

# Faut-il réglementer le lobbying?

Pierre Duchesne et Russell Ducasse

La pratique du lobbying est aussi vieille que l'existence de l'État lui-même. Le mot lobby a des origines moins anciennes. Il ne devient à la mode que vers le milieu du XVII<sup>e</sup> siècle où il désignait les couloirs de la Chambre des communes britannique. Par la suite, le terme fut étendu aux conversations échangées dans les corridors du Parlement.

Le *Safire's Political Dictionary* (1978) prétend que le terme lobby dérive de *lauba*, vieux mot allemand signifiant refuge de verdure. Le lobby, semble-t-il, serait une salle publique où les parlementaires se réfugiaient pour recevoir les doléances ou les sollicitations de démarcheurs ou d'agents spéciaux.<sup>1</sup>

Dans *Les groupes et le pouvoir politique aux États-Unis* (1965), Léon Dion définit le lobbying comme l'activité, généralement rémunérée, d'un agent d'une association ou d'un groupe, agissant parfois seul mais le plus souvent de façon concertée avec les dirigeants de l'association ou du groupe, et disposant de moyens pécuniaires ou autres, dans le but bien précis d'influencer, directement ou indirectement, les projets et les actes des gouvernants, afin de promouvoir les intérêts de ses patrons.<sup>2</sup>

Les activités vénales de certains groupes de pression américains, au cours de nombreuses années, ont grandement contribué à donner une connotation péjorative au lobbying et à la profession de lobbyist.

Au Canada, la moindre démarche de corruption, de favoritisme ou de népotisme est relatée comme du lobbying. On dénote également la tendance à réserver ce mot pour les démarches politiques du milieu des affaires. On parlera par exemple du lobbying de la Chambre de commerce du Canada, du Crédit commercial de France ou de l'Association des mines et métaux. Mais le lobbying sera considéré comme des représentations ou quelque chose de semblable quand il est fait par des groupes comme le Mouvement national des Québécois, l'Association pour la protection des automobilistes ou la Ligue pour la défense des femmes maltraitées.

De nos jours, le lobbying, dans son acception la plus large, peut être considéré essentiellement comme un art de la communication, des relations publiques et même du *management*. C'est une activité d'équipe beaucoup plus que l'affaire d'un personnage

travaillant isolément. De nouvelles recrues lobbyists se sont ajoutées aux avocats et aux anciens politiciens qui ont dominé jadis le métier. Parmi elles, on retrouve des spécialistes de diverses disciplines : science politique, marketing, économie, sciences appliquées. Déjà, certaines universités américaines songent à offrir un cours spécialisé en lobbying.

Pour en terminer avec la sémantique, ajoutons qu'on traduit maintenant, tant à Ottawa qu'à Québec, le mot lobbying par démarchage parlementaire. Quant aux lobbyists, ils se satisfont de titres plus honorables : conseillers en relations gouvernementales ou démarcheurs parlementaires.

## Le statut des lobbyists au Canada et dans d'autres pays

Au Canada, tant au niveau fédéral que provincial, les démarcheurs parlementaires n'ont pas de statut officiel. Ils ne sont soumis à aucune réglementation, mais le Parlement fédéral interdit explicitement à ses membres de faire du lobbying. En vertu de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*, un sénateur ou un député ne peut :

recevoir ou convenir de recevoir directement ou indirectement une rémunération pour services rendus ou à rendre à quelqu'un soit par lui-même, soit par un tiers, relativement à quelque projet de loi, délibération, contrat, réclamation, dispute, accusation, arrestation ou autre affaire devant le Sénat ou devant la Chambre des communes ou devant un comité de l'une ou l'autre chambre ou pour influencer ou tenter d'influencer quelque membre de l'une ou de l'autre chambre.

Par ailleurs, la Chambre des communes reconnaît l'activité des agents parlementaires. Ce sont des personnes à qui est confié le soin de promouvoir les projets de loi d'intérêt privé (c'est-à-dire de solliciter l'adoption) et de les défendre contre les pétitions présentées à leur encontre. Le greffier en chef des projets de loi privés doit tenir une liste de ces agents et en fournir une copie au greffier de la Chambre. Personne ne peut être porté au registre avant d'avoir payé un droit pour la durée d'une session, et avant d'être effectivement chargé de faire adopter ou repousser quelque projet de loi privé ou pétition en instance au cours de la même session.

La pratique permet à un député fédéral de prendre à sa charge des bills privés et d'en assumer la marche à la Chambre ou aux comités mais le droit et l'usage du Parlement interdit à tout

*Pierre Duchesne est secrétaire général de l'Assemblée nationale du Québec. Russell Ducasse est greffier au secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale.*

député de se charger de projets d'intérêt privé, lui-même ou par l'entremise de quelqu'associé, pour une récompense pécuniaire. Ne peuvent également agir à titre d'agents parlementaires, les fonctionnaires ou commis de la Chambre.

En 1976, le Parti conservateur tenta sans succès de faire adopter par la Chambre des communes, le projet de loi C-214 sur l'enregistrement des démarcheurs parlementaires. Ce projet de loi définit comme lobbyist :

...Toute personne qui tente, moyennant paiement, d'influer directement ou indirectement sur a) la présentation, l'adoption, le rejet ou la modification de toute mesure législative devant l'une des deux chambre ou; b) une décision à prendre au sujet d'une question qui relève de la compétence administrative d'un ministère de la Couronne, qu'il s'agisse ou non d'une question dont l'une des deux chambres a été ou sera probablement saisie en vertu d'une mesure législative.

Au Québec, c'est au Parti libéral que revient l'unique intention de réglementer l'activité des lobbyists. Encore s'agit-il d'une résolution prise par la Commission Jeunesse du Parti lors du 19<sup>e</sup> congrès de 1976. Cette recommandation définissait notamment le lobbying comme des représentations et des démarches faites auprès d'un membre de l'Assemblée nationale, d'un ministre, d'un officier, d'une commission ou régie ou tout autre organisme investi d'un pouvoir de réglementation dans le but d'influencer, directement ou indirectement, l'adoption ou le rejet d'une loi, d'un arrêté en conseil, d'un règlement ou d'une recommandation.

C'est une définition très large qui couvre l'action des lobbyists non seulement auprès des parlementaires mais également auprès de l'exécutif et des corps administratifs. Même si au lendemain du congrès de 1976, la presse souligna avec beaucoup d'insistance la proposition des jeunes libéraux comme une innovation majeure et souhaitable, aucune personnalité du Parti libéral ne donna suite à cette idée.

En France, l'article 23 du Règlement de l'Assemblée nationale fait référence au lobbying presque dans le même esprit que la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes* : Il est interdit à tout député... d'adhérer à une association ou à un groupement de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels, ou de souscrire des engagements concernant la propre activité parlementaire, lorsque cette adhésion ou ces engagements impliquent l'application d'un mandat impératif.

Malgré l'existence de ce texte, la familiarité est très grande entre les représentants de groupes d'intérêt et les élus. À l'occasion, un démarcheur offrira un repas à des parlementaires, suivi d'une séance d'information, rédigera des amendements au bureau même d'un député ou d'un sénateur ou fournira des sujets bien préparés pour la séance de questions au gouvernement, et même des réfutations que les parlementaires peuvent servir aux réponses peu convaincantes des ministres. À certaines occasions, des ministres useront même de l'influence de groupes d'intérêt pour forcer les parlementaires à voter des lois soutenues conjointement par le gouvernement et les groupes. Par ailleurs, des amicales parlementaires mettent en communication les parlementaires français et les groupes d'intérêt. La composition de ces amicales transcende souvent les clivages partisans. Par exemple,

l'amicale liée aux petites et moyennes entreprises regroupait 160 députés et plus de dix sénateurs en 1979.

Aux États-Unis, chaque État possède sa propre législation sur le lobbying. En fait, on demande à tous les organismes, associations ou individus voulant exercer des pressions auprès des assemblées de s'inscrire officiellement aux bureaux de celles-ci, de déclarer les dépenses occasionnées par leurs opérations y compris les salaires des agents-lobbyists et de préciser la nature des intérêts qu'ils entendent promouvoir.

Il faut voir le lobbying américain dans le contexte du premier amendement de la Constitution qui décrète : Congress shall make no law... abridging the freedom of speech or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.

Il s'agit plus précisément des droits d'association et de pétition reconnus aux simples citoyens en vue de formuler leurs doléances au gouvernement. Dès 1876, suite à divers scandales impliquant des groupes de pression, la Chambre des Représentants adoptait une résolution ordonnant l'inscription des lobbyists auprès du Secrétariat de la Chambre. Cette mesure fut cependant temporaire, le Congrès suivant ne l'ayant pas renouvelée.

Le lobbying au niveau fédéral est régi par le *Federal Regulation of Lobbying Act* de 1946 modifié par des législations ultérieures sous certains aspects. Les principales clauses de cette loi se rapportent à l'inscription obligatoire des lobbyists et à l'obligation de déclarer les dépenses encourues pour activités de lobbying, y compris les salaires versés aux personnes exerçant la fonction de lobbyist. La section 307 du *Lobbying Act* donne la définition suivante du lobbyists :

Any person (except a political committee as defined in the *Federal Corrupt Practice Act*, and duly organised state or local committees of a political party), who by himself, or through any agent or employee or other persons in any manner whatsoever, directly or indirectly, solicits, collects, or receives money or any other thing of value to be used principally to aid, or the principal purpose of which person is to aid, in the accomplishment of any of the following purposes :

- a) the passage or defeat of any legislation by the Congress of the United States.
- b) to influence, directly or indirectly, the passage or defeat of any legislation by the congress of the United States.

Qualifié d'ambigu par de nombreux critiques dès 1946, le *Federal Regulation of Lobbying Act*, vit sa portée considérablement réduite par la Cour Suprême des États-Unis en 1956. Dans l'affaire *U.S. c. Harris*, la Cour déclara que cette loi s'appliquait seulement aux groupes et aux individus qui recevaient de l'argent dans le but principal d'influer sur le sort d'un projet de loi par des contacts directs avec les membres du Congrès.

Ainsi, certains groupes – comme la National Association of Manufacturers sous prétexte que son but principal n'est pas d'influencer le Congrès ou la National Rifle Association (en faveur de la vente et de la possession libres des armes à feu) qui prétend n'avoir pas de contacts directs avec le Congrès – se sont soustraits, pendant de longues années, à l'application de la loi.

# Lobbying

(Tableau préparé par le National Conference of State Legislatures et reproduit avec sa permission)

| Lois relatives au lobbying par État | Demandeur |           | La définition vise |                          |                                     |                             |                              |                             |                               | Inscription                       |                      |                      |                        |
|-------------------------------------|-----------|-----------|--------------------|--------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|----------------------|----------------------|------------------------|
|                                     | État      | Lobbyists | Employeurs         | Démarchage parlementaire | Démarchage des corps administratifs | Les représentants lobbyists | Les fonctionnaires lobbyists | Les barèmes de rémunération | Le temps consacré au lobbying | Les règles relatives aux dépenses | Droits d'inscription | Inscription annuelle | Inscription permanente |
| Alabama                             | X         | X         | X                  | X                        | X                                   | X                           | X                            | X                           |                               |                                   | X                    |                      | X                      |
| Alaska                              | X         | X         | X                  | X                        |                                     |                             | X                            | X                           |                               |                                   |                      | X                    | X                      |
| Arizona                             |           | X         | X                  | X                        |                                     |                             |                              |                             |                               |                                   |                      | X                    | X                      |
| Arkansas                            | X         |           | X                  |                          |                                     |                             |                              |                             |                               |                                   |                      |                      |                        |
| Californie                          | X         | X         | X                  | X                        |                                     |                             | X                            | X                           |                               | X                                 |                      |                      | X                      |
| Colorado                            | X         | X         | X                  | X                        |                                     |                             | X                            |                             |                               |                                   |                      | X                    |                        |
| Connecticut                         | X         | X         | X                  | X                        |                                     |                             | X                            | X                           | X                             | X                                 |                      | X                    | X                      |
| Delaware                            | X         | X         | X                  |                          |                                     |                             | X                            |                             | X                             |                                   | X                    |                      | X                      |
| Floride                             | X         |           | X                  |                          | X                                   | X                           |                              |                             |                               |                                   |                      | X                    |                        |
| Géorgie                             | X         |           | X                  |                          |                                     |                             |                              |                             |                               | X                                 |                      | X                    |                        |
| Hawaii                              | X         | X         | X                  | X                        |                                     |                             | X                            | X                           | X                             |                                   |                      |                      | X                      |
| Idaho                               | X         |           | X                  |                          |                                     |                             | X                            |                             |                               | X                                 |                      | X                    |                        |
| Illinois                            | X         | X         | X                  |                          |                                     |                             | X                            |                             |                               |                                   |                      | X                    |                        |
| Indiana                             | X         | X         | X                  |                          |                                     |                             | X                            |                             | X                             | X                                 |                      | X                    | X                      |
| Iowa                                | X         |           | X                  |                          | X                                   | X                           | X                            | X                           | X                             |                                   |                      | X                    |                        |
| Kansas                              | X         |           | X                  | X                        |                                     |                             | X                            | X                           | X                             | X                                 |                      | X                    |                        |
| Kentucky                            | X         | X         | X                  |                          |                                     |                             | X                            |                             | X                             |                                   |                      | X                    | X                      |
| Louisiane                           | X         |           | X                  |                          |                                     |                             |                              |                             |                               | X                                 |                      | X                    |                        |
| Maine                               | X         | X         | X                  |                          | X                                   | X                           | X                            | X                           |                               | X                                 |                      | X                    | X                      |
| Maryland                            | X         | X         | X                  | X                        |                                     |                             | X                            | X                           | X                             |                                   |                      | X                    | X                      |
| Massachusetts                       | X         | X         | X                  | X                        |                                     |                             | X                            | X                           | X                             | X                                 |                      | X                    | X                      |
| Michigan                            | X         |           | X                  |                          | X                                   | X                           |                              |                             |                               | X                                 |                      | X                    |                        |
| Minnesota                           | X         |           | X                  | X                        |                                     |                             | X                            | X                           | X                             |                                   | X                    |                      |                        |
| Mississippi                         | X         | X         | X                  |                          |                                     |                             |                              |                             |                               | X                                 | X                    |                      | X                      |
| Missouri                            | X         |           | X                  |                          | X                                   | X                           | X                            |                             |                               |                                   | X                    |                      |                        |
| Montana                             | X         | X         | X                  | X                        | X                                   | X                           |                              | X                           | X                             | X                                 |                      | X                    | X                      |
| Nebraska                            | X         | X         | X                  |                          |                                     |                             |                              |                             |                               | X                                 | X                    |                      |                        |
| Nevada                              | X         |           | X                  |                          |                                     |                             |                              |                             |                               |                                   | X                    |                      |                        |
| New Hampshire                       | X         |           | X                  |                          |                                     |                             |                              |                             |                               | X                                 |                      |                      |                        |
| New Jersey                          | X         | X         | X                  |                          |                                     |                             | X                            | X                           | X                             |                                   |                      | X                    |                        |
| Nouveau-Mexique                     | X         |           | X                  | X                        | X                                   | X                           |                              |                             |                               |                                   |                      | X                    |                        |
| New York                            | X         |           | X                  | X                        |                                     |                             | X                            |                             | X                             |                                   |                      | X                    |                        |
| Caroline du Nord                    | X         |           | X                  |                          |                                     |                             | X                            |                             | X                             | X                                 |                      | X                    | X                      |
| Dakota du Nord                      | X         |           | X                  |                          |                                     |                             |                              |                             |                               | X                                 |                      | X                    |                        |
| Ohio                                | X         | X         | X                  |                          | X                                   | X                           |                              |                             |                               |                                   |                      | X                    | X                      |
| Oklahoma                            | X         |           | X                  | X                        |                                     |                             | X                            | X                           | X                             |                                   |                      |                      |                        |
| Oregon                              | X         | X         | X                  | X                        | X                                   | X                           | X                            | X                           | X                             |                                   | X                    |                      |                        |
| Pennsylvanie                        | X         |           | X                  | X                        |                                     |                             | X                            |                             | X                             |                                   |                      | X                    |                        |
| Rhode Island                        | X         | X         | X                  |                          |                                     |                             | X                            |                             | X                             |                                   |                      | X                    | X                      |
| Caroline du Sud                     | X         |           | X                  |                          |                                     |                             |                              |                             |                               | X                                 |                      | X                    |                        |
| Dakota du Sud                       | X         | X         | X                  |                          | X                                   | X                           |                              |                             |                               | X                                 |                      | X                    |                        |
| Tennessee                           | X         | X         | X                  | X                        | X                                   | X                           |                              |                             | X                             | X                                 |                      | X                    | X                      |
| Texas                               | X         |           | X                  | X                        |                                     |                             | X                            | X                           | X                             |                                   | X                    |                      |                        |
| Utah                                | X         |           | X                  | X                        | X                                   | X                           | X                            |                             | X                             | X                                 |                      |                      |                        |
| Vermont                             | X         | X         | X                  |                          |                                     |                             | X                            |                             |                               | X                                 |                      | X                    | X                      |
| Virginie                            | X         | X         | X                  |                          |                                     |                             |                              |                             |                               | X                                 |                      | X                    |                        |
| Washington                          | X         | X         | X                  | X                        |                                     |                             | X                            | X                           | X                             |                                   |                      |                      |                        |
| Virginie Occidentale                | X         |           | X                  |                          |                                     |                             |                              |                             |                               |                                   | X                    |                      |                        |
| Wisconsin                           | X         | X         | X                  | X                        | X                                   | X                           | X                            | X                           |                               | X                                 |                      |                      | X                      |
| Wyoming                             | X         |           | X                  |                          |                                     |                             | X                            |                             |                               |                                   | X                    |                      |                        |

Source : Établi par la *National Conference on State Legislatures*, juillet 1984, à partir des lois des États pertinentes et des ouvrages suivants : *Campaign Contributions and Lobbying Laws*, The Martin Italey Companies, Inc., the State Services Group, Washington D.C. et *The Blue Book: 1982-83 Edition*, Council on Governmental Ethics Laws, Sacramento (Californie).

| Activités interdites                       |   |  |        | Rapports à fournir |                      | Information déclarées       |                              |          |  |  |        | Déclarations            |  |
|--|---|--|--------|--------------------|----------------------|-----------------------------|------------------------------|----------|--|--|--------|-------------------------|--|
| Contributions des lobbyists à une campagne | Demande de cadeaux ou de contrib. par des haut. fonct. et pers. publiques | Offre de cadeaux par des haut. fonct. et pers. publiques | Autres | Lobbyists          | Employeurs lobbyists | Nature des sommes dépensées | Montant des sommes dépensées | Salaires | Avantage/cadeaux offerts à des haut. fonct. et pers. publiques | Projets de lois ou mesures faisant l'objet du lobbying | Autres | Accessible au publiques | L'organisme publie un résumé de ses déclarations |
|  |   | X  |        | MS                 | MS                   | X                           |                              |          | X  | X  | X      | X                       |  |
|  |   |  | X      | MS T               | T                    | X                           | X                            | X        | X  | X  | X      | X                       | X  |
|  |   |  |        |                    | M A                  |                             | X                            |          | X  |  |        | X                       |  |
|  |   |  |        |                    | AUC                  |                             |                              |          |  |  |        | X                       |  |
|  |   | 10 \$/m  | X      | T                  | T                    | X                           | X                            | X        | X  | X  | X      | X                       | X  |
|  |   |  | X      | M A                | M A                  | X                           | X                            | X        | X  | X  |        | X                       | X  |
|  |   | 50 \$/an   | X      | M T                | M T                  |                             | X                            |          | X  |  |        | X                       | X  |
|  | X   |  |        | T                  | AUC                  |                             | X                            |          | X  | X  |        | X                       |  |
|  |   |  |        | SE                 | AUC                  | X                           | X                            |          | X  |  |        | X                       | X  |
|  |   |  |        | AUC                | AUC                  |                             |                              |          |  |  |        |                         |  |
|  |   |  | X      | SE                 | SE                   | X                           | X                            |          | X  | X  |        | X                       |  |
|  | X   |  |        | MS A               | AU                   | X                           | X                            |          | X  | X  |        | X                       | X  |
|  |   |  | X      | AU                 | AUC                  |                             | X                            |          | X  |  | X      | X                       |  |
|  |   |  | X      | SE                 | SE                   | X                           | X                            |          | X  | X  |        |                         |  |
|  | X   | 50 \$  |        | M                  | AUC                  | X                           | X                            |          | X  | X  | X      | X                       |  |
|  | X   | 100 \$   |        | M                  | AUC                  | X                           | X                            |          | X  |  |        | X                       | X  |
| X  | X   | 100 \$   | X      | AU                 | AU                   | X                           |                              |          | X  |  |        | X                       | X  |
|  | X   | X  |        | AUC                | AUC                  |                             |                              |          |  |  |        |                         |  |
|  |   |  | X      | MS A               | AU                   |                             | X                            | X        | X  | X  |        | X                       | X  |
|  |   |  | X      | SE                 | SE AU                | X                           | X                            | X        | X  | X  |        | X                       |  |
|  |   | 100 \$   |        | SE                 | SE                   | X                           | X                            | X        | X  |  |        | X                       |  |
|  |   |  |        | AU                 | AUC                  |                             |                              |          |  |  |        | X                       |  |
|  |   |  | X      | T                  | AUC                  | X                           | X                            |          | X  |  | X      | X                       | X  |
|  |   |  |        | A                  | A                    | X                           | X                            | X        | X  |  |        | X                       |  |
|  |   |  | X      | AU                 | AUC                  | X                           | X                            |          | X  | X  |        | X                       |  |
|  |   |  | X      | AU                 | AUC                  | X                           | X                            |          | X  | X  |        | X                       |  |
|  | X   | X  |        | MS AU              | MS AU                | X                           | X                            | X        |  | X  |        | X                       | X  |
|  | X   | 100 \$   | X      | MS AU              | AUC                  | X                           | X                            |          |  |  |        | X                       |  |
|  |   |  |        | SE AU              | AUC                  | X                           |                              |          |  |  |        | X                       |  |
|  |   |  | X      | T A                | A                    | X                           | X                            | X        | X  | X  |        | X                       |  |
|  |   |  | X      | AU                 | AUC                  | X                           | X                            |          | X  |  | X      | X                       |  |
|  |   |  | X      | T A                | A                    | X                           | X                            | X        |  | X  |        | X                       | X  |
| X  |   |  | X      | A                  | A AU                 | X                           |                              |          | X  |  |        | X                       |  |
|  |   |  | X      | A                  | AUC                  | X                           |                              |          |  |  |        | X                       |  |
|  |   |  | X      | SE AU              | SE AU                |                             | X                            |          |  | X  | X      | X                       |  |
|  |   |  | X      | SE                 | AUC                  | X                           |                              |          |  |  | X      | X                       |  |
| X  | X   | 100 \$   | X      | T                  | A                    | X                           | X                            |          |  | X  | X      | X                       |  |
|  |   |  | X      | SE AU              | AUC                  | X                           | X                            |          | X  |  |        | X                       |  |
|  |   |  |        | AU                 | AU                   | X                           | X                            | X        | X  |  |        | X                       |  |
|  |   |  |        | A AU               | AUC                  | X                           | X                            |          | X  |  | X      | X                       |  |
|  |   |  |        | A                  | A                    | X                           | X                            |          |  |  | X      | X                       |  |
|  | X   |  |        | A                  | AUC                  | X                           | X                            |          | X  |  | X      | X                       |  |
| X  | X   | X  | X      | MS T               | AUC                  | X                           | X                            |          | X  | X  | X      | X                       | X  |
|  |   |  | X      | AUC                | AUC                  |                             |                              |          |  |  |        |                         |  |
|  |   |  |        | A                  | A                    |                             | X                            |          |  |  |        | X                       |  |
|  |   |  |        | A                  | A                    | X                           | X                            | X        | X  | X  |        | X                       |  |
|  |   |  |        | M                  | A                    | X                           | X                            | X        | X  | X  |        | X                       | X  |
|  |   |  | X      | A                  | AUC                  | X                           | X                            | X        | X  | X  |        | X                       |  |
| X  | X   |  | X      | SE                 | SE AU                | X                           | X                            | X        | X  | X  | X      | X                       | X  |
|  |   |  |        | AUC                | AUC                  |                             |                              |          |  |  |        |                         |  |

\* AUC – aucun rapport à fournir; MS – mensuel pendant les sessions; M – mensuel; Q – trimestriel; SE – semestriel; A – annuel; AU – autre

Environ 2 000 agents sont enregistrés officiellement comme lobbyists à Washington. Mais si l'on compte les vice-présidents de compagnie, les avocats-conseils, les entrepreneurs indépendants, les représentants de gouvernements étrangers et bien d'autres qui échappent à la définition légale, il faut estimer à environ 5 000 le nombre de lobbyists en exercice, soit dix lobbyists pour un membre du Congrès. Sur les 1 000 entreprises les plus importantes des États-Unis, environ 800 ont des agents dans la capitale fédérale, mais seulement 300 sont enregistrés conformément aux dispositions de la loi.

Par ailleurs, d'autres échappatoires ont été signalées au niveau des déclarations financières. Les lobbies ne divulguent qu'une faible proportion des dépenses réellement effectuées. Même si la loi parle de compte détaillé, elle est muette sur les diverses sortes de contributions et d'activités devant figurer dans les déclarations de dépenses.

## La pratique du lobbying à Ottawa et à Québec

Il existe très peu de données empiriques sur la pratique du lobbying au Canada. Les travaux existants sont pour la plupart des études théoriques sur l'interaction des groupes et des gouvernements, ou des études de cas très spécifiques. Le professeur Robert Presthus de l'Université York, l'un des rares chercheurs canadiens à avoir sérieusement étudié le phénomène, rapporte que plusieurs ne croient tout simplement pas que le lobbying soit répandu au Canada.<sup>4</sup>

Certes, la presse écrite a fouillé le sujet de façon remarquable. Mais il faut dire aussi que toute enquête en profondeur est difficile pour une double raison : bien peu de ceux qui font du lobbying acceptent de collaborer à une entrevue. Généralement, ils refusent d'avouer qu'ils sont des lobbyists parce que c'est mal vu de tenter d'influencer le gouvernement. Et les milieux politiques et administratifs n'aiment pas parler de l'influence que peuvent avoir les lobbyists auprès d'eux parce que le risque est grand d'être accusé d'avoir partie liée avec les intérêts privés au détriment de l'intérêt public.

Parler du démarchage à Ottawa, c'est surtout parler des recherches de Robert Presthus sur le sujet. Résumons-en les principales données. La plupart des associations requièrent les services de démarcheurs professionnels et, occasionnellement, d'experts pour intervenir auprès de l'administration et du Parlement.

Dans les grandes entreprises, les cadres supérieurs consacrent une bonne part de leur temps à leurs relations avec les gouvernements, presque autant que les administrateurs des associations. Dans les 200 plus grandes entreprises du Canada (entreprises ayant un chiffre d'affaires de 100 000 000 \$ par an, incluant les banques, fiducies, compagnies d'assurance ou sociétés commerciales), les cadres supérieurs passent en moyenne l'équivalent d'une demi-journée par semaine en communication avec des organismes ou des hommes publics. Parmi les directeurs d'associations, 30 p. 100 passent entre un dixième et un tiers de leur temps avec des fonctionnaires, et 17 p. 100 en passent autant avec des députés.

Les principaux contacts recherchés au gouvernement du Canada par les démarcheurs du milieu des affaires sont les hauts fonctionnaires (51%), puis les membres du Cabinet (25%); les simples députés au dernier rang (11%) sont devancés par d'autres contacts non précisés (13%).

Le *Gouvernement parlementaire* a publié des renseignements s'appuyant sur des témoignages de parlementaires et de lobbyists d'Ottawa.<sup>5</sup> Voici les principales observations : les premières portes auxquelles vont sonner les lobbyists et surtout ceux qui représentent les intérêts les plus importants sont celles des ministres et des hauts fonctionnaires. Parfois, rien ne vaut le contact direct avec les députés. La plupart de ces derniers font valoir, non sans insistance, que le démarchage parlementaire représente pour les groupes d'intérêt un outil parfaitement légitime. Ils se disent tout à fait disposés à entendre le secteur privé qui est pour eux une source supplémentaire d'information. En outre, font-ils remarquer, il existe un lien de réciprocité entre la participation du secteur privé et l'efficacité du Parlement.

Les députés de l'opposition constituent des cibles très importantes, surtout quand on veut faire évoquer un problème devant la Chambre durant la période des questions. Mais, le député ministériel, ayant les oreilles du pouvoir, est un interlocuteur très recherché. Il peut, au caucus, embarrasser le ministre et ses propres collègues s'ils refusent de l'écouter.

Le démarchage auprès des comités est efficace dans la mesure où aucune politique n'a été endossée définitivement par le Cabinet. Lorsqu'un comité est saisi d'une mesure législative et que celle-ci est déjà un fait accompli, le ministre ne collabore généralement pas avec les démarcheurs ou les groupes de pression. Il est plutôt sur la défensive.

Bref, la règle pour les groupes d'intérêt est de respecter la logique du système : bonne connaissance du fonctionnement du Parlement, effort soutenu pour persuader hommes politiques et hauts fonctionnaires, bonne préparation et intervention rapide au meilleur endroit, connaissance des arguments de l'adversaire, recensement des intérêts des députés et présence d'un conseiller en affaires gouvernementales dans la capitale fédérale.

Au Québec, la seule étude valable qui donne quelques indications sur la démarche de certains groupes auprès du gouvernement et celle de Pierre Fournier : *A Study of Business in Quebec Politics*, qui date de 1975.

D'après cette étude effectuée auprès de dirigeants d'entreprise, les porte-parole du milieu des affaires préfèrent surtout le contact personnel pour sonder le gouvernement, et la ligne logique des créneaux d'influence se fait, par ordre de priorité, du premier ministre et des membres de son cabinet jusqu'aux députés en passant par les sous-ministres et autres fonctionnaires.

Il n'y a pas très longtemps, la *Presse canadienne* rapportait que les démarcheurs parlementaires étaient encore peu nombreux à pratiquer leur métier dans l'entourage de l'Assemblée nationale.<sup>6</sup> Prise à la lettre, cette information ne peut être acceptée pour vraisemblable. M. Dominique Boivin, l'un des rares à vouloir être reconnu par l'Assemblée nationale comme lobbyist professionnel, avoue lui-même que les autres lobbyists ne veulent surtout pas être perçus comme tels.

M. Boivin définit en trois volets le métier de lobbyist. Il doit être un spécialiste de la documentation gouvernementale et politique, savoir servir d'intermédiaire entre le client et les pouvoirs publics, et être un conseiller privilégié. Avec ces quelques questions, il justifie une partie de sa fonction dans le milieu parlementaire : qui est qui? qui fait quoi? où, quand et comment? qui est avec qui et pourquoi? qui a besoin de quoi, pour quand, pour qui et comment?

Dans un mémoire adressé en octobre 1982 au président de l'Assemblée nationale, M. Boivin réclamait la reconnaissance officielle du démarchage parlementaire, rien de moins; il insistait fortement sur le modèle américain du lobbying qui, selon lui, a valeur d'exemple malgré ses imperfections.

Pierre Morin, un autre lobbyist professionnel, maintient un "Service d'écoute" branché essentiellement sur les renseignements pertinents issus de l'Assemblée nationale. Il se réjouit que le métier de démarcheur parlementaire soit de plus en plus accepté au Québec même si certains l'associent encore au favoritisme politique.

Dans une lettre au leader du gouvernement (M. Jean-François Bertrand) en octobre 1982, M. Morin souhaitait avoir l'accès le plus libre et le plus large possible aux divers lieux et documents publics de l'Assemblée nationale. Par contre, il jugeait prématuré de réglementer officiellement le lobbying ou d'accorder une certaine forme de reconnaissance officielle aux démarcheurs parlementaires.

## Conclusion

Malgré l'évolution des mœurs et des structures politiques au cours des vingt dernières années, le lobbying n'a pas délaissé tout à fait les sentiers où se cultivent les amitiés politiques, les bonnes fréquentations et la réciprocité. Combien de fois n'a-t-on pas vu le secteur privé s'empresse de récupérer un ancien personnage politique pour défendre ses intérêts auprès des pouvoirs publics? Combien de fois n'a-t-on pas vu d'anciens hauts fonctionnaires ou d'anciens ministres se recycler dans les relations gouvernementales ou dans des bureaux-conseils opérant à guichets fermés.

De plus en plus, cependant, le lobbying s'exerce par la voie normale du système, évitant autant que possible les méthodes soupçonnées, à tort ou à raison, de favoritisme. Les rapports entre les groupes d'intérêt et le gouvernement au Québec tendent à s'institutionnaliser dans le cadre d'une politique consultative et dans la recherche du consensus.

À titre d'exemple, on peut évoquer une information récente de la presse concernant la découverte d'un mystérieux club regroupant les vingt entreprises les plus importantes au Québec. Ce groupe, auquel le Conseil du Trésor participe depuis 1974, discute essentiellement de rémunérations, et on y échange beaucoup d'informations.

D'autres témoignages confirment l'existence d'un lobbying omniprésent et agressif quand de puissants intérêts sont en jeu. Parlant de l'adoption de la loi sur l'assurance-automobile du Québec, une ancienne ministre souligne les pressions étrangement fortes du Barreau, du bureau des Assurances du Canada,

des représentants des courtiers et même des membres du Cabinet. Chaque fois que le projet de loi allait se casser les reins sur un conseil des ministres, où les intérêts privés des groupes directement touchés par la plus petite réforme étaient sur-représentés. À défaut de lobby direct, le tordage de bras changea de style. Nul projet du gouvernement... ne fut autant la cible de publicité payée par des groupes d'opposants. Ce sont les ministres-avocats qui réagissent les premiers, alertés par le lobby de leurs confrères.<sup>7</sup>

Le système actuel de lobbying n'offre pas suffisamment de chances de réussite aux petits groupes qui se réclament de l'intérêt général. Il est notoire que les groupes d'intérêt à base populaire ont à faire face à certains problèmes comme la dépendance financière, une légitimité douteuse et la difficulté de déterminer des priorités bien précises. Par exemple, ils peuvent difficilement avoir recours aux démarcheurs professionnels pour défendre leur dossier auprès des pouvoirs publics; il leur est impossible, à l'instar des entreprises privées, de rencontrer régulièrement, dans des clubs sélects, le gouvernement pour discuter de problèmes précis, dans une perspective sociale ou politique bien déterminée.

Cette situation pousse les groupes d'intérêt en question à recourir à l'action revendicative. Celle-ci prend le plus souvent la forme du plaidoyer populaire et parfois celle du plaidoyer juridique. En ce sens, on peut dire que le lobbying est le privilège de quelques-uns.

Au cours des vingt dernières années, plusieurs lois, tant fédérales que provinciales, ont été adoptées relativement à la création et à la gestion des entreprises ou sociétés, les titres qu'elles offrent au public, l'information qu'elles doivent divulguer, leur comportement sur le plan de la concurrence, l'imposition de leur revenu et bon nombre d'autres questions connexes. De nombreuses lois d'application générale ont été adoptées concernant notamment la protection de l'environnement et du consommateur et le financement des partis politiques ou des campagnes électorales; des directives ministérielles ont été prises ici et là pour éviter des conflits d'intérêt mettant en jeu la crédibilité du pouvoir politique.

Dans un tel contexte, la réglementation du lobbying n'apparaît nullement nécessaire. Les lois et les procédures actuelles permettent sans doute à l'État de s'accommoder des activités de pression des groupes organisés, sans grand risque pour le système démocratique ni pour l'intérêt public. Des syndicats solidement établis et des organisations vouées à la défense de l'intérêt public font contrepoids au pouvoir des lobbies d'affaires.

Par ailleurs, donnerait-on un statut officiel aux lobbyists qu'on serait forcément obligé de leur demander de se soumettre à certaines exigences dont celles de fournir des renseignements sur leurs employeurs ou les intérêts qu'ils défendent. Il est douteux que tous les groupes, associations ou entreprises s'y conformeraient avec plaisir.

Aux États-Unis, le *Lobbying Act* n'a été voté que sous la pression de l'opinion publique, et à une époque où les institutions politiques étaient vulnérables face au flot impétueux et agressif des pressions et des machinations pratiquées par certains lobbies d'affaires. D'ailleurs, l'application de cette loi se révèle encore aujourd'hui aléatoire non pas tant à cause de son imprécision mais par manque de collaboration des groupes et des associations. À ce compte, nous souscrivons à l'avis de Léon Dion :

Comme dans tous les cas de lois qui visent à préciser les limites de l'exercice légitime des droits personnels ou civils, la signification et la portée de la loi sur le lobbying reposent surtout sur la bonne foi et l'honnêteté de ceux qu'elle prétend régir.<sup>8</sup>

Tout bien considéré, le contexte canadien ou québécois actuel commande plutôt une attitude pragmatique envers le lobbying. Maintenant plus que jamais, à cause du gigantisme bureaucratique et de la paperasserie administrative presque

incontrôlable, le démarchage devient une activité indispensable pour les corps intermédiaires dans leurs relations avec les gouvernements.

C'est par la compréhension et le rejet de certains préjugés à propos du lobbying que le législateur aidera le mieux sa propre cause. Ouvert aux représentations des groupes et des associations, le Parlement apparaîtra véritablement comme le symbole même de la démocratie pluraliste, c'est-à-dire fondée effectivement sur le pluralisme de la représentation.

## Notes

<sup>1</sup> William Safire, *A Political Dictionary*, Random House, New York, 1978, p. 383.

<sup>2</sup> Leon Dion, *Les groupes et le pouvoir politique aux États-Unis*, Presses de l'Université Laval, Québec, 1965, p. 114.

<sup>3</sup> Voir "Les groupes d'intérêt sous la V<sup>e</sup> République", *Revue française de Science politique*, n<sup>o</sup> 2, vol. 33, p. 220 à 254.

<sup>4</sup> Robert Presthus, *Elite Accommodation in Canadian Politics*, Macmillan, Toronto, 1973.

<sup>5</sup> Voir *Le gouvernement parlementaire*, vol. 2, n<sup>o</sup> 1, 1980.

<sup>6</sup> *Le Soleil*, 13 décembre 1982.

<sup>7</sup> Voir Lise Payette, *Le Pouvoir? Connais pas*, Québec-Amérique, Montréal, 1982, p. 45 à 47.

<sup>8</sup> Leon Dion, *op. cit.*, p. 129.

### *Comme on disait autrefois*

AGE: On voit dans les notes d'*Hatsell* qu'un certain membre frappé de voir dans le parlement Britannique plusieurs membres très jeunes dit assez plaisamment que ces messieurs pervertissaient l'ordre naturel en faisant la loi à leurs pères; c'est pour éviter ce juste reproche qu'il a été statué qu'il faut être majeur, c'est à dire, avoir atteint l'âge de 21 ans, pour être membre soit du conseil législatif soit de la chambre d'Assemblée. De même que la jeunesse n'est pas assez réfléchie pour faire des lois, la veillesse est peu propre aussi à remplir des emplois qui demandent de la vigueur et de l'activité, c'est pourquoi il a été réglé que les personnes âgées de soixante ans ne pouvaient être nommées officiers rapporteurs.

Jos. Fr. Perrault, *Dictionnaire portatif et abrégé des lois et règles du parlement provincial du bas Canada*, Québec, 1805.