

Dura lex sed lex
et
Rules are made to be broken.

Éclairages sur la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*

Raymond Hudon
Université Laval

Rapport préparé pour le Commissaire au lobbyisme du Québec

Mai 2007

Avant-propos

La préparation d'un rapport commandé sur la base d'une compétence présumée représente un défi qu'il convient de relever avec une certaine fierté mais aussi, peut-être surtout, avec beaucoup d'humilité et non sans une vague inquiétude. En effet, le produit d'une réflexion de type universitaire peut-il à la hauteur des attentes de praticiens souvent d'abord préoccupés de la résolution de problèmes concrets et plus immédiats? Parce que nous croyons à la nécessité d'une mise en perspective à la fois théorique et temporelle, nous avons choisi de ne pas renoncer à notre posture « naturelle » tout en conservant à l'esprit la destination de la « démonstration » montée.

Le premier objectif est de faire le point sur la réalité des groupes d'intérêt. L'évolution observée induit logiquement une transformation des pratiques du lobbying... qui leur sont spontanément associées. Il se révèle alors pertinent, et éclairant, d'examiner les législations relatives à l'exercice du lobbying pour évaluer leur portée – dans leur contenu comme dans quelques effets mesurables – au vu de la transformation de l'univers qu'elles visent à encadrer. Cette mise en contexte générale se complète avantageusement de l'éclairage additionnel qu'apporte une analyse comparée de lois similaires. Ces opérations successives font à nouveau clairement ressortir ce que l'immense répertoire des études disponibles met déjà en lumière. Parallèlement à l'évolution des démocraties occidentales, les changements qui ont récemment et profondément marqué le monde des groupes d'intérêt et, par extension, la pratique du lobbying imposent des approches renouvelées. En bref, dans ses fondements mêmes, le lobbying se présente comme une intervention destinée à influencer le cours d'une décision publique. Toutefois, il ne peut plus être associé à un groupe restreint d'acteurs : les jeux de pression se sont « démocratisés » significativement dans les dernières décennies. Néanmoins, la reconnaissance de ces mutations n'est pas d'emblée intégrée aux perceptions du phénomène ni aux interventions publiques qu'il inspire; la culture – au sens de valeurs et de schèmes historiquement forgés – est justement source de variations repérables dans les législations et réglementations existantes... tout en expliquant leur absence dans d'autres contextes.

Sommairement présenté, cet arrière-plan a inspiré le titre de ce rapport, qu'une lecture de premier degré pourrait amener à interpréter comme une pure provocation. La loi est la loi, à condition qu'elle soit en étroite correspondance avec l'objet – ou le comportement – visé. Toute faille sérieuse sur ce plan accroît l'éventail des possibilités de délinquance. Comme en rend compte le réalisme anglo-saxon, tout traitement discriminatoire consacré par la loi comme toute application démesurément rigoureuse d'une législation ou réglementation constituent des incitatifs aux dérogations à la règle. On aura tout de même compris que le deuxième membre du titre ne se veut pas une invitation au non-respect de la loi!

L'auteur de ces pages doit souligner avec insistance que si quelque prétention lui est autorisée, c'est dans la seule mesure où il reconnaît l'apport indispensable de plusieurs personnes qui ont directement ou indirectement contribué à améliorer sa connaissance des faits et à alimenter sa réflexion sur les observations rapportées. En tout premier lieu, il faut remercier monsieur Rémi Bureau qui a fourni une aide extrêmement précieuse pour achever le repérage des données qui fondent ce rapport et dans la mise en forme de certains de ses aspects. Il est impossible, par ailleurs, de passer sous silence les nombreux échanges et témoignages dont m'ont fait bénéficier une multitude de praticiens de la représentation dans un éventail extrêmement diversifié de domaines de l'action sociale, économique, politique et professionnelle. Les enseignements tirés de ces rencontres ont toujours été et demeurent d'une richesse inestimable. Je veux aussi noter combien m'a stimulé mon travail avec de nombreux assistants dans ma fonction de responsable de recherches subventionnées sur des sujets en lien direct avec les questions ici développées. Finalement, je veux dire le privilège et le bonheur qui sont les miens, depuis des années, de pouvoir communiquer et tester des interprétations de phénomènes dont l'étude me passionne avec des étudiants qui contribuent plus qu'ils n'y croient, même si ce peut parfois se faire à leur insu, à faire avancer le professeur!

Québec, mai 2007

Table des matières

AVANT-PROPOS	I
TABLE DES MATIÈRES	III
INTENTIONS FONDATRICES DE L'ENCADREMENT	2
Préoccupations démocratiques	3
Demande gouvernementale	7
La délicate question de l'influence	8
UNE ACTIVITÉ EN MUTATION	12
La démocratie en mouvement	12
Des groupes d'intérêt aux groupes citoyens	16
Lobbying et lobbyisme	27
LECTURES COMPARÉES	37
Quelle activité enregistrer?	37
Qui est tenu de s'enregistrer?	40
Quels résultats?	45
HYPOTHÈSES DE MODIFICATIONS... ET QUESTIONS	52
Propositions d'amendements	52
Le principe de réalité	57
Questions ouvertes	60
Des solutions politiques à des problèmes politiques	61
CONCLUSION	63
ANNEXES	65
RÉFÉRENCES	68

En juin 2002, l'Assemblée nationale du Québec adoptait à l'unanimité la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*. Proposée par un gouvernement plongé dans une situation plutôt embarrassante, cette intervention législative, qui se voulait « la plus sévère au monde », constituait une véritable volte-face du fait que seulement quatre ans plus tôt, une commission parlementaire avait choisi de privilégier l'autorégulation... sans écarter la possibilité d'une législation pour y obliger les lobbyistes!

Dès 1997, lors d'un colloque organisé par *Le Courrier parlementaire*, j'avais favorisé un encadrement public inspiré des règles adoptées en 1988 par le gouvernement canadien avec la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Devant la commission parlementaire qui examinait le projet de loi déposé par le gouvernement Landry en 2002, j'avais par ailleurs formulé un certain nombre de critiques en exprimant entre autres l'avis que ce projet donnait lieu curieusement à de la *transparence sélective* du fait que seulement certaines catégories de lobbyistes seraient tenues de s'inscrire au registre que l'on prévoyait créer (Hudon, 2002). Le législateur avait choisi de s'en tenir à sa position.

Par ailleurs, l'article 68 de la *Loi* stipule que « le ministre [de la Justice] doit, dans les cinq ans qui suivent le 13 juin 2002, faire au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de la présente loi et du code de déontologie en application de celle-ci, de même que sur l'opportunité, le cas échéant, de les modifier ». Dans ces conditions, et en rapport avec les orientations et mandats définis en avant-propos, il est ici proposé d'examiner certains aspects de l'expérience québécoise d'encadrement du lobbyisme en signalant tout d'abord les fondements et intentions qui guident généralement ce type d'interventions. La mise en contexte de la loi québécoise exige par ailleurs que soit souligné le caractère changeant et de l'activité objet de l'intervention, le lobbying, et des groupes qui le réalisent. En lien avec les observations sur les groupes et leurs pratiques, est ensuite proposée une lecture de la loi québécoise par voie de comparaison avec quelques lois similaires pour, ainsi, en marquer quelques traits spécifiques. Avec l'ensemble de ces éléments, quelques hypothèses de corrections sont finalement avancées tout en signalant quelques interrogations que le législateur pourrait examiner plus à fond.

Intentions fondatrices de l'encadrement

Les législations et réglementations relatives au lobbying¹ véhiculent un paradoxe tout en constituant un curieux retournement dans l'histoire des pratiques démocratiques! L'intention première est d'assurer que la démocratie fonctionne dans le plein respect de ses principes fondamentaux, en particulier la protection d'une certaine égalité des chances en ce qui touche l'accès aux titulaires de charges publiques (TCP). Il n'est d'ailleurs pas rare de se représenter le lobbying comme un obstacle à la réalisation de l'idéal démocratique, parfois même comme un facteur conduisant à son détournement (par exemple, Astre et Lépinasse, 1985; Eugène, 2002; Autret, 2003). Pourtant, cette pratique se révèle proprement démocratique. Même qu'elle s'imagine assez difficilement hors de régimes démocratiques, caractérisés pas le droit reconnu aux citoyens de s'associer et, spécialement, de formuler des revendications et de présenter des pétitions à l'endroit de leurs gouvernements. La reconnaissance de ce droit traduit bien la préoccupation de protéger le peuple contre la puissance incontrôlée de dirigeants en les soumettant à l'obligation de rendre compte de leurs décisions. Ce développement, que Macpherson (1985) présente comme typique d'une « démocratie de protection », semble maintenant converti en son contraire pour en venir à assurer, avec les lois et réglementations qui nous intéressent ici, la protection des dirigeants contre des représentants d'intérêts! De ce point de vue, les groupes ou individus visés sont en fait présumés assez puissants pour infléchir indûment à leur avantage les choix qui concernent la collectivité. Renversement de situation pour le moins frappant... si l'on s'en tient à cette lecture de premier niveau!

¹ L'usage du terme lobbyisme tend à se répandre, sans parvenir à véritablement s'imposer. Durant quelques années, il s'est retrouvé dans les textes législatifs et réglementaires en français. Le terme lobbying demeure cependant fortement présent dans le vocabulaire courant comme dans les médias. Il est par ailleurs intéressant de noter qu'avec la récente Loi fédérale sur la responsabilité (LC 2006, c. 9), le titre de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* (SC 1985, c. 44) a été modifié pour *Loi sur le lobbying* (LC 2006, c. 9, art. 66). Malgré un possible risque de confusion, les deux termes lobbyisme et lobbying sont employés dans le présent rapport. Généralement, toutefois, le terme lobbyisme est retenu pour traiter un aspect ou l'autre des lois et règlements examinés qui, le plus souvent, réduisent le phénomène aux communications avec les titulaires de charges publiques; par contraste, le terme lobbying renvoie beaucoup plus largement à la pratique de l'influence dans des sociétés ouvertes et démocratiques.

Pour le dire simplement, le lobbying suppose la démocratie, et il peut contribuer même à son approfondissement. Dans la plupart des interventions gouvernementales qui ont pour objet son encadrement, cela se traduit dans la reconnaissance de sa légitimité. En réalité, cette reconnaissance est conditionnelle au respect d'un certain nombre de valeurs théoriquement associées à la démocratie.

Préoccupations démocratiques

Il n'y a pas tellement longtemps, les régimes de démocratie libérale prétendaient incarner rien de moins que le « monde libre ». Au-delà de la caricature et de l'enflure idéologique, il est justifié de concevoir que la liberté est aux fondements mêmes de la vie en démocratie, sous diverses formes : liberté d'expression, liberté d'association, etc. C'est néanmoins au prix de quelques raccourcis que l'on ne prend pas soin de signaler, en fonction des contextes, des différences évidentes dans le respect de ce principe quasi ontologique. Avec la loi Le Chapelier de 1791, la liberté était pour ainsi dire accordée aux seuls individus, compte tenu de la préoccupation obsessionnelle de prévenir le rétablissement « de toutes espèces de corporations des citoyens du même état ou profession » (art. 1) qui se formeraient autour de « leurs prétendus intérêts communs » (art. 2).² Par contraste avec cette position qui ne fut que graduellement abrogée en France jusqu'à l'adoption de la *Loi sur les associations*³ en 1901, le premier amendement à la Constitution des États-Unis proclamait, en cette même année 1791, le droit inaliénable des citoyens « de s'assembler pacifiquement et d'adresser des pétitions au Gouvernement ». À la faveur de simplifications parfois abusives, les États-Unis ont sur cette base été présentés comme la « patrie du lobbying ». (Grossman et Saurugger, 2006a : 124)

Très rapidement, cependant, dès le dix-neuvième siècle, des voix se sont élevées pour réclamer un encadrement des pratiques de représentation auprès des gouvernants. Des

² Texte de la loi présenté à l'adresse <http://www.ac-reims.fr/hist-geo/textes/national/lechapelier.htm> (site consulté le 2 janvier 2006).

³ Texte de la loi présenté à l'adresse <http://www.justice.gouv.fr/textfond/assoc.htm> (site consulté le 30 décembre 2006).

inquiétudes se manifestaient quant aux possibilités d'inégalités entre des acteurs qui disposent de moyens différents tant en ce qui touche leur accès aux centres de décisions que leur influence effective sur les responsables des politiques. Les contrôles ne vinrent pas subitement. Ce furent d'abord les agents étrangers qui furent tenus de s'enregistrer en vertu du *Foreign Agents Registration Act* (FARA) adopté en 1938. Puis, en 1946, un projet de loi, rejeté à trois contre un en 1936, refait quasi accidentellement (Luneburg, 1998 : 8) surface dans le cadre d'une vaste opération de restructuration de l'administration publique, ce furent les lobbyistes qui furent soumis à la même exigence. Cette loi fut estimée bien peu sévère, surtout après l'arrêt Harriss qui, en 1954, en réduisait considérablement la portée. En dépit d'une volonté souventes fois affirmée de resserrer les règles relatives à l'enregistrement des lobbyistes, ce n'est finalement qu'en 1995 qu'une nouvelle version de la législation fut adoptée, soit le *Lobbying Disclosure Act* (PL 104-65).⁴

Après pas moins d'une vingtaine de tentatives infructueuses, une loi similaire avait été adoptée au Canada, en 1988, la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* (LEL). Révisée à deux reprises depuis son entrée en vigueur en 1989, cette loi a pavé la voie à des interventions de gouvernements des provinces : l'Ontario en 1998, la Nouvelle-Écosse et la Colombie-Britannique en 2001, le Québec en 2002, Terre-Neuve et Labrador en 2004, et l'Alberta en 2007⁵. Durant la dernière campagne électorale au Nouveau-Brunswick (septembre 2006), le premier ministre sortant, défait, avait plus ou moins furtivement annoncé son intention de procéder pareillement. En fin de compte, seules l'Île-du-Prince-Édouard et deux provinces néo-démocrates, le Manitoba et la Saskatchewan, semblent – pour l'instant, du moins – ne pas suivre la tendance récemment observée d'imposer la transparence en rapport avec les activités de lobbying.

Sur la base de la « compilation » qui précède, il est frappant que les lois et déclarations d'intention touchant la régulation du lobbying au Canada soient principalement issues de

⁴ Les états fédérés ont aussi leurs lois propres. Nous y faisons pratiquement très peu référence dans ce rapport. La Pennsylvanie, dont la loi avait été invalidée par recours judiciaire, a adopté une nouvelle loi entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

⁵ Projet de loi (*2007 Bill 1*) déposé en première lecture le 7 mars 2007.

gouvernements ou partis conservateurs : gouvernement Mulroney (Canada), gouvernement Harris (Ontario), gouvernement Hamm (Nouvelle-Écosse), gouvernement Campbell⁶ (Colombie-Britannique), gouvernement Williams (Terre-Neuve et Labrador), gouvernement Stelmach (Alberta), et premier ministre (défait) Lord (Nouveau-Brunswick).⁷

L'observation précédente peut être rattachée à la méfiance typiquement conservatrice entretenue à l'égard des « politiciens » qui feraient passer leurs intérêts personnels (et électoraux) devant l'intérêt public, et elle rejoint une attitude négative à l'égard du lobbying qui est somme toute assez largement partagée. Ronald Reagan et George W. Bush n'ont-ils pas eux-mêmes fait campagne à la présidence en dénonçant des gouvernements soumis, selon eux, aux pressions de lobbies dont ils n'avaient pas l'heur d'apprécier les orientations? L'objectif de contenir l'influence de ces forces politiques qui ont fortement contribué à l'affirmation de nouveaux droits minoritaires et à l'adoption de politiques progressistes ne fait pas totalement mystère, même s'il serait erroné d'y voir l'unique raison des législations et réglementations portant sur le lobbying. Examinée plus précisément dans le « chapitre » suivant, l'évolution même de l'univers des associations et des groupes d'intérêt apporte un éclairage pertinent et fonde partiellement cette hypothèse interprétative.⁸

Bien concrètement, les mesures législatives tout juste évoquées appellent une analyse plus poussée : un chapitre est précisément consacré à une partie de cette immense tâche. Ces mesures répondent essentiellement à une exigence démocratique qui s'est progressivement imposée depuis un peu moins d'une cinquantaine d'années, la transparence. En effet, ce critère est devenu un étalon au moins aussi important de la santé d'une démocratie que ne l'a traditionnellement été la liberté, progressivement pondérée par la recherche de l'égalité. Cette nouvelle préoccupation a été au cœur de

⁶ Formellement, le gouvernement Campbell est de dénomination libérale. Il n'est cependant pas inexact de suggérer que les libéraux de cette province, avec leur position polarisée face aux néo-démocrates et en l'absence de partis conservateurs d'une quelconque importance sur la scène provinciale, sont en pratique porteurs des valeurs conservatrices en Colombie-Britannique.

⁷ Dans cet univers, seul le gouvernement Landry (Québec) pourrait être considéré comme cas d'exception.

⁸ Elle trouve aussi écho dans la politisation des nominations aux plus hautes cours de justice.

plusieurs démarches et réflexions qui ont mené à la régulation des activités de lobbying⁹, tout comme elle avait inspiré d'autres politiques telles celles concernant l'accès à l'information, le financement des partis politiques, la saine gestion des fonds publics, etc. Assez paradoxalement, c'est précisément sous cette dimension de la transparence que la loi québécoise connaît quelques faiblesses, plus spécialement sous l'aspect de l'univers des lobbyistes légalement tenus de s'inscrire au registre et en ce qui touche l'accès aux informations enregistrées et leur présentation. Sur le premier plan, des dispositions de la loi québécoise semblent bien en effet avoir des effets sur l'ampleur de l'enregistrement.

En dépit des efforts déployés pour restaurer la confiance des citoyens¹⁰ à l'égard des responsables politiques et administratifs, la méfiance n'est pas complètement dissipée! Au-delà de la fausse impression parfois dégagee à ce sujet, cette situation n'est pas propre à notre époque¹¹. Par ailleurs, les citoyens n'ont apparemment pas perdu totalement confiance dans les institutions démocratiques (Docherty, 2002). Ils font cependant preuve d'une moindre déférence à l'égard des autorités (Nevitte, 1996); nous serions même passés « à l'âge de la défiance » (Rosenvallon, 2006). Dans les conditions créées par, entre autres, les « inaccomplissements du gouvernement électoral-représentatif » (Rosenvallon, 2006 : 305), les programmes axés sur la transparence et la responsabilisation risquent de se révéler insuffisants s'ils conçoivent la volonté de « faire voir » sur le mode de la pensée magique. Ainsi peut-on lire dans le *Précis de politique des RCRPP*¹² de mars 2006 : « [Les Canadiens] aspirent à jouer un rôle plus grand dans le domaine de la responsabilisation, non seulement en obligeant d'autres personnes à rendre des comptes, mais en contribuant activement aux décisions. » En bout de course, on pourrait supposer que ces aspirations s'articulent à un « projet » de mise en place d'une démocratie de participation (Macpherson, 1985) dont les contours se révèlent peut-être encore plus ou moins flous. Elles ont par contre une incidence plus ou moins directe sur la pratique du lobbying même, comme il est montré dans les pages qui suivent.

⁹ En témoignent les titres de rapports (Canada, 1993, 2001) fédéraux à l'occasion de révisions de la *LEL*.

¹⁰ C'était, par exemple, l'idée maîtresse qui avait guidé la réflexion d'un autre comité parlementaire (Canada, 1995) qui évalua l'application de la *LEL*.

¹¹ Pour quelques manifestations historiques de cette méfiance, on peut pertinemment consulter Revault d'Allonnes (1999), François (1899) et Clemens (1997).

¹² Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.

Demande gouvernementale

Avant d'examiner ces changements dans les pratiques, il faut encore signaler que l'évolution du lobbying est fonction de demandes des titulaires de charges publiques (TCP) eux-mêmes. Confrontés à des tâches de plus en plus complexes, ceux-ci ont besoin d'avis éclairés pour arriver à des décisions mieux informées. Ce « lobbying commandé », quasi indispensable à l'exercice rationnel des responsabilités gouvernementales en contexte démocratique, est en fait implicitement reconnu quand, tel que précisé à l'article 5, 10° de la loi québécoise, on dispense les lobbyistes d'enregistrer « les représentations faites en réponse à une demande écrite d'un titulaire d'une charge publique, y compris les représentations faites dans le cadre d'appels d'offres publics émis sous l'autorité d'un tel titulaire ». Au premier regard, il peut sembler logique de ne pas soumettre à l'obligation de déclaration une relation ou un échange initié par un TCP!¹³ Néanmoins, il risque de se dégager de l'application de cette règle particulière l'impression qu'il y a des modes acceptables, et d'autres moins, de transmission d'informations aux TCP. Non sollicitée, une information justifierait le soupçon! D'un point de vue plus général, cependant, le désir demeure de ne pas entraver le droit démocratique des citoyens d'accéder aux responsables des décisions publiques pour leur communiquer points de vue et préférences se trouve ancré dans la nécessité pour un gouvernement moderne soucieux d'efficacité de ne pas se priver de semblables contributions de divers acteurs sociaux et économiques.

En résumé, la brève mise en situation qui précède permet de souligner que toute intervention régulatrice des activités d'influence – toujours extrêmement difficile à mesurer – sur les TCP ne peut réussir qu'avec la conciliation de valeurs de divers ordres. La hiérarchisation de celles-ci, variable, est produite de tensions entre les exigences liées respectivement à la pratique démocratique et à la responsabilité gouvernementale. D'autres axes de tensions peuvent aussi s'observer entre le respect de la liberté d'association et du droit de pétition, d'une part, et la mise en place de conditions favorisant la plus grande égalité dans l'exercice de ces liberté et droits, d'autre part.

¹³ Cependant, un examen comparé des lois relatives au lobbyisme signale que ce traitement singulier ne constitue plus forcément la norme.

Dans cette optique, il est plausible que la transparence constitue un atout important dans la prévention de « déséquilibres inacceptables », à condition qu'elle ne soit pas utilisée en simple « trompe-l'œil » (Liebart, 2003). Justement, faute de quelques précautions, le résultat peut être plus que décevant : « La nouvelle utopie de la transparence devient de la sorte le moteur même du désenchantement qu'elle entendait conjurer. » (Rosenvallon, 2006 : 262) À l'extrême limite, et tout à fait paradoxalement, la transparence devient danger pour la démocratie!

La perspective de la transparence se substitue dorénavant à un exercice de la responsabilité que l'on a désespéré de pouvoir organiser; elle accompagne une sorte d'abandon des *objectifs* proprement politiques au profit de la valorisation de *qualités* physiques et morales. Les questions de la transparence et de la lutte contre ce qui y fait obstacle commandent désormais une attention citoyenne désabusée. Une véritable idéologie de la transparence s'est ainsi peu à peu érigée en lieu et place de l'idéal démocratique de production d'un monde commun. (Rosenvallon, 2006 : 262)

La délicate question de l'influence

La liberté d'action des groupes (et lobbies) ne se pose pas en absolu. Elle doit au minimum respecter des règles raisonnables de transparence qui permettent d'ouvrir les jeux d'influence sous l'angle desquels ces acteurs sont couramment caractérisés. Il en résulte une correction partielle des écarts de pouvoir supposés exister entre différents types d'acteurs, mais très souvent interprétés de manière trop simple (Woll, 2007 : 58) ou démontrés en termes quasi anecdotiques (Baumgartner et Leech, 1998 : 36). En réalité, l'influence repose sur des processus complexes qui appellent des analyses fines heureusement disponibles en nombre croissant ces dernières années.

La capacité d'influence des groupes est couramment déduite de correspondances entre les positions (et les intérêts qui les fondent) de groupes particuliers et le contenu des politiques et réglementations ou l'identité de bénéficiaires de décisions comme l'attribution de contrats, la délivrance de permis, etc. Bien des facteurs expliquent toutefois, au-delà de pressions ou manipulations présumées, les « succès » ou échecs des représentants d'intérêts dans leurs relations avec les TCP. Une étude menée à Washington et Bruxelles auprès de 149 de ces représentants au sujet de 49 enjeux

politique met ainsi en lumière (Mahoney, 2007 : 55) l'effet pratiquement nul de l'action des lobbyistes professionnels ou de la constitution de coalitions, même que les actions externes – le lobbying indirect – nuisent potentiellement à une cause, surtout si elle équivaut à ne remise en question du statu quo. En réalité, le contexte compte pour une bonne part dans le sort réservé à une cause ou une revendication; l'absence de controverse publique est un des meilleurs indicateurs du potentiel de succès d'une démarche auprès de TCP. Finalement, les institutions – le système politique – déterminent en bonne partie le degré d'ouverture des TCP face aux représentants de groupes ou acteurs divers. Par exemple, un lien étroit entre activités de lobbying et activités de financement politique peut inciter les élus ou candidats à une plus grande sensibilité aux revendications organisées¹⁴.

En fin de compte, l'influence exercée sur les TCP renvoie à plusieurs formes de « contrôle », évalué par rapport aux résultats obtenus, aux ressources disponibles et aux autres intervenants dans un dossier donné (Dür et De Bièvre, 2007a : 3). Prise au sens littéral, la notion est nettement trop forte, parce qu'il est plutôt rare que dans les pratiques de représentation, des acteurs agissent parfaitement isolés d'autres acteurs qui agissent concurremment, régulièrement sur le mode de l'opposition : "lobbying is a risky business." (Lowery, 2007 : 39) Mais, peut-être tout aussi important, il n'est pas acquis que l'action soit toujours définie avec l'intention exclusivement d'influencer les décisions : "If the several stages of the influence production process are linked in complex ways, then it is quite plausible that lobbying may be less about winning than some other purpose." (Lowery, 2007 : 42) Par exemple, peuvent être cités comme autres objectifs potentiellement privilégiés par les groupes : retenir ses membres ou maintenir ses appuis, accepter des compromis sur des politiques spécifiques pour obtenir des

¹⁴ Le projet très récent du gouvernement fédéral au Canada de prohiber les contributions politiques venant d'amis ou parents vise à contrer ce genre d'effets potentiellement pervers. Voir Hélène Buzetti, « Ottawa durcit la loi sur le financement des partis politiques. – Les politiciens ne pourront plus emprunter aux 'amis' », *Le Devoir*, 10 mai 2007; Campbell Clark, "Banks to become leading lenders under new election rules", *The Globe and Mail*, 10 mai 2007. Ce projet vient accentuer les règles concernant la prohibition ou les limites imposées à des contributions venant de personnes morales. En contrepartie, de telles mesures peuvent comporter des effets pervers, comme l'ont laissé transparaître les quelques réflexions lancées récemment – sans aboutir – au Québec touchant le « manque à gagner » que pourraient connaître (ou connaissent) les partis.

engagements plus fermes sur d'autres, appuyer des positions mises de l'avant par des acteurs qui sont des sources importantes de financement, etc.

À la base des critiques et dénonciations du lobbying, l'argent occupe une place de choix. De ce point de vue, les entreprises et associations d'affaires sont présumées extrêmement puissantes. Du moins semblent-elles emporter le jeu plus souvent qu'à leur tour. Encore une fois, cependant, la réalité se révèle plus complexe. Par exemple, dans les discussions touchant les politiques commerciales, les organisations représentatives d'intérêts économiques jouissent, comparativement à la plupart des ONG, de l'immense « avantage » de dépendre de membres qui sont spécialement attentifs à l'évolution de ces politiques. Et cela compte pour des politiciens qui perçoivent bien les effets que les décisions pourraient entraîner en termes d'appuis. (Dür et De Bièvre, 2007b : 97-98) En somme, le secteur des affaires ne dispose pas d'un pouvoir irrésistible, celui-ci étant fonction du degré de réceptivité du gouvernement à l'égard des positions exprimées; la réalité du pouvoir est présente dans l'ensemble des échanges entre le gouvernement et les intérêts économiques, mais elle s'exprime souvent trop subtilement pour être déclarée absolument déterminante. Les résultats observés dépendent en bonne partie d'une simple convergence d'intérêts ou, plus prosaïquement, d'éléments contextuels. (Woll 2007 : 58-59) Faisons sommairement le point.

The influence lobbyists wield is undeniable; but, contrary to popular misconceptions, the nature and source of this influence have far less to do with any amount of money, any gift, any lavish vacation, or any other expensive perk. The source of lobbyists' influence has far more to do with effective communication practices. (Terry, 2001: 278)

Ce qui inspire une perception renouvelée du lobbying, qui fait voir des relations de coopération à la place de pressions exercées dans le but de contraindre.

lobbying is primarily a form of legislative *subsidy* – a matching grant of costly policy information, political intelligence, and labor to the enterprises of strategically selected legislators. The proximate objective of this strategy is not to change legislators' minds but to assist natural allies in achieving their own, coincident objectives. (Hall et Deardrof, 2006: 69)

En termes simples, “moneyed interests are able to mobilize legislators already predisposed to support the group's position”. (Hall et Wayman, 1990: 814) Bien concrètement, cela veut dire qu'on va consacrer ses efforts de lobbying à s'assurer, entre

autres, que les législateurs gèrent leur emploi du temps de manière à participer aux débats et votes qui comptent. Précisons néanmoins que l'offre d'information donne de meilleurs résultats au stade de la formulation des politiques et de leur inscription à l'agenda (gouvernemental) qu'à celui de leur adoption. (Austen-Smith, 1993 : 825)à

Évidemment, ces observations sont liées à des contextes institutionnels et culturels particuliers. Les dynamiques observées imposent tout de même des perspectives différentes de celles qui décrètent que le lobbying constitue un mal absolu en démocratie. La meilleure protection contre de possibles effets pervers pourrait être justement de vivifier la démocratie représentative : "Intuitively, dictatorship offers extensive opportunity for corrupt influence, and party competition is essential to making politicians accountable to voters rather than vocal interest groups ». (Hoffman, 2005 : 187) Toutefois, le chapitre suivant fait voir que cette forme d'expression démocratique n'apparaît pas actuellement dans sa meilleure condition et, surtout, qu'elle ne peut plus revendiquer le monopole de représentation des diverses composantes de la société.

* * *

En fin de compte, tout projet de contrôle de l'activité de lobbying doit s'appuyer sur une connaissance empirique du phénomène, maintenant possible grâce à des analyses plus nombreuses et soigneuses d'aller au-delà des préconceptions et préjugés courants. De plus, il ne devrait jamais faire fi du principe de réalité, condition de toute intervention politique réussie. Dès lors, il apparaît concevable que l'État, « au lieu de se retirer du jeu politique pour devenir un État régulateur, [...] structure les lieux dans lesquels les débats et les négociations avec les groupes d'intérêt se déroulent ». (Grossman et Saurugger, 2006b : 319) De ce point de vue, l'État (et les TCP) deviennent eux-mêmes acteurs et partis à la pratique de l'influence.

Une activité en mutation

Quoi qu'il en soit des intentions à la base des réglementations et législations relatives au lobbying, il faut d'entrée mettre en lumière que ces interventions ne parviennent jamais à couvrir l'ensemble des pratiques, qui débordent largement la capacité d'action des responsables des décisions publiques. Jeffrey M. Berry (2003 : 48) estime plus radicalement que la notion même de lobbying est tout simplement réductrice : « The distinction between lobbying and other means of trying to influence government is an artifice of those who write laws and regulations. » Du seul fait de l'existence des législations et réglementations, la question ne peut pas être traitée négligemment. Et on comprend que les auteurs des lois et règlements peuvent difficilement échapper à la nécessité réductionniste : la pratique de l'influence constitue une réalité trop vaste pour faire l'objet d'un encadrement qui demeure dans les limites de la faisabilité ! Sur cet arrière-plan, sont ici présentées quelques tendances évolutives successivement dans la théorie démocratique, dans l'univers des groupes d'intérêt, et dans la pratique du lobbyisme-lobbying.

La démocratie en mouvement

Dans son sens strictement étymologique, la démocratie se conçoit comme le gouvernement du peuple par le peuple; Richard Rose (1989) insiste pour plutôt dire « pour le peuple » et ainsi marquer qu'en démocratie représentative, le gouvernement du peuple est délégué, par représentation. On a pris l'habitude d'accepter que les processus électoraux, généralement réalisés dans le cadre territorial de circonscriptions, constituent le mode privilégié de désignation des représentants du peuple indifférencié. Or, le peuple n'a jamais été composé de manière indifférenciée ! Ses éléments constituants, même individuels, ne peuvent pas être « décontextualisés », pour reprendre l'expression de Fred Constant (2000); les membres d'une société sont tous porteurs d'intérêts et ne vivent pas tous des expériences exactement semblables. La traduction de cette réalité peut emprunter la forme d'une « démocratie fonctionnelle » qui, par contraste avec une « démocratie

territoriale » – la distinction est de Stein Rokkan (Flora, 1996) –, s’institutionnalise dans divers arrangements corporatistes.

Il n’est pas jugé opportun de s’attarder ici au corporatisme, qui correspond à l’institutionnalisation d’un club restreint de lobbies au cœur même des structures décisionnelles. Attrayant du fait qu’il est générateur d’une stabilité politique et d’une paix sociale relatives, ce système de représentation des intérêts s’accorde par contre assez mal avec une pratique de démocratie de participation qui donnerait voix au plus grand nombre d’acteurs. Quelques auteurs proposent de combiner ces deux modèles du corporatisme et de la démocratie de participation, entre autres, en instaurant une démocratie associative (Hirst, 1994) par laquelle les citoyens verraient, par la voie de leurs associations représentatives, leurs préférences et intérêts pris en compte dans la détermination des politiques publiques. Dans le contexte d’une crise de la représentation (Ryden, 1996) dont la reconnaissance est trop souvent déclinée sur le mode du cliché, de tels programmes sont parfois repris avec enthousiasme (Sue, 2003) ou, d’autres fois, alimentent des réflexions qui oscillent entre l’adhésion et l’interrogation, quelquefois dubitative (Barthélemy, 2000).

Une démocratie associative ne constitue certes pas une panacée. Tout projet en ce sens ne pourrait que se buter à de fortes résistances : notre entendement commun de la démocratie se ramène au modèle de la démocratie libérale dans sa forme représentative. Le résultat n’est pas forcément convaincant : « si l’on peut constater que les citoyens individuels participent à la délibération, il importe de souligner que la plupart des négociations se déroulent avec la participation des groupes d’intérêt. C’est donc une élite qui se fait le porte parole des opinions des citoyens. » (Grossman et Saurugger, 2006b : 311) De plus, avec d’autres, certains élus peu enclins à partager leur autorité s’inquiètent et se montrent même suspicieux devant la présence d’associations engagées dont les activités risquent de leur faire ombre : “in some respects, enthusiastic citizens have come to be seen as a hindrance rather than a help.” (Crenson et Ginsberg, 2004: 46) Pourtant, la participation aux associations – ou groupes – favorise une culture démocratique plus profondément enracinée et des taux de participation plus élevés aux

mécanismes démocratiques traditionnels. (Young et Everitt, 2004) Il reste que les changements observables dans la réalisation des fonctions de relais entre les citoyens et les pouvoirs institués tendent à nettement accroître le rôle des groupes sur ce plan même, au détriment des partis qui avaient l'habitude d'en faire leur chasse-gardée. (Hudon, 2003) À tout le moins observe-t-on un net déplacement de la confiance qui a pour conséquence que les partis ne se voient plus reconnaître le premier rôle dans ces fonctions de médiation; ainsi, pas moins de 70 % des Canadiens estiment que les groupes représentent mieux leurs intérêts que le font les partis. (Howe et Northrup, 2000, cités dans Young et Everitt, 2004 : 4) Il semble bien révolu le temps où le député faisait figure d'intercesseur universel pour le compte de ses électeurs!

Au premier regard, les partis eux-mêmes sembleraient partiellement responsables de cette apparente désaffection : “For contemporary parties, the public at large is a statistical artefact of opinion polls, a virtual electorate whose scientifically sampled representatives express opinions only on issues that they are asked about, and often not even on those.” (Crenson et Ginsberg, 2004: 104) Aussi leur reproche-t-on couramment de ne plus être en lien avec leur électorat, sauf sous des formes dépersonnalisées. Par contre, aux yeux des responsables de politiques publiques, l'opinion est très rarement aussi désincarnée : elle est couramment saisie à travers les groupes d'intérêt – et les lobbies – et la couverture qu'en assurent les médias. (Herbst, 1998 : 46-88) Les revues de presse matinales et les consultations institutionnalisées des différents représentants d'intérêts constituent d'ailleurs des indices éloquentes de ces méthodes de saisie de l'état de l'opinion quand le temps de la politique (*politics*) laisse place à celui des politiques (*policies*). Les mêmes catégories (*politics* et *policies*) peuvent d'ailleurs être utilement reprises pour marquer le passage, trop souvent présumé définitif, des pratiques de patronage à celles de lobbying; un examen plus attentif amène plutôt à noter leur coexistence dans des proportions qui donnent effectivement lieu, tour à tour, à des dominantes *politics* pour le patronage et *policies* pour le lobbying. (Hudon et Yates, 2006)

La nouvelle distribution des rôles ne justifierait donc pas de suggérer que ceux qui exercent des fonctions proprement politiques ne sont plus sollicités... Les exigences des

citoyens ne sont pas du tout en régression : cependant, l'exercice des fonctions citoyennes se confond aujourd'hui partiellement avec les activités de consommation. (Scammel, 2003) Crenson et Ginsberg (2004 : 242) traduisent cette réalité sous l'image d'une « démocratie personnelle » :

Personal democracy 'empowers' citizens to get what they want on their own. It disaggregates the public into a collection of private customers, clients, cases, and consumers whose personal interests seldom grow into collective demands because government provides channels for satisfying those interests through market mechanisms, litigation or administrative adjudication.

Ces attitudes viennent à leur façon renforcer la tendance à un recul des partis devant les groupes, plus aptes à jouer le registre des dynamiques clientélistes au sens strict. Il demeure tout de même, comme il sera rappelé plus loin, que la recherche d'avantages particuliers ne peut être tenue comme modèle exclusif de l'action : pour être reconnue légitime, toute démarche axée sur la promotion de ses intérêts demeure en effet soumise à l'obligation de faire percevoir ceux-ci sous les apparences d'un intérêt plus ou moins généralisé.

Les propos qui précèdent sur le citoyen-consommateur et sur la « démocratie personnelle » semblent contradictoires avec ceux qui concernent la revendication de participation... Pris au pied de la lettre et traduits intégralement dans les pratiques, ils justifieraient pleinement le doute. Pourtant les deux observations sont partiellement conciliables à partir du moment où l'on conçoit que les penchants individualistes peuvent être tempérés par l'action des groupes dont il se révèle éclairant d'examiner la nature et l'évolution. En poussant à une « démonopolisation » du travail politique, repérable dans divers contextes qui peuvent paraître très éloignés – étrangers même – du nôtre, ils contribuent à mobiliser les citoyens et ainsi « forcer » la reconfiguration des pratiques démocratiques, donnant ainsi des formes concrètes au mouvement qui correspond à l'essence des régimes démocratiques. « Il n'y a pas de démocratie achevée. Comme le gazon anglais, la démocratie a toujours besoin d'être régulièrement arrosée. Elle est loin d'être un fleuve tranquille. Les secousses et des reculs sont possibles, mêmes [*sic*] dans les vieilles démocraties séculaires. » (Vidjinnagni Adjovi, 2006 : 218)

Des groupes d'intérêt aux groupes citoyens

La notion de groupe d'intérêt est souvent non seulement associée mais tout simplement assimilée à celle de lobby. Abusivement simplificatrice, cette équivalence n'est cependant pas totalement erronée. Le flottement sémantique, répandu, entre groupe d'intérêt et groupe de pression en témoigne, en dépit de la pertinence extrêmement limitée de cette distinction. Un intérêt n'est pas toujours manifeste dans l'esprit des membres ou des animateurs d'un groupe, mais tout groupe d'intérêt est éventuellement appelé à exercer des pressions pour promouvoir ou défendre « ses » intérêts. En appui à la discussion qui suit, il peut d'abord être convenu qu'un groupe d'intérêt est « une organisation soucieuse d'influencer des décisions publiques touchant plus ou moins immédiatement les intérêts qu'elle a vocation ou prétention à représenter ». (Hudon, 2005 : 206) Il est bien question d'organisations... qui disposent de ressources diverses, poursuivent des objectifs variés, conçoivent des stratégies d'action appropriées, etc. Ces organisations peuvent compter des membres, ou pas! En somme, l'univers des groupes d'intérêt renvoie à des réalités complexes dont l'examen appelle des développements et exige une mise en contexte qui, elle-même, suppose idéalement une perspective historique.

To understand significant patterns and transformations in American interest group politics over time, scholars must build theory and data that are not overdetermined by the contemporary setting. This transition will require specialists in the field to acknowledge that often the past has as much to teach us as the present. (Tichenor et Harris, 2005: 267)

Même à l'état d'esquisse, un retour historique peut ainsi ajouter à la compréhension des enjeux que soulèvent actuellement l'action des groupes d'intérêt et le statut à leur reconnaître... Sur une période d'environ une soixantaine d'années, jusque vers la fin des années 1960, les groupes d'intérêt ont été l'objet d'efforts plus ou moins sporadiques de théorisation qui, sans être totalement satisfaisants, ont permis de cerner des aspects importants de leur nature et de leurs dynamiques interne et externe.¹⁵ Par la suite, la connaissance des groupes a progressé de manière plutôt spectaculaire avec la multiplication des travaux de nature nettement plus empirique : “The past quarter century has seen a rebirth of interest group scholarship, including new, large-scale surveys of interest group behavior and other ambitious data collection efforts.” (Tichenor et Harris,

¹⁵ Pour une présentation sommaire, voir Hudon (2001 : 80-84).

2005: 252) Ces développements fournissent des indications intéressantes sur l'évolution même du statut et du rôle des groupes dans nos sociétés, jusque dans la période récente.

Dans *De la démocratie en Amérique*, Alexis de Tocqueville faisait part du pullulement des associations qui l'avait si profondément marqué lors de son séjour de ce côté-ci de l'Atlantique. Cette réalité n'avait certes pas atteint ses formes définitives. Actives spécialement au niveau local, ces associations avaient finalement assez peu à voir avec la conduite des affaires nationales aux États-Unis, domaine où les entreprises se réservaient les premiers rôles. Comme le rapporte Elisabeth Clemens (1997), au tournant des dix-neuvième et vingtième siècles, de nouveaux acteurs allaient parvenir à se faire accepter comme interlocuteurs légitimes auprès des instances politiques nationales concurremment, non forcément en opposition, à l'action des entreprises. Empruntant aux méthodes d'influence jusque-là privilégiées par ces entreprises, des associations professionnelles, d'affaires ou autres constituèrent ainsi la première génération des groupes d'intérêt, typiquement perçus comme porteurs d'intérêts particuliers potentiellement contraires à l'intérêt général. Dans cette perspective, l'idée s'est enracinée que les groupes d'intérêt cherchaient à détourner les dirigeants politiques de leur responsabilité d'assurer la réalisation de l'intérêt commun. D'où, en grande partie, le jugement négatif inspiré par la pratique du lobbying.

Estimé rendre assez adéquatement compte des jeux et enjeux caractéristiques de l'activité politique et structurants des relations entre la société et les institutions politiques¹⁶, ce portrait des dynamiques socio-politiques allait être « contesté » à partir de la fin des années 1960 avec l'apparition de ce qu'on a appelé les nouveaux mouvements sociaux, suivie de leur pleine éclosion dans la décennie suivante. On jugea alors approprié de situer l'action réelle, celle qui compte, hors du champ politique, et de parler d'une ère post-politique. Dans pareil contexte, l'action des groupes d'intérêt fut associée à des pratiques du passé, et ils perdirent beaucoup de leur attrait comme objet de réflexion intellectuelle et comme objet d'analyse. C'était cependant balayer un peu trop rapidement

¹⁶ Harold D. Lasswell n'écrivit-il pas en 1936 ce qui demeura durant longtemps un des incontournables de la science politique nord-américaine : *Politics: Who Gets What, When, How?*

le processus d'institutionnalisation de ces nouveaux acteurs, qui devait donner une nouvelle génération de groupes d'intérêt. On n'assistait pas à une simple reprise du processus qui avait semblablement marqué l'histoire du mouvement ouvrier, mais bien à un tournant important.

Les revendications des groupes d'intérêt public qui ont vu le jour à la fin des années soixante et dans les années soixante-dix aux États-Unis, marquent, sans aller jusqu'à parler de rupture, un tournant par rapport aux principes et à la philosophie du *New Deal*, à double titre : d'une part, les acteurs principaux de ces mouvements ne font pas partie de la strate la plus défavorisée et la plus marginalisée de la société, d'autre part, ces groupes construisent leur relation avec l'autorité publique non en termes de revendication verticale destinée à rétablir le rôle de l'État en tant que garant de l'intérêt général, mais en termes d'exigence de participation au processus décisionnel. (Oueslati, 2005 : 78)

Au moyen d'exercices sémantiques, on tenta d'adapter le vocabulaire – lui-même idéologiquement orienté et théoriquement conditionné – pour mieux rendre compte des nouvelles réalités. Le concept de groupe d'intérêt public (*public interest group*) participa de ces efforts. Par exemple, dans *Lobbying for the People* (1977), Jeffrey Berry proposait de définir ce type de groupe dans les termes suivants : “one that seeks a collective good, the achievement of which will not selectively and materially benefit the membership or activists of the organization.” (cité dans Berry, 1999 : 190) La distinction se voulait nette avec les groupes dont la raison d'être et l'action étaient déterminées par la réalisation d'intérêts particuliers, généralement de nature matérielle (*special interest groups*). Elle ne réconcilia cependant pas les tenants de deux positions dont l'une refusait d'admettre que l'éclosion des nouveaux mouvements sociaux amenait à déclarer obsolètes les analyses en termes de groupes d'intérêt et l'autre, de son côté, refusait d'envisager que les mêmes nouveaux mouvements sociaux puissent être considérés comme groupes d'intérêt. Pour un certain temps, l'univers des groupes demeura fractionné en deux camps relativement distincts que Robert Salisbury (1983 : 366) décrivait ainsi :

One is based on grass-roots mobilization around issues freighted with moralistic symbols, and it operates through methods of electoral pressure and direct action at the local community level. The other devotes most of its attention to the Washington scene and matters of pragmatic, detailed self-interest, deriving mainly from the impact of public policies upon institutions, public and private.

Pour reprendre le jugement de Jordan, Maloney et Bennie (1996 : 74), le consensus sur l'existence de ces « deux types principaux de groupes d'intérêt » était fragile,

« trompeur » même : « Les groupes liés à une ‘cause’ ne sont pas totalement identiques aux groupes d’intérêt public. En outre, même les chercheurs qui utilisent le terme ‘groupe d’intérêt public’ en établissent les limites de façon différente. » Pour échapper au piège de limiter la notion de groupe d’intérêt public aux seuls groupes porteurs de « bonnes causes » et sortir d’une approche purement normative, Jeffrey Berry lui-même proposa finalement de lui substituer celle de groupe citoyen (*citizen group*) qui incluait plus largement “lobbying organizations that mobilize members, donors, or activists around interests other than their vocation or profession”. (Berry, 1999: 2)

Le changement de terminologie traduit bien plus qu’un exercice sémantique. Il marque une conception tout à fait renouvelée : les groupes de citoyens (*citizens’ groups*) sont devenus des groupes citoyens; la dimension normative s’efface devant celle, empirique, de l’activité – retour étrange à Arthur Bentley¹⁷! – qui elle-même prime sur la composition du « groupe ». Les « groupes plaideurs » (*advocacy groups*) – terme que certains aimeraient voir s’imposer pour remplacer celui de groupe d’intérêt¹⁸ – ne comptent donc pas forcément de membres dans le sens couramment entendu. Il n’est pas rare qu’ils doivent leur existence à des donateurs qui s’en tiennent ainsi à une participation par chéquier (*checkbook participation*) ou par carte de crédit, ou encore à des professionnels permanents de l’animation ou de l’organisation! Pour terminer, et peut-être surtout, le changement met implicitement en relief qu’au-delà de la nature des enjeux, l’action des groupes d’intérêt issus des nouveaux mouvements sociaux ne se distingue plus fondamentalement des groupes de première génération :

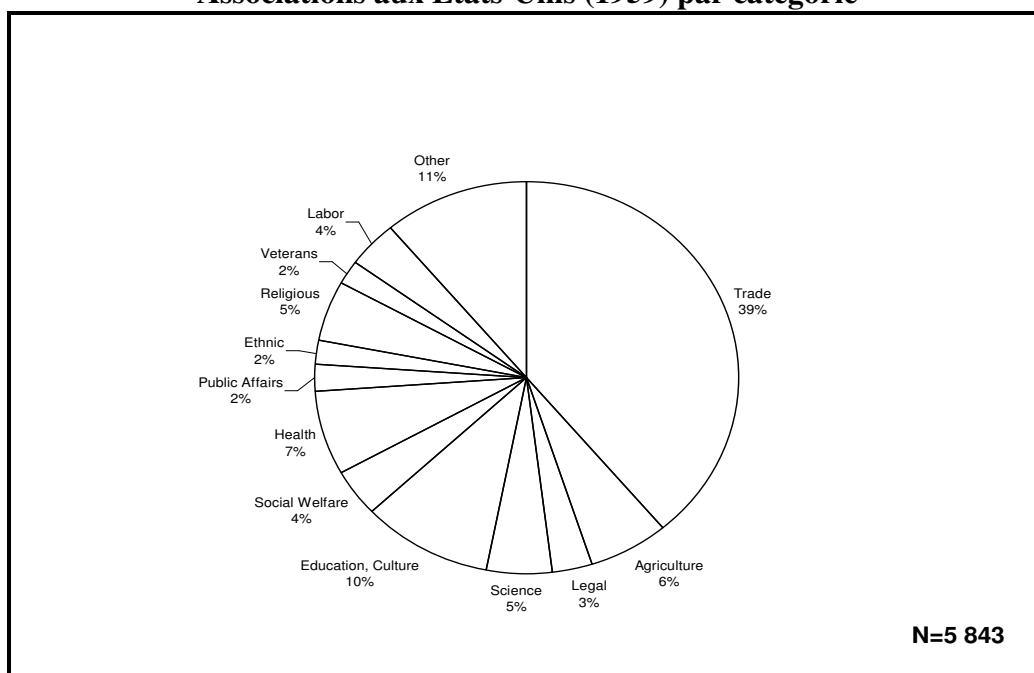
Aujourd’hui, même les mouvements qui comptaient parmi les plus progressistes au début des années 1960, et avaient connu un large soutien populaire pour les réformes ambitieuses qu’ils revendiquaient, ont donné naissance à des organisations qui favorisent les procédures judiciaires et administratives au détriment de la mobilisation populaire. Libérés de la nécessité de mobiliser au-delà de leur propre milieu, ces groupes mettent souvent l’accent sur des objectifs très ciblés sur les demandes d’élites aisées qui touchent au bien-être, à la satisfaction des valeurs esthétiques, au détriment de besoins matériels [*sic*] qui sont fondamentaux pour les catégories les moins fortunées. (Oueslati, 2005 : 89)

¹⁷ Bentley (1908) posait que l’activité des groupes non seulement condensait mais condensait l’activité en société, et que seule l’activité comptait pour décrire les groupes.

¹⁸ Il est quand même curieux que les définitions proposées pour désigner ces groupes plaideurs ne se différencient pratiquement pas de celles des groupes d’intérêt classiques (par exemple, Young et Everitt, 2004 : 5)!

Il est par contre résulté de leur multiplication une transformation radicale du paysage de la représentation des intérêts au cours des dernières décennies. Les données des figures 1, 2 et 3 permettent de le constater : sur une période de 46 ans, une transformation radicale s'est produite dans l'univers des associations aux États-Unis, particulièrement sous l'angle de la croissance phénoménale du nombre d'entre elles recensées dans *Encyclopedia of Associations*, qui a presque quadruplé entre 1959 et 2005, en dépit d'une légère diminution après 1995. L'augmentation se fait plus spectaculaire encore dans des secteurs comme le bien-être social, la santé, l'éducation et la culture. En parallèle, le secteur commerce et affaires, malgré une augmentation absolue, voit sa part relative diminuer considérablement; le secteur du travail montre un changement encore plus marquée, le nombre d'associations fléchissant tant en termes absolus qu'en termes relatifs.¹⁹ Ces observations rendent bien compte des changements précédemment signalés.

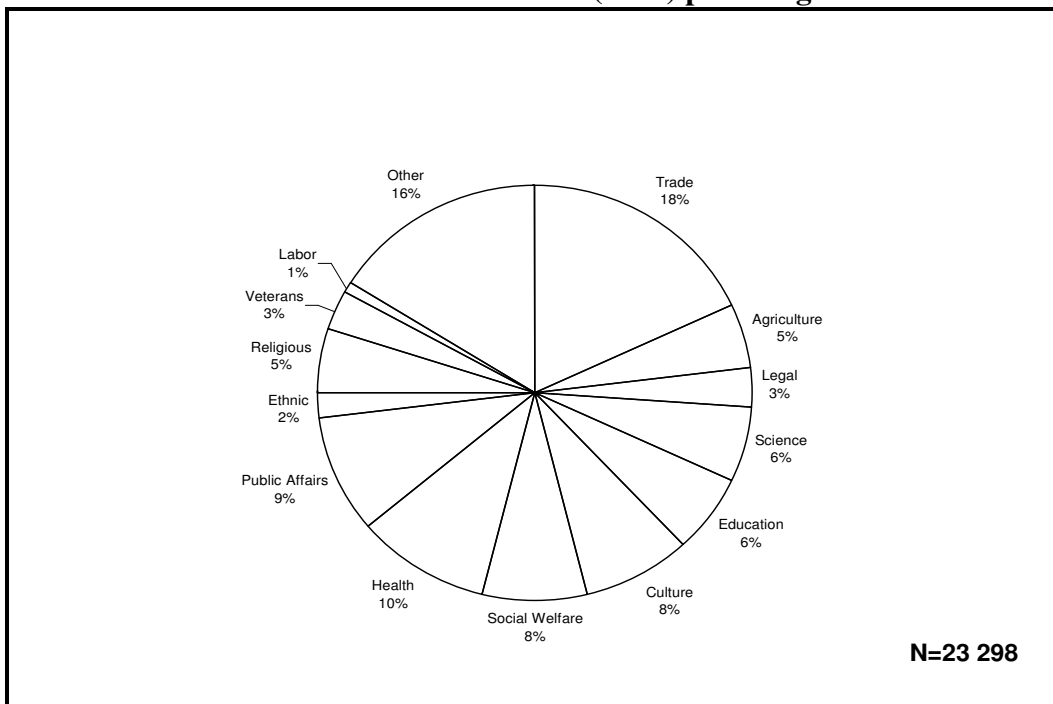
Figure 1
Associations aux États-Unis (1959) par catégorie



Source : *Encyclopedia of Associations* (1959). Tiré de Baumgartner et Leech (1998: 109).

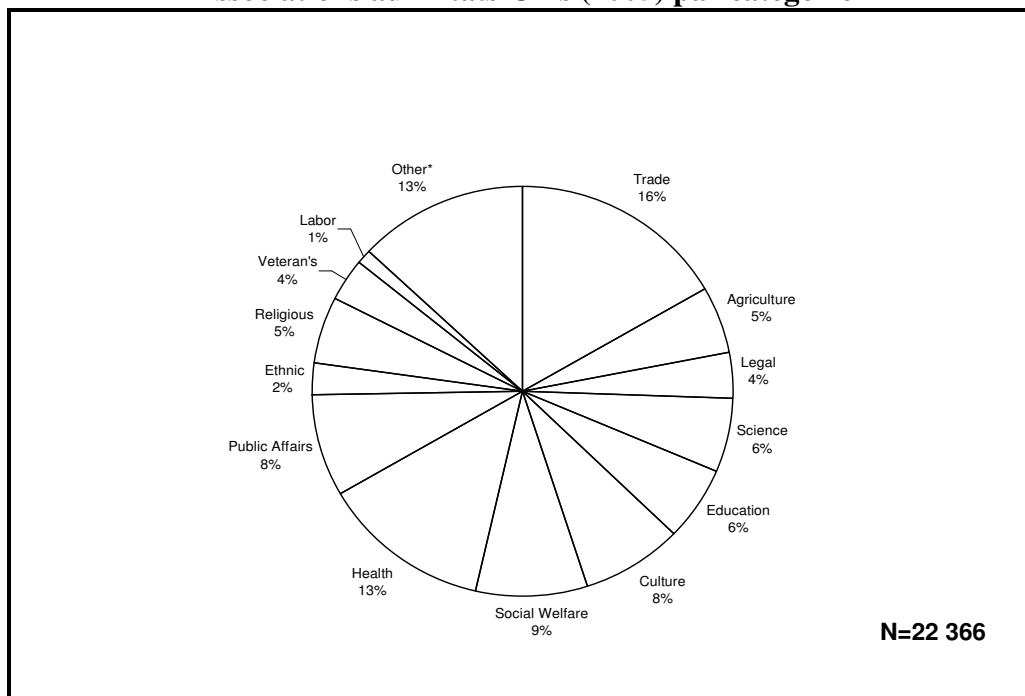
¹⁹ Les données absolues du « recensement » de 2005 sont présentées en annexe.

Figure 2
Associations aux États-Unis (1995) par catégorie



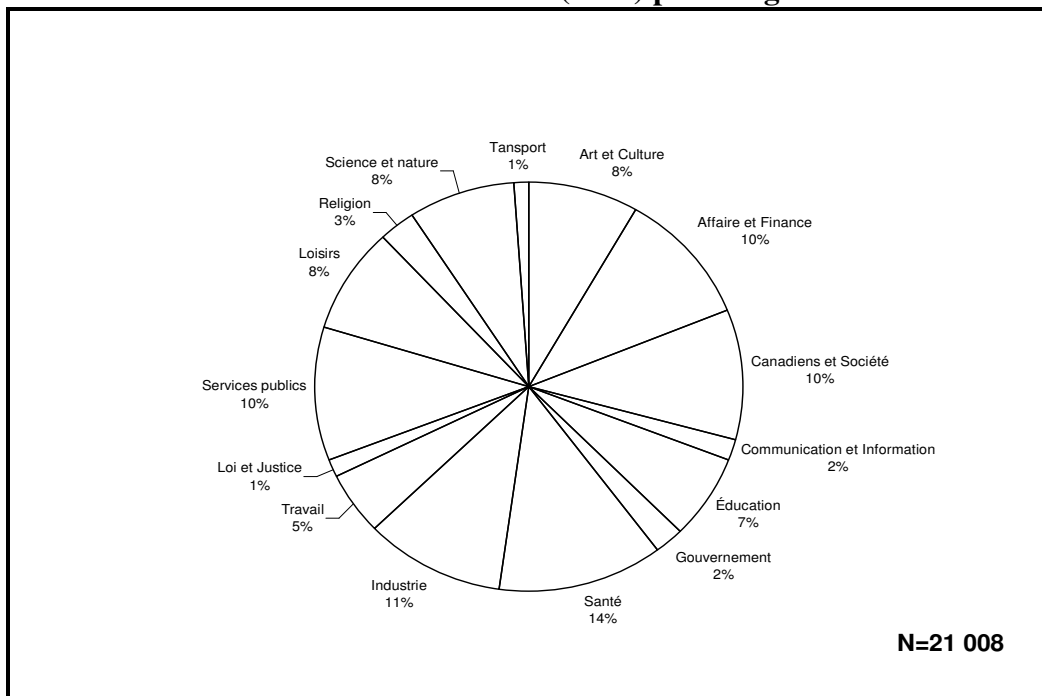
Source : *Encyclopedia of Associations* (1995). Tiré de Baumgartner et Leech (1998: 109).

Figure 3
Associations aux États-Unis (2005) par catégorie



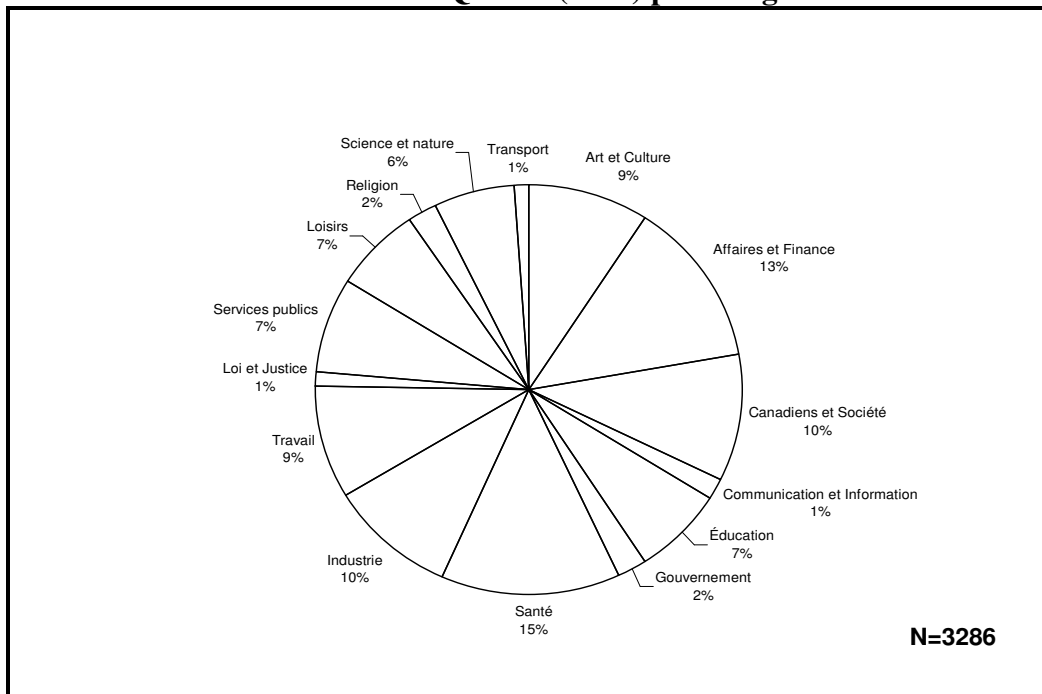
* La catégorie "Other" comprend les sous-catégories suivantes: Hobby and Avocational Organisations, Athletic and Sports Organisations, Greek and Non-Greek letter Societies, Fan Clubs.
Source : *Encyclopedia of Associations* (2005).

Figure 4
Associations au Canada (2006) par catégorie



Source : *Associations Canada* (2006).

Figure 5
Associations au Québec (2006) par catégorie



Source : *Associations Canada* (2006).

Les mêmes tendances peuvent être présumées dans le contexte canadien, même si les compilations présentées (figures 4 et 5) se limitent à l'état actuel des choses. Il est tout d'abord assez frappant que le nombre d'associations recensées soit pratiquement équivalent. Au-delà de cette équivalence dans la taille des ensembles constitués respectivement par *Encyclopedia of Associations* et *Associations Canada*, la ressemblance se constate également dans la composition même de ces ensembles, à quelques exceptions près. Sans doute à cause d'un taux de syndicalisation plus élevé en sol canadien, les associations assimilées au monde du travail y sont proportionnellement plus nombreuses – la différence est encore plus accentuée au Québec²⁰ – qu'aux États-Unis. Par ailleurs, en concordance avec ce qui est couramment présumé sur le sujet, les associations qualifiées de religieuses occupent, elles, relativement moins de place au Canada – la tendance étant encore une fois apparemment plus prononcée au Québec – que ce ne semble être le cas aux États-Unis. Finalement, la présence plus importante au Canada²¹ – à nouveau un peu plus au Québec – qu'aux États-Unis des associations liées au secteur des affaires se révèle plutôt énigmatique. Quoique plausibles, ces différences ne permettent pas de tirer des conclusions définitives; les responsables d'*Associations Canada* rappellent bien que leur répertoire ne peut prétendre à l'exhaustivité. Au total, toutefois, les données reproduites dans les figures 3, 4 et 5 mettent bien en lumière que le monde des associations compte plusieurs points de convergence par delà les différents contextes politiques et culturels.

Avant de s'intéresser brièvement à un type particulier d'organisations, plus spécifiquement les organismes bénévoles et les organisations à but non lucratif (OBNL), il est pertinent de citer la définition opératoire utilisée par les responsables d'*Associations Canada* pour construire leur base de données.

Aux fins de cette base de données, le terme « association » est défini comme étant « un organisme non gouvernemental bénévole et sans but lucratif composé d'employés ou de membres-organismes, possédant ou non une charte provinciale ou fédérale, créé à des fins particulières ou pour faire avancer une cause commune, surtout de nature

²⁰ Les données pour le Québec résultent de la constitution d'un sous-ensemble pertinent à partir de la banque de données construite par *Associations Canada*. Les nombres apparemment moins importants s'expliquent culturellement, comme le montrent Hwang *et al.* (2007).

²¹ La comparaison avec les États-Unis repose sur l'addition, pour le Canada et le Québec, des catégories « Industrie » et « Affaires et finance ».

*publique*²². » Dans ce dernier contexte, le terme « association » comprend les sociétés, les instituts, les fédérations, les alliances, les clubs et les syndicats. Dans cette base de données, le terme « association » n'inclut pas les ministères, les agences, les conseils, les commissions, ainsi que les sociétés privées à but lucratif et les entreprises commerciales. (*Associations Canada*, 2006)

Les données rapportées sur les associations montrent finalement une expansion quasi exponentielle du phénomène de la représentation en dehors des circuits partisans. Comme déjà souligné, le portrait présenté demeure cependant partiel. En font prendre clairement conscience les observations contenues dans les *Propositions pour un nouveau droit québécois des associations personnifiées*²³ mis en consultation par le Registraire des entreprises en septembre 2004.

Les associations personnifiées constituent une manifestation d'une grande importance, un véritable phénomène de société, tant au Québec qu'ailleurs dans le monde. En effet, près de 50 000 associations personnifiées constituées au Québec sont considérées actives. Ces dernières représentent environ 17 % des personnes morales constituées au Québec et 13 % de celles immatriculées au registre des entreprises individuelles, des sociétés et des personnes morales. Ces proportions se rapprochent de celle [*sic*] qu'on retrouvait aux États-Unis au début des années 1970. Les données récentes démontrent une augmentation constante du nombre d'associations personnifiées depuis le début des années 1990. En tenant compte du fait qu'une association regroupe, en moyenne, quelques centaines de membres, on peut affirmer que le mouvement associatif rejoint quelques millions de Québécoises et Québécois. (Québec – Registraire des entreprises, 2004 : 10)

Tableau 1
Associations personnifiées au Québec par domaine d'activité

Domaines	%
Culture et loisir	62,5
Économie et travail	11,4
Social	11,3
Environnement et aménagement	6,1
Politique	5,6
Religieux	2,2

Source : Québec – Registraire des entreprises (2004 : 10)

Comme l'indique le tableau 1, ces associations personnifiées sont actives dans divers domaines, avec une nette prédominance du domaine de la culture et du loisir. Ces

²² Les italiques, ajoutés, font ressortir la parenté de cette définition avec celle de groupe d'intérêt, proposée au début de cette section.

²³ « Une association personnifiée est « un groupement de personnes ayant acquis la personnalité morale après avoir rempli les formalités prescrites par la loi, telle la partie III de la Loi sur les compagnies; c'est une autre appellation de la personne morale sans but lucratif. » (Québec – Registraire des entreprises, 2004 : 69)

répartitions peuvent varier d'une compilation – ou enquête – à une autre ou d'un contexte à un autre.²⁴ L'enquête 2003 auprès des 161 000 OBNL estimés au Canada²⁵ donne, par exemple, les résultats affichés au tableau 2.

Tableau 2
OBNL et bénévoles au Canada par domaine d'activité en 2003

Domaines	%
Sports et loisir	21
Religieux	19
Services sociaux	12
Intermédiaires philanthropiques et promotion du bénévolat	10
Arts et culture	9
Développement et habitation	8
Associations professionnelles et syndicats	5
Éducation et recherche	5
Santé	3
Environnement	3
Autres	5

Source : Imagine Canada (www.imaginecanada.ca).

Les mesures effectuées par la Registraire des entreprises au Québec relatives aux niveaux d'intervention des associations personnifiées (tableau 3) montrent bien que l'action de ces dernières ne met pas constamment en cause des décisions d'envergure nationale ou internationale. Le phénomène n'est pas pour autant négligeable, surtout si on tient compte du poids économique croissant du secteur à but non lucratif dans nos sociétés!²⁶ En fin de compte, toutes ces données, compilées avec des méthodes différentes, dans des contextes différentes, à des fins différentes, convergent dans leur ensemble sur deux observations essentielles : la multiplication fulgurante des groupes et associations au cours des

²⁴ Par voie d'enquête (N=583), Jeffrey Berry (2003 : 5) arrive, pour les *nonprofits* aux États-Unis, à la répartition suivante : health, human services (48%); arts (12%); education (12%); public benefit (7%); religion (4%); environment (4%); other (13%).

²⁵ Voir *Le secteur sans but lucratif et bénévole au Canada*, Imagine Canada (www.imaginecanada.ca).

²⁶ À ce sujet, voir spécialement Salamon *et al.* (2004 : 15-22).

dernières décennies, spécialement dans le secteur des ONBL ou des organismes bénévoles.

Tableau 3
Niveaux d'intervention des associations personnalisées au Québec

Niveaux	%
Local	66,3
Régional	21,2
Québécois	8,7
Canadien	3,0
International	0,8

Source : Québec – Registraire des entreprises (2004 : 11)

Tableau 4
Échantillon d'OBNL à vocation non économique selon leur budget

Taille du budget (en \$)	Organisation
1,5 – 3 millions	B'nai Brith
	Greenpeace Canada
	Institut sur la gouvernance
	Mouvement national des Québécoises et Québécois
3 – 5 millions	Canadian Tax Payers Federation
	Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie
	PATH Canada
Plus de 5 millions	Association des universités et collèges du Canada
	Automobile et Touring Club du Québec
	Canadian Wildlife Federation
	Conseil de l'unité canadienne
	Fondation des maladies du cœur du Québec
	Terre sans frontières

Source : Associations Canada (2003).

Le poids potentiel des OBNL dans les jeux d'influence ne peut dès lors être négligé. Le budget dont elles disposent n'est par ailleurs pas toujours négligeable. Le tableau 4 cite quelques-unes de ces organisations, choisies de façon aléatoire au sein de catégories établies par *Associations Canada* en fonction de l'importance du budget de ces organisations. Les OBNL à vocation économique ont été délibérément écartés de cet échantillon très restreint; il pourrait en découler une distorsion, qui n'expliquerait pas à elle seule les inégalités flagrantes observées dans la répartition des 112 milliards de dollars de recettes que récoltent les organismes à but non lucratif et bénévoles au Canada.

La majorité des recettes sont accaparées par un nombre relativement restreint d'organismes de très grande taille. Bien que le montant annuel des recettes d'à peine 1 % des organismes s'élève à au moins 10 millions de dollars, ces organismes représentent plus de la moitié (59 %) du montant total des recettes du secteur. Par contre, les organismes aux recettes d'un montant inférieur à 30 000 dollars, soit 42 % d'entre eux, représentent ensemble à peine 1 % du montant total des recettes. (Imagine Canada)

Au vu de ces données, il apparaît bien que ces organisations n'ont pas toutes un poids équivalent. Il serait par contre difficile de nier leur potentiel d'influence collectif – et même individuel²⁷. Ce n'est cependant pas la réputation qui leur est faite d'entretenir de telles intentions. On leur reconnaît bien plutôt un rôle compensatoire dans la recherche de rapports plus équitables entre les divers acteurs sociaux.

Non profits are uniformly admired, and no one speaks of the danger of too much nonprofit influence in the political system. More lobbying by nonprofits would increase the representation of the disadvantaged and the dispossessed, those who are poor and those who are forgotten. Discouraging their participation in the political system is surely American politics at its most perverse. (Berry, 2003: 49)

Lobbying et lobbyisme

Au tout début de cet exposé²⁸, il a été suggéré de retenir, en les distinguant, les notions de lobbying et lobbyisme. La première renverrait à l'ensemble des activités d'influence alors que la seconde se limiterait aux communications entre un lobbyiste et un titulaire de charge publique (TCP). Cette suggestion se justifie en partie par une autre référence faite, cette fois, à diverses conceptions qui se rattachent aux pratiques de l'influence auprès de responsables des décisions publiques. En réalité, trois conceptions du lobbying peuvent

²⁷ Si on admet que l'argent seul n'est pas source de tout pouvoir.

²⁸ Note 1, page 2. La distinction ici proposée n'a pas de fonction autre que de tenter de concilier deux notions que nous impose la matière à traiter dans le cadre de ce rapport.

être recensées : une spontanée, une deuxième plus spécifiquement liée aux définitions contenues dans les lois et réglementations pertinentes, et une troisième de portée plus largement applicable à l'élaboration et mise en œuvre des politiques publiques. La première n'est que très sommairement discutée pour signaler qu'elle est au fondement des prénotions et préjugés à l'égard du lobbying. Les deux autres méritent par contre un examen plus approfondi.

En l'absence d'un éclairage autre que celui qui accompagne les perceptions sommaires du phénomène, généralement peu informées de son évolution, le lobbying est condamné d'emblée. Dans cette perspective, sont entretenus les sentiments « populaires », fortement assaisonnés de populisme, à l'égard des puissants. Les perceptions négatives sont stimulées, entre autres, avec une information qui emprunte à la sensation et avec un « éthisme » qui bloque le nécessaire dialogue entre « l'univers contre-démocratique de la surveillance et l'empêchement et celui de la sphère électorale-représentative ». (Rosanvallon, 2006 : 250) Par nature discret dans ses formes traditionnelles, l'exercice de l'influence est perçu secret et, par là, suspect. Aussi longtemps que l'influence a été vue comme un « privilège » plus ou moins réservé aux acteurs économiques et professionnels (individus, entreprises, associations)²⁹, cette représentation prétendait faire écho à la pratique. Des nuances sont néanmoins de mise.

L'entrée en scène des groupes dits de « deuxième génération »³⁰ appelle en effet des retouches additionnelles à ce portrait. Comme le souligne Robert Salisbury (1990), la multiplication des groupes a pour effet de diluer le pouvoir de chaque groupe particulier et, paradoxalement en apparence, de redonner aux gouvernements une plus grande autonomie. En somme, on assiste à une généralisation des « activités d'influence ».

Autrefois, réservé aux seuls groupes d'intérêt économiques, le recours à des répertoires d'action historiquement associés aux groupes d'intérêt s'est généralisé à travers de nombreux domaines et secteurs différents. Des associations professionnelles, des entreprises individuelles, des ONG, voire des administrations dès lors qu'elles agissent au niveau international : tous ces acteurs ont recours aux techniques des groupes d'intérêt [...] Avec la montée en puissance de groupes écologistes, féministes, droit-de-l'homme et autres au cours des années 1970, les syndicats et le patronat ont

²⁹ Pour une illustration, voir Fournier (1979).

³⁰ Voir plus haut.

progressivement été contestés dans leur fonction des principaux intermédiaires entre l'État et la société. (Grossman et Saurugger. 2006a : 220)

Grant Jordan et William Maloney (1997 : 72) ne disent pas autrement, accentuant même le trait :

The organizations we are examining [Friends of the Earth et Amnesty International] in this book are closer to interest/pressure groups rather than elements of a (new) social movement, but above all are closer to *protest business*.

Brian Adams (2007: 8) repousse encore plus loin les frontières pour assimiler au domaine du lobbying des sphères qui en étaient spontanément exclues.

Citizen lobbyists engage in the same activities as conventional lobbyists, such as attempting to persuade officials, pressuring them, mobilizing other citizens, and conveying information to both the public and officials. Although they differ from conventional lobbyists in that they are not paid by a third party for their services, their engagement in the policy-making process is the same: they identify issues of importance to them, develop political goals, and engage in a variety of political activities to accomplish those goals.

En bref, l'univers des groupes et de la pratique de l'influence s'est grandement diversifié et a gagné en étendue. Ainsi, Anthony Nownes (2006 : 12-15) énumère pas moins de onze types d'intérêts organisés qui s'exercent au lobbying : *business firms, trade associations, professional associations, citizen groups, labor unions, government entities, think tanks, charities, universities and colleges, coalitions, hospitals, churches*. Nous pourrions prolonger cette liste avec un etc., qui rappellerait la position – déjà citée – de Jeffrey Berry concernant la distinction entre lobbying et pratique de l'influence!

Il est logique que l'activité d'influence « s'harmonise » avec l'évolution du champ des acteurs! Comme il sera mis en évidence plus loin, les lois et réglementations – particulièrement au Québec – ne semblent cependant pas toujours suivre la cadence. En général, par ailleurs, ces lois et réglementations réduisent la conception du lobbying à des communications avec des TCP, couramment désignées sous le vocable générique de lobbyisme. C'est ainsi que sont identifiés, au-delà des divers groupes de TCP (législateurs, gouvernements, administrateurs, agences, etc.), trois types d'intervenants ou catégories de lobbyistes : lobbyistes-conseils, lobbyistes d'entreprise, et lobbyistes d'organisation. Les deux dernières catégories comprennent des personnes qui ont

habituellement un statut d'employé salarié³¹. La première s'entend plutôt de représentants-entrepreneurs qui développent une relation contractuelle avec un ou plusieurs clients. Cette activité, qui s'inscrit réellement dans le registre des relations d'affaires, a connu une expansion spectaculaire depuis quelques décennies, et on attribue à ceux et celles qui en font profession une réputation de toute-puissance, qui est couramment à la source du malaise touchant la pratique du lobbying et qui est souvent surfaite : "Commercial lobbying has exploded in scale, but in the main it has not acquired a corresponding technical precision and efficacy." (Miller, 1991: 55) Les sommes parfois exorbitantes – elles sont aussi couramment surestimées – pour les services professionnels de ces lobbyistes sont peut-être au fondement de cette réputation.

The large sums paid to contract lobbyists can give the impression of great power. [...] Yet in fact it is not clear that contract lobbyists are highly effective. The traditional view taken by political scientists, as opposed to journalists, has been that the power of lobbyists is limited. [...] Lobbyists possess few sanctions, such as the ability to deliver votes for or against a politician, and know that the politician who is a great disappointment on a vote today may be needed as a supporter tomorrow. Therefore lobbyists are generally better seen as unpaid staff assistants helping friendly legislators than coercers of reluctant politicians. (Wilson, 1991: 72)

Les observations de Christian Lahusen (2002 : 710) relatives à la conversion de la représentation politique des intérêts en activité économique en Europe apportent un point de vue qui ne se réduit pas cette pratique à la seule mesure – toujours extrêmement difficile sinon aléatoire – de l'influence effective.

[Commercial consultancies] seem to transform European interest representation by further professionalizing this 'business'. In fact, while staff members of interest groups or trade associations speak of themselves primarily as representatives or *advocates* of particular societal interests, most commercial consultants understand themselves above all as *professionals* serving whatever interests are in need of their services. Moreover, many commercial consultants belong to a younger generation of professionals, who embody and promote outspokenly a professionalization of interest representation in regard to the formalization of schooling and qualifications, the systematization of skills and tools, and the rationalization of a proper knowledge system.

L'image d'une certaine complicité, qui se dégage des propos de Graham Wilson, trouve tout de même appui dans des études empiriques diverses. Ainsi, peut-on noter, les

³¹ La toute récente *Loi sur le lobbying* au Canada fusionne ces deux dernières catégories, réhabilitant ainsi la désignation commune de « lobbyistes salariés » contenue dans la première loi fédérale adoptée en 1988. Par ailleurs, le projet de loi albertain (2007 *Bill 1*) les regroupe sous le vocable commun de « lobbyistes d'organisation ».

lobbyistes tendent à s'occuper plus des TCP qui partagent déjà leur point de vue pour s'assurer leur « loyauté » et leur participation dans des étapes cruciales de la décision plutôt que de consacrer une grande attention à ceux dont l'opposition est connue. (Hall et Wayman, 1990) Cette attitude se trouve d'ailleurs reproduite, en sens inverse, par les TCP, comme l'illustre l'étude de décisions d'agences auxquelles est délégué un pouvoir de réglementation : “when there is conflict rather than consensus among the commenters [...], the agency tends to hear most clearly the voices that support the agency's position.” (Martino Golden, 1998: 261) Avec semblables observations, l'exercice de l'influence apparaît moins pervers et moins mécanique dans la forme, par exemple, de rapports de force destinés à « soumettre ». Surtout, le succès ne peut pas se projeter sur la base exclusive du calcul des moyens économiques (et financiers) disponibles. Il devient alors discutabile d'affirmer sans ambages l'accès privilégié dont jouiraient les représentants des entreprises.

En s'appliquant aux communications directes entre lobbyistes et TCP, la plupart des lois et réglementations en vigueur ont non seulement pour effet de favoriser des perceptions réductionnistes de la pratique de l'influence en rapport avec les politiques publiques, elles semblent inspirer des adaptations du côté des professionnels. Une typologie, qui vient s'ajouter à celle déjà citée – lobbyistes-conseils, lobbyistes d'entreprise et lobbyistes d'organisation –, permet d'évoquer des changements ainsi induits. Présentée en novembre 2006 par un lobbyiste à l'occasion d'une conférence présentée dans un cours offert à l'Université Laval³², cette typologie propose de définir trois « groupes de lobbyistes » : le lobbyiste-bélier, le lobbyiste-accompagnateur, et le lobbyiste-éminence grise. Le type *bélier* correspond à l'image du lobbyiste modèle traditionnel qui mise sur son réseau de connaissances et de contacts « bâti au fil de ses activités partisanes » (le *old boys network*), modèle d'avant la tendance à la professionnalisation évoquée par Christian Lahusen. Le type *accompagnateur* jouit généralement d'un réseau enrichi de ses contacts avec les administrateurs, qu'il a côtoyés dans des fonctions antérieures au sein de cabinets politiques ou de la fonction publique; les lobbyistes de ce type ne

³² Conférence de monsieur Michel Martin (président de RADAR Communications et affaires publiques inc.) dans le cours Pratiques du lobbying I, du Diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS) en Affaires publiques et représentation des intérêts (APRI).

comptent pas sur le seul réseau et donnant plus de place au contenu, au dossier; autre caractéristique importante : ils tendent à accompagner le client qui est incité à se représenter lui-même. Finalement, le type *éminence grise* ressemble, sous plusieurs aspects, au type accompagnateur, mais il s'en distingue en ne prolongeant pas son rôle de conseil-expert ou de conseil en stratégie dans le contact avec les TCP; de la sorte, son travail n'est pas couvert par la majorité des législations et réglementations relatives à la pratique du lobbying³³.

Cette typologie s'applique, selon le cas, à l'une ou l'autre des catégories définies par voie législative et suggère le recours à des stratégies d'adaptation de la part des lobbyistes-conseils. Le type bélier, toujours présent, tend peut-être à occuper une place relativement moins importante du fait qu'une carrière ainsi fondée se révèle beaucoup trop dépendante de la conjoncture politique. Par contraste, le type accompagnateur, figure emblématique du « nouveau » lobbyiste-conseil, s'inscrit plutôt dans la tendance déjà soulignée à la professionnalisation. Le type *éminence grise*, une variante du type accompagnateur, accentue précisément le rôle conseil...

L'indéniable influence des lois et règlements sur l'évolution des pratiques du lobbying ne constitue évidemment pas le seul facteur des changements observés. Il faut aussi tenir compte de l'arrivée de nouveaux joueurs, déjà soulignée et discutée, dans le jeu de la représentation des intérêts; l'univers des groupes d'intérêt s'est considérablement élargi et diversifié. Les interventions des groupes citoyens avec leurs modes d'intervention propres ont considérablement modifié le répertoire des pratiques, contribuant spécialement à l'expansion des méthodes indirectes de lobbying, bien que l'intégration-institutionnalisation progressive de ces groupes, doublé de la professionnalisation de l'influence, les cantonne de moins en moins dans ces actions « extérieures ». Au fond, le « lobbying populaire » (*grassroots lobbying*) n'a pas entraîné le recul réel des méthodes traditionnelles d'intervention. Le montrent éloquemment les enquêtes de Scott Furlong et Cornelius Kerwin (2005 : 368) menée en 1992 et 2002 sur la participation aux processus d'élaboration des règlements.

³³ À l'exception notable de la loi fédérale américaine (voir tableau 5).

The traditional methods used to participate in rule making continue to be important. It appears, however, that organizations are seeking a greater diversity in their tools of influence. This is especially true for those methods that employ direct and face-to-face contact. Organizations continue to believe that several of these techniques are effective in influencing agencies' rule-making decisions.

En réalité, l'usage de méthodes indirectes, couramment associées aux groupes d'intérêt public, n'est pas forcément corrélé à un accès direct moindre aux responsables des décisions. Les répertoires d'action ne sont cependant pas déterminés exclusivement par la nature de la relation à développer avec les pouvoirs publics, le choix étant souvent réduit à deux options : la « coopération » ou l'« hostilité » à leur égard (Grossman et Sauruger, 2006a : 82). Les motifs peuvent être d'un tout autre ordre!

Most groups have both direct and indirect strategies as part of their action repertoire, but cause groups and groups experiencing intensive membership competition rely more on media and mobilization strategies than other groups. These strategies are well-suited to demonstrating high levels of activity and thus recruiting new members as well as reinforcing the loyalty of the present membership. (Bindersktantz, 2005: 711)

Visiblement, l'accentuation des interventions auprès des instances administratives n'a pas eu pour effet d'effacer le jeu politique, qu'il soit orienté vers les instances proprement politiques ou qu'il vise un meilleur positionnement des groupes entre eux! Sous ce même angle, mais cette fois face au public, les groupes doivent parvenir à convaincre, ou créer l'illusion, qu'ils ne sont pas porteurs d'intérêts étroitement particuliers. Sont ainsi souvent constituées des coalitions pour provoquer une « montée en généralité » (Lolive, 1997) et une « politisation du singulier » (Trom, 1999 : 44). L'actualité quotidienne regorge de ces campagnes (voir tableau 5) destinées à convaincre que les objectifs poursuivis sont légitimes en convertissant la défense d'intérêts particuliers en promotion d'un intérêt général ou en faisant percevoir un enjeu singulier comme un problème politique général. L'efficacité de ce type de recours, sous la forme précise de coalitions, reste peut-être à démontrer. D'un côté, selon Carol Chetkovich et Frances Kunreuther (2006 : 134), leur influence demeure limitée parce qu'elles sont de courte durée, elles se focalisent sur des enjeux spécifiques, ou sur des décisions particulières... qu'elles parviennent, dans nombre de cas, à bloquer. L'actualité est généreuse de ces cas qui, sans doute, amènent les groupes eux-mêmes à voir dans la création de coalitions la voie la meilleure pour assurer l'efficacité de leurs actions! (Furlong et Kerwin, 2005 : 364)

Tableau 5
Coalitions recensées au Québec (janvier 2006-février 2007)

Domaine (ou zone) d'action	N	
Santé	12	Coalitions canadiennes
Économie	15	
Environnement	9	
Sécurité et intervention internationales	6	
Éducation	9	
Politique, élections	5	
Femmes et communautés culturelles	4	
Autres	5	
Total	65	
Santé	27	Coalitions québécoises
Environnement	45	
Économie	58	
Développement local	20	
Éducation et garderies	16	
Arts, culture et patrimoine	17	
Logement	6	
Sécurité et intervention internationales	11	
Communautés culturelles	15	
Sexe	11	
Autres	12	
Total	238	
(Colombie-Britannique et Prairies)	11	Coalitions provinciales (autres que québécoises)
(Ontario)	16	
(Maritimes)	16	
Total	43	
Grand total	346	

Source : Banque de données Biblio branchée (1^{er} janvier 2006-28 février 2007). Compilation effectuée par Stéphanie Yates et Laurence Couture Gagnon, assistantes pour la recherche « Coalitions et groupes d'intérêt au Canada. Dynamique, enjeux et reconfiguration de l'action politique » (financement du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada).

Avec le temps, on le voit bien, la pratique du lobbying s'est grandement diversifiée. D'abord concentrées sur les responsables des décisions au sein des assemblées élues et des gouvernements, les pressions ont essaimé vers les organes de l'administration et les agences chargées de l'élaboration et de l'application d'une multitude de programmes et réglementations. Toutefois, sans un regard – devrait-il être sommaire – sur l'action des groupes auprès du judiciaire, la compréhension de leur influence sur l'évolution des politiques publiques demeurerait partielle.

To fully understand policy formation, one must apprehend the role played by interest groups. And it is not only in the explicitly policy-making institutions that group activity must be understood. The judiciary in the United States now stands equal to the other branches as at least an expositor if not an actual formulator of policy and law, and groups operate regularly in the courts as well as the more traditional forums. (Gonen, 2003: 2)

Le phénomène n'est pas exclusif aux États-Unis.³⁴ Des analyses éloquentes ont été menées, entre autres, du programme canadien de contestation judiciaire (Brodie, 2002) qui a permis à plusieurs groupes autrement plus ou moins désavantagés, souligne avec force Brodie³⁵ (2002), de faire valoir devant les tribunaux leurs intérêts ou points de vue, ou de faire (indirectement) pression sur les décideurs politiques. Il convient par ailleurs de souligner que ce programme avait été mis sur pied à des fins politiques proprement gouvernementales, soient les politiques des langues et du multiculturalisme. (Cardinal, 2000) Dans un registre quelque peu différent, les entreprises, pourtant peu enclines à l'activisme judiciaire, se servent elles aussi des tribunaux quand elles estimaient avoir épuisé les recours politiques à leur portée. (Hein, 2000 : 25) Pour illustrer la portée de cette tendance devenue occidentale, qui traduit un aboutissement de la modernité (Friedman, 1999 : 60), il est éclairant de faire référence au cas de la France.

Une transformation analogue a souvent été invoquée pour la France. À la croyance dans la présidentialisation du régime et au déclin des pouvoirs du Parlement ont correspondu, par analogie, des thèses sur le transfert des zones d'influence des groupes. D'une focalisation sur les parlementaires, ils se seraient tournés vers l'exécutif en privilégiant les cabinets ministériels. Avec la judiciarisation de la vie politique, l'usage des tribunaux serait une modification marquante du jeu des groupes d'intérêt. (Courty, 2006 : 84)

³⁴ Par exemple, un lobbyiste judiciaire pouvait témoigner de ses activités sur les ondes de Radio-Canada en décembre 2003 (<http://radio-canada.ca/actualite/justice/reportages2003/decembre/lobbyiste.html>).

³⁵ Notons pertinemment que Brodie est un des principaux conseillers du premier ministre Harper, dont le gouvernement a décidé l'abolition de ce programme en septembre 2006.

Peut-être la tendance à la judiciarisation de la gouverne s'est-elle fortement accentuée au cours des dernières décennies, mais les interventions des groupes axées sur le judiciaire remontent pratiquement à l'apparition même de ces derniers.

As early as 1908, it was becoming clear that pluralism extended into the arena of litigation just as it characterized legislative politics (Bentley 1908). Years later, the focus on this extension returned, as Truman (1951) documented how groups used the courts to solidify their gains in other venues. But it soon became evident that litigation was not solely the province of interests seeking to preserve the status quo. Recourse to the courts came to be seen as a natural move for interests disadvantaged in majoritarian legislative politics [...], although some question this thesis [...]. Broadening litigation campaigns to include supportive amici signaled the further natural progression of policy-oriented litigation, as it serves to expand the scope of conflict, a tactic that benefits those currently on the losing end [...]. Now, competing groups on both sides of the issue are the norm in litigation before the Supreme Court, solidifying pluralism's movement into the judiciary. (Gonen, 2003: 4)

* * *

En somme, la présence et l'action des groupes d'intérêt dans le fonctionnement de nos systèmes politiques peuvent difficilement se concevoir comme une anomalie, même si le fonctionnement des démocraties libérales représentatives a été conçu à l'origine comme devant reposer sur les partis politiques. Ici comme aux États-Unis, résultant d'une multitude de facteurs, un nouveau partage s'est graduellement réalisé entre les partis et les groupes dans la tâche de représentation des intérêts des citoyens.

Organized groups are one of the primary means by which interests are expressed in American politics. While our electoral processes remain structured around political parties, interest groups have in many ways eclipsed some of the functions political parties once served. Groups educate the public on issues, provide a forum in which to associate with others sharing similar concerns, and pressure institutions of government to enact policy reflecting their interests. (Gonen, 2003: 2)

Comme plusieurs éléments de ce chapitre amènent à le constater, la situation des États-Unis n'est pas exceptionnelle, tant en ce qui touche les processus de médiation entre la société et les institutions politiques qu'en ce qui concerne la nature et le nombre des acteurs qui en assurent la réalisation. Les données utilisées pour mesurer ces transformations ont pu parfois sembler assez différentes, disparates même, mais leur convergence frappante permet simplement de conforter les observations que tous soupçonnent ou saisissent plus ou moins intuitivement.

Lectures comparées

La description relativement élaborée de la nature des groupes d'intérêt et de l'évolution de leurs activités d'influence apporte un éclairage approprié dans l'examen des diverses législations qui traitent les distorsions présumées ou anticipées attribuables à ces acteurs et leurs interventions. La lecture comparée des lois existantes au Canada³⁶ apporte les informations complémentaires nécessaires avant que soient évoqués de possibles changements à la loi québécoise pour corriger ses principales faiblesses sous l'angle de la transparence relative aux activités de lobbying.

Dans les pages qui suivent, trois sujets – ou questions – sont principalement abordés en rapport avec la pratique du lobbying au Québec et, pour des fins de comparaison, au Canada. Tout d'abord, on se demande comment les lois conçoivent précisément cette activité qu'elles ont vocation à encadrer. Deuxièmement, on met en lumière la spécificité de la loi québécoise touchant les acteurs tenus d'inscrire les activités visées. Finalement, on tente de mesurer l'efficacité de cette obligation d'inscription en dressant un bilan des inscriptions réelles au registre des lobbyistes. L'examen proposé demeure évidemment partiel; la loi québécoise comporte d'autres faiblesses que celles ici identifiées, tout comme elle se distingue par des intentions plus poussées que celles affichées dans des lois similaires.

Quelle activité enregistrer?

La première question qui surgit est celle du sens et de la portée de l'activité qui, pratiquée par certains acteurs, doit justement les amener à s'inscrire à un registre public. On pourrait croire spontanément que l'exercice de comparaison risque de se révéler plus ou moins futile, et que la notion de lobbying est l'objet d'un large consensus. L'examen du contenu du tableau 5 met pourtant passablement à mal pareilles présuppositions.

³⁶ Référence sera faite aussi à la législation fédérale des États-Unis sous deux aspects particuliers d'une indiscutable pertinence pour le propos tenu ici.

Tableau 6
Définitions de lobbyisme dans diverses législations

Références	Définitions
Québec (LQ 2002, c. 23)	Constituent des activités de lobbyisme [...] toutes les communications orales ou écrites avec un titulaire de 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... [art. 2]
Ontario (SO 1998, c. 27)	« Exercer des pressions » s'entend de [...] communiquer avec le titulaire d'une charge publique afin de tenter d'influencer... [art. 1(1)a]
Colombie-Britannique (SBC 2001, c. 42)	“Lobby” means [...] to communicate with a public office holder in an attempt to influence... [art. 1]
Nouvelle-Écosse (50 Elisabeth II 2001, c. 34)	<i>Idem.</i> [art. 2(1)C)]
Terre-Neuve-et-Labrador (SNL 2004, c. L-24.1)	“Lobby” means [...] to communicate with a public office holder for remuneration or other gain, reward or benefit in an attempt to influence... [art. 2(1)A)]
Alberta (2007 Bill 1)	<p>“Lobby” means, subject to section 3(2),</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) in relation to either a consultant lobbyist or an organization lobbyist, to communicate with a public office holder in an attempt to influence <ul style="list-style-type: none"> (A) [any legislative proposal], (B) [any bill or resolution], (C) [any regulation or any order in council], (D) [any program, policy, directive or guideline], (E) [any grant or financial benefit], (F) [a decision to transfer from the Crown... any business that...] (G) a decision by the Executive Council or a member of the Executive Council to have the private sector instead of the Crown provide goods or services to the Government, and (ii) only in relation to a consultant lobbyist, <ul style="list-style-type: none"> (A) to arrange a meeting between a public office holder and any other individual, or (B) to communicate with a public office holder in an attempt to influence the awarding of any contract by or on behalf of the Government or a prescribed provincial entity. [art. 1(1)(e)]
Canada (SC 1985, c. 44)	Le lobbyisme [...] consiste à communiquer, officiellement ou de façon informelle, avec un titulaire d'une charge publique au gouvernement fédéral... [art. 4(2)b)]
Etats-Unis (Public Law 104-65)	<p>The term “lobbying activities” means lobbying contacts and efforts in support of such contacts, including preparation and planning activities, research and other background work that is intended, at the time it is performed, for use in contacts and coordination with the lobbying activities of others. [art. 7]</p> <p>The term “lobbying contact” means any oral or written communication (including an electronic communication) to a covered executive branch official or a covered legislative branch official that is made of behalf of a client... [art. 8]</p>

Sources : Lois (ou projets de loi) diverses citées.

Les lois examinées comprennent toutes, sans exception, le lobbyisme comme une activité de communication avec un TCP. La loi québécoise précise que cette communication peut être faite oralement ou par écrit; et la loi fédérale aux États-Unis ajoute à cette description sommaire les communications sous forme électronique. En vertu de l'entendement commun de la pratique du lobbyisme, on s'attend, à l'instar des lois ontarienne, néo-écossaise, britanno-colombienne, terre-neuvienne et québécoise et du projet albertain, que les communications visées soient celles qui visent à influencer. La loi de Terre-Neuve-et-Labrador (TNL) ne vise cependant spécifiquement que ceux qui le font contre rémunération ou autre rétribution.³⁷ La loi québécoise, elle, se distingue en incluant dans l'univers de communications visées celles « pouvant raisonnablement être considérées, par la personne qui les initie, comme étant susceptibles d'influencer »! Ce qui n'est pas sans ouvrir une marge d'interprétation, potentiellement source de controverse.

Riches d'une plus longue expérience avec l'application de la *LEL*, les autorités fédérales canadiennes ont profité de la révision de 2004 pour définir l'activité de lobbyisme par une référence simple à l'acte de communication, sans égard à son intentionnalité, réelle ou interprétée. Comme on le constate plus loin, il semble en résulter une hausse spectaculaire du nombre des inscriptions au registre... Ce faisant, la loi canadienne intègre la position implicitement comprise dans le *Lobbying Disclosure Act (LDA)* adopté en 1995 par le Congrès des États-Unis qui, apparaît-il, estime que l'objectif d'influence fait partie, par essence même, de l'activité de lobbyisme!

Comparé aux lois en vigueur au Canada dont le champ d'application s'étend aux communications avec l'ensemble des TCP, le *LDA* semble de portée plus limitée du fait qu'il touche les communications avec les responsables publics liés aux seuls pouvoirs législatif et exécutif. Par contre, le *LDA* apparaît beaucoup plus ambitieux par la nature des activités qu'il a mandat de couvrir. En effet, au-delà de l'acte de communication, sont inclus dans le domaine de compétence du *LDA* les efforts qui viennent en amont de la communication : recherche, préparation, planification, etc.

³⁷ Avec le projet albertain, les lobbyistes conseils voient le champ d'application de la loi s'étendre à des activités qui leur sont rattachées en propre. Ce projet se distingue encore par l'obligation qui est faite de déclarer les efforts investis dans des activités de mobilisation (*grassroots lobbying*) [schedules 1 & 2]

Qui est tenu de s'enregistrer?

Une fois le geste défini, il faut voir si tous ses auteurs sont également visés (tableau 7). Pour le dire brutalement, les lobbyistes sont soumis à l'enregistrement en fonction de la « couleur » des intérêts représentés, à tout le moins dans le cas du Québec! Ce qui donne une teinte particulière à la transparence... qu'il est difficile de ne pas qualifier de sélective – ou partielle. Le législateur québécois a établi la distinction, en 1982, des intérêts suspects contraints de se démasquer, et d'autres dispensés de l'exigence de transparence. Le tableau 6 fait bien voir ce caractère nettement distinctif du Québec. Pour chacun des sept cas examinés, deux éléments sont présentés : les définitions respectivement de lobbyiste d'organisation³⁸ et, surtout, d'organisation. À la différence des autres lois canadiennes, la loi québécoise est la seule qui ne traite pas distinctement ces deux notions. Côté bizarrerie, elle comprend même deux définitions du terme organisation, celle générale qui est énoncée à l'article 3, et celle dite transitoire mais devenue permanente qui est présentée à l'article 72! Un examen plus poussé des textes de loi autres permet de mettre clairement en évidence les éléments qui font spécialement bien voir le caractère unique – certains corrigeraient : inique! – de la loi québécoise.

Notons tout d'abord le caractère absolument déterminant de la nature lucrative des activités d'une organisation pour décider de son « inclusion » ou non dans l'application de la loi. Dans les législations analogues au Canada, le lobbyisme est du lobbyisme! On y vise une activité... plutôt que certains protagonistes « choisis » de cette activité! De plus, la longue énumération des objets de l'action des « personnes morales sans capital-actions » (*a corporation without share capital*) évoque un filet aux mailles serrées, qui laisse peu d'exemptions à l'obligation d'enregistrement.³⁹ À part la loi terre-neuvienne, les autres lois canadiennes estiment que les « autres » gouvernements peuvent s'adonner à des activités de lobbyisme. Finalement, les cinq autres lois en vigueur au Canada (et le projet albertain) considèrent les coalitions comme des organisations.

³⁸ La désignation générique « lobbyiste d'organisation » a été retenue pour désigner des réalités similaires au-delà de terminologies différentes : « lobbyiste salarié » (Ontario), « in-house lobbyist » (en anglais, avec quelques variantes mineures). Dès lors, c'est le sens du terme organisation qui mérite plus d'attention.

³⁹ Le texte de la loi fédérale canadienne ne semble pas moins inclusif, malgré une liste plus condensée des domaines de l'action nommés. De son côté, la loi britanno-colombienne fait curieusement silence sur les *corporations without share capital*!

Tableau 7
Lobbyistes d'organisation et organisations selon différentes lois

Référence	Lobbyistes d'organisation (et organisations)
Québec <i>(LQ 2002, c. 23)</i>	<p>« 'lobbyiste d'organisation', toute personne dont l'emploi ou la fonction consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbying pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif. » [art. 3]</p>
	<p>« 'lobbyiste d'organisation', toute personne dont l'emploi ou la fonction consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbying pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif constitué à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ou dont les membres sont majoritairement des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises. » [art. 72]</p>
Ontario <i>(SO 1998, c. 27)</i>	<p>« 'lobbyiste salarié' : Particulier qui est employé par une organisation et dont, selon le cas :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) une partie importante des fonctions à titre d'employé, telle qu'elle est déterminée conformément aux règlements, consiste à exercer des pressions pour le compte de l'organisation; b) une partie des fonctions à titre d'employé consiste à exercer des pressions pour le compte de l'organisation, dans le cas où ces fonctions et celles exercées à ce titre par les autres employés constitueraient au total une partie importante des fonctions d'un seul employé, telle qu'elle est déterminée conformément aux règlements. («in-house lobbyist»). » [art. 6]
	<p>« 'organisation' s'entend de ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) une organisation commerciale, industrielle, professionnelle ou bénévole; b) une organisation syndicale; c) une chambre de commerce; d) une association, un organisme de bienfaisance, une coalition ou un groupe d'intérêt; e) un gouvernement autre que celui de l'Ontario; f) une personne morale sans capital-actions constituée en vue de poursuivre, sans gain pécuniaire pour ses membres, des objets d'un caractère national, provincial, territorial, patriotique, religieux, philanthropique, charitable, éducatif, agricole, scientifique, artistique, social, professionnel, fraternel, sportif ou athlétique ou des objets analogues. ('organization'). » [art. 1]

<p>Nouvelle-Écosse (50 Elisabeth II 2001, c. 34)</p>	<p>“‘in-house lobbyist’ means an individual who is employed by an organization</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) a significant part of whose duties as an employee, as determined in accordance with the regulations, is to lobby on behalf of the organization, or (ii) a part of whose duties as an employee is to lobby on behalf of the organization if the employee's duties to lobby together with the duties of other employees to lobby would constitute a significant part of the duties of one employee, as determined in accordance with the regulations, were those duties to lobby to be performed by only one employee.” [art. 7(b)]
	<p>“‘organization’ means</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) a business, trade, industry, professional or voluntary organization, (ii) a trade union or labour organization, (iii) a chamber of commerce or board of trade, (iv) an association, a charitable organization, a coalition or an interest group, (v) a government, other than the Government of the Province, or (vi) a corporation without share capital incorporated to pursue, without financial gain to its members, objects of a national, provincial, territorial, patriotic, religious, philanthropic, charitable, educational, agricultural, scientific, artistic, social, professional, fraternal, sporting or athletic character or other similar objects;” [art. 2 (d)]
<p>Terre-Neuve – Labrador (SNL 2004, c. L-24.1)</p>	<p>“‘in-house lobbyist’ means a person who is employed by an organization</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) 20% of whose duties as an employee, as assessed in a 3 month period, are to lobby on behalf of that organization, or (ii) a part of whose duties as an employee is to lobby on behalf of that organization if the employee's duties to lobby together with the duties of other employees to lobby would constitute 20 % of time at work of one full time employee, assessed in a 3 month period, were those duties to lobby to be performed by only one employee.” [art. 6(b)]
	<p>“‘organization’ means</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) a business, trade, industry, professional or voluntary organization, (ii) a trade union or labour organization, (iii) a chamber of commerce or board of trade, (iv) an association, a charitable organization, a coalition or an interest group,

	<p>(v) a corporation without share capital incorporated to (vi) pursue, without financial gain to its members, objects of a national, provincial, territorial, patriotic, religious, philanthropic, charitable, educational, agricultural, scientific, artistic, social, professional, fraternal, sporting or athletic character or other similar objects, and includes a person or partnership.” [art.2(e)]</p>
<p>Colombie-Britannique (SBC 2001, c. 42)</p>	<p>“in-house lobbyist’ means an individual who is employed by a person or organization and a significant part of whose duties as an employee is to lobby on behalf of</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) the employer, or (b) if the employer is a corporation, on behalf of any subsidiary of the employer or any corporation of which the employer is a subsidiary.” [art. 1(1)] <p>“organization’ means</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) a business, trade, industry, professional or voluntary organization, (b) a trade union or labour organization, (c) a chamber of commerce or board of trade, (d) a charitable or non-profit organization, association, society, coalition or interest group, and (e) a government, other than the government of British Columbia.” [art. 1(1)]
<p>Alberta (2007 Bill 1)</p>	<p>“organization lobbyist’ means, subject to section (2),</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) an employee, officer or director of an organization who receives a payment for the performance of his or her functions and who lobbies on behalf of <ul style="list-style-type: none"> (A) the organization, or (B) if the organization is a corporation, any subsidiary of the corporation or any corporation of which that corporation is a subsidiary, (ii) a sole proprietor who lobbies on behalf of his or her business, or (iii) a partner who lobbies on behalf of his or her partnership.” [art. 1(1)(g)] <p>“organization’ includes any of the following, whether incorporated, unincorporated, a partnership or a sole proprietorship:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) a business, trade, industry, enterprise, professional or voluntary organization or institution; (ii) a trade union or labour organization; (iii) a chamber of commerce or board of trade; (iv) a charitable or non-profit organization, association, society, coalition or interest group; (v) a government other than the Government of Alberta.” [art. 1(1)(f)]

<p>Canada (<i>SC 1985, c. 44</i>)</p>	<p>« Est tenu de fournir au directeur, en la forme réglementaire, une déclaration contenant les renseignements prévus au paragraphe (3) le déclarant d'une personne morale ou d'une organisation si :</p> <p>a) d'une part, celle-ci compte au moins un employé dont les fonctions comportent la communication, au nom de l'employeur ou, si celui-ci est une personne morale, au nom d'une filiale de l'employeur ou d'une personne morale dont celui-ci est une filiale, avec le titulaire d'une charge publique, au sujet des mesures suivantes :</p> <p>[...];</p> <p>c) d'autre part, les fonctions visées à l'alinéa a) constituent une partie importante de celles d'un seul employé ou constitueraient une partie importante des fonctions d'un employé si elles étaient exercées par un seul employé. » [art. 7(1)]</p>
<p>Etats-Unis (<i>Public Law 104-65</i>)</p>	<p>Organisation : « Organisation commerciale, industrielle, professionnelle, syndicale ou bénévole, chambre de commerce, société de personnes, fiducie, association, organisme de bienfaisance, coalition ou groupe d'intérêt, ainsi que tout gouvernement autre que celui du Canada. Y est en outre assimilée la personne morale sans capital-actions constituée afin de poursuivre, sans gain pécuniaire pour ses membres, des objets d'un caractère national, provincial, patriotique, religieux, philanthropique, charitable, scientifique, artistique, social, professionnel ou sportif, ou des objets analogues. » [art. 2(1)]</p> <p>“The term ‘lobbyist’ means any individual who is employed or retained by a client for financial or other compensation for services that include more than one lobbying contact, other than an individual whose lobbying activities constitute less than 20 percent of the time engaged in the services provided by such individual to that client over a six month period.” [sec. 3(10)]</p> <p>“The term ‘organization’ means a person or entity other than an individual.” [sec. 3(13)]</p>

Sources : Lois diverses citées.

Finalement, une dernière curiosité peut être relevée dans la loi adoptée à St. John's : la description de ce qu'est une organisation inclut « a person or partnership »! Le rapprochement est sans doute à faire avec le *LDA* qui entend bien simplement une organisation comme “a person or entity other than an individual”.

Quels résultats?

Les différentes définitions, et leur extension estimée, laissent déjà présager des écarts en termes d'inscriptions aux différents registres constitués pour accroître la transparence autour des activités de lobbyisme. Les données rassemblées dans les tableaux 8, 9, 10, 11 et 12 offrent des bases intéressantes de comparaison entre le Québec, la Colombie-Britannique, l'Ontario et le Canada.⁴⁰ Les résultats observés apparaissent somme toute assez cohérents avec les attentes inspirées par les éléments examinés sous l'angle des conceptions du lobbyisme et de l'organisation dans les lois soumises à l'exercice de comparaison. Quelques éléments retiennent finalement l'attention. Signalons en premier lieu le nombre relativement moins élevé des inscriptions aux registres québécois et britanno-colombien par rapport à celui noté dans le registre ontarien et, de manière encore beaucoup plus marquée, dans le registre canadien. Cela appelle des explications.

Au premier chef, les données rapportées au registre québécois des lobbyistes sont une source d'ambiguïtés. Les statistiques publiées dans les rapports annuels (tableau 8) constituent une « curiosité » statistique⁴¹... en l'absence de données précises sur les lobbyistes et enregistrements actifs, diffusées par l'Ontario (tableau 10), la Colombie-Britannique (tableau 9) et la Nouvelle-Écosse (note 40). Une fois cette dimension prise en considération, le portrait obtenu colle plus fidèlement aux pratiques réelles; en vertu de la pratique usuelle avec les registres du même type, si l'on tient compte des seuls lobbyistes actifs, c'est-à-dire ceux qui ont, « durant la période concernée [ou le moment choisi], un minimum d'un mandat déclaré en cours au registre »⁴², le total des inscriptions se réduit considérablement (tableau 8)!

⁴⁰ Les données relatives à l'enregistrement en Nouvelle-Écosse ne sont pas analysées ici. Il faut toutefois signaler une présentation intéressante, et éclairante, des données relatives à l'enregistrement au *Registry of lobbyists* : <http://www.gov.ns.ca/snsmr/lobbyist/> (consulté le 10 mai 2007). Comptant 227 lobbyistes inscrits, le Registre établit une claire distinction entre ceux qui sont actifs (111) ou inactifs (116). Ces niveaux sont proches de ceux enregistrés en Colombie Britannique.

⁴¹ Comme l'établit une communication issue de la Direction des registres et de la certification au ministère de la Justice, le 7 décembre 2006, le nombre d'enregistrements publié dans les rapports annuels « correspond au nombre total de lobbyistes inscrits depuis l'ouverture du registre en novembre 2002, et ce, qu'ils soient toujours actifs ou non »... peu importe s'ils ont abandonné la pratique, s'ils sont décédés, etc.

⁴² Précision fournie dans une communication issue de la Direction des registres et de la certification, Ministère de la Justice, 7 mai 2007.

Tableau 8
Lobbyistes inscrits et lobbyistes actifs au Registre des lobbyistes (Québec)

	Lobbyistes inscrits		Lobbyistes actifs		
	2002-2006	2002-2007	2006-2007	06/12/05	07/05/07
Lobbyistes-conseils	209	262	142	106	102
Lobbyistes d'entreprise	448	640	220	59	197
Lobbyistes d'organisation			255	78	211
Total	657	902	617	243	510

Sources : Pour les inscriptions inscrits : 2002-2006 (Québec – Registre des lobbyistes (https://si1.lobby.gouv.qc.ca/publications/Registre_lobbyistes_Rapport_activites_2005-2006.pdf), 2006), 2002-2007 (communication du bureau du Conservateur du registre, 07/05/07); pour les lobbyistes actifs : 2006-2007 (communication du bureau du Conservateur du registre, 07-05-07), 06/12/05 (communication du bureau du Conservateur du registre, 06-12-05), 07/05/07 (communication du bureau du Conservateur du registre, 07-05-09).

Tableau 9
Inscriptions actives recensées au *lobbyists registry* (Colombie-Britannique)

Types de lobbyistes	Inscriptions actives
<i>Consultant lobbyists</i> (lobbyistes-conseils)	105
<i>Senior officers</i> (lobbyistes d'entreprises)	92
In-House lobbyists (lobbyistes d'organisation)	80
Total	277

Source : Colombie-Britannique – Lobbyist Registry. : <https://webapps.ag.gov.bc.ca/lra/report.jsp> (consulté le 10 mai 2007).

Tableau 10
Inscriptions recensées au Bureau d'enregistrement des lobbyistes (Ontario)

	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	07/05/09*
Lobbyistes-conseils	188	193	212	234	256	287	278	206 (1123)
Lobbyistes d'entreprise	78	76	82	80	93	97	114	83 (83)
Lobbyistes d'organisation	95	401	461	615	512	548	718	468 (109)
Total	361	670	755	929	861	932	1110	759 (1315)

Source : Ontario – Bureau d'enregistrement des lobbyistes, rapports annuels : <http://lobbyist.oico.on.ca/Integrity/RegistrationGeneral.nsf/MainFramesWebFr?OpenPage> (consulté le 10 mai 2007).

* Les premiers nombres rendent compte des lobbyistes actifs alors que ceux entre parenthèses renvoient aux enregistrements actifs.

Les dernières observations s'accordent assez bien avec une remarque précédente sur les objectifs apparents de la Loi et de son application au Québec. Les compilations statistiques comme les textes vont dans le même sens : on s'intéresse à recenser la population des lobbyistes plus que les cas de lobbyisme...⁴³ Cette situation va sans doute s'améliorer du fait que la conservatrice du registre « a mis en place des mesures » en vue de compenser la faiblesse de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* qui, ne prévoyant pas « de mécanisme formel pour permettre à un lobbyiste de déclarer qu'il a cessé complètement d'exercer des activités de lobbyisme », rend bien difficile la production de données précises « sur les lobbyistes actifs et inactifs ». ⁴⁴ Les résultats de cette volonté affirmée se font déjà sentir : il est maintenant possible d'obtenir rapidement, sur demande, des données qui permettent de d'avoir un instantané du niveau réel des inscriptions.

Il y a seulement quelques mois, la situation observée au Québec se comparaît somme toute à celle mesurée en Colombie-Britannique. Dans les deux cas, cependant, comme en Nouvelle-Écosse, les niveaux d'enregistrement ont évolué dans des proportions remarquables. Sans doute les acteurs visés, les lobbyistes, sont-ils en train d'appivoiser les nouvelles règles adoptées à une même période (2001-2002) dans ces trois provinces. L'examen très sommaire de l'application de la loi de Terre-Neuve-et-Labrador (2005) accreditte cette hypothèse d'une nécessaire période d'adaptation. ⁴⁵ Par contre, l'exercice de comparaison avec l'Ontario (tableau 10) offre un tableau beaucoup plus contrasté et il contraint à une interprétation un peu plus en nuances. Si le niveau des inscriptions s'y est révélé assez élevé dès le départ, une progression plus marquée s'est manifestée trois ou quatre ans après l'adoption de la loi (1998).

⁴³ Une communication d'un membre de l'équipe occupée à préparer la mise en œuvre de la loi alors en discussion (avant son adoption) avait à sa façon traduit ce « parti pris » en me demandant si je connaissais un moyen de recenser les lobbyistes en action.

⁴⁴ Extraits de la communication déjà citée du 7 décembre 2006.

⁴⁵ L'absence de données relatives à Terre-Neuve et Labrador tient principalement par le nombre très limité d'inscriptions (69) et l'incertitude qui entoure leur signification. En effet, de cette liste relativement courte, pas moins de 25, soit plus du tiers, portent la mention « renewal due » et 1 autre est accompagné de la note « completed »! En fin de compte, on ne peut parler avec assurance que de 43 enregistrements actifs... Terre-Neuve-et-Labrador. Registry of lobbyists. [En ligne] <https://lobbyists.eservices.gov.nl.ca/> (page consultée le 10 mai 2007).

Tableau 11
**Inscriptions recensées au Bureau du directeur des lobbyistes
(Ottawa)**

	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Lobbyistes-conseils	495	584	618	702	788	858	908	980	1065	732
Lobbyistes d'entreprise	349	367	352	335	299	233	294	294	191	1809
Lobbyistes d'organisation	295	322	362	370	356	351	311	324	266	2306
Total	1129	1273	1332	1407	1443	1442	1513	1598	1522	4847

Source : Canada – Directeur des lobbyistes, rapports annuels : <http://www.orl-bdl.gc.ca/epic/site/lobbyist-lobbyiste.nsf/fr/nx00032f.html> (consulté le 10 mai 2007).

Tableau 12
Lobbyistes actifs et enregistrements actifs au Canada (06/12/27)

Catégories de lobbyistes	Lobbyistes actifs	Enregistrements actifs
Lobbyistes-conseils	833	2945
Lobbyistes d'entreprise	1765	289
Lobbyistes d'organisation	2379	420
Total	4977	3654

Source : Communication issue du Bureau du directeur des lobbyistes.

Les enregistrements recensés pour le Canada (tableau 11), examinés superficiellement, permettraient apparemment de conclure au « succès »⁴⁶ de la loi canadienne. Un examen comparé des inscriptions de lobbyistes déclarés actifs respectivement au Québec (tableau 8) et au Canada (tableau 12)⁴⁷ fait voir un écart prononcé : un rapport de 1 à plus de 8 (8,2) pour les lobbyistes-conseils, de 1 à 9 (9,0) dans le cas des lobbyistes d'entreprise et de 1 à plus de 11 (11,3) dans celui des lobbyistes d'organisation. Bien sûr, l'interprétation de ces chiffres est à pondérer avec des échelles d'activités vraisemblablement différentes. Par contre, cette précaution ne parvient pas à effacer complètement l'écart constaté, en particulier sous l'éclairage des statistiques compilées en l'Ontario (tableau 10).

Les données longitudinales rapportées au tableau 11 pour le Canada ouvrent par ailleurs à des perspectives extrêmement intéressantes. Comment ne pas constater l'augmentation progressive – à hauteur de 115 % – du nombre de lobbyistes-conseils inscrits entre 1996-1997 et 2004-2005? Le nombre total des inscriptions suit une tendance similaire – même si l'augmentation, de l'ordre de 41,5 %, est moins prononcée – entre 1996-1997 et 2003-2004. Mais peut-on ne pas noter le bond spectaculaire⁴⁸ – plus 218 % – du total des inscriptions en 2005-2006, après l'entrée en vigueur de la nouvelle version de la *LEL*, et cela, en dépit d'un repli de 31,3 % des inscriptions de lobbyistes-conseils?

⁴⁶ Même si le nombre ne constitue pas forcément l'indice le plus significatif du succès d'une loi visant la transparence.

⁴⁷ Les données du tableau 12 sont ici retenues, préférablement à celles du tableau 11, parce que plus directement comparables avec celles touchant les inscriptions actives au Québec au tableau 8 (pour la comparaison, nous retenons celles en date du 7 mai 2007).

⁴⁸ Encore accentué (+ 227 %) avec les résultats mis à jour (tableau 11) le 27 décembre 2006 et fournis dans une communication issue ce même jour du Bureau du directeur des lobbyistes.

Les augmentations survenues après la révision de la *LEL* tiennent vraisemblablement à deux facteurs principaux : tout d'abord, la simplification déjà signalée de la définition du lobbyisme qui a pour effet de soumettre à l'obligation d'enregistrement toute communication orale ou écrite avec un TCP sans égard à l'intention – ou non – de l'influencer. De plus, la nouvelle *LEL* « élimine l'exception dont bénéficiaient les communications amorcées par un titulaire de charge publique » alors qu'est maintenue la possibilité d'exclure toute « communication orale ou écrite, faite par le mandataire d'une personne ou d'une organisation au titulaire d'une charge publique et qui se limite à une demande de renseignements ». Il est ainsi estimé que l'application de la Loi sera grandement facilitée parce que la définition du lobbyisme « repose maintenant sur un critère objectif plutôt que sur les intentions d'une personne » et que l'application est maintenant axée « sur les communications les plus importantes avec les titulaires d'une charge publique ». (Directeur des lobbyistes, 2005)

Les données statistiques compilées au tableau 12 sont pertinentes sous un aspect supplémentaire. En distinguant les lobbyistes actifs et les enregistrements actifs, il est possible de rendre compte plus adéquatement de la pratique concrète du lobbyisme. La non-équivalence entre ces deux types d'information trouve en effet explication dans la nature particulière de la pratique pour chacune des catégories d'intervenants lobbyistes. Il convient ainsi de bien « noter qu'un lobbyiste-conseil est par définition une personne embauchée contre rémunération pour communiquer au nom d'un client [et qu'il] a généralement plus d'un client »; d'où, le fait que 833 lobbyistes actifs de cette catégorie soient à la source de 2945 enregistrements actifs le 27 décembre 2006. Par contre, les rapports inversés pour les lobbyistes salariés (d'entreprise comme d'organisation découlent structurellement de la réalité qui veut qu'« à l'intérieur d'une entreprise ou d'une organisation, plusieurs personnes communiquent habituellement avec des titulaires de charge publique [et qu'en conséquence] chaque entreprise ou organisation compte plusieurs lobbyistes pour un seul enregistrement ».⁴⁹

⁴⁹ Commentaires formulés dans une communication issue du Bureau du directeur des lobbyistes, 27 décembre 2006.

* * *

Le portrait d'ensemble qui découle des compilations précédentes met en évidence des niveaux d'inscriptions plus élevés au Canada et en Ontario. Diverses hypothèses ont été esquissées pour « expliquer » les différences observées. En contrepartie, les comparaisons sommairement dessinées avec la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse ont permis de noter, pour chacun de ces cas, une tendance très récente à une augmentation marquée du nombre des inscriptions. Nous souhaitons faire, dans un autre contexte, un examen plus poussé de ces évolutions. Telle étude permettrait de tester l'hypothèse déjà évoquée d'une nécessaire période d'adaptation, pour les acteurs concernés, aux nouvelles règles mises en place.

Pour les fins du présent rapport, les comparaisons qui précèdent, combinées à d'autres éléments repérés dans la littérature consacrée aux groupes d'intérêt et au lobbying, visaient d'abord à éclairer les résultats observés au Québec. L'ensemble des informations rassemblées sert finalement à appuyer quelques propositions de modifications jugées pertinentes... et souhaitables pour la loi québécoise.

Hypothèses de modifications... et questions

Avant de formuler quelques hypothèses de modifications à la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, il faut être conscient de la possible distance entre les perceptions et conceptions du politologue et du législateur (et du journaliste!).

The reason why political scientists and policymakers conceive of lobbying differently is easy enough to summarize. Political scientists develop their definitions with an eye toward conceptual unity: grouping like behaviour under the same term. Policymakers, including legislators, must contend instead with a complicated calculus when they consider lobbying. They know that lobbying is protected free speech, but they also know that Americans distrust legislators because they see them as easily susceptible to the persuasion of interest groups.⁵⁰ Legislators are seen as more corruptible and less ethical than other policymakers because of their need for campaign contributions. Money taints legislators. (Berry, 2003: 48)

Dès mai 2002, cette divergence de vues s'était manifestée à l'occasion de la commission parlementaire qui examinait le projet de loi 80. Doublé de références analytiques et théoriques touchant plus largement le phénomène du lobbying et complété de comparaisons avec des lois similaires, l'examen comparé de la Loi permet d'en proposer une première évaluation et d'oser, au bout de quelque cinq années d'application, quelques suggestions relativement sommaires d'amendement.⁵¹

Propositions d'amendements

La première modification qui permettrait de bonifier la Loi et d'en faciliter l'application consisterait à modifier la définition de lobbying de manière à ce qu'elle renvoie tout simplement, comme c'est le cas avec la loi canadienne, aux communications orales ou écrites d'un lobbyiste avec un TCP, sans référence aux intentions, quasi inévitablement présumées ou supposées, qui fondent cette communication. Parallèlement au maintien de l'exclusion des communications qui ont une visée exclusivement informative,

⁵⁰ Cela explique la préoccupation des parlementaires d'encadrer sévèrement leurs propres conduites. Pour une illustration, voir Bosc (2006).

⁵¹ L'examen de la Loi demeure néanmoins partiel; le propos est ici centré sur les questions relatives à la transparence, qui, par delà les possibles irritants liés à l'application proprement dite de la Loi, sont probablement les plus sensibles et les plus cruciales en rapport avec la légitimité reconnue aux fonctions d'encadrement définies.

l'exemption des communications découlant d'une demande écrite d'un TCP pourrait cependant être abolie. La démonstration qu'une communication ne comporte qu'un échange simple d'information peut se révéler plus ou moins aléatoire tout en offrant une échappatoire devant l'obligation de déclaration d'une communication entre un lobbyiste et un TCP. Cette possibilité est déjà présente dans la version actuelle de la Loi... et la solution réelle réside dans la bonne foi à présumer des interlocuteurs mêlés aux communications qui intéressaient les concepteurs de la législation. Toutefois, en liant la définition du lobbyisme à l'interprétation par le lobbyiste lui-même de ses propres intentions (communications « pouvant raisonnablement être considérées, par la personne qui les initie, comme étant susceptibles d'influencer »), on ouvre la porte au procès d'intention ou à la tentation de l'esquive! Le droit à l'information est un droit démocratique fondamental, qui ne devrait tolérer aucune limite en principe; d'où l'exemption de déclaration reconnue à des communications dont la visée consiste exclusivement en une quête d'informations. Par contre, il n'est pas illogique de poser que l'exercice de l'influence réelle – quasi impossible à mesurer précisément – n'est pas forcément dépendant de l'intention d'influencer. Il ne semble donc pas déraisonnable de clarifier la conception du lobbyisme en la simplifiant pour, en fin de compte, faciliter l'application de la Loi... et indéniablement mieux atteindre l'objectif de transparence.

Par ailleurs, la définition du lobbyisme gagnerait sûrement en étendue et rendrait encore plus transparente la pratique du lobbying si elle comprenait, comme dans la loi fédérale des États-Unis, des opérations en amont de la communication à enregistrer ou si devait être sujette à déclaration, comme dans le projet albertain, l'organisation d'activités de soutien – mobilisations populaires, par exemple – extérieures aux communications proprement dites entre lobbyistes et TCP. Les gains de simplicité et de transparence obtenus avec la proposition de modification qui précède risqueraient d'être en grande partie annulés avec l'inclusion des activités de recherche et de préparation qui précèdent la communication qu'un lobbyiste – ou son client – établit avec un TCP tout comme celles qui sont en dehors de cette communication. D'un autre côté, ces facettes de la pratique du lobbying ne peuvent être ignorées si on veut se donner une représentation adéquate de l'exercice de l'influence sur les TCP ou prendre conscience et reconnaître

que les interventions législatives et réglementaires ne peuvent que couvrir partiellement l'ensemble des pratiques qui se greffent à cet exercice de l'influence. D'ailleurs, la notion de lobbyiste « éminence grise », évoquée plus haut, signale pertinemment le réductionnisme qui sous-tend l'équivalence posée entre lobbying et lobbyisme. Dans ces conditions, ou bien on admet que le lobbying ne se limite pas à l'acte de communication d'un lobbyiste avec un TCP⁵², ou bien on reconnaît que l'objectif de transparence ne peut être que très partiellement atteint avec les règles actuelles. En bout de course, il apparaît raisonnable de tracer la ligne aux limites du raisonnable. Vaut mieux poursuivre l'objectif de transparence dans des conditions réalistes que de mettre en place un plan de transparence intégrale qui buterait sur d'énormes difficultés de mise en œuvre. Dans cette optique, la modification souhaitable en rapport avec la définition du lobbyisme se imiterait à inclure toutes les communications d'un lobbyiste avec un TCP, peu importe lequel des deux est à son origine, à l'exception des communications qui consistent en une simple demande d'information.

Pour rendre compte plus exactement et justement des activités d'influence, il apparaît que la notion d'organisation doit être aussi élargie pour inclure les OBNL. Faute de quoi, il faudra continuer à noter que la volonté de transparence eu égard à la pratique du lobbyisme risque d'être perçue comme un trompe-l'œil. Comment en effet y prétendre sérieusement aussi longtemps que l'on exempte tout à fait consciemment une portion non négligeable des lobbyistes d'organisation? Politiquement, il n'est pas forcément populaire de soumettre les groupes issus des nouveaux mouvements sociaux à l'obligation d'enregistrement parce que l'on reconnaîtrait d'emblée, sans questionnement aucun, la légitimité de leur cause ou l'acceptabilité de leur fonctionnement. Comme le montrent plusieurs études, les groupes de deuxième génération et les groupes de première génération (Hudon, 2005) ne diffèrent pas aussi radicalement que régulièrement présumé dans leurs pratiques réelles (Oueslati, 2005). Jeffrey Berry (1999) a d'ailleurs bien documenté leur montée en puissance. Plusieurs études de cas amènent d'ailleurs à réaliser que les missions vertueuses ne sont pas toujours totalement exemptes de conduites

⁵² Le législateur à Washington, qui n'a pas à s'emmêler dans les dédales de la traduction et qui intègre à ses interventions la conception séculaire du lobbying, s'est quant à lui imposé le défi de recenser ces activités en amont de la communication.

parfois discutables.⁵³ Non seulement convient-il qu'une législation ne crée pas de distorsion importante dans la perception qu'elle contribue à fabriquer d'un phénomène, mais elle devrait surtout ne pas contribuer à faire surgir un sentiment de frustration⁵⁴ provoqué par un traitement qui serait fonction de la couleur (idéologique) des intérêts représentés ou défendus. Aussi bien dire alors clairement que des causes sont entendues d'avance, et que les responsables des décisions publiques renoncent pratiquement à la possibilité d'exercer un rôle de réel arbitrage entre des forces en conflit ou tout au moins en concurrence. La démocratie gagne rarement à ces jeux de traitements différenciés... Finalement, un statut d'OSBL n'est pas une marque irréfutable de désintérêt, d'autant plus que ce type d'organisations est parfois instrumentalisé par d'autres intérêts qui, par eux-mêmes, ne rejoindraient pas les mêmes audiences. Les associations de patients ne sont pas forcément inconscientes de la portée – et des intentions qui en sont la base – du financement de leurs activités par des pharmaceutiques.⁵⁵

La notion d'organisation devrait encore être révisée pour inclure les coalitions, à l'instar des autres lois ici examinées. Phénomène en pleine croissance, la constitution de coalitions dans une multiplicité de champs d'action ne devrait pas échapper à l'obligation d'enregistrement sous prétexte qu'elles seraient plus ou moins lâchement organisées, plus ou moins faiblement structurées et même plus ou moins éphémères. Leur action n'est pas gratuite, et elle peut même parfois masquer la singularité d'une cause derrière sa politisation. (Trom, 1999)

En conformité avec ces commentaires, il serait encore souhaitable que la notion d'organisation soit révisée et définie en concordance avec l'ensemble des autres lois existantes sur le territoire canadien. Bien concrètement, la notion d'organisation devrait ne pas être limitée – aux fins d'application de la loi – aux organisations qui ont des activités à but lucratif ou dont les membres ont de telles activités. De plus, elle devrait comprendre l'univers des coalitions, en pleine expansion, dont la prétention à la

⁵³ L'étude d'une collègue de Queen's University (King, 2006) présente un cas de figure pour le moins intéressant.

⁵⁴ D'ailleurs fortement manifesté lors des discussions qui ont précédé l'adoption de la Loi en 2002.

⁵⁵ Un autre type de collaborations pas tout à fait innocentes entre les associations (ou fondations) de patients et les intérêts pharmaceutiques est bien illustré par Nording (2007).

généralité voile couramment des intérêts bien particuliers. Cette modification devrait être se traduire dans un énoncé de principe qui obligerait tout représentant des intérêts (lobbyiste) d'une organisation à enregistrer toute communication avec un TCP. Encore une fois, le critère du raisonnable pourrait être retenu pour définir la frontière entre les groupes soumis à cette obligation de déclaration et ceux qui en seraient exemptés. Peu importe la « solution » retenue, elle sera forcément arbitraire. Des groupes estimés moins importants pourraient être exemptés. Cependant, quelle serait l'échelle d'évaluation de cette importance estimée? Du choix du législateur d'appliquer la loi aux administrations municipales découle du caractère bien relatif de cette importance. Peut-être alors une voie de « solution » se trouverait-elle du côté d'une déconcentration (supervisée) de l'administration de la loi vers les instances régionales ou municipales (dans le cas des agglomérations urbaines les plus importantes). Quoi qu'il en soit, la décision contraint à trancher entre le respect intégral d'un principe et son application réaliste. De ce fait, elle relève strictement de considérations politiques.

Finalement, quelques propositions d'ordre plus administratif peuvent être avancées, dans la poursuite de l'objectif de rendre compte plus fidèlement des pratiques et projeter une image plus adéquate de l'exercice de l'influence. Ainsi, les modalités de diffusion des données relatives aux inscriptions au registre devraient être directement accessibles, dans une forme qui permettrait de distinguer nettement l'enregistrement (des lobbyistes) et l'enregistrement (des dossiers).⁵⁶ Pareilles compilations différenciées, mises systématiquement à disposition, permettent de traduire avec justesse les diverses facettes de la pratique du lobbyisme. Au strict minimum, elles devraient être présentées en complément aux données jusqu'ici présentées dans les rapports annuels du Conservateur du registre. En fin de compte, il serait souhaitable que la poursuite de l'objectif de transparence aboutisse à une image réelle, une photographie exacte de la pratique du lobbyisme.⁵⁷ Les ambiguïtés qui entourent actuellement la pratique concrète des lobbyistes contribuent plutôt mal à corriger des représentations parfois mythiques de l'exercice du droit démocratique de représentation au sein de systèmes politiques ouverts.

⁵⁶ Pour illustrations, voir tableaux 8, 10 et 12.

⁵⁷ Il ne faudrait évidemment pas prendre exemple sur le compte rendu que Terre-Neuve-et-Labrador fait de cette pratique!

Le principe de réalité

Dans un État de droit, la règle est la référence à partir de laquelle normalement se conçoit l'organisation des rapports entre les membres d'une société, d'une part, et ceux entre les membres de cette société et les institutions politiques établies, d'autre part. Mais il est aussi reconnu que cette règle ne s'impose pas contre toute logique, déconnectée des rapports réels, au risque de provoquer son non-respect ou son évitement, sinon sa contestation. La politique est ainsi faite que l'application de la règle ne peut pas échapper au principe de réalité qu'évoque plus ou moins brutalement le titre même de ce rapport! Les lois qui négligent la nécessaire correspondance entre la règle et les pratiques et comportements réels sont à terme condamnées à la caducité. Un encadrement pertinent du lobbying ne peut dès lors faire abstraction des transformations qui ont marqué depuis un petit peu plus d'un siècle – et en accéléré depuis environ 35 ans – les relations de médiation entre la société civile et les institutions politiques. Les pratiques démocratiques sont en effet en train de se redéfinir. La montée en puissance des groupes d'intérêt de deuxième génération entraîne la fin de situations de monopole dans l'exercice de cette fonction de médiation. Tout d'abord, l'affirmation des groupes d'intérêt (de première génération) a remis en cause l'exclusivité dont ont joui les partis politiques dans la première phase de développement de la démocratie libérale de représentation. Plus récemment, les groupes d'intérêt de deuxième génération – couramment présentés comme groupes d'intérêt public – ont pratiqué une nouvelle brèche, cette fois dans la position privilégiée occupée par les groupes d'intérêt « classiques » en rapport plus précisément avec la fonction de représentation auprès des TCP. Présenter ces nouveaux groupes sous le vocable plus respectable de groupes citoyens ne dissimule pas la ressemblance de leurs pratiques avec celles assimilées aux groupes « anciens ». Les lois conçues pour rendre plus transparentes les démarches de représentation auprès des TCP visent prioritairement l'aspect procédural des formes démocratiques de gouvernement; elles ne devraient pas être perverties en préjugant la légitimité des intérêts représentés ou des causes promues.

Activité dont la noblesse est malheureusement trop souvent mise en doute, la politique a justement pour objectif de concilier les oppositions inévitables dans une société en créant les conditions propices à la coexistence ordonnée des divergences et désaccords au sein d'ensembles humains complexes et par définition pluriels.⁵⁸ Dans les formes démocratiques de cette activité, il est attendu que l'ordre surgisse progressivement des transactions entre les différents acteurs constitués au sein de la société et de leurs rapports respectifs avec les autorités légitimement désignées. Dans une telle optique, l'ordre ne peut être décrété; les conceptions transcendantes de l'organisation idéale de la société doivent, sans leur laisser entièrement place, composer avec les réalités immanentes des sociétés concrètes. Dès lors, la reconnaissance du caractère légitime de la pratique du lobbying, et spécifiquement du lobbyisme, présente dans les lois reliées à cette pratique, ne constitue pas un simple artifice. Elle renvoie d'une autre façon au principe de réalité qui, gage de la réussite politique⁵⁹, n'exige pas une renonciation à tout idéal programmatique et à toute préoccupation éthique.

En bref, les interventions des groupes d'intérêt ne peuvent plus être considérées comme de potentielles déviations dans la conduite des rapports entre le système social et le système politique, même si le champ de leurs pratiques n'est pas imperméable à des dérives. Il est politiquement avisé d'en prendre acte, tout comme il est approprié de noter que la contribution des groupes est régulièrement sollicitée par les TCP eux-mêmes. Il est dès lors justifié d'avancer l'idée d'un « lobbying commandé ». En d'autres termes, il n'est pas rare que les TCP souhaitent être l'objet de pressions pour faire progresser leur agenda politique, même s'ils dénoncent ces pressions comme indues quand elles ne vont pas dans le sens de leurs priorités propres! Les exemples historiques pullulent. Et ces « sollicitations » n'empruntent pas une forme unique...

Ainsi, il y a environ un quart de siècle, alors que le gouvernement canadien jugeait devoir rendre caduc l'accord pratiquement séculaire du Pas du Nid-de-Corbeau qui imposait le

⁵⁸ Dans cette optique, la politique peut se concevoir comme « l'activité sociale qui, partant de la reconnaissance de la diversité, vise l'intégration ordonnée des différences grâce à la négociation de compromis entre acteurs désireux de convertir leurs rapports conflictuels en procédures de gestion méthodique de leurs désaccords ». (Hudon et Poirier, à paraître)

⁵⁹ On comprend bien qu'on n'entend pas ici les seuls succès électoraux!

versement de subventions devenues moins cruciales pour le transport des productions céréalières de l'Ouest, il dut trouver un moyen de contrer le féroce blocage monté par le lobby agricole de cette région. Ainsi, selon le témoignage du ministre responsable de ce dossier⁶⁰, le gouvernement encouragea-t-il par divers moyens la mobilisation des intérêts agricoles du Canada central, particulièrement du Québec, pour constituer un contre-lobby dont l'action... appelait le gouvernement à exercer son rôle légitime d'arbitre.

Les interventions de ce type, aux limites de la manipulation, laissent plus souvent place à des « commandes » de plus long terme, et de ce fait plus subtiles. Pour ne citer que quelques exemples, il faut souligner l'effet des politiques du gouvernement canadien en lien avec les minorités ethniques et linguistiques et avec les femmes : la poursuite d'intérêts étatiques a donné, dans chaque cas, l'institutionnalisation de lobbies (Pal, 1993) dont l'influence se révèle déterminante dans la conduite des politiques publiques canadiennes depuis quelques décennies. Les politiques publiques sont aussi définies en réponse à des réalités changeantes; par exemple, le vieillissement de la population est à la source de nombreuses interventions gouvernementales qui ont stimulé l'apparition et le développement des puissants lobbies de personnes âgées (Campbell, 2003), qui prennent aussi figure des retraités toujours plus nombreux, désignés globalement sous le vocable de « pouvoir gris » (Viriot Durandal, 2003). En bref, le simple exercice des responsabilités gouvernementales crée une « demande » de lobbying : “increased government activity in a given issue-area itself is a driving force in the subsequent mobilization of interest groups. Groups do not automatically form and come to Washington; there must be a demand for them. Government creates that demand.” (Leech *et al.*, 2005: 29)

Cette dernière observation fournit un argument additionnel en appui à la proposition de ne plus exempter de l'obligation d'enregistrement les communications de lobbyistes avec les TCP qui découlent de l'initiative de ces derniers. La reconnaissance de cette réalité de relations réciproques pourrait ancrer certains profanes dans leur conviction que le

⁶⁰ Dans le cadre, il y a plusieurs années, d'un cours sur « Les groupes d'intérêt » offert au Département de science politique de l'Université Laval

lobbying – spécialement le lobbyisme – est une manifestation de pure connivence entre gens de pouvoir. C’est là un risque non négligeable. Mais il ne serait pas par ailleurs mieux avisé d’éviter de sensibiliser les populations aux réalités nouvelles de la politique...

Questions ouvertes

Les éléments abordés dans les pages qui précèdent n’épuisent évidemment pas tous les sujets pertinents dans une perspective d’évaluation de la *Loi sur la transparence et l’éthique en matière de lobbyisme*. Le choix a été clairement fait de se concentrer sur les aspects touchant plus ou moins immédiatement la dimension de la transparence. Cette orientation ne permet cependant pas d’écarter complètement des interrogations que pourraient soulever les propositions formulées plus haut.

Il est couramment soufflé, souvent avec un air entendu, que le gouvernement local représente une terre de prédilection pour la pratique du lobbying.⁶¹ D’ailleurs, à l’exemple de plusieurs grandes villes ou agglomérations urbaines aux États-Unis, Toronto et Ottawa notamment ont explicitement manifesté leurs préoccupations touchant la pratique de l’influence dans leur aire de juridiction. Au Québec, par contre, le palier municipal de gouvernement est directement compris dans le champ d’application de la loi provinciale, qui inclut dans la définition de TCP « les maires, les conseillers municipaux ou d’arrondissements, les préfets, les présidents et autres membres du conseil d’une communauté métropolitaine, ainsi que les membres de leur personnel de cabinet ou du personnel des municipalités et des organismes visés aux articles 18 ou 19 de la Loi sur le régime de retraite des élus municipaux (LRQ, chapitre R-9.3) ». (*LQ 2002*, c. 23, art. 4(5^o)) La question peut dès lors être posée si les amendements suggérés à la Loi devraient s’appliquer avec exactement les mêmes paramètres à chacun des paliers de gouvernance, du provincial au local. Tout d’abord, une réponse de principe : l’exemption ne devrait être envisagée que si l’absence d’une telle exemption entraînait une lourdeur administrative intolérable. La probabilité qu’une telle situation se produise est cependant

⁶¹ Il faudrait peut-être cependant se demander si ce genre de diagnostic ne comporte pas une part de confusion, lobbying et patronage étant parfois pris pour équivalents. (Hudon et Yates, 2006)

très faible : comme la définition de lobbyiste d'organisation renvoie à un statut de salarié⁶², il y a concrètement peu de chances que l'on retrouve, au sein de petites municipalités, des organismes qui comptent des employés salariés, ou encore des employés qui consacrent une partie importante de leur temps de travail⁶³ à des activités de lobbyisme. Par contre, si le lobbyisme auprès des TCP municipaux est le fait d'une entreprise ou d'un lobbyiste-conseil, l'enregistrement va de soi; les dossiers d'implantation de parcs éoliens constituent sans doute des cas exemplaires. Encore une fois, il convient de rappeler le risque de créer l'impression de décisions purement arbitraires... et discriminatoires.

Il est par ailleurs raisonnable de penser que le problème se pose à une échelle autre dans le contexte des grandes villes où l'effet du contrôle de proximité se fait nettement moins sentir mais aussi où la présence d'OBNL comptant des salariés se révèle finalement courante. En somme, sur ce point, la bonne attitude est de faire appel au discernement, et au jugement...

Des solutions politiques à des problèmes politiques

En bout de course, la ligne de conduite la plus appropriée dans l'élaboration et l'application de législations et réglementations destinées à prévenir ou corriger des situations non acceptables est celle qui s'imprègne de réalisme politique, sans alimenter le cynisme qui, déjà, vient trop fortement ternir la qualité du débat et des conduites politiques dans nos sociétés démocratiques (Goldfarb, 1993).

Some conflict-of-interest situations best lend themselves to purely legal remedies unfreighted with moralistic condemnation and political assault. Others are essentially moral problems, defying legalistic solutions through the judicial system *and* political redress through the electoral system. And still others, really, are political problems and should not be dealt with legally; nor do they even lend themselves, ultimately, to moralistic approval or disapproval. Drawing these distinctions – and making them stick –

⁶² Par souci de précision, signalons que la loi québécoise ne cite pas explicitement ce statut de salarié – à la différence de plusieurs autres lois similaires – pour plutôt désigner au titre de lobbyiste d'organisation « toute personne dont l'emploi ou la fonction consiste, pour ne partie importante, à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif ». (art. 3) Conviendrait-il d'en faire un critère explicite en rapport avec les activités de lobbyisme se produisant au palier municipal?

⁶³ Il faudrait évidemment tenir compte du fait que plusieurs de ces employés ont un statut de temps partiel.

offers the best hope [...] of making our discourse over conflict of interest in public life less venomous for officials and more lucid for citizens. (Stark, 2000: 17)

Pertinemment transposables à une discussion axée sur la pratique du lobbying, ou lobbyisme, les propos de Stark invitent on ne peut plus clairement à l'intelligence des phénomènes à traiter. Le lobbying, quand il dérive vers des formes abusives, appelle des jugements moraux et, parfois, des interventions légales. Il faut toutefois mettre le plus grand soin à ne pas confondre les quelques dérives à la source de grands émois avec une pratique régulière, caractéristique des sociétés démocratiques. Ce n'est d'ailleurs pas tout à fait accidentel que plusieurs gouvernements aient écarté, après examen, la voie de la législation en rapport avec la pratique du lobbying. Régulièrement adoptées en contextes de crise aux parfums de scandales, les lois sur le lobbyisme gagnent généralement à réserver un temps pour la réflexion. Le contenu du présent rapport a indirectement mis en lumière quelques effets non désirés qui ont pu résulter de la précipitation qui a marqué l'adoption de la loi québécoise en 2002.

Conclusion

Cet examen et cette discussion du phénomène du lobbying ne sont sûrement pas parvenus à dissiper toute la controverse qui l'entoure. Tel n'était pas l'objectif, lequel demeure d'ailleurs probablement hors de portée dans l'avenir immédiat. On a beau mettre en évidence que l'évolution de la pratique de la représentation des intérêts se greffe à des avancées dans la pénible construction d'une démocratie de participation, cette pratique heurte encore les défenseurs de la démocratie, qui – consciemment ou pas – conçoivent toujours la démocratie libérale représentative comme le seul modèle de référence. L'évolution des revendications démocratiques laisse pourtant soupçonner que ce modèle ne constitue pas la forme finale de l'organisation des rapports entre la société et les institutions politiques⁶⁴. L'invitation à inscrire l'étude du phénomène dans une perspective de plus long terme vise non pas à réduire les exigences qui permettraient d'optimiser la pratique démocratique mais à relativiser certains jugements trop souvent insuffisamment informés.

Institutional development is a process unfolding over extended periods of time. Snapshots focused on moments of institutional choice or institutional reform can capture parts of such processes, but they can also be highly misleading. Attention to the dynamic quality of institutional development can expose some of these blind spots, identifying both places where these arguments go astray and a wide range of important issues that are simply ignored. It can also generate exciting new ways of understanding why societies come to have the institutional arrangements they do, and for discovering the particular range of possibilities that they confront in the present. (Pierson, 2004: 166)

Il est donc important de mettre en perspective le phénomène de l'influence. La même exigence vaut pour son encadrement. En effet, au-delà de l'impression que pourrait créer un accroissement⁶⁵ de cet encadrement, les interventions législatives et réglementaires ont contribué à l'institutionnalisation progressive et à la reconnaissance – parfois plutôt timide – de la pratique du lobbyisme : “lobbyists attain credibility because legislators

⁶⁴ Quoi que puissent en penser tous les Francis Fukuyama de ce monde!

⁶⁵ Des cinq lois provinciales existantes – auquel s'ajoutera bientôt une législation albertaine – touchant le lobbyisme au Canada, la plus ancienne remonte à 1998. Aux États-Unis, au niveau des états, la réglementation s'est nettement resserrée depuis une quinzaine d'années (Newmark, 2005 : 187), comme au niveau fédéral en 1995.

establish institutional structures that force the lobbyist types to separate.” (Ainsworth, 1993: 53) Conscients de la réputation douteuse qui marque leur action et soucieux de la faire accéder à la respectabilité professionnelle, plusieurs lobbyistes ne se sont pas opposés à l’intervention législative. Certains l’ont même appelée de tout cœur. Il reste que le contrôle peut comporter des effets pervers, qui ne sont évidemment pas ceux recherchés au départ.

Registration requirements and disclosure laws do aid control because the information asymmetry is reduced; but such regulations do not necessarily provide the best means for control. As entry barriers, increased registration requirements would be especially onerous for small groups and organizations. Though stricter lobbying regulations may assist legislators, they also restrict participation by constructing barriers to entry. (Ainsworth, 1993: 52-53)

Que l’administration du registre des lobbyistes se retrouve, au Québec, au ministère de la Justice n’annonce pas réellement une sensibilité à cette dimension! En bout de course, comme déjà signalé, la pratique du lobbying et son évolution font écho à des transformations des pratiques politiques en général, en contexte démocratique en particulier. D’entrée, il a été noté que la pratique « libre » de la représentation des intérêts suppose l’ouverture démocratique, il semble justifié de poser à la sortie que l’optimisation des processus démocratiques ne repose probablement pas sur une fermeture à cette pratique...

Annexes

Tableau A1 : Les associations aux États-Unis (2005)

Catégorie	N	%
Trade business and commercial organizations	3755	16,79
Environmental and Agricultural Organizations	1129	5,04
Legal, Governmental, Public Administration and Military Organizations	831	3,72
Engineering, Technological and Natural and Social Sciences Organizations	1329	5,94
Educational Organizations	1299	5,81
Cultural Organizations	1722	7,70
Social Welfare Organizations	1944	8,70
Health and Medical Organizations	2875	12,85
Public Affairs Organizations	1850	8,27
Fraternal, Nationality and Ethnic Organizations	543	2,43
Religious Organizations	1148	5,13
Veteran's, Hereditary, and Patriotic Organizations	788	3,52
Hobby and Avocational Organizations	1430	6,39
Athletic and Sports Organizations	748	3,34
Labor Unions, Associations, and Federations	211	0,94
Chambers of Commerce and Trade and Tourism Organizations	135	0,60
Greek and Non-Greek letter Societies, Associations and Federations	303	1,35
Fan Clubs	326	1,46
Total	22 366	100

Source: *Encyclopedia of Associations*. (2005).

Tableau A2 : Les associations au Canada (2006)

Catégorie	N	%
Arts et Culture	1756	8,36
Affaires et Finance	2200	10,47
Canadiens et Société	2157	10,26
Communication et Information	367	1,75
Éducation	1412	6,72
Gouvernement	424	2,02
Santé	2660	12,66
Industrie	2209	10,52
Travail	1031	4,91
Loi et Justice	308	1,47
Services Publics	2199	10,47
Loisirs	1780	8,47
Religion	560	2,67
Science et Nature	1690	8,04
Transport	255	1,21
Total	21 008	100

Source : *Associations Canada* (2006).

Tableau A3 : Les associations au Québec (2006)

Catégorie	N	%
Arts et Culture	302	9,19
Affaires et Finance	427	12,99
Canadiens et Société	333	10,14
Communication et Information	49	1,49
Éducation	228	6,94
Gouvernement	71	2,16
Santé	447	13,60
Industrie	326	9,92
Travail	286	8,71
Loi et Justice	39	1,19
Services Publics	246	7,49
Loisirs	223	6,79
Religion	69	2,10
Science et Nature	204	6,21
Transport	35	1,07
Total	3285	100

Source : *Associations Canada* (2006).

**Tableau A4 : Inscriptions comparées des lobbyistes
(Québec, Colombie-Britannique, Ontario, Canada)**

	Québec ^a	Colombie-Britannique ^b	Ontario ^c	Canada ^d
Lobbyistes-conseils	106	100	278	732
Lobbyistes-salariés	59	62	114	1809
Lobbyistes d'organisation	78	78	778	2306
total	243	240	1110	4867

Sources : Québec (voir tableau 7); Colombie-Britannique (voir tableau 8); Ontario (voir tableau 9); Canada (voir tableau 10).

Références

- Abelson, Donald E. 2002. *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Montréal-Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Adams, Brian E. 2007. *Citizen Lobbyists. Local Efforts to Influence Public Policy*. Philadelphie (PA): Temple University Press.
- Ainsworth, Scott. 1989. "Regulating Lobbyists and Interest Group Influence", *The Journal of Politics*, 55, 1: 41-56.
- Associations Canada. 2006. <http://terra2.micromedia.ca/circ2/servlet/WebBeans.ContextServlet> (page consultée le 21 novembre 2006).
- Astre, Gilbert, et Pierre Lépinasse. 1985. *La démocratie contrariée, Lobbies et jeux de pouvoir aux Etats-Unis*. Paris : Éditions La Découverte., coll. L'Armillaire.
- Austen-Smith, David. 1993. "Information and Influence: Lobbying for Agendas and Votes", *American Journal of Political Science*, 37, 3: 799-833.
- Autret, Florence. 2003. *Les manipulateurs. Le pouvoir des lobbys*. Paris : Éditions Denoël.
- Barthélemy, Martine. 2000. *Associations : un nouvel âge de la participation ?*. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Baumgartner, Frank R., et Beth L. Leech. 1998. *Basic Interests. The Importance of Groups in Politics and Political Science*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Bentley, Arthur F. 1908 (édition 1995). *The Process of Government. A Study of Social Pressures*. New Brunswick (NJ): Transaction Publishers.
- Berry, Jeffrey M. 1977. *Lobbying for the People*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Berry, Jeffrey M. 1999. *The New Liberalism. The Rising Power of Citizen Groups*. Washington (DC): Brookings Institution Press.
- Berry, Jeffrey M. (avec David F. Arons). 2003. *A Voice for Nonprofits*. Washington (DC): Brookings Institution Press.
- Binderkrantz, Anne. 2005. "Interest Group Strategies: Navigating Between Privileged Access and Strategies of Pressure", *Political Studies*, 53: 694-715.
- Bosc, Marc. 2006. « Code d'éthique parlementaire : développements récents au Canada », *Informations constitutionnelles et parlementaires*, 56, 191 : 13-26.
- Brodie, Ian. 2002. *Friends of the Court. The Privileging of Interest Group Litigants in Canada*. Albany (NY): State University of New York, SUNY Series in American Constitutionalism.

- Campbell, Andrea Louise. 2003. *How Policies Make Citizens. Senior Political Activism and the American Welfare State*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Canada - Chambre des communes. 1993. Comité permanent de la consommation et des affaires commerciales et de l'administration gouvernementale, *Sur la voie de la transparence : Révision de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* (Rapport Holtmann), Ottawa.
- Canada - Chambre des communes. 1995. Comité permanent de l'industrie (Sous-comité sur le projet de loi C-43, Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et d'autres lois en conséquence), *Rebâtir la confiance* (Rapport Zed), Ottawa.
- Canada – Chambre des communes. 2001. Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie, *La transparence à l'ère de l'information : la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes au XXI^e siècle* (Rapport Whelan), Ottawa.
- Canada – Directeur des lobbyistes. 2005. *Entrée en vigueur des modifications apportées à la loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. [En ligne] <http://www.ori-bdl.gc.ca/epic/internet/inlobbyist-lobbyiste.nsf/fr/nx00114f.html> (page consultée le 12 décembre 2006).
- Canada – Directeur des lobbyistes. *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, rapport annuel*. Gouvernement du Canada, [En ligne] <http://www.ori-bdl.gc.ca/epic/internet/inlobbyist-lobbyiste.nsf/fr/nx00032f.html> (page consultée le 12 décembre 2006).
- Cardinal, Linda. 2000. « Le pouvoir exécutif et la judiciarisation de la politique au Canada. Une étude du programme de contestation judiciaire », *Politique et société*, 19, 2-3 : 43-64.
- Chetkovich, Carol, et Frances Kunreuther. 2006. *From the Ground Up. Grassroots Organizations Making Social Change*. Ithaca (NY): Cornell University Press.
- Clemens, Elisabeth S. 1997. *The People's Lobby. Organizational Innovation and the Rise of Interest Group Politics in the United States, 1890-1925*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Colombie-Britannique – Lobbyist Registry, Government of British Columbia, [En ligne] https://webapps.ag.gov.bc.ca/lra/public_reports.jsp (page consultée le 14 décembre 2006).
- Constant, Fred. 2000. *La citoyenneté*. Paris : Éditions Montchrestien, coll. Clefs-Politique, 2^e édition.
- Crenson, Matthew A., et Benjamin Ginsberg. 2004. *Downsizing Democracy. How America Sidelined Its Citizens and Privatized Its Public*. Baltimore (MD): The Johns Hopkins University Press.
- Docherty, David C. 2002. « Citoyens et législateurs : une conception différente de la représentation », dans Neil Nevitte (dir.), *Nouvelles valeurs et gouvernance au Canada*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal : 161-203.

- Dür, Andreas, et Dirk De Brièvre. 2007a. "The Question of Interest Group Influence", *Journal of Public Policy*, 27, 1: 1-12.
- Dür, Andreas, et Dirk De Brièvre. 2007b. "Inclusion without Influence? NGOs in European Trade Policy", *Journal of Public Policy*, 27, 1, 79-101.
- Encyclopedia of Associations*. diverses années. Detroit: Gale Research Company.
- Eugène, Éric. 2002. *Le lobbying : Le lobbying est-il une imposture?*. Paris : Le Cherche midi, coll. Documents.
- Flora, P. (ed.). 1996. *State Formation, Nation-building, and Mass Politics in Europe: The Theory of Stein Rokkan*. Oxford: Oxford University Press.
- Fournier, Pierre. 1979. *Le patronat québécois au pouvoir : 1970-1976*. Montréal : Éditions Hurtubise HMH, Coll. Science politique, Cahiers du Québec.
- François, Charles. 1899. *La représentation des intérêts dans les corps élus*. Paris : Librairie Arthur Rousseau.
- Friedman, Lawrence M. 1999. *The Horizontal Society*. New Haven (NH): Yale University Press.
- Furlong, Scott R., et Cornelius M. Kerwin. 2005, "Interest Group Participation in Rule Making: A Decade of Change", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15, 3: 353-370.
- Goldfarb, Jeffrey C. 1991. *The Cynical Society. The Culture of Politics and the Politics of Culture in American Life*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Gonen, Julianna S. 2003. *Litigation as Lobbying. Reproductive Hazards and Interest Aggregation*. Columbus (OH): The Ohio State University Press.
- Grossman, Emiliano, et Sabine Saurugger. 2006a. *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*. Paris : Armand Colin, Coll. U.
- Grossman, Emiliano, et Sabine Saurugger. 2006b. « Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie? », *Revue française de science politique*, 56, 2 : 299-321.
- Hall, Richard L., et Alan V. Deardorff. 2006. "Lobbying as Legislative Subsidy", *American Political Science Review*, 100, 1: 69-84.
- Hall, Richard, et Frank Wayman. 1990. "Buying Time: Moneyed Interest and the Mobilization of Bias in Congressional Committees", *American Political Science Review*, 84, 3: 797-820.
- Hein, Gregory. 2000. "Interest Group Litigation and Canadian Democracy", *Choices (IRPP)*, 6, 2: 32 p.
- Herbst, Susan. 1998. *Reading Public Opinion. How Political Actors View the Democratic Process*. Chicago: The University of Chicago Press, coll. Studies in Communication, Media, and Public Opinion.

- Hirst, Paul Q. 1994. *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*. Amherst (MA): University of Massachusetts Press.
- Hoffman, Michael E. 2005. "Discretion, Lobbying, and Political Influence in Models of Trade Policy", *The Journal of Policy Reform*, 8, 3: 175-188.
- Howe, Paul, et David Northrup. 2000. *Strengthening Canadian Democracy Survey*, Institute for Research in Public Policy.
- Hudon, Raymond. 2001. « Les groupes d'intérêt », dans Edmond Orban et Michel Fortmann (dir.), *Le système politique américain*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, Coll. Paramètres, nouvelle édition : 75-103.
- Hudon, Raymond. 2002. *Encadrement du lobbying et reconnaissance de l'engagement citoyen*, Mémoire soumis à la Commission des finances publiques chargée de la consultation générale sur le projet de loi n° 80 *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*. Québec : Assemblée nationale du Québec.
- Hudon, Raymond. 2003. « Médiation, représentation et démocratie. Changements d'itinéraires entre la société civile et les institutions politiques », dans Jean Crête (dir.), *La science politique au Québec. Le dernier des maîtres fondateurs, Hommage à Vincent Lemieux*. Québec : Les Presses de l'Université Laval : 219-245.
- Hudon, Raymond. 2005. « Les groupes d'intérêt... au cœur de mutations démocratiques ? », dans Réjean Pelletier et Manon Tremblay (dir.), *Le parlementarisme canadien*. Québec : Les Presses de l'Université Laval, 3^e édition revue et augmentée : 197-242.
- Hudon, Raymond, et Christian Poirier. À paraître. *La politique, jeux et enjeux. Vers un renouvellement de la politique et ses acteurs*. Québec : Les Presses de l'Université Laval.
- Hudon, Raymond, et Stéphanie Yates. 2006. *Lobbying et patronage : modes de médiation en contexte démocratique*, Communication au colloque de la Société québécoise de science politique, « Les transformations de l'État contemporain et les nouveaux modes de gouvernance ». Montréal : Université du Québec à Montréal, 24-25 mai. Une version modifiée est à paraître dans *Revue canadienne de science politique*.
- Hwang, Monica, Robert Andersen et Edward Grabb. 2007. "Voluntary Association Activity in Quebec and English Canada: Assessing the Effects of Region and Language", *Canadian Journal of Political Science*, 40, 1: 209-232.
- Jordan, Grant, William A. Maloney et Lynn G. Bennie. 1996. « Les groupes d'intérêt public », *Pouvoirs*, 79 : 69-85.
- Jordan, Grant, et William Maloney. 1997. *The protest business? Mobilizing campaign groups*. Manchester: Manchester University Press.
- King, Samantha. 2006. *Pink Ribbons, Inc. Beat Cancer and the Politics of Philanthropy*. Minneapolis (MN): University of Minnesota Press.

- Lahusen, Christian. 2002. "Commercial consultancies in the European Union: the shape and structure of professional interest intermediation", *Journal of European Public Policy*, 9, 5: 695-714.
- Lasswell, Harold D. 1936. *Politics: Who Gets What, When, How?*. New York: Whittlesey House.
- Leech, Beth L., Frank M. Baumgartner, Timothy M. La Pira et Nicholas A. Semanko. 2005. "Drawing Lobbyists to Washington: Government Activity and the Demand for Advocacy", *Political Research Quarterly*, 58, 1: 19-30.
- Liebart, Thierry. 2003. *La transparence en trompe-l'œil*. Paris : Descartes & Cie.
- Lohmann, Susanne. 2003. « Representative Government and Special Interest Groups », *Journal of Theoretical Politics*, 15, 3: 29-319.
- Lolive, Jacques. 1997. « La montée en généralité pour sortir de Nimby. La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée », *Politix*, 39 : 109-130.
- Lowery, David. 2007. "Why Do Organized Interests Lobby? Multi-Goal, Multi-Context Theory of Lobbying", *Polity*, 39, 1: p. 29-54.
- Lunenburg, William V. (dir.). 1998. *The Lobbying Manual. A Compliance Guide for Lawyers and Lobbyists*. Chicago: American Bar Association, 2^e édition.
- Macpherson. C.B. 1985. *Principes et limites de la démocratie libérale*, Montréal/Paris : Les Éditions du Boréal Express/Éditions La Découverte.
- Mahoney, Christine. 2007. "Lobbying Success in the United States and the European Union", *Journal of Public Policy*, 27, 1: 35-56.
- Martino Golden, Marissa. 1998. "Interest Groups in the Rule-Making Process: Who Participates? Whose Voices Get Heard?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, 2: 245-270.
- Miller, Charles. 1991. "Lobbying: The Development of the Consultation Culture", dans Grant Jordan (dir.), *The Commercial Lobbyists*. Aberdeen: Aberdeen University Press: 47-64.
- Mucciaroni, Gary. 1995. *Reversals of Fortune. Public Policy and Private Interests*. Washington DC): The Brookings Institution.
- Nevitte, Neil. 1996. *The Decline of Deference: Canadian Value Change in Cross-National Perspective*. Scarborough (ON): Broadview Press.
- Newmark, Adam J. 2005. "Measuring State Legislative Lobbying Regulation, 1990-2003, *State Politics and Policy Quarterly*, 5, 2: 182-191.
- Nording, Linda. 2007. "Tapping into foundations", *Nature Biotechnology*, 25, 5: 501-504.
- Nouvelle-Écosse – Registry of Lobbyists, Service Nova Scotia and Municipal Relation, [En ligne] <http://www.gov.ns.ca/snsmr/lobbyist/search.asp> (page consultée le 18 décembre 2006).

- Nownes, Anthony J. 2006. *Total Lobbying. What Lobbyists Want (and How They Try to Get It)*, New York: Cambridge University Press.
- Ontario – Bureau d'enregistrement des lobbyistes, *Rapport annuel*, Gouvernement de l'Ontario, [En ligne] <http://lobbyist.oico.on.ca/Integrity/RegistrationGeneral.nsf/MainFramesWebFr?OpenPage> (page consultée le 12 décembre 2006).
- Oueslati, Salah. 2005. « Les groupes d'intérêt public : de la contestation au lobbying conventionnel », *Annales du CRAA*, 29: 77-96.
- Pal, Leslie A. 1993. *Interests of State. The Politics of Language, Multiculturalism, and Feminism in Canada*. Montréal/Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Québec – Registraire des entreprises. 2004. *Propositions pour un nouveau droit québécois des associations personnalisées*, Document de consultation, septembre : <http://www.req.gouv.qc.ca/publications/consultation.pdf> (page consultée le 14 décembre 2006)
- Revault d'Allonnes, Myriam. 1999. *Le dépérissement de la politique. Généalogie d'un lieu commun*. Paris : Aubier, coll. Alto.
- Rosanvallon, Pierre. 2006. *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Paris : Éditions du Seuil, Coll. Les Livres du nouveau monde.
- Rose, Richard. 1989. *Ordinary People in Public Policy: A Behavioural Analysis*, Londres: Sage Publications.
- Ryden, David K. 1996. *Representation in Crisis. The Constitution, Interest Groups, and Political Parties*. Albany (NY): State University of New York Press, SUNY Series in Political Party Development.
- Salamon, Lester M., S. Wojciech Sokolowski *et al.* 2004. *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*. Bloomfield (CT): Kumarian Press.
- Salisbury, Robert H. 1983. "Interest Groups: Toward a New Understanding", dans Allan J. Cigler et Burdett A. Loomis (dir.), *Interest Group Politics*. Washington (DC): CQ Press: 354-369.
- Salisbury, Robert H. 1990. "The Paradox of Interest Groups in Washington - More Groups, Less Clout", dans Anthony King (dir.), *The New American Political System*. Washington (DC): The AEI Press: 203-229.
- Saurugger, Sabine, et Emiliano Grossman. 2006. « Les groupes d'intérêt français. Transformation des rôles et enjeux politiques », *Revue française de science politique*, 56, 2 : 197-203.
- Scammel, Margaret. 2003. "Citizen Consumers. Towards a New Marketing of Politics?", dans John Corner et Dick Pels (dir.), *Media and the Restyling of Politics. Consumerism, Celebrity and Cynicism*. Thousand Oaks (CA): Sage Publications: 117-136.

- Schudson, Michael. 1998. *The Good Citizen. A History of American Life*. Cambridge (MA): Harvard University Press.
- Smucker, Bob. 2005. "Nonprofit Lobbying", dans Robert D. Herman & Associates, *The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*, San Francisco: John Wiley: 230-253.
- Stark, Andrew. 2000. *Conflict of Interest in American Public Life*. Cambridge (MA): Harvard University Press.
- Stephenson, Matthew C. 2004. "Court of Public Opinion: Government Accountability and Judicial Independence", *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 20, 2: 379-399.
- Stone, Diane. 2004. « Introduction: think tanks, policy advice and governance », dans Diane Stone et Andrew Denham (dir.), *Think Tank Traditions. Policy research and the politics of ideas*. New York: Manchester University Press: 1-16.
- Sue, Roger. 2003. « Le lien d'association : un nouvel horizon pour la démocratie », dans Édith Heurgon et Josée Landrieu (dir.), *Des « nous » et des « je » qui inventent la cité*, Colloque de Cerisy. La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube : 79-93.
- Terry, Valerie. 2001. "Lobbying: Fantasy, reality or both? A health care public policy case study", *Journal of Public Affairs*, 1, 3: 266-280.
- Tichenor, Daniel J., et Richard A. Harris. 2005. "The Development of Interest Group Politics in America: Beyond the Conceits of Modern Times", *Annual Review of Political Science*, 8: 251-270.
- Trom, Danny. 1999. « De la réfutation de l'effet Nimby considérée comme pratique militante », *Revue française de science politique*, 49 : 31-50.
- Truman, David B. 1951 (édition 1971). *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*. New York: Alfred A. Knopf.
- Vidjinnagni Adjovi, Emmanuel. 2006. « Mobilisations citoyennes et démonopolisation du travail politique au Bénin », *Perspectives Afrique*, 1, 3, 2006 : 187-223.
- Viriot Durandal, Jean-Philippe. 2003. *Le pouvoir gris. Sociologie des groupes de pression de retraités*. Paris : Presses universitaires de France, coll. Le lien social.
- Wells, Catharine P. 2006. "Holding Charities Accountable: Thoughts from an Ex-Regulator", *Boston College Law School Faculty Papers*, 184:16 p.
- Wilson, Graham. 1991. "Contract Lobbying in the USA", dans Grant Jordan (dir.), *The Commercial Lobbyists*. Aberdeen: Aberdeen University Press: 65-75.
- Woll, Cornelia. 2007. "Leading the Dance? Power and Political Resources of Business Lobbyists", *Journal of Public Policy*, 27, 1: 57-78.

Young, Lisa, et Joanna Everitt. 2004. *Advocacy Groups*. Vancouver (BC): UBC Press,