication à proprement parler, mais plutôt une action posée dans le cadre d'un mandat de lobbying.

Types de mandat

Le tableau 11 recense le nombre d'inscriptions relatives à chacune des activités de lobbying décrites à l'article 2 de la Loi.

Tableau 11 – Nombre d’inscriptions selon le type de mandat

Date / Nombre d’inscriptions selon le type de mandat	Du 28 nov. 2002 au 31 mars 2003	Du 1 ^{er} avril 2003 au 31 mars 2004	Du 1 ^{er} avril 2004 au 31 mars 2005	Du 1 ^{er} avril 2005 au 31 mars 2006	Du 1 ^{er} avril 2006 au 31 mars 2007	Total	%
Élaboration, modification présentation ou rejet d’une proposition législative ou réglementaire	455	512	375	249	414	2005	55 %
Attribution d’un permis, d’une licence, d’un certificat ou d’une autre autorisation	106	128	136	63	118	551	15 %
Attribution d’un contrat, d’une subvention ou d’un autre avantage pécuniaire	239	300	175	124	182	1020	28 %
Nomination d’un administrateur public, d’un sous- ministre ou d’un autre titulaire d’emploi visé à l’art. 55 de la <i>Loi sur la fonction publique</i>	11	8	7	7	12	45	2 %
Total	811	948	693	443	726	3621	100 %

On observe que les demandes concernant l’élaboration, la modification, la présentation ou le rejet de propositions législatives ou réglementaires sont les activités de lobbying ayant fait l’objet de plus de la moitié des inscriptions au registre depuis sa création (55 %). L’attribution de contrats (autrement que par appel d’offres), de subventions ou d’autres avantages pécuniaires arrive au deuxième rang avec 28 % des inscriptions.

Enfin, on constate que l'attribution de permis, licences ou certificats ainsi que les nominations sont des activités de lobbyisme qui, bien que peut-être plus courantes dans la vie de tous les jours, font moins souvent l'objet de déclarations au registre (15 % et 2 %).

Honoraires (contreparties) reçus par les lobbyistes

La Loi oblige les lobbyistes-conseils à déclarer le montant ou la valeur de ce qui a été reçu ou sera reçu en contrepartie de leurs activités de lobbyisme. Le tableau 12 présente les données à cet égard.

Nous y observons que, d'année en année, à une exception près, les honoraires reçus par les lobbyistes-conseils dans le cadre de leurs activités de lobbyisme se situent davantage dans la catégorie « Moins de \$10 000 ». Ils sont toutefois suivis de près par la catégorie « \$10 000 à \$50 000 ».

Tableau 12 – Honoraires reçus par les lobbyistes-conseils⁹

Nombre de déclarations affichant	1 ^{er} avril 2003 au 31 mars 2004		1 ^{er} avril 2004 au 31 mars 2005		1 ^{er} avril 2005 au 31 mars 2006		1 ^{er} avril 2006 au 31 mars 2007	
	#	%	#	%	#	%	#	%
Moins de \$10 000	300	50%	183	48%	87	39%	168	42%
De \$10 000 à \$50 000	198	33%	135	35%	93	42%	156	40%
De \$50 000 à \$100 000	80	14%	56	15%	36	16%	51	13%
Plus de \$100 000	19	3%	7	2%	6	3%	19	5%
Total	597	100%	381	100%	222	100%	394	100%

⁹ Nous n'avons pas présenté de totaux par catégorie de montants (horizontaux) car nous avons présumé que les mandats des lobbyistes peuvent parfois s'échelonner sur plus d'une année. Ainsi, par exemple, il se peut que des 300 déclarations « Moins de \$10 000 » en 2003-2004 certaines d'entre-elles se retrouvent parmi les 183 déclarées dans cette même catégorie en 2004-2005. Par conséquent, nous avons posé l'hypothèse que les données de chacune des catégories de montants pouvaient se chevaucher d'une année financière à l'autre, ne pouvant ainsi être cumulées sans risque de duplication pour les quatre années financières.

5. Conclusion

Les données recueillies dans ce rapport nous ont permis de tirer un certain nombre de conclusions fort intéressantes et encourageantes pour l'avenir.

D'abord, nous avons observé que les lobbyistes rencontrés sont en accord avec le principe de la transparence associé à la Loi. Cependant, nous concluons qu'il importe d'apporter des assouplissements à la Loi et à ses modalités d'application afin d'en favoriser une meilleure observance et de mieux se rapprocher des objectifs de transparence qu'elle poursuit.

À ce chapitre, les lobbyistes suggèrent des assouplissements relatifs tant aux exigences administratives imposées par le registre (plate-forme informatique, libellé des mandats, etc.) qu'à certaines dispositions de la Loi. Principalement, les lobbyistes recommandent :

- de diminuer le niveau de précision exigé pour la description des mandats qui mènerait à des incohérences en regard de la réalité de la pratique;
- de diminuer la quantité de renseignements exigés lors de l'inscription au registre (ex. : honoraires, moyens de communication utilisés, etc.), qui n'ajoutent pas à la finalité de la Loi;
- d'abolir la « Règle du 20 % ou du 12 jours » faisant référence à la mention « pour une partie importante » contenue à l'article 3 de la Loi, qui porte à confusion;
- de lier l'inscription des mandats aux organismes plutôt qu'aux hauts dirigeants ou aux lobbyistes d'organisation ou d'entreprise, ce qui allègerait de beaucoup le fardeau administratif de ces organisations en regard aux inscriptions;

- d'amender les dispositions relatives aux ordonnances de confidentialité, de façon à les rendre plus accessibles, ce qui est considéré comme un facteur pouvant encourager davantage l'observance.

On vise également une application plus uniforme de la Loi. À cet égard, deux éléments principaux sont ressortis. Premièrement, on souhaite que tous les organismes sans but lucratif soient assujettis à la Loi. Deuxièmement, on aimerait que le bureau du Commissaire veille à ce que ceux qui sont assujettis à la Loi et qui ne la respectent pas soient davantage incités à le faire. On pense ici à certains secteurs d'activité où le lobbying s'exerce et est de nature publique (ex. : domaine de la production télévisuelle et cinématographique, où les logos des bailleurs de fonds apparaissent toujours au générique), aux membres de certains ordres professionnels (ingénieurs, avocats, comptables, etc.), qui sont appelés à faire du lobbying dans certains de leurs mandats ou encore à certaines personnalités ou organismes dont les activités de lobbying sont explicitement dépeintes dans les médias.

En ce qui a trait au partenariat entre le bureau du Commissaire et les lobbyistes, on aimerait favoriser les échanges sur une base plus formelle et plus régulière. Ainsi, on suggère la mise en place d'un comité de travail permanent (ex. : comité consultatif). Cela permettrait de discuter des problèmes vécus sur le terrain et d'apporter les correctifs nécessaires plus rapidement, assurant ainsi un meilleur respect et une meilleure évolution de la Loi.

De la même façon, on souhaite que le personnel du registre et du bureau du Commissaire soit mieux formé quant à la pratique du lobbying. Cela contribuerait certainement à améliorer plusieurs aspects liés à l'application de la Loi et à son observance, tout en favorisant un meilleur climat de confiance et de collaboration entre les lobbyistes et les intervenants concernés.

Enfin, il importe de déployer des efforts additionnels pour remettre les pendules à l'heure et redonner au lobbying ses lettres de noblesse. Cela passe notamment par une meilleure connaissance du phénomène ainsi que par des efforts accrus de sensibilisation et d'information auprès de la population et des titulaires de charge publique.

En terminant, mentionnons que, bien entendu, ce bref tour d'horizon du lobbying au Québec nous a permis de recueillir des informations qui, nous le souhaitons, contribueront à améliorer la connaissance de cette pratique encore trop méconnue. Mais nous espérons vivement qu'il ne s'agit là que d'un premier pas vers une série d'actions qui permettront de faire reconnaître le lobbying et de valoriser son importance inéluctable dans l'évolution de notre société et de notre démocratie.

6. Qui sommes-nous?

Martine Hébert Communication et affaires publiques inc.

Martine Hébert a ouvert son cabinet spécialisé en communication et affaires publiques en 2001. À ce jour, elle est la première à enseigner les relations gouvernementales à l'Université de Montréal. Auteure du livre *Les Secrets du lobbying*, elle possède une expertise reconnue dans le domaine. Titulaire d'une maîtrise en sciences économiques et d'études en sciences juridiques, elle compte plus de 12 années d'expérience en affaires publiques et gouvernementales. Elle a acquis ces compétences en tant que :

- consultante en affaires publiques et gouvernementales pour plusieurs organisations prestigieuses;
- conseillère politique au sein de cabinets ministériels;
- conseillère stratégique dans diverses organisations, comités consultatifs et comités interministériels.

Elle pratique le lobbying en respectant les normes les plus strictes en matière d'éthique et ses collaborateurs comptent parmi les mieux cotés au Québec. D'ailleurs, plusieurs organisations prestigieuses et d'envergure figurent parmi sa clientèle, composée majoritairement d'associations et de regroupements.

Au cours des douze dernières années, elle a participé au développement de plusieurs organisations, causes, entreprises et politiques ministérielles dans des domaines variés tels que la santé et les services sociaux, la réforme des lois municipales, la jeunesse, la culture et les loisirs, les services financiers, le développement économique et local, l'environnement, le milieu associatif (patronal, syndical, professionnel et communautaire), le marché du travail, la gestion des ressources humaines et les lois du travail, etc.

Son expertise diversifiée lui permet de garantir aux organisations une vision systémique de leur positionnement, prenant en compte tant leurs caractéristiques internes que les contextes social, économique et politique.

Elle est l'auteure du tout premier ouvrage pratique traitant du lobbying au Québec et elle compte à son actif plus de deux cents analyses économiques et politiques, d'écrits et de conférences portant sur des sujets d'actualité.

Enfin, elle effectue des tournées de conférences sur le lobbying au Québec et au Canada pour plusieurs organisations prestigieuses et elle est chroniqueuse politique dans une station de radio privée.

Annexe I - Protocole d'entrevue

1- Identification et expertise

Principal niveau de pratique :

- provincial ou municipal;
- élus ou fonctionnaires.

Nombre d'années d'expérience

Type de lobbyistes

2- La Loi sur l'éthique et la transparence en matière de lobbyisme et le bureau du Commissaire

Perception générale de la Loi

La Loi et la transparence ont-elles changé quelque chose dans la perception du lobbying? Précisez...

Considérez-vous que faire affaire avec une instance gouvernementale doit être une action de nature publique?

Principaux points positifs de la Loi

Principaux points négatifs de la Loi

Le bureau du Commissaire

Perception du bureau du Commissaire au lobbying

Institution nécessaire ou inutile?

Connaissez-vous le *Code de déontologie*? Quelles dispositions?

Connaissez-vous des outils de communication ou des documents publiés par le bureau du Commissaire? En prenez-vous connaissance?

Quels sont les moyens que le bureau du Commissaire devrait prendre pour améliorer la communication sur l'observance, l'interprétation et la jurisprudence?

3- La Loi et la pratique du lobbying

Décrivez en gros en quoi consiste votre pratique du lobbying au quotidien.

Quel est l'apport du lobbyisme à la société?

En quoi la Loi a-t-elle modifié votre pratique du lobbying?

La Loi a-t-elle facilité votre travail? Si oui, en quoi? Vous a-t-elle permis de trouver de nouvelles façons de faire?

Quels sont les principaux obstacles rencontrés face à :

- la Loi et le code de déontologie;
- son observance.

Quels sont les moyens que vous utilisez le plus pour communiquer avec les titulaires de charges publiques?

Est-ce que l'attitude : 1- des politiciens; 2- des fonctionnaires a changé depuis l'entrée en vigueur de la Loi? Si oui, en quoi et quelles en sont les conséquences?

Les titulaires de charges publiques vous demandent-ils de vous identifier lorsque vous leur parlez ou quand vous les rencontrez? Quel devrait-être leur rôle par rapport à cela?

Notez-vous des différences entre les niveaux municipal et provincial à cet égard?

De votre côté, déclinez-vous spontanément votre inscription au registre, l'objet de votre démarche et l'identité de votre client lorsque vous abordez un titulaire de charge publique?

Utilisez-vous le registre pour vous renseigner sur ce que vos compétiteurs font?

Vous est-il arrivé de travailler à un dossier dans lequel une autre partie n'était pas inscrite au registre alors qu'elle aurait du l'être? Si oui, quelles en sont les conséquences et quelles solutions apporteriez-vous à ce problème? Pensez-vous que le bureau du Commissaire devrait mieux reconnaître les lobbyistes qui se plient à la Loi?

4- L'avenir et les priorités

La Loi devrait-elle être modifiée? Si oui, en quoi?

Le Code devrait-il être modifié? Si oui, en quoi?

La Loi devrait-elle assujettir les organismes sans but lucratif?

Autres commentaires et suggestions.