

LE LOBBYISME À L'ÈRE DE LA MONDIALISATION

Sommaire des présentations
et interventions lors des tables rondes

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



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 lobbyisme 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 sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme ;
- 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 lobbyisme dans une perspective plus globale;
- puisque ce thème associe lobbyisme 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 d'une charge publique 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 lobbying de l'industrie canadienne du bois d'œuvre auprès des autorités américaines;
- affirmation que les groupes d'intérêts et le lobbying 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 lobbying et du cadre particulier qui a favorisé cette évolution; ainsi, dès l'origine de la république, les groupes d'intérêts (factions) et le lobbying (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 lobbying, 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 lobbying 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 lobbys 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 lobbys étrangers et référence aux succès importants qu'ont connus certains de ces lobbys étrangers au cours des dernières années.

PRÉSENTATIONS DE M^{ME} 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'expertises 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'infirmier 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 quelques 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 (12 AVRIL)

- 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 lobbying 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 lobbying 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 lobbying 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 d'une 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 par la Loi;
- ce dernier point pose une question de fond : si le lobbying 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 lobbyisme 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 (12 AVRIL)

- 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 force;
- 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 Bréard, 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*, Bréard 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 imposée 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 (19 AVRIL)

- 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 d'une 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 (19 AVRIL)

- le lobbyisme 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 lobbyisme 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 lobbyisme peut être tout à fait correcte et acceptable, il n'en demeure pas moins que la relation de lobbyisme peut parfois dégénérer en des situations de trafic d'influence et de conflit d'intérêts;
- le lobbyisme 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 lobbyisme 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 lobbyisme, 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 lobbyisme; de même on devrait s'assurer du degré de précision dans le libellé des mandats de lobbyisme, 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 lobbyisme 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 lobbyisme 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-Barthélémy (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 vivable?

Question 2 d'un 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 d'une charge publique, 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 une *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 Moussainguet, 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?

Réponses

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 lobbyisme, l'objectif de transparence et la nécessité d'un encadrement éthique de la pratique du lobbyisme, 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 lobbyisme 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 lobbyisme 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; lobbyisme 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 États-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 avantage 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 consignant 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

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 lobbyisme 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 lobbyisme 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'influences 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 prêle 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?
- Mme 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;
- M. 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;
- M. 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?

- M. 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;
- M. 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 M. Noreau à celle des trois conférenciers qui l'ont précédé (MM. Hudon et Grenier, M^{me} 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, M. 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.



Pour joindre le Commissaire au lobbyisme

70, rue Dalhousie, bureau 220 Québec (Québec) G1K 4B2 (418) 643-1959 1 866 281-4615 (sans frais) (418) 643-2028 (télécopieur) www.commissairelobby.qc.ca