

CAHIER DE RECHERCHE  
ÉLECTORALE ET PARLEMENTAIRE

NUMÉRO 18 - OCTOBRE 2019

## Les pratiques d'encadrement du lobbyisme : Revue systématique de la portée et étude Delphi

Département de science politique, Université Laval

MATHIEU OUMET  
ÉRIC MONTIGNY  
STEVE JACOB



Chaire de recherche  
sur la démocratie et les institutions  
parlementaires

Chaire de recherche sur la démocratie  
et les institutions parlementaires



UNIVERSITÉ  
LAVAL



# **Les pratiques d'encadrement du lobbyisme : Revue systématique de la portée et étude Delphi**

**Mathieu Ouimet**

**Éric Montigny**

**Steve Jacob**

## **Coordonnées**

Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires

Département de science politique

Université Laval

Québec (Québec)

G1V 0A6

CANADA

3 octobre 2019

## Remerciements

Nous tenons à remercier les dirigeants d'entreprises et d'organisations, les lobbyistes d'entreprise et d'organisation, les lobbyistes-conseils, les employés d'institutions d'encadrement du lobbyisme ainsi que les chercheurs universitaires qui ont généreusement pris le temps de participer à la consultation Delphi. Sans leur participation, cette étude n'aurait pu être complétée. Enfin, nous tenons également à remercier Quentin Maridat et Félix Bélanger pour l'excellence de leur travail dans le tri, la sélection et l'extraction des études lors de la réalisation de l'examen de la portée.

# TABLE DES MATIÈRES

|  |    |
|--|----|
| <b>Remerciements</b>   | 2  |
| <b>Liste des tableaux</b>  | 4  |
| <b>Liste des figures</b>   | 4  |
| <b>Introduction</b>  | 5  |
| <b>Volet 1 : Examen de la portée</b>   | 6  |
| Objectifs  | 6  |
| Méthodologie   | 6  |
| Résultats de la recherche documentaire   | 8  |
| Caractéristiques des études sélectionnées  | 8  |
| Synthèse qualitative des résultats des études sélectionnées  | 10 |
| Les effets de la loi sur la quantité d'inscriptions dans les registres des lobbyistes                          | 10 |
| Les autres effets documentés de la législation en matière de lobbyisme   | 13 |
| En somme...  | 14 |
| <b>Volet 2 : Étude Delphi</b>  | 15 |
| Objectifs  | 15 |
| Méthodologie   | 15 |
| Recrutement des participants et critères d'inclusion   | 15 |
| Considérations éthiques  | 16 |
| Collecte des données   | 16 |
| Analyse des données  | 17 |
| Résultats  | 18 |
| Caractéristiques des participants  | 18 |
| Résultats du premier cycle   | 18 |
| Résultats du deuxième cycle  | 25 |
| Les principes sur lesquels fonder une législation en matière de lobbyisme                                      | 26 |
| La définition du lobbyisme   | 26 |
| La définition du représentant d'intérêts ou du lobbyiste   | 35 |
| La définition des cibles du lobbyisme  | 36 |
| Les obligations de divulgation visant les représentants d'intérêts   | 37 |
| Les obligations de divulgation visant les personnes visées par les représentants d'intérêts                    | 38 |
| Les interdictions visant les représentants d'intérêts  | 38 |
| Éléments concernant la profession de lobbyiste   | 40 |
| Les sanctions  | 40 |
| Le rôle de formation et de conseiller du régulateur  | 41 |
| L'accès aux données du registre de transparence  | 41 |
| Les portes tournantes  | 42 |
| <b>Discussion: les résultats de l'étude Delphi interprétés à l'aide des résultats de la revue de la portée</b> | 43 |
| Forces et limites de l'étude   | 44 |
| <b>Conclusion</b>  | 46 |
| <b>Références citées</b>   | 47 |
| <b>Annexe: Caractéristiques des études incluses dans la revue de la portée</b>                                 | 49 |

## LISTE DES TABLEAUX

---

|   |    |
|---|----|
| <b>Tableau 1 : Sommaire des résultats du premier cycle de l'étude Delphi</b>                        | 18 |
| <b>Tableau 2 : Résultats pour chaque élément considéré lors du premier cycle de l'étude Delphi</b>  | 19 |
| <b>Tableau 3 : Sommaire des résultats du deuxième cycle de l'étude Delphi</b>                       | 26 |
| <b>Tableau 4 : Résultats pour chaque élément considéré lors du deuxième cycle de l'étude Delphi</b> | 27 |

---

## LISTE DES FIGURES

---

|   |    |
|---|----|
| <b>Figure 1 : Diagramme de flux présentant la sélection des études sur les effets de la législation en matière de lobbyisme</b> | 7  |
| <b>Figure 2 : Répartition des études selon la décennie de parution</b>  | 9  |
| <b>Figure 3 : Répartition des études selon la zone géographique couverte</b>  | 9  |
| <b>Figure 4 : Répartition des études selon le nombre de points temporels considérés</b>   | 10 |

---

# 1. Introduction

Dans les sociétés démocratiques, l'élection au suffrage universel n'est pas la seule voie dont dispose les citoyens pour exprimer leur opinion à propos de l'action des élus et des acteurs gouvernementaux. Parmi les autres moyens d'expression démocratique disponibles, il y a les actions de lobbyisme ou de représentation d'intérêts. Ces actions offrent la possibilité à des individus regroupés au sein d'organisations ou d'associations de communiquer directement ou indirectement (ex. par les médias de communication) avec des titulaires de charges publiques élus et non élus dans le but d'influencer leurs décisions. Le lobbyisme est parfois associé à des pratiques jugées illégitimes ou illégales comme le trafic d'influence ou la corruption (Goldberg 2018), mais lorsqu'il est convenablement encadré et qu'il n'entrave pas l'accès équitable aux titulaires de charges publiques, il est considéré comme une pratique légitime qui donne aux titulaires de charge publique accès à des informations et à une expertise autrement inaccessibles (Goldberg 2018). Plusieurs pays reconnaissent officiellement la légitimité du lobbyisme. Au Canada, la Loi sur le lobbying stipule dans son préambule que «le lobbying auprès des titulaires de charges publiques est une activité légitime» (Canada 1988). Par le biais d'un processus de diffusion et d'échange d'idées entre les acteurs institutionnels (ex. les régulateurs) des paliers fédéral et provincial (Pross et Shepherd 2017), le Québec a adopté sa propre loi sur le lobbyisme qui est entrée en vigueur en 2002 et dont l'article premier stipule que «le lobbyisme constitue un moyen légitime d'accéder aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales(…)» (Éditeur officiel du Québec 2018).

Plusieurs juridictions encadrent donc de manière légale et réglementaire le lobbyisme. Ces lois ont pour objectifs généraux, d'une part, de rendre les activités de lobbyisme sur un territoire donné transparentes et connues du public en exigeant des lobbyistes qu'ils divulguent et décrivent leurs mandats de lobbyisme sur un registre de transparence, et d'autre part, d'encadrer le lobbyisme afin qu'il soit pratiqué sagement et qu'il ne dérive pas vers le trafic d'influence ou la corruption.

De façon générale, la visée de ce projet de recherche est d'alimenter la réflexion entourant l'évolution des pratiques d'encadrement du lobbyisme au Québec. Réalisé dans le cadre des activités de recherche de la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval (Québec, Canada), ce projet vise, dans un premier temps, à recenser et examiner les études empiriques ayant étudié l'effet de l'encadrement du lobbyisme sur le comportement des lobbyistes, notamment en matière de divulgation de leurs activités sur un registre de transparence. Parmi les reproches adressés au système québécois d'encadrement du lobbyisme, il y a le fait que des « activités de lobbyisme échappent au cadre restreint de la loi » ainsi que la faiblesse des sanctions prévues dans la loi (Yates 2018). Que révèlent les études empiriques ayant examiné l'effet d'un renforcement des sanctions ou des pénalités sur le comportement de divulgation des lobbyistes ? Suivant un renforcement des sanctions, ces derniers auront-ils tendance à divulguer davantage leurs activités de lobbyisme, ou, au contraire, seront-ils plutôt incités à ne pas les divulguer afin de limiter les risques encourus par la sévérité renforcée de la sanction ? Voilà des questions pertinentes, dans le contexte québécois, où plusieurs acteurs concernés par l'encadrement du lobbyisme comme, notamment, le Commissaire au lobbyisme, formulent depuis plusieurs années le souhait de faire évoluer la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Mais, comment faire évoluer cette loi? Bien que la recension des écrits scientifiques présentée dans la première partie de ce rapport fournisse quelques pistes de réponse à cette question, elle n'est pas suffisante, car, suivant les principes de la pratique fondée sur les données probantes (Sackett et al. 1996), les résultats issus de la recherche scientifique ne sauraient constituer le seul et unique intrant informationnel au processus de prise de décision qui gagnerait également à s'appuyer sur l'opinion des détenteurs d'expertise et des bénéficiaires. La deuxième visée de ce projet est alors de recueillir l'opinion de trois catégories d'experts, soit les lobbyistes québécois, les régulateurs du lobbyisme au Canada et les chercheurs internationaux ayant étudié empiriquement les effets de l'encadrement du lobbyisme. Les résultats de cette consultation Delphi font l'objet du deuxième volet du présent rapport.

# Volet 1 : Examen de la portée

## Objectifs

L'examen de la portée, type particulier de synthèse de connaissances, suit une approche systématique pour cartographier les données probantes sur un sujet et déterminer les principaux concepts, théories, sources et lacunes des connaissances (Tricco et al. 2018). Dans cette recherche, l'examen de la portée a pour objectifs généraux de bien définir l'objet d'étude en lien avec la littérature scientifique sur les pratiques d'encadrement du lobbyisme et d'alimenter le processus d'élaboration du questionnaire du premier cycle de l'étude Delphi. Le processus itératif de l'examen de la portée nous a amenés à restreindre les objectifs de l'examen aux études ayant mesuré empiriquement les effets de législations encadrant les activités de lobbyisme à travers le monde.

## Méthodologie

Plus spécifiquement, à l'aide de chaînes de mots clés développées par un spécialiste en bibliothéconomie, nous avons recherché dans 13 bases de données bibliographiques et sur Internet (Google et Google Scholar) des articles, ouvrages ou rapports de recherche sur la base des critères de sélection suivants :

- études empiriques, peu importe la ou les méthodes utilisées, excluant les études strictement conceptuelles, théoriques ou réflexives ;
- études rapportant des résultats originaux sur l'effet (peu importe la nature de l'effet) d'une ou de plusieurs caractéristiques d'une ou de plusieurs lois encadrant le lobbyisme.

Nous n'avons pas restreint la recherche à un pays ou à une région en particulier. En revanche, nous avons exclu les publications inaccessibles ainsi que celles rédigées dans une langue autre que le français ou l'anglais. Nous avons également examiné la bibliographie des études repérées. Le logiciel EPPI Reviewer 4 a été utilisé pour gérer le processus de sélection des études pertinentes. Deux auxiliaires de recherche ont procédé à la sélection des publications en s'appuyant sur les critères de sélection énoncés ci-dessus, en scrutant d'abord le titre et le résumé de chaque notice bibliographique, puis en examinant le contenu intégral des publications ayant été retenues à la suite de tri sur la base du titre et du résumé. L'extraction des informations utiles des publications sélectionnées a été effectuée par un codeur unique dont le codage a été vérifié par un auditeur.



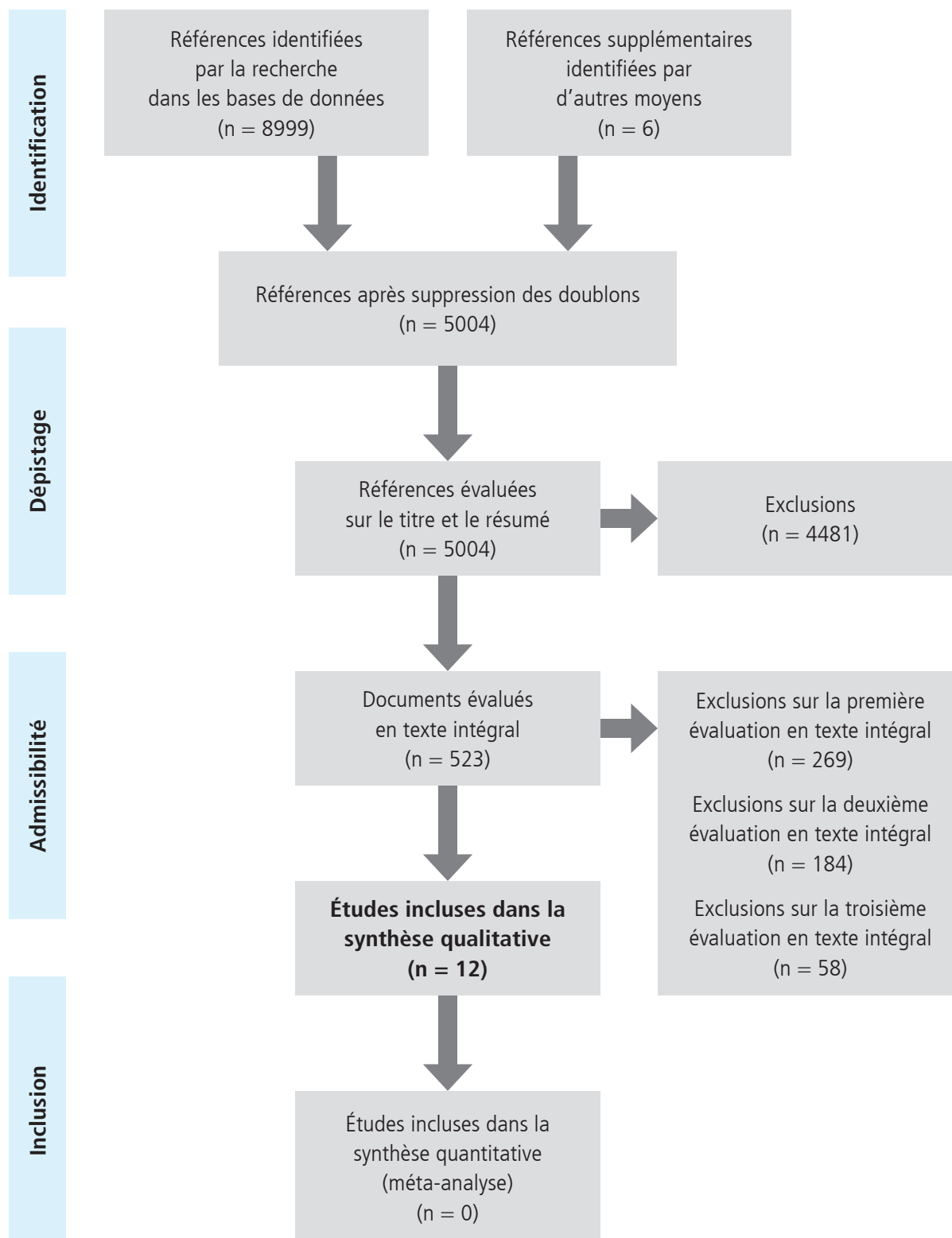


Figure 1 : Diagramme de flux présentant la sélection des études sur les effets de la législation en matière de lobbyisme

## Résultats de la recherche documentaire

Les résultats du processus de repérage et de sélection des études pertinentes sont présentés à la figure 1 sous la forme d'un diagramme de flux. Au total, 5004 références bibliographiques uniques ont été examinées. De ces références, 523 documents ont été sélectionnés sur la base de l'examen de leur titre et de leur résumé pour une évaluation en texte intégral. De façon itérative, un premier, un deuxième et un troisième examen du texte intégral des documents sélectionnés ont conduit à l'exclusion de 511 d'entre eux pour différentes raisons, par exemple, documents hors sujets, études non empiriques ou encore études n'ayant pas mesuré l'effet de la législation en matière de lobbyisme. En définitive, 11 articles ont été inclus à l'issue de la recherche documentaire. De plus, nous avons ajouté une étude que nous venions de compléter, mais qui n'est pas encore publiée. La synthèse qualitative des résultats des 12 études incluses dans l'examen de la portée est présentée ci-dessous. Il est à noter que la grande hétérogénéité des études retenues a rendu impossible la réalisation d'une méta-analyse agrégative des effets estimés dans chaque étude.

## Caractéristiques des études sélectionnées

Six des 12 études recensées ont été publiées durant la décennie 2010 (Ouimet, Savoie, et Montigny 2019; Cain et Drutman 2014; Flavin 2015; LaPira 2014; Ozymy 2010; Strickland 2014), six études ont été publiées durant les années 1990 (Brinig, Holcombe, et Schwartzstein 1993; Gray et Lowery 1998; Hamm, Weber, et Anderson 1994; Lowery et Gray 1994; 1997; Hunter, Wilson, et Brunk 1991), et aucune étude n'est parue durant la décennie 2000 (figure 2). Neuf des 12 études ont examiné l'effet de la loi ou de la réglementation en matière de lobbyisme aux États-Unis au palier des États fédérés (Brinig, Holcombe, et Schwartzstein 1993; Flavin 2015; Gray et Lowery 1998; Hamm, Weber, et Anderson 1994; Lowery et Gray 1994; 1997; Ozymy 2010; Strickland 2014; Hunter, Wilson, et Brunk 1991), deux études ont étudié le même objet aux États-Unis en focalisant sur le palier fédéral (Cain et Drutman 2014; LaPira 2014) et une seule étude, complétée, mais non encore publiée au moment d'écrire ces lignes, a examiné l'effet d'un changement dans la réglementation (levée d'une exemption) au Québec (Ouimet, Savoie, et Montigny 2019) (figure 3). Sur le plan de l'approche méthodologique, seulement cinq des 12 études (Cain et Drutman 2014; LaPira 2014; Ozymy 2010; Strickland 2014; Ouimet, Savoie, et Montigny 2019) sont de nature longitudinale, sachant que la multiplicité des périodes temporelles est un atout important pour déterminer l'effet d'une variable indépendante sur une variable de résultat (figure 4).

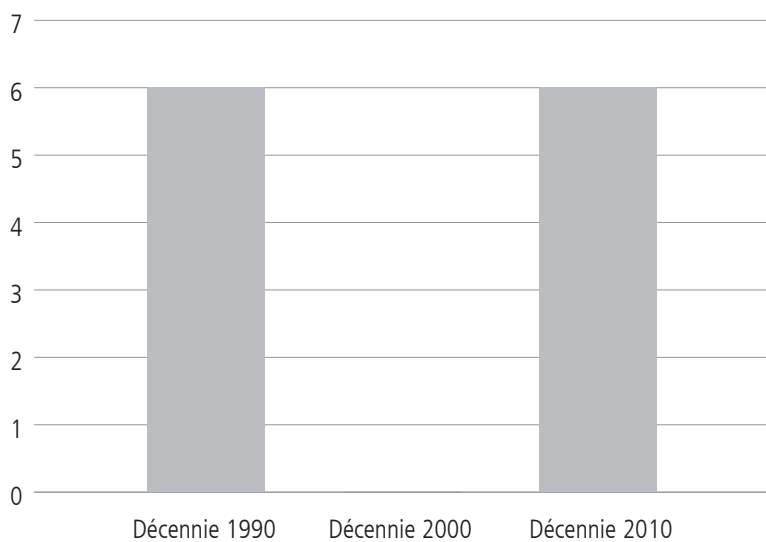


Figure 2 : Répartition des études selon la décennie de parution

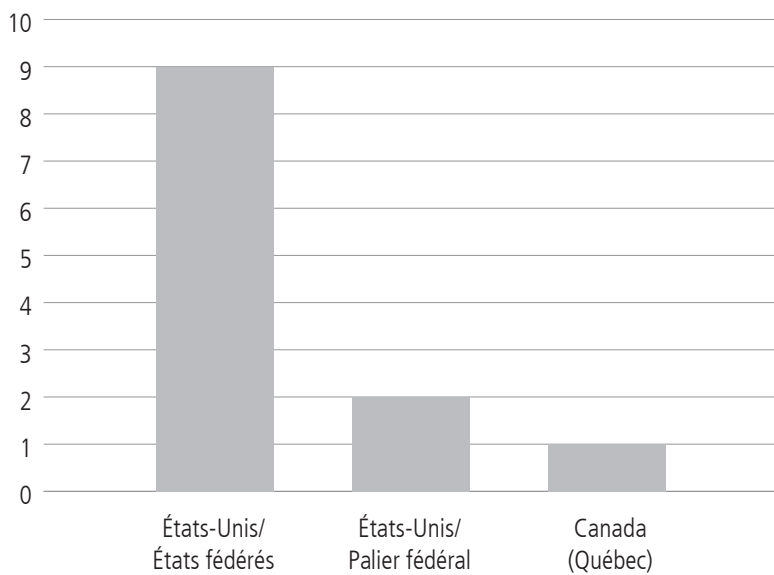


Figure 3 : Répartition des études selon la zone géographique couverte

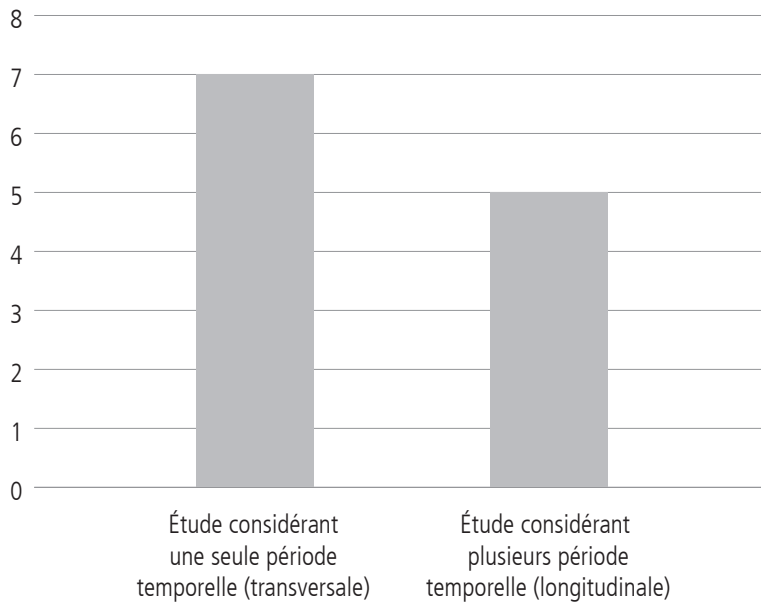


Figure 4 : Répartition des études selon le nombre de points temporels considérés

## Synthèse qualitative des résultats des études sélectionnées

Parmi les 12 études empiriques recensées, plusieurs examinent l'effet de la force ou du renforcement d'une ou de plusieurs législations en matière de lobbyisme sur la quantité d'inscriptions dans un ou plusieurs registres des lobbyistes. Nous présentons d'abord une synthèse des résultats de ces études, puis nous traiterons des études ayant examiné d'autres types d'effet. Un résumé des caractéristiques et des principaux résultats des 12 études recensées dans l'examen de la portée est présenté en annexe.

### Les effets de la loi sur la quantité d'inscriptions dans les registres des lobbyistes

Les études examinant les effets de la force (ou du renforcement) de la réglementation du lobbyisme sur les pratiques de divulgation des lobbyistes donnent des résultats contradictoires. En utilisant les listes officielles des lobbyistes inscrits sur le registre des États fédérés aux États-Unis, une étude transversale révèle que les variations dans la définition du lobbyisme d'un État à l'autre (c.-à-d. comme tentative d'influencer la législation, comme représentation des intérêts d'autrui, comme dépense pour influencer la législation ou comme rémunération pour influencer la législation) ne sont pas un bon prédicteur du nombre total de lobbyistes inscrits sur le registre (Hunter, Wilson, et Brunk 1991). Toutefois, la même étude montre que la présence d'exceptions statutaires à la divulgation obligatoire (p. ex. exemption des professionnels qui rédigent des projets de loi ou l'exemption des fonctionnaires de l'État) est associée de façon significative et négative au nombre de lobbyistes inscrits sur le registre de l'État.

Une autre étude transversale sur l'enregistrement des lobbyistes dans les États américains examine la relation statistique entre un indice des contraintes liées à la réglementation des lobbyistes qui mesure la variété des personnes et des groupes qui doivent divulguer leurs activités de lobbyisme et le nombre de groupes d'intérêts inscrits sur le registre de 48 États américains en 1975 (Hamm, Weber, et Anderson 1994). Les résultats de l'étude montrent que cet indicateur est statistiquement et positivement associé au nombre de groupes inscrits sur le registre de l'État. Une étude transversale a tenté de répondre à cette étude en estimant un modèle de régression incluant deux indices cumulatifs alternatifs de la rigueur de la réglementation du lobbyisme (Brinig, Holcombe, et Schwartzstein 1993; Opheim 1991) comme prédicteurs du nombre d'organisations inscrites au registre dans les États américains en 1990 (Lowery et Gray 1994). L'association entre ces indices, d'une part, et le nombre d'organisations enregistrées, d'autre part, n'est pas statistiquement significative. Une étude transversale similaire a examiné l'effet de l'indice BHS de sévérité (restriction) des lois en matière de lobbyisme (Brinig, Holcombe, et Schwartzstein 1993) sur le nombre d'organisations inscrites dans un registre des États américains en 1990 (Lowery et Gray 1997). En contrôlant pour le produit intérieur brut de l'État de 1989, la valeur au carré du PIB, le PIB divisé par la population de l'État et un indicateur de la concurrence entre les partis politiques, l'étude révèle une association non statistiquement significative entre la force de la loi et le nombre d'organisations inscrites sur les registres.

Une étude récente a permis d'examiner l'effet de la levée d'une exemption à la divulgation des activités de lobbyisme visant les établissements de santé et de services sociaux sur la quantité d'inscriptions au registre des lobbyistes du Québec (Ouimet, Savoie, et Montigny 2019). Cette expérience naturelle en séries chronologiques interrompues montre que la levée de l'exemption a conduit à une augmentation de la croissance (1) du nombre de mandats inscrits au registre par les lobbyistes-conseils ; (2) du nombre de mandats inscrits au registre par un lobbyiste-conseil afin d'influencer l'octroi de contrats ; (3) du nombre de mandats inscrits au registre visant à influencer l'octroi d'une autorisation ; (4) du nombre de mandats inscrits par un lobbyiste-conseil ou un lobbyiste d'organisation visant à influencer l'octroi d'une autorisation ; (5) du nombre de mandats inscrits par un lobbyiste d'organisation visant à influencer une nomination ; et (6) du nombre de lobbyistes d'organisation inscrits sur le registre.

Une étude longitudinale menée aux États-Unis à l'aide de la base de données du Center for Responsive Politics ([www.OpenSecrets.org-Lobbying](http://www.OpenSecrets.org-Lobbying)), montre que l'adoption de la Honest Leadership and Open Government Act de 2007, qui est venue considérablement renforcer la réglementation fédérale existante en matière de lobbyisme aux États-Unis, a entraîné une réduction post-réforme du nombre de lobbyistes inscrits sur le registre, sans toutefois arrêter la croissance des dépenses totales consacrées au lobbyisme (LaPira 2014). Une autre étude longitudinale réalisée aux États-Unis au palier des États fédérés permet de distinguer l'effet de trois caractéristiques distinctes des lois en matière de lobbyisme, soit la portée de la définition des lobbyistes et de leurs cibles, les activités prohibées et les obligations de divulgation, sur le nombre de lobbyistes inscrits sur les registres des États (Strickland 2014). Les résultats des analyses statistiques montrent que les inscriptions tendent à augmenter en moyenne à mesure que les États adoptent des définitions plus englobantes, mais l'ajout d'interdictions et de règles de divulgation a un effet négatif sur le nombre d'inscriptions dans les registres.

Une seule étude recensée (Cain et Drutman 2014) a examiné l'effet d'une modification aux règles concernant le phénomène des portes tournantes (« revolving doors »), phénomène faisant référence à la situation des titulaires de charges publiques qui, après avoir quitté leur fonction, sont recrutés par des entreprises ou organisations non gouvernementales pour l'expertise qu'ils ont acquise dans le secteur public. Le phénomène des portes tournantes fait également référence à la situation d'individus issus du secteur privé ou non gouvernemental qui deviennent titulaires de charges publiques dans des fonctions pour lesquelles ils détiennent des connaissances et des compétences. Cette évaluation ex post de nature quasi expérimentale avait pour objectif, notamment, d'évaluer l'effet d'un changement aux dispositions relatives aux portes tournantes prévues dans l'*Honest Leadership and Open Government Act* (HLOGA, 2007) qui a instauré un délai de carence d'un an. Les chercheurs ont souhaité comparer l'effet post-réforme à la Chambre de représentants et au Sénat. Cette comparaison est pertinente, car à la Chambre, le délai de carence couvre uniquement le bureau ou le comité où l'ancien membre travaillait, alors qu'au Sénat, la législation couvre tous les comités ou les bureaux du sénat. Logiquement, un effet de la réforme devait se traduire par une réduction du nombre d'ex-employés de la chambre et du sénat inscrits au registre des lobbyistes ainsi qu'à une réduction plus grande concernant les ex-employés du sénat. Comme la législation ne couvre pas tous les employés de la Chambre et du Sénat, il devenait alors possible de comparer la quantité d'inscriptions au registre des lobbyistes pour le personnel couvert et non couvert par le changement législatif. C'est la stratégie que les chercheurs ont utilisée. Les résultats de leur analyse montrent qu'après l'entrée en vigueur de la loi, comme anticipée, la proportion du personnel couvert ou assujéti ayant exercé des activités de lobbying déclarées a diminué par rapport au personnel non assujéti, cette diminution ayant été plus forte au Sénat qu'à la Chambre des représentants (Cain et Drutman 2014).

En résumé, la documentation scientifique qui a examiné la relation entre les caractéristiques de la loi ou de la réglementation du lobbying et le volume d'inscriptions sur les registres de transparence donne à penser qu'une modification de la réglementation du lobbying pourrait avoir des effets différents selon la nature du changement. Il a été démontré qu'un changement légal ou réglementaire augmente le nombre d'inscriptions dans un registre de transparence lorsque le changement augmente le nombre d'activités à divulgation obligatoire (ex. types de lobbyistes, types de cibles, réduction du seuil d'exemption, etc.) (Hamm, Weber, et Anderson 1994; Strickland 2014) ou diminue le nombre d'exemptions en matière de divulgation obligatoire (Hunter, Wilson, et Brunk 1991; Ouimet, Savoie, et Montigny 2019). En revanche, une modification réglementaire semble réduire le nombre d'inscriptions dans le registre de transparence lorsque la modification consiste à renforcer les interdictions, les sanctions ou les obligations de divulgation, modifiant ainsi le calcul du risque de certains lobbyistes qui préfèrent alors ne pas s'inscrire (LaPira 2014; Strickland 2014).

Quant aux études qui n'ont révélé aucune association statistiquement significative entre la variation dans la nature de la réglementation du lobbying et le comportement de divulgation (Lowery et Gray 1997; 1994; Gray et Lowery 1998), leurs conclusions pourraient être attribuables à des problèmes de mesure. Plus précisément, les indices cumulatifs de la force de la loi en matière de lobbying combinent différentes dimensions de la législation sur le lobbying, ce qui empêche de distinguer l'effet de chaque dimension des indices (p. ex. l'étendue des groupes qui sont tenus de divulguer leurs activités par rapport à la force des interdictions ou des sanctions). Par conséquent, l'effet non significatif constaté dans ces études peut être le résultat des différentes dimensions des indices qui s'annulent mutuellement.

## Les autres effets documentés de la législation en matière de lobbyisme

Trois des 12 études empiriques recensées ont examiné d'autres effets de la législation en matière de lobbyisme, au-delà de l'effet sur la quantité d'inscriptions dans les registres de lobbyistes (Brinig, Holcombe, et Schwartzstein 1993; Flavin 2015; Ozymy 2010). Une étude transversale s'appuyant sur des données portant sur les États américains a examiné l'effet de la force de la législation en matière de lobbyisme sur la proportion de projets de loi déposés et adoptés en chambre (Brinig, Holcombe, et Schwartzstein 1993). Les résultats de l'étude montrent que la force de la législation a un effet négatif sur la proportion de projets de loi adoptés, mais n'a pas d'effet statistiquement significatif sur le nombre de projets de loi déposés en chambre. Par ailleurs, ces résultats sont difficiles à interpréter, car la force de la législation des États a été mesurée par un indice cumulatif agrégeant plusieurs dimensions du caractère plus ou moins contraignant d'une législation.

Une étude longitudinale réalisée aux États-Unis au palier des États fédérés a examiné le lien entre le durcissement des législations en matière de lobbyisme au sein des États et l'influence des groupes d'intérêts sur l'issue des votes législatifs perçue par les élus (Ozmy 2010). Les résultats suggèrent que le durcissement de la législation entraîne une baisse de la perception de l'influence des groupes d'intérêts sur le processus législatif.

Enfin, une étude transversale réalisée sur les États américains a étudié l'effet de la force d'une législation sur la distance entre l'opinion publique et les politiques publiques adoptées, autrement dit, sur ce que les auteurs désignent par l'inégalité de la représentation politique de l'opinion publique (Flavin 2015). Pour ce faire, le chercheur a construit une mesure de la distance entre l'opinion publique et les politiques publiques adoptées. En ajustant les données en fonction de certaines variables de confusion, les résultats montrent que la force de la législation encadrant les activités de lobbyisme dans les États est associée de façon statistiquement significative à une réduction de l'écart entre l'opinion publique et les politiques publiques. Autrement dit, plus la législation est forte, moins la distance entre l'opinion publique et les politiques publiques adoptées au sein d'un État sera grande (Flavin 2015).

### En somme...

L'examen de la portée a examiné 12 études empiriques ayant étudié l'effet de la législation en matière de lobbying sur différentes variables de résultat. Une majorité d'études a examiné l'effet de changements ou de variations dans les règles d'encadrement du lobbying sur la quantité d'inscriptions sur les registres de transparence. Considérant que les entités chargées de surveiller l'application des lois en matière de lobbying disposent généralement de moyens limités pour réaliser leurs activités de surveillance, certains groupes d'intérêts ou certains lobbyistes semblent préférer s'abstenir de divulguer leurs activités au registre sur la base d'un calcul de risque, comme le suggèrent les études montrant une association statistique négative entre l'importance des interdictions et des obligations de divulgation, d'une part, et la densité d'inscriptions dans les registres de transparence, d'autre part (LaPira 2014; Strickland 2014).

Dans les pays où le lobbying est encadré sur le plan légal, le législateur fait donc face à un dilemme : celui de renforcer ou non les interdictions, les obligations de divulgation et les sanctions sachant qu'une telle action pourrait contribuer à réduire la quantité d'activités de lobbying divulguée dans le registre de transparence. Par ailleurs, plusieurs études semblent indiquer qu'un changement législatif ayant pour but, non pas de renforcer les éléments évoqués ci-dessus, mais simplement d'étendre l'obligation de divulgation à des individus, des groupes ou des cibles jusqu'alors exemptés risque d'augmenter la quantité des activités de lobbying divulguées, et donc, d'améliorer la transparence du système. Une étude européenne récente montre que les lobbyistes jouissant d'un accès privilégié aux titulaires de charges publiques de la Commission européenne, bien qu'émettant plusieurs réserves face à l'idée de rendre les règles en matière de lobbying plus contraignantes, ne semblent toutefois pas s'opposer à l'idée d'étendre l'obligation de divulgation à des groupes qui sont pour l'instant exemptés (Bunea 2018).

Sur la base de cet examen de portée, nous avons été en mesure de construire un nouvel outil de collecte de données permettant de cibler plusieurs pratiques légales et réglementaires. Dans le second volet de l'étude, nous examinerons l'opinion d'un panel d'experts regroupant des lobbyistes québécois, des régulateurs canadiens et des chercheurs universitaires ayant étudié l'encadrement du lobbying à propos des caractéristiques d'un système d'encadrement du lobbying idéal.



## Volet 2 : Étude Delphi

### Objectifs

L'objectif du deuxième volet de l'étude est de recueillir l'opinion d'experts sur les caractéristiques d'un système d'encadrement du lobbyisme idéal. Une fois recueillies, ces opinions sont mises en perspective à travers l'examen de la portée qui a permis d'identifier des éléments de preuve scientifique sur l'effet de différentes catégories de dispositions légales, réglementaires ou déontologiques sur la propension des lobbyistes à divulguer leurs activités dans un registre de transparence. De plus, les éléments sur lesquels les experts consultés dans le cadre de ce volet de l'étude ont été amenés à se prononcer ont été vérifiés par la Direction des affaires juridiques du Commissaire au lobbyisme du Québec afin de confirmer s'ils sont actuellement visés ou non par une disposition légale, réglementaire ou déontologique au Québec. Une fois combinées, ces trois sources d'information permettront, nous l'espérons, d'alimenter la réflexion qui a actuellement cours au Québec sur une possible évolution du régime d'encadrement des activités de lobbyisme.

### Méthodologie

Une consultation Delphi a été effectuée en utilisant une approche similaire à celle utilisée par Attieh et ses collaborateurs dans leur étude sur l'état de préparation d'organisations dans le domaine des soins chroniques pour faire face au changement (Attieh et al. 2014). Parfois nommée étude Delphi modifiée, cette approche est particulièrement bien adaptée à des domaines ou des objets pour lesquels il existe déjà des connaissances, ce qui est le cas de l'encadrement du lobbyisme comme l'a démontré l'examen de la portée. L'approche Delphi modifiée est une procédure de collecte de données de groupe, systématique et interactive, permettant d'obtenir des opinions d'un panel d'experts indépendants. Cette approche consiste à utiliser une série de questionnaires administrés en plusieurs itérations. Cette technique repose sur l'analyse d'un scénario par des participants experts qui utilisent leur expertise pour créer des données nominales qui sont évaluées à l'aide d'échelles de Likert produisant ainsi des données ordinales. Le nombre de tours dépend de la rapidité avec laquelle un consensus se dégage (Attieh et al. 2014). Dans la présente étude, cette méthode de développement du consensus a comporté deux cycles avec un panel de participants détenant une expertise dans l'inscription de mandats de lobbyisme au Registre des lobbyistes du Québec, dans la régulation du lobbyisme au Canada ou dans l'étude scientifique de l'encadrement du lobbyisme.

### Recrutement des participants et critères d'inclusion

Trois catégories d'experts ont été retenues pour les fins de ce projet. La première catégorie est celle des lobbyistes (lobbyistes-conseils, lobbyistes d'entreprises et lobbyistes d'organisations) dotés d'une expérience récente de divulgation dans le registre des lobbyistes du Québec. La liste de tous les lobbyistes-conseils et des plus hauts dirigeants des entreprises et organisations inscrits au registre des lobbyistes durant l'année 2018 a été utilisée pour constituer un échantillon aléatoire de 500 lobbyistes-conseils et un échantillon aléatoire de 1000 hauts dirigeants d'entreprises ou d'organisations. Nous ne souhaitons pas utiliser des critères préétablis pour déterminer qui, parmi ces deux échantillons, peut être considéré comme un expert, jugeant que cette approche aurait été trop arbitraire. Nous avons plutôt choisi de laisser les répondants s'auto-identifier comme des experts en utilisant un énoncé dans le courriel de recrutement (« Pourquoi recevez-vous ce courriel? Parce que vous êtes susceptible d'avoir une opinion éclairée sur le lobbyisme et son encadrement ») ainsi que sur la page d'amorce du questionnaire (« Merci d'avoir accepté de participer à ce sondage visant à mesurer le degré d'accord entre les experts au sujet de la pertinence de différents éléments que l'on retrouve dans des systèmes d'encadrement du lobbyisme »). La deuxième catégorie d'experts sur l'encadrement du lobbyisme qui est ciblée dans l'étude est celle des régulateurs du lobbyisme au Canada,

c'est-à-dire des dirigeants ou des conseillers d'organismes de régulation du lobbyisme aux paliers municipaux, provinciaux et fédéraux. Au Canada, les organismes de régulation du lobbyisme forment une communauté d'apprentissage (Pross et Shepherd 2017). Nous avons constitué une liste de 21 experts appartenant à cette catégorie. La troisième catégorie d'experts que nous souhaitions recruter dans le panel est celle des scientifiques qui ont étudié empiriquement le phénomène de l'encadrement du lobbyisme et ses effets. Les participants potentiels de cette catégorie qui furent invités à participer ont été identifiés lors de la réalisation de l'examen de la portée. Il s'agit des auteurs principaux et des coauteurs des 12 articles retenus ainsi que des auteurs d'articles portant sur l'encadrement du lobbyisme qui ne correspondaient pas exactement à nos critères de sélection. Au total, 49 auteurs dotés d'une adresse courriel valide ont été invités à participer. Au total, 1568 personnes ont reçu un courriel sollicitant leur participation au projet de recherche. Le courriel donnait un aperçu du projet, de ses objectifs, du nombre prévu de cycles ( $n = 2$ ) et de la durée prévue de l'engagement.

### **Considérations éthiques**

Les panélistes de Delphi ont été informés dans le courriel d'invitation que leur participation à cette étude était entièrement volontaire et qu'ils étaient libres de se retirer à tout moment. En répondant au questionnaire, ils ont implicitement consenti à participer à l'étude. L'étude était anonyme et aucun renseignement personnel n'a été recueilli. L'approbation éthique de l'étude a été obtenue du Comité universitaire d'éthique de la recherche de l'Université Laval (numéro d'approbation : 2018-332/23-01-2019). Les répondants étaient invités à lire un formulaire pour un consentement implicite et confidentiel disponible en format PDF sur la page d'amorce du questionnaire avant de commencer à répondre aux questions.

### **Collecte des données**

Pour les deux cycles, les participants ont reçu par courriel un lien vers le questionnaire en ligne alimenté par Qualtrics. Trois rappels par courriel pour remplir le questionnaire ont été envoyés dans les cinq semaines suivant le premier courriel d'invitation. Les participants du Québec ont reçu un courriel d'invitation en français et un lien vers la version française du questionnaire. Les régulateurs d'autres provinces ainsi que les chercheurs dont le nom n'était pas francophone ont reçu une version traduite du courriel d'invitation et du questionnaire. La traduction a été réalisée par une traductrice professionnelle.

#### **Cycle 1**

Le premier cycle de l'étude Delphi en ligne s'est déroulé du 19 mars 2019 au 18 avril 2019. On a demandé aux experts d'évaluer la pertinence de 113 éléments couvrant les composantes importantes de toute législation sur le lobbyisme : principes normatifs, définition du lobbyisme, du lobbyiste et des cibles du lobbyisme, exigences de divulgation, pratiques interdites, sanctions, profession de lobbyiste, règles d'après mandats et portes tournantes, ressources et formation ainsi que le format et l'accès aux données d'un registre de transparence. Le questionnaire a été élaboré sur la base des outils d'étalonnage utilisés pour comparer et classer des systèmes d'encadrement du lobbyisme à travers le monde comme, par exemple, l'outil développé par le *Center for Public Integrity* (CPI) contenant 48 énoncés (Chari, Murphy, et Hogan 2007) ou une récente tentative d'élargir la méthode du CPI (Laboutková et Vymřtal 2017). Ces documents ont été recensés durant la réalisation de l'examen de la portée.

Bien que le questionnaire ne fait aucunement référence au système d'encadrement du lobbyisme québécois, nous avons toutefois tenu compte de ses caractéristiques en élaborant le questionnaire, comme, par exemple, en y intégrant des énoncés permettant de distinguer les différentes visées des activités de lobbyisme couvertes dans la loi québécoise (influencer les lois ou les politiques publiques, le processus d'octroi de contrats et d'autorisations ainsi que la nomination de titulaires de charges publiques). L'évaluation de la pertinence a été effectuée par les panélistes sur une échelle de Likert en 5 points, où 1 indique qu'un élément n'est pas du tout pertinent et 5 indique qu'il est très pertinent. Au-dessous de chaque ensemble d'éléments, un espace était prévu pour suggérer des changements à la liste des éléments. Nous avons analysé les réponses du premier cycle en mai 2019 et conçu le questionnaire du deuxième cycle à partir de ces résultats.

## **Cycle 2**

Le format du questionnaire a été modifié entre les deux cycles. Les réponses quantitatives et qualitatives obtenues lors du premier cycle Delphi ont été prises en compte lors de l'élaboration du deuxième questionnaire Delphi. Les révisions visaient à exclure les éléments (énoncés ou items) qui n'avaient pas atteint le consensus et à apporter des modifications au libellé de certains énoncés ou d'en ajouter en fonction des commentaires des participants. Le deuxième questionnaire en ligne a été distribué le 21 mai 2019 aux 180 participants qui ont rempli le premier questionnaire. Dans ce deuxième questionnaire, nous avons demandé aux experts d'évaluer la pertinence de 98 énoncés regroupés en différents ensembles (questions). On a informé les participants que les énoncés inclus dans le deuxième questionnaire sont ceux qui ont fait l'objet d'un consensus ou qui ont été ajoutés en fonction des réponses qualitatives.

## **Analyse des données**

Pour les besoins de cette étude, nous avons utilisé la même définition du consensus que dans Attieh et ses collaborateurs, c'est-à-dire un « accord général d'une majorité substantielle » (plus de 75 %) (Attieh et al. 2014). Le consensus a été jugé fort lorsque la pertinence d'un énoncé a été évaluée à 4 ou 5 sur l'échelle de Likert par au moins 75 % des experts d'au moins deux des trois catégories d'experts examinées dans l'étude, soit les lobbyistes, le personnel d'organismes de réglementation et les chercheurs ayant étudié l'encadrement du lobbyisme. Le consensus a été jugé modéré lorsque 60 % à 74 % des participants d'au moins deux des trois groupes d'experts ont jugé qu'un énoncé donné était pertinent ou très pertinent. Cette approche permet d'éviter les biais dus au fait que les lobbyistes sont beaucoup plus nombreux que les chercheurs ou les régulateurs tant dans notre échantillon que dans le monde réel. Par exemple, un énoncé jugé pertinent par 90 % des lobbyistes ne serait pas jugé consensuel si ce dernier était par la même occasion jugé pertinent par moins de 60 % des experts dans les groupes des régulateurs et des chercheurs. L'absence de consensus a été constatée lorsque moins de 60 % des participants de deux des trois groupes d'experts ont estimé qu'un élément était pertinent ou très pertinent. Cette définition opérationnelle du consensus a été utilisée lors du premier cycle pour décider de conserver ou d'éliminer un élément dans la préparation du deuxième questionnaire. Les énoncés rencontrant un consensus modéré ou fort ont été insérés dans le questionnaire du deuxième cycle. Les données ont été analysées avec le logiciel SPSS. Pour chaque énoncé et pour chaque groupe d'experts, nous avons calculé le pourcentage de valeurs 4 ou 5 sur l'échelle de pertinence à cinq catégories. Nous présentons les résultats pour les deux cycles.

## Résultats




### Caractéristiques des participants

Lors du premier cycle de l'étude Delphi, 1568 personnes au total ont été invitées à participer. Certains courriels ont été rejetés par le système ( $n = 46$ ). Le groupe d'experts du premier cycle comprenait 180 personnes, dont 156 (86,7 %) étaient des représentants d'intérêts (lobbyistes-conseils ou lobbyistes d'entreprises ou d'autres organisations comme des syndicats ou des associations professionnelles), 10 (5,6 %) des personnes travaillant pour un organisme de réglementation du lobbying et 14 (7,8 %) des chercheurs ayant publié sur l'encadrement du lobbying. Le taux de participation est significativement plus faible chez les représentants d'intérêts (10,4 %) que chez les régulateurs (47,6 %) et les chercheurs (20,4 %). Il est noté que l'échantillon aléatoire des représentants d'intérêts incluait des participants avec un niveau d'expertise en matière de réglementation du lobbying variable. Plusieurs représentants d'intérêts nous ont contactés afin de justifier leur non-participation par leur faible expérience, ne pratiquant que très rarement des activités de représentation d'intérêts. Plus précisément, les principales raisons révélées de la non-participation étaient le manque de temps ou le fait que les lobbyistes ne se considéraient pas comme des experts. 117 (65 %) des participants du premier cycle ont rempli le deuxième questionnaire. Le taux d'attrition au deuxième tour est inférieur à 50 % (35 %). Des 117 participants du premier cycle qui ont rempli le deuxième questionnaire Delphi, 97 (82,9 %) sont des représentants d'intérêts (lobbyistes), 10 (8,5 %) des régulateurs et 10 (8,5 %) sont des chercheurs. À titre de comparaison, l'étude Delphi d'Attieh et ses collaborateurs qui comportait également deux cycles de collecte de données a porté sur des échantillons totaux de 14 participants au premier cycle et 11 au deuxième cycle (Attieh et coll. 2014).

### Résultats du premier cycle

Le tableau 1 présente le sommaire des résultats obtenus lors du premier cycle de collecte, alors que le tableau 2 présente les résultats pour chaque élément inclus dans le questionnaire.

**Tableau 1 : Sommaire des résultats du premier cycle de l'étude Delphi**

|  | Nombre (%) d'énoncés jugés pertinents ou très pertinents |             |             |
|--|--|-------------|-------------|
|  | Représentants d'intérêts                                 | Régulateurs | Chercheurs  |
|  Fort consensus ( $\geq 75$ %)    | 45 (39,2 %)  | 70 (61,9 %) | 79 (69,9 %) |
|  Consensus modéré (60-74 %)       | 31 (27,4 %)  | 20 (17,7 %) | 19 (16,8 %) |
|  Absence de consensus ( $< 60$ %) | 37 (32,7 %)  | 23 (20,3 %) | 15 (13,2 %) |
| Total (pourcentage)  | 113 (100 %)  | 113 (100 %) | 113 (100 %) |

Le tableau 1 permet de faire le constat général suivant : les trois groupes du panel d'experts sont favorables à ce que l'État encadre les activités de lobbying. En effet, la majorité des énoncés font l'objet d'un consensus fort ou modéré, et ce, dans les trois groupes d'experts. Les résultats présentés au tableau 1 montrent toutefois que les chercheurs et les régulateurs sont globalement plus favorables à l'encadrement que les représentants d'intérêts. En effet, alors que près du tiers (32,7 %) des énoncés ne font pas consensus chez les représentants d'intérêts, seulement 13,2 % et 20,3 % ne font pas consensus chez les chercheurs et les régulateurs, respectivement. Dans l'ensemble, dans notre panel d'experts, les chercheurs sont ceux qui sont les plus favorables à l'encadrement du lobbying.

Le tableau 2 montre qu'un consensus a été atteint pour 91 (80,5 %) des 113 énoncés (consensus = énoncé considéré pertinent ou très pertinent par au moins 60 % des répondants d'au moins deux des trois groupes d'experts). Soixante-sept (59,3 %) des 113 énoncés ont fait consensus dans les trois groupes d'experts.

**Tableau 2 : Résultats pour chaque élément considéré lors du premier cycle de l'étude Delphi**

| Libellé de l'énoncé  | Consensus (%) dans le groupe des représentants d'intérêts | Consensus (%) dans le groupe des régulateurs | Consensus (%) dans le groupe des chercheurs |
|--|---|--|---|
| <b>1) S.V.P., veuillez évaluer la pertinence d'appuyer une législation en matière d'encadrement du lobbyisme sur les principes suivants :</b>  |   |  |   |
| La transparence  | ≥75 % (91,7 %)  | ≥75 % (100 %)                                | ≥75 % (100 %)                               |
| La légitimité du lobbyisme   | ≥75 % (85,3 %)  | ≥75 % (80 %)                                 | ≥75 % (78,6 %)                              |
| La pertinence de l'information pour le public  | ≥75 % (78,8 %)  | ≥75 % (100 %)                                | ≥75 % (92,9 %)                              |
| Le respect de la vie privée  | 60-74 % (63,5 %)  | 60-74 % (60 %)                               | <60% (35,7 %)                               |
| Le droit à l'information   | ≥75 % (82,7 %)  | ≥75 % (90 %)                                 | ≥75 % (100 %)                               |
| L'intégrité et l'éthique   | ≥75 % (94,2 %)  | ≥75 % (100 %)                                | ≥75 % (100 %)                               |
| L'accès aux décideurs publics  | ≥75 % (85,3 %)  | ≥75 % (80 %)                                 | ≥75 % (92,9 %)                              |
| L'accès équitable aux décideurs publics  | ≥75 % (85,3 %)  | 60-74 % (70 %)                               | 60-74 % (71,4 %)                            |
| La responsabilité partagée entre les différentes parties prenantes   | 60-74 % (80,1 %)  | 60-74 % (60 %)                               | <60% (57,1 %)                               |
| Le professionnalisme   | ≥75 % (82,7 %)  | ≥75 % (90 %)                                 | 60-74 % (64,3 %)                            |
| <b>2) La définition institutionnelle ou légale du lobbyisme est un élément central de tout système d'encadrement. S'il vous plaît, veuillez évaluer la pertinence de considérer chacune des activités suivantes comme du lobbyisme.</b>  |   |  |   |
| Communication d'influence directe entre un lobbyiste et le titulaire de charges publiques  | ≥75 % (92,9 %)  | ≥75 % (100 %)                                | ≥75 % (100 %)                               |
| Communication d'influence indirecte, c'est-à-dire par l'entremise d'un titulaire de charges publiques qui, à la demande d'un lobbyiste, prend en charge la représentation d'intérêts auprès d'un autre titulaire de charges publiques  | ≥75 % (75 %)  | ≥75 % (80 %)                                 | ≥75 % (92,9 %)                              |
| Communication d'influence qui est publique ou connue du public (p. ex. représentation d'intérêts lors d'une audience publique, d'une commission parlementaire ou sénatoriale, etc.)  | <60% (50 %)   | <60% (40 %)                                  | ≥75 % (78,6 %)                              |
| Soutien matériel (en argent ou en nature) à l'organisation ou au maintien d'un mouvement populaire dans le but d'influencer indirectement l'action gouvernementale (p. ex. manifestations, campagnes sur Internet ou sur les réseaux sociaux, envois massifs de courriels, etc.)                         | 60-74 % (61,5 %)  | ≥75 % (90 %)                                 | ≥75 % (85,7 %)                              |
| Soutien matériel (en argent ou en nature) à l'élaboration ou à la mise en œuvre de campagnes de relations publiques dans le but d'influencer indirectement l'action gouvernementale (p. ex. conférences de presse, entrevues dans les médias, financement de sondages ou de rapports de recherche, etc.) | 60-74 % (61,5 %)  | <60% (50 %)                                  | ≥75 % (85,7 %)                              |
| Communication d'influence directe ou indirecte effectuée par un individu, peu importe son statut (p. ex. un citoyen), pour faire valoir ses droits   | <60% (37,8 %)   | <60% (50 %)                                  | <60% (42,9 %)                               |

| <b>3) La question précédente portait sur les types de communications d'influence et non sur leur objectif. S'il vous plaît, veuillez évaluer la pertinence de définir légalement chacun des objectifs suivants comme du lobbying.</b>  |                  |                |                  |
|--|------------------|----------------|------------------|
| Élaboration, présentation, modification ou rejet d'une proposition législative   | ≥ 75 % (89,1 %)  | ≥ 75 % (100 %) | ≥ 75 % (100 %)   |
| Élaboration, présentation, modification ou rejet d'une proposition réglementaire   | ≥ 75 % (85,8 %)  | ≥ 75 % (100 %) | ≥ 75 % (100 %)   |
| Élaboration, présentation, modification ou rejet d'une résolution  | 60-74 % (67,3 %) | ≥ 75 % (100 %) | ≥ 75 % (92,9 %)  |
| Élaboration, présentation, modification ou rejet d'une orientation   | 60-74 % (68,6 %) | ≥ 75 % (90 %)  | 60-74 % (71,4 %) |
| Élaboration, présentation, modification ou rejet d'un énoncé de politique publique   | 60-74 % (72,4 %) | ≥ 75 % (100 %) | ≥ 75 % (78,6 %)  |
| Élaboration, présentation, modification ou rejet d'un programme  | ≥ 75 % (76,9 %)  | ≥ 75 % (100 %) | ≥ 75 % (85,7 %)  |
| Élaboration, présentation, modification ou rejet d'un plan d'action  | 60-74 % (69,9 %) | ≥ 75 % (90 %)  | ≥ 75 % (78,6 %)  |
| Élaboration, présentation, modification ou rejet d'une mesure particulière (ex. mesure fiscale)  | ≥ 75 % (79,5 %)  | ≥ 75 % (90 %)  | ≥ 75 % (85,7 %)  |
| Attribution d'une autorisation (permis, licence, certificat, etc.)   | 60-74 % (71,2%)  | ≥ 75 % (90 %)  | ≥ 75 % (92,9 %)  |
| Attribution d'un contrat   | ≥ 75 % (81,4 %)  | ≥ 75 % (100 %) | ≥ 75 % (92,9 %)  |
| Nomination d'un administrateur public  | ≥ 75 % (80,1 %)  | 60-74 % (70 %) | ≥ 75 % (92,9 %)  |
| <b>4) La définition institutionnelle ou légale du lobbyiste ou du représentant d'intérêts est un autre élément central de tout système d'encadrement. Dans la mesure où ils effectuent une activité de lobbying au sens de la loi de la juridiction où ils interviennent, selon vous, quelle est la pertinence que les employés des organisations suivantes soient juridiquement considérés comme des lobbyistes et qu'ils doivent donc divulguer leurs activités sur un registre de transparence?</b> |                  |                |                  |
| Les entreprises privées  | ≥ 75 % (90,4 %)  | ≥ 75 % (90 %)  | ≥ 75 % (100 %)   |
| Les associations d'entreprises   | ≥ 75 % (93,6 %)  | ≥ 75 % (100 %) | ≥ 75 % (100 %)   |
| Les associations ou fédérations syndicales   | ≥ 75 % (89,7 %)  | ≥ 75 % (100 %) | ≥ 75 % (100 %)   |
| Les associations ou fédérations patronales   | ≥ 75 % (89,1 %)  | ≥ 75 % (100 %) | ≥ 75 % (100 %)   |
| Les associations ou fédérations professionnelles   | ≥ 75 % (88,5 %)  | ≥ 75 % (100 %) | ≥ 75 % (100 %)   |
| Les associations d'organismes à but non lucratif (associations d'OBNL ou d'ONG)  | ≥ 75 % (79,5 %)  | ≥ 75 % (80 %)  | ≥ 75 % (100 %)   |
| Les organismes à but non lucratif (OBNL ou ONG)  | ≥ 75 % (75 %)    | ≥ 75 % (100 %) | ≥ 75 % (100 %)   |
| Les organisations de défense des droits  | ≥ 75 % (77,6 %)  | ≥ 75 % (90 %)  | ≥ 75 % (100 %)   |
| Les partis politiques  | 60-74 % (69,2 %) | <60% (50 %)    | 60-74 % (64,3 %) |
| Les organismes communautaires  | <60% (59,6 %)    | 60-74 % (70 %) | ≥ 75 % (78,6 %)  |
| Les établissements d'enseignement supérieur (p. ex. universités)   | 60-74 % (71,8 %) | 60-74 % (70 %) | 60-74 % (71,4 %) |
| Les groupes environnementaux   | ≥ 75 % (84,6 %)  | ≥ 75 % (100 %) | ≥ 75 % (100 %)   |
| Les organisations/associations religieuses   | 60-74 % (71,2 %) | 60-74 % (80 %) | ≥ 75 % (92,9 %)  |

|   |                  |                |                  |
|---|------------------|----------------|------------------|
| Les cabinets-conseils, lobbyistes contractuels ou lobbyistes-conseils (c'est-à-dire des entreprises ou des individus fournissant des services de lobbyisme pour des clients)  | ≥75 % (94,9 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (100 %)    |
| Les entreprises de relations publiques  | ≥75 % (89,7 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (100 %)    |
| Les organisations publiques (p. ex. ministères, organismes gouvernementaux, municipalités, écoles, hôpitaux, etc.) lorsqu'elles effectuent des communications d'influence au sens de la loi   | 60-74 % (73,7 %) | <60 % (50 %)   | 60-74 % (71,4 %) |
| Le simple citoyen   | <60% (18,6 %)    | <60 % (20 %)   | <60 % (21,4 %)   |
| Les regroupements de citoyens   | <60% (50,6 %)    | <60 % (30 %)   | ≥75 % (78,6 %)   |
| <b>5) La définition institutionnelle ou légale des cibles du lobbyisme, c'est-à-dire des titulaires de charges publiques ou des responsables décisionnels, visées par une activité de lobbyisme est un autre élément central de tout système d'encadrement. Dans certains systèmes d'encadrement, le législateur a choisi d'exclure une ou plusieurs institutions de la définition juridique du lobbyisme. Par conséquent, les activités de représentation d'intérêts les visant ne sont pas divulguées sur le registre de transparence. Selon vous, quelle est la pertinence d'inclure dans le champ de la définition légale du lobbyisme les cibles potentielles suivantes?</b> |                  |                |                  |
| Les élus d'une assemblée législative  | ≥75 % (84,6 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (100 %)    |
| Les élus locaux ou régionaux  | ≥75 % (84,6 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (100 %)    |
| Les élus scolaires  | <60% (57,7 %)    | ≥75 % (100 %)  | 60-74 % (64,3 %) |
| Les employés non élus de cabinets ministériels (p. ex. chef de cabinet, conseillers, etc.)  | ≥75 % (78,2 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (100 %)    |
| Les dirigeants ou employés des ministères et organismes gouvernementaux   | 60-74 % (74,4 %) | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (100 %)    |
| Les dirigeants ou employés des sociétés d'État ou d'entreprises publiques   | ≥75 % (81,4 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (78,6 %)   |
| Les dirigeants ou employés des établissements publics de santé (p. ex. hôpitaux publics)  | 60-74 % (60,9 %) | ≥75 % (100 %)  | 60-74 % (64,3 %) |
| Les dirigeants ou employés des établissements publics d'éducation (p. ex. écoles publiques, collèges publics, commissions scolaires, universités publiques, etc.)   | <60% (55,8 %)    | ≥75 % (80 %)   | 60-74 % (64,3 %) |
| La totalité des employés de l'État selon des modalités uniformes  | <60% (32,1 %)    | 60-74 % (70 %) | 60-74 % (64,3 %) |
| La totalité des employés de l'État selon des modalités particulières à chaque secteur   | <60% (36,5 %)    | 60-74 % (70 %) | <60 % (50 %)     |
| <b>6) En ce qui concerne les obligations de divulgation sur un registre de transparence, s'il vous plaît, veuillez évaluer la pertinence de chacun des éléments suivants.</b>   |                  |                |                  |
| Obligation pour le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de divulguer ses informations sur un portail en ligne   | ≥75 % (81,4 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (100 %)    |
| Obligation pour le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de respecter une période de temps allouée entre la réalisation d'une activité de lobbyisme et la divulgation de l'activité sur le registre  | 60-74 % (70,5 %) | ≥75 % (90 %)   | ≥75 % (85,7 %)   |
| Obligation pour le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de respecter une période de temps allouée pour signaler un changement à une activité de lobbyisme qui est divulguée sur le registre   | 60-74 % (68,6 %) | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (85,7 %)   |
| Obligation pour le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de joindre sa photo au formulaire de divulgation  | <60% (18,6 %)    | <60% (0,0 %)   | <60 % (28,6 %)   |

|   |                  |                |                  |
|---|------------------|----------------|------------------|
| Obligation pour le lobbyiste-conseil de divulguer le nom de ses clients   | 60-74 % (70,5 %) | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (100 %)    |
| Obligation pour le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de divulguer le nom de son employeur  | ≥75 % (80,1 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (100 %)    |
| Obligation pour le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de divulguer ses charges/fonctions publiques antérieures ou actuelles   | 60-74 % (66,7 %) | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (78,6 %)   |
| Obligation pour le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de divulguer tout lien familial avec une personne ciblée par son activité de lobbying   | 60-74 % (69,2 %) | ≥75 % (90 %)   | 60-74 % (71,4 %) |
| Obligation pour le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de divulguer toute relation d'affaires antérieure ou actuelle avec une personne ciblée par son activité de lobbying                           | 60-74 % (62,2 %) | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (92,9 %)   |
| Obligation pour le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de divulguer toute relation d'affaires antérieure ou actuelle avec un membre de la famille d'une personne ciblée par son activité de lobbying | <60% (51,3 %)    | 60-74 % (70 %) | ≥75 % (78,6 %)   |
| Obligation pour le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de divulguer le nom de toute organisation visée par son activité de lobbying  | ≥75 % (80,8 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (92,9 %)   |
| Obligation pour le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de divulguer le nom de tout individu visé par son activité de lobbying  | <60% (45,5 %)    | 60-74 % (70 %) | ≥75 % (85,7 %)   |
| Obligation pour le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de divulguer l'objectif et la nature des activités de lobbying divulguées   | ≥75 % (79,5 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (92,9 %)   |
| Obligation pour le lobbyiste-conseil de divulguer les montants reçus de son client pour la réalisation des activités de lobbying divulguées   | <60% (36,5 %)    | <60% (30 %)    | 60-74 % (71,4 %) |
| Obligation pour le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de divulguer les montants reçus de son employeur pour la réalisation des activités de lobbying divulguées   | <60% (25 %)      | <60% (30 %)    | <60% (50 %)      |
| <b>7) À votre avis, quelle est la pertinence qu'une loi visant à encadrer le lobbying oblige explicitement les personnes ciblées par une activité de lobbying...?</b>   |                  |                |                  |
| ...à vérifier l'inscription du lobbyiste sur le registre de transparence avant d'accepter la communication  | <60% (56,4 %)    | ≥75 % (80 %)   | ≥75 % (92,9 %)   |
| ...à décliner l'invitation d'un lobbyiste si la communication n'est pas inscrite au registre de transparence  | <60% (51,3 %)    | 60-74 % (70 %) | ≥75 % (85,7 %)   |
| ...à rapporter à l'autorité compétente toute tentative de communication effectuée par un lobbyiste qui n'est pas inscrit au registre de transparence  | <60% (49,4 %)    | ≥75 % (80 %)   | ≥75 % (85,7 %)   |
| ...à déclarer à l'autorité compétente ses intérêts privés en lien avec un sujet discuté lors d'une communication avec un lobbyiste  | 60-74 % (63,5 %) | <60% (40 %)    | ≥75 % (85,7 %)   |
| ...à rapporter à l'autorité compétente, toute communication avec un lobbyiste inscrit sur le registre de transparence (p. ex. par la publication de son agenda professionnel)   | <60% (37,2 %)    | <60% (0 %)     | 60-74 % (71,4 %) |



| 8) À votre avis, est-il pertinent qu'une loi visant à encadrer le lobbying interdise explicitement aux lobbyistes...?   |                  |                |                  |
|---|------------------|----------------|------------------|
| ...d'offrir un cadeau aux personnes ciblées par les activités de lobbying   | ≥75 % (78,2 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (85,7 %)   |
| ...d'offrir un cadeau aux membres de la famille des personnes ciblées par les activités de lobbying   | ≥75 % (83,3 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (85,7 %)   |
| ...de faire un don monétaire à un parti politique   | <60% (53,8 %)    | 60-74 % (60 %) | ≥75 % (78,6 %)   |
| ...d'accepter une rémunération conditionnelle aux résultats de son activité de lobbying   | <60% (57,1 %)    | <60% (50 %)    | ≥75 % (78,6 %)   |
| ...de mentir de façon délibérée à une personne ciblée par son activité de lobbying  | ≥75 % (84 %)     | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (92,9 %)   |
| ... d'être lié par contrat (p. ex. comme consultant) à une organisation de la branche exécutive, législative ou judiciaire de l'État  | 60-74 % (72,4 %) | 60-74 % (60 %) | ≥75 % (78,6 %)   |
| ...d'inciter une personne ciblée par son activité de lobbying à contrevenir à une loi ou à un règlement   | ≥75 % (87,8 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (100 %)    |
| ...d'être membre d'un parti politique   | <60% (35,9 %)    | <60% (10 %)    | <60% (28,6 %)    |
| ...d'occuper une fonction dans un parti politique   | <60% (53,8 %)    | <60% (30 %)    | 60-74 % (64,3 %) |
| ...de représenter des intérêts opposés pour le compte de différents clients   | 60-74 % (62,2 %) | <60% (40 %)    | <60% (50 %)      |
| ...de tenter d'empêcher l'accès d'individus, de groupes ou d'organisations à des acteurs décisionnels   | 60-74 % (73,7 %) | ≥75 % (80 %)   | ≥75 % (78,6 %)   |
| ...d'avoir un casier judiciaire   | 60-74 % (62,8 %) | <60% (10 %)    | <60% (42,9 %)    |
| ...de cibler des organismes publics dont la mission est de formuler des avis scientifiques pour le gouvernement (p. ex. avis sur la sécurité des aliments, l'efficacité des médicaments, les risques environnementaux, etc.)  | <60% (55,8 %)    | <60% (10 %)    | <60% (42,9 %)    |
| 9) En ce qui concerne la profession de lobbyiste, à votre avis, quelle est la pertinence de chacun des éléments suivants?   |                  |                |                  |
| Autorégulation de la profession de lobbyiste par la constitution d'ordres professionnels régulant l'activité des lobbyistes-conseils et des lobbyistes d'entreprise ou d'organisation   | <60% (42,9 %)    | <60% (40 %)    | ≥75 % (78,6 %)   |
| Application du principe du secret professionnel aux lobbyistes-conseils   | <60% (54,5 %)    | <60% (40 %)    | <60% (35,7 %)    |
| Pouvoir de contrôle, d'inspection et de sanction délégué à un commissaire/registraire indépendant plutôt qu'à un ordre professionnel de lobbyistes  | 60-74 % (60,3 %) | ≥75 % (90 %)   | ≥75 % (78,6 %)   |
| Responsabilité légale de l'entreprise/organisation pour les actions posées par les lobbyistes qu'elle emploie (responsabilité corporative)  | 60-74 % (69,2 %) | ≥75 % (90 %)   | ≥75 % (100 %)    |
| 10) En ce qui concerne les sanctions à appliquer lorsqu'un lobbyiste enfreint une ou plusieurs règles en matière de lobbying (que ces règles soient légales ou intégrées à un code professionnel), en tenant compte de la gravité de l'infraction, quelle est la pertinence de prévoir chacune des sanctions suivantes? |                  |                |                  |
| Publication de l'infraction afin qu'elle soit connue du public  | ≥75 % (75 %)     | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (92,9 %)   |
| Amendes   | 60-74 % (64,1 %) | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (92,9 %)   |
| Interdiction temporaire d'exercer une activité de lobbying  | ≥75 % (76,3 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (92,9 %)   |
| Interdiction à vie d'exercer une activité de lobbying   | <60 % (32,7 %)   | 60-74 % (70 %) | <60 % (42,9 %)   |
| Mesures pénales   | <60 % (33,3 %)   | ≥75 % (100 %)  | 60-74 % (64,3 %) |

| <b>11) À votre avis, quelle serait la pertinence pour le régulateur des activités de lobbying ou de représentation d'intérêts...?</b>                             |                  |                |                  |
|---|------------------|----------------|------------------|
| ...d'offrir de la formation à l'intention des lobbyistes afin qu'ils puissent divulguer correctement leurs activités sur le registre de transparence              | ≥75 % (89,7 %)   | ≥75 % (100 %)  | 60-74 % (71,4 %) |
| ...d'offrir de la formation à l'intention des lobbyistes afin qu'ils interprètent correctement la loi et les règlements   | ≥75 % (91 %)     | ≥75 % (90 %)   | 60-74 % (64,3 %) |
| ...d'obliger les lobbyistes à suivre une formation avant leur première utilisation du registre de transparence  | <60% (53,2 %)    | 60-74 % (60 %) | <60% (50 %)      |
| ...d'offrir de la formation à l'intention des titulaires de charges publiques afin qu'ils interprètent correctement la loi et les règlements                      | ≥75 % (89,1 %)   | 60-74 % (70 %) | ≥75 % (78,6 %)   |
| ...de formuler des recommandations aux lobbyistes   | ≥75 % (81,4 %)   | ≥75 % (90 %)   | ≥75 % (78,6 %)   |
| ...d'offrir de la formation sur le travail de lobbyiste (ex. sur comment faire du lobbying)   | 60-74 % (73,1 %) | <60% (20 %)    | <60% (28,6 %)    |
| <b>12) À votre avis, quelle est la pertinence de chacun des éléments suivants concernant l'accès aux données du registre de transparence?</b>                     |                  |                |                  |
| Données du registre disponibles en ligne plutôt que sur demande   | ≥75 % (82,7 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (100 %)    |
| Possibilité pour le public de produire des analyses de base avec les données du registre (p. ex. production de tableaux croisés et de graphiques)                 | <60% (43,6 %)    | ≥75 % (90 %)   | ≥75 % (92,9 %)   |
| Mise à jour des données du registre au minimum une fois par semaine   | <60% (44,2 %)    | 60-74 % (60 %) | ≥75 % (78,6 %)   |
| Accès en ligne à des rapports de synthèse sur l'état du lobbying (p. ex. activités et dépenses)   | <60% (48,7 %)    | ≥75 % (90 %)   | ≥75 % (100 %)    |
| Pour chaque cible visée par une activité de lobbying divulguée, publication d'un rapport résumant la nature de l'activité et l'identité des personnes rencontrées | <60% (37,8 %)    | 60-74 % (70 %) | ≥75 % (85,7 %)   |
| Publication de l'agenda professionnel de chaque membre élu du gouvernement  | <60% (42,9 %)    | <60% (40 %)    | 60-74 % (71,4 %) |
| Publication de l'agenda professionnel des hauts fonctionnaires  | <60% (41 %)      | <60% (40 %)    | 60-74 % (64,3 %) |
| <b>13) À votre avis, quelle est la pertinence des éléments suivants concernant la régulation du phénomène des « portes tournantes » (revolving doors)?</b>        |                  |                |                  |
| Instaurer une période de carence obligatoire avant qu'une personne puisse participer à des activités de lobbying  | <60% (55,1 %)    | ≥75 % (90 %)   | ≥75 % (85,7 %)   |
| Restreindre la période de carence aux secteurs/dossiers/enjeux liés à son mandat professionnel/à son emploi   | <60% (53,8 %)    | ≥75 % (90 %)   | ≥75 % (92,9 %)   |
| Instaurer une période de carence obligatoire adaptée à la nature du secteur (finance, transport, santé, éducation, etc.)  | <60% (48,3 %)    | 60-74 % (70 %) | ≥75 % (78,6 %)   |

Il est également à noter que 38 énoncés (33,6 %) ont atteint un fort consensus ( $\geq 75\%$ ) dans les trois groupes d'experts.

À l'issue du cycle 1, sur la base des résultats quantitatifs et qualitatifs obtenus, nous avons éliminé 24 énoncés. Nous avons également éliminé les 11 énoncés du bloc correspondant aux différents objectifs d'une communication d'influence qui ont tous fait consensus dans les trois groupes d'experts. Cette décision nous a permis de réduire la longueur du questionnaire et ne nous apparaissait pas nuire à l'atteinte des objectifs du projet dans la mesure où la distinction entre les objectifs poursuivis par les représentants d'intérêts n'est pas incluse dans les différents outils de classification des systèmes d'encadrement

du lobbying. Cet ensemble d'énoncés a été intégré au premier questionnaire à la seule fin de produire des résultats utiles pour les experts œuvrant au Québec, car la loi québécoise oblige les représentants d'intérêts à préciser les objectifs poursuivis pour chacun de leurs mandats. Les résultats obtenus lors du premier cycle démontrent que la pertinence de préciser dans la loi les objectifs énumérés sous cet ensemble d'énoncés est reconnue de façon consensuelle dans les trois groupes d'experts de notre panel.




L'analyse des commentaires formulés par les panélistes nous a également permis d'améliorer le questionnaire en vue de la préparation du deuxième cycle de collecte de données. Plus précisément, nous avons ajouté 15 nouveaux énoncés au deuxième questionnaire. Le libellé de 15 autres énoncés a également été modifié sur la base des commentaires formulés par certains panélistes.

## Résultats du deuxième cycle

Les résultats finaux obtenus en analysant les données du deuxième cycle de collecte de données sont présentés comme suit : le tableau 3 fournit un aperçu général du niveau de consensus obtenu pour l'ensemble des éléments du questionnaire, alors que le tableau 4 présente les résultats pour chaque élément regroupé sous chacune des questions posées dans le questionnaire du deuxième cycle de collecte. Il est à noter qu'à la différence du tableau 2 présentant les résultats obtenus pour chaque élément du premier questionnaire, le tableau 4 indique, dans la dernière colonne, si l'élément est déjà prévu par une ou plusieurs dispositions légales, réglementaires ou déontologiques au Québec. Cette information a été obtenue de la Direction des affaires juridiques du Commissaire au lobbying du Québec qui a reçu la liste des éléments du deuxième questionnaire excluant les résultats.

Le tableau 3 montre que comme ce fut le cas lors du premier cycle de collecte, la majorité des énoncés font l'objet d'un consensus fort ou modéré, et ce, dans les trois groupes du panel d'experts. Plus précisément, 89 (90,8 %) des 98 éléments du deuxième questionnaire atteignent le consensus. Des 98 éléments, 71 (72,4 %) font consensus dans les trois groupes d'experts. Il est également à noter que 40 éléments (40,8 %) atteignent un fort consensus ( $\geq 75\%$ ) dans les trois groupes d'experts. Les résultats présentés au tableau 3 montrent encore une fois que les chercheurs et les régulateurs sont généralement plus favorables à l'encadrement du lobbying par l'État que les représentants d'intérêts. En effet, alors que près du quart (24,5 %) des énoncés ne font pas consensus chez les représentants d'intérêts, seulement 8,2 % et 5,1 % ne font pas consensus chez les chercheurs et les régulateurs, respectivement. Comme lors du premier cycle, les chercheurs sont globalement les plus favorables à la régulation.

**Tableau 3 : Sommaire des résultats du deuxième cycle de l'étude Delphi**

|   | Nombre (%) d'énoncés jugés pertinents ou très pertinents |             |             |
|---|--|-------------|-------------|
|   | Représentants d'intérêts                                 | Régulateurs | Chercheurs  |
|  Fort consensus ( $\geq 75$ %) | 47 (48 %)  | 71 (72,4 %) | 77 (78,6 %) |
|  Consensus modéré (60-74 %)    | 27 (27,5 %)  | 19 (19,4 %) | 16 (16,3 %) |
|  Absence de consensus (<60%)   | 24 (24,5 %)  | 8 (8,2 %)   | 5 (5,1 %)   |
| Total (pourcentage)   | 98 (100 %)   | 98 (100 %)  | 98 (100 %)  |

Le tableau 4 présente les résultats obtenus pour chaque élément regroupé par question. Examinons maintenant les résultats question par question.

### Les principes sur lesquels fonder une législation en matière de lobbyisme

La première question demandait aux participants d'évaluer la pertinence de dix principes sur lesquels devrait idéalement s'appuyer une législation sur le lobbyisme. Ces principes sont les suivants : la transparence, la légitimité du lobbyisme, la pertinence de l'information pour le public, le droit à l'information, l'intégrité et l'éthique, l'accès aux décideurs publics, l'accès « équitable » aux décideurs publics, la responsabilité partagée entre le lobbyiste et le titulaire de charges publiques, l'imputabilité du titulaire de charges publiques, et finalement, le professionnalisme. Les 10 principes présentés aux participants ont atteint le consensus dans au moins deux groupes d'experts, alors que neuf éléments (90 %) ont atteint le consensus dans les trois groupes.

Six des 10 principes évalués par les panélistes sont actuellement couverts dans le système d'encadrement québécois. En revanche, « la pertinence de l'information pour le public » et « l'accès équitable aux décideurs publics » ne sont pas couverts ni dans la Loi, ni dans la réglementation, ni dans le Code de déontologie des lobbyistes. Il en est de même de la « responsabilité partagée entre le lobbyiste et le titulaire de charges publiques » et « l'imputabilité du titulaire de charges publiques ». Il est à noter que le système d'encadrement en vigueur au Québec ne couvre que les lobbyistes et non les titulaires de charges publiques. Les quatre éléments non couverts par la législation actuelle font consensus (modéré ou fort) dans les trois groupes du panel d'experts.

### La définition du lobbyisme

La deuxième question demandait aux participants d'évaluer la pertinence d'inclure différents éléments dans la définition légale du lobbyisme. Dans la législation québécoise, le lobbyisme se résume à une communication d'influence directe entre un représentant d'intérêts et un titulaire de charges publiques.

**Tableau 4 : Résultats pour chaque élément considéré lors du deuxième cycle de l'étude Delphi**

| Libellé de l'énoncé  | Consensus (%) dans le groupe des représentants d'intérêts | Consensus (%) dans le groupe des régulateurs | Consensus (%) dans le groupe des chercheurs | Élément actuellement visé par une des dispositions de la Loi, du Code de déontologie ou du Règlement relatif au champ d'application de la Loi (Oui/Non) |
|--|---|--|---|---|
| <b>1) S.V.P., veuillez évaluer la pertinence d'appuyer une législation en matière d'encadrement du lobbyisme sur les principes suivants :</b>  |   |  |   |   |
| La transparence  | ≥75 % (91,7 %)  | ≥75 % (100 %)                                | ≥75 % (100 %)                               | Oui   |
| La légitimité du lobbyisme   | ≥75 % (85,3 %)  | ≥75 % (80 %)                                 | ≥75 % (78,6 %)                              | Oui   |
| La pertinence de l'information pour le public  | ≥75 % (78,8 %)  | ≥75 % (100 %)                                | ≥75 % (92,9 %)                              | Non   |
| Le droit à l'information   | 60-74 % (63,5 %)  | 60-74 % (60 %)                               | <60% (35,7 %)                               | Oui   |
| L'intégrité et l'éthique   | ≥75 % (82,7 %)  | ≥75 % (90 %)                                 | ≥75 % (100 %)                               | Oui   |
| L'accès aux décideurs publics  | ≥75 % (94,2 %)  | ≥75 % (100 %)                                | ≥75 % (100 %)                               | Oui   |
| L'accès équitable aux décideurs publics  | ≥75 % (85,3 %)  | ≥75 % (80 %)                                 | ≥75 % (92,9 %)                              | Non   |
| La responsabilité partagée entre le lobbyiste et le titulaire de charges publiques   | ≥75 % (85,3 %)  | 60-74 % (70 %)                               | 60-74 % (71,4 %)                            | Non   |
| L'imputabilité du titulaire de charges publiques   | 60-74 % (80,1 %)  | 60-74 % (60 %)                               | <60% (57,1 %)                               | Non   |
| Le professionnalisme   | ≥75 % (82,7 %)  | ≥75 % (90 %)                                 | 60-74 % (64,3 %)                            | Oui   |
| <b>2) La définition institutionnelle ou légale du lobbyisme est un élément central de tout système d'encadrement. S'il vous plaît, veuillez évaluer la pertinence de considérer chacune des activités suivantes comme du lobbyisme.</b>  |   |  |   |   |
| Échange dans le but d'explorer des pistes de solutions (ex. remue-méninges)  | <60% (32 %)   | <60% (50 %)                                  | <60% (40 %)                                 | Oui (dans la mesure où l'échange vise à influencer une décision visée par la Loi)   |
| Rencontre faisant suite à une invitation d'un titulaire de charges publiques   | <60% (32 %)   | 60-74 % (60 %)                               | 60-74 % (70 %)                              | Non (exclusion spécifique prévue dans la Loi)   |
| Rencontre avec le titulaire de charges publiques dans le but de se renseigner sur un programme ou une autre opportunité  | <60% (27,8 %)   | <60% (40 %)                                  | 60-74 % (70 %)                              | Non (exclusion spécifique prévue dans la Loi)   |
| Communication d'influence directe entre un lobbyiste et le titulaire de charges publiques  | ≥75 % (94,8 %)  | ≥75 % (100 %)                                | ≥75 % (100 %)                               | Oui   |
| Communication d'influence indirecte, c'est-à-dire par l'entremise d'un titulaire de charges publiques qui, à la demande d'un lobbyiste, prend en charge la représentation d'intérêts auprès d'un autre titulaire de charges publiques  | 60-74 % (74,2 %)  | ≥75 % (90 %)                                 | ≥75 % (100 %)                               | Non   |
| Soutien (en argent ou en nature) à l'organisation ou au maintien d'activités de lobbyisme populaire (grassroots lobbying) afin d'influencer indirectement l'action gouvernementale (p. ex. manifestations, campagnes sur Internet ou sur les réseaux sociaux, envois massifs de courriels, etc.) | ≥75 % (75,3 %)  | ≥75 % (100 %)                                | ≥75 % (90 %)                                | Non   |

| Soutien (en argent ou en nature) à l'élaboration ou à la mise en œuvre de campagnes de relations publiques dans le but d'influencer indirectement l'action gouvernementale (p. ex. conférences de presse, entrevues dans les médias, financement de sondages ou de rapports de recherche, etc.)   | 60-74 % (70,1 %) | 60-74 % (70 %) | ≥75 % (90 %)   | Non   |
|---|------------------|----------------|----------------|---|
| <b>3) La définition institutionnelle ou légale du lobbyiste ou du représentant d'intérêts est un autre élément central de tout système d'encadrement. Dans la mesure où ils effectuent une activité de lobbying au sens de la loi de la juridiction où ils interviennent, selon vous, quelle est la pertinence que les employés des organisations suivantes soient juridiquement considérés comme des lobbyistes et qu'ils doivent donc divulguer leurs activités sur un registre de transparence ?</b> |                  |                |                |   |
| Les entreprises privées peu importe la taille   | ≥75 % (81,4 %)   | ≥75 % (90 %)   | ≥75 % (90 %)   | Oui   |
| Les très petites entreprises (ex. moins de 10 employés)   | 60-74 % (62,9 %) | ≥75 % (90 %)   | ≥75 % (80 %)   | Oui   |
| Les associations d'entreprises  | ≥75 % (93,8 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (100 %)  | Oui   |
| Les institutions bancaires  | ≥75 % (90,7 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (90 %)   | Oui   |
| Les caisses populaires (ex. Desjardins au Québec et en Ontario)   | ≥75 % (90,7 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (90 %)   | Oui   |
| Les chambres de commerce  | ≥75 % (82,5 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (100 %)  | Oui   |
| Les associations ou fédérations syndicales  | ≥75 % (88,7 %)   | ≥75 % (90 %)   | ≥75 % (100 %)  | Oui   |
| Les associations ou fédérations patronales  | ≥75 % (92,8 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (100 %)  | Oui   |
| Les associations ou fédérations professionnelles  | ≥75 % (89,7 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (100 %)  | Oui   |
| Les associations d'organismes à but non lucratif (associations d'OBNL ou d'ONG)   | 60-74 % (73,2 %) | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (100 %)  | Oui (si elles sont constituées à des fins patronales, syndicales, professionnelles ou composées majoritairement d'entreprises à but lucratif)           |
| Les organismes à but non lucratif (OBNL ou ONG)   | 60-74 % (66 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (100 %)  | Oui (s'ils sont constitués à des fins patronales, syndicales, professionnelles ou composées majoritairement d'entreprises à but lucratif)               |
| Les organisations de défense des droits   | 60-74 % (74,2 %) | ≥75 % (80 %)   | ≥75 % (100 %)  | Non (à moins qu'elles soient constituées à des fins patronales, syndicales, professionnelles ou composées majoritairement d'entreprises à but lucratif) |
| Les partis politiques   | 60-74 % (70,1 %) | 60-74 % (60 %) | 60-74 % (60 %) | Non   |
| Les organismes communautaires   | <60% (57,7 %)    | 60-74 % (60 %) | ≥75 % (80 %)   | Non (à moins qu'ils soient constitués à des fins patronales, syndicales, professionnelles ou composées majoritairement d'entreprises à but lucratif)    |
| Les établissements d'enseignement supérieur (p. ex. universités)  | 60-74 % (66 %)   | 60-74 % (70 %) | ≥75 % (80 %)   | Non (exclusion spécifique prévue dans le règlement d'application de la Loi)   |

|   |                  |                |                |   |
|---|------------------|----------------|----------------|---|
| Les groupes environnementaux  | ≥75 % (85,6 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (90 %)   | Non (à moins qu'ils soient constitués à des fins patronales, syndicales, professionnelles ou composés majoritairement d'entreprises à but lucratif)   |
| Les organisations/associations religieuses (ex. églises)  | ≥75 % (81,4 %)   | ≥75 % (90 %)   | ≥75 % (90 %)   | Non (à moins qu'elles soient constituées à des fins patronales, syndicales, professionnelles ou composées majoritairement d'entreprises à but lucratif)   |
| Les cabinets-conseils, lobbyistes contractuels ou lobbyistes-conseils (c'est-à-dire des entreprises ou des individus fournissant des services de lobbyisme pour des clients)  | ≥75 % (96,9 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (100 %)  | Oui   |
| Les entreprises de relations publiques  | ≥75 % (90,7 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (100 %)  | Oui   |
| Les organisations publiques (p. ex. ministères, organismes gouvernementaux, municipalités, écoles, hôpitaux, etc.) lorsqu'elles effectuent des communications d'influence au sens de la loi   | 60-74 % (69,1 %) | 60-74 % (60 %) | <60% (50 %)    | Non (les dirigeants ou employés d'organisations qui sont considérées comme des institutions publiques au sens de la Loi ne sont considérés comme des lobbyistes. Les écoles ne sont pas des institutions publiques au sens de la Loi, mais font l'objet d'une exclusion spécifique dans le règlement d'application de la Loi) |
| <b>4) La définition institutionnelle ou légale des cibles du lobbyisme, c'est-à-dire des titulaires de charges publiques ou des responsables décisionnels, visées par une activité de lobbyisme est un autre élément central de tout système d'encadrement. Dans certains systèmes d'encadrement, le législateur a choisi d'exclure une ou plusieurs institutions de la définition juridique du lobbyisme. Par conséquent, les activités de représentation d'intérêts les visant ne sont pas divulguées sur le registre de transparence. Selon vous, quelle est la pertinence d'inclure dans le champ de la définition légale du lobbyisme les cibles potentielles suivantes?</b> |                  |                |                |   |
| Les élus d'une assemblée législative  | ≥75 % (83,5 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (100 %)  | Oui   |
| Les élus locaux ou régionaux  | ≥75 % (82,5 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (90 %)   | Oui   |
| Les élus scolaires  | <60% (55,7 %)    | ≥75 % (80 %)   | 60-74 % (60 %) | Non   |
| Les employés non élus de cabinets ministériels (p. ex. chef de cabinet, conseillers, etc.)  | ≥75 % (75,3 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (100 %)  | Oui   |
| Les dirigeants ou employés des ministères et organismes gouvernementaux   | 60-74 % (71,1 %) | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (90 %)   | Oui   |
| Les dirigeants ou employés des sociétés d'État ou d'entreprises publiques   | ≥75 % (77,3 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (90 %)   | Oui   |
| Les dirigeants ou employés des établissements publics de santé (p. ex. hôpitaux publics)  | 60-74 % (61,9 %) | ≥75 % (100 %)  | 60-74 % (70 %) | Oui   |
| Les dirigeants ou employés des établissements publics d'éducation (p. ex. écoles publiques, collèges publics, commissions scolaires, universités publiques, etc.)   | <60% (59,8 %)    | ≥75 % (100 %)  | 60-74 % (60 %) | Non   |

|   |                  |                |                |   |
|---|------------------|----------------|----------------|---|
| La totalité des employés de l'État selon des modalités uniformes  | <60% (32 %)      | ≥75 % (80 %)   | <60% (40 %)    | Oui   |
| La totalité des employés de l'État selon des modalités particulières à chaque secteur   | <60% (42,3 %)    | 60-74 % (60 %) | <60% (40 %)    | Non   |
| <b>5) En ce qui concerne les obligations de divulgation sur un registre de transparence, s'il vous plaît, veuillez évaluer la pertinence de chacun des éléments suivants.</b>   |                  |                |                |   |
| Obligation pour le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de divulguer ses informations sur un portail en ligne   | ≥75 % (75,3 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (90 %)   | Oui   |
| Obligation pour le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de divulguer les fonds reçus du gouvernement  | 60-74 % (64,9 %) | ≥75 % (90 %)   | ≥75 % (90 %)   | Oui   |
| Obligation pour le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de divulguer les dépenses encourues pour la réalisation du mandat de lobbying   | <60% (42,3 %)    | <60% (10 %)    | 60-74 % (70 %) | Non   |
| Obligation pour le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de respecter une période de temps allouée entre la réalisation d'une activité de lobbying et la divulgation de l'activité sur le registre | 60-74 % (73,2 %) | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (100 %)  | Oui   |
| Obligation pour le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de respecter une période de temps allouée pour signaler un changement à une activité de lobbying qui est divulguée sur le registre        | 60-74 % (73,2 %) | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (100 %)  | Oui   |
| Obligation pour le lobbyiste-conseil de divulguer le nom de ses clients actuels   | 60-74 % (67 %)   | ≥75 % (90 %)   | ≥75 % (90 %)   | Oui   |
| Obligation pour le lobbyiste-conseil de divulguer le nom de ses clients antérieurs (en fonction d'une période historique raisonnable – ex. 5 dernières années)  | <60% (33 %)      | <60% (50 %)    | 60-74 % (70 %) | Non   |
| Obligation pour le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de divulguer le nom de son employeur  | ≥75 % (81,4 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (100 %)  | Oui   |
| Obligation pour le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de divulguer ses charges/fonctions publiques antérieures  | 60-74 % (69,1 %) | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (90 %)   | Oui (on recule de 2 ans)  |
| Obligation pour le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de divulguer tout lien familial avec une personne ciblée par son activité de lobbying   | 60-74 % (74,2 %) | 60-74 % (70 %) | ≥75 % (90 %)   | Non (une disposition du Code de déontologie empêche néanmoins les lobbyistes de se placer dans une situation de conflits d'intérêts réels ou apparents) |
| Obligation pour le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de divulguer toute relation d'affaires actuelle avec une personne ciblée par son activité de lobbying                                     | ≥75 % (81,4 %)   | ≥75 % (80 %)   | ≥75 % (100 %)  | Non (une disposition du Code de déontologie empêche néanmoins les lobbyistes de se placer dans une situation de conflits d'intérêts réels ou apparents) |



|  |                  |                |                |   |
|--|------------------|----------------|----------------|---|
| Obligation pour le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de divulguer toute relation d'affaires antérieure avec une personne ciblée par son activité de lobbyisme (en fonction d'une période historique raisonnable – ex. 5 dernières années)                           | <60% (57,7 %)    | 60-74 % (60 %) | ≥75 % (100 %)  | Non (une disposition du Code de déontologie empêche néanmoins les lobbyistes de se placer dans une situation de conflits d'intérêts réels ou apparents) |
| Obligation pour le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de divulguer toute relation d'affaires actuelle avec un membre de la famille d'une personne ciblée par son activité de lobbyisme   | ≥75 % (76,3 %)   | <60% (50 %)    | ≥75 % (100 %)  | Non (une disposition du Code de déontologie empêche néanmoins les lobbyistes de se placer dans une situation de conflits d'intérêts réels ou apparents) |
| Obligation pour le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de divulguer toute relation d'affaires antérieure avec un membre de la famille d'une personne ciblée par son activité de lobbyisme (en fonction d'une période historique raisonnable – ex. 5 dernières années) | <60% (51,5 %)    | <60% (50 %)    | ≥75 % (80 %)   | Non (une disposition du Code de déontologie empêche néanmoins les lobbyistes de se placer dans une situation de conflits d'intérêts réels ou apparents) |
| Obligation pour le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de divulguer le nom de toute organisation visée par son activité de lobbyisme  | ≥75 % (80,4 %)   | ≥75 % (90 %)   | ≥75 % (100 %)  | Oui   |
| Obligation pour le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de divulguer le nom de tout individu visé par son activité de lobbyisme  | <60% (52,6 %)    | ≥75 % (80 %)   | ≥75 % (90 %)   | Non   |
| Obligation pour le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de divulguer de façon précise l'objectif et la nature du mandat de lobbyisme divulgué (ex. le nom de la loi, du règlement ou du programme)   | 60-74 % (70,1 %) | ≥75 % (90 %)   | ≥75 % (100 %)  | Oui   |
| Obligation pour le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation de divulguer tout don ou cadeau offert à un individu visé par son activité de lobbyisme (ex. billets pour assister à un événement culturel ou sportif, repas au restaurant, etc.)                              | 60-74 % (71,1 %) | 60-74 % (70 %) | ≥75 % (90 %)   | Non (une disposition du Code de déontologie empêche néanmoins les lobbyistes de se placer dans une situation de conflits d'intérêts réels ou apparents) |
| <b>6) À votre avis, quelle est la pertinence qu'une loi visant à encadrer le lobbyisme oblige explicitement les personnes ciblées par une activité de lobbyisme...?</b>  |                  |                |                |   |
| ...à vérifier l'inscription du lobbyiste sur le registre de transparence avant d'accepter la communication   | <60% (52,3 %)    | <60% (33,3 %)  | 60-74 % (70 %) | Non   |
| ...à décliner l'invitation d'un lobbyiste si la communication n'est pas inscrite au registre de transparence   | <60% (43,2 %)    | <60% (33,3 %)  | 60-74 % (70 %) | Non   |
| ...à connaître et comprendre la loi sur le lobbyisme applicable à leur juridiction   | ≥75 % (86,6 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (100 %)  | Non   |
| ...à aviser le lobbyiste lorsqu'il considère que son intervention doit être inscrite au registre des lobbyistes  | ≥75 % (88,7 %)   | ≥75 % (80 %)   | ≥75 % (100 %)  | Non   |

|  |                  |                |                |   |
|--|------------------|----------------|----------------|---|
| ...à rapporter à l'autorité compétente toute tentative de communication effectuée par un lobbyiste qui n'est pas inscrit au registre de transparence | 60-74 % (68 %)   | ≥75 % (80 %)   | ≥75 % (80 %)   | Non   |
| ...à déclarer à l'autorité compétente ses intérêts privés en lien avec un sujet discuté lors d'une communication avec un lobbyiste                   | ≥75 % (76,3 %)   | ≥75 % (80 %)   | 60-74 % (60 %) | Non   |
| <b>7) À votre avis, est-il pertinent qu'une loi visant à encadrer le lobbying interdise explicitement aux lobbyistes... ?</b>                        |                  |                |                |   |
| ...d'offrir un cadeau aux personnes ciblées par les activités de lobbying peu importe la valeur du cadeau  | <60% (58,8 %)    | 60-74 % (70 %) | 60-74 % (70 %) | Non (une disposition du Code de déontologie empêche néanmoins les lobbyistes de se placer dans une situation de conflits d'intérêts réels ou apparents) |
| ...d'offrir un cadeau aux personnes ciblées par les activités de lobbying dont la valeur dépasse un seuil déterminé                                  | ≥75 % (76,3 %)   | ≥75 % (80 %)   | ≥75 % (100 %)  | Non (une disposition du Code de déontologie empêche néanmoins les lobbyistes de se placer dans une situation de conflits d'intérêts réels ou apparents) |
| ...d'offrir un cadeau aux membres de la famille des personnes ciblées par les activités de lobbying, peu importe la valeur du cadeau                 | 60-74 % (69,1 %) | 60-74 % (70 %) | ≥75 % (90 %)   | Non (une disposition du Code de déontologie empêche néanmoins les lobbyistes de se placer dans une situation de conflits d'intérêts réels ou apparents) |
| ...d'offrir un cadeau aux membres de la famille des personnes ciblées par les activités de lobbying dont la valeur dépasse un seuil déterminé        | ≥75 % (77,3 %)   | ≥75 % (80 %)   | ≥75 % (100 %)  | Non (une disposition du Code de déontologie empêche néanmoins les lobbyistes de se placer dans une situation de conflits d'intérêts réels ou apparents) |
| ...de mentir de façon délibérée à une personne ciblée par son activité de lobbying   | ≥75 % (83,5 %)   | ≥75 % (90 %)   | ≥75 % (100 %)  | Oui   |
| ...d'inciter une personne ciblée par son activité de lobbying à contrevenir à une loi ou à un règlement  | ≥75 % (89,7 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (100 %)  | Oui   |
| ...de contribuer bénévolement à la campagne électorale d'un individu ciblé par son activité de lobbying  | <60% (57,7 %)    | 60-74 % (60 %) | 60-74 % (60 %) | Non (une disposition du Code de déontologie empêche néanmoins les lobbyistes de se placer dans une situation de conflits d'intérêts réels ou apparents) |
| ...de tenter d'empêcher l'accès d'individus, de groupes ou d'organisations à des acteurs décisionnels  | 60-74 % (74,2 %) | 60-74 % (70 %) | ≥75 % (80 %)   | Non   |
| ...d'avoir des antécédents judiciaires pour une affaire de fraude, de trafic d'influence ou de corruption  | ≥75 % (82,5 %)   | 60-74 % (70 %) | ≥75 % (80 %)   | Non   |
| <b>8) En ce qui concerne la profession de lobbyiste, à votre avis, quelle est la pertinence de chacun des éléments suivants ?</b>                    |                  |                |                |   |
| Pouvoir de contrôle, d'inspection et de sanction délégué à un commissaire/registraire indépendant plutôt qu'à un ordre professionnel de lobbyistes   | <60% (59,8 %)    | ≥75 % (90 %)   | ≥75 % (100 %)  | Oui   |
| Responsabilité légale de l'entreprise/organisation pour les actions posées par les lobbyistes qu'elle emploie (responsabilité corporative)           | 60-74 % (70,1 %) | ≥75 % (90 %)   | ≥75 % (90 %)   | Non   |

| 9) En ce qui concerne les sanctions à appliquer lorsqu'un lobbyiste enfreint une ou plusieurs règles en matière de lobbyisme (que ces règles soient légales ou intégrées à un code professionnel), en tenant compte de la gravité de l'infraction, quelle est la pertinence de prévoir chacune des sanctions suivantes? |                  |                |                |  |
|---|------------------|----------------|----------------|--|
| Publication de l'infraction afin qu'elle soit connue du public  | 60-74 % (73,2 %) | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (100 %)  | Non  |
| Amendes   | 60-74 % (66 %)   | ≥75 % (90 %)   | ≥75 % (100 %)  | Oui  |
| Interdiction temporaire d'exercer une activité de lobbyisme   | ≥75 % (84,5 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (100 %)  | Oui  |
| Mesures pénales   | <60% (44,3 %)    | ≥75 % (80 %)   | ≥75 % (80 %)   | Oui  |
| 10) À votre avis, quelle serait la pertinence pour le régulateur des activités de lobbyisme ou de représentation d'intérêts...?   |                  |                |                |  |
| ...d'offrir de la formation à l'intention des lobbyistes afin qu'ils puissent divulguer correctement leurs activités sur le registre de transparence  | ≥75 % (88,7 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (80 %)   | Non  |
| ...d'offrir de la formation à l'intention des lobbyistes afin qu'ils inter-prètent correctement la loi et les règlements  | ≥75 % (88,7 %)   | ≥75 % (80 %)   | ≥75 % (80 %)   | Non  |
| ...d'offrir de la formation à l'intention des titulaires de charges publiques afin qu'ils interprètent correctement la loi et les règlements  | ≥75 % (91,8 %)   | ≥75 % (90 %)   | ≥75 % (100 %)  | Non  |
| ...de formuler des recommandations aux lobbyistes   | ≥75 % (88,7 %)   | ≥75 % (100 %)  | ≥75 % (80 %)   | Non  |
| 11) À votre avis, quelle est la pertinence de chacun des éléments suivants concernant l'accès aux données du registre de transparence?  |                  |                |                |  |
| Données du registre disponibles en ligne plutôt que sur demande   | ≥75 % (79,4 %)   | ≥75 % (90 %)   | ≥75 % (80 %)   | Oui  |
| Possibilité pour le public de produire des analyses de base avec les données du registre (p. ex. production de tableaux croisés et de graphiques)   | <60% (45,4 %)    | ≥75 % (80 %)   | ≥75 % (90 %)   | Non  |
| Mise à jour quotidienne des données du registre   | 60-74 % (67 %)   | ≥75 % (80 %)   | 60-74 % (60 %) | Oui (la mise à jour s'effectue chaque fois qu'un lobbyiste produit une déclaration au registre des lobbyistes) |
| Accès en ligne à des rapports de synthèse sur l'état du lobbyisme (p. ex. activités et dépenses)  | <60% (55,7 %)    | ≥75 % (80 %)   | ≥75 % (100 %)  | Oui  |
| Pour chaque cible visée par une activité de lobbyisme divulguée, publication d'un rapport résumant la nature de l'activité et l'identité des personnes rencontrées  | <60% (43,3 %)    | 60-74 % (70 %) | ≥75 % (80 %)   | Non  |
| 12) À votre avis, quelle est la pertinence des éléments suivants concernant la régulation du phénomène des « portes tournantes » (revolving doors)?   |                  |                |                |  |
| Instaurer une période de carence obligatoire avant qu'une personne puisse participer à des activités de lobbyisme   | 60-74 % (66 %)   | ≥75 % (90 %)   | ≥75 % (100 %)  | Oui  |
| Restreindre la période de carence aux secteurs/dossiers/enjeux liés à son mandat professionnel/à son emploi   | <60% (58,8 %)    | ≥75 % (80 %)   | ≥75 % (80 %)   | Oui  |
| Instaurer une période de carence obligatoire adaptée à la nature du secteur (finance, transport, santé, éducation, etc.)  | <60% (58,8 %)    | 60-74 % (70 %) | ≥75 % (90 %)   | Non  |

Nous souhaitons que les panélistes se prononcent sur la pertinence d'élargir cette définition pour y inclure, notamment, les communications d'influence indirectes, le soutien à l'organisation ou au maintien d'activités de lobbying populaire (grassroots lobbying) ou à la réalisation de campagnes de relations publiques dans le but d'influencer la prise de décision. Sur la base des commentaires formulés par un expert lors du premier cycle de l'étude Delphi, nous avons également demandé l'avis des experts sur la pertinence d'inclure dans le champ du lobbying des activités qui n'ont pas nécessairement comme visée d'influencer les titulaires de charges publiques, comme, par exemple, un échange dont le but est d'explorer des pistes de solutions (séance de remue-méninges), une rencontre avec un titulaire de charges publiques dans le but de se renseigner sur un programme ou une autre opportunité ou une rencontre suivant l'invitation d'un titulaire de charges publiques.

Cinq des sept éléments présentés aux panélistes ont atteint le consensus dans au moins deux groupes d'experts. Il est à noter que les deux éléments qui ne font pas consensus ont été ajoutés au deuxième questionnaire sur la base des commentaires formulés par un panéliste lors du premier cycle de collecte.

Les panélistes semblent s'entendre sur le fait qu'il ne serait pas pertinent d'inclure dans la définition légale du lobbying les échanges dans le but d'explorer des pistes de solutions (ex. remue-méninges), alors que ces derniers doivent actuellement être divulgués dans le registre de transparence lorsqu'ils visent à influencer la prise de décision. Comme il serait difficile pour le régulateur de connaître l'intention du représentant d'intérêts lors d'une séance de remue-méninge avec un titulaire de charges publiques, le législateur aurait peut-être intérêt à considérer explicitement celle-ci comme une communication d'influence (ce qui n'est pas le cas actuellement), car dans le cas contraire, cela pourrait résulter en une baisse des inscriptions au registre, et donc à une baisse de la transparence.

Le fait de considérer comme du lobbying les rencontres avec le titulaire de charges publiques dans le but de se renseigner sur un programme ou une autre opportunité ne fait également pas consensus et n'est actuellement pas couvert au Québec, car faisant l'objet d'une exemption. D'autre part, seul le groupe de chercheurs trouve pertinent le fait d'obliger la divulgation des communications d'influence à l'invitation des titulaires de charges publiques. Cet élément qui bénéficie actuellement d'une exemption pourrait être considéré comme une échappatoire dans la mesure où il suffit actuellement à un lobbyiste de recevoir une invitation à une rencontre (avec preuve écrite à l'appui) pour ne pas avoir à divulguer la communication au Registre des lobbyistes, même si la communication « sur invitation » implique le déploiement de stratégies d'influence de la part du lobbyiste.

Les résultats montrent également que les panélistes trouvent pertinent qu'une législation en matière de lobbying couvre le lobbying indirect tel que le lobbying populaire, ce qui n'est actuellement pas le cas au Québec. Le lobbying populaire consiste à soutenir directement ou indirectement des activités de mobilisation comme des manifestations, des campagnes sur Internet ou sur les réseaux sociaux ou l'envoi massif de courriels par les citoyens afin d'influencer l'action gouvernementale. Il est à noter que le lobbying populaire est actuellement couvert dans la législation fédérale canadienne.

De façon indirecte, les trois groupes de panélistes semblent croire en la pertinence de considérer comme du lobbying la communication d'influence indirecte effectuée par l'entremise d'un titulaire de charges publiques qui, à la demande d'un lobbyiste, prend en charge la représentation d'intérêts auprès d'un autre titulaire de charges publiques qui détient les leviers décisionnels. Cette pratique ne fait actuellement l'objet d'aucune disposition légale, réglementaire ou déontologique au Québec. Ce faisant, un représentant d'intérêts qui réussirait à convaincre un titulaire de charges publiques de faire pression sur un autre titulaire de charges publiques n'est pas obligé de divulguer cette communication dans le Registre.

Enfin, les trois groupes du panel d'experts s'accordent sur la pertinence de considérer comme du lobbyisme le soutien à l'élaboration ou à la mise en œuvre de campagnes de relations publiques dans le but d'influencer indirectement l'action gouvernementale (conférences de presse, entrevues dans les médias, financement de sondages ou de rapports de recherche, etc.). Ce type d'activité d'influence ne fait actuellement l'objet d'aucune disposition légale, réglementaire ou déontologique au Québec.

### **La définition du représentant d'intérêts ou du lobbyiste**

La troisième question avait pour objectif de demander aux panélistes d'examiner la pertinence d'inclure dans la définition du représentant d'intérêts ou du lobbyiste les employés d'une liste de 20 organisations. Les résultats présentés au tableau 4 montrent que les 20 éléments atteignent le consensus dans au moins deux des trois groupes du panel d'experts. De ces 20 types d'organisation, 13 sont actuellement considérés comme des organisations dont les employés doivent divulguer leurs activités de lobbyisme dans le Registre des lobbyistes du Québec. Examinons les organisations non encore couvertes dans la législation québécoise.

Les dirigeants ou employés d'organismes à but non lucratif (OBNL) et d'associations d'OBNL sont assujettis à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. En revanche, le règlement relatif au champ d'application de cette Loi précise que « ne sont pas considérés lobbyistes aux fins de l'application de cette loi », « toute autre personne dont l'emploi ou la fonction consiste à exercer, même d'une manière importante, des activités de lobbyisme pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif qui n'est ni constitué à des fins patronales, syndicales ou professionnelles, ni formé de membres dont la majorité sont des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises ». En d'autres termes, au Québec, les dirigeants ou employés d'OBNL et d'associations d'OBNL ne sont pas tenus de divulguer leurs mandats au Registre des lobbyistes s'il s'agit d'OBNL ou d'associations d'OBNL qui ne sont pas constitués « à des fins patronales, syndicales ou professionnelles » ni formés « de membres dont la majorité sont des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises ». Les lobbyistes-conseils doivent cependant divulguer tout mandat réalisé pour le compte d'un OBNL ou d'une association d'OBNL exempté.

Les employés d'organismes de défense des droits ne doivent pas divulguer leurs communications d'influence au Registre des lobbyistes si leur organisation est sans but lucratif, non constituée à des fins patronales, syndicales ou professionnelles et non composée majoritairement d'entreprises à but lucratif ou de représentants de telles entreprises. Il en est de même des organismes communautaires. Notons que les trois groupes du panel d'experts sont d'avis pour qu'une législation encadrant le lobbyisme inclut dans la définition du lobbyiste les employés d'OBNL ou d'associations d'OBNL, et d'organisation de défense des droits. Par ailleurs, un peu moins de 60 % des experts du groupe des représentants d'intérêts sont d'avis qu'il serait pertinent d'intégrer les employés d'organismes communautaires à la définition légale du lobbyiste.

Considérant que l'un des arguments invoqués pour justifier l'exemption des employés des organismes communautaires et des OBNL est la petite taille de ces organismes et leurs ressources limitées, sur la base de commentaires formulés par certains panélistes lors du premier cycle de collecte de données, nous avons ajouté au deuxième questionnaire les employés de très petites entreprises (de moins de 10 employés) auxquelles l'argument relié à la taille et au manque de ressources pourrait également s'appliquer. Les résultats présentés au tableau 4 montrent que la pertinence pour une loi sur le lobbyisme de couvrir les employés des très petites entreprises fait fortement consensus parmi les régulateurs et chercheurs du panel et rencontre un consensus modéré chez les représentants d'intérêts.

Un consensus modéré est observé dans les trois groupes d'experts concernant la pertinence de considérer les employés de partis politiques comme des lobbyistes, pratique qui n'a pas cours au Québec. Rappelons que les partis politiques sont des entités qui ne font pas partie de l'administration publique. Par conséquent, la législation québécoise en matière de lobbying pourrait théoriquement considérer leurs dirigeants ou leurs employés comme des lobbyistes. Il en est de même des dirigeants et employés d'établissements d'enseignement supérieur comme les Cégeps ou les universités. Un consensus existe à l'intérieur des trois groupes d'experts de notre panel (modéré chez les représentants d'intérêts et les régulateurs et fort chez les chercheurs) sur la pertinence de considérer les employés de ces organisations comme des lobbyistes lorsqu'ils font de la représentation d'intérêts au sens de la Loi.

Enfin, on observe un consensus modéré dans deux des trois groupes d'experts (celui des représentants d'intérêts et celui des régulateurs) sur la pertinence de considérer les employés d'organisations publiques (ex. ministères, organismes, municipalités, écoles, hôpitaux) comme des représentants d'intérêts lorsque ces derniers effectuent des communications d'influence au sens de la Loi. À l'heure actuelle, le système d'encadrement québécois opère une distinction nette entre les lobbyistes et les titulaires de charges publiques, prévoyant que les communications d'influence effectuées par ces derniers dans le cadre de leur fonction ne sont pas assimilées à des activités de lobbying pour les fins de l'application de la Loi. C'est par exemple le cas de directeurs régionaux de santé publique qui interviennent dans différents dossiers sociaux ou économiques. C'est aussi le cas des associations d'élus municipaux qui font parfois de la représentation auprès des décideurs des paliers supérieurs de gouvernement.

### **La définition des cibles du lobbying**

La quatrième question demandait aux panélistes de se prononcer sur la portée de la définition légale de titulaires de charges publiques ou de cibles des activités de représentation d'intérêts. Au total, 10 éléments ont été présentés aux panélistes sous cette question. De ces 10 éléments, huit (80 %) atteignent le consensus dans au moins deux des trois groupes d'experts. Plus précisément, un consensus est observé pour considérer comme cible du lobbying les élus d'une assemblée législative, les élus locaux ou régionaux, les élus scolaires, les employés non élus de cabinets ministériels, les dirigeants ou employés des sociétés d'État ou des entreprises publiques, les dirigeants ou employés d'établissements publics de santé ainsi que ceux d'établissements scolaires.

À l'heure actuelle, au Québec, les activités de représentation d'intérêts visant le personnel des commissions scolaires et des écoles publiques ne doivent pas être divulguées sur le Registre des lobbyistes. Notons que le seul groupe du panel dans lequel un consensus n'a pas été atteint au regard de la pertinence de considérer les employés de ces organisations comme des titulaires de charges publiques est celui des représentants d'intérêts qui bénéficient actuellement d'une exemption de divulgation pour les activités d'influence ciblant ces institutions.

Les deux éléments qui n'ont pas atteint le consensus sont les énoncés généraux visant à recueillir l'opinion des experts sur la pertinence que la loi définisse comme titulaire de charges publiques la totalité des employés de l'État « selon des modalités uniformes » ou selon « des modalités particulières à chaque secteur ». Ces deux éléments atteignent le consensus dans seulement un des trois groupes d'experts (les experts du groupe des régulateurs). En d'autres mots, au sein de notre panel, seulement les régulateurs croient en la pertinence de définir la totalité des employés de l'État comme des cibles d'activités de lobbying à divulgation obligatoire.

## Les obligations de divulgation visant les représentants d'intérêts

La cinquième question porte sur les obligations de divulgation sur un registre de transparence visant les représentants d'intérêts. Des 18 éléments présentés aux panélistes, 15 (83,3 %) atteignent le consensus dans deux groupes d'experts ou plus, et 12 (66,7 %) font consensus dans les trois groupes d'experts. Les panélistes d'au moins deux des trois groupes d'experts considèrent pertinent qu'une législation sur le lobbyisme oblige les représentants d'intérêts à divulguer :

- leurs informations sur un portail en ligne ;
- les fonds reçus du gouvernement ;
- le nom de leur employeur (pour les lobbyistes d'entreprise ou d'organisation) ;
- leurs charges ou fonctions publiques antérieures
- les liens familiaux avec une personne ciblée par leurs activités de lobbyisme
- leurs liens d'affaires actuels avec une personne ciblée par leurs activités de lobbyisme ou avec un membre de la famille de la personne ciblée)
- leurs liens d'affaires antérieurs avec une personne ciblée par leurs activités de lobbyisme ;
- le nom de toute organisation visée par leurs activités de lobbyisme ;
- le nom de tout individu visé par leurs activités de lobbyisme ;
- l'objectif et la nature de leurs mandats de lobbyisme, et, finalement ;
- tout don ou cadeau offert à un individu visé par l'activité de lobbyisme (ex. billets pour assister à un événement culturel ou sportif, repas au restaurant, etc.).

Des obligations de divulgation énoncées ci-haut, cinq ne font explicitement l'objet d'aucune disposition légale, réglementaire ou déontologique au Québec. Toutefois, comme il est indiqué au tableau 4, plusieurs de ces obligations de divulgation sont indirectement couvertes par la disposition du code de déontologie qui interdit au représentant d'intérêt de se placer dans une situation de conflits d'intérêts réels ou apparents. La Loi québécoise n'oblige pas le représentant d'intérêts œuvrant au Québec à divulguer (1) ses liens familiaux avec une personne ciblée par ses activités de lobbyisme, (2) ses liens d'affaires actuels avec une personne ciblée par ses activités de lobbyisme ou avec un membre de la famille de la personne ciblée), (3) ses liens d'affaires antérieurs avec une personne ciblée par ses activités de lobbyisme, (4) tout don ou cadeau offert à un individu visé par son activité de lobbyisme (ex. billets pour assister à un événement culturel ou sportif, repas au restaurant, etc.) et (5) le nom de tout individu visé par ses activités de lobbyisme. Malgré le fait qu'il ne soit pas obligé de divulguer le nom des individus visés, le lobbyiste est tenu de divulguer le nom des institutions publiques visées par ses mandats ainsi que la nature de la charge – ministérielle, sous-ministérielle, d'encadrement, professionnelle ou autre – occupée par les titulaires de charges publiques qu'il rencontrera.

Les panélistes d'au moins deux des trois groupes s'entendent également sur la pertinence des deux éléments suivants qui, pour leur part, font actuellement l'objet d'une disposition légale au Québec :

- obliger les représentants d'intérêts à respecter une période de temps allouée entre la réalisation d'une activité de lobbyisme et la divulgation de l'activité sur le registre, et ;
- respecter une période de temps allouée pour signaler un changement à une activité de lobbyisme qui est divulguée sur le registre.

En revanche, les panélistes d'au moins deux des trois groupes d'experts ne s'entendent pas sur la pertinence d'obliger le représentant d'intérêts de divulguer les éléments suivants, qui, pour l'instant, ne font l'objet d'aucune disposition légale au Québec :

- les dépenses encourues pour la réalisation de son mandat de lobbyisme ;
- le nom de ses clients antérieurs (en fonction d'une période historique raisonnable – ex. cinq dernières années), et ;
- les relations d'affaires antérieures avec un membre de la famille d'une personne ciblée par ses activités de lobbyisme (en fonction d'une période historique raisonnable – ex. cinq dernières années).

L'absence de consensus sur l'obligation de divulguer les dépenses encourues pour la réalisation de mandats de lobbyisme est intéressante dans la mesure où il s'agit là de l'une des forces du système d'encadrement du lobbyisme aux États-Unis (palier fédéral) qui permet à des organismes et des chercheurs de compiler la liste des plus gros investisseurs en lobbyisme ainsi que d'examiner l'effet des réformes législatives, non seulement sur la quantité de lobbyistes et de mandats inscrits au registre, mais également sur les dépenses en lobbyisme déclarées.

### **Les obligations de divulgation visant les personnes visées par les représentants d'intérêts**

La sixième question porte sur la pertinence d'inclure dans une loi encadrant le lobbyisme certaines obligations visant cette fois-ci les personnes ciblées par une activité de lobbyisme. Six éléments ont été présentés aux experts du panel. Quatre des six éléments font consensus dans les trois groupes du panel. Ainsi, un fort consensus auprès des trois groupes se dégage quant à l'obligation pour le titulaire charges publiques (1) de connaître et comprendre la loi sur le lobbyisme applicable à sa juridiction et (2) d'aviser le lobbyiste lorsqu'il considère que son intervention doit être divulguée dans un registre de transparence.

Par ailleurs, un consensus moins fort se dégage en ce qui concerne l'obligation pour la cible du lobbyiste (1) de rapporter à l'autorité compétente toute tentative de communication effectuée par un lobbyiste qui n'est pas inscrit au registre de transparence, et (2) de déclarer à l'autorité compétente ses intérêts privés en lien avec un sujet discuté lors d'une communication avec un lobbyiste.

En revanche, l'obligation légale pour la cible d'un lobbyiste de (1) vérifier l'inscription du lobbyiste sur le registre de transparence avant d'accepter la communication et (2) de décliner l'invitation d'un lobbyiste si la communication n'est pas inscrite au registre ne font pas consensus parmi les représentants d'intérêts et les régulateurs du panel et ne rencontre qu'un consensus modéré chez les chercheurs.

Il est à noter qu'aucune de ces six dispositions n'existe au Québec, car l'encadrement légal du lobbyisme dans la province ne vise pour l'instant que les représentants d'intérêts. L'idée de faire de la responsabilité partagée un principe de toute loi sur le lobbyisme fait pourtant consensus dans les trois groupes d'experts du panel, de façon forte chez les lobbyistes et modérée chez les régulateurs et les chercheurs.

### **Les interdictions visant les représentants d'intérêts**

La septième question se concentre sur les interdictions s'appliquant aux lobbyistes que devrait inclure une loi sur le lobbyisme. Les neuf types d'interdiction présentés aux panélistes font consensus dans au moins deux des trois groupes d'experts. De ce nombre, sept font consensus dans les trois groupes dont quatre, fortement. Deux énoncés ne recueillent l'appui que de deux groupes sur trois.

Les résultats présentés au tableau 4 indiquent qu'il y a un fort consensus sur la pertinence de prévoir dans un régime d'encadrement du lobbyisme les interdictions suivantes :



- offrir un cadeau aux personnes ciblées par les activités de lobbyisme dont la valeur dépasse un seuil déterminé ;
- offrir un cadeau aux membres de la famille des personnes ciblées par les activités de lobbyisme dont la valeur dépasse un seuil déterminé ;
- mentir de façon délibérée à une personne ciblée par son activité de lobbyisme, et ;
- inciter une personne ciblée par son activité de lobbyisme à contrevenir à une loi ou à un règlement.

À l'heure actuelle, au Québec, « mentir de façon délibérée à une personne ciblée par son activité de lobbyisme » et « inciter une personne ciblée par son activité de lobbyisme à contrevenir à une loi ou à un règlement » font l'objet d'une interdiction légale, réglementaire ou déontologique. Offrir un cadeau dont la valeur dépasse un seuil déterminé, aux personnes ciblées par les activités de lobbyisme ou aux membres de la famille de ces personnes, ne fait actuellement l'objet d'aucune interdiction au Québec. Par contre, ces situations sont prévues dans le Code de déontologie des élus de l'Assemblée nationale ainsi que dans les codes d'éthique et de déontologie des employés de la fonction publique et de plusieurs municipalités. Rappelons également qu'une disposition du Code de déontologie des lobbyistes proscrit aux représentants d'intérêts de se placer dans une situation de conflits d'intérêts réels ou apparents.

Un consensus plus modéré se dégage dans les trois groupes d'experts sur la pertinence d'interdire aux représentants d'intérêts :

- d'offrir un cadeau aux membres de la famille des personnes ciblées par les activités de lobbyisme, peu importe la valeur du cadeau ;
- de tenter d'empêcher l'accès d'individus, de groupes ou d'organisations à des acteurs décisionnels ; et
- d'avoir des antécédents judiciaires pour une affaire de fraude, de trafic d'influence ou de corruption.

Ces trois interdictions ne sont actuellement pas en vigueur au Québec. On peut donc déduire de ces résultats qu'en ce qui concerne les cadeaux offerts aux membres de la famille des personnes ciblées par les activités de lobbyisme, les trois groupes du panel croient qu'il serait pertinent de les interdire, peu importe leur valeur. Les panélistes s'entendent également sur la pertinence de prévoir une ou plusieurs dispositions afin d'interdire aux lobbyistes de tenter d'empêcher des groupes ou des organisations accéder aux acteurs décisionnels. Le code de déontologie actuellement en vigueur au Québec ne proscrit pas de manière explicite cette pratique. Une telle disposition permettrait de considérer légalement le problème d'iniquité d'accès des individus et groupes aux titulaires de charges publiques.

Lors du premier cycle de collecte de données (voir tableau 2), les panélistes avaient majoritairement rejeté l'idée d'interdire à une personne de pratiquer le lobbyisme lorsqu'elle a des antécédents judiciaires (nous avons employé le terme de « casier judiciaire »). Cette proposition d'interdiction avait alors été rejetée en bloc par les régulateurs et les chercheurs du panel, alors qu'un consensus modéré a été observé dans le groupe des lobbyistes. Les commentaires des panélistes concernant cet élément nous ont laissés croire que la proposition pourrait faire consensus si elle n'englobe pas tous les types de délits. C'est précisément ce que nous observons dans les données recueillies lors du deuxième cycle de l'étude. En effet, les résultats indiquent la présence d'un fort consensus chez les lobbyistes et les chercheurs du panel quant à la pertinence d'interdire la pratique du lobbyisme à un représentant d'intérêts qui a des antécédents judiciaires pour une affaire de fraude, de trafic d'influence ou de corruption. Cette proposition d'interdiction rencontre un consensus plus modéré dans le groupe des régulateurs.

Deux groupes sur trois se rallient modérément à l'interdiction (1) d'offrir un cadeau aux personnes ciblées par les activités de lobbyisme peu importe la valeur du cadeau et (2) de contribuer bénévolement à la campagne électorale d'un individu ciblé par son activité de lobbyisme. Chez les lobbyistes, ces deux propositions d'interdiction n'atteignent pas le seuil de 60 % que nous avons fixé pour déterminer la présence d'un consensus.

## Éléments concernant la profession de lobbyiste

La huitième question demandait aux panélistes de se prononcer sur la pertinence de deux éléments concernant la profession de lobbyiste. Le premier élément concerne la responsabilité corporative, c'est-à-dire la responsabilité légale de l'entreprise ou de l'organisation pour les actions posées par les lobbyistes qu'elle emploie. À l'heure actuelle, la loi québécoise ne s'applique qu'aux individus. Lorsque ces derniers contreviennent à une disposition de la Loi, leur organisation ou entreprise n'est pas légalement responsable. Un consensus fort en faveur de la responsabilité de l'entreprise ou de l'organisation du lobbyiste existe au sein des groupes des régulateurs et des chercheurs et un consensus modéré est observé chez les lobbyistes du panel.

Dans le cas de l'autorité d'encadrement, lors du premier cycle de collecte, les lobbyistes et les régulateurs du panel ont rejeté l'idée de faire du lobbyisme une profession autorégulée par des ordres professionnels. Il est intéressant de noter que 78,6 % des chercheurs ont pourtant appuyé cette proposition, alors que la même proportion de chercheurs a également jugé pertinent de déléguer ce pouvoir de régulation à un commissaire ou un registraire indépendant plutôt qu'à un ordre professionnel. Dans les faits, les deux formes de régulation coexistent dans plusieurs professions (ex. la pratique médicale). Ne faisant pas consensus, l'énoncé concernant l'autorégulation n'a pas été présenté aux lobbyistes lors du deuxième cycle de collecte. Le consensus observé pour l'énoncé concernant la pertinence de déléguer le pouvoir de contrôle, d'inspection et de sanction à un commissaire/registraire indépendant plutôt qu'à un ordre professionnel de lobbyistes fait fortement consensus chez les régulateurs et les chercheurs du panel, mais ne parvient pas à atteindre le seuil de consensus que nous avons fixé (60 %) dans le groupe des lobbyistes (58,9 %) (au premier cycle de collecte, 60,3 % des lobbyistes du panel avaient appuyé cette proposition). Bien que notre étude ne permet pas d'identifier précisément les raisons de l'appui mitigé des lobbyistes québécois envers la pratique qui est actuellement en vigueur dans la province de déléguer le pouvoir de contrôle, d'inspection et de sanction à un organisme indépendant plutôt qu'à un ordre professionnel, il est à noter que durant cette étude, plusieurs représentants d'intérêts nous ont contactés afin de nous faire part de problèmes liés à leur expérience avec le registre des lobbyistes (ex. lourdeur administrative, sentiment de faire l'objet de surveillance, sentiment que le système actuel bénéficie aux acteurs les mieux organisés et les mieux connectés, etc.). Ces éléments de frustration pourraient expliquer les réponses données par certains lobbyistes du panel à cette question du sondage.

## Les sanctions

La neuvième question concerne les sanctions à appliquer lorsqu'un lobbyiste enfreint une ou plusieurs dispositions légales ou réglementaires en matière de lobbyisme (que ces dispositions soient légales ou intégrées à un code professionnel). Nous avons précisé aux panélistes de considérer que l'application des types de sanctions énumérés dans le questionnaire tient compte de la gravité de l'infraction. Les résultats indiquent un fort consensus dans les trois groupes de panélistes en ce qui concerne la pertinence d'appliquer l'interdiction temporaire d'exercer une activité de lobbyisme, pratique actuellement en vigueur au Québec où un individu peut se voir interdire d'inscrire ses mandats de lobbyisme dans le Registre pour une période donnée. Le recours à l'amende est également une sanction qui est prévue dans la législation québécoise dans la mesure où le lobbyiste recevra une amende à payer s'il est reconnu coupable à l'issue d'une procédure pénale. Il est à noter qu'en vertu de la Loi, le Commissaire au lobbyisme du Québec ne dispose pas du pouvoir d'imposer une amende de nature administrative afin de réprimander certaines infractions. L'amende est un type d'infraction qui fait fortement consensus chez les régulateurs et les chercheurs du panel tout en rencontrant un consensus modéré chez les lobbyistes.

Le même résultat est observé en ce qui concerne la publication de l'infraction afin qu'elle soit connue du public (consensus fort chez les régulateurs et les chercheurs et modéré chez les lobbyistes). Au Québec, cette sanction symbolique est prévue par les législations sur la procédure pénale et l'accès à l'information. L'information est rendue publique à l'ouverture du dossier judiciaire. En revanche, il n'y a rien dans la Loi qui autorise le Commissaire au lobbyisme du Québec à rendre publique l'information si l'infraction est de nature disciplinaire.

Enfin, si un fort consensus est observé chez les régulateurs et les chercheurs en soutien au recours aux mesures pénales lorsque la gravité de l'infraction le justifie, seulement 44,3 % des lobbyistes du panel croient que le recours à ce type de mesure est pertinent ou très pertinent. Au Québec, des infractions à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme peuvent entraîner des mesures pénales.

Globalement, il existe donc un consensus sur la pertinence de prévoir des sanctions en cas d'infraction. Il ne faut cependant pas se surprendre que les niveaux d'appui envers certaines sanctions soient moins élevés auprès des lobbyistes chez qui celles-ci pourraient s'appliquer.

### **Le rôle de formation et de conseiller du régulateur**

La dixième question aborde la pertinence pour le régulateur des activités de lobbyisme d'offrir de la formation (3 éléments) et de formuler des recommandations (1 élément). Des quatre éléments présentés aux panélistes, tous rencontrent un fort consensus dans les trois groupes du panel, mais aucun ne fait actuellement l'objet d'une disposition légale au Québec. Les panélistes jugent pertinent que le régulateur offre de la formation à l'intention des lobbyistes et des titulaires de charges publiques afin qu'ils puissent interpréter correctement la loi et les règlements en vigueur. Les panélistes s'entendent également pour que le régulateur offre de la formation aux lobbyistes pour qu'ils puissent divulguer correctement leurs activités sur le registre de transparence. Finalement, les trois groupes de panélistes trouvent également pertinent que le régulateur formule des recommandations à l'intention des lobbyistes.

### **L'accès aux données du registre de transparence**

La onzième question porte sur l'accès aux données du registre de transparence. Cinq éléments ont été soumis aux panélistes. Les cinq éléments reçoivent l'appui d'au moins deux groupes d'experts sur trois. Le seul énoncé qui fait l'objet d'un fort consensus dans les trois groupes de panélistes est celui voulant que les données du registre soient disponibles en ligne plutôt que sur demande. Il est à noter que cela est actuellement le cas au Québec. La mise à jour quotidienne des données du registre, qui est actuellement le cas au Québec, fait l'objet d'un consensus fort chez les régulateurs et modéré chez les lobbyistes et les chercheurs.

Les régulateurs et les chercheurs du panel sont fortement d'accord au sujet de la pertinence de permettre au public de produire des analyses de base avec les données du registre comme des tableaux croisés ou des graphiques. En revanche, cette proposition ne fait pas consensus chez les lobbyistes. Il en est de même pour l'accès en ligne à des rapports de synthèse sur l'état du lobbyisme (ex. activités et dépenses) : 55,7 % des lobbyistes trouvent que cela n'est ni pertinent, ni très pertinent, alors que cet élément est jugé pertinent ou très pertinent par huit des 10 régulateurs et les 10 chercheurs du panel. Notons que le Commissaire au lobbyisme du Québec publie à l'occasion des informations sur l'état du lobbyisme dans la province.

Finalement, la publication d'un rapport résumant la nature de l'activité de lobbyisme et l'identité des personnes rencontrées par le lobbyiste est une idée qui fait fortement consensus chez les chercheurs et de façon plus modérée chez les régulateurs, alors que l'ensemble des lobbyistes sur le panel trouve cette idée ni pertinente, ni très pertinente. À l'heure actuelle, au Québec, la nature des mandats doit obligatoirement être divulguée par le lobbyiste, mais pas l'identité des personnes ciblées (seulement le nom de leur organisation).

La numérisation des activités de lobbyisme par le biais d'un registre en ligne n'est pas contestée. En revanche, une certaine résistance est manifeste, notamment auprès du groupe des lobbyistes quant à la pertinence d'accroître l'accessibilité, la précision et la nature de certaines informations à inclure dans le registre.

### **Les portes tournantes**

Plusieurs législations dans le monde incluent des dispositions afin de réguler le phénomène des portes tournantes, c'est-à-dire le passage d'employés du secteur public au secteur privé, et vice versa. La douzième et dernière question posée aux panélistes porte sur ce phénomène. La législation québécoise prévoit des dispositions obligeant les lobbyistes à divulguer toute fonction occupée durant les deux dernières années. Dans le questionnaire, à la question 5 (tableau 4), les panélistes se sont prononcés sur la pertinence d'obliger le lobbyiste à divulguer ses charges ou fonctions publiques antérieures. Cet élément a atteint un consensus modéré chez les lobbyistes et un fort consensus chez les régulateurs et les chercheurs. La dernière question du questionnaire demandait aux panélistes de se prononcer sur la pertinence (1) de prévoir une période de carence obligatoire avant qu'une personne puisse participer à des activités de lobbyisme après avoir quitté son poste dans le secteur public, (2) de restreindre la période de carence aux secteurs, dossiers ou enjeux liés à son mandat professionnel ou à son emploi antérieur, et (3) d'instaurer une période de carence obligatoire adaptée à la nature du secteur d'activité (finance, transport, santé, éducation, etc.).

Les résultats montrent que le seul élément qui fait consensus dans les trois groupes du panel est l'instauration d'une période de carence obligatoire avant qu'une personne puisse participer à des activités de lobbyisme. Si l'idée de restreindre la période de carence aux secteurs, dossiers ou enjeux liés à son mandat professionnel ou à son emploi antérieur atteint un fort consensus chez les régulateurs et les chercheurs, chez les lobbyistes, cet élément n'atteint pas le seuil de 60 % fixé pour constater la présence d'un consensus (58,8 %). Finalement, adapter la période de carence obligatoire à la nature du secteur d'activité ne fait également pas consensus chez les lobbyistes (58,8 %), mais fait consensus chez les régulateurs (consensus modéré) et les chercheurs (fort consensus) du panel.

Comme dans le cas de l'étendue des sanctions, il ne faut pas se surprendre que le groupe qui affiche le plus de résistance soit celui auprès de qui s'appliqueraient ces contraintes. Cela dit, les portes tournantes s'avèrent un enjeu important pour les panélistes issus des milieux de la recherche et de la régulation.

## Discussion : les résultats de l'étude Delphi interprétés à l'aide des résultats de la revue de la portée

L'examen de la portée a permis de faire la synthèse de 12 études scientifiques dont la majorité examine l'effet de changements ou de variations dans les règles d'encadrement du lobbyisme sur la quantité d'inscriptions dans les registres de transparence. Dans l'ensemble, la revue de la portée permet de dégager le constat suivant : le renforcement des obligations de divulgation, des interdictions ou des sanctions pourrait avoir pour effet d'abaisser le nombre de lobbyistes inscrits dans un registre de transparence, alors qu'il est probable que l'effet inverse se produise si le changement législatif vise plutôt à étendre l'obligation de divulgation à des individus, des groupes ou des cibles jusqu'alors exemptés. Ce résultat issu des études que nous avons recensées suggère que le lobbyiste, à la lumière d'un acteur économique, évalue et prend en compte les bénéfices et les coûts associés à la divulgation de son activité d'influence. En théorie, plusieurs options se présenteraient à lui advenant un renforcement de la Loi, dont : (1) continuer d'exercer des activités de lobbyisme au sens de la Loi tout en continuant de les divulguer sur le registre (statu quo), (2) modifier sa façon de représenter des intérêts afin qu'il n'ait pas besoin, d'un point de vue légal, de divulguer son activité d'influence (sachant que toute loi comporte des échappatoires), ou (3) continuer d'exercer des activités de lobbyisme au sens de la loi en omettant de les divulguer sur le registre en anticipant les probabilités de se faire prendre en infraction.

L'étude Delphi montre que la pertinence de 17,1 % (6/35) des éléments du questionnaire capturant la portée de la définition du lobbyisme, des lobbyistes et des cibles du lobbyisme ne font pas consensus parmi les lobbyistes du panel, alors que cette proportion est de 29,4 % (10/34) pour les éléments posant des limites ou des contraintes à la pratique des lobbyistes tels que les obligations, les interdictions ou les sanctions. Ces résultats sont cohérents avec ceux recueillis dans une étude européenne montrant que les lobbyistes bénéficiant d'un accès privilégié aux titulaires de charges publiques de la Commission européenne, bien qu'émettant plusieurs réserves face à l'idée de rendre les règles en matière de lobbyisme plus contraignantes, ne semblent toutefois pas s'opposer à l'idée d'étendre l'obligation de divulgation à des groupes qui sont pour l'instant exemptés (Bunea 2018).

En revanche, un consensus chez les lobbyistes œuvrant au Québec a été atteint pour 62 % (31/50) des éléments qui ne font actuellement l'objet d'aucune disposition dans la loi québécoise, ce qui suggère une certaine ouverture au changement. Par ailleurs, la législation actuelle est largement soutenue par les lobbyistes du panel, car 87,5 % (42/48) des éléments du questionnaire qui font actuellement l'objet d'une disposition légale, réglementaire ou déontologique font consensus dans ce groupe de panélistes. Chez les régulateurs du panel qui œuvrent dans différentes provinces canadiennes, 84 % (42/50) des éléments ne faisant actuellement l'objet d'aucune disposition au Québec ont fait consensus dans ce groupe de panélistes (97,9 % pour les éléments couverts par une disposition). Les chercheurs internationaux de notre panel, quant à eux, s'entendent sur la pertinence de la quasi-totalité des éléments que nous leur avons présentés (consensus atteint pour 93,7 % des éléments faisant actuellement l'objet d'une disposition au Québec et 96 % des éléments non encore couverts).

Le message principal qu'il est possible de dégager de cette étude est le suivant : dans un système de régulation basé sur la déclaration des mandats de lobbyisme par les lobbyistes, toute modification de la loi doit être soigneusement pondérée en fonction de son impact attendu sur leur comportement et celui de leur organisation. Dans un monde où l'organisme de régulation disposerait de moyens infinis pour contrôler et faire appliquer la loi, les lobbyistes devraient systématiquement se conformer au changement s'ils ne veulent pas se faire prendre en infraction (ou cesser de faire du lobbyisme). Dans la pratique, l'organisme de régulation dispose cependant de ressources limitées pour faire appliquer la loi. Cette réalité est d'ailleurs bien connue des observateurs de la réglementation du lobbyisme. À cela s'ajoute une définition juridique du lobbyisme qui exclut généralement de nombreuses formes d'activités d'influence. Par conséquent, les lobbyistes les moyens de ne pas divulguer leurs activités, ce qui limite la portée de l'objectif de transparence de toute loi sur le lobbyisme.

### **Forces et limites de l'étude**

Une première force de notre étude réside dans sa nouveauté : nous n'avons repéré aucun autre examen systématique de la portée des études scientifiques ayant documenté l'effet de l'encadrement du lobbyisme sur la quantité de lobbyistes ou d'activités de lobbyisme divulguée dans les registres de transparence. De plus, à notre connaissance, nous avons réalisé la première étude Delphi dans le domaine de la recherche sur le lobbyisme.

Une deuxième force de l'étude est d'avoir pu combiner l'information issue des deux volets de l'étude à l'information au sujet des éléments qui sont ou ne sont pas actuellement couverts dans la législation québécoise. L'intégration de ces trois types d'information nous a permis de documenter pourquoi le législateur se doit d'être prudent s'il décide d'apporter des modifications à la législation actuellement en vigueur au Québec.

Une limite de l'étude, qui n'en est pas vraiment une, est que l'opinion des experts recrutés sur le panel ne saurait être généralisée à tous les lobbyistes québécois, à toutes les personnes travaillant pour un organisme de régulation au Canada ou à tous les chercheurs qui s'intéressent au phénomène de la représentation d'intérêts dans le monde. Cela ne constitue pas vraiment une limite, car une étude de type Delphi n'a pas pour objectif, comme c'est le cas d'un sondage à méthode d'échantillonnage probabiliste, de produire des résultats généralisables à l'ensemble d'une population. En effet, l'objectif d'une étude Delphi est plutôt de recueillir l'opinion d'experts sur un sujet afin d'alimenter la réflexion. Le lecteur de ce rapport doit donc être conscient que les opinions exprimées par les experts de notre panel ne regardent qu'eux. En revanche, en ce qui concerne les lobbyistes du panel, rappelons qu'ils sont issus d'une procédure d'échantillonnage aléatoire effectuée sur la totalité des lobbyistes-conseils, d'entreprise ou d'organisation ayant récemment inscrit un mandat au registre des lobbyistes du Québec. Les lobbyistes ciblés dans le courriel d'invitation étaient ceux qui s'auto-identifient comme experts en matière de réglementation du lobbyisme. Comme dans toute étude Delphi, les questions posées dans la présente recherche ont été formulées pour des experts et non pour la population générale non avertie. Ce dernier point pourrait constituer une limite de l'étude et requérir une étude supplémentaire afin de recueillir l'opinion d'utilisateurs sporadiques du Registre des lobbyistes qui ne partagent peut-être pas les mêmes préoccupations que les utilisateurs assidus.

Une autre limite de l'étude est le fait de ne pas avoir consulté les titulaires de charges publiques. Ces derniers ont été consultés dans le cadre d'une étude réalisée par la Chaire sur la démocratie et les institutions parlementaires à laquelle deux des auteurs du présent rapport ont participé, qui a montré que plusieurs des titulaires de charges publiques interrogés ignoraient si les lobbyistes respectent le cadre législatif, déontologique et réglementaire qui régit leurs activités, et que parmi ceux qui ne se sont pas prononcés sur cette question, plus de la majorité croyait que les lobbyistes ne respectent pas ce cadre (Jacob et al. 2013). Il serait donc pertinent de les consulter dans des recherches futures, notamment sur ce qu'ils pensent de la pertinence de prévoir des dispositions à la Loi les concernant directement, comme, par exemple, l'élargissement de la définition de titulaires de charges publiques ou encore l'obligation d'aviser le lobbyiste lorsqu'ils considèrent que son intervention doit être inscrite au registre des lobbyistes, ces deux éléments ayant atteint un fort consensus dans les trois groupes du panel d'experts.

## Conclusion

En conclusion, soulignons que la vaste majorité des consensus identifiés dans le deuxième volet de cette étude transcendent les catégories d'experts. De même, lorsqu'un consensus repose uniquement sur l'appui de deux groupes d'experts, il s'agit souvent des panélistes issus du milieu de la recherche et des régulateurs. Sans surprise, on note que les experts issus de la pratique du lobbyisme s'avèrent généralement plus réfractaires face à certaines contraintes.

Ce constat nous ramène aux éléments que nous avons identifiés dans la revue de la littérature scientifique. Le principal défi du législateur en matière d'encadrement du lobbyisme repose sur la recherche d'un équilibre. En effet, des contraintes trop importantes rendent inopérantes les mesures de transparence. De même, des mesures désuètes ou dont la portée est trop faible s'avèrent inefficaces. La méthodologie que nous avons utilisée, en lien avec les différentes catégories de répondants, contribue à la réflexion de ce que pourrait représenter cette recherche d'équilibre.

Les lois et les règlements sur le lobbyisme encadrent un environnement qui est appelé à évoluer. Périodiquement, il serait peut-être souhaitable de les adapter afin qu'elles correspondent aux attentes des acteurs, mais aussi des citoyens en matière de transparence et d'éthique. Dans cette atteinte des meilleures pratiques, notre étude contribuera, nous l'espérons, à l'identification de plusieurs pistes de réflexion.



## Références citées

- Attieh, Randa, Marie-Pierre Gagnon, Carole A. Estabrooks, France Légaré, Mathieu Ouimet, Patricia Vazquez, et Roberto Nuño. 2014. « Organizational readiness for knowledge translation in chronic care: a Delphi study ». *BMC Health Services Research* 14 (1): 534. <https://doi.org/10.1186/s12913-014-0534-0>.
- Brinig, Margaret F., Randall G. Holcombe, et Linda Schwartzstein. 1993. « The Regulation of Lobbyists ». *Public Choice* 77 (2): 377-84. <https://doi.org/10.1007/BF01047876>.
- Bunea, Adriana. 2018. « Legitimacy through Targeted Transparency? Regulatory Effectiveness and Sustainability of Lobbying Regulation in the European Union ». *European Journal of Political Research* 57 (2): 378-403. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12231>.
- Cain, Bruce E., et Lee Drutman. 2014. « Congressional Staff and the Revolving Door: The Impact of Regulatory Change ». *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 13 (1): 27-44. <https://doi.org/10.1089/elj.2013.0213>.
- Canada. 1988. *Lobbying Act. R.S.C., 1985, c. 44 (4th Supp.)*. Vol. c. 53.
- Chari, Raj, Gary Murphy, et John Hogan. 2007. « Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union ». *The Political Quarterly* 78 (3): 422-38. <https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.2007.00870.x>.
- Éditeur officiel du Québec. 2018. *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*.
- Flavin, Patrick. 2015. « Lobbying Regulations and Political Equality in the American States ». *American Politics Research* 43 (2): 304-26. <https://doi.org/10.1177/1532673X14545210>.
- Goldberg, Felix. 2018. « Corruption and Lobbying: Conceptual Differentiation and Gray Areas ». *Crime, Law and Social Change* 70 (2): 197-215. <https://doi.org/10.1007/s10611-017-9727-x>.
- Gray, Virginia, et David Lowery. 1998. « State Lobbying Regulations and Their Enforcement: Implications for the Diversity of Interest Communities ». *State & Local Government Review* 30 (2): 78-91.
- Hamm, Keith E., Andrew R. Weber, et R. Bruce Anderson. 1994. « The Impact of Lobbying Laws and Their Enforcement: A Contrasting View ». *Social Science Quarterly (University of Texas Press)* 75 (2): 378-81.
- Hunter, Kenneth G., Laura Ann Wilson, et Gregory G. Brunk. 1991. « Societal Complexity and Interest-Group Lobbying in the American States ». *The Journal of Politics* 53 (2): 488-503. <https://doi.org/10.2307/2131769>.
- Jacob, Steve, Éric Montigny, Joëlle Steben-Chabot, et Rébecca Morency. 2013. « Les activités de lobbyisme et leur encadrement au Québec: Évolution de la perception des titulaires de charges publiques de 2006 à 2012 ». 7. Cahiers de recherche électorale et parlementaire. Québec: Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires (Université Laval).
- Laboutková, Š, et P Vymětal. 2017. « Measures of Transparent Lobbying: How to Approach It and Evaluate It: A Preliminary Stage ». In *Proceedings of the 21st International Conference Current Trends in Public Sector Research*, 50-57. Brno: Masaryk University.
- LaPira, Tim. 2014. « Lobbying in the Shadows: How Private Interests Hide from Public Scrutiny, and Why That Matters ». SSRN Scholarly Paper ID 2507300. Rochester, NY: Social Science Research Network. <https://papers.ssrn.com/abstract=2507300>.

Lowery, David, et Virginia Gray. 1994. « Do Lobbying Regulations Influence Lobbying Registrations? » *Social Science Quarterly* (University of Texas Press) 75 (2): 382-84.

———. 1997. « How Some Rules Just Don't Matter: The Regulation of Lobbyists ». *Public Choice* 91 (2): 139-47. <https://doi.org/10.1023/A:1017909514423>.

Opheim, Cynthia. 1991. « Explaining the Differences in State Lobby Regulation ». *The Western Political Quarterly* 44 (2): 405-21. <https://doi.org/10.2307/448785>.

Ouimet, Mathieu, Justin Savoie, et Éric Montigny. 2019. « Effects of a Health System Reform on Lobbying Registrations: An Interrupted Time-Series Study ». *Manuscript en cours d'évaluation*.

Ozmy, Joshua. 2010. « Assessing the Impact of Legislative Lobbying Regulations on Interest Group Influence in U.S. State Legislatures ». *State Politics & Policy Quarterly* 10 (4): 397-420. <https://doi.org/10.1177/153244001001000406>.

Pross, A. Paul, et Robert P. Shepherd. 2017. « Innovation Diffusion and Networking: Canada's Evolving Approach to Lobbying Regulation ». *Canadian Public Administration* 60 (2): 153-72. <https://doi.org/10.1111/capa.12217>.

Sackett, D. L, W. M C Rosenberg, J A M. Gray, R B. Haynes, et W S. Richardson. 1996. « Evidence Based Medicine: What It Is and What It Isn't ». *BMJ* 312 (7023): 71-72. <https://doi.org/10.1136/bmj.312.7023.71>.

Strickland, James. 2014. « Disentangling the Effects of Lobbying Laws on Interest Group Registrations in the American States, 1988-2013 ». SSRN Scholarly Paper ID 2467944. Rochester, NY: Social Science Research Network. <https://papers.ssrn.com/abstract=2467944>.

Tricco, Andrea C., Erin Lillie, Wasifa Zarin, Kelly K. O'Brien, Heather Colquhoun, Danielle Levac, David Moher, et al. 2018. « PRISMA Extension for Scoping Reviews (PRISMA-ScR): Checklist and Explanation ». *Annals of Internal Medicine* 169 (7): 467. <https://doi.org/10.7326/M18-0850>.

Yates, Stéphanie. 2018. « La transparence des activités de lobbyisme au Québec : la grande illusion ? » *Revue française d'administration publique* 165 (1): 33. <https://doi.org/10.3917/rfap.165.0033>.

## Annexe: Caractéristiques des études incluses dans la revue de la portée

| Auteur(s)<br>(Ordre<br>alphabétique) | Zone<br>géographique<br>couverte  | Objet de l'étude  | Type de devis   | Variabiles dépendantes  | Principaux résultats   |
|--------------------------------------|-----------------------------------|---|---|---|--|
| Brinig et al.<br>(1993)              | États-Unis<br>(États fédérés)     | Évaluer l'effet de la force de la législation sur la proportion de projets de loi adoptés et sur le nombre de projets de loi déposés en chambre.  | Étude d'observation<br>transversale   | Quantité de projets de loi déposés et adoptés en chambre  | La force de la législation a un effet négatif sur la proportion de projets de loi adoptés, mais n'a pas d'effet statistiquement significatif sur le nombre de projets de loi déposés en chambre.   |
| Cain et<br>Drutman<br>(2014)         | États-Unis<br>(palier<br>fédéral) | Évaluer l'efficacité des dispositions relatives aux portes tournantes de l'Honest Leadership and Open Government Act (HLOGA, 2007) [La législation instaure un délai de carence d'un an. Dans la Chambre, la législation couvre uniquement le bureau ou le comité où l'ancien membre travaillait, alors qu'au Sénat, la législation couvre tous les comités et les bureaux] | Évaluation ex post,<br>quasi expérimentale,<br>fondée sur la méthode<br>de la différence de la<br>différence (DID). Étude<br>longitudinale. | Proportion du<br>personnel du Sénat et<br>de la Chambre<br>« couvert » par la<br>réforme qui est inscrit<br>au registre des<br>lobbyistes | Post-HLOGA, la proportion du personnel « couvert » qui a exercé des activités de lobbyisme a diminué par rapport au personnel « non couvert ». Cette diminution est plus forte au Sénat qu'à la Chambre.   |
| Flavin (2015)                        | États-Unis<br>(États fédérés)     | Examiner l'effet de la force de la législation sur la distance entre l'opinion publique et les politiques publiques, autrement dit, sur l'inégalité de la représentation politique de l'opinion publique.   | Étude d'observation<br>transversale   | Distance entre<br>l'opinion publique et<br>les politiques<br>publiques adoptées   | En ajustant les données en fonction de certaines variables de confusion, les résultats montrent que la force de la législation encadrant les activités de lobbyisme dans les États est associée de façon statistiquement significative avec une réduction de la distance entre l'opinion publique et les politiques publiques. Autrement dit, plus la législation est forte, moins la distance entre l'opinion publique et les politiques publiques au sein d'un État sera grande. |

|                        |                            |   |                                  |   |   |
|------------------------|----------------------------|---|----------------------------------|---|---|
| Gray et Lowery (1998)  | États-Unis (États fédérés) | Examiner l'effet de la force des législations sur la diversité des lobbyistes enregistrés   | Étude d'observation transversale | Nombre de groupes d'intérêts inscrits sur le registre de l'État | <p>La force de la législation n'influence pas le nombre de lobbyistes enregistrés (exception : influence positive, mais très faible, dans le secteur de l'agriculture).</p> <p>La force de la législation n'influence pas la mesure de concentration des lobbyistes dans un ou plusieurs secteurs.</p> <p>La force de la législation n'influence pas la proportion de lobbyistes dans le secteur sans but lucratif.</p> <p>La force de la législation influence à la baisse le nombre d'institutions enregistrées, et à la hausse le nombre d'associations enregistrées, mais ces effets sont négligeables.</p> <p>Aucune preuve que l'effet de la force de la législation sur la diversité varie en fonction de la taille de l'État.</p> |
| Hunter et coll. (1991) | États-Unis (États fédérés) | Expliquer et prédire l'activité de lobbying dans les États américains. Plus spécifiquement, tester l'hypothèse voulant que plus une société est complexe, sur les plans économique, social et politique, plus l'activité de lobbying soit importante. | Étude transversale               | Nombre de lobbyistes inscrits sur le registre de l'État         | <p>Aucun des indicateurs utilisés par les auteurs pour mesurer la complexité dans chaque État n'est associé de façon statistiquement significative au nombre de mandats de lobbying inscrits sur le registre des 49 États étudiés.</p> <p>La présence d'exceptions statutaires à la divulgation obligatoire (c'est-à-dire, l'exemption des professionnels qui rédigent des projets de loi pour les mandats concernant un seul enjeu et l'exemption des fonctionnaires de l'État pour les mandats concernant les enjeux liés à la citoyenneté et à la gouvernance) est associée de façon statistiquement significative à une réduction du nombre de lobbyistes inscrits au registre de l'État.</p>   |

|                       |                             |  |  |  |   |
|-----------------------|-----------------------------|--|--|--|---|
| LaPira (2014)         | États-Unis (palier fédéral) | Examiner les moyens de réduire le lobbyisme de l'ombre ( <i>shadow lobbying</i> ) et d'augmenter les inscriptions au registre. | Analyse de simulation quantitative sur les effets de la <i>Honest Leadership and Open Government Act</i> de 2007 sur le volume d'inscriptions au registre. Étude longitudinale | Nombre de groupes d'intérêts inscrits au registre<br>Dépenses en lobbyisme (en milliard, Dollars US constants, 2013) | <p>Selon l'auteur, le changement législatif n'a pas eu pour effet d'élargir la définition du lobbying ni d'augmenter la transparence. Ce changement a eu pour effet d'augmenter les pénalités uniquement pour ceux qui s'enregistrent, incitant ainsi un nombre croissant de lobbyistes à ne pas s'enregistrer et à travailler dans l'ombre.</p> <p>Utilisant leur propre méthodologie, les chercheurs estiment que 52,5 % sont des lobbyistes de l'ombre (source des données : Lobbyists.info). Ils estiment à 12,982 (plus ou moins 5,1 %) le nombre de lobbyistes de l'ombre en 2012. La modification législative a fait qu'un lobbyiste sur deux s'est dit « si je n'ai pas à m'enregistrer, je ne m'enregistrerai pas ». En utilisant des données sur le plus long terme et une meilleure source de données, ils estiment à 27,5 % la proportion de lobbyistes qui se seraient enregistrés si la modification législative n'avait pas eu lieu.</p> |
| Lowery et Gray (1994) | États-Unis (États fédérés)  | Mesurer l'impact de la force de la législation sur le volume d'inscription au registre (en réponse à Hamm et al. (1994)).      | Étude d'observation transversale   | Nombre de groupes d'intérêts inscrits sur le registre des États  | <p>Les auteurs rejettent la conclusion de Hamm et al. (1994) voulant que la force de la législation soit associée de façon positive et significative au nombre de groupes enregistrés et que l'effet est grand. En utilisant des mesures de la force de la législation qu'ils croient plus valides que celle utilisée par Hamm et al., Lowery et Gray concluent que l'effet sur le nombre d'enregistrements n'est pas statistiquement significatif.</p> <p>* [Il est à noter que cette absence de significativité statistique est peut-être causée par le caractère trop général et non précis de la mesure de sévérité utilisée combinée par le nombre limité de cas (États) inclus dans l'analyse (46)].</p>  |
| Lowery et Gray (1997) | États-Unis (États fédérés)  | Mesurer l'impact de la force de la législation sur le volume d'inscription au registre.  | Étude d'observation transversale   | Nombre de groupes d'intérêts inscrits sur le registre de l'État  | <p>La force de la loi a peu d'effet sur le nombre de lobbyistes qui s'inscrivent au registre.</p>   |

|  |                        |  |  |  |  |
|--|------------------------|--|--|--|--|
| <p>Quimet, Savoie et Montigny (2019)</p> | <p>Canada (Québec)</p> | <p>Évaluer l'effet de la Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux sur les inscriptions au registre des lobbyistes du Québec visant des institutions du secteur de la santé et des services sociaux. Si aucune modification législative n'a été apportée à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, l'entrée en vigueur de la Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux a eu pour effet d'élargir l'obligation de divulgation aux mandats de lobbyisme visant les établissements de santé et services sociaux.</p> | <p>Étude d'observation quantitative, explicative/prédictive, longitudinale en séries chronologiques interrumpues</p> | <p>Nombre de mandats actifs durant chaque période de deux semaines</p> | <p>En considérant une période de deux ans avant et deux ans après l'entrée en vigueur de la loi, les résultats des analyses statistiques montrent que la réforme a conduit à une augmentation de la croissance :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>du nombre de mandats inscrits au registre par les lobbyistes-conseils ;</li> <li>du nombre de mandats inscrits au registre par un lobbyiste-conseil afin d'influencer l'octroi de contrats ;</li> <li>du nombre de mandats inscrits au registre visant à influencer l'octroi d'une autorisation ;</li> <li>du nombre de mandats inscrits par un lobbyiste-conseil ou un lobbyiste d'organisation visant à influencer l'octroi d'une autorisation ;</li> <li>du nombre de mandats inscrits par un lobbyiste d'organisation visant à influencer une nomination ;</li> <li>et, du nombre de lobbyistes d'organisation inscrits sur le registre.</li> </ul> <p>En prenant en compte une période de 2 ans avant et 2 ans après l'entrée en vigueur de la loi, les résultats des analyses statistiques montrent que la réforme a conduit à une réduction de la croissance :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>du nombre de mandats inscrits par des lobbyistes d'entreprises visant à influencer les politiques publiques (une loi, etc.).</li> </ul> |
|--|------------------------|--|--|--|--|

|                   |                            |   |                                   |  |   |
|-------------------|----------------------------|---|-----------------------------------|--|---|
| Ozmy (2010)       | États-Unis (États fédérés) | Évaluer le lien entre le durcissement des législations des États et l'influence des lobbyistes.                           | Étude d'observation longitudinale | <p>Mesure ordinaire de l'influence des groupes d'intérêts sur l'issue des votes législatifs telle que perçue par les députés</p> <p>Mesure ordinaire de l'évolution de l'influence des groupes d'intérêts sur l'issue des votes législatifs telle que perçue par les députés</p> | Le durcissement de la législation entraîne une baisse de la perception de l'influence des lobbyistes sur le processus législatif.   |
| Strickland (2014) | États-Unis (États fédérés) | Évaluer le lien entre le durcissement des législations des États sur le nombre de lobbyistes et le volume d'inscriptions. | Étude d'observation longitudinale | <p>Nombre de groupes d'intérêts inscrits sur le registre de l'État</p>   | Les inscriptions tendent à augmenter en moyenne à mesure que les États adoptent des définitions plus extensives, mais l'ajout d'interdictions et de règles de divulgation a un effet négatif sur le nombre d'inscriptions dans les registres. |







