



Groupe canadien
d'étude des parlements

**Activités des groupes d'intérêt auprès des députés fédéraux au Canada :
importance de la circonscription et de l'appartenance à un comité**

Munroe Eagles
Professeur de sciences politiques
Directeur du Canadian Studies Academic Program
University at Buffalo -- State University of New York

Octobre 2013

Résumé

Parce que le pouvoir est concentré dans l'exécutif politique canadien, les groupes d'intérêt les plus performants axent sciemment leur stratégie de lobbying sur l'élite. Il est généralement admis dans le monde des lobbyistes que les députés constituent des cibles peu attrayantes, car ils contribuent peu à l'amélioration des lois. D'ailleurs, avant 2010, la liste des principaux décideurs du gouvernement (titulaires d'une charge publique désignée ou TCPD) pour lesquels les lobbyistes devaient inscrire leurs interventions dans les Rapports mensuels de communications ne comprenait ni les députés ni les sénateurs. Depuis que les députés ont été ajoutés à la liste des TCPD en 2010, il est désormais possible d'évaluer l'activité de lobbying qui les vise et d'établir des comparaisons avec les autres TCPD. Il semblerait que les députés soient le groupe de TCPD qui fait l'objet du plus grand nombre de communications. Le présent document s'appuie sur des données provenant de rapports de lobbyistes depuis 2010 et des entretiens avec des députés sortants, dans le but d'établir si les contacts qu'ont eus les lobbyistes avec des députés sont reliés à l'un des deux facteurs suivants : caractéristiques de la circonscription du député et appartenance aux comités parlementaires. Mes résultats donnent à penser que les activités de lobbying sont structurées pas ces deux facteurs, surtout en ce qui concerne les activités touchant le secteur primaire et la santé. Il est peut-être temps de revoir notre perception de la place que les députés occupent dans le processus d'élaboration des politiques.

Remerciements : Les recherches sur lesquelles le présent document s'appuie ont été permises grâce à une bourse de recherche James R. Mallory du Groupe canadien d'étude des Parlements. Je lui en suis reconnaissant et remercie pour son aide diligente Hongxing Yin, qui a récemment obtenu son doctorat de sciences politiques de la University at Buffalo et a préparé les dossiers des députés d'arrière-ban pour l'analyse. Je suis également reconnaissant à Mme Diane Lanteigne du Commissariat au lobbying du Canada de son aide pour ce qui est d'extraire des données des Rapports mensuels de communications pour 2008-2012. Je suis également heureux d'avoir eu accès aux transcriptions des entrevues avec des députés sortants menées depuis 2008 par Samara, organisme caritatif indépendant qui œuvre à l'amélioration de l'engagement politique et civique par la recherche et les activités de rayonnement (voir www.samaracanada.com). J'aimerais également exprimer ma gratitude à trois membres anonymes du Groupe canadien d'étude des Parlements pour leurs précieux commentaires et critiques d'une première ébauche du présent document. Bien sûr, toutes ces personnes ne sont aucunement responsables de toute erreur ou lacune ici présente et j'aimerais faire remarquer qu'aucune des personnes qui m'ont fourni de la documentation pour cette étude n'est responsable de l'utilisation que j'en ai faite ni des conclusions que j'en ai tirées.

Introduction -- Les parlementaires comme cibles des lobbyistes

Le nombre de groupes d'intérêt ou de pression cherchant à influencer les politiques publiques au Canada et ailleurs connaît un essor spectaculaire depuis quelques dizaines d'années. Ces groupes s'emploient, entre autres activités, à influencer le contenu des politiques publiques de manière favorable à leurs membres. D'ailleurs, le nombre de lobbyistes enregistrés à Ottawa a presque doublé au cours des 23 dernières années, passant de 2 575 en 1989 (date à laquelle l'obligation de s'enregistrer remonte) à 5 173 au 30 décembre 2012 (*cal-ocl.gc.ca*). Pour pouvoir représenter efficacement les intérêts de leurs membres dans le processus d'élaboration de politiques, les lobbyistes cherchent continuellement à avoir accès à des preneurs de décisions importants. Ceux qui réussissent le mieux sont ceux qui adaptent leurs efforts de lobbying aux caractéristiques particulières du régime politique et du secteur stratégique en cause. Tous les régimes politiques fournissent aux lobbyistes de multiples points d'accès, mais ils ne sont pas également ouverts à l'influence de ces derniers et ces éventuels points d'accès ne représentent pas tous la même utilité (Naoi et Krauss, 2009). Les groupes d'intérêt ont été qualifiés par certains de « talking chameleons » étant donné que leur succès dépend de leur capacité d'adapter leurs activités à l'évolution de la répartition du pouvoir dans un système politique.

Parce que le pouvoir est concentré dans l'exécutif politique canadien (organismes d'appui à l'exécutif, élus, fonction publique) (ou, selon Savoie, 2008, la « cour du premier ministre »), les groupes d'intérêt les plus performants axent sciemment et de manière concertée leur stratégie de lobbying sur l'élite. Ils estiment presque unanimement que les députés ne sont que des joueurs de second ordre dans le processus politique et devraient donc être laissés de côté par les groupes habiles qui concentrent leurs recherches et leur attention sur des cibles plus influentes. D'après certains analystes, que les lobbyistes négligent les députés est symptomatique du déclin général du Parlement au Canada et en est le reflet : « L'une des preuves les plus éloquentes du recul de l'importance du Parlement et des députés est que de moins en moins de lobbyistes prennent le temps d'exercer des pressions auprès des députés. Ils y voient une perte de temps ou d'énergie » (MacIvern, 1985, p. 21). [Traduction]

Les créateurs du régime de réglementation du lobbying au Canada, censé assurer la transparence et la responsabilité du système de représentation des intérêts à Ottawa, semblent eux aussi avoir supposé que les députés ordinaires au Canada n'avaient aucune pertinence. En

effet, dès 1989, les lobbyistes (c.-à-d., ceux qui consacrent 20 % de leurs heures rémunérées à tenter d'influencer les politiques publiques) étaient tenus de s'inscrire et de divulguer le sujet de leurs efforts de lobbying auprès des principaux décideurs du gouvernement participant au processus d'élaboration des politiques. Il est révélateur de voir que, jusqu'en septembre 2010, cette liste des principaux décideurs du gouvernement (appelés titulaires d'une charge publique désignée ou TCPD) ne comprenait pas les députés ni les sénateurs¹. De toute évidence, les parlementaires n'étaient pas jugés suffisamment importants pour que leurs liens avec les lobbyistes soient surveillés et puissent faire l'objet d'un examen public.

La décision d'allonger la liste des TCPD pour y inscrire les parlementaires prise en septembre 2010 est arrivée au moment où le gouvernement conservateur de Stephen Harper tentait de limiter les dégâts provenant de révélations concernant les activités de Rahim Jaffer, ancien député conservateur défait lors des élections fédérales de 2008. M. Jaffer et Patrick Glémaud, propriétaires de Green Power Generation, ont fait du lobbying, en vain, afin d'obtenir un financement fédéral pour une compagnie énergétique. Les médias ont rapporté les activités de M. Jaffer en avril 2010, et la commissaire au lobbying, Karen Shepherd, a entrepris une enquête complète. Son rapport, publié en décembre 2010, concluait que les deux individus étaient coupables d'avoir fait du lobbying sans s'être enregistrés auprès de la Commission au préalable.

Au cours de l'enquête, des membres de l'opposition ont exhorté le gouvernement à combler une lacune dans les règlements existants, en élargissant la catégorie des TCPD de manière à inclure les secrétaires parlementaires (que M. Jaffer a contactés, mais qui n'étaient pas considérés comme des TCPD aux termes de la *Loi sur le lobbying* de l'époque). Le gouvernement de Stephen Harper a pris les devants en adoptant une modification beaucoup plus profonde de manière à inclure aussi les députés et les sénateurs dans les TCPD. Comme l'a expliqué le député conservateur Patrick Brown dans un discours prononcé en mai devant la Chambre des communes :

¹ La *Loi sur le lobbying* de 2008 définissait les titulaires d'une charge publique désignée comme étant le premier ministre, les ministres et leur personnel, les sous-ministres et les sous-ministres adjoints. En 2010, cette liste des TCPD a été élargie pour comprendre les hauts fonctionnaires de l'armée et du Parlement. La commissaire au lobbying, Karen E. Shepherd, explique brièvement l'évolution du processus réglementaire régissant le lobbying dans son article *Législation sur le lobbying au Canada : Assurer la transparence*, 2011 (<http://oclc.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/00543.html>). Voir également Thurlow, (2010b).

« il serait important d'aller un peu plus loin et de faire s'appliquer ces dispositions à tous les députés. Sachant que les comités parlementaires effectuent un travail important et que des lobbyistes feront des démarches auprès de députés de toutes les allégeances, nous jugeons important que leur application soit la plus généralisée possible. Je présume que le Parti libéral n'y verrait pas d'objection. Il sera intéressant de voir si les libéraux réagiront à notre prise de position en faveur de l'imposition des mêmes exigences à tous les députés et aux chefs de l'opposition en s'y opposant². » (*Hansard*, vol. 45, n° 39, 3^e session, 4 mai 2010)

Au cours du même débat, le député Andrew Saxton, secrétaire parlementaire du président du Conseil du Trésor Stockwell Day, a expliqué « qu'il manque un élément important. Les parlementaires représentent un lien crucial dans le processus décisionnel. Les députés, les sénateurs et leur personnel ont été chargés, par les Canadiens, de prendre des décisions dans leur intérêt. Si les députés de l'opposition veulent vraiment montrer leur désir d'ouverture et de transparence, ils ne devraient avoir aucune difficulté à donner leur accord » (*Hansard*, vol. 145, n° 39, 3^e session, 4 mai 2010). Par ailleurs, en plus d'exiger des lobbyistes qu'ils mentionnent leurs communications avec des députés et des sénateurs dans leur rapport mensuel de communications au commissaire, les réformes de 2010 ont également eu pour effet d'interdire à des sénateurs et des députés comme M. Jaffer d'être employés comme lobbyistes pendant les cinq années qui suivent leur départ de la fonction publique.

Par suite de ces réformes, il est possible depuis septembre 2010 d'évaluer globalement le volume et la nature des activités de lobbying visant les députés et de faire des comparaisons crédibles avec les activités auprès d'autres TCPD. Ces rapports révèlent que, loin d'être laissés de côté par les lobbyistes, les députés sont contactés avec une fréquence étonnante. Au cours des deux années écoulées entre septembre 2010 et septembre 2012, il y a eu plus de 31 000 communications distinctes auprès de députés par des lobbyistes inscrits³. Les députés

² En fait, les députés de l'opposition ont été lents à accepter cet élargissement. Par exemple, voici comment le député libéral Scott Simms ((Bonavista-Gander-Grand Falls-Windsor) y a réagi : « Le gouvernement tente d'embrouiller les choses en affirmant qu'il faut examiner le lobbying des autres partis à la Chambre mais, en réalité, tous les députés doivent faire du lobbying au nom de leurs électeurs afin d'assurer la construction de routes et de ponts dans leurs circonscriptions. C'est une pratique courante. Cependant, nous parlons de l'attribution de contrats. Nous parlons de renseignements d'initiés. M. Jaffer tentait d'utiliser ses amis du Parti conservateur afin d'obtenir des contrats pour ses copains et pour lui. » (*Hansard*, vol. 145, n° 39, 3^e session, 4 mai 2010). Voir aussi « Lobbyists Get New Rules », *The Toronto Star*, mardi 21 septembre 2010 : A-6. Pour obtenir un aperçu bref mais complet de la réglementation sur le lobbyisme au Canada, voir Holmes et Lithwick, 2011.

³ Rappelons-le, les lobbyistes doivent s'inscrire au Registre s'ils consacrent une portion importante de leurs heures rémunérées, soit plus de 20 %, à la communication avec des décideurs. Les entreprises ou sociétés à but non

constituent donc, et de loin, le plus important groupe de TCPD visé par les lobbyistes, pour ce qui est du nombre de contacts. Ce volume étonnamment élevé de rencontres entre députés et lobbyistes ne correspond pas aux idées reçues et il pourrait donc être nécessaire de réévaluer notre compréhension de la place qu'occupent les lobbyistes dans le processus politique.

Comment expliquer cette attention extraordinaire que prêtent les lobbyistes aux parlementaires? Une réponse toute simple, quoiqu'un peu cynique, serait que les parlementaires ordinaires (ceux qui ne font pas partie du Cabinet) pourraient être particulièrement accessibles aux lobbyistes, et donc permettraient à ces derniers de remplir leurs carnets de rendez-vous lorsque des cibles plus attrayantes ne sont pas disponibles. Il se peut que ces contacts n'aboutissent à aucune influence politique, mais ils pourraient aider le groupe à acquérir une plus grande légitimité auprès de ses clients en donnant l'apparence d'une grande énergie. Cette approche « au petit bonheur » pourrait expliquer cette assiduité inattendue des lobbyistes. Cependant, si telle est effectivement la première motivation des lobbyistes, les contacts devraient être répartis de manière aléatoire entre les membres du Parlement et il ne devrait pas y avoir guère de signes de structuration des contacts avec les législateurs. N'importe quel député ou sénateur serait utile aux représentants du groupe de pression, et les lobbyistes pourraient utiliser n'importe quel accès au Parlement possible. L'absence de signes indiquant que des législateurs sont ciblés laisserait donc entendre que les groupes d'intérêt vont là où ils sont les bienvenus, ou du moins là où ils ont un accès, et ne ciblent pas des secteurs législatifs plus importants pour leurs visées.

C'est sur cette dernière possibilité que portera le présent document -- à savoir que la focalisation par les lobbyistes présents dans le processus parlementaire canadien sur des groupes particuliers de législateurs pour des raisons stratégiques. Plus précisément, à partir des rapports mensuels de communications que déposent les lobbyistes et des entretiens de députés sortants sur leur expérience des représentants de groupes d'intérêt (Samara, 2012), je tenterai d'établir le mode de communication des lobbyistes auprès des députés sous deux angles : a) caractéristiques de la circonscription représentée par le député ou b) appartenance aux comités parlementaires. Dans le premier cas, je chercherai à établir si les lobbyistes ciblent des députés qui représentent

lucratif doivent s'inscrire si les activités de lobbying de leurs employés totalisent au moins 20 % des heures travaillées en un mois par un employé. Les lobbyistes entrent dans deux catégories : les lobbyistes-conseils, qui travaillent à contrat pour le compte de clients, et les lobbyistes salariés, qui travaillent au nom de leur employeur.

des circonscriptions où les intérêts du groupe de pression sont concentrés d'une façon quelconque. Dans ces cas-là, les députés pourraient être particulièrement réceptifs aux messages des groupes de pression et désireux de travailler avec ces derniers pour atteindre des objectifs politiques de manière à séduire leur électorat. Par ailleurs, les députés qui sont membres de comités parlementaires dont les intérêts cadrent avec ceux du groupe peuvent fournir une cible attrayante pour les lobbyistes quelles que soient les caractéristiques de la circonscription des députés ou en plus de ces caractéristiques. Dans l'un ou l'autre cas, des signes indiquant que les lobbyistes ont un comportement conscient montreront que, pour ces initiés, le député ordinaire pourrait être d'une plus grande pertinence sur le plan politique qu'on ne le veut bien en général.

Avant de poursuivre cette analyse, il convient de faire deux réserves. Tout d'abord, parce que je m'intéresse à l'importance éventuelle des facteurs propres à la circonscription dans le mode de communication des lobbyistes, j'axerai mon analyse sur les députés plutôt que sur les sénateurs, sauf à la troisième section du présent du document où je décris rapidement les contacts des lobbyistes. Ce choix s'explique du fait que les sénateurs représentent des provinces ou des régions pour la plupart trop importantes et trop disparates pour représenter un attrait pour le lobbyisme ciblé analysé ici. En second lieu, pour divers motifs expliqués plus loin, il y a de fortes raisons de croire que l'appartenance à un comité sera plus déterminante dans l'analyse empirique que la circonscription. Bien qu'il soit notoirement difficile de démontrer de manière empirique l'influence sur les politiques (et il n'y aura aucune preuve directe dans le présent document sur l'efficacité du lobbyisme auprès des députés sous forme de modification des résultats politiques), mes recherches laissent entendre qu'une portion significative des activités des lobbyistes n'est du moins pas simplement pas une agitation visant à impressionner les clients ou à remplir des feuilles de temps. Même si les limites que présentent les données affaiblissent la vigueur de mes conclusions, je suis capable de démontrer qu'une partie importante des activités de lobbying visant les députés n'est ni aléatoire ni lacunaire sur le plan de l'orientation stratégique. Je fais donc valoir que, pour comprendre le lien très symbiotique qui existe apparemment entre les groupes d'intérêt et les députés, il faut examiner plus soigneusement le lien entre ces acteurs que nous l'avons fait par le passé.

Je commencerai mon étude par un examen de l'état de notre compréhension actuelle de ce que constitue le lobbying au Canada. Sachant que le lobbying auprès des députés est en fait

fréquent, je tenterai d'expliquer pourquoi la perception commune selon laquelle les députés ne participent pas au processus politique est erronée ou trompeuse. Dans la deuxième section du document, je présenterai des données compilées à partir des rapports mensuels de communications exigés des lobbyistes depuis juillet 2008 et, ce faisant, utiliserai les données officielles sur les activités de lobbying dans l'ensemble pour brosser un tableau complet de cette activité au cours des quelques dernières années. La troisième section portera plus directement sur les activités de lobbying enregistrées depuis le 21 septembre 2010 (première journée complète où députés et sénateurs figuraient sur la liste des TCPD) auprès des députés⁴. Dans cette section, je chercherai à cerner la configuration des communications avec les députés liées aux caractéristiques contextuelles associées à la circonscription que ces députés représentent au Parlement (essentiellement, la répartition des emplois par secteur, mais également les caractéristiques démographiques ou politiques). À la quatrième section, est présentée une série de tests visant à établir si les lobbyistes ciblent leurs efforts de communication en fonction de l'appartenance des députés à un comité. Une dernière section porte sur un test visant à établir la contribution indépendante des circonscriptions et des caractéristiques des comités à la structure du lobbying auprès des députés. Une brève conclusion résume les principales constatations et propose des suggestions de recherche dans ce domaine.

Pourquoi les lobbyistes cibleraient-ils les députés au Canada?

Comme nous l'avons noté, on estime généralement chez les observateurs des lobbyistes au Canada que les députés travaillent trop dans l'ombre et n'ont pas assez d'influence sur le processus politique pour être considérés comme des cibles intéressantes (ou même des cibles tout court). La situation est fort différente aux États-Unis, où l'indépendance relative de vote des députés en fait une cible de premier choix pour les groupes d'intérêt cherchant à faire avancer

⁴ L'élargissement de la définition des TCPD visés par les exigences de déclaration a suscité une controverse dans le secteur du lobbying. W. Scott Thurlow, lobbyiste chevronné, a critiqué les nouveaux règlements en ces termes : « la nouvelle donne à Ottawa et les nouvelles règles créent deux problèmes. D'une part, des députés évitent désormais de rencontrer des lobbyistes, ce qui nuit de toute évidence au processus démocratique et amoindrit significativement l'efficacité des députés. D'autre part, certains députés et leur personnel sont extrêmement rigides relativement à ce qu'ils estiment être les exigences de la *Loi sur le lobbying*. Dans bien des cas, ils exigent de tous les éventuels pétitionnaires qu'ils s'inscrivent avant de les rencontrer, même si les personnes en question ne sont pas tenues de s'inscrire en vertu de la loi ». [Traduction] (Thurlow, 2010, p. 46). Comme nous le démontrerons bientôt, le premier problème qu'il mentionne, refus par les députés de rencontrer des lobbyistes, ne semble pas bien important.

leurs causes. Au Canada toutefois, la forte discipline de parti caractérisant le système parlementaire érode l'intérêt que présentent pour les lobbyistes les contacts auprès des députés ordinaires, ces derniers n'étant pas libres de dévier de la position du parti dans leurs activités législatives (Bennedsen et Feldman, 2002). En fait, les universitaires ont fait valoir que, pour obtenir gain de cause, les groupes de pression axeront leurs efforts sur la communication avec des membres de l'exécutif politique (le Cabinet et les agences d'appui de l'exécutif) ou peut-être sur les fonctionnaires, ceux-ci étant essentiellement responsables de l'élaboration de la plupart des propositions législatives et des mesures politiques. Qui plus est, tandis que les députés ont des mandats relativement courts au Canada (Docherty, 1997), les fonctionnaires font des carrières relativement plus longues et tout effort dirigé sur eux est plus susceptible de porter fruit à long terme. Même si l'on peut penser au premier coup d'œil que les contacts avec des cadres supérieurs et des ministres sont à privilégier, comme ces personnes occupent des places critiques dans les processus établissant les programmes et les politiques, il peut être plus judicieux pour un lobbyiste de viser un représentant ministériel d'un échelon plus bas. S'il est possible de communiquer avec des fonctionnaires plus obscurs, le fait de pouvoir influencer dès le départ des ébauches de politiques peut jouer un rôle crucial. De plus, les liens tissés avec des fonctionnaires fraîchement émoulus offrent la possibilité d'en façonner les orientations dès le départ, et ces « investissements » peuvent être profitables à long terme si les personnes en question ont des carrières fructueuses.

On a expliqué l'attention que portent les lobbyistes aux députés d'arrière-ban par les mêmes motivations. Jackson et Atkinson (1974, p. 37) par exemple, ont laissé entendre que des lobbyistes peuvent cibler des députés dans le but d'établir des liens à long terme :

L'une des principales raisons est que les membres du Cabinet sont, dans une certaine mesure, recrutés par les députés d'arrière-ban et que ni eux ni les membres de l'opposition ne peuvent être forcés à se sentir isolés ou ignorés. Les deux groupes ont une influence potentielle. Les députés sont également de bons agents de relations publiques pour divers groupes d'intérêt. Même si la plupart des députés ne reconnaissent pas beaucoup l'influence des groupes d'intérêt dans leurs propres élections, il y a de fortes possibilités que les groupes soient actifs au sein des circonscriptions où leurs intérêts sont concentrés. Mais la principale raison pour les pressions de groupes d'intérêt sur les députés d'arrière-ban peut être la croyance qu'une opinion différente pourrait modifier la position du Cabinet. [Traduction]

Cependant, la plupart des universitaires ont rejeté l'hypothèse que les députés puissent être visés par les groupes d'intérêt. Par exemple, Richard Van Loon et Michael Whittington ont, dans leur manuel réputé sur le système politique canadien, exprimé cette position :

Le gouvernement moderne au Canada concentre l'essentiel du pouvoir dans le Cabinet et l'appareil bureaucratique. Le Parlement n'est donc pas susceptible de fournir une tribune attrayante pour les groupes d'intérêt. Comme un lobbyiste chevronné l'a exprimé : « lorsque je vois des députés faire l'objet de pressions, cela m'indique à coup sûr que le groupe de pression a perdu son combat auprès de la fonction publique et du Cabinet ». Il aurait pu ajouter que, si les groupes exerçant des pressions auprès des députés peuvent à l'occasion gagner une bataille à court terme, leurs chances de succès à plus long terme sont minimales à moins qu'ils puissent aussi convaincre un ministre du Cabinet. (Van Loon & Whittington, 1976, p. 36) [Traduction]

De même, par sa description, qui fait autorité, du monde du travail des députés canadiens, C.E.S. Franks souligne la marginalité des députés dans le processus politique comme la cause du peu d'intérêt que leur portent les lobbyistes :

Ces liens entre les groupes d'intérêt et le gouvernement contournent en gros les députés et le Parlement. Les groupes d'intérêt entament leurs activités de lobbying tout en bas du système et le remontent lorsqu'ils n'obtiennent pas gain de cause. Leurs premiers efforts sont dirigés vers les ministères et la fonction publique de sorte que les mémoires soumis au Cabinet tiennent compte de leurs préoccupations pendant l'élaboration de la politique. En cas d'échec, ils rencontrent les hauts fonctionnaires, peut-être même le sous-ministre ou même le ministre. Si cela n'aboutit toujours pas et que le projet de loi avancé ne répond pas à leurs attentes, ils peuvent alors décider d'exercer des pressions auprès des députés et parfois témoigner aux audiences sur le projet de loi avant que celui-ci ne passe en comité de la Chambre des communes ou du Sénat. En d'autres termes, le Parlement est la dernière ligne de défense. (Franks, 1987 : p. 93) [Traduction]

Pourtant, les chercheurs qui se penchent empiriquement sur les activités des lobbyistes ont découvert des signes surprenants qui brossent un autre portrait. Plusieurs universitaires ont noté en effet que les lobbyistes dirigent un niveau relativement élevé de communications vers les parlementaires. Robert Presthus (1971, p. 447) a mené des entrevues auprès d'un échantillon aléatoire de députés canadiens en 1969-1970, par exemple, qui a révélé que 70 % de ces députés interagissaient « fréquemment » avec les lobbyistes (c.-à-d. au moins deux fois par semaine).

L'étude de M. Presthus révèle un autre fait tout aussi étonnant, à savoir que, même si les députés du gouvernement libéral de l'époque étaient légèrement plus susceptibles que d'autres d'être la cible de groupes de pression, l'écart était minime et non significatif statistiquement. Cela est paradoxal, à la lumière des descriptions conventionnelles du processus politique, étant donné que les députés de l'opposition, toutes choses étant égales par ailleurs, sont encore moins susceptibles d'influer effectivement sur la politique que les membres du caucus du parti au pouvoir.

Résumant cette situation apparemment paradoxale, Thompson et Stanbury (1979, p. 37) ont conclu que c'est par ignorance du processus politique que de nombreux lobbyistes ont adopté des stratégies futiles en matière de communications :

« Le fait est qu'une bonne partie de l'activité des groupes d'intérêt ne semble pas être axée sur ceux qui auront le plus d'influence. Certains groupes, par exemple, ne font aucune tentative pour influencer les politiques et la législation avant que celles-ci n'arrivent devant le Parlement. Il est donc peu surprenant que les représentants de ces groupes soient généralement considérés comme inefficaces pour ce qui est de faire avancer leurs revendications. Bon nombre n'ont pas accès aux intéressés aux étapes critiques du processus législatif. Ce n'est pas parce que des gens hauts placés ne veulent pas parler avec certains représentants de groupes d'intérêt. C'est plutôt parce que ces derniers ne savent pas à qui ils devraient s'adresser ou quand ils devraient mettre leur grain de sel. Dans bien des cas, ils ignorent même qu'ils ne savent pas que c'est trop tard. C'est-à-dire qu'ils n'ont pas l'information nécessaire pour tirer le meilleur parti de leur influence. Par conséquent, les représentants des groupes d'intérêt font ce qu'ils peuvent; ils parlent aux législateurs, parfois dans l'espoir que ces derniers sachent au moins ce qui se passe. Si cela ne fonctionne pas, cela ne peut pas faire de mal. [Traduction].

La perspective darwinienne des auteurs laisse entendre toutefois qu'une telle attention à l'égard des législateurs sera un phénomène passager, puisque des joueurs inefficaces qui perdent leur temps seront vite supplantés par des acteurs plus habiles.

La question demeure, toutefois, de savoir pourquoi de grands nombres de lobbyistes professionnels qui sont, à tout le moins, des observateurs privilégiés et, souvent, des vétérans du processus politique sur la Colline parlementaire et qui donc devraient être les mieux placés pour savoir où se trouvent les meilleures occasions d'influence dans le processus politique continuent à cibler massivement les députés. Se pourrait-il que ce soit simplement parce que les lobbyistes ne comprennent rien et ne comprennent pas la futilité de leurs efforts de communication? Ou

serait-il qu'il y ait une logique plus nuancée sous ces liens étonnamment étroits entre les lobbyistes et les députés? L'étude de Robert Presthus (1971, p. 448) privilégie la dernière possibilité en posant à un échantillon de 140 députés canadiens une série de questions sur la nature de leur interaction avec des groupes d'intérêt et les fonctions que ces contacts peuvent avoir pour eux. Il a constaté que les fonctions les plus courantes que les lobbyistes assument pour les députés consistent à fournir des renseignements sur la loi à l'étude (40 %), d'aider les députés à représenter tous les intérêts de leurs collectivités (39 %), d'aider les députés à comprendre les attitudes de leurs propres électeurs (28 %) et d'aider les députés à trouver un appui à leurs politiques (25 %). Il semblerait donc que les députés soient réceptifs aux démarches des lobbyistes et les trouvent utiles. De leur côté, les groupes cherchant à influencer les politiques contactent facilement les députés, mais, à la lumière des recherches existantes, il semblerait que ce ne soient pas les députés d'arrière-ban qui soient les premières cibles. Dans une étude connexe, M. Presthus (1973, p. 230-231) a demandé à des directeurs de groupes d'intérêt canadiens de décrire leurs activités de communication dans 400 cas précis et a constaté que 40 % de tous les groupes se focalisent sur le Cabinet, 26 % sur l'appareil bureaucratique et 15 % seulement sur le Parlement. La raison expliquant ce profil est peut-être tout simplement que, dans un processus politique relativement clos où les points d'accès sont rares, les groupes d'intérêt hésitent à laisser de côté toute perspective d'influence (Jackson et Atkinson, 1974, p. 34).

D'autres observateurs trouvent des raisons plus concrètes à l'intérêt que les groupes d'intérêt portent aux députés. Paul Pross, l'un des plus éminents spécialistes des activités des groupes de pression au Canada, va même jusqu'à établir une logique positive dans le fait que les lobbyistes ciblent les députés. Pour lui, l'intérêt des lobbyistes pour le processus d'élaboration des politiques a évolué avec le temps, puisqu'au départ ils fournissaient essentiellement des informations spécialisées aux décideurs et en sont venus à légitimer le processus d'élaboration de politiques et ses résultats. Par le passé, ces groupes axaient leurs efforts sur les fonctionnaires, car ces derniers intervenaient davantage dans la formulation des politiques et maîtrisaient plus complètement le processus que ce n'est le cas aujourd'hui. M. Pross soutient néanmoins que la maîtrise étroite du processus d'élaboration des politiques par les mandarins et les membres du Cabinet a reculé depuis les années 1970. Ainsi, les responsables de la formulation des politiques s'en remettent de plus en plus aux parlementaires pour élargir l'appui à l'égard d'une initiative

politique. Des députés, pour leur part, ont acquis une expertise spécialisée dans le domaine des politiques en raison des réformes du système de comité. Dans ce nouveau contexte, les députés ont une pertinence et un rôle accrus. Selon M. Pross :

Un régime dans lequel la politique des groupes de pression mise sur la recherche de légitimité rehausse le rôle du Parlement pour la simple raison que, de toutes les institutions politiques au Canada, le Parlement -- la Chambre des communes en particulier -- constitue, d'après la Constitution elle-même, l'institution de légitimation la plus importante. En raison de sa capacité de légitimer et de focaliser le débat public du Parlement, pour de nombreux groupes, il est très désirable d'interagir avec les parlementaires, et pour d'autres, c'est une nécessité (Pross, 1992, p. 252 et 253).

M. Pross a donc fait valoir que l'évolution de l'activité de ces groupes a contribué à une revitalisation du rôle du Parlement dans le processus d'élaboration de politiques. Des communications non sélectives des législateurs par les groupes d'intérêt pourraient bien aboutir à une légitimité généralisée, ce qui fournirait une autre raison expliquant un plus fort volume de communications non ciblées.

Il est probablement juste de dire que l'optimisme de M. Pross sur la pertinence croissante du Parlement dans le processus d'élaboration de politiques n'est généralement pas partagé par la plupart de ses collègues. En fait, des descriptions plus récentes du système politique et décisionnel à Ottawa illustrent le recul continu de la Chambre des communes depuis quelques décennies. Selon Donald Savoie, par exemple, le Canada est actuellement doté d'une sorte de cour royale dans laquelle le gouvernement central est concentré plus fermement que jamais entre les mains du premier ministre et ses conseillers les plus proches et les plus fiables (Savoie, 2008). Pour la plupart des observateurs, il semble que ces tendances centralisatrices ne se sont qu'intensifiées sous l'actuel gouvernement du premier ministre Stephen Harper. Malgré l'optimisme de M. Pross, du point de vue des lobbyistes qui cherchent à faire valoir les intérêts de leurs membres dans le processus législatif, aucun député précis ni le Parlement en général ne devraient représenter des cibles particulièrement attirantes pour leurs efforts de communication.

Bien que dans son ouvrage indiqué ci-dessus M. Pross laisse entendre que le lobbyisme assure toute une gamme de fonctions utiles pour bon nombre de députés, dans leur ensemble les législateurs canadiens semblent divisés sur leur propre valeur pour les lobbyistes.

Certains semblent très sceptiques⁵. Par exemple, dans une entrevue menée par Samara, un ancien député qui avait travaillé pendant près de 15 ans à la Chambre a donné la réponse suivante à une question sur son expérience des lobbyistes sur la Colline :

J'ai toujours pensé que c'était un peu bête. En fait, ils faisaient des pressions auprès de leurs gens, alors qu'ils auraient dû en faire auprès des fonctionnaires. Je suis sérieux. Je suis très sérieux. Ils auraient dû exercer des pressions auprès des fonctionnaires et je suis sûr qu'ils le faisaient. Absolument [Question : Y avait-il beaucoup de pressions exercées par des lobbyistes?] « Non, j'étais un député d'arrière-ban. Et puis, il n'y en avait pas beaucoup. Ils auraient dû approcher les ministres, le BPM et plus que tout les fonctionnaires. [Traduction]

Pour d'autres députés, les activités des lobbyistes étaient une source utile d'information. Par exemple, un autre député sortant a confié à Samara que :

Les groupes d'intérêt et les lobbyistes, ainsi que des associations sont venus à l'occasion me rencontrer dans mon bureau de circonscription, mais le plus souvent c'est à mon bureau sur la Colline qu'ils venaient, me faisaient valoir leurs dossiers et me laissaient des documents. [Question : Les trouviez-vous utiles pour obtenir de la documentation de recherche?...] Oui. Ils m'ont aidé à préciser mon opinion sur certains projets de loi imminents. C'est sûr que vous devez rencontrer ces personnes externes. [Traduction]

Un autre député à la longue expérience a souligné le rôle des lobbyistes pour ce qui est d'aider à clarifier les complexités de certains projets de loi :

Les lobbyistes font partie du système... Ce serait manquer de respect que de ne pas écouter tous les points de vue. Vous pouvez prendre leur opinion avec un grain de sel, bien sûr, puisqu'ils sont payés pour le faire valoir. Je peux vous dire que l'un des projets de loi les plus complexes que nous ayons eu à voir était la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Nous avons entendu des groupes représentant les plastiques, ceux qui épandent du sel sur les routes, c'est

⁵ C'est ce qu'ont évoqué un certain nombre de députés de l'opposition dans le débat sur l'extension proposée de la catégorie des TCPD en mai 2010. Par exemple, Jim Maloway, député NPD de Elmwood—Transcona, a déclaré sur le sujet en Chambre : « Jaffer n'a pas fait de lobbyisme auprès du député de Burnaby—Douglas, pas plus qu'il n'en a fait auprès du député de Winnipeg-Centre. Il sait que ces députés de l'opposition n'ont pas de pouvoir décisionnel. Ils ne pouvaient pas lui donner ce qu'il voulait. Ils ne pouvaient pas lui donner les contrats qu'il cherchait à obtenir. Le président du Conseil du Trésor [Stockwell Day] nuit à la Chambre en tentant de semer la confusion et de brouiller les cartes.[...] Monsieur le Président, je tenais absolument à signaler qu'en fin de compte, lorsqu'on lève le voile sur tout cela, nous constatons que les lobbyistes cherchent à s'approcher de ceux qui détiennent le pouvoir décisionnel, ceux qui prennent place en face. Ils ne sont pas de ce côté-ci de la Chambre. Pour ce qui est de M. Jaffer, il n'exerçait pas de pressions auprès du député de Burnaby—Douglas, car il savait que ce dernier n'a pas accès aux marchés publics. Les activités de M. Jaffer visaient exclusivement le gouvernement et les personnes qu'il connaissait au sein du gouvernement (*Hansard*, vol. 145, n° 39,3^e session, 4 mai 2010).

un monde très complexe. C'est là que la recherche montre toute son importance, car vous écoutez ce qu'ils vous disent, ce que d'autres vous disent puis vous cherchez à reformuler ces opinions, à obtenir des recherches indépendantes ou vous pouvez même aller voir des fonctionnaires et leur demander leur avis. Ou vous allez voir un groupe indépendant pour lui demander une analyse de risque. Puis vous vous formez votre propre opinion... Il est impossible de les rejeter du revers de la main parce que ce sont simplement des lobbyistes, car ils connaissent bien le dossier de leur client et il faut en tenir compte. Vous ne voulez pas faire de dégâts. Ils font partie du système. [Traduction]

De toute évidence, il importe de comprendre le lien symbiotique entre les députés et les lobbyistes, car ils coexistent dans l'écosystème politique à Ottawa. À cet égard, il est quelque peu surprenant de savoir que l'on a peu porté attention ces dernières décennies aux activités des lobbyistes auprès des députés. Même s'il est généralement admis que le processus de formulation des politiques est tel que les contacts entre ces groupes sont peu probables, nombreux sont les signes du contraire. Et même s'il peut être vrai que les pressions exercées auprès des députés sont peu rentables, il serait trop tôt et irresponsable de supposer simplement que cette activité est le résultat d'une perception erronée du processus politique de la part des lobbyistes, ou le résultat de l'excès de zèle des employés impatientes de communiquer avec quiconque est prêt à les écouter. De toute évidence, à la lumière des signes probants et objectifs indiquant un fort volume d'activité des lobbyistes auprès des députés à Ottawa, il est nécessaire de se reposer la question. Comment expliquer l'intérêt que suscitent actuellement les députés?

La plus simple des explications pourrait être que les lobbyistes s'intéressent à tout ce qui pourrait influencer les politiques. Comme l'ont expliqué Thompson et Stanbury, cela ne peut du moins pas nuire à leur cause. Il y a des lobbyistes qui sont payés par leur compagnie pour faire leur travail et d'autres qui sont embauchés par des clients, et tout TCPD légitime pourrait donc constituer une cible digne d'intérêt pour des lobbyistes impatientes de démontrer qu'ils tentent effectivement d'influencer les preneurs de décision. Selon cette perspective, des lobbyistes seraient disposés à rencontrer quiconque -- y compris des députés d'arrière-ban du parti au pouvoir et d'obscurs députés d'opposition. Si tel est le cas, il faudrait s'attendre à ce qu'il y ait très peu de signes de structure ou de tendances dans les efforts de lobbyisme déployés. Si toutes les oreilles sont également valables pour le communicateur, toute oreille disponible suffira à démontrer aux membres du groupe le dévouement et la bonne foi du messenger.

Avant d'accepter cette conclusion, il faut au moins éliminer plusieurs autres explications du comportement des lobbyistes. Ces autres explications partent du principe que tous les députés ne sont pas susceptibles d'être également utiles aux lobbyistes. Les recherches préliminaires ont laissé entendre que les députés du gouvernement sont moins ciblés que ceux de l'opposition, mais les députés membres du caucus du parti au pouvoir ont manifestement une influence plus directe sur la plupart des projets de loi que leurs homologues de l'autre côté. Par conséquent, toutes choses étant égales par ailleurs, un lobbyiste efficace préférera probablement communiquer avec un membre du gouvernement plutôt qu'avec des députés de l'opposition. De même, il pourrait adapter ses activités de communication en fonction des députés les plus vulnérables sur le plan électoral en partant de l'hypothèse qu'ils sont plus ouverts à une cause qui pourrait avoir une incidence sur ses chances de réélection. Dans ce cas, les députés représentant des circonscriptions où la victoire a été obtenue de peu pourraient faire davantage l'objet de lobbying que leurs homologues occupant des sièges plus sûrs. Par ailleurs, le lobbying pourrait refléter d'autres aspects de la diversité des circonscriptions électorales et de leurs collectivités. On peut s'attendre à ce que les députés de circonscriptions davantage touchées par une mesure législative soient plus disposés à faire valoir la position d'un groupe d'intérêt pertinent. Par exemple, un groupe d'agriculteurs pourrait avoir l'oreille compatissante d'un député représentant une circonscription rurale dont les intérêts agricoles sont en jeu. Un député sortant interviewé par Samara a donné la réponse suivante à une question sur le volume global d'activités de lobbying axées sur les législateurs à Ottawa : « Ils ont leurs activités de lobbying, et, si cela est pertinent pour votre circonscription ou votre rôle de porte-parole d'un dossier donné, ou vos responsabilités au gouvernement, vous avez l'obligation, je pense, d'écouter ce qu'ils ont à dire. C'est fréquent. [Question : Est-ce que cela prend beaucoup de temps?] Je pense que ça dépend de votre circonscription. » [Traduction] Par ailleurs, il est probable que le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire ait un nombre disproportionné parmi ses membres de députés provenant de circonscriptions agricoles, et un groupe de pression pour les agriculteurs pourrait donc s'adresser tout particulièrement aux membres de ce groupe puisque ce dernier se penche sur toute la législation touchant le secteur. La composition des comités pourrait donc être un critère pour les activités de lobbyisme des groupes d'intérêt auprès du Parlement.

Pour établir la logique qui sous-tend les communications avec les députés canadiens, il faut mener des recherches empiriques systématiques. Une stratégie directe pourrait être de

demander à un échantillon de lobbyistes d'expliquer leurs stratégies de ciblage et les raisons pour lesquelles ils communiqueraient avec des députés et des sénateurs. Si la première hypothèse selon laquelle les lobbyistes ne font que s'occuper et se faire valoir en remplissant des feuilles de temps avec des réunions inutiles est vraie, il est peu probable qu'ils avoueraient ouvertement un tel comportement cynique et complaisant lors d'une entrevue. Une approche moins directe s'impose donc, et les données produites par le nouveau régime réglementaire mis en place en septembre 2010 nous permettraient de comprendre dans un premier temps l'étonnant volume et la nature des activités de lobbying auprès des députés.

Activités de lobbying et formulation des politiques fédérales depuis 2008 -- Aperçu descriptif

Les rapports mensuels de communications que doivent produire tous les lobbyistes enregistrés depuis le 21 septembre 2010 -- date à laquelle les députés et les sénateurs ont été inscrits comme TCPD aux fins du régime régissant le lobbying -- contiennent divers renseignements d'ordre général qui peuvent servir à établir les comportements généraux en matière de communication des lobbyistes. Ces rapports, disponibles en ligne, mentionnent la date de la communication, le nom et le titre du poste ou le rang militaire du titulaire de charge publique désignée, l'établissement public de ce dernier et l'objet général de la communication (comme l'industrie, l'énergie, l'agriculture ou la santé). Cette énorme source de renseignements sur le volume, la nature et la cible des activités des lobbyistes nous fournit une occasion sans pareille de tenter de comprendre la relation entre les groupes d'intérêt et les parlementaires (entre autres TCPD) et de la décrire. La présente section porte sur la répartition globale des activités de lobbyisme entre les TCPD et leurs institutions depuis le 1^{er} juillet 2008, date à laquelle les lobbyistes ont commencé à présenter des rapports mensuels de communications, jusqu'au 30 septembre 2012.

Tout d'abord, si l'on compare la fréquence des contacts avec des parlementaires et ceux avec d'autres TCPD, il est possible d'évaluer l'attrait relatif des uns et des autres. Les tableaux 1 et 2 illustrent la très grande activité des lobbyistes au cours des quatre dernières années, puisqu'ils ont enregistré plus de 100 000 contacts distincts dans toute une gamme d'institutions gouvernementales et auprès d'un large éventail de TCPD. Le tableau 1, qui porte sur les cibles des lobbyistes au cours de la période, montre qu'un bon tiers de tous les contacts sur cette période d'un peu plus de quatre ans concernait des parlementaires (dont 31 % étaient des

députés). Compte tenu de la perception quasi unanime de l'impotence relative de ces joueurs dans le processus politique, il s'agit d'un niveau de communication étonnant. Il y a eu davantage de contacts en tout (soit 56 %) auprès de fonctionnaires, mais ceux-ci sont répartis entre les ministères et les organismes de la fonction publique. Des organismes centraux comme le BPM et le ministère des Finances et le Conseil du Trésor peuvent constituer des cibles particulièrement attrayantes pour les lobbyistes, mais elles ne représentent ensemble que 10 % seulement de tous les efforts de communication sur cette période de quatre ans.

TABLEAU 1 : Organismes visés par les lobbyistes – du 1^{er} juillet 2008 au 1^{er} octobre 2012 (en nombre et en pourcentage de toutes les communications)

| Chambre des communes | Sénat | BPM | Ministère des Finances/ Conseil du Trésor | Autres ministères et agences | Total |
|----------------------|----------------|----------------|---|------------------------------|---------|
| 31 388 (31 %) | 3 039 (3 %) | 4 269 (4 %) | 5 931 (6 %) | 57 679 (56 %) | 102 306 |

Source : Calculé à partir des données libres du Commissariat au Lobbying du Canada trouvées dans les rapports mensuels de communications de tous les lobbyistes enregistrés. Téléchargé de <http://ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/00505.html> (consulté le 10/1/2012).

TABLEAU 2 : TCPD ciblés par les lobbyistes – du 1^{er} juillet 2008 au 1^{er} octobre 2012 (en nombre et en pourcentage de toutes les communications)

| Cabinet / Premier ministre et ministres d'État | Députés | Sénateurs | Sous-ministres ou sous-ministres adjoints | Autres | Total |
|--|------------------|----------------|---|------------------|---------|
| 10 395 (10 %) | 29 336 (29 %) | 2 891 (3 %) | 12 134 (12 %) | 47 550 (46 %) | 102 306 |

Source : Calculé à partir des données libres du Commissariat au Lobbying du Canada trouvées dans les rapports mensuels de communications de tous les lobbyistes enregistrés. Téléchargé de <http://ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/00505.html> (consulté le 10/1/2012).

Le Tableau 2 ventile les 102 000 contacts sur la période 2008-2012 selon les TCPD ciblés. Ces chiffres confirment le nombre étonnamment élevé de députés et sénateurs contactés

(haut du tableau), puisqu'un peu moins d'un tiers de tous les TCPD contactés pendant la période étaient des parlementaires. Le Tableau 2 confirme aussi ce que l'on pense généralement, à savoir que les lobbyistes recherchent en fait les contacts avec les ministres du Cabinet et les hauts fonctionnaires (sous-ministres et sous-ministres adjoints). Évidemment, il n'y a que quelques douzaines de personnes qui occupent ces postes, et celles-ci ont des horaires chargés qui laissent peu de place aux entretiens avec des représentants des groupes d'intérêt. Les lobbyistes ont donc plus de difficulté à avoir accès à ces personnes, et pourtant 22 % de tous les contacts effectués par des lobbyistes au cours des quatre dernières années visaient cet échelon. De toute évidence, les lobbyistes recherchent assidûment les contacts avec ces personnes et arrivent à obtenir des rendez-vous. Les données indiquent clairement que bon nombre de lobbyistes focalisent leurs activités en fonction de la concentration du pouvoir dans l'exécutif politique et chez les fonctionnaires au Canada.

Comme les députés et les sénateurs sont devenus des TCPD au cours des quatre années entrant dans la période étudiée, il est utile d'examiner les communications des lobbyistes séparément pour chaque année. Le Tableau 2 ventile les communications dans le temps par institution gouvernementale contactée par les lobbyistes. Comme on peut s'y attendre, le nombre de contacts déclarés par les députés et les sénateurs affiche un sommet en 2010, date à laquelle ils sont devenus TCPD. Bien sûr, cela ne signifie pas qu'ils n'avaient pas été contactés auparavant par les lobbyistes, mais seulement que la majorité de ces contacts n'avaient pas été enregistrés. Il est intéressant de noter à ce propos qu'une petite portion des contacts auprès de ces groupes d'individus étaient enregistrés *avant même* que cela soit obligatoire. Selon le lobbyiste W. Scott Thurlow, c'était un excès de prudence de la part de certains lobbyistes craignant de ne pas se conformer à un régime réglementaire qu'ils ne comprenaient pas parfaitement. Avant les changements de 2010, M. Thurlow avait fait observer que : « Le registre comporte un grand nombre de mentions inutiles, notamment les réunions de lobbyistes avec des députés. Les députés ne sont pas des TCPD à moins d'être ministres. Mais qui peut blâmer les lobbyistes de trop en dire? Il n'y a pas de sanction pour cela. » (Thurlow, 2010a, p. 44) [Traduction]. Dans le même ordre d'idée, il semble probable qu'une proportion (sans doute faible) des contacts qu'ont inscrits les lobbyistes auprès des autres institutions concernent des réunions avec des personnes qui n'avaient pas qualité de TCPD, car il ne devait pas être facile de toujours pouvoir confirmer l'échelon ou les qualifications professionnelles des interlocuteurs (voir Thurlow, 2010a, p. 44). Par crainte de sanctions pour non-respect des règlements, les lobbyistes pourraient être enclins à être prudents à l'extrême et produire des rapports mensuels de communications où ils incluraient des contacts avec des personnes qui n'ont pas forcément le statut de TCPD.

TABLEAU 3 : Lobbying visant les institutions et les agences de l'exécutif, 2008-2012 (en pourcentage de toutes les activités de lobbying par année)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Total | N |
|------------------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------|----------------|
| Chambre des communes | 3 | 4 | 33 | 43 | 40 | 31 | 31 388 |
| Sénat | 0 | 0 | 4 | 4 | 4 | 3 | 3 039 |
| BPM | 3 | 5 | 3 | 4 | 5 | 4 | 4 269 |
| Finances / Conseil du Trésor | 8 | 7 | 6 | 5 | 5 | 6 | 5 931 |
| Autres ministères et agences | 85 | 83 | 54 | 44 | 45 | 56 | 57 679 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | |
| N | 6 851 | 18 460 | 22 804 | 32 590 | 21 601 | | 102 306 |

Source : Calculé à partir des données libres du Commissariat au Lobbying du Canada trouvées dans les rapports mensuels de communications de tous les lobbyistes enregistrés. Téléchargé de <http://ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/00505.html> (consulté le 10/1/2012).

Les données du Tableau 3 révèlent plusieurs autres tendances. Tout d'abord, si l'on ventile les données par année, on constate que les députés et les sénateurs sont encore plus ciblés que les 31 % indiqués au Tableau 2 pour la période complète de quatre ans. En 2011 et 2012, les deux premières années complètes pour lesquelles il était obligatoire pour les lobbyistes de déclarer tout contact, la proportion de ces contacts auprès des députés tourne autour de 40 %. Lorsque les contacts avec les sénateurs sont compris, il semble que les parlementaires comptent pour près de la moitié (entre 44 % et 47 %) de toutes les activités de lobbying. Cette activité intense auprès des parlementaires pourrait provenir du fait que bon nombre des députés assistent à des réceptions informelles parrainées par des groupes d'intérêt⁶. Le lobbying effectué auprès des députés venus en groupe est peut-être moins efficace que d'autres activités de communication plus ciblées, mais le fait que ces activités un peu à l'aveugle persistent laisse

⁶ Certains députés voient ces réceptions d'un œil très critique. Selon un député sortant interrogé par Samara sur les activités de lobbying sur la Colline a répondu : « Les plus efficaces, les plus influents sur la Colline parlementaire sont ceux qui ont beaucoup d'argent pour tenir de très grosses réceptions. Tout d'abord, on encourage l'alcoolisme sur la Colline, puisque l'alcool commence à couler dès que la période des questions est terminée, et bien sûr certains ont déjà commencé à boire de l'alcool au lunch, avec ces personnes-là et sont déjà donc bien imbibés au moment où ils se présentent à la période de questions. Puis ils partent et il y a toujours un souper ou une réception, sur la Colline même ou dans des hôtels avoisinants et il est incroyable de voir le temps que passent des députés à ce type d'activités. Devinez qui les finance? Ceux qui ont les poches bien remplies et des comptes bancaires bien fournis et c'est de là que vient la plus forte influence ». [Traduction]

entendre que les organismes parrainant ces réceptions ont bon espoir que ce type d'investissement est rentable.

Ce qu'il faut également noter au sujet de ces chiffres c'est le léger recul du pourcentage de contacts par des lobbyistes auprès du ministère des Finances et du Conseil du Trésor au cours des quatre ans. En 2008, 8 % de tous les contacts se faisaient auprès de représentants de ces organismes centraux, pourcentage qui est tombé en 2011 (et de nouveau en 2012) à 5 %. Parallèlement, les représentants du BPM recueillaient entre 3 % et 5 % de tous les efforts de communication des lobbyistes, et 4 % et 5 % de tous les contacts déclarés visaient des conseillers personnels du premier ministre au cours des deux dernières années. Il est particulièrement frappant de voir la croissance du pourcentage de l'ensemble des efforts des lobbyistes visant le BPM au cours de cette période, car les chiffres après 2010 englobent un éventail plus large de TCPD, et une progression en pourcentage, même faible, traduit donc des hausses significativement plus importantes du nombre de contacts en termes absolus. Par conséquent, que la proportion du total des contacts auprès du BPM demeure inchangée ou augmente suppose une croissance considérable du nombre absolu de communications des lobbyistes pendant la période. Cela semble renforcer l'opinion généralement admise que le bureau du premier ministre Harper est devenu un organe de formulation des politiques plus crucial, bien que, pour en être sûr, il faudrait des renseignements rétrospectifs sur la répartition relative des activités de lobbyisme avant l'arrivée de M. Harper au pouvoir en 2006.

Enfin, même s'il était intéressant de pouvoir formuler des commentaires généraux sur les tendances du nombre absolu de communications par des lobbyistes chaque année, cette tâche apparemment simple est malheureusement compliquée par les modifications adoptées en septembre 2010, qui ont eu pour effet d'accroître le nombre de communications inscrites en raison du plus grand nombre de TCPD. Par conséquent, nous ne disposons que d'une année complète de données sur l'ensemble des communications pour une même liste de TCPD (2011), et il n'est pas surprenant de voir que cette année affiche le plus important nombre de communications par des lobbyistes (32 950). Si nous supposons que les contacts sont également distribués sur toute l'année⁷ et que nous établissons une moyenne mensuelle du nombre de

⁷ Le lobbying auprès des députés devrait normalement être concentré dans les périodes où la Chambre siège et où les députés se trouvent à Ottawa. Exclure l'automne 2012, période pendant laquelle la Chambre siégeait et les

contacts déclarés pour 2011 et les neuf premiers mois de 2012, il est possible de faire une évaluation grossière de l'écart sur deux ans. Ce calcul simple indique que, en 2011, il y a eu en moyenne 2 716 contacts chaque mois auprès des TCPD, et ce chiffre tombe à 2 400 pour les neuf premiers mois de 2012. Non seulement y a-t-il eu davantage de contacts déclarés en 2011 qu'en 2012 en termes absolus, mais une proportion plus élevée de ces contacts concernait des membres de la Chambre des communes (43 % pour 2011 contre 40 % en 2012). Il est donc tentant de laisser entendre qu'une partie de cette augmentation des communications observées en 2011 est attribuable à la tenue d'une élection fédérale le 2 mai de cette année-là. Les lobbyistes ont peut-être été encouragés à communiquer la centaine de nouveaux députés et à évaluer leur position sur divers dossiers. Par conséquent, l'augmentation des communications en 2011 pourrait être attribuable en partie à l'élection de nouveaux députés et donc aux nouvelles occasions d'effectuer du lobbying pour influencer sur un législateur au début de sa carrière.

TABLEAU 4 : Lobbying visant les TCPD, 2008-2012 (en pourcentage de toutes les activités de lobbyisme par année)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Total | N |
|--|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------|----------------|
| Cabinet / Premier ministre (et ministres d'État) | 12 | 16 | 11 | 7 | 8 | 10 | 10 395 |
| Députés | 2 | 3 | 32 | 42 | 36 | 29 | 29 336 |
| Sénateurs | 0 | 0 | 4 | 4 | 4 | 3 | 2 891 |
| Sous-ministres ou sous-ministres adjoints | 25 | 16 | 11 | 9 | 9 | 12 | 12 134 |
| Autres | 61 | 65 | 43 | 38 | 42 | 46 | 47 549 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | |
| N | 6 851 | 18 460 | 22 804 | 32 589 | 21 601 | | 102 305 |

Source : Calculé à partir des données libres du Commissariat au Lobbying du Canada trouvées dans les rapports mensuels de communications de tous les lobbyistes enregistrés. Téléchargé de <http://ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/00505.html> (consulté le 10/1/2012).

Le Tableau 4 présente des données sur les communications des lobbyistes auprès de divers TCPD au cours des quatre années visées. Il est intéressant de voir que les députés

députés se trouvaient à Ottawa, devrait réduire le nombre de contacts pour l'année, et donc faire baisser les moyennes mensuelles de contacts. Pour se prononcer de manière définitive, il faut attendre de disposer de données cumulatives supplémentaires.

constituent la plus importante cible des lobbyistes en 2011, devant la catégorie « Autres TCPD ». Cela témoigne une fois encore de l'extraordinaire concentration des efforts des lobbyistes auprès des députés. Si la proportion passe à 36 % jusqu'ici cette année, les députés constituent toujours la cible de TCPD la plus importante pour les lobbyistes. Cette preuve sans équivoque de la position centrale qu'occupent les députés dans le monde des lobbyistes à Ottawa va à l'encontre des attentes fondées sur les évaluations conventionnelles de leur pertinence pour ce qui est du processus de formulation des politiques. Il faut de toute évidence réévaluer ces perspectives contradictoires.

En bref, les rapports mensuels de communications déposés par les lobbyistes révèlent un gros volume de communications et d'efforts de persuasion axés sur le processus politique fédéral. En particulier, les données accumulées montrent que, loin d'être négligés par des lobbyistes en faveur de joueurs plus pertinents au motif qu'ils auraient un rôle minime dans le processus de formulation des politiques, les députés constituent le groupe de TCPD faisant l'objet du plus grand nombre de communications. En 2011, les contacts auprès de députés ont représenté 42 % de toutes les activités des lobbyistes enregistrées cette année-là et, au cours des neuf premiers mois de 2012, cette proportion est tombée à un peu moins de 36 %. Cette forte activité de lobbyisme cadre mal avec la perception courante selon laquelle les députés ont peu d'influence dans le processus politique. Même si cette forte activité des lobbyistes peut refléter la volonté de ces derniers de parler à n'importe qui est prêt à les écouter sur la Colline parlementaire, il se peut aussi qu'ils soient en fait sélectifs et visent des députés selon leurs caractéristiques personnelles ou politiques ou celles de leurs circonscriptions. Nous aborderons dans les deux prochaines sections les signes révélateurs de ces facteurs comme influence structurante des habitudes de lobbying auprès des députés.

Caractéristiques des circonscriptions et lobbying auprès des députés

Il existe un nombre croissant et important de recherches attestant de la grande priorité que les députés accordent aux affaires de leur circonscription et aux requêtes que leur présentent leurs électeurs (Docherty, 1997, p. 171-201; Eagles, 1998; Carty et Eagles, 2005; Franks, 2007). Les entretiens et les sondages auprès de députés révèlent constamment que les services à la circonscription constituent l'un des aspects du travail d'un député qui absorbe le plus de temps et

qui souvent est le plus satisfaisant. Les entrevues auprès de députés sortants effectuées par Samara illustrent de manière convaincante l'importance des circonscriptions et de leurs résidents pour les activités de représentation des députés canadiens (pour en savoir plus, voir Eagles et coll., à paraître, 2013). Les circonscriptions que représentent les députés sont extrêmement diverses, qu'il s'agisse de circonscriptions très étendues, peu peuplées et riches en ressources naturelles comme c'est le cas dans les confins septentrionaux de la plupart des provinces, ou de circonscriptions densément peuplées et diverses sur le plan ethnolinguistique et socio-économique, comme c'est le cas dans la plupart des grandes villes canadiennes.

Compte tenu, d'une part, de la réceptivité des députés à l'égard des préoccupations locales et, d'autre part, de la diversité des circonscriptions sur le plan économique, social et politique, les lobbyistes ciblent les députés en fonction de leurs causes ou de leurs intérêts particuliers. Ceux qui cherchent à influencer un volet de la politique en matière de foresterie, par exemple, s'attendent à trouver une oreille attentive chez les députés dont les circonscriptions comportent de vastes exploitations forestières. L'impact économique des forêts concernera bien plus de résidents que ceux qui travaillent dans le secteur du bois. Beaucoup d'autres résidents comprendront la dépendance de leur collectivité à l'égard du secteur, que ce soit sous forme de retombées économiques ou d'effets multiplicateurs. De même, les groupes défendant les intérêts des personnes âgées rechercheront des députés dont les électeurs sont de manière disproportionnée constitués de personnes âgées. Les groupes d'intérêt à vocation agricole rechercheront les députés provenant de circonscriptions essentiellement rurales et agricoles. C'est ce qu'a expliqué lors d'un entretien auprès de Samara un député sortant provenant de l'Ouest issu du caucus du parti au pouvoir sur son expérience du lobbying :

Effectivement, les groupes de lobbying agricole auxquels j'ai parlé étaient particulièrement efficaces et, comme il s'agit d'une grande circonscription agricole, il était toujours bon de leur parler. Ils étaient très bien organisés et avaient réfléchi à certaines propositions qu'ils voulaient que le gouvernement appuie pour aider leur cause. Je pense à la Cattlemen's Association, la Dairymen's Association, la Grain Growers Association, autant de groupes très actifs et efficaces, surtout dans le secteur agricole. [Traduction]

Les lobbyistes chercheront donc à concentrer leurs efforts sur les députés dont les circonscriptions présentent des caractéristiques qui les rendent particulièrement ouverts aux intérêts que ces lobbyistes poursuivent dans leur campagne.

De même, les lobbyistes qui s'adressent à des députés particuliers pour une cause précise ont tout intérêt à faire comprendre à ces derniers l'importance locale de la cause. Dans certains cas, les députés peuvent ne pas accepter de rencontrer un lobbyiste à moins qu'il y ait un lien avec leurs circonscriptions ou qu'il représente une cause à laquelle ils tiennent. Un député sortant a expliqué à Samara la façon dont il choisissait les lobbyistes qu'il désirait rencontrer :

Je me posais la question suivante : « Pourquoi rencontrer ces personnes? Qu'ont-elles à voir avec ma circonscription? Ou avec mon expertise, à savoir les transports? ». Si leur cause était liée au transport, en général, je leur parlais. Si elles étaient liées à ma circonscription, surtout si elles en provenaient, ou que leur cause touchait quelque chose dans ma circonscription, je leur parlais. Aux autres, je disais « Désolé, je n'ai pas le temps de vous rencontrer » et voilà. C'était aussi simple que ça⁸. [Traduction]

Selon un autre député qui avait de longs états de service (et aujourd'hui lobbyiste lui-même après avoir quitté la Chambre), pour être efficaces les lobbyistes doivent prendre garde à la façon dont ils jouent l'atout circonscription lorsqu'ils communiquent avec un député. Voici ce qu'il a répondu à la question portant sur l'efficacité du lobbying lorsqu'il était député :

De toute évidence, l'aspect circonscription est très très important et, si un groupe de lobbying démontre qu'il y a un lien entre leur cause et la circonscription électorale, le député va écouter. Il aurait tort de ne pas le faire. Et c'était la même chose pour moi. Par exemple, un organisme de lobbying agricole vient vous rendre visite. Il y a deux des responsables nationaux et un troisième qui vient de votre circonscription. C'est évidemment ce dernier que vous écouterez. C'est dans la nature humaine. Les gens intelligents le savent et ils en tiennent compte. Il y a donc un atout circonscription. Mais ce n'est pas toujours le cas. Si des lobbyistes viennent vous rendre visite pour vous sensibiliser à la nécessité d'accroître l'aide au développement en Afrique, même s'il y a quelqu'un de votre circonscription dans le groupe, il n'y a pas d'emplois en jeu au niveau de la circonscription. Cela

⁸ Un autre député sortant a expliqué dans son entretien à Samara : « J'avais de gros employeurs dans ma circonscription, comme General Dynamics (producteur des transporteurs de personnel blindés); des lobbyistes du secteur de la Défense m'approchais et je les rencontrais » [Traduction].

ne marche pas comme ça. C'est un principe large, mais s'il y a un lien avec les électeurs, cela aide.

Il est possible d'établir si ce type d'activité oriente les efforts des lobbyistes dans leurs communications avec les députés en établissant une corrélation entre les sujets à propos desquels le lobbying est exercé et les caractéristiques connexes des circonscriptions. Si les lobbyistes ciblent des députés dont les circonscriptions sont susceptibles d'exercer des pressions sur eux pour la même cause, il doit y avoir une forte corrélation positive entre la cause faisant l'objet du lobbying et les caractéristiques de la circonscription. Pour analyser la structure des circonscriptions visées par le lobbying auprès des députés, j'ai tout d'abord utilisé uniquement les dossiers portant sur toutes les activités de lobbying auprès de députés d'arrière-ban enregistrées entre septembre 2010 et le 31 décembre 2011. Il y avait en tout quelque 8 900 activités de lobbying, qui fournissaient des renseignements sur le sujet général faisant l'objet du lobbying. Malheureusement, les mentions inscrites par les lobbyistes dans leurs rapports mensuels de communications n'étaient pas toujours uniformes ni constantes et, dans bien des cas, il y avait plusieurs sujets pour une seule réunion. Pour établir un critère clair et bien défini de lien avec la circonscription dans l'approche de lobbying auprès des députés, j'ai décidé de me concentrer sur les rapports ne portant que sur un seul sujet. Le nombre d'activités est ainsi tombé à 3 610. Il est malheureux d'avoir à limiter autant le nombre d'activités, mais inclure les rencontres sur plusieurs sujets diminuerait l'exactitude de la recherche sur les influences au regard de la circonscription en introduisant le risque qu'il y ait plusieurs autres causes. Il a donc été nécessaire d'effectuer ce tri pour produire un test empirique plus précis sur les effets liés à la circonscription dans les stratégies de ciblage des lobbyistes.

Malheureusement, les données inscrites dans les rapports mensuels de communications sont assez brutes et incomplètes. Par exemple, les thèmes des communications sont décrits de manière vague et correspondent à un ensemble de catégories peu précis (par exemple, l'environnement, l'agriculture, les sports, le commerce international). Qui plus est, parce que ces rapports mensuels sont produits par diverses personnes, il existe des variantes dans les termes utilisés pour décrire l'objet de la réunion. De toute évidence, il importe de savoir si un contact était une rencontre parmi une douzaine d'autres lors d'une réception ou s'il s'agissait d'un entretien en tête-à-tête intensif dans le bureau du député. En deuxième lieu, les rapports ne

précisent pas la nature de l'approche, la durée de l'entrevue ni son coût⁹. Pourtant, de tels renseignements seraient très utiles pour tenter de comprendre le processus de lobbying, que ce soit sur le plan de la réglementation ou simplement de la recherche. Dans la présente analyse, je me fierai nécessairement à la fréquence des contacts, faute de priorités stratégiques des lobbyistes pour certaines cibles. Si le régime de réglementation régissant le lobbying est modifié pour inclure de tels détails critiques, comme le recommandent bon nombre d'adeptes de gouvernements transparents, les chercheurs seront plus aptes à l'avenir à mesurer l'activité des groupes d'intérêt dans certains domaines¹⁰.

Le Tableau 5 présente des coefficients de corrélation bivariée (r de Pearson) simples qui permettent d'établir le lien entre les caractéristiques des circonscriptions des députés que les lobbyistes ont contactés sur divers sujets précis et la fréquence de ces contacts. Dans la partie supérieure du tableau, sont indiqués les secteurs des ressources naturelles, ce qui permet d'établir les divers liens entre l'emploi dans certains secteurs liés aux ressources dans des circonscriptions dont les députés ont été contactés par des lobbyistes relativement à des questions de ressources naturelles et le nombre de fois où ces députés ont été contactés. Toutes choses étant égales par ailleurs, je m'attendrais à ce que plus l'emploi est concentré dans les secteurs des ressources dans les circonscriptions parlementaires, plus les lobbyistes communiquent avec ces députés sur des questions liées aux ressources. Les parties inférieures du tableau portent sur les relations dans d'autres secteurs. Les deux autres sections étendent le même test à l'incidence de la concentration d'emplois dans d'autres secteurs (santé, finances, enseignement, transport, secteur manufacturier, arts, culture ou activités récréatives) ou des caractéristiques des résidents

⁹ Un rapport peut faire suite, par exemple, à un simple entretien au téléphone ou autour d'une tasse de café avec un député. Mais il peut aussi s'agir d'une interaction beaucoup plus longue et onéreuse. Selon un rapport récent soumis par l'institut Polaris, l'ancien député libéral et actuel lobbyiste Don Boudria a organisé un voyage pour 4 députés et un sénateur qui étaient invités par le géant aurifère canadien Goldcorp. Conformément au règlement existant, Boudria a déclaré tout le voyage au Commissariat au lobbying sur un rapport de communications (voir Cayley-Daoust et Girard, 2012, p. 10). Il serait bon de pouvoir faire la distinction entre tous ces types de communications.

¹⁰ Democracy Watch, par exemple, a présenté des recommandations visant à resserrer les exigences auxquelles doivent se soumettre les lobbyistes et les TCPD (Democracy Watch, 17 mai 2012).

(personnes âgées, Autochtones et immigrants) dans les circonscriptions sous l'angle des contacts auprès des députés. L'hypothèse de base est que, si la communication du lobbyiste est surtout motivée par la circonscription, les coefficients de corrélation devraient être positifs et relativement importants.

TABLEAU 5 : Corrélations entre l'ensemble des communications par des lobbyistes auprès de députés d'arrière-ban par sujet et selon les caractéristiques de la circonscription

(Coefficients r de Pearson)

| | Agriculture | Pêches | Forêts | Mines | Énergie | Secteur primaire |
|--|--------------|----------------------|----------------------------|---------------------------|--|------------------|
| % de personnes employées dans l'agriculture, les forêts et les pêches (2001) | 0,437 | -0,019 | 0,216 | | - | 0,474 |
| % de personnes employées dans les mines et l'extraction pétrolière et gazière (2001) | - | - | - | 0,176 | 0,242 | 0,202 |
| % de personnes employées dans le secteur primaire (2001) | 0,388 | -0,025 | 0,182 | 0,182 | 0,334 | 0,462 |
| | Santé | Finance | Enseignement | Transport | Travail | Pensions |
| % de personnes employées dans les services de santé (2001) | -0,039 | | | | | |
| % de personnes employées dans les services financiers (2001) | | 0,096 | | | | |
| % de personnes employées dans les services d'enseignement (2001) | | | 0,078 | | | |
| % de personnes employées dans les transports et l'entreposage (2001) | | | | -0,081 | | |
| % de personnes employées dans le secteur manufacturier (2001) | | | | | -0,07 | -0,031 |
| | Arts/Culture | Affaires autochtones | Services liés aux pensions | Relations internationales | TOTAL – communications sur un seul sujet | |
| % de personnes employées dans les arts, la culture et les activités récréatives (2001) | 0,013 | | | | | |
| % de résidents autochtones (origine ethnique, 2001) | | 0,136 | | | | |
| % de personnes âgées (plus de 65 ans) (2001) | | | -0,031 | | | |
| % d'immigrants (2001) | | | | 0,141 | | |
| % de majorité, élection de 2008 | | | | | 0,106 | |

Source : Calculé à partir des données libres du Commissariat au Lobbying du Canada trouvées dans les rapports mensuels de communications de tous les lobbyistes enregistrés. Limité aux députés d'arrière-ban de juillet 2008 à août 2011 et aux activités de lobbying enregistrées pour un seul sujet.

La seule exception possible à cette hypothèse de forte corrélation bivariée relève du dernier test illustré dans le tableau, qui mesure l'effet de la vulnérabilité politique du député et du nombre total de contacts par des lobbyistes. Il est possible que les députés ayant remporté leurs élections par une large marge lors des élections précédentes (2008) soient *moins* attrayants que d'autres aux yeux des lobbyistes, car ils pourraient se sentir moins contraints de sembler réceptifs aux préoccupations de leurs circonscriptions, entre autres, et donc aux efforts visant à les convaincre d'une cause quelconque. Ceux qui ont été élus avec une faible marge en 2008 pourraient être plus réceptifs aux lobbyistes représentant des groupes politiquement en vue dans leurs circonscriptions étant donné qu'ils pourraient chercher personnellement à obtenir un soutien collectif sur lequel s'appuyer aux prochaines élections. Par conséquent, je m'attends à voir, dans ce test (bas du Tableau 5), un coefficient de corrélation négatif si les lobbyistes visent des députés vulnérables sur le plan électoral, quel que soit le sujet de leurs communications. En d'autres termes, les lobbyistes s'intéresseront d'autant moins aux députés que leur majorité aura été importante en 2008. Cependant, le contraire peut également se produire, du fait que le député élu avec une faible majorité pourra être plus enclin à sembler attentif à tous les lobbyistes qui pourraient l'aider sur le plan personnel, mais il pourra aussi hésiter à consacrer du temps à des intérêts qui ne sont pas directement reliés à son électorat. Il pourrait donc être plus sélectif dans ses contacts avec des lobbyistes que celui élu avec une majorité confortable, et donc le nombre total de contacts acceptés par les premiers députés pourrait être inférieur à celui des seconds¹¹.

Si l'on analyse la première section du Tableau 5, on observe les corrélations entre les emplois dans divers secteurs des ressources naturelles, ou secteurs primaires. Malheureusement, le recensement dans ces secteurs dont on dispose pour les circonscriptions électorales fédérales (CEF) assimile fréquemment les emplois dans plusieurs secteurs, comme l'agriculture, les pêches et les forêts. Or, les domaines sur lesquels portent les communications par des lobbyistes peuvent être distingués, de sorte que la colonne du haut du Tableau 5 montre la corrélation entre l'emploi dans les trois secteurs et le nombre de communications auprès de députés pour chaque sujet lié à des ressources naturelles. Bien que les mesures disponibles soient rudimentaires, les résultats appuient dans une certaine mesure l'idée que les caractéristiques propres aux circonscriptions importent dans l'intérêt que présentent les députés pour certains groupes

¹¹ Je suis particulièrement reconnaissant à l'un des responsables anonymes du GCEP chargés de la révision du document pour cette suggestion.

d'intérêt. Les corrélations positives auxquelles je m'attendais se trouvent dans chacune des relations bivariées mesurées, à l'exception des communications auprès de députés relatives aux pêches. Ce n'est que dans ce dernier cas que le profil des circonscriptions sous l'angle de l'emploi (agriculture, pêches et foresterie ou dans toutes les industries du secteur primaire combinées) n'est pas relié positivement à la fréquence des communications auprès des députés sur des sujets connexes. Cette exception du secteur des pêches peut tenir au fait que l'emploi dans le secteur, bien qu'important dans certaines régions particulières du pays, est le plus petit des trois secteurs primaires combinés par Statistique Canada. Il est toujours possible qu'il y ait un lien plus fort qui ne peut simplement pas être détecté par la mesure sectorielle générale dont on dispose.

Pour tous les autres thèmes de lobbying liés aux ressources naturelles et à l'emploi dans le secteur primaire, les corrélations positives attendues se sont confirmées. Dans certains cas, comme les communications portant sur les questions agricoles, les coefficients étaient légèrement positifs (autour de 0,4). Le coefficient dans la seconde colonne de la section du haut montre que l'emploi dans les circonscriptions selon des concentrations différentes dans les secteurs miniers et l'extraction pétrolière et gazière est modestement relié aux communications auprès des députés sur des enjeux liés à l'énergie et l'extraction minière. Enfin, si on assimile l'emploi dans tout le secteur primaire et tous les contacts des lobbyistes auprès de députés relativement à des questions touchant ce secteur, on obtient une relation relativement robuste (0,462). Compte tenu de la forte dépendance de l'économie canadienne à l'égard de l'agriculture et de l'extraction minière, il pourrait être significatif de constater que les variantes selon les circonscriptions pour ces questions sont liées aux contacts par des groupes d'intérêt auprès des députés.

Malheureusement, les autres tests sur les liens entre la circonscription et les communications par des lobbyistes auprès de députés ne fournissent pas d'estimations aussi cohérentes. Par exemple, aucune des relations positives attendues qui ont été constatées n'était en fait très forte -- dans aucune des relations bivariées mesurées ayant un coefficient positif, le coefficient n'a atteint 0,1 (et seule la mesure des communications sur des sujets financiers et la concentration des emplois dans le secteur financier dans la circonscription s'approche de cette faible note). Qui plus est, dans le cas des communications par des organismes de lobbying

oeuvrant dans le domaine de l'emploi dans les soins de santé et domaines connexes, dans le secteur des transports et des domaines connexes et dans le secteur manufacturier (qui devrait être plus syndicalisé que bien d'autres, et donc devrait susciter des questions liées au travail), les coefficients de corrélation généralement faibles sont en fait négatifs. Le lobbying dans les domaines de la santé, de la fabrication ou du transport ne semble pas cibler des députés représentant des circonscriptions où ces secteurs sont concentrés. En fait, ces préoccupations semblent être trop largement réparties dans la population canadienne, dans tous les coins du pays, pour attirer l'attention des lobbyistes du secteur. Et, une fois encore, il ne faut pas oublier que ces mesures des deux côtés de la relation sont rudimentaires et que ces secteurs sont relativement petits sous l'angle de la répartition globale de l'emploi dans la circonscription. Cependant, en raison des risques d'erreur, ces tests doivent être utilisés avec prudence, car il est difficile de détecter des relations même potentiellement fortes.

On peut en dire de même des liens mesurés sur les différences de composition de la population des circonscriptions. Il n'y a pas plus de communications de lobbyistes auprès des députés concernant des questions de retraite dans les circonscriptions où il y a une forte concentration de personnes âgées (de plus de 65 ans) (en fait, le coefficient est légèrement négatif). C'est également le cas des circonscriptions ayant une forte population autochtone (lien légèrement positif de 0,136). On pourrait également s'attendre à ce que les députés de circonscriptions ayant une forte population émigrante s'intéressent davantage aux affaires internationales que d'autres, or la corrélation entre cette caractéristique et les communications auprès de députés de lobby s'intéressant aux relations internationales ou au développement international n'est que de 0,141. Enfin, pour ce qui est de la dernière mesure du Tableau 5, permettant d'établir si les députés ayant remporté leur siège avec une faible marge sont davantage ciblés par les lobbyistes que d'autres -- les résultats montrent qu'ils sont légèrement moins susceptibles d'être contactés que leurs homologues ayant acquis leur siège avec une plus forte majorité. Même si la corrélation est faible (coefficient de seulement 0,106) elle suppose que soit les lobbyistes ne perçoivent pas véritablement la vulnérabilité électorale des députés ou ne l'exploitent pas lorsqu'ils cherchent à exercer leur influence, soit que les députés ayant obtenu une faible majorité sont plus sélectifs dans les groupes d'intérêt qu'ils choisissent de rencontrer et donc affichent des niveaux globaux de contacts moins élevés que leurs homologues mieux établis.

Il s'agit donc d'un très simple test devant permettre de prouver l'importance de la circonscription pour les activités de lobbyisme des groupes intéressés. Pourtant, parce que ces mesures rudimentaires permettent difficilement de détecter le type de relation, leurs résultats appuient dans une certaine mesure l'opinion selon laquelle au moins certains lobbyistes représentant des intérêts particuliers semblent tenir compte des caractéristiques des circonscriptions lorsqu'ils choisissent les députés avec lesquels communiquer. L'importance de la circonscription est donc la plus grande lorsque les lobbyistes recherchent une oreille réceptive relativement à des questions touchant l'agriculture ou le secteur des ressources. Dans ces secteurs, il semble y avoir une association régulière, même si elle est modeste, entre la vocation de la circonscription et le fait de communiquer avec son député. Les signes indiquant ce lien entre une circonscription et son député dans d'autres domaines de la politique sont un peu moins probants et, dans certains cas, totalement absents.

Si les caractéristiques de la circonscription peuvent modifier la valeur stratégique d'un député pour un lobbyiste ayant une cause à défendre, il est tout aussi vrai que les mesures disponibles montrent qu'une bonne part des activités de lobbying n'est pas fonction des circonscriptions. Il y a donc d'autres facteurs. Il se peut que les lobbyistes recherchent des députés qui siègent à des comités parlementaires dont la fonction est proche de leurs domaines d'intérêt et en visent les membres, soit collectivement par des comparutions, des réceptions, etc., soit individuellement dans des réunions en plus petits groupes. C'est sur cette possibilité que la prochaine section du présent document portera.

Appartenance à un comité parlementaire et lobbyisme

Les comités parlementaires existent au Canada depuis la Confédération, mais ils n'avaient qu'une efficacité intermittente jusqu'à la fin des années 1960. Les réformes apportées au système de comités en 1968, pour reprendre les mots de C.E.S. Franks (1987, p. 163), ont apporté à la Chambre des communes : « non seulement son système fort complet de comités spécialisés qui analysent les programmes gouvernementaux, mais de nouvelles responsabilités qui permettent aux députés de se rencontrer fréquemment et d'occuper une bonne partie de leur temps et énergie ». [Traduction] Depuis la 38^e législature, le nombre de membres au sein des comités est limité à 12 dans une proportion qui représente plus ou moins le nombre de sièges qu'occupent les partis à la Chambre. En 2012, il y avait 24 comités permanents consacrés à un

large éventail de sujets, au sein desquels des députés d'arrière-ban et de l'opposition avaient 288 sièges, soit plus d'un siège pour chaque député disponible. Il est admis que la charge de travail d'un comité est lourde pour les députés, mais il y a des différences substantielles dans l'attention que les députés portent à ces responsabilités (Franks, 1987, p. 181).

Depuis que leurs responsabilités ont été élargies en 1968 et qu'ils sont autorisés à inviter des experts qui peuvent préparer des mémoires et témoigner avant les réunions, les comités sont devenus une cible de premier choix des groupes d'intérêt. Grace Skogstad (1985, p. 745) a fait valoir que les témoignages de ces personnes devant les comités permanents signifient que la quasi-totalité des groupes dont il faut tenir compte dans un dossier particulier témoignera devant un comité. Dans son étude sur le lobbying au début des années 1970, Bruce Macnaughton a constaté que 41 % des députés, la majorité, estimaient que les réunions de comité étaient la plus importante tribune où pouvaient s'exprimer les groupes d'intérêt (contre 33 % pour lesquels c'était plutôt les rencontres informelles et 20 %, pour lesquels c'était les réceptions et appels téléphoniques qui jouaient ce rôle (Macnaughton, 1979, Tableau 3, p. 349). De toute évidence, le lobbying auprès des comités est très actif à Ottawa (et parfois ailleurs lorsque le comité se déplace). Selon le rapport annuel sur l'activité des comités permanents pour l'exercice allant d'avril 2011 à mars 2012, les comités (et leurs sous-comités) se sont réunis 873 fois et ont invité 2 579 témoins (dont seulement certains sont des lobbyistes enregistrés). Ces réunions permettent aux lobbyistes d'interagir avec des députés sensibilisés à un dossier et responsables d'un domaine législatif dans un secteur d'intérêt mutuel (p.ex., Curry, 2011).

Il y a au moins trois raisons de supposer que l'activité des lobbyistes suit la composition des comités plus étroitement que les caractéristiques des circonscriptions. En premier lieu, comparativement aux autres, les députés qui siègent à un comité parlementaire ont un niveau de responsabilité, et donc d'influence, accru dans un secteur défini. Les témoins qu'entendent les comités informent les députés, qui avec le temps acquièrent des connaissances considérables dans leur domaine. Les membres des comités soumettent les projets de loi à un examen détaillé article par article dans un environnement relativement moins partisan. Ils constituent donc une priorité pour tous les lobbyistes qui souhaitent influencer la politique dans le domaine d'étude du comité. En deuxième lieu, il est probable que les communications du groupe de lobbying sur un seul sujet sont plus susceptibles d'être axées sur un membre de comité que sur un autre député.

En effet, les membres de comité constituent une cible bien définie pour en enjeu quelconque, car, aussi homogènes soient-elles, les circonscriptions présentent de nombreuses caractéristiques entrant dans les champs d'intérêt des lobbyistes. Enfin, les députés tendent à siéger à des comités chargés d'étudier des dossiers qui correspondent aux caractéristiques de leur circonscription. Par exemple, les députés de circonscriptions côtières pourraient chercher à être membres du Comité des pêches de manière à être mieux placés pour faire avancer les mesures visant le secteur (Raymond et Holt, à paraître)¹². Dans ces cas-là, les lobbyistes peuvent communiquer avec certains députés à la fois sous l'angle des circonscriptions que ces derniers représentent et sous celui de leur appartenance à un comité. Il est donc probable que l'effet attribué à l'appartenance à un comité dans l'analyse présentée ici reflètera en fait en partie une influence due à la circonscription en question, et c'est ce que je chercherai à évaluer dans la section suivante.

Le Tableau 6 mise sur un test simple de l'importance de l'appartenance à un comité pour les lobbyistes en comparant le nombre moyen de contacts sur un dossier entrant dans le domaine de compétence d'un comité parlementaire pour des députés qui en font partie ou non (avec un test t pour l'importance de l'écart dans les moyennes observées). Si le fait d'appartenir à un comité encourage les contacts des lobbyistes dans le domaine visé par le comité, les parlementaires qui en sont membres devraient être contactés beaucoup plus souvent que les autres. Il semblerait, à quelques exceptions près, que cela est vrai, et dans certains cas, le lien est très concluant. Les membres du Comité des pêches ne font pas l'objet d'un plus fort nombre de contacts de la part des lobbyistes sur des sujets connexes, mais cela peut s'expliquer par le nombre relativement faible de communications portant sur ce seul domaine. Même des membres du Comité des pêches ont déclaré moins d'un contact par session dans chaque période visée ici (et au cours des deux sessions combinées examinées ici). Autrement, les comités axés sur d'autres ressources naturelles (agriculture, ressources naturelles, environnement) offrent des éléments relativement convaincants à la notion que les lobbyistes font une discrimination entre les députés en ciblant ceux qui font partie de comités pertinents. Les membres de comités des ressources naturelles font l'objet de deux à trois fois plus de contacts sur des questions

¹² Les corrélations simples entre l'emploi dans le secteur des ressources naturelles et l'appartenance à un comité oeuvrant dans ce domaine sont en fait relativement faibles. Pour l'ensemble des comités pour 2010 et 2011, la corrélation entre l'emploi en agriculture, pêches et foresterie et l'appartenance au Comité de l'agriculture est de 0,7, au Comité des pêches de 0,15 et au Comité des ressources naturelles de 0,24. Pour l'emploi dans les secteurs minier et gazier, la corrélation avec l'appartenance au Comité des ressources naturelles est de 0,09.

environnementales que ceux qui n'en sont pas membres. Le ratio des contacts pour les membres des comités des ressources naturelles par rapport aux autres députés est encore légèrement plus élevé lorsque le sujet est l'énergie. Si les communications auprès de membres du Comité de l'environnement relativement à des questions liées à ce sujet sont peut-être nombreuses qu'on ne pourrait s'y attendre, le modeste écart dans le niveau moyen de contacts selon qu'il s'agit de membres ou de non-membres est toujours statistiquement significatif pour la première session et pour les deux sessions combinées (la deuxième session étant légèrement inférieure au 0,05 qui est le niveau de signification statistique). Dans l'important secteur que constituent les ressources et l'environnement, les lobbyistes axent clairement leurs efforts sur les députés qui sont les mieux placés pour faire avancer ces intérêts.

TABLEAU 6 : Moyenne des communications de lobbyistes selon l'appartenance à un comité, 2010-2011

| Comité (sujet du lobbying) | Nbre moyen de communications de lobbyistes sur des | Nbre moyen de communications de lobbyistes sur | Nbre moyen de communications de lobbyistes sur des |
|----------------------------|--|--|--|
|----------------------------|--|--|--|

| | sujets d'étude - 2010 (valeur p) | des sujets d'étude - 2011 (valeur p) | sujets d'étude - l'une ou l'autre Chambre (valeur p) |
|---|-------------------------------------|---|--|
| Membres - Agriculture et agroalimentaire | 8,1 | 6,3 | 7,3 |
| Non-membres | 1,1 | 1,24 | 1,1 |
| (Questions agricoles) | (0,003) | (0,008) | (0,001) |
| Membres - Pêches | 0,5 | ,36 | 0,36 |
| Non-membres | 0,01 | 0,02 | 0,01 |
| (Questions sur les pêches) | (0,147) | (0,242) | (,15) |
| Membres - Ressources naturelles | 9,7 | 7,5 | 7,1 |
| Non-membres | 2,9 | 3,0 | 2,9 |
| (Questions sur l'environnement) | (0,018) | (0,098) | (0,018) |
| Membres - Ressources naturelles | 4,5 | 3,67 | 3,24 |
| Non-membres | 0,09 | 0,09 | 0,83 |
| (Questions sur l'énergie) | (0,008) | (0,044) | (0,005) |
| Membres - Environnement | 4,1 | 1,1 | 2,9 |
| Non-membres | 0,5 | 0,06 | 0,44 |
| (Questions sur l'environnement) | (0,005) | (0,289) | (0,004) |
| Membres - Santé | 16,3 | 10,5 | 11,6 |
| Non-membres | 2,0 | 2,3 | 2,0 |
| (Questions sur la santé) | (0,004) | (0,01) | (0,003) |
| Membres - Patrimoine canadien | 3,46 | 1,27 | 2,2 |
| Non-membres | 0,39 | 0,5 | 0,38 |
| (Questions sur les arts, la culture, les activités récréatives) | (0,015) | (0,258) | (0,014) |
| Membres - Transports, infrastructures et collectivités | 9,42 | 2,36 | 6,18 |
| Non-membres | 1,04 | 1,4 | 0,99 |
| (Questions de transport) | (0,18) | (0,344) | (0,01) |
| Membres - Ressources humaines, compétences et développement social | 1,5 | 1,3 | 1,1 |
| Non-membres | 0,12 | 0,13 | 0,1 |
| (Questions sur les travailleurs) | (0,142) | (0,13) | (0,05) |
| Membres - Défense nationale | 0,82 | 0,2 | 0,61 |
| Non-membres | 0,08 | 0,11 | 0,01 |
| (Questions de relations internationales/commerce) | (0,214) | (0,541) | (0,140) |
| Membres - Commerce international | 3,8 | 4,9 | 4,16 |
| Non-membres | 1,8 | 1,8 | 1,71 |
| (Questions sur les relations internationales/commerce) | (0,042) | (0,097) | (0,026) |
| Membres - Affaires étrangères et développement international | 4,5 | 2,46 | 3,2 |
| Non-membres | 1,8 | 1,9 | 1,8 |
| (Questions de relations internationales/le commerce) | (0,03) | (0,055) | (0,124) |
| Membres - Affaires autochtones | 1,4 | 1,9 | 1,7 |
| Non-membres | 1,5 | 1,4 | 1,4 |
| (Questions sur les Autochtones) | (0,892) | (0,647) | (0,697) |

Il est intéressant de noter que les plus importantes différences pour ce qui est des contacts moyens des lobbyistes se trouvent entre les membres et les non-membres du Comité de la santé, où le ratio va de 5 à 8 communications sur des sujets liés à la santé pour les députés membres de ce comité contre 1 pour ceux qui ne le sont pas. En raison de l'importance de ce secteur dans l'économie canadienne, les lobbyistes sont encouragés à focaliser leurs efforts sur les législateurs

les plus influents dans le domaine des politiques. Les écarts sont plus faibles en ce qui concerne les comités des transports, des affaires étrangères et du commerce international (bien que l'écart pour les contacts moyens entre membres et non-membres de ces comités n'est pas toujours statistiquement significatif). Pour ce qui est des membres des Comités des ressources humaines et du patrimoine canadien, il y a également des différences pour ce qui est de la moyenne des contacts qui sont compatibles avec les attentes (les membres des comités sont davantage contactés par des lobbyistes sur des sujets liés à leurs études que les autres députés), mais les différences sont généralement faibles et pas toujours statistiquement significatives. De même, les différences dans les contacts attribuables à l'appartenance au Comité de la défense nationale et à celui des affaires autochtones sont trop minimes pour avoir un niveau acceptable de signification et écartent l'hypothèse nulle que les différences observées étaient dues au hasard.

En bref, les résultats du test portant sur l'écart de moyenne laissent entendre que les lobbyistes sont généralement méthodiques et consacrent leur temps et leurs ressources limitées aux députés de manière stratégique. Il ne semble pas que cette activité consiste simplement à communiquer avec les députés disponibles sans tenir compte de leurs capacités éventuelles de faire avancer leurs dossiers. En fait, les lobbyistes actifs dans bon nombre des secteurs stratégiques importants semblent donner la priorité aux contacts auprès de députés qui sont les mieux placés pour faire avancer les intérêts des clients dans le processus de formulation de politiques. Combinée avec les preuves produites plus tôt laissant entendre que les lobbyistes prennent également en considération la nature de la circonscription représentée par les députés au moment de décider lesquels approcher, la perception des lobbyistes comme « talking chameleons », ou acteurs stratégiques dont la couleur s'adapte aux grandes caractéristiques de leur environnement, semble fondée. Cette structuration appuie une opinion révisionniste selon laquelle, aux yeux des lobbyistes professionnels, les députés sont des intervenants significatifs qui méritent l'attention. En gros, et conformément à ces attentes, les signes que les lobbyistes visent les députés membres de comités sont plus solides et plus constants que ceux appuyant un lien avec les circonscriptions. Cela n'est pas complètement étonnant étant donné que les députés représentant des circonscriptions distinctes d'une certaine façon par leurs caractéristiques économiques ou démographiques peuvent être plus susceptibles de chercher à être membres de comités liés à cette caractéristique et donnant ainsi aux lobbyistes une double incitation à communiquer avec eux pour faire avancer leurs causes. La question se pose donc de savoir si les

signes d'influence des facteurs liés à la circonscription dans la structuration des communications des lobbyistes sont le résultat factice de l'appartenance à un comité des députés concernés. Pour savoir si les deux fondements de l'activité lobbyiste dont nous avons parlé sont véritablement indépendants l'un de l'autre, il faut un test multidimensionnel permettant d'analyser la contribution de chaque ensemble de facteurs tandis que l'on contrôle statistiquement les autres. C'est ce que nous proposons dans la section suivante.

Influence de la circonscription ou de l'appartenance à un comité? Un test multidimensionnel simple

Pour établir si les lobbyistes semblent agir en fonction des caractéristiques des circonscriptions ou de l'appartenance à un comité, on utilisera une analyse de régression multivariable qui mesure les caractéristiques contextuelles de la circonscription des députés et leur appartenance à des comités parlementaires. Dans ce type d'analyse, les effets de chaque variable, circonscription ou appartenance à un comité, sont évalués séparément et l'effet des autres variables est statistiquement contrôlé (estimation de l'effet sur la fréquence du lobbying des facteurs liés à la circonscription et contrôle de l'influence du facteur appartenance à un comité et inversement¹³. Le fait qu'il y ait plusieurs variables permet également d'inclure un autre déterminant possible des communications des lobbyistes, celui du mandat. Il est probable que les lobbyistes ciblent les députés du parti au pouvoir par rapport aux autres quelle que soit la circonscription ou l'appartenance au comité en supposant que ces législateurs sont le mieux placés pour influencer les politiques (bien que les constatations de Presthus mentionnées plus haut n'appuient pas cette attente). Pour contrôler les influences provenant de l'appartenance au parti au pouvoir, une variable nominale pour les membres du Parti conservateur (1 pour ces derniers, 0 pour les autres) est prise en compte dans les modèles présentés au Tableau 7.

Le Tableau 7 présente les résultats d'un tel test appliqué au lobbying dans les enjeux touchant l'agriculture et le secteur primaire seulement. Ces sujets ont été choisis pour un examen

¹³ Il faut noter, toutefois, que les tests multidimensionnels présentés ici supposent aussi que les influences des circonscriptions et de l'appartenance à un comité sont indépendantes et non reliées. Comme nous savons que les influences de la circonscription sont antérieures du point de vue de la causalité (elles entrent dans l'attrait d'une affectation à un comité particulier), il demeure probable que le pouvoir d'explication attribué ici au facteur appartenance au comité provient en fait des caractéristiques de la circonscription. Une technique d'estimation plus complexe en deux étapes sera nécessaire pour déceler les véritables sources de ces effets, mais, compte tenu de l'aspect brut des mesures disponibles, il vaut mieux souligner la nature exploratoire de ces tests.

plus approfondi, car ils ressortaient des cibles des lobbyistes dans les deux analyses présentées plus tôt dans le présent document, à savoir l'influence de la circonscription et celle de l'appartenance à un comité. Une fois encore, rappelons que, parce que l'emploi dans ces secteurs est combiné dans les données du recensement disponible pour les circonscriptions parlementaires, il est impossible de désagréger les données pour chacun des deux secteurs. Il ne doit pas être totalement étonnant que l'importance des circonscriptions dans ces secteurs soit plus probante que d'autres. Tous les Canadiens, quelle que soit leur circonscription de résidence, s'intéressent aux questions de santé. Toutes les circonscriptions ont des personnes âgées, des étudiants et des préoccupations en matière d'art, de culture et d'activités récréatives. Par conséquent, il y aura moins d'activités de lobbying pour l'emploi dans ces domaines que pour celui dans les ressources (dont l'importance varie largement selon les circonscriptions). Si des éléments ont révélé que les communications des lobbyistes sont structurées en fonction de la circonscription et de l'appartenance à un comité dans d'autres sujets, l'influence relativement forte et uniforme pouvant selon toute vraisemblance être attribuée à *la fois* à la circonscription et à l'appartenance à un comité dans le secteur des ressources constitue une manifestation plus claire de leurs effets distincts. C'est pour cela qu'il est judicieux de ne s'attacher qu'à l'importance relative de la circonscription et de l'appartenance à un comité pour le lobbying dans les secteurs de l'agriculture et des ressources naturelles.

TABLEAU 7 : Test multidimensionnel exploratoire des effets de la circonscription, de l'appartenance à un comité et au gouvernement sur les activités de lobbying portant sur un seul sujet dans le secteur des ressources auprès des députés d'arrière-ban, 2010-2011

(Coéfficient MCO /valeur P)*

| | Total - Lobby agricole | Total - Lobby du secteur primaire (agriculture, pêches, mines, ressources) | Total - Lobby du secteur primaire (agriculture, pêches, mines, ressources) |
|--|------------------------|--|--|
|--|------------------------|--|--|

| | | naturelles) | naturelles) |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|
| Constant | 0,48 (0,011) | 1,48 (0,000) | 1,44 (0,000) |
| Conservateur | -0,07 (0,82) | -0,24 (0,62) | -0,20 (0,68) |
| % - Agriculture, foresterie et pêches - Emploi | 0,17 (0,000) | s/o | s/o |
| %- Emploi dans le secteur primaire (agriculture, forêts, pêches, mines et extraction gazière et pétrolière) | s/o | 0,24 (,000) | 0,24 (,000) |
| Membre - Comité de l'agriculture et agroalimentaire | 5,31 (0,000) | 5,43 (0,000) | 5,48 (0,000) |
| Membre - Comité des pêches | -0,52 (0,37) | -0,33 (0,73) | -0,45 (0,64) |
| Membre - Comité des ressources naturelles | s/o | 3,25 (0,000) | 3,23 (0,000) |
| Membre - Comité de l'environnement | s/o | s/o | 0,82 (0,35) |
| R-carré - Ajusté | 0,394 | 0,329 | 0,329 |

*Coefficients significatifs à $p < 0,05$ en caractère gras

Les résultats empiriques pour chacun des trois modèles de déterminants des communications de lobbyistes dans l'agriculture et le secteur primaire sont présentés au Tableau 7. Ils illustrent de manière convaincante l'importance **à la fois** de la circonscription et de l'appartenance à un comité pour ce qui est d'expliquer la ventilation des activités des lobbyistes. Tout d'abord, il faut noter que les trois facteurs pris en compte dans le modèle empirique général des communications de lobbyistes dans l'agriculture et le secteur primaire expliquent, collectivement, environ un tiers de l'écart total de l'activité des lobbyistes auprès des députés dans ces secteurs. Les coefficients associés à l'emploi dans l'agriculture et les secteurs primaires dans la circonscription sont statistiquement significatifs et solides dans chaque modèle lorsque les autres influences rivales sont contrôlées. Ces mesures révèlent que, ceteris paribus, pour chaque augmentation de 1 % de l'emploi dans l'agriculture, la foresterie ou la pêche, le nombre de communications dirigées vers les députés augmente de 0,17. De même, pour la mesure plus large de l'emploi dans le secteur primaire, pour chaque hausse de 1 %, les communications auprès des députés augmentent en moyenne de 0,24 fois. Ces constatations constantes et relativement solides confirment que les stratégies de lobbying vont plus loin que simplement l'appartenance à un comité ou au gouvernement. Cependant, les résultats montrent également un fort lien avec l'appartenance à un comité, mais pas avec le gouvernement. Les lobbyistes qui cherchent à influencer les politiques en matière agricole communiquent avec des membres du

Comité de l'agriculture cinq fois plus souvent qu'avec les autres députés, une fois encore les autres influences étant contrôlées. Le même ratio environ s'impose lorsque les sujets du lobbying et les secteurs primaires sont combinés. De toute évidence, l'activité des lobbyistes n'est pas répartie au hasard entre tous les députés d'arrière-ban. Il existe des preuves convaincantes que la circonscription et l'appartenance à un comité sont des facteurs clés du lobbying sur la Colline parlementaire, du moins dans l'agriculture et les secteurs primaires.

Ce que ces constatations révèlent également c'est le peu de pertinence de l'appartenance au gouvernement, une fois que l'on a pris en compte la circonscription et l'appartenance au comité. Ceci confirme la constatation apparemment paradoxale de M. Presthus sur l'absence d'écart statistiquement significatif dans les contacts par des lobbyistes auprès de députés de différents partis dont on a fait mention plus tôt. Il importe ici de se souvenir qu'on vise les efforts des lobbyistes sur un seul sujet. Cet objectif à l'esprit, des lobbyistes sont encouragés à se concentrer sur les législateurs dont le profil relativement au sujet d'intérêt peut être le plus précisément défini – et les composantes les plus logiques de cette définition reposent soit sur les caractéristiques de leurs circonscriptions ou leur appartenance à un comité. En ce qui concerne des efforts plus généraux, les députés du parti au pouvoir constituent peut-être des cibles attrayantes pour les groupes d'intérêt pour la simple raison qu'ils sont parfois à même d'être influents dans toute une gamme de dossiers. Cela dit, les analyses indiquent toutefois clairement que les lobbyistes interviennent en fonction d'un ensemble d'incitatifs plus variés que la simple appartenance au gouvernement.

Conclusion

Le présent document s'appuie sur une foule de renseignements concernant les activités des lobbyistes visant les députés accumulés dans les rapports mensuels de communications déposés par les lobbyistes auprès du Commissariat au lobbying, essentiellement depuis septembre 2010, date à laquelle les députés ont été inscrits comme titulaires de charge publique désignée (TCPD) et pour lesquels il faut soumettre ces rapports. Les données mettent en lumière pour la première fois le profil global et objectif des activités de lobbying auprès des députés, portrait à la fois surprenant et intéressant. Ce portrait est surprenant en raison du volume relativement élevé des communications auprès des législateurs par des groupes d'intérêt à Ottawa. Dans un régime parlementaire dans lequel les députés n'ont guère d'occasions, voire

aucune, de modifier les politiques, la priorité qu'attachent ces lobbyistes aux députés semble inutile au premier abord. Pourtant, à l'examen, se révèle un fondement stratégique bien précis pour une partie de cette activité, à savoir que les lobbyistes semblent s'intéresser aux législateurs les plus susceptibles d'être réceptifs et donc influents dans des domaines pertinents pour leurs clients. L'analyse des contacts des lobbyistes sur un seul sujet fournit de fortes manifestations de l'influence à la fois de la circonscription et de l'appartenance à un comité parlementaire, comme critères de sélection des lobbyistes pour ce qui est de leur cible de communication. Si ces indications sont les plus probantes dans une poignée de secteurs, agriculture, ressources naturelles et santé, par exemple, il y a également d'autres signes d'influence de ces facteurs dans d'autres secteurs également. Qui plus est, des tests multidimensionnels sur le secteur de l'agriculture et des ressources prennent également en considération les effets de l'appartenance au parti au pouvoir et suggèrent que ces effets sont solides et statistiquement indépendants les uns des autres. Si les universitaires peuvent s'interroger sur l'utilité pour les lobbyistes de consacrer autant de temps et d'efforts aux députés d'arrière-ban au Canada, les analyses présentées ici donnent à penser que les lobbyistes sont systématiques et font preuve de sens stratégique dans l'organisation de leurs activités de communication. Les profils révélés laissent entendre que les lobbyistes s'intéressent à la fois au contexte de la circonscription que représentent les députés ainsi qu'aux fonctions que ces derniers assument au sein de comités parlementaires. Par conséquent, il est difficile de simplement rejeter les efforts des lobbyistes à cet égard comme étant inutiles ou irréalistes.

Les analyses présentées ici suggèrent que les lobbyistes sont comme des caméléons, façonnant et dirigeant leurs efforts de communication selon les caractéristiques principales de leur environnement politique. Les entrevues de députés sortants permettent d'établir que les députés eux-mêmes sont conscients de ces facteurs lorsqu'ils évoquent leur expérience passée des lobbyistes. Bien sûr, il est possible que des activités de lobbying dirigées vers des députés et des sénateurs soient aléatoires et opportunistes. Cependant, le présent document montre que ces activités sont essentiellement stratégiques et délibérées. Les analyses présentées ici sont focalisées sur les communications des lobbyistes sur un seul sujet, un sous-ensemble significatif, quoique petit, de toutes les communications enregistrées des lobbyistes. Ce faisant, j'ai découvert des preuves d'une structuration de ce qui semble être selon certains un sous-ensemble de communications pour lesquelles la logique est le plus susceptible d'être observable. Cela dit,

toutefois, il est impressionnant de voir un profil relativement net émanant des enregistrements des lobbyistes, en partie du fait que les catégories de sujets sont extrêmement larges et la communication susceptible d'être assujettie à des écarts significatifs dans les descriptions enregistrées pour les activités de lobbying portant essentiellement sur l'exactitude ou la précision de la personne remplissant et présentant les rapports. Il n'est donc pas difficile d'imaginer des situations où, par exemple, un lobbyiste ayant une communication sur les sables bitumineux soit inscrit comme ayant parlé d'environnement, ou d'énergie, ou peut-être même de développement régional ou d'infrastructure. En d'autres termes, les rapports mensuels de communications sont également source d'erreurs de mesure importante. Par conséquent, les tests indiqués ci-haut ont été établis avec une grande prudence -- étant que les mesures sont très rudimentaires, il est extrêmement difficile de dégager un profil significatif. Se focaliser sur les contacts des lobbyistes sur un seul sujet ne permet pas d'éviter complètement le problème, mais le fait que l'on puisse extraire des signaux relativement clairs d'une structuration stratégique des communications à partir de données aussi brouillonnes nous encourage à penser que la logique sous-jacente des sources de cette structure existe véritablement. L'analyse présentée ci-dessus est suggestive, mais il reste à mener d'autres recherches pour établir si ces facteurs influent véritablement la stratégie des lobbyistes dans des activités portant sur de multiples sujets.

Tout ceci pour dire que je n'ai fait qu'égratigner la surface du sujet et qu'il est nécessaire de mener d'autres recherches sur l'importance apparemment paradoxale des législateurs dans le monde des lobbyistes d'Ottawa. Cette analyse suggère également que ces futures recherches seront sans doute fructueuses du fait que la structure observée dans les activités dont il est ici question laisse entendre que cette activité n'est pas aléatoire et ne relève pas simplement de la volonté des lobbyistes de parler à quiconque de n'importe quoi. Si l'analyse des rapports mensuels de communications peuvent fournir un contexte significatif permettant d'apprécier l'ampleur et la nature stratégique des communications des lobbyistes dans le processus législatif, il y a de toute évidence davantage d'information à extraire d'analyses ultérieures des profils révélés, et il peut être également instructif d'utiliser ces informations provenant d'analyses statistiques pour mener une étude fondée sur des entretiens dans lesquels les lobbyistes eux-mêmes devront souligner la motivation de leur stratégie dans les communications avec des députés précis sur des sujets donnés. Ce n'est peut-être qu'alors que nous aurons la possibilité de

répondre véritablement à la question de savoir pourquoi les simples députés sont si recherchés par les groupes d'intérêt.

Références

Bennedsen, Morten, et Sven E. Feldman. 2002. « Lobbying Legislatures », *Journal of Political Economy*, 110, 4, p. 919-946.

Canada. Commissariat au lobbying. Rapport annuel, 2009-10. <http://ocl-cal.gc.ca/eic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/eng/nx00464.html#institut> (consulté le 31 janvier 2011)

Canada. Chambre des communes. 2012. Rapport annuel 2011-2012 sur les dépenses et les activités des comités, Ottawa, Direction des comités et des services législatifs (juin)
<http://www.parl.gc.ca/content/HOC/Committee/GlobalPages/AboutCommittees/WebDoc/pdf/Annual%20Report%202011-2012%20-%20f%20FINAL.pdf> (consulté le 1^{er} novembre 2012).

Carty, R. Kenneth, et Munroe Eagles. 2005. *Politics is Local: National Politics at the Grassroots*, Toronto : Oxford University Press.

Cayley-Daoust, Daniel, et Richard Girard. 2012. *Big Oil's Oily Grasp: The Making of Canada as a Petro-State and How Oil Money is Corrupting Canadian Politics*, Ottawa, Polaris Institute (décembre).
<http://www.polarisinstitute.org/bigoilsoilygrasp> (consulté le 6 février 2013).

Curry, Bill, 2011. « Finance Committee is Lobbyists' Target », *The Globe and Mail* (Toronto). (24 novembre), p. A-4.

Démocratie en surveillance. 2012. Communiqué : *House Committee Recommends Some Key Changes to Strengthen Federal Lobbying Act and Enforcement System, But Fails to Address Huge Loopholes that Allow Secret, Unethical Lobbying of the Federal Government* », (17 mai),
<http://democracywatch.ca/20120517-reismay1712/> (consulté le 6 février 2013)

Eagles, Munroe. 1998. « The Political Ecology of Representation in English Canada: MPs and Their Constituencies », *American Review of Canadian Studies*, 28, 1 (printemps-été), p. 53-79.

Munroe Eagles, Royce Koop, et Alison Loat. (2013). « MPs on the Home Front : How Constituency Characteristics Influence Representational Approaches », in Elisabeth Gidengil and Heather Bastedo, éd., *Canadian Democracy in the 21st Century*, Vancouver : University of British Columbia Press.

Franks, C.E.S. 1987. *The Parliament of Canada*, Toronto : University of Toronto Press.

Franks, C.E.S., 2007. « Members and Constituency Roles in the Canadian Federal System », *Regional and Federal Studies*, 17, 1 (mars), p. 23-45.

Holmes, Nancy, et Dara Lithwick. 2011. *Le système de lobbying à l'échelle fédérale : La Loi sur le lobbying et le Code de déontologie des lobbyistes*, Ottawa : Service d'information parlementaire, document d'information, Publication n° 2011-73-F (révisé le 28 juin).

Jackson, Robert J., et Michael Atkinson. 1974, *The Canadian Legislative System*, Toronto Macmillan of Canada.

« Lobbyists Get New Rules », *The Toronto Star*, mardi 21 septembre 2010, p. A-6

- Malvern, Paul, 1985. *Persuaders: Influence Peddling, Lobbying and Political Corruption in Canada*, Toronto : Methuen
- Macnaughton, Bruce 1979. « Canadian Parliamentarians and Interest Group Effectiveness », in Jean-Pierre Garboury, éd., *The Canadian House of Commons Observed: Parliamentary Internship Papers*, Ottawa : University of Ottawa Press, p. 347-374.
- Naoi, Megumi, et Ellis Krauss. 2009. « Who Lobbies Whom? Special Interest Politics under Alternative Electoral Systems », *American Journal of Political Science*, 53, 4 (octobre) p. 874-892.
- Presthus, Robert. 1971. « Interest Groups and the Canadian Parliament: Activities, Interaction, Legitimacy, and Influence », *Revue canadienne de science politique*, 4, 4 (décembre), p. 444-460.
- Presthus, Robert. 1973. *Elite Accommodation in Canadian Politics*, Toronto : Macmillan.
- Pross, A. Paul. 1992. *Group Politics and Public Policy*, 2nd ed., Toronto : Oxford University Press.
- Raymond, Christopher, et Jacob Holt. (à paraître). « Due North? Do American Theories of Legislative Committees Apply to Canada? », *Journal of Legislative Studies*.
- Samara Canada. 2012. « Entrevues avec les députés sortants, 2009-2012 », Transcription des entrevues non publiées. (<http://www.samaracanada.com/fr/la-recherche/entrevues-avec-les-d%C3%A9put%C3%A9s-sortants>)
- Savoie, Donald. 2008. *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom*. Toronto : University of Toronto Press.
- Shepherd, Karen E. 2011. « Législation sur le lobbying au Canada : Assurer la transparence », Commentaires à la Johnson-Shoyama Graduate School of Public Policy, Regina, Saskatchewan, (27 octobre) <http://ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/00543.html> (consulté le 28 septembre 2012)
- Skogstad, Grace. 1985. « Interest Groups, Representation and Conflict Management in the Standing Committees of the House of Commons », *Revue canadienne de science politique*, 18, 4 (décembre), p. 739-772.
- Thompson, Fred, et W.T. Stanbury. 1979. « The Political Economy of Interest Groups in the Legislative Process in Canada », Occasional Paper No. 9, Institut de recherche en politiques publiques, Montréal (mai).
- Thurlow, W. Scott. 2010a. « Quelques observations sur l'état du lobbying au Canada », *Revue parlementaire canadienne* (été), p. 43-45.
- Thurlow, W. Scott. 2010b. « Nouvelles obligations des députés en vertu de la Loi sur le lobbying », *Revue parlementaire canadienne*, 33, 4 (hiver), p. 46-47.
- VanLoon, Richard, et Michael S. Whittington. 1976, *The Canadian Political System: Environment, Structure, and Process*, 2^e éd., Toronto : McGraw-Hill Ryerson.

