



RÉSUMÉ

DES ÉTUDES COMMANDÉES
PAR LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC

ET

DES PRÉSENTATIONS ET INTERVENTIONS
LORS DES TABLES RONDES SUR LE LOBBYISME
TENUES LE 12 À MONTRÉAL ET LE 19 AVRIL 2007 À QUÉBEC

DOCUMENT DE TRAVAIL
GROUPE DE RÉFLEXION
RENCONTRE DES 21 ET 22 JUIN 2007

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	4
---------------------------	---

RAPPORTS

1. LOBBYISME ET TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES : RECOMMANDATIONS POUR UNE RESPONSABILISATION ACCRUE (Rapport de M. Luc Bégin)	9
1.1. LOBBYISME ET MUNICIPALITÉS (Rapport de MM. Gérard Divay, Serge Belley et Jean-Patrice Desjardins)	15
1.2. LA RESPONSABILISATION DES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES EN LIEN AVEC LE LOBBYISME (Rapport de M. Jean-Patrice Desjardins).....	23
1.3. ANALYSE COMPARÉE SOMMAIRE DU RÔLE DES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES DANS LES ACTIVITÉS DE LOBBYISME (Rapport de M. Jean-Patrice Desjardins)	29
1.4. LES ACTIVITÉS DE LOBBYISME ET LEUR ENCADREMENT AU QUÉBEC : ÉTAT DES LIEUX ET PERCEPTION AUPRÈS DES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES (Rapport de M. Steve Jacob et de M. Jean-François Bélanger)	37
2. LES SOUS-MINISTRES ET LE LOBBYISME (Rapport de M. Paul-André Comeau)	43
3. PORTRAIT DES ACTIVITÉS DE LOBBYISME AU QUÉBEC (Rapport de Mme Martine Hébert).....	49
4. <i>DURA LEX SED LEX ET RULES ARE MADE TO BE BROKEN</i> - ÉCLAIRAGES SUR LA LOI SUR LA TRANSPARENCE ET L'ÉTHIQUE EN MATIÈRE DE LOBBYISME (Rapport de M. Raymond Hudon)	57

TABLES RONDES SUR LE LOBBYISME

RÉSUMÉ DES PRÉSENTATIONS ET INTERVENTIONS LORS DES TABLES RONDES SUR « LE LOBBYISME À L'ÈRE DE LA MONDIALISATION »	65
--	----

AVANT-PROPOS

Afin d'enrichir sa réflexion dans le cadre de la révision quinquennale de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, le Commissaire au lobbyisme a confié à quatre chercheurs divers mandats de recherche.

De plus, les 12 et 19 avril dernier, deux tables rondes, tenues respectivement à Montréal et à Québec, ont permis d'échanger sur le lobbyisme à l'ère de la mondialisation.

Le présent document regroupe donc, dans une première partie, les résumés des études produites par les chercheurs et, dans une deuxième partie, le sommaire des présentations et interventions faites lors des tables rondes.

En ce qui concerne les résumés des travaux des chercheurs, ils sont présentés dans l'ordre suivant :

Lobbyisme et titulaires de charges publiques

Dans le cadre de la réalisation de son mandat de recherche, Luc Bégin et son équipe de collaborateurs ont produit les études suivantes :

- Lobbyisme et municipalités
(Rapport de MM. Gérard Divay, Serge Belley et Jean-Patrice Desjardins)
- La responsabilisation des titulaires de charges publiques en lien avec le lobbyisme
(Rapport de M. Jean-Patrice Desjardins)
- Analyse comparée sommaire du rôle des titulaires de charges publiques dans les activités de lobbyisme
(Rapport de M. Jean-Patrice Desjardins)
- Les activités de lobbyisme et leur encadrement au Québec : état des lieux et perception auprès des titulaires de charges publiques
(Rapport de M. Steve Jacob et de M. Jean-François Bélanger)

Toujours en lien avec le lobbyisme et les titulaires de charges publiques, Paul-André Comeau a produit l'étude suivante :

- Les sous-ministres et le lobbyisme
(Rapport de M. Paul-André Comeau)

Lobbyisme et lobbyistes

Les deux dernières études portent davantage sur les activités de lobbyisme. Elles s'attardent à décrire la perception des lobbyistes au sujet des règles qui encadrent leurs activités, à dresser un portrait des activités de lobbyisme au Québec (étude de Martine Hébert), à commenter certaines orientations privilégiées par le législateur québécois ou à proposer certaines modifications qui pourraient être apportées à la Loi (étude de Raymond Hudon).

- Portrait des activités de lobbyisme au Québec
(Rapport de Mme Martine Hébert)
- *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
(Rapport de M. Raymond Hudon)

RÉSUMÉ

Lobbyisme et titulaires de charges publiques : recommandations pour une responsabilisation accrue

Étude réalisée
par M. Luc Bégin

18 avril 2007

Lobbyisme et titulaires de charges publiques :
recommandations pour une responsabilisation accrue
(Rapport de M. Luc Bégin)

Le but du présent rapport est de rendre compte des principales conclusions qui se dégagent des travaux sectoriels réalisés par l'équipe de l'Institut d'éthique appliquée de l'Université Laval (IDÉA) et de formuler une série de recommandations visant une contribution accrue des titulaires de charges publiques à la mise en œuvre et à l'atteinte des objectifs de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* (ci-après, la Loi).

La Loi impose diverses obligations aux lobbyistes afin de rendre transparentes leurs activités et d'en assurer le sain exercice. Toutefois, aucune obligation n'est imposée aux titulaires de charges publiques en ce qui a trait à leurs relations avec les lobbyistes, ce qui rend d'ailleurs problématique le rôle des titulaires dans l'atteinte des objectifs que vise la Loi. Il faut donc clarifier ce rôle et suggérer des aménagements à la situation actuelle, tel est le mandat de la présente.

Les travaux sectoriels visaient à produire une analyse comparée sommaire du rôle des titulaires de charges publiques dans les activités de lobbyisme aux niveaux provincial, canadien et international (discutée dans la *Première partie* du présent rapport), de prendre la mesure des perceptions des divers groupes de titulaires de charges publiques à l'endroit de la réglementation qui encadre les activités de lobbyisme, de leur relation avec le Commissaire, de leur implication dans les activités des lobbyistes et de leurs obligations et responsabilités dans l'encadrement de celles-ci (*Deuxième partie*), d'explorer des mécanismes de responsabilisation des titulaires de charges publiques en matière de communications d'influence (*Troisième partie*) et, enfin, de proposer des mesures concrètes visant une contribution davantage significative de la part des titulaires de charges publiques à la mise en œuvre de la Loi (*Quatrième partie*)¹. Ce dernier point constitue l'objet principal du rapport de monsieur Bégin. Les pistes explorées dans ce rapport sont d'un point de vue d'éthique publique et non pas déontologique.

¹ Les trois premières parties du rapport ne sont pas présentées dans le présent sommaire étant donné que celles-ci sont traitées dans d'autres rapports qui font également l'objet d'un sommaire.

Les recommandations formulées par monsieur Bégin pour accroître la responsabilisation des titulaires de charges publiques sont les suivantes :

1. Il faudrait **sensibiliser** progressivement les titulaires aux activités de lobbyisme et à la Loi.
 - a. Pour y arriver, il faut amener ces derniers à **reconnaître ce qu'est une communication d'influence** et à **savoir identifier les activités de lobbyisme**. En effet, il existe encore de grandes lacunes à ce sujet, surtout dans les milieux municipaux et plus encore dans les municipalités de moins de 10 000 habitants. Ces activités permettraient aux titulaires d'identifier les personnes susceptibles d'exercer du lobbyisme, de cibler les secteurs ou les programmes où il est possible que du lobbyisme soit exercé, de distinguer les types de lobbyistes et de distinguer quand ils se trouvent en situation de représentation d'affaire ou en situation de lobbyisme. Pour ce dernier point, une modification à la Loi pourrait être une solution.
 - b. Il faut aussi amener les titulaires à **mieux connaître la Loi, le code de déontologie et le Registre des lobbyistes**.
2. Il faudrait **favoriser la capacité de jugement en situation** des titulaires de charges publiques en matière de lobbyisme :
 - a. en leur rappelant **l'importance des valeurs communes partagées** (nécessite la présence de balises leur permettant de jauger la situation à laquelle ils sont confrontés; ces balises peuvent être la **transparence**, **l'intérêt public** et le **bien commun**, mais il faut aussi miser sur d'autres valeurs communes);
 - b. en proposant une **démarche d'apprentissage collectif** dans le monde municipal (utiliser des techniques (*focus group*, journées de réflexion) afin de définir les balises qui permettraient aux municipalités de mieux relier les préceptes de la Loi aux réalités de la sollicitation courante; il faut tenir compte des rôles et des attentes des différents acteurs municipaux; cette démarche peut impliquer des amendements au texte de la Loi);

- c. en mettant en place une **structure conseil de soutien** (permet au titulaire d'aller chercher conseil auprès du Commissaire ou de son organisation lorsqu'il est dans une zone grise; permet l'atteinte de deux objectifs, soit une meilleure réponse du titulaire dans les situations problématiques de tous les jours et un meilleur apprentissage des valeurs à actualiser en ce qui a trait aux activités de lobbying).
3. Il faudrait **responsabiliser les titulaires vis-à-vis le processus de régulation du lobbying** afin que ces derniers se considèrent davantage partie prenante de la vision et des objectifs de la Loi. Cette recommandation est en lien avec l'approche éthique de la reddition de comptes.
- a. Pour ce faire, il faut **formuler une stratégie de valorisation de la participation des titulaires**, stratégie consistant à intégrer dans leur travail une forme de participation à la Loi et à la recherche de transparence qui la caractérise, « [en faisant] prendre conscience [à ces derniers] qu'ils ont un rôle important à jouer dans la gestion et la régulation des rapports entre les lobbyistes et l'appareil étatique » et en les amenant « à voir leur participation au processus de régulation du lobbying comme un moyen de se protéger contre les zones à risques ».
 - b. Il faut aussi **développer des mécanismes de reddition de comptes** pour les titulaires (ces derniers pourraient noter des informations sur leurs rencontres et communications et les fournir au besoin si une situation problématique survenait; le commissaire pourrait indiquer les pratiques à respecter lors de contacts avec des lobbyistes afin de former un cadre de référence pour le titulaire).
 - c. Il faut fournir aux titulaires un **cadre de conservation de l'information** sur les activités de lobbying.
 - d. Il faut fournir aux titulaires un **signalement inverse**, c'est-à-dire un mécanisme d'interaction entre le Registre et les organisations publiques afin d'alerter ces dernières lorsqu'elles font l'objet d'une inscription au Registre.

RÉSUMÉ

Lobbyisme et municipalités

Étude réalisée par

M. Serge Belley
M. Jean-Patrice Desjardins
M. Gérard Divay

27 février 2007

Lobbyisme et municipalités

(Rapport de MM. Gérard Divay, Serge Belley et Jean-Patrice Desjardins)

Le mandat donné était de procéder à des entretiens auprès des responsables municipaux dans le but de « fournir un éclairage sur la mise en œuvre de la [*Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* (ci-après, la Loi)], sur ses difficultés et sur les moyens de l'améliorer » dans le monde municipal.

Les 18 entretiens réalisés auprès de maires et directeurs généraux de municipalités de taille différente (moins de 10 000, entre 10 000 et 50 000 et de plus de 50 000 habitants) dans une égale proportion (6 entretiens par type) abordaient cinq thèmes généraux : la compréhension de ce qu'est le lobbyisme, les types de lobbyistes, la perception de la définition légale du lobbyisme, la connaissance des dispositifs de la Loi et l'évaluation de ces dispositifs.

Cette étude qualitative exploratoire a été entreprise pendant que se complétait le sondage fait par MM. Steve Jacob et Jean-François Bélanger auprès des titulaires de charges publiques (Voir le sommaire relié à cette étude). Ce sondage a démontré « une assez forte méconnaissance des dispositifs de la Loi et une faible prévalence du lobbyisme en milieu municipal ». En effet, la notion de lobbyisme et les pratiques s'y rattachant sont connues de façon théorique dans les municipalités. « Par ailleurs, il est troublant de constater qu'**environ la moitié des agents publics locaux ne connaissent pas la Loi**. [...] Si nul (tout citoyen ordinaire) n'est censé ignorer la loi, à plus forte raison on s'attendrait normalement des responsables publics qu'ils la connaissent ». Toutefois, il faut comprendre la situation avant de poser un jugement. Alors, « **si nul n'est censé ignorer la loi, en contrepartie aucune loi ne devrait ignorer les réalités sociales du milieu auquel elle s'applique** ».

Où commence le lobbyisme dans les municipalités?

Une remarque préliminaire s'impose sur le contexte local : « Les municipalités [...] sont de petits mondes où le personnel municipal, politique et administratif, et leurs interlocuteurs de différents milieux se connaissent au moins un peu personnellement, se rencontrent dans bien des circonstances autres que les bureaux de l'Hôtel de Ville. **La**

séparation travail/non travail du point de vue des interactions n'est pas tranchée ». Cette remarque a « pour but de rappeler que les étiquettes bien cadrées collent mal à la fluidité et à l'épaisseur des relations locales interpersonnelles ».

Le portrait général qui ressort des entretiens est que le lobbying qui s'avoue comme tel est très minoritaire. Les responsables municipaux sont immergés dans un univers de sollicitations continues et même bidirectionnelles. Par ailleurs, ces derniers ne font pas la différence entre la représentation et la sollicitation.

Qui sont les lobbyistes dans le monde municipal et leurs règles?

Le principal critère de repérage d'un lobbyiste est le suivant : toute personne qui sollicite pour quelqu'un d'autre, **sous rémunération**. Les citoyens, les associations, les partis politiques et les acteurs économiques qui font affaires sur le territoire de la ville ne sont pas considérés comme des lobbyistes. **Les lobbyistes qui sont spontanément reconnus sont plutôt les personnes qui font affaire avec la municipalité**. Nous percevons donc « une distinction assez nette entre **ceux qui font des affaires dans la municipalité** et **ceux qui font affaires avec la municipalité**. Les premiers regroupent les entreprises présentes sur le territoire et les seconds sont ceux qui sont fournisseurs de biens et de services pour la municipalité.

Les responsables municipaux, de par leurs règles de conduite, considèrent les pratiques, telles que les invitations et les petits cadeaux, comme acceptables dans la mesure où celles-ci ont lieu en cours de contrat et non avant l'octroi d'un contrat. De ce fait, **une démarcation claire entre la représentation normale et légitime et le lobbying existe**. Entretenir de bonnes relations interpersonnelles en cours de réalisation de contrat ou s'enquérir des contrats à venir sont des exemples de pratiques qui entrent dans la représentation normale.

Les responsables municipaux et la Loi

L'impression dominante en rapport à la Loi en est une de **nébulosité globale**. Dans de nombreux cas, la définition des activités de lobbying ne correspond carrément pas à la réalité municipale. Plus de la moitié des répondants trouvent que la **définition de la Loi**

est trop vague et laisse place à trop d'interprétations. Toutefois, l'inconfort fondamental face à ces définitions vient du fait que les répondants ne voient pas de démarcation claire entre des activités de représentation qui sont considérées comme normales et des activités de lobbyisme, tel que vu précédemment. « Le lobbyisme commencerait quand donner suite aux demandes du lobbyiste ne serait pas dans « l'intérêt des citoyens ». Mais alors, le bon lobbyisme, celui qui va dans le sens des « intérêts des citoyens » n'en serait pas; il resterait de l'ordre de la représentation normale ». Cette attitude ambiguë permet de comprendre deux faits saillants :

- la distinction souvent clairement établie entre les personnes qui font des affaires **dans** la municipalité et celles qui font affaire **avec** la municipalité; et
- la grande difficulté de tracer un point de rupture entre une activité normale de représentation et une activité de lobbyisme.

Moyens d'atteindre l'objectif central de la Loi : suggestions des répondants

Voici les suggestions que les répondants ont données pour que la Loi soit mieux connue et atteigne son objectif central de transparence :

- Prévoir un mécanisme qui avise la ville lorsqu'un lobbyiste déclare agir auprès de cette dernière.
- Le commissaire devrait faire plus de communication.
- Contraindre davantage les décideurs à être parties prenantes du processus.
- Mieux sensibiliser les élus et les fonctionnaires.
- Organiser des colloques en collaboration avec les unions municipales et les associations professionnelles actives dans le milieu.
- Organiser des ateliers pour les élus et dispenser des cours.
- Augmenter le budget de publicité du Commissaire.
- Mieux expliquer la Loi en donnant des exemples de situation de lobbyisme en milieu municipal.
- Organiser des tournées d'information après chaque élection.
- Transmettre la Loi aux nouveaux élus.

Conclusion

L'analyse des résultats des entretiens peut être résumée sous trois constats :

1. La **Loi est méconnue dans le monde municipal** : tantôt elle n'est tout simplement pas connue, tantôt ses principaux dispositifs ne sont que partiellement compris.
2. La **Loi** est perçue comme **trop vague et ne donnant pas de balises claires** pour guider le comportement des responsables municipaux face au phénomène du lobbyisme, surtout s'il n'est pas pratiqué par des lobbyistes professionnels. Celle-ci ne les aide guère à cerner le point de démarcation entre représentation et lobbyisme.
3. Les responsables municipaux « **ne voient pas la valeur ajoutée de la Loi**, d'autant moins qu'ils en disputent le caractère opératoire. Ils **ne se sentent pas concernés pas cette Loi**, d'autant moins que pour eux le lobbyisme professionnel est un phénomène peu fréquent. Ils estiment majoritairement qu'ils n'ont pas ou peu de rôle à jouer dans son application ».
 - a. Ce constat met en évidence un hiatus entre la Loi et la culture municipale. Tel que dit précédemment, « **si nul n'est censé ignorer la loi, en contrepartie aucune loi ne devrait ignorer les réalités sociales du milieu auquel elle s'applique**. Or, la plupart des commentaires recueillis laissent entendre que tel n'est pas le cas ».
 - b. Cette présomption prend un poids additionnel quand on compare la Loi avec celle de Toronto où le lobbyiste est davantage circonscrit par une définition plus large comportant toutefois des objets reflétant les décisions municipales et des exceptions davantage balisées.

À la lumière de ces constats, le Commissaire au lobbyisme du Québec a un **travail en profondeur à faire avec les responsables municipaux**. Les suggestions données et mentionnées ci-dessus ne visent que le premier constat; les autres constats doivent donc être sérieusement pris en compte. À cette fin, le Commissaire devrait proposer une **démarche d'apprentissage collectif au monde municipal**. Cette démarche devrait

user de diverses techniques (*focus group*, journées de réflexion, partage d'expériences...) afin de définir les balises qui permettraient aux municipalités de mieux arrimer les préceptes de la Loi aux réalités de la sollicitation courante et de rendre plus facile l'actualisation des valeurs liées à l'éthique dans le cheminement de tous les dossiers décisionnels. Cette dernière devrait tenir compte des rôles et des attentes des différents acteurs municipaux concernés par les activités de lobbying afin que la transparence de la Loi soit mieux comprise et appliquée et participe pleinement aux objectifs plus larges de la démocratie locale.

RÉSUMÉ

La responsabilisation des titulaires de charges publiques en lien avec le lobbying

Étude réalisée

par M. Jean-Patrice Desjardins

Avril 2007

**La responsabilisation des titulaires de charges publiques
en lien avec le lobbyisme
(Rapport de M. Jean-Patrice Desjardins)**

Le but de ce rapport est de « suggérer des aménagements à la situation actuelle des titulaires de charges publiques au Québec dans leurs relations avec les lobbyistes ». Plus particulièrement, de « proposer des moyens permettant aux titulaires de charges publiques de se protéger contre les risques de conflits d'intérêts et d'éviter les zones à risques en matière de communication d'influence ».

Présentement, plusieurs mécanismes de régulation de l'activité de communication d'influence relèvent d'une approche réactive, soit une approche qui est faite au moment où une situation problématique se présente. Lorsqu'une personne se rend compte qu'elle est en présence d'une telle situation, elle utilise l'un des outils suivants : la dénonciation, la plainte ou la divulgation. Toutefois, ce type d'approche n'est pas à privilégier, car celle-ci entache la confiance des citoyens envers l'État.

Il faut plutôt privilégier une approche proactive et responsabilisante où la reddition de comptes prend une place prépondérante. Ce mécanisme qui se veut préventif repose sur des valeurs communes partagées. De ce fait, « une personne doit défendre ses actes et ses décisions sur la base de valeurs, non pas personnelles, mais des valeurs communes partagées par les membres de la collectivité à laquelle il appartient ». Ce processus faisant appel au jugement des titulaires de charges publiques, ces derniers devraient donc être en mesure de répondre de leurs actions et décisions en matière de communication d'influence et d'expliquer celles-ci en fonction des **valeurs communes** partagées. Ces valeurs sont **la transparence, l'intérêt public et le bien commun**. Si les titulaires de charges publiques étaient sensibilisés à l'importance de ces trois valeurs, ils devraient mieux comprendre l'importance de participer au processus de régulation du lobbyisme. Par ailleurs, l'accord d'une plus grande marge de manœuvre décisionnelle pour les titulaires de charges publiques s'accompagne obligatoirement d'une plus grande responsabilité de la part de ces derniers.

Plus concrètement, en ce qui a trait au mandat donné, les **aménagements** suivants sont **proposés au commissaire au lobbyisme afin de responsabiliser les titulaires de charges publiques au sujet des activités de lobbyisme**. Le modèle proposé se divise en deux, soit la suggestion d'une série de mesures liées à la responsabilisation des titulaires (A) et la suggestion de nouveaux rôles pour le commissaire au lobbyisme en lien avec la responsabilisation des titulaires de charges publiques (B).

(A) Suggestion d'une série de mesures liées à la responsabilisation des titulaires :

Le premier point comporte trois mesures.

1. Le commissaire doit **former les titulaires de charges publiques à reconnaître la communication d'influence et à savoir identifier les activités de lobbyisme**. Il faut aussi qu'il demande aux titulaires « de prendre le temps de bien connaître l'identité de la personne ou de l'organisation qui fait la demande de communication, ainsi que le motif de la demande de communication, et ce avant de prendre toute décision ».
2. La **conservation de l'information sur les activités de lobbyisme doit être assurée** afin que les titulaires de charges publiques puissent en rendre compte publiquement si une situation problématique se présentait.
 - a. Pour ce faire, le commissaire doit faire une demande aux titulaires de charges publiques à l'effet qu'ils doivent noter le nom des lobbyistes qu'ils ont rencontrés et les intérêts que ces derniers représentaient, en spécifiant les raisons de la rencontre qui a eu lieu, à chaque fois qu'ils ont des contacts avec des groupes d'intérêts.
3. Les **titulaires de charges publiques devraient souscrire à la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*** (ci-après, la Loi).
 - a. Pour ce faire, le commissaire doit tout d'abord s'assurer que les titulaires de charges publiques ont déjà pris connaissance de la Loi et que celle-ci circule entre les membres des organisations gouvernementales et il doit, par la suite, faire un rappel à ces derniers à l'effet qu'ils ont un grand intérêt à souscrire aux objectifs de la Loi et que c'est d'ailleurs eux qui sont responsables de cette tâche.

- b. Il est à noter que le commissaire a déjà ciblé trois actions fort pertinentes pour les titulaires de charges publiques, soit de vérifier au Registre si des lobbyistes sont inscrits, d'évaluer les façons de faire des lobbyistes afin de voir si celles-ci sont conformes à la Loi ou au code de déontologie et d'inviter les lobbyistes à déclarer dans le Registre leurs activités et à respecter les dispositions qui leur sont imposées par le code de déontologie. Le commissaire doit alors s'assurer que les titulaires de charges publiques participent par ces actions à l'application de la Loi.

(B) Suggestion de nouveaux rôles pour le commissaire au lobbyisme en lien avec la responsabilisation des titulaires de charges publiques :

Le deuxième point établit trois nouveaux rôles pour le commissaire en ce qui a trait à la responsabilisation des titulaires de charges publiques dans un contexte de communication d'influence.

1. Le premier de ces rôles est celui de **coordonnateur dans le dossier de la responsabilisation des titulaires de charges publiques**. Trois actions sont liées à ce rôle : la formulation d'une stratégie de valorisation de la participation des titulaires de charges publiques, la sensibilisation et la formation des titulaires en matière de communication d'influence et le développement de mécanismes de reddition de comptes pour les titulaires.
 - a. Tout d'abord, le commissaire doit faire en sorte, pour la première action, que « les titulaires voient en leur participation au processus un moyen de se protéger contre les zones à risques ». Étant donné que la collaboration des titulaires de charges publiques est essentielle à la consolidation du lien de confiance entre les citoyens et l'état, il faut faire prendre conscience à ces derniers de l'importance du rôle qu'ils ont à jouer dans la gestion et la régulation des rapports entre les lobbyistes et l'état.
 - b. Pour ce qui est de la deuxième action, il est à noter que la mise en place de valeurs communes (valeurs permettant une culture de confiance) passe nécessairement par une sensibilisation et une formation. Un plus grand nombre

d'activités de sensibilisation à la question de la transparence dans les relations d'influence devraient donc être effectuées auprès des titulaires. Le Commissaire au lobbying du Québec serait le pôle central de cette sensibilisation.

- c. La troisième action concernant le premier rôle instaure un mécanisme de communication entre les titulaires de charges publiques et le commissaire. Ce mécanisme requiert de fournir aux titulaires de charges publiques un cadre de conservation de l'information sur les activités de lobbying, de fournir aux titulaires un signalement inverse (mécanisme d'interaction entre le Registre et les organisations publiques afin d'alerter celles-ci lorsqu'elles font l'objet d'une inscription au Registre; permet de sensibiliser les titulaires à la question du lobbying) et de diffuser publiquement les activités d'influence. Le commissaire devrait aussi fournir aux titulaires des indications sur les pratiques à respecter lors de contacts avec des lobbyistes.
2. Le deuxième de ces rôles est celui de **conseiller auprès des titulaires**. Cette fonction permettrait de fournir une aide à la décision pour les titulaires qui sont placés devant des dilemmes et des questionnements durant leurs contacts avec des lobbyistes ou des groupes d'influence. Il est bien important de souligner le fait que le commissaire ne doit pas décider à la place du titulaire, mais seulement l'assister dans sa capacité de juger. Autrement, il n'y aurait pas de vraie responsabilisation des titulaires de charges publiques.
 3. Le dernier rôle en est un déjà existant. C'est celui d'**enquêteur et de contrôleur des lobbyistes**. L'analyse de cette fonction, qui n'est pas l'objet du présent rapport mais qui a tout de même été abordée, permet d'en arriver à la conclusion que celle-ci doit être conservée. Il en va de même de l'importance de conserver le Registre des lobbyistes.

RÉSUMÉ

Analyse comparée sommaire du rôle des titulaires de charges publiques dans les activités de lobbyisme

Étude réalisée

par M. Jean-Patrice Desjardins

15 décembre 2006

**Analyse comparée sommaire
du rôle des titulaires de charges publiques
dans les activités de lobbying
(Rapport de M. Jean-Patrice Desjardins)**

NOTE

La présente étude ne pouvant faire l'objet d'un résumé exhaustif, nous avons tout simplement reproduit le tableau comparatif qui figure à la fin de l'étude réalisée par monsieur Desjardins.

TABLEAU COMPARATIF

Pays/État/Ville	Mécanisme formel de gestion du lobbyisme	Mécanisme informel de gestion du lobbyisme
Canada	<p>Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.</p> <p>Les lobbyistes doivent également respecter un code de déontologie.</p> <p>La Loi prévoit l'enregistrement des lobbyistes dans un registre.</p>	
Québec	<p>Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.</p> <p>La Loi prévoit l'enregistrement des lobbyistes dans un registre.</p> <p>Les lobbyistes ont aussi leur code de déontologie.</p>	
Colombie-Britannique	Registre des lobbyistes.	
Nouvelle-Écosse	<p>Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.</p> <p>Registre des lobbyistes</p>	
Ontario	<p>Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.</p> <p>Registre des lobbyistes.</p>	
Terre-Neuve/Labrador	<p>Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.</p> <p>Registre des lobbyistes.</p> <p>Les lobbyistes ont un code de conduite.</p>	
Nouveau-Brunswick	Pas de loi, ni de registre d'enregistrement des lobbyistes.	
Île-du-Prince-Édouard	Pas de loi, ni de registre d'enregistrement des lobbyistes.	
Manitoba	Pas de loi, ni de registre d'enregistrement des lobbyistes.	
Alberta	Pas de loi, ni de registre d'enregistrement des lobbyistes.	

Pays/État/Ville	Mécanisme formel de gestion du lobbyisme	Mécanisme informel de gestion du lobbyisme
Saskatchewan	Pas de loi, ni de registre d'enregistrement des lobbyistes.	
États-unis	<p>Loi sur la divulgation des activités de lobbying (<i>Lobbying Disclosure Act of 1995</i>)</p> <p>Un registre est gardé au secrétariat (<i>Clerk of the House of Representatives</i>), mais ne peut être consulté par le public.</p> <p>De nombreux États américains possèdent aussi leur système d'enregistrement des lobbyistes, la plupart ayant légiféré sur la question.</p>	
Royaume-Uni		<p>Le Code de conduite pour les employés du service civil indique aux agents publics comment gérer leurs relations avec les lobbyistes.</p> <p>Le Code de conduite des membres de la Chambre des Communes oblige ses membres à déclarer leurs intérêts dans les compagnies qui font du lobbyisme.</p> <p>Le Code de conduite ministériel stipule que les noms des gens rencontrés et les intérêts représentés doivent être notés.</p> <p>Il n'y a aucun registre public des lobbyistes, mais on mentionne dans le Code de conduite ministériel que l'objet de tout contact avec des lobbyistes doit être enregistré.</p>
Irlande		<p>Des mesures d'ordre déontologique guident les titulaires de charge publique qui font affaire avec les lobbyistes : les titulaires doivent donc garder au moins une marque écrite de toutes leurs rencontres avec les lobbyistes.</p> <p>Les mesures sont explicitées dans le Code de conduite des agents publics.</p>
Écosse		<p>Pas de système de régulation ou d'enregistrement proprement dédié au lobbyisme en Écosse, mais des mesures d'ordre déontologique guident les titulaires de charge publique qui font affaire avec les lobbyistes.</p> <p>Le Code de conduite comporte un chapitre sur le lobbyisme.</p>

Pays/État/Ville	Mécanisme formel de gestion du lobbyisme	Mécanisme informel de gestion du lobbyisme
		On demande aux titulaires de prendre le temps de bien connaître l'identité de la personne ou de l'organisation qui fait la demande de communication, ainsi que le motif de la demande de communication, et ce, avant de prendre toute décision.
France	Pas de loi, ni de registre d'enregistrement des lobbyistes.	
Allemagne	Les règles de procédures du Parlement spécifient que les lobbyistes doivent s'inscrire à un registre (et obtenir une carte, un droit d'accès) avant d'entrer en contact avec un titulaire de charge publique (ici, les élus).	
Union européenne	<p>Actuellement, tout lobbyiste qui se rend au Parlement européen se doit de se faire enregistrer et de souscrire à un code de conduite, en échange de quoi il reçoit un <i>pass spécial</i>.</p> <p><i>Livre vert sur la transparence</i> (projet 2006) : dans son <i>Livre vert</i>, la Commission élimine l'enregistrement obligatoire des lobbyistes en argumentant <i>qu'un système plus serré d'autorégulation serait plus approprié. Les mesures proposées incluent :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Un système facultatif d'enregistrement, géré par la Commission, incitant clairement les lobbyistes à s'enregistrer. - Un code de déontologie commun à l'ensemble des lobbyistes élaboré par le corps des lobbyistes lui-même, éventuellement en consolidant et en améliorant les codes existants. - Un système de suivi et de sanctions en cas d'enregistrement incorrect et/ou de violation du code de déontologie. 	
Organisation des Nations Unies (ONU)	Pas de loi, ni de registre d'enregistrement des lobbyistes.	
Australie		Le Guide des ministres établit quelques obligations dans les relations avec les lobbyistes.

Pays/État/Ville	Mécanisme formel de gestion du lobbyisme	Mécanisme informel de gestion du lobbyisme
Argentine	Pas de loi, ni de registre d'enregistrement des lobbyistes. Projet de loi sur la publication des activités de lobbying.	
Israël	Pas de système de régulation ou d'enregistrement proprement dédié aux lobbyistes en Israël.	En Israël, il existe une loi qui régule la structure des groupes d'intérêts au Parlement. Il s'agit ici d'imposer à ces organisations le devoir de s'enregistrer cette loi et d'imposer quelques directives quant à la conduite de ces organisations.
Finlande	Pas de système d'enregistrement des lobbyistes.	
Italie	Pas de loi, ni de registre d'enregistrement des lobbyistes.	
Nouvelle-Zélande	Pas de loi, ni de registre d'enregistrement des lobbyistes.	
Autriche	Pas de loi, ni de registre d'enregistrement des lobbyistes.	
Japon	Pas de loi, ni de registre d'enregistrement des lobbyistes.	
Luxembourg	Pas de loi, ni de registre d'enregistrement des lobbyistes.	
Toronto (ville)	Procédure qui oblige la divulgation de tous les appels et demandes concernant les contrats d'approvisionnement (<i>Lobbying disclosure policy for requests for proposals and tender/quotation calls</i>). Les membres du conseil du doivent divulguer, de façon mensuelle, toutes les communications ou contacts établis avec des lobbyistes ou des organisations. Les informations peuvent être consultées sur le site Internet de la ville.	

RÉSUMÉ

**Les activités de lobbyisme et leur encadrement au Québec :
état des lieux et perception auprès des titulaires de charges publiques**

Étude réalisée par

M. Steve Jacob
M. Jean-François Bélanger

16 avril 2007

Les activités de lobbyisme et leur encadrement au Québec :
état des lieux et perception auprès des titulaires de charges publiques
(Rapport de M. Steve Jacob et de M. Jean-François Bélanger)

Depuis que les activités de lobbyisme sont encadrées par le Commissaire au lobbyisme du Québec, peu d'information existe sur la perception de ces activités et de leur encadrement auprès des titulaires de charges publiques. L'objectif de cette étude est donc de « cerner la perception de l'éthique gouvernementale au Québec en général et des activités de lobbyisme en particulier, ainsi qu'à documenter l'application de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* » (ci-après, la Loi). Pour atteindre l'objectif donné, une enquête a été réalisée auprès de titulaires de charges publiques oeuvrant au niveau provincial et au niveau municipal afin de dresser un état des lieux de la pratique et de l'encadrement des activités de lobbyisme. La première étape de cette enquête fut de distribuer par la poste un questionnaire comportant 26 questions sur quatre thèmes distincts (l'éthique gouvernementale, la perception du lobbyisme et de son encadrement, les activités de lobbyisme et leur encadrement et les informations organisationnelles des répondants du point de vue de leur fonction et implantation) à un échantillonnage présélectionné afin d'assurer la meilleure représentation possible de tous les organismes publics tant du niveau provincial que du niveau municipal. Les personnes ayant été choisies pour répondre à ce questionnaire se trouvent au sommet de la hiérarchie des institutions concernées (secrétaires et directeurs généraux, chefs de cabinet, députés de l'Assemblée nationale, maires, responsables des ressources matérielles, etc). Le questionnaire a été distribué à 2 654 personnes. Le taux de réponse moyen a atteint 19,2 %, soit 511 réponses exploitables.

Après avoir analysé les données recueillies durant l'enquête, il nous est permis d'en tirer quatre enseignements. Commençons par les aspects positifs.

1. Une majorité de répondants, soit environ **60 %**, « estime que la **place accordée par les élus aux préoccupations éthiques de la population est adéquate** ». Ces derniers considèrent malgré tout qu'il pourrait y avoir des **aménagements législatifs à ce sujet dans les années à venir**.

2. La **légitimité** des activités de lobbyisme faites auprès d'organismes publics **n'est pas remise en question** par les titulaires de charges publiques. Ces derniers demeurent toutefois conscients que des **risques éventuels** à l'exercice de ces activités pourraient survenir. Pour cette raison, **plus de 85 %** des répondants considèrent le **dispositif actuel structuré autour du Commissaire au lobbyisme du Québec comme (très) utile** et **plus de 80 %** d'entre eux sont d'avis que le **poste de commissaire au lobbyisme doit être maintenu**.

3. Par contre, en ce qui concerne **l'application de la Loi**, le **portrait est plus nuancé**.
 - a. Les répondants déclarent à environ **40%** que des **lobbyistes évoluent dans leur milieu de travail** et que les **rencontres avec ces derniers ne sont pas chose courante**. Par ailleurs, seulement 11 % des répondants déclarant la présence de lobbyistes dans leur milieu de travail affirment les rencontrer de façon beaucoup plus fréquente. La fonction de lobbyiste est donc méconnue auprès des titulaires de charges publiques.

 - b. Les titulaires de charges publiques **connaissent de façon inégale la Loi**. En effet, la Loi est connue plus spécifiquement chez les titulaires de charges publiques qui oeuvrent au niveau provincial ou au sein d'une municipalité de plus de 10 000 habitants (75 %), qui sont des fonctionnaires (56,5 %) et qui déclarent avoir des lobbyistes dans leur milieu de travail (67,5 %) et est largement méconnue dans les municipalités de moins de 10 000 habitants.

 - c. Le **Code de déontologie** des lobbyistes est lui aussi **très peu connu** par les titulaires de charges publiques.

 - d. **L'application concrète de la Loi est ineffective** puisque la majorité des répondants n'a jamais consulté le site Internet du Commissaire au lobbyisme du Québec (81 %), n'a jamais pris connaissance de la Loi (53,5 %), n'a jamais vérifié si un quelconque lobbyiste était inscrit dans le Registre (70,9 %), n'a jamais invité de lobbyistes à déclarer leurs activités dans le Registre (94,8 %), n'a jamais porté d'attention particulière à l'article de la Loi

prévoyant que nulle rémunération provenant d'une subvention ne pouvait être reçue par un lobbyiste (87,5 %), n'a jamais évalué si les lobbyistes respectent par leur façon de faire la Loi ou le code de déontologie (86,8 %) ou ne s'est jamais assuré de conserver de l'information sur les activités de lobbyisme produites à son endroit (79,5 %). Uniquement **une minorité des répondants a déjà consulté le Registre** et a, par le fait même, **trouvé l'information recherchée facilement**.

4. La pratique du lobbyisme et son encadrement ne sont **pas perçus de la même façon dans le milieu municipal — plus spécialement dans les municipalités de moins de 10 000 habitants** — qu'au niveau provincial ou dans les municipalités où la population est plus nombreuse. Par exemple, les titulaires de charges publiques de ces municipalités sont moins nombreux à considérer légitimes les activités de lobbyisme, à penser que les valeurs du service public sont protégées par le contrôle de ces activités, à reconnaître la présence de lobbyistes dans leur milieu de travail et à connaître la Loi ou le Registre, outils qu'ils consultent pratiquement jamais d'ailleurs. Ces titulaires de charges publiques partagent toutefois avec les titulaires des autres classes les conceptions relatives à l'utilité du commissaire au lobbyisme et la nécessité de maintenir ce poste.

De façon générale, les répondants se préoccupent peu de l'encadrement des activités de lobbyisme dans la pratique et ils sont relativement indifférents face à l'existence ou la non-existence de l'institution qu'est le Commissaire au lobbyisme et cela, malgré un appui affirmé à l'égard du dispositif de régulation des activités de lobbyisme. De plus, « les répondants qui déclarent côtoyer des lobbyistes dans leur milieu de travail sont plus critiques que les autres à l'égard de l'encadrement actuel des activités de lobbyisme par le Commissaire ». Cependant, ils manifestent une forte préoccupation à l'endroit de l'éthique.

RÉSUMÉ

Les sous-ministres et le lobbyisme

Étude réalisée

par M. Paul-André Comeau

Août 2006

Les sous-ministres et le lobbyisme **(Rapport de M. Paul-André Comeau)**

Le présent rapport a pour but de cerner les attentes et les souhaits des sous-ministres quatre ans après la mise en place de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* (ci-après, la Loi). Ces derniers étant très discrets, ils n'ont pas étalé leurs états d'âme au moment de l'adoption de la Loi. « Comment ont-ils réagi? De quelle façon jugent-ils ce texte de loi, quatre ans après son entrée en vigueur? Comment les sous-ministres envisagent-ils la perspective de modifications législatives à l'occasion de la révision quinquennale de cette loi? » Ces questions sont à l'origine de ce rapport. Une série d'entretiens réalisés auprès de 14 sous-ministres exerçant ou ayant exercé leurs fonctions à la tête des ministères les plus susceptibles d'attirer l'attention des lobbyistes a donc été menée pour atteindre l'objectif du mandat donné.

« Une loi surprenante »

Les réactions initiales qu'ont eues les sous-ministres au moment de l'adoption de la Loi sont de la stupeur, du réalisme et de la réjouissance. En effet, certains « s'expliquent mal le recours à l'artillerie lourde pour contrôler un phénomène qui n'a pas du tout l'ampleur de ce que l'on vit et connaît à Washington », d'autres pensent que « le lobbyisme était suffisamment installé dans les pratiques gouvernementales pour faire l'objet d'une législation en bonne et due forme » et d'autres y voient « une démarche fort opportune, nécessaire même devant la multiplication des interventions et représentations de toutes sortes auprès de l'administration publique ». Sur ce dernier point, la perspective d'un gain pour la vie démocratique l'emportait donc sur les autres considérations. Ces constats permettront de mieux apprécier l'attitude actuelle des sous-ministres à l'égard de la Loi. Par ailleurs, à l'unanimité, les sous-ministres soulignent « l'importance et la solennité du message lancé par le gouvernement et par l'Assemblée nationale ».

De nos jours, les sous-ministres respectent la nouvelle loi et ses exigences, celles-ci étant parfaitement intégrées au credo professionnel de tous. Après quatre ans, l'évidence suivante ressort : les dirigeants de l'administration publique ont « imaginé et mis en œuvre un certain nombre de mesures et de dispositions administratives en vue

de souscrire eux-mêmes aux principes et obligations énoncés par la [Loi] et d'y associer l'ensemble de leurs collaborateurs à tous les échelons de l'appareil administratif ».

« Lobbyisme et lobbyistes »

Cette partie permet de cerner la perception des administrateurs de l'État des différentes formes de lobbyisme en fonction des catégories de lobbyistes établies par la Loi en 2002.

Les sous-ministres, dans leur travail, ne rencontrent que très rarement des lobbyistes-conseils. Ils rencontrent principalement des lobbyistes d'entreprise ou d'organisation. Du côté des associations ou corporations professionnelles, les sous-ministres ressentent bien la « valse-hésitation, si ce n'est le refus catégorique de certains membres de ces corporations devant les exigences de la loi ». Certains avouent d'ailleurs leur inconfort face à ces groupes. Pour ce qui est de leurs contacts avec des groupes socioéconomiques, les sous-ministres ont un certain malaise à leur égard. Certains considèrent que ces groupes devraient être assujettis à la Loi étant donné le type et l'importance de leurs démarches, tandis que d'autres préfèrent l'état actuel des choses.

« Lobbyisme, administration politique »

Les lobbyistes se manifestent dans chacune des unités de l'appareil administratif. Toutefois, ce sont « les sections de planification ou de préparation des schémas de décision qui feront l'objet du suivi le plus systématique de la part des lobbyistes ». Voilà pourquoi ces derniers tenteront de se créer des accès faciles et fréquents auprès des responsables de dossiers. Les membres des cabinets politiques représentent une autre voie d'accès, toutefois indirecte, pour les lobbyistes. Le ministre, quant à lui, invite quelque fois son sous-ministre à participer aux entretiens qui surviennent avec un lobbyiste afin de « désamorcer les démarches parallèles au sein de l'appareil administratif et parer aux discours contradictoires ». Le code de conduite des sous-ministres pourrait donc consister à être de bon conseil pour le ministre afin de le prévenir des dangers que pourrait représenter telle démarche ou tel lobbyiste.

Le rôle du sous-ministre dans le fonctionnement de notre système de gouvernement est fondamental. Ce dernier est sûrement la personne la mieux informée des activités de lobbyisme dans son ministère. Toutes les initiatives ou projets où une forme de pression

ou d'influence aurait pu être exercée remontent donc à son bureau inévitablement. Le sous-ministre est toutefois lui aussi dans la mire des lobbyistes étant donné le pouvoir qu'il détient et le contrôle qu'il exerce sur son appareil. De ce fait, « certains sous-ministres se tiennent en réserve et n'acceptent d'intervenir qu'au moment d'un nécessaire arbitrage ou pour dénouer une impasse qui déboucherait sur une crise. Il en est même qui confient à l'un de leurs adjoints le mandat de prendre en charge toutes les représentations des lobbyistes ».

« Lobbyisme et législation »

Les sous-ministres sont concernés par la Loi, mais ils ne sont pas directement interpellés. À cet effet, la Loi ne leur édicte aucune forme de comportement et ne leur impose aucune obligation formelle. Toutefois, les entretiens qui ont été réalisés ont permis de faire ressortir divers points.

- La très grande majorité des administrateurs d'État souscrit aux objectifs et à l'esprit de la Loi.
- « Les sous-ministres ne souhaitent pas voir le législateur grever la [Loi] d'obligations, de contraintes et de règles ou prescriptions qui alourdiraient leur tâche et leurs responsabilités ».
- Il est nécessaire de multiplier les rappels dans le domaine de l'éthique.
- Il serait bien vu de diffuser « des démarches et initiatives remarquables imaginées pour régler des problèmes liés à la compréhension et à la pratique du lobbyisme ».
- Les sous-ministres apprécieraient disposer d'un guide concernant les attitudes à adopter envers les lobbyistes et qui leur donnerait des directives sur les choses à faire et à ne pas faire.
- La désignation d'un commissaire a été bien accueillie, surtout que ce dernier est rattaché à l'Assemblée nationale afin de lui assurer l'indispensable autonomie.
- Les démarches de sensibilisation et d'information du commissaire ont fortement impressionné les sous-ministres (notamment en ce qui a trait à la « carte du lobbyisme »). D'ailleurs, ces derniers « ont souhaité voir s'engager une campagne d'information et de sensibilisation au sein de l'administration publique et auprès de la population en général ».
- Les sous-ministres souhaiteraient que l'on recherche et débusque les lobbyistes fautifs.

Conclusion

En bref, les sous-ministres ont très bien accepté et intégré les principes de la Loi, résultat surtout lié à l'adhésion aux principes d'équité et de transparence à la base de celle-ci. Par ailleurs, ces derniers souhaiteraient recevoir des conseils et des éclaircissements leur permettant de mieux encadrer leurs relations avec les lobbyistes. « Ils ne voient pas comment l'inscription de règlements et de contraintes dans une loi éventuellement remaniée les aiderait à mieux s'acquitter de leurs mandats fondamentaux. »

Recommandations

Alors, en se basant sur les propos recueillis dans les divers entretiens, il est possible de dégager à l'intention du Commissaire au lobbyisme du Québec quelques recommandations qui rallieraient la très grande majorité des sous-ministres. Les voici :

1. « Il serait prématuré et vraisemblablement contre-productif de songer à insérer, du moins à ce moment-ci, des provisions dans la [Loi] qui imposeraient des obligations et des contraintes aux hauts fonctionnaires de l'État ».
2. Créer un guide à l'intention des hauts fonctionnaires en vue de répondre aux questions que soulèvent encore certaines dispositions de la Loi.
3. « Imaginer une forme de dialogue soutenu avec les répondants en éthique dont dispose chaque ministère [...] pour assurer à ses travaux et prises de position un rayonnement précieux auprès des membres de la fonction publique ».
4. Élaborer un document d'information à l'intention du personnel politique des cabinets ministériels à propos des grands défis de la Loi et de ses fondements éthiques.
5. « Élargir le partenariat déjà engagé avec certains ministères en vue de dresser la « carte du lobbyisme » propre à chaque entité de l'administration publique ».
6. Inciter les dirigeants des groupes socioéconomiques, des associations de type o.s.b.l. et des regroupements de nature caritative et philanthropique à s'engager dans la voie de l'autoréglementation et à de doter eux-mêmes d'un guide éthique.
7. Maintenir le cap sur la formation et la prévention afin de favoriser une adhésion encore plus poussée des membres de la fonction publique aux principes et normes de la Loi.

RÉSUMÉ

Portrait des activités de lobbyisme au Québec

Étude réalisée
par Mme Martine Hébert

Mai 2007

Portrait des activités de lobbying au Québec (Rapport de Mme Martine Hébert)

Le but du présent rapport était de « cerner la pratique du lobbying, de faire un tour d’horizon des impacts de la [Loi sur la transparence et l’éthique en matière de lobbying (ci-après, la Loi)] sur le terrain et d’identifier les éléments pouvant inspirer les modifications à y apporter ». Une recherche a donc été réalisée en deux volets : l’analyse qualitative de la perception des lobbyistes à l’égard de la Loi et de son application sur le terrain et le tracé d’un portrait global des activités de lobbying au Québec à partir des données disponibles et tirées du registre, afin de mieux cerner ce phénomène. Le premier volet a été réalisé à l’aide d’entrevues semi-dirigées avec 16 lobbyistes, soit 6 lobbyistes d’organisation, 5 lobbyistes-conseils et 5 lobbyistes d’entreprise, afin d’assurer la représentativité des différents types de lobbyistes. Les répondants possèdent en moyenne chacun 16 années de pratique dans le domaine et ont donc acquis de l’expérience avant et après l’adoption de la Loi. Le deuxième volet a été réalisé en procédant à une analyse des données quantitatives tirées du Registre des lobbyistes (ci-après, le Registre).

Perception des lobbyistes

L’**opinion générale** des lobbyistes **sur la Loi** se traduit comme suit :

- 10 des 16 des répondants considèrent que le principe de transparence associé à la Loi est une bonne chose.

Plus particulièrement, la Loi :

- répond à un besoin de transparence dans notre société démocratique;
 - clarifie les règles du jeu;
 - permet de ramener tout le monde sur un pied d’égalité en terme de règles à respecter;
 - a légitimé le lobbying.
-
- 14 des 16 répondants pensent que les démarches auprès des titulaires de charges publiques ne devraient pas toutes faire l’objet d’une déclaration publique (notamment dans le cas où des secrets commerciaux ou des avantages compétitifs sont en jeu).

L'impact de la Loi sur la perception du lobbying n'est pas très grand selon les répondants : 13 d'entre eux estiment que la Loi n'a rien changé aux perceptions douteuses qui entourent le lobbying, tandis que les 3 autres sont d'avis contraire car, selon eux, la Loi a permis de le légitimer et d'y apporter plus de transparence.

Ce qui mène à présenter les **aspects négatifs de la Loi**. Ces derniers mèneront à des suggestions quant aux modifications à apporter à la Loi (celles-ci seront traitées dans la conclusion). Ils sont divisés en trois catégories :

L'inscription au Registre :

- Complexité de l'inscription (aspect principal).
- Niveau de précision des informations exigées.
- Le personnel du Registre n'est pas suffisamment formé à ce qu'est la pratique du lobbying.
- Les renseignements très explicites exigés lors de l'inscription des mandats obligent à la divulgation d'informations stratégiques, ce qui mine la compétitivité des organisations.
- Plate-forme informatique peu conviviale.

Certaines dispositions de la Loi :

- Difficultés liées aux exigences de l'inscription du plus haut dirigeant.
- Confusion entourant l'interprétation de la mention « pour une partie importante » prévue à l'article 3 de la Loi.
- Sévérité des règles relatives à l'obtention des ordonnances de confidentialité.

La non-observance de la Loi :

- Plusieurs organisations qui devraient être assujetties à la Loi ne sont pas inscrites au Registre, ce qui crée des iniquités et ne sert pas les finalités de la Loi.
- Impression que les inscrits au Registre sont beaucoup plus surveillés que les non-inscrits; ce qui devrait être le contraire.

Pratique du lobbying et son rôle

Le lobbying est une activité démocratique indispensable. Les répondants sont tous d'accord pour dire « que le lobbying fait partie des fondements mêmes de notre société démocratique, qu'il permet d'en assurer l'évolution et de maintenir l'équilibre des actions gouvernementales ».

Impacts de la Loi sur la pratique du lobbying

Tous les lobbyistes interrogés « ont affirmé que la Loi n'avait pas vraiment modifié leur pratique », tous jugent que la Loi a entraîné une lourdeur administrative, des coûts importants et beaucoup de perte de temps et tous ont lu le code de déontologie et ont souligné que celui-ci « n'a pas changé leur façon de faire, laquelle respectait déjà les principes qui y sont édictés ».

Bureau du Commissaire au lobbyisme du Québec

Une certaine confusion est observée chez les répondants entre les institutions que sont le Registre et le bureau du Commissaire. Confusion probablement liée au fait que les lobbyistes, dans leur pratique quotidienne, font davantage affaires avec le personnel du Registre qu'avec celui du bureau du Commissaire.

Majoritairement, les répondants jugent que le rôle du bureau du Commissaire devrait consister à veiller au respect de la Loi et à l'avancement de la profession par opposition à une approche coercitive.

Quelques statistiques...

Ces statistiques sont en date du 31 mars 2007.

- Nombre de lobbyistes inscrits depuis la création du Registre : 904 lobbyistes, soit 262 lobbyistes-conseils (LC), 392 lobbyistes d'organisation (LO) et 250 lobbyistes d'entreprise (LE).
- Nombre de lobbyistes actifs (ayant un mandat en cours) : 410 lobbyistes, soit 95 LC, 173 LO et 142 LE.

- Les lobbyistes proviennent principalement des régions de Montréal (59 %), de la Capitale nationale (14 %) et de la Montérégie (9 %).
- Nombre d'inscriptions par types de lobbyistes : 1417 LC, 656 LO et 342 LE.
- Nombre moyen de mandats par type de lobbyistes pour la période du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2007 : 4.3 LC, 8.6 LO et 4.0 LE.
- Nombre moyen de mandats actifs par type de lobbyistes au 30 septembre 2006 : 2.9 LC, 6.8 LO et 4.2 LE.
- Nombre d'organisations ayant des lobbyistes inscrits au Registre pour la période du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2007 : 200 firmes de lobbyistes-conseils, 142 organisations et 83 entreprises.
- Nature de la charge publique des titulaires sollicités pour la période du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2007 : 413 ministériel, 401 sous-ministériel, 362 encadrement et 363 professionnel.
- Les cinq domaines d'intérêt ayant fait l'objet du plus grand nombre d'inscriptions au registre depuis sa création : commerce/développement économique/industrie (2386 inscriptions), fiscalité/finances (1 050 inscriptions), environnement (899 inscriptions), transports/travaux publics (886 inscriptions) et santé (807 inscriptions).
- Nombre d'inscriptions prévoyant les moyens de communication avec les titulaires de charges publiques depuis la création du Registre : les rencontres, les communications écrites et les appels téléphoniques sont presque à égalité avec respectivement 2 337, 2 295 et 2 329 inscriptions.
- Pourcentage d'inscriptions selon le type de mandats depuis la création du Registre : 55 % pour l'élaboration, la modification, la présentation ou le rejet d'une proposition législative ou réglementaire, 28 % pour l'attribution d'un contrat, d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire, 15 % pour l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation et 2 % pour la nomination d'un administrateur public, d'un sous-ministre ou d'un autre titulaire d'emploi visé à l'article 55 de la *Loi sur la fonction publique*.

Conclusion

Un fait positif qui ressort est que les lobbyistes interrogés sont en accord avec le principe de transparence associé à la Loi. Cependant, il importe d'**apporter des assouplissements à la Loi et à ses modalités d'application** afin d'en favoriser une meilleure observance et de mieux se rapprocher des objectifs de transparence qu'elle poursuit. Sur ce point, les répondants ont suggéré divers assouplissements relatifs tant aux exigences administratives imposées par le Registre (plate-forme informatique, libellé des mandats, etc.) qu'à certaines dispositions de la Loi. **Les recommandations des lobbyistes sont les suivantes :**

1. **Diminuer le niveau de précision** exigé pour la description des mandats.
2. **Diminuer la quantité de renseignements exigés** lors de l'inscription au Registre qui n'ajoutent pas à la finalité de la Loi.
3. **Abolir** la mention « **pour une partie importante** » de l'article 3 de la Loi qui porte à confusion.
4. **Lier l'inscription des mandats** aux organismes plutôt qu'aux hauts dirigeants ou aux lobbyistes d'entreprise ou d'organisation, ce qui allégerait de beaucoup le fardeau administratif de ces organisations.
5. Amender les dispositions relatives aux **ordonnances de confidentialité** de façon à les **rendre plus accessibles**.
6. Viser une application plus équitable de la Loi.
 - a. Appliquer la Loi de façon plus uniforme, incluant tous les organismes à but non lucratif.
 - b. Veiller à ce que les lobbyistes qui sont assujettis à la Loi et qui ne la respectent pas (qui ne sont pas inscrits au Registre alors qu'ils devraient l'être) soient incités à le faire.

7. Favoriser les échanges sur une base plus formelle et plus régulière entre le bureau du Commissaire et les lobbyistes.
 - a. Il est suggéré ici de mettre en place un comité consultatif permanent qui permettrait aux lobbyistes de discuter des problèmes vécus sur le terrain et d'apporter les correctifs nécessaires plus rapidement, assurant ainsi un meilleur respect et une meilleure évolution de la Loi.
8. Former mieux le personnel du Registre et du bureau du Commissaire quant à la pratique du lobbying.
9. Déployer des efforts additionnels pour remettre *les pendules à l'heure* et redonner au lobbying ses lettres de noblesse.
 - a. Pour ce faire, il faut une meilleure connaissance du phénomène ainsi que des efforts accrus de sensibilisation et d'information auprès de la population.

Il est aussi à noter qu'une bonne proportion des lobbyistes interrogés a recommandé de prendre exemple sur la loi fédérale sur le lobbying. On estime que celle-ci permet d'allier transparence et souplesse dans son application. En effet, ses modalités d'application sont beaucoup plus conviviales qu'au Québec, ce qui contribue grandement à son observance tout en n'occultant pas l'atteinte de ses finalités (éthique et transparence). Il est toutefois à noter qu'un projet de loi visant à resserrer considérablement la loi fédérale est actuellement à l'étude et qu'il n'était pas en vigueur au moment où les entrevues ont été réalisées.

RÉSUMÉ

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**

Étude réalisée
par M. Raymond Hudon

Mai 2007

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
(Rapport de M. Raymond Hudon)**

Dans son rapport, le professeur Hudon retrace les intentions à l'origine des lois d'encadrement des activités de lobbyisme. Il dresse ensuite un portrait de l'évolution des groupes et analyse certaines caractéristiques des lois canadiennes d'encadrement des activités de lobbyisme. À cette analyse s'ajoute celle des différents registres canadiens des lobbyistes. En dernier lieu, sont formulées quelques recommandations dont l'objet est d'améliorer la transparence des activités de lobbyisme.

Intentions fondatrices de l'encadrement

- La pratique du lobbyisme se révèle proprement démocratique. Elle s'inscrit assez difficilement hors de régimes démocratiques. L'accès aux décideurs publics est fondé sur le droit reconnu aux citoyens de s'associer et de formuler des revendications et de présenter des pétitions à l'endroit de leurs gouvernements. À l'origine de ce droit se retrouve une préoccupation de protéger le peuple contre la puissance de dirigeants. Selon le professeur Hudon, les lois d'encadrement des activités de lobbyisme, principalement issues de gouvernements conservateurs, visent aussi maintenant le contraire : assurer la protection des dirigeants contre des représentants d'intérêts.
- Les mesures d'encadrement répondent essentiellement à l'exigence démocratique de la transparence. Tout comme les politiques d'accès à l'information, de financement des partis politiques, la saine gestion des fonds publics, etc. 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».
- «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.»

- Confrontés à des tâches de plus en plus complexes, les titulaires de charges publiques (TCP) ont besoin d'avis éclairés pour arriver à des décisions mieux informées. Il y a donc demande gouvernementale de lobbying.
- Au sujet de la question de l'influence qui résulte des activités de lobbyisme, certaines études ont démontré l'effet pratiquement nul de l'action des lobbyistes professionnels ou de la constitution de coalitions. 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. Un lien étroit entre activités de lobbying et activités de financement politique peut également inciter les élus ou candidats à une plus grande sensibilité aux revendications organisées. Les activités des groupes ne visent pas nécessairement à influencer des décisions. Elles peuvent avoir pour objet de retenir ses membres ou maintenir ses appuis, accepter des compromis sur des politiques spécifiques pour obtenir des engagements plus fermes sur d'autres, appuyer des positions mises de l'avant par des acteurs qui sont des sources importantes de financement...
- Le secteur des affaires ne dispose pas d'un pouvoir irréprouvable, celui-ci étant fonction du degré de réceptivité du gouvernement à l'égard des positions exprimées. Les résultats observés dépendent en bonne partie d'une simple convergence d'intérêts ou d'éléments contextuels. L'influence des lobbyistes est indéniable mais contrairement à la croyance populaire, cette influence a moins à voir avec l'argent qu'avec des pratiques de communication efficaces.
- L'évolution des pratiques de lobbyisme permet de percevoir des relations de coopération à la place de pressions exercées dans le but de contraindre.

Une activité en mutation

- Les interventions législatives ne parviennent jamais à couvrir l'ensemble des pratiques de lobbying. 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.
- Dans notre démocratie représentative, le rôle des groupes, qui agissent comme relais entre les citoyens et les pouvoirs institués, est de plus en plus important. Cela

se fait au détriment des partis politiques. 70% des Canadiens estiment que les groupes représentent mieux leurs intérêts que le font les partis.

- Dans cette section, le professeur Hudon analyse la notion de groupe d'intérêt et l'évolution des groupes d'intérêt aux États-Unis. Il rappelle qu'une première génération de groupes d'intérêt était constituée d'entreprises, d'associations professionnelles et d'affaires ou autres. Ces groupes sont alors perçus comme porteurs d'intérêts particuliers potentiellement contraires à l'intérêt général. L'idée s'est alors 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.
- Vers la fin des années soixante, à la faveur de nouveaux mouvements sociaux, naît une deuxième génération de groupes que l'on qualifiera de «groupes citoyens». À l'origine, ces nouveaux groupes utiliseront des moyens d'intervention différents (grass-roots mobilization) c'est-à-dire des moyens de pression exercés ailleurs que sur les TCP. Avec le temps, l'action des groupes d'intérêts issus des nouveaux mouvements sociaux ne se distingue plus fondamentalement des groupes de première génération.
- L'étude de l'évolution du nombre d'associations et de leur domaine d'intervention révèle l'accroissement important des groupes au cours des dernières décennies. La part relative du secteur commerce et affaires a considérablement diminué au profit des secteurs du bien-être social, de la santé, de l'éducation et de la culture.
- Les données canadiennes et québécoises démontrent également la force de la vie associative et la multiplication fulgurante des groupes et associations au cours des dernières décennies, spécialement dans le secteur des organismes à but non lucratif (OBNL) ou des organismes bénévoles. Ainsi, au Québec, plus de 50 000 associations personnifiées sont enregistrées. Plus de 87 % d'entre elles interviennent essentiellement aux niveaux local (66,3 %) ou régional (21,2 %). On estime que le mouvement associatif rejoint quelques millions de Québécoises et Québécois. Au Canada, en 2003, on estimait à 161 000 le nombre d'OBNL. Certaines de ces organisations peuvent compter sur d'importantes ressources financières. Le poids potentiel des OBNL dans les jeux d'influence ne peut dès lors être négligé.

- La perception face au lobbying est généralement négative. «Par nature discret dans ses formes traditionnelles, l'exercice de l'influence est perçu secret et, par là, suspect». Toutefois, l'entrée en scène des groupes de deuxième génération oblige à revoir ces perceptions. 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.
- Les coalitions sont de plus en plus fréquentes. Leur influence serait toutefois 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. Entre janvier 2006 et février 2007, 346 coalitions ont été recensées au Québec.
- Avec le temps, 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. L'action des groupes auprès du judiciaire gagne également en importance quoique les interventions des groupes axées sur le judiciaire remontent pratiquement à l'apparition même de ces derniers.
- Au Canada comme aux États-Unis, un nouveau partage s'est graduellement réalisé entre les partis et les groupes dans la tâche de la représentation des intérêts des citoyens.
- La pratique de la représentation des intérêts par des groupes de plus en plus nombreux contribue également à la construction d'une démocratie qui se veut davantage participative.

Lectures comparées et propositions de modifications

Une analyse comparée des législations canadiennes en matière d'encadrement des activités de lobbyisme amène l'auteur à dresser les constats suivants et à proposer certains amendements à la loi québécoise :

- Conformément à un amendement apporté en 2004 à la Loi canadienne, toutes les communications entre un lobbyiste et un TCP sont considérées comme des activités de lobbyisme. Dans les législations provinciales, y compris au Québec, seules les communications orales ou écrites faites en vue d'influencer une décision sont considérées comme étant des activités de lobbyisme. La modification de 2004 aurait eu pour impact d'accroître considérablement le nombre d'inscriptions au registre canadien des lobbyistes. Il est donc recommandé de clarifier la Loi québécoise et d'y retirer toute référence à la notion d'influence. Un tel amendement permettrait également une plus grande transparence en favorisant un plus grand nombre d'inscriptions au registre.
- Dans la loi québécoise, il est prévu que les communications faites en réponse à une demande écrite d'un TCP ne sont pas des activités de lobbyisme. Cette exception devrait être abolie. Il faut reconnaître que le simple exercice des responsabilités gouvernementales crée une demande de lobbying.
- La loi fédérale américaine considère comme une activité de lobbyisme tous les efforts qui viennent en amont de la communication : recherche, préparation, planification, etc. Toujours dans une optique de plus grande transparence, la Loi québécoise aurait avantage à prévoir que toutes ces activités sont des activités de lobbyisme. Devraient également être déclarées des activités de lobbyisme l'organisation d'activités de soutien extérieures aux communications proprement dites entre lobbyistes et TCP (mobilisations populaires, par exemple). Toutefois, selon l'auteur, ces modifications ne sont pas réalistes et seraient difficilement applicables.
- La loi québécoise est la seule à prendre en compte la nature lucrative des activités d'une organisation pour décider de son inclusion ou non dans l'application de la Loi. Ainsi, seul le Québec exclut les OBNL de l'obligation de s'enregistrer comme lobbyistes. La Loi devrait donc être amendée afin d'y assujettir les OBNL.
- Toutefois, des groupes (OBNL) estimés moins importants pourraient être exemptés. Il appartient au législateur de déterminer l'échelle d'évaluation 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). »

- Cinq lois en vigueur au Canada considèrent les coalitions comme des organisations (qui peuvent faire des activités de lobbyisme). La Loi québécoise devrait également assujettir les coalitions.
- L'analyse des différents registres canadiens révèle un nombre relativement moins élevé d'inscriptions au Québec (510) et en Colombie-Britannique (277). Les registres ontariens (759) et, surtout, fédéral (4977) indiquent un nombre beaucoup plus élevé d'inscriptions. On note toutefois, au Québec, une augmentation considérable des inscriptions au cours des derniers mois.
- En ce qui concerne le registre des lobbyistes, les données devraient indiquer non seulement le nombre de lobbyistes mais également ceux qui sont actifs. Le nombre d'enregistrements (nombre de mandats) devrait également être diffusé. « ... [!] serait souhaitable que l'objectif de transparence aboutisse à une image réelle, une photographie exacte de la pratique du lobbyisme.»

Conclusion

L'auteur rappelle que les interventions législatives et réglementaires ont contribué à l'institutionnalisation progressive et à la reconnaissance de la pratique du lobbyisme. Toutefois, le contrôle des activités de lobbyisme peut comporter des effets pervers. Par exemple, des exigences d'inscription au registre trop lourdes pour de petites organisations pourraient limiter leur participation à la vie publique.

RÉSUMÉ

***Présentations et interventions
lors des tables rondes
sur « le lobbyisme à l'ère de la mondialisation »***

Le 12 avril 2007 à Montréal
Le 19 avril 2007 à Québec

**Résumé des présentations et interventions
lors des tables rondes
sur « le lobbying à l'ère de la mondialisation »**

MOT DE BIENVENUE DE M. PAUL-ANDRÉ COMEAU

- Présentation des objectifs et du contexte de la rencontre;
- rappel du mandat et des réalisations du Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et de la mondialisation;
- énoncé de l'hypothèse qui sous-tend la rencontre : la mondialisation multiplie les possibilités et les zones d'impact du lobbying en raison des nouveaux acteurs, mais aussi en présence des objets et motifs d'intervention qui se sont multipliés.

PRÉSENTATION DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME

- Rappel du contexte de crise prévalant lors de l'adoption de la Loi;
- la Loi a reconnu aux citoyens un nouveau droit, celui de savoir qui cherche à influencer les décisions des corps publics;
- cinq ans après son adoption, le moment est venu de faire le bilan de cette loi; en dehors du contexte de crise, cette démarche devra se fonder sur un rappel de ses enjeux, notamment le renforcement du lien de confiance envers les institutions;
- les deux tables rondes s'inscrivent dans cette perspective générale de la révision de la Loi même si le thème est volontairement destiné à susciter une réflexion sur le lobbying dans une perspective plus globale;
- puisque ce thème associe lobbying et mondialisation, rappel du fait que des lois comparables existent ailleurs, notamment en Amérique du Nord où elles sont devenues la règle et non l'exception;
- information sur la démarche qui s'amorce sur le sujet à l'OCDE dans la foulée de travaux antérieurs portant sur la qualité, l'intégrité et la transparence de la gouvernance des institutions publiques dans les pays industrialisés.

PRÉSENTATIONS DE M. CARL GRENIER (12 et 19 AVRIL)

- Renvoi à un document distribué aux participants couvrant le sujet de façon plus vaste que la présentation orale et contenant des tableaux et données statistiques;
- rappel de son expérience à double titre : d'abord titulaire de charges publiques pendant plusieurs années, ensuite comme responsable du Conseil du libre-échange pour le bois d'œuvre, ce qui l'a amené à être directement engagé dans l'effort de

lobbyisme de l'industrie canadienne du bois d'œuvre auprès des autorités américaines;

- affirmation que les groupes d'intérêts et le lobbyisme sont des mécanismes indispensables au fonctionnement d'une démocratie, mais nécessité de balises pour éviter les dérives;
- rappel des grandes étapes de l'évolution de la législation américaine sur le lobbyisme et du cadre particulier qui a favorisé cette évolution; ainsi, dès l'origine de la république, les groupes d'intérêts (factions) et le lobbyisme (droit de pétition) ont été des éléments fondamentaux du cadre constitutionnel américain; ces groupes ont même joué un rôle dans la construction de la fédération;
- dès 1776, plusieurs de ces groupes d'intérêts existaient déjà et étaient perçus comme un pur produit de la liberté;
- la multiplicité de ces groupes a toujours été reconnue comme un facteur d'équilibre qui favorise la prise de décisions pertinentes et modérées; une doctrine pluraliste des groupes d'intérêts est largement partagée;
- la diversification de ces groupes, notamment de ceux qui sont préoccupés de questions d'intérêt public, a été un processus constant dans l'histoire de la société américaine;
- tout au long du parcours législatif américain, la réglementation de l'action des groupes d'intérêts n'est pas intervenue seulement par le moyen de la réglementation du lobbyisme, mais également par des lois encadrant le financement électoral, ou par l'imposition de conditions administratives ou fiscales que doivent respecter les organismes à but non lucratif pour obtenir et conserver ce statut;
- sauf en ce qui a trait à l'enregistrement des lobbyistes étrangers visés par la loi de 1938 où les procédures sont suffisamment rigoureuses pour que l'on doive avoir recours à des avocats, les autres lois sur le lobbyisme ont été conçues pour fonctionner avec un minimum de bureaucratie;
- rappel des principales caractéristiques des institutions politiques américaines dans le contexte particulier de la séparation des pouvoirs et rappel des facteurs internes et externes qui influencent les choix législatifs de ces institutions;
- dans ce contexte caractérisé notamment par une discipline de parti beaucoup plus souple que celle que nous connaissons dans notre régime politique, l'intervention des lobbyistes vise principalement les membres du Congrès, s'exerce également auprès des représentants des deux partis, et se manifeste souvent de façon particulière à l'occasion des travaux des comités permanents du Congrès où s'exercent particulièrement les pouvoirs d'initiative et de censure de ses membres;
- la clé du succès d'un lobbyiste n'est pas liée, comme on le suggère souvent, au seul pouvoir de l'argent et à la capacité d'accès aux décideurs; ce succès repose d'abord et surtout sur la qualité et la pertinence de l'information qu'il peut fournir à ces décideurs;

- données statistiques sur l'importance des activités de lobbyisme exercées auprès du Congrès américain (montants consacrés aux campagnes de lobbyisme, liste des principaux lobbies et des principaux lobbyistes, liste des principaux domaines visés par ces activités); renforcement des liens entre le lobbying et le cycle électoral;
- précisions quant aux exigences particulières imposées aux lobbies étrangers et référence aux succès importants qu'ont connus certains de ces lobbies étrangers au cours des dernières années.

PRÉSENTATIONS DE MME MARTINE HÉBERT (12 et 19 AVRIL)

- Toujours associé au « patronage » et à la corruption dans les perceptions populaires, le lobbyisme doit plutôt être considéré comme une activité démocratique essentielle qui permet au principe démocratique de jouer dans la prise de décision par les pouvoirs publics;
- il y a deux types de lobbyisme : le lobbyisme sollicité par les titulaires de charges publiques qui souhaitent obtenir des données et des informations de la part des groupes d'intérêts ou autres intervenants sociaux, et le lobbyisme non sollicité par lequel ces intervenants cherchent à informer les titulaires de charges publiques des enjeux d'une décision qu'ils tentent alors d'influencer dans le sens des intérêts qu'ils représentent, le point commun de ces deux types de lobbyisme étant le rôle central de l'information;
- le lobbyisme permet au gouvernement de bénéficier d'une information « terrain » à laquelle il n'aurait pas autrement accès, sonne parfois l'alarme à l'égard de changements qui s'imposent et assure un meilleur équilibre dans la détermination des choix gouvernementaux. Cela est fondamental pour assurer l'évolution de l'État en fonction des besoins de la population, particulièrement dans un contexte de mondialisation;
- qui sont les lobbyistes? Non seulement les spécialistes des relations publiques pour un large éventail de clients, mais aussi un nombre considérable de groupes d'intérêts, des associations sectorielles et professionnelles, des organismes, des entreprises, des coalitions citoyennes et bien d'autres, toutes ces interventions étant nécessaires pour forger une société en changement;
- il faut déconstruire les mythes du « bon » et du « mauvais » lobbyisme qui comporte un jugement moral sur les intérêts représentés, de même que celui du « coup de fil au ministre » ou des « cocktails de ministres » qui réduisent le lobbyisme à une question de contacts privilégiés avec les politiciens. Il faut comprendre qu'en fait le lobbyisme fait appel à un ensemble de compétences et d'expertise, et implique une intervention dans un univers qui met en présence l'appareil administratif et le politique;
- dans la pratique du lobbyisme, le contact avec les membres du gouvernement ne constitue qu'une infime partie du travail; l'essentiel consiste à comprendre un enjeu, à familiariser le client avec l'environnement complexe dans lequel il veut intervenir, à constituer des dossiers et rédiger des documents, à forger des argumentaires, à élaborer des stratégies de communication et à planifier des rencontres;

- si l'appui du politique est souvent essentiel, il faut comprendre que la principale prérogative du pouvoir est souvent de confirmer ou d'infirmer une recommandation positive de l'appareil administratif. Plusieurs zones grises subsistent entre le pouvoir politique et le pouvoir administratif. Le juge Gomery a d'ailleurs mis en lumière cette réalité;
- sur la base des constats préliminaires d'une étude de perceptions menée auprès d'un échantillonnage de lobbyistes à la demande du Commissaire, on peut affirmer que les lobbyistes sont généralement en accord avec la Loi et avec l'objectif de transparence qu'elle poursuit; après cinq années d'application, il est cependant temps de faire le point;
- la Loi n'a pas changé la pratique du lobbyisme non plus que l'attitude des titulaires de charges publiques à l'égard des lobbyistes; malgré la Loi, les lobbyistes pensent que leur rôle demeure empreint de préjugés;
- si les lobbyistes reconnaissent les efforts faits par les responsables de l'application de la Loi quant à son interprétation et à son application, les modalités de l'inscription au registre sont perçues comme un irritant majeur, notamment l'obligation préalable d'avoir recours aux services d'un notaire, la complexité des exigences relatives au libellé des mandats et l'ampleur des informations demandées;
- le registre n'est pas utilisé comme outil d'information stratégique, peut-être à cause de la complexité de la plate-forme informatique;
- malgré la Loi, le lobbyisme demeure tabou et son image n'est pas très positive;
- parmi les souhaits exprimés par les lobbyistes en marge de la révision quinquennale de la Loi, on note le désir de voir des allègements dans ses modalités d'application, de faire en sorte que cette application soit plus uniforme, notamment en ce qui a trait à certaines catégories d'organisations actuellement exclues, d'obtenir certains assouplissements dans l'application de certaines dispositions spécifiques telles les conditions d'octroi d'ordonnances de confidentialité, et enfin d'obtenir des améliorations à la plate-forme informatique du registre;
- données statistiques tirées d'une analyse de contenu du registre dans le cadre d'une étude réalisée à la demande du Commissaire;
- un décalage subsiste entre les perceptions et la réalité, ce qui implique qu'il y a du travail à faire pour redorer le blason du lobbyisme, une activité essentielle à la vigueur de notre démocratie; à cet égard, il est bon que cette loi soit revue en dehors du contexte de crise qui prévalait lors de son adoption.

PRÉSENTATION DE M. GÉRARD DIVAY

- Les gouvernements locaux sont de plus en plus présents dans le traitement de problématiques gouvernementales;
- les grandes entreprises de services-conseils, même d'envergure internationale, sont très présentes dans les activités des municipalités;

- s'il n'y a pas d'étude de terrain précise et fiable pour documenter le phénomène et si le monde municipal est fort diversifié, on peut affirmer que le lobbyisme existe en milieu municipal; à cet égard, le registre des lobbyistes, dont il n'est pas facile d'analyser le contenu dans son état actuel, révèle un certain nombre de mandats, mais ne donne certes pas un portrait complet de la réalité;
- il faut situer la démarche du lobbyisme dans l'ensemble des processus d'influence sur les décisions municipales;
- l'objectif de la Loi voulant que le citoyen puisse savoir qui cherche à influencer les décisions municipales rejoint la question fondamentale de la structure du pouvoir local; dans la recherche d'une réponse à cette question, le principal obstacle est celui de l'accès à l'information quant au jeu complexe des influences qui reste toujours en partie informel, nonobstant tous les dispositifs qui poursuivent l'objectif de transparence du débat démocratique; le registre des lobbyistes ne peut contribuer que fort partiellement à l'atteinte de cet objectif;
- les responsables municipaux sont constamment exposés à toutes sortes de pressions, que ce soit par le moyen d'activités de représentation dont ils sont l'objet de la part d'une grande variété d'acteurs, ou encore d'activités de sollicitation;
- l'objet de ces pressions ou sollicitations recouvre toute la gamme des activités visées par la Loi sur le lobbyisme ainsi que toutes les activités courantes de la municipalité; l'éventail des situations où cela s'exerce varie de l'informel au formel, alors que l'exercice de l'influence se situe sur un continuum qui va de la pression la plus anodine à la plus insistante;
- le lobbyisme exercé par les entreprises peut être le fait de celles qui font affaire dans la municipalité et de celles qui font affaire avec la municipalité;
- les responsables municipaux ne perçoivent pas comme faisant du lobbyisme les entreprises qui cherchent à les influencer alors qu'elles font affaire dans la municipalité;
- leurs rapports avec les entreprises qui font affaire avec la municipalité sont perçus comme des relations d'affaires normales d'entreprise à entreprise, relations par ailleurs encadrées par des processus administratifs, notamment pour l'adjudication des contrats. Le contact se vit sur le mode de la représentation quand il ne s'agit pas de situations où le contact est sollicité par le titulaire de charge publique désireux d'obtenir de l'information pour résoudre un problème particulier; il est clair que lorsqu'un responsable municipal rencontre une entreprise son réflexe n'est pas de se demander s'il est en présence d'un lobbyiste inscrit au registre;
- ma perception de la perception des responsables municipaux est que s'ils sont conscients de faire l'objet de multiples représentations et de multiples sollicitations de la part d'une quantité d'acteurs, ils n'ont pas forcément l'impression de rencontrer souvent des lobbyistes tels que définis à la Loi;
- ce dernier point pose une question de fond : si le lobbyisme au sens courant est généralisé et si les responsables municipaux n'ont pas souvent l'impression de rencontrer des lobbyistes, ce qui apparaît une perception dominante, est-ce que

l'occurrence plutôt épisodique du lobbying au système officiel traduit adéquatement la réalité, ou est-ce que cette perception est influencée par le fait que les responsables locaux ne sont pas encore habitués à qualifier de lobbying ce qui est décrit et perçu comme une simple relation d'affaires?

- raisons pour lesquelles la reconnaissance du lobbying est malaisée dans le monde municipal :
 1. le rythme de formation : alors que la Loi ne s'applique entièrement en milieu municipal que depuis 2005, il y a encore plusieurs milliers de personnes à former,
 2. compte tenu du contexte dans lequel la Loi a été adoptée, il y a une forte association du phénomène du lobbying au fonctionnement des paliers supérieurs de gouvernement,
 3. la perception populaire du lobbying comme étant quelque chose de négatif et de louche est partagée par les responsables municipaux,
 4. la Loi a été appliquée de façon particulière aux élus municipaux alors qu'elle ne s'applique pas aux autres élus locaux, notamment au niveau des commissions scolaires; le fait qu'elle ne s'applique pas au sein des Conseils locaux de développement où ces élus sont aussi en contact avec des entreprises, renforce la perception que les contacts avec les entreprises sont des relations d'affaires,
 5. compte tenu d'un flou dans la Loi, la difficulté de déterminer à partir de quel moment le représentant d'une entreprise ou d'une organisation devient un lobbyiste au sens de la Loi crée un malaise certain,
 6. il y a un doute quant à la valeur ajoutée de cette Loi par rapport aux autres dispositions légales qui poursuivent également l'objectif de transparence dans la gestion des affaires municipales;
- la notion de transparence en cause ici est tronquée; si le registre permet de connaître l'identité de ceux qui cherchent à influencer les municipalités et la nature de leur mandat, il ne permet pas de connaître la nature des considérations véhiculées et éventuellement prises en compte pour fonder les décisions sujettes à cette influence;
- dans le contexte où les élus doivent décider en considération des éléments présentés et débattus à l'intérieur du processus électoral, un éclairage plus complet sur les considérations ayant fondé leurs décisions ne peut être fait que par un mécanisme de reddition de comptes dans le contexte d'un débat démocratique; l'enregistrement des lobbyistes étant intervenus pour influencer ces décisions apparaît alors comme un faisceau de lumière utile, mais limité;
- alors qu'il faut arrimer l'encadrement du lobbying à des considérations plus larges d'éthique municipale, la Loi tente d'isoler un phénomène particulier qui s'inscrit dans un continuum de multiples sources d'influence, en se reposant sur une mécanique, le registre des lobbyistes; pour éviter que cette mécanique ne donne une version trompeuse de la transparence, il faut l'arrimer à des actions qui font évoluer les valeurs et la pratique non seulement des lobbyistes, mais aussi des titulaires de charges publiques;

- deux conditions sont nécessaires pour l'efficacité de ces actions : (1) la Loi doit reposer sur une connaissance fine des processus qu'elle veut réorienter. À cet égard, les responsables municipaux, qui connaissent leur réalité, devraient être plus engagés dans la définition et la mise en place des encadrements qu'ils ont à respecter, d'autant plus qu'ils ont des préoccupations éthiques élevées et (2) le contrôle des lobbyistes n'a de sens que s'il s'inscrit dans un positionnement plus large des responsables municipaux. À cet égard, l'expérience récente de la Ville de Toronto apparaît particulièrement intéressante puisqu'elle inscrit la question du contrôle du lobbyisme dans le cadre d'un code de conduite qui touche l'ensemble des comportements des élus.

PRÉSENTATION DE M. BERNARD DESCÔTEAUX

- L'essentiel du propos : le lobbyisme est légitime, mais...;
- le lobbyisme est une réalité puisque la politique est un jeu d'influences et de rapports de forces;
- c'est une activité qui répond à un besoin puisque les gouvernements sont devenus des monstres et qu'on a parfois besoin de guides pour s'y retrouver;
- le rôle d'un bon gouvernement, c'est de trouver un juste équilibre entre les diverses sources d'influence qu'on retrouve dans la société et de rechercher l'intérêt public;
- le fait que le législateur ait cru nécessaire d'en affirmer explicitement la légalité sous-tend un jugement moral sur le côté noir du lobbyisme; ce jugement reflète l'opinion publique qui se méfie des jeux de coulisses et des échanges de faveurs entre les politiciens et les représentants d'intérêts particuliers;
- depuis toujours, l'actualité regorge de scandales politiques, ce qui entraîne un sentiment de révolte chez les citoyens qui perçoivent une absence d'égalité d'accès aux institutions au bénéfice de certains qui, moyennant contrepartie, réussissent à arracher contrats et subventions;
- la Loi sur le lobbyisme, adoptée dans une atmosphère de panique, a été une réponse à une crise politique;
- rappel des éléments de cette crise : en février 2002, *Le Devoir* révèle que Raymond Bréart, ancien chef de cabinet du ministre des Finances Bernard Landry, et, à l'époque, directeur général du P.Q., a agi comme lobbyiste au sein de la firme Oxygène 9 pour le compte du Regroupement des événements majeurs internationaux auprès du ministère des Finances pour l'obtention de subventions totalisant 30 M\$; l'étude de ce dossier ayant débuté alors qu'il était toujours en poste au ministère des Finances. La firme Oxygène 9 fut rémunérée selon le principe du *success fee*, Bréart ayant personnellement touché 200 000 \$ pour ses services. L'enquête révèle également des liens entre un ministre, Gilles Baril, et un des dirigeants d'Oxygène 9. Dans la tourmente, le ministre doit démissionner;
- pour juguler la crise, Bernard Landry, devenu premier ministre, émet des directives sévères sur l'éthique à l'intention des membres du Conseil des ministres, alors que

le ministre de la Justice, Paul Bégin, prépare et présente en quatrième vitesse, une loi sur le lobbyisme adoptée en juin;

- la Loi est perçue comme outrancière par l'ensemble des lobbyistes qui se sentent stigmatisés comme conséquence d'abus commis par certains individus proches des milieux politiques;
- cette loi traduit la volonté des politiciens de se protéger contre eux-mêmes, le problème venant souvent d'anciens élus, d'anciens membres du personnel politique ou d'organismes politiques;
- ainsi, lorsqu'il y a changement de gouvernement, on voit apparaître de nombreux nouveaux lobbyistes dont la proximité évidente avec le pouvoir ne peut qu'alimenter les soupçons des citoyens; d'ailleurs, les grands cabinets s'assurent de compter dans leurs effectifs des personnes branchées sur chaque formation politique;
- pourquoi avoir attendu si longtemps pour encadrer la pratique du lobbyisme? Parce que les politiciens sont plus réactifs que proactifs, surtout lorsqu'ils sont concernés;
- la Loi sur le lobbyisme est venue s'ajouter à un ensemble de règles adoptées au cours des années pour améliorer la crédibilité et la transparence de nos institutions : exigence de divulgation des avoirs imposées aux ministres et à leur famille, Loi sur le financement des partis politiques; Loi d'accès à l'information;
- la première loi fédérale adoptée en 1988 en contexte de crise n'était pas très efficace; elle vient d'être resserrée substantiellement aux lendemains du scandale des commandites et du rapport Gomery;
- la loi québécoise n'est pas parfaite, mais il faut souligner sa valeur pédagogique en ce qu'elle incite au respect des principes publics de bonne gouvernance;
- faut-il la revoir? Sans doute. D'ailleurs plusieurs suggestions sont faites en ce sens, comme celle d'inverser la responsabilité de la transparence en la faisant reposer sur les titulaires de charges publiques, ce dont je ne suis pas convaincu;
- le bilan de la Loi est positif; elle contribue à redonner confiance dans la politique et à assurer plus de transparence; même s'il y a des transgressions, comme il y en a toujours, l'objectif est atteint;
- un autre aspect positif de la Loi est la professionnalisation de la fonction de lobbyiste; cette fonction sera de plus en plus importante puisqu'il est à prévoir que la complexité des gouvernements ne diminuera pas mais continuera à croître, surtout en contexte de mondialisation.

PRÉSENTATION DE M. RAYMOND HUDON

- Il faut distinguer le lobbying qui réfère aux activités de représentation des intérêts et le lobbyisme qui ne comprend que les communications directes avec les titulaires de charges publiques, la nouvelle loi fédérale retenant dorénavant le premier de ces termes;

- il faut bien poser au départ la reconnaissance de la légitimité du lobbyisme comme le font toutes les réglementations qui en encadrent la pratique;
- le lobbyisme permet aux groupes d'intérêts qui le pratiquent non seulement de véhiculer des points de vue, mais, par le fait même, de justifier leur action auprès de leurs membres, donc de consolider et d'accroître leur base;
- il faut éviter de confondre le lobbyisme avec la seule recherche de l'influence et du pouvoir; souvent le lobbyisme résulte d'une certaine connivence entre les lobbies et les titulaires de charges publiques; cette relation est souvent l'occasion d'échanges réels;
- l'encadrement législatif du lobbyisme est pour l'essentiel une démarche exclusive à l'Amérique du Nord;
- l'Australie a aboli après quelque temps son système d'enregistrement des lobbyistes dont l'utilité était douteuse parce que ces enregistrements n'étaient pas publics; en Grande-Bretagne, deux rapports ont été déposés au Parlement dans les années 1990 qui, après analyse de la question, rejetaient la voie réglementaire et recommandaient une autorégulation du phénomène; en Irlande, trois projets de lois, le dernier en 2002, ont été étudiés sans être retenus; en Écosse, un comité parlementaire, après de longues délibérations, a fait des propositions édulcorées qui n'ont pas été retenues; l'annexe 9 du Règlement du Parlement européen prévoit un mécanisme d'enregistrement des lobbyistes qui vise à ce qu'on puisse identifier les lobbyistes;
- le cas de la Commission européenne est un cas exemplaire de lobbyisme commandé; on a suscité et soutenu la constitution de groupes d'intérêts pour faciliter la construction européenne; récemment, dans la foulée du Livre vert sur la transparence, la C.E. vient de publier un avis annonçant la création d'un registre des lobbyistes à inscription facultative;
- dans les États corporatistes, comme dans les pays scandinaves, on met l'accent sur la concertation, ce qui crée une forme de lobbyisme sélectif où les représentants d'un nombre limité d'intérêts puissants se concertent. Il en résulte parfois des situations de conflits d'intérêts surprenantes; ce modèle comporte des limites puisqu'on ne peut nier la réalité qui veut que dans une société, il y a une large gamme d'intérêts qui parfois divergent substantiellement;
- dans bien des cas, comme en France, alors que des indicateurs dans le milieu universitaire ou celui des médias démontrent la vitalité du phénomène, il y a un vide réglementaire en ce qui concerne le lobbyisme parce que les gouvernements ne veulent pas reconnaître l'existence de cette pratique;
- en dehors de l'Amérique du Nord, on observe une nette tendance à encadrer les parlementaires plutôt que le lobbyisme dont ils font l'objet;
- aux États-Unis, une première loi a été adoptée pour régir le lobbyisme par les étrangers en 1938, puis une loi à portée générale en 1946 dans le contexte d'une large réforme des processus administratifs. Cette loi a été rendue inopérante par

l'arrêt Harriss de la Cour suprême au motif que ses dispositions étaient d'un caractère vague et qu'elle contrevenait à certains égards au premier amendement; après une quinzaine de tentatives une nouvelle loi a finalement été adoptée en 1995; cette loi étend sa portée aux activités visant non seulement le Congrès, mais également l'Exécutif; elle introduit les notions de *lobbying contact* et de *lobbying activities*;

- tous les États américains possèdent des lois sur le lobbyisme; les grandes villes de même que certains organismes municipaux ont tendance à adopter des réglementations à cet effet;
- deux sites Web d'une grande richesse sur la réglementation et la pratique du lobbyisme aux États-Unis méritent une mention : *Public Integrity* et *Open Secrets*;
- au Canada, après une vingtaine de tentatives de saisir le Parlement de projets, une loi sur l'enregistrement des lobbyistes a été adoptée en 1988; cette loi a été révisée à deux reprises pour devenir récemment la Loi sur le lobbying; parmi les éléments intéressants qui la distinguent on note le retour à deux catégories de lobbyistes et le fait qu'une communication avec un titulaire de charge publique est considérée comme du lobbyisme, peu importe qu'elle soit initiée par ce dernier ou par le lobbyiste;
- au niveau fédéral comme au niveau provincial, sauf au Québec, les autres lois qui ont été adoptées, en Colombie-Britannique, en Ontario, en Nouvelle-Écosse, à Terre-Neuve et, bientôt en Alberta, l'ont été par des gouvernements conservateurs; faut-il y voir le reflet d'une réaction face à l'évolution de l'univers des groupes d'intérêts?
- à cet égard, le Québec est le seul endroit où on limite l'application de la Loi aux organisations à celles qui poursuivent des finalités professionnelles ou qui regroupent des entreprises ou leurs représentants; faut-il y voir quelque chose de particulier quant au rapport avec l'argent? Il en résulte en tout cas une transparence sélective;
- incidemment, des recherches récentes établissent que, au Canada, c'est au Québec qu'on trouve le plus bas taux d'activité associative;
- en Occident, on identifie à cet égard deux grands modèles à l'égard desquels la société québécoise peut apparaître en flottement : le modèle français et le modèle américain;
- ces deux modèles se sont curieusement cristallisés la même année, en 1791, par l'adoption en France de la loi Le Chapelier qui prohibait les coalitions, et aux États-Unis, du *Bill of Rights* qui fournissait les fondements constitutionnels à leur existence et à leur action;
- alors que la loi québécoise ne prévoit pas l'obligation pour les coalitions de s'enregistrer au registre des lobbyistes, une étude récente dénombrait en 2006, 346 coalitions actives au Québec, dont 238 étaient spécifiquement québécoises; ne faudrait-il pas réviser nos principes à la lumière des faits?

PRÉSENTATION DE M. PIERRE-PAUL NOREAU

- Le lobbying est d'emblée suspect dans l'opinion publique et dans celle des médias à cause de sa substance même : il s'agit d'interventions en dehors des cadres formels; l'intérêt privé intervient en regard de la recherche de l'intérêt général; il y a l'argent qu'on mélange avec le pouvoir;
- les lois sur le lobbying sont issues de situations de scandale, contexte qui nous amène à être sur nos gardes; si on a de telles lois, c'est qu'il y a eu des abus;
- s'il est vrai que la pratique du lobbying peut être tout à fait correcte et acceptable, il n'en demeure pas moins que la relation de lobbying peut parfois dégénérer en des situations de trafic d'influence et de conflit d'intérêts;
- le lobbying a mauvaise presse; les citoyens sont suspicieux et ils ont raison de l'être; on ne peut cependant envisager d'interdire cette activité qui est à bien des égards inévitable et essentielle;
- la Loi sur le lobbying est nécessaire; elle assure une certaine transparence et nous sécurise; elle peut fournir des bases légales pour la sanction de comportements dérogatoires;
- des consultations informelles m'ont révélé, à ma grande surprise, beaucoup de commentaires positifs sur la Loi chez ceux qui connaissent la réalité du lobbying, notamment chez les fonctionnaires qui se sentent rassurés par la présence d'un encadrement de cette pratique dont ils reconnaissent par ailleurs l'utilité et la contribution; dans ce contexte, la Loi normalise le jeu des pressions;
- les lobbyistes, quant à eux, voient la Loi comme un mal nécessaire; au delà des complexités administratives du registre, ils y voient une vitrine pour faire valoir leur savoir-faire et un outil d'information sur ce que font les autres; chez les utilisateurs, on reconnaît généralement les avantages des objectifs de la Loi en matière de transparence et de contrôle;
- j'ai de nombreux contacts avec des lobbyistes dans un contexte où la presse fait partie des instruments des lobbyistes; tout en reconnaissant leur compétence et leur savoir-faire, je persiste à me méfier de leur intelligence, de leur pouvoir, de leur argent et de leurs réseaux; or les petites bureaucraties, notamment au niveau municipal, ne sont pas toutes équipées pour répondre à cela;
- un petit exercice effectué avec un fonctionnaire de mes amis m'a permis de comparer la liste des lobbyistes à pied d'œuvre auprès de lui et le contenu du registre : la majorité n'étaient pas en règle avec la Loi, soit parce que non enregistrés, soit parce que leur mandat était incorrectement décrit ou échu;
- il ne faut pas sous-estimer l'impact des activités-bénéfice des partis politiques; ceux qui y participent ne le font pas de façon désintéressée et obtiennent une occasion privilégiée de communiquer de première main leurs représentations dans un contexte privilégié;

- la Loi n'est pas parfaite; je suis mal à l'aise avec l'exclusion de grands organismes à but non lucratif qui échappent ainsi à la Loi;
- l'importance d'élargir l'assiette de la transparence pour l'étendre, par exemple, à l'importance des sommes en jeu dans des campagnes de lobbying; de même on devrait s'assurer du degré de précision dans le libellé des mandats de lobbying, contrairement à ce qui a pu se faire à Ottawa;
- pourquoi les fonctionnaires n'ont-ils pas l'obligation d'inscrire les contacts qu'ils ont avec les lobbyistes et n'ont-ils pas le devoir de vérifier si les lobbyistes qui les contactent sont en règle avec la Loi?
- globalement, le phénomène du lobbying n'est pas quelque chose dont il y a lieu de s'inquiéter à outrance, même si, parfois, les médias débusquent une partie des situations irrégulières qui se produisent;
- la Loi sur le lobbying est heureuse et elle a un impact positif; on note un resserrement important de la loi fédérale; il faut y voir une saine émulation puisque ces lois ont besoin d'être resserrées et améliorées.

PÉRIODE DE QUESTIONS LE 12 AVRIL

Question 1 (Web) de M^{me} Sarazin de Saint-Barthélemy (à M. Divay)

Dans une municipalité quatre élus sont actifs dans un comité de citoyens; sont-ils considérés comme des lobbyistes?

Réponses M^e Ouimet : les comités de citoyens ne sont pas visés par la Loi. La question telle qu'elle est posée relève plutôt de l'éthique. Cette question soulève une question de fond qui est celle de l'assujettissement de certaines catégories d'organismes à but non lucratif qui ne le sont pas actuellement. Cette question devrait être abordée dans le cadre de la révision quinquennale.

M. Divay : réitère que, au-delà de la question de l'identité des lobbyistes, ce qui importe c'est plus la transparence des arguments.

M^{me} Hébert : il y a une réflexion à faire sur la pertinence d'assujettir les petites municipalités à la Loi; ne devrait-on pas rechercher quelque chose de plus convivial et viable?

Question 2 de M. ???, étudiant à l'ENAP : (à M^{me} Hébert?)

Compte tenu de la complexité de l'appareil gouvernemental, comment un lobbyiste peut-il servir d'intermédiaire entre un groupe et un ministère, et quelles sont les bases de rémunération?

Réponses M^{me} Hébert : dans un contexte où la rémunération en fonction des résultats est illégale, les lobbyistes travaillent généralement au taux horaire. Alors qu'ils fournissent une connaissance de l'appareil gouvernemental, leur fonction consiste à diriger et à accompagner leur client vers les bons interlocuteurs et à leur donner les moyens de bien se faire comprendre.

M. Grenier : selon mon expérience passée comme titulaire de charges publiques, lorsqu'un ensemble de programmes étaient disponibles, la tendance était de décourager le recours à des intermédiaires par les bénéficiaires potentiels de ces programmes, d'autant plus que les montants en cause étaient souvent assez modestes. Si on ne peut nier la complexité de l'appareil gouvernemental, il faut noter les efforts de publicité faits par les gouvernements auprès des clientèles ciblées.

M. Descôteaux : rappelle le cas d'une compagnie pharmaceutique qui avait engagé l'ancien ministre fédéral David Dingwall pour la représenter aux fins d'obtenir des fonds d'un programme gouvernemental bien connu. Lorsqu'il fut établi qu'ils ne pouvaient verser un *success fee* à ce lobbyiste, ils durent rembourser ce montant pour préserver leur accès à ce programme gouvernemental.

Question 3 de M. Nicolas Moquin, chercheur au LERAPPM

Quand au fédéral, M. O'Connor, autrefois lobbyiste pour l'industrie militaire, est devenu ministre, n'y avait-il pas là une situation de conflit d'intérêts, et comment expliquer qu'on ne s'en soit pas plus ému?

Réponses M. Descôteaux : même s'il avait agi comme lobbyiste de façon ouverte et même si ses nouvelles attributions ne lui conféraient pas personnellement le pouvoir de décider seul, il y avait là à tout le moins une situation d'apparence de conflit d'intérêts; l'opposition a soulevé la question à l'époque où le premier ministre mettait plutôt l'accent sur les situations inverses où d'anciens politiciens souhaitaient devenir lobbyistes.

M^{me} Hébert : si on se pose la question dans ce domaine, ne devrait-on pas se la poser dans les autres; devrait-on empêcher un médecin de devenir ministre de la Santé ou un avocat de devenir ministre de la Justice?

M. Grenier : Même observation. Il faut se garder de l'angélisme et noter que le premier ministre a confié ce mandat ministériel au principal intéressé en toute connaissance de faits qui étaient dans le domaine public. Le conflit d'intérêts se mesure factuellement à l'aune des décisions à prendre; or ces décisions sont prises au niveau du cabinet, ce qui constitue une espèce de garde-fou. Cela dit, il faut tout de même demeurer vigilants.

Question 4 de M^{me} Josée Lavoie (?)

Alors que les OSBL sont heureux de ne pas l'être, pourquoi faudrait-il les assujettir à la Loi? En quoi ces organismes peuvent-ils s'en prendre au territoire des lobbyistes?

Réponse M^{me} Hébert : c'est une question d'application équitable de la Loi puisque certaines catégories d'OSBL sont visées par la Loi et que ces organismes doivent alors composer avec un déficit compétitif du fait de l'obligation de transparence qui leur est imposée sans être partagée par les autres. Si on devait envisager l'assujettissement de l'ensemble des OSBL, je pense que des aménagements administratifs particuliers devraient être consentis aux OSBL, notamment pour aider les plus petits et les moins bien organisés.

Question 5 (Web) de M. Sylvain Moussanguet, Saint-Jérôme

Qu'est-ce qui différencie le lobbyisme et le syndicalisme, notamment dans le cadre des relations industrielles?

Réponse M^{me} Hébert : comme organisations, les syndicats font parfois du lobbyisme et sont assujettis conséquemment aux dispositions de la Loi, comme d'autres types d'organisations ou de lobbyistes.

Question 6 de M. Pierre-Alexandre Drouin, lobbyiste pour l'Association des détaillants en alimentation

Alors que je vis avec les complexités de l'inscription au registre et avec la réalité des exigences de transparence, le nombre des entreprises inscrites semble relativement faible, ce qui révèle des failles évidentes dans l'application de la Loi. Alors que les exigences de transparence nous sont imposées avec une certaine insistance, que fait-on pour assurer une application uniforme de la Loi et mettre plutôt l'accent sur les cas où la Loi n'est pas respectée? Quelles seraient les modifications à apporter?

Réponses M. Divay : la notion de transparence évoquée à la Loi est moins transparente qu'on le dit : l'important est de viser la transparence des arguments et de la distribution des bénéfices de tous ordres; on focalise sur le « qui » plutôt que de le faire sur le « quoi », sur le « pourquoi » et sur les « effets » des décisions; à cet égard, la démarche de révision de la Loi devra aller au-delà de la mécanique de la Loi et revenir aux enjeux fondamentaux.

M. Grenier : si les systèmes de gouvernement diffèrent substantiellement, il n'est pas sans intérêt de s'inspirer de ce qui se passe aux États-Unis où les lois sont sans doute plus simples. Le principe en est : *follow the money*. On veut savoir essentiellement qui vous avez rencontré et combien d'argent vous avez dépensé. Des interventions, on peut déduire qu'au Québec, il semble y avoir dans l'application de la Loi des complexités dont on comprend plus ou moins les raisons, ce qui devrait inciter à alléger;

quant à la question de la complexité et des coûts de l'inscription, il faut savoir qu'aux États-Unis, ce sont généralement des firmes d'avocats qui sont embauchées par les lobbyistes pour effectuer les enregistrements requis; cela peut coûter plusieurs milliers de dollars annuellement; mais cela fait partie de la complexité de fonctionner dans une société comme celle-là.

Question 7 (Web) de M^{me} Caroline Poirier, directrice générale, Saint-Camille

Commentaire quant à la difficulté de détecter ce qui constitue du lobbyisme dans le contexte d'une municipalité, niveau de gouvernement qui n'a pas la même ampleur que les paliers supérieurs :

Réponse M. Divay : il faut tenir compte de la réalité des petites municipalités et comprendre comment les choses se passent. Parmi l'ensemble des considérations qui peuvent influencer, il y a certes l'argent, mais pas uniquement. Les élus sont sensibles à l'ensemble des ressources qui leur permettent d'avoir du succès dans la vie politique, dont le temps des bénévoles et l'influence des réseaux qui peuvent avoir un impact sur leur réputation et leur image; il y a un ensemble diffus de processus d'influence.

Question 8 de M^{me} Véronique Maltais, étudiante à l'ENAP

La professionnalisation du lobbyisme ne crée-t-elle pas un écran entre les citoyens et les institutions? Cela ne contribue-t-il pas à alimenter le cynisme de la population? La transparence que l'on recherche par une loi sur le lobbyisme bénéficie-t-elle vraiment au citoyen ou s'adresse-t-elle aux seules élites?

Réponses M. Grenier : la professionnalisation du lobbyisme a suivi la professionnalisation de la fonction publique; celle-ci reflète la grande complexification de l'État et constitue un rempart contre la trop grande discrétion que pourraient vouloir exercer les élus;

on devrait s'interroger sur la pertinence de maintenir la tradition du secret ministériel, laquelle n'existe pas aux États-Unis sans qu'ils ne s'en portent plus mal. Cela permettrait aux citoyens de connaître après coup les argumentaires des décisions et favoriserait la confiance, puisque le secret protège parfois l'arbitraire et un certain niveau d'incompétence;

il est exact que les citoyens ne sont pas toujours en mesure de se prévaloir des avantages de la transparence, ce qui démontre l'importance de travailler à leur formation et à leur information.

M^{me} Hébert : plus la société évolue, plus l'appareil gouvernemental se complexifie et plus cela devient difficile de s'y retrouver;

tout comme devant la cour où la représentation par avocat est facultative, on n'a pas l'obligation d'avoir recours aux services d'un lobbyiste même si cela peut faciliter le travail.

M. Divay : c'est certes un exercice à faire que de regarder et d'évaluer la Loi du point de vue des citoyens;

il faut faire attention à ce que la transparence ne soit pas réservée à l'élite : à cet égard, la consultation du registre permet de constater que des ajustements techniques devraient y être apportés pour en faciliter la consultation;

au niveau local, les citoyens attendent souvent des faveurs des élus; on vit dans une démocratie de marchandage qui favorise un lobbyisme au sens négatif du terme. Dans ces cas, les citoyens ne sont pas prêts à s'assujettir eux-mêmes à ce qu'ils attendent par ailleurs des élus, notamment à la transparence.

M. Grenier : si l'on peut souhaiter plus de convivialité dans la présentation des données du registre, il serait surprenant que cette attente soit entièrement comblée par l'action de fonctionnaires dont le mandat consiste à recueillir et à publier des données brutes. Comme aux États-Unis où le Center for Responsible Politics présente une analyse fine des données contenues dans le registre de la commission électorale fédérale sur son site *Open Secrets*, ce traitement des données devrait être le fait d'observateurs avertis ou de l'action citoyenne.

Question 9 de M. Jean-Patrice Desjardins, chercheur à l'ENAP

Est-ce que ce suivi systématique du registre des lobbyistes se fait dans les salles de presse des journaux?

Réponse M. Descôteaux : à ma connaissance, il n'y a personne dans les salles de presse qui s'intéresse systématiquement au suivi de ce dossier. On pourra se référer au registre à l'occasion pour vérifier une intuition ou une indication particulière. Alors qu'il pourrait y avoir des choses intéressantes qu'on ne voit pas, les journalistes ont tendance à ne s'attacher qu'aux grosses affaires dont les enjeux, notamment financiers, sont importants.

Question 10 (Web) : Commentaire supplémentaire de M^{me} Françoise Sarazin (voir question 1, supra)

On devrait amender la Loi sur le lobbyisme pour apporter des correctifs aux situations où des membres de comités de citoyens, qui siègent par ailleurs au conseil municipal, détiennent et révèlent à ces comités de citoyens des informations confidentielles reçues en leur qualité de membre du conseil.

Question 11 (Web) de M. Moussa Finon (?), Dieppe, N.-B.

Est-ce que l'augmentation de l'influence des lobbyistes ne contraint pas les politiques à se contenter d'une gestion à court terme alors que leur mission consiste à avoir une vision à long terme? Y a-t-il des limites quant aux tentatives de corruption?

Réponse M. Grenier : sur le premier point, mon expérience dans la fonction publique m'a permis de constater que la référence temporelle des politiciens est conditionnée par l'échéance électorale et qu'il est difficile de projeter au-delà;

si les quelques cas de corruption reçoivent l'attention des médias, il s'agit de cas relativement rares dans nos sociétés; alors que la presse est active et vigilante et que nous vivons dans une démocratie ouverte, je ne crois pas qu'il y ait vraiment de gros scandales qui parviennent à rester secrets; évidemment, quand cela se produit, cela occupe beaucoup d'espace.

M. Descôteaux : depuis la révolution tranquille, des progrès énormes ont été réalisés en matière d'éthique au Québec et au Canada; l'expérience de scandales récents incite à penser que c'est maintenant du côté du secteur privé que l'attention doit se porter à cet égard, cette réalité étant beaucoup plus difficile à percer.

PÉRIODE DE QUESTIONS LE 19 AVRIL

Question 12 de M. Michel Martin, lobbyiste

Se dit d'accord avec la Loi même si la présence de la Loi n'est pas une garantie de vraie transparence, les lois étant parfois transgressées. À M^{me} Hébert, est-ce que dans votre étude vous avez rencontré des lobbyistes enregistrés qui ne sont pas convaincus que cet enregistrement vaut la peine d'être fait? Puis-je suggérer que les lobbyistes enregistrés se voient reconnaître un accès à l'Assemblée nationale, ce qui aiderait à l'identification de ceux qui ne sont pas enregistrés?

Réponses M^{me} Hébert : l'idée d'une certaine forme de reconnaissance pour ceux qui se conforment à la Loi pourrait être intéressante; quant à la suggestion d'une carte d'accès, cela reste à évaluer; les tabous qui entourent le lobbyisme dans la population sont aussi bien présents chez certains titulaires de charges publiques : certains ministres ou certains fonctionnaires dans les ministères refusent systématiquement de rencontrer les lobbyistes; dans un tel contexte je craindrais que l'identification serve à bloquer l'accès aux titulaires de charges publiques.

M. Noreau : pas contre l'idée des cartes d'accès, mais serait-ce gérable et cela servirait-il à régler le problème évoqué? N'a pas l'impression qu'il y a un problème d'accès aux titulaires de charges publiques, sinon si les gens s'y prennent mal ou s'il y a des divergences idéologiques profondes. L'accès est souhaitable, mais dans un contexte de transparence plus large.

M. Grenier : à Washington, où plus de 25 000 lobbyistes sont à pied d'œuvre, environ 200 de ces lobbyistes sont d'anciens élus qui jouissent de ce fait de droits d'accès à des locaux non accessibles au public et qui se servent de ce droit d'accès pour aborder leurs anciens collègues;

un autre élément qui m'incite à douter de la pertinence d'un principe d'accès privilégié découle du fait que dans les corridors du Congrès, à l'occasion de votes serrés, on voit des centaines de lobbyistes crier des instructions de dernière minute aux élus; veut-on transformer ainsi les abords de notre parlement?

M. Hudon : exprime ses réserves au motif que cela conforterait la vision du lobbyisme comme une affaire exclusivement politique et électoraliste alors que la réalité, qui comporte également la dimension du lobbyisme administratif, est bien différente.

Question 13 de M. Louis Sormany, ministre du Conseil exécutif

Ayant été étroitement associé à la rédaction de la Loi, veut rappeler que celle-ci ne fait aucune obligation aux titulaires de charges publiques. Si trois des objectifs de la Loi y ont été inscrits, à savoir la reconnaissance de la légitimité du lobbying, l'objectif de transparence et la nécessité d'un encadrement éthique de la pratique du lobbying, un quatrième objectif, non codifié, était tout aussi présent dans l'intention du législateur à savoir de ne pas nuire au dialogue entre l'administration et les administrés; placer la responsabilité sur les fonctionnaires équivaldrait à créer des barrières dans un contexte où la Loi ne peut pas être appliquée de façon très systématique compte tenu de nombreuses zones grises; cela dit, l'administration publique ne peut rester indifférente en ce qui concerne l'application de la Loi. Notamment à travers le réseau des répondants en éthique qui sont parfois appelés à se prononcer sur ces questions, les ministères ont été amenés, en collaboration avec le Commissaire, à prendre la mesure du phénomène du lobbying dans leur environnement, à identifier les risques; les fonctionnaires ont été incités à souligner aux autorités les situations vraisemblablement dérogatoires; dans certains cas des ministères ont été jusqu'à notifier des lobbyistes dont ils estimaient qu'ils avaient des obligations à respecter. Quant aux politiciens, même s'ils n'en sont pas responsables, ils sont très sensibles à éviter les problèmes liés au lobbying dont ils font l'objet parce qu'ils savent qu'ils vont en faire les frais; le resserrement là-dessus pourrait entraîner des difficultés.

Réponses M. Noreau : s'inquiète moins de ce qui se passe auprès des fonctionnaires que de ce qui se passe auprès des politiciens; s'il souhaite que les hauts fonctionnaires aient une obligation de consigner et de rapporter leurs contacts avec les lobbyistes, ce n'est pas pour alourdir ou pour déplacer la responsabilité de l'application de la Loi, mais bien pour que les tiers aient la possibilité de faire l'adéquation entre cette information et le respect des exigences de transparence de la Loi et de fournir ainsi un moyen supplémentaire de savoir ce qui se passe.

M^{me} Hébert : la fonction publique est déjà encadrée par une foule de règles administratives et déontologiques; trouverait dangereux de transférer le fardeau de l'application de la Loi sur les titulaires de charges publiques dont ce n'est pas le rôle; alors que rien n'indique qu'il y ait des problèmes de corruption généralisée et que de tels cas sont extrêmement rares, il ne faut pas tout remettre en question, mais plutôt se concentrer à corriger les irritants, à améliorer la Loi et surtout à faire l'éducation des acteurs.

M. Hudon : ne pas demander aux fonctionnaires d'être les gardiens d'une loi dont ils ne sont pas l'objet; il y a des dangers de confusion, des glissements sémantiques et des perceptions erronées; lobbying et patronage sont deux réalités distinctes et des modes de médiation distincts entre les titulaires de charges publiques et la société civile qui coexistent toujours.

M. Grenier : mise en garde contre le fait d'assimiler la situation canadienne à ce qui se passe aux Etats-Unis où la cible des lobbyistes est le Congrès; ici, les pouvoirs sont concentrés entre les mains du premier ministre et l'exécutif, y compris les fonctionnaires, joue un rôle fondamental; le lobbyiste a davantage à intervenir le plus en amont possible des décisions;

importance d'identifier le fonctionnaire chargé de préparer le mémoire au Conseil des ministres puisque là se déterminent les orientations proposées;

le principal outil du lobbyiste n'est pas l'argent, mais une information qui doit être bien traitée; importance des sites Web comme source d'information des fonctionnaires; importance de la capacité de répondre aux questions soulevées aux diverses étapes des processus et capacité à faire le lien entre le point de vue représenté et l'intérêt public tout en laissant un espace à ceux qui ne partagent pas ce point de vue.

Question 14 de M. André Proulx, consultant

Suggère à M. Grenier de témoigner de sa riche expérience de lobbyiste aux États-Unis en consignait ses réflexions dans un ouvrage; exprime les réticences de plusieurs en regard des renseignements requis sur les formulaires d'inscription au registre au motif que ces déclarations fournissent aux compétiteurs avertis des informations à caractère stratégique; demande à M^{me} Hébert si son enquête a révélé de telles préoccupations chez les lobbyistes.

Réponses M^{me} Hébert : exact qu'il est difficile pour les entreprises de dévoiler une information à caractère stratégique; en pratique, les lobbyistes semblent d'avis que le registre n'est pas une source d'information très utile, non seulement parce que sa plate-forme n'est pas très conviviale, mais également parce que généralement, l'information en cause est déjà dans le domaine public.

Commentaire de M. Proulx : lorsque les gros dossiers sont dans les médias, c'est que les choses auront été préalablement attachées.

Question 15 de M. Marcel Barthe, professeur associé à l'UQAM et ex-président de l'Alliance des cabinets de relations publiques du Québec

Note les progrès dans les discussions autour de la Loi depuis cinq ans; les lobbyistes-conseils perçoivent qu'il y a une situation de deux poids, deux mesures dans l'application de la Loi du fait du non-assujettissement de grands OSBL, injustice et iniquité qui dévalorisent la Loi; importance de revenir sur cette question dans le contexte de la révision quinquennale de la Loi; des exemples récents où des projets de développement ont été bloqués, démontrent que certains groupes d'intérêts peuvent être aussi puissants que les « possédants »; autre injustice : contrairement à ce qui a pu être dit, les lobbyistes inscrits consultent le registre et constatent que, souvent, d'autres intervenants assujettis à la Loi et identifiés par les médias font du lobbying sans être inscrits comme la Loi l'exige; comment se fait-il que de telles situations perdurent cinq ans après l'adoption de la Loi et que fait-on pour y remédier?; comment contrer chez ceux qui respectent la Loi le sentiment d'être les « dindons de la farce »?; alors que les lobbyistes-conseils ont mauvaise presse par comparaison à certains groupes d'intérêts apparemment non liés à des intérêts financiers, on voit des cas où ces derniers sont des *front groups* pour des intérêts financiers concurrents; alors que le registre comme outil est difficile à consulter et n'est pas transparent, souhaite que le rapport annuel du registraire des lobbyistes soit plus transparent et fournisse des statistiques fiables permettant de dégager une image de la réalité du lobbying et de l'application de la Loi.

Réponses M. Hudon : endosse les commentaires quant à la difficulté de consulter le registre et quant à l'absence de statistiques fiables; la question de l'iniquité résultant que la Loi ne s'applique pas à de grands OSBL crée un problème de perceptions qui est au cœur de la question; des études récentes démontrent que les intérêts économiques ont généralement l'avantage auprès des pouvoirs publics non pas à cause de jeux d'influence malveillants, mais parce que leurs intérêts coïncident assez bien avec les intérêts des gouvernements;

le fait que de nombreux OSBL soient dispensés de l'application de la Loi entretient la perception qu'il y a chez les lobbyistes, les bons et les méchants, ce qui crée dans les faits une transparence sélective; alors que la plupart des gouvernements ayant légiféré sur le lobbyisme étaient des gouvernements conservateurs, imposer aux lobbyistes d'organisation du secteur social l'obligation de s'enregistrer prête le flanc à des accusations de réflexe conservateur.

M. Grenier : endosse les propos quant à la généralisation de l'application de la Loi; quant à la question de l'accessibilité de l'information consignée au registre, souligne qu'aux États-Unis, ce sont des organismes citoyens qui se chargent de traiter cette information; fait le lien entre cette question et le constat fait par M. Hudon de certaines carences associatives dans notre société.

M^{me} Hébert : sur la question des deux poids, deux mesures, le principal irritant provient de la ségrégation entre deux types de lobbyisme : le bon et le mauvais.

M. Noreau : constate l'unanimité quant à la nécessité de prévoir une application uniforme de la Loi; quant au pouvoir de l'argent, rappelle que, particulièrement dans un contexte de mondialisation, l'argent achète l'information et ouvre parfois les portes;

quant au fait qu'il soit plus méfiant de ce qui se passe auprès des politiciens que de ce qui se passe auprès des fonctionnaires, souligne que les fonctionnaires opèrent dans des structures stables, dotées d'un encadrement normatif et d'une culture organisationnelle, alors que les politiciens sont des personnes très sensibles qui opèrent dans un environnement par nature très mouvant.

Question 16 de M. Jean-François Lévesque, étudiant à l'Université Laval

Si on a beaucoup parlé du lobbyisme par des personnes rémunérées au niveau du gouvernement central, qu'en est-il de la réalité et de l'encadrement du lobbyisme qui intervient au niveau des gouvernements locaux?

Réponses M. Hudon : il se fait beaucoup de lobbyisme au niveau municipal; la Loi québécoise présente la particularité de s'appliquer à ce niveau; autre particularité de la loi québécoise, on peut parfois être considéré comme lobbyiste même si on ne touche pas de rémunération.

M^{me} Hébert : dans les petites municipalités, les petits entrepreneurs qui interviennent n'ont certes pas la perception d'agir comme lobbyistes; pourtant la Loi s'applique dans cet environnement; il y aura une réflexion à faire dans le contexte de la révision quinquennale pour évaluer la pertinence d'ainsi appliquer la Loi dans les petites municipalités.

COMMENTAIRES DE M. CHRISTIAN DUFOUR (12 et 19 avril)

- Le phénomène du lobbyisme va prendre de l'ampleur avec la mondialisation;
- en marge des commentaires du Commissaire, je retiens que l'administration publique est jugée non seulement sur la qualité de ses décisions, mais tout autant sur la qualité de ses processus décisionnels;
- quant à la présentation de M. Grenier, j'ai noté que dans le contexte spécifique des États-Unis, le lobbyisme est un secteur vigoureux, perçu positivement puisque partie du système; dans un système différent comme le nôtre, faut-il craindre une certaine forme artificielle d'américanisation de nos façons de faire?
- madame Hébert, par sa présentation concrète de la pratique du lobbying, a fait ressortir un décalage entre la réalité et l'encadrement législatif de cette pratique, entre l'apport positif et le professionnalisme des uns et les perceptions négatives des autres;
- quant à sa vision de la loi québécoise, la manifestation de son accord de principe masque parfois des jugements très critiques quant à son application, notamment quant à certains irritants et quant au fait que la Loi n'a pas changé les attitudes et la pratique des intervenants;
- monsieur Divay a bien fait ressortir que le lobbyisme est une réalité complexe, diffuse et multiforme en milieu municipal, là où on ne semble pas toujours percevoir cette réalité comme étant du lobbyisme;
- il semblerait qu'au niveau municipal, on ne soit pas convaincu que la Loi soit adaptée à la réalité et que la Loi telle qu'elle existe n'est pas vraiment appliquée, sans que l'on s'en inquiète vraiment;
- monsieur Descôteaux par son rappel des circonstances historiques de l'adoption de la Loi a fait ressortir un élément de distorsion : ceux qui avaient commis les abus étaient des politiciens et non des lobbyistes professionnels;
- quant à la Loi, c'est positif parce qu'on a redonné confiance au niveau des symboles : ne faut-il pas y voir un certain effet placebo? La Loi existe, mais le rapport avec le réel semble déficient dans l'application concrète;
- le lobbyisme continue à être vu de façon suspecte comme le prouve le fait qu'on ait jugé nécessaire d'en encadrer la pratique;

- le tour d'horizon présenté par le professeur Raymond Hudon met en lumière l'exception nord-américaine en ces matières.
- dans les pays qui partagent un système de gouvernement de type Westminster, il est remarquable que seul le Canada a légiféré sur cette question alors que les autres parlements ont abandonné toute tentative d'encadrer le lobbyisme; faut-il y voir une forme d'américanisation de nos institutions?
- monsieur Hudon véhicule une vision positive du lobbyisme, soulignant non seulement sa légitimité, mais son importance dans la vie démocratique;
- si la vision du lobbyisme au Québec est largement négative, il faut constater que nous sommes en flottement entre le filon français qui partage cette vision négative, et le filon américain qui porte une vision généralement positive du phénomène;
- monsieur Noreau, qui représente l'opinion publique, exprime une vision clairement négative et suspecte du lobbyisme, un mal nécessaire à l'égard duquel il faut être sur ses gardes;
- quant à la Loi, il est heureux qu'elle soit là, même au niveau des symboles, mais il serait nécessaire de la resserrer;
- quand on compare l'analyse de monsieur Noreau à celle des trois conférenciers qui l'ont précédé (messieurs Hudon et Grenier, madame Hébert), on note l'absence de dynamique consensuelle: pour ces derniers, la Loi est un mal nécessaire, alors que pour lui, c'est le lobbyisme qui est un mal nécessaire; alors qu'eux veulent des assouplissements à la Loi, lui veut qu'elle soit resserrée;
- dans ce contexte, peut-être la Loi est-elle un compromis. La question qui demeure est celle du sens du progrès : assouplissement ou resserrement. Les propos du Commissaire pouvaient laisser penser que le progrès va dans le sens d'un resserrement alors qu'au cours de la période de questions, un représentant du gouvernement, monsieur Sormany, qui est bien au fait de l'application de la Loi, semblait plutôt réfractaire à un resserrement;
- quant aux questions venues de la salle (le 12 avril), deux points m'ont frappé : (1) le danger de l'angélisme en ces matières et (2) le danger de créer un écran entre les citoyens et les pouvoirs publics;
- en conclusion, ce qui frappe, c'est le décalage entre les perceptions et la réalité tout comme le décalage entre l'encadrement juridique et la réalité; on note une contestation « par la bande » de ce rapport avec le réel dans un contexte où personne ne veut remettre en cause le principe même de la Loi.