ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

PROJET DE LOI SUR LA TRANSPARENCE EN MATIÈRE DE LOBBYISME

PROJET DE LOI N^{O} 56

16 NOVEMBRE 2015

ENSEMBLE on fait avancer le Québec

Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques

Québec

Secrétariat à l'accès à l'information
et à la réforme des institutions démocratiques
Ministère du Conseil exécutif
875, Grande Allée Est, bureau 3.501
Québec (Québec) G1R 4Y8
Téléphone : 418 528-8024
Télécopieur : 418 528-8094
www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca

Dépôt légal – 2015
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada
ISBN : 978-2-550-74604-1

SOMMAIRE EXÉCUTIF

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (« Loi actuelle » ou « Loi ») a été adoptée en 2002. Elle présente plusieurs lacunes et difficultés d'interprétation et d'application. Aussi, il est impossible, à la consultation du registre, de savoir si les activités projetées se sont effectivement concrétisées. Par ailleurs, la décision de ne pas assujettir tous les organismes à but non lucratif (OBNL) suscite l'insatisfaction des entreprises et organismes actuellement assujettis et elle nourrit la perception qu'il existe de bons et de mauvais lobbyistes. Ces différents problèmes nuisent à l'atteinte de l'objectif de reconnaître la légitimité des activités de lobbyisme et d'assurer leur transparence.

Aux fins de résoudre ces problèmes et de restaurer l'efficacité de l'encadrement des activités de lobbyisme, le projet de loi sur la transparence en matière de lobbyisme (le projet de loi) remplace la Loi actuelle et prévoit notamment :

- La clarification du champ d'application de la Loi quant aux définitions de lobbyistes, de titulaires d'une charge publique, d'activités de lobbyisme et des exceptions.
- La précision et un certain resserrement des règles de divulgation des activités des lobbyistes (déclaration par mandat avec renseignements supplémentaires) ainsi que l'ajout d'un bilan trimestriel des activités.
- L'élargissement du champ d'application de la Loi à tous les OBNL ainsi qu'aux regroupements non constitués en personnes morales, avec des exclusions, notamment pour les bénévoles et pour les subventions, les contrats, les dons ou les prêts de 5 000 $ et moins. Par ailleurs, les appels au grand public ne sont pas visés.

Les solutions non réglementaires ont été rejetées, car jugées inefficaces pour assurer la transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme. La voie réglementaire est également celle qui a été choisie par les administrations avoisinantes.

L'entrée en vigueur du projet de loi est prévue 24 mois après sa sanction. Si l'on fait l'hypothèse que le projet de loi sera adopté en septembre 2016, il entrerait en vigueur 24 mois plus tard, soit en septembre 2018. Le tableau suivant résume les coûts supplémentaires, pour les entreprises et les organismes, des formalités administratives imputables au projet de loi, lequel est assorti d'une nouvelle application informatique plus conviviale.

Détails	Période d'implantation (coûts non récurrents)	Années subséquentes (coûts récurrents sur dix ans – 2018-19 à 2027-28)	Total[1]	Total (valeurs actuelles)
	En milliers de dollars			
Entreprises	291,9	1 195,0	1 486,8	1 202,4
Organismes	202,2	1 492,0	1 694,1	1 356,7
Total	**494,0**	**2 687,0**	**3 181,0**	**2 559,1**

[1] Les totaux peuvent ne pas correspondre à la somme des valeurs individuelles, étant donné que chaque valeur a été arrondie séparément.

Le coût supplémentaire total cumulé sur dix ans est donc estimé à 3,2 millions de dollars (coûts d'implantation non récurrents et coûts annuels récurrents), soit 1,5 million de dollars pour les entreprises et 1,7 million de dollars pour les organismes. Les estimations correspondantes aux valeurs actuelles[2] sont respectivement de 2,6 millions de dollars, 1,2 million de dollars et 1,4 million de dollars.

Par ailleurs, le coût supplémentaire unitaire pour l'ensemble des 1 538 entreprises est estimé à 968 $ sur dix ans, comparativement à 1 401 $ pour les 1 208 organismes.

Des efforts ont été déployés pour réduire les coûts au strict nécessaire. Outre l'amélioration de l'application informatique facilitant les entrées au registre, le Règlement modifiant le Règlement sur le registre des lobbyistes a éliminé, depuis septembre 2015, l'exigence d'une authentification notariée (biclé) de la signature des lobbyistes ou des dirigeants et dirigeantes d'entreprises ou d'organismes. Cette modification réglementaire a permis une réduction de coût récurrent de 269 388 $, depuis 2015-2016.

Les exigences ne sont pas modulées pour tenir compte de la taille des entreprises, mais un bon nombre de lobbyistes d'entreprise travaillent pour de grandes entreprises. Dans le cas des organismes, les bénévoles sont exemptés.

Considérant : la modicité des coûts supplémentaires pour les entreprises et les organismes; le fait que les exigences s'apparentent à celles des partenaires économiques du Québec; et la reconduction des mesures de confidentialité concernant les projets d'investissement, le projet de loi n'aura pas d'impact significatif sur l'emploi, le commerce et l'investissement.

Le projet de loi est ainsi caractérisé par la recherche d'un équilibre entre l'efficacité de l'encadrement des activités de lobbyisme et les coûts et autres contraintes qui sont imposés tant aux entreprises qu'aux organismes. Il s'inscrit dans un champ d'intervention où la légitimité de la présence de l'État fait peu de doute. Ainsi que le soulignait le Commissaire dans ses propositions de modifications à la Loi, en 2012 : « La confiance des citoyens envers leurs institutions publiques est un enjeu majeur dans l'exercice d'une saine démocratie et d'une bonne gouvernance. »

[2] L'actualisation est l'opération mathématique qui permet de ramener un flux de dépense à sa valeur actuelle. C'est le « prix du temps ». Elle a été calculée, ici, selon l'approche du coût d'opportunité en utilisant les taux de rendements moyens des obligations négociables du gouvernement canadien de plus de dix ans au 5 novembre 2015, soit 2,26 %.
Source : Banque du Canada http://www.banqueducanada.ca/taux/taux-dinteret/obligations-canadiennes/.

LE MANDAT

Le mandat confié à IMPACT conseil consiste en la préparation d'une analyse d'impact réglementaire du projet de loi répondant aux exigences de la Politique gouvernementale sur l'allégement réglementaire et administratif. Il va toutefois au-delà de ces exigences, puisque les impacts sur les organismes à but non lucratif et les regroupements (ci-après « les organismes ») nouvellement assujettis au projet de loi doivent aussi être évalués. Le mandat prévoit également la prise en compte du Règlement modifiant le Règlement sur le registre des lobbyistes et de la mise en place d'une nouvelle application informatique facilitant les entrées au registre.

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

L'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité, en juin 2002, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (« Loi actuelle » ou « Loi »). La Loi a pour but d'assurer la transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme. Le registre des lobbyistes est l'outil par lequel se concrétise la transparence des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires d'une charge publique.

Après treize ans d'application de la Loi, différents problèmes ont été soulevés :

- Difficultés d'interprétation et d'application de la Loi concernant notamment les définitions de lobbyistes, de titulaires d'une charge publique et d'activités de lobbyisme ainsi que les activités non visées (portée imprécise des exceptions).
- Non-assujettissement de l'ensemble des organismes, ce qui suscite l'insatisfaction des entreprises et organismes actuellement assujettis et nourrit la perception qu'il existe de bons et de mauvais lobbyistes.
- Impossibilité, à la consultation du registre, de savoir si les activités projetées se sont effectivement concrétisées.
- Partage des responsabilités entre le Commissaire au lobbyisme et l'Officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers, qui n'est pas sans difficulté.
- Effet peu dissuasif des sanctions pénales.
- Non-publicisation des mesures disciplinaires imposées aux lobbyistes par le Commissaire.

L'assujettissement de tous les OBNL, prévu par le projet de loi, est la question qui trouve le plus d'écho dans les médias. La position des parties prenantes est polarisée. Les entreprises et organismes actuellement assujettis y voient une iniquité de traitement, tandis que les organismes concernés jugent que la situation actuelle est correcte, compte tenu de l'asymétrie des moyens dont ils considèrent disposer par rapport aux entreprises. Ils font aussi valoir qu'ils effectuent leurs activités d'influence dans l'intérêt public et que, à ce titre, ils ne devraient pas être considérés comme des lobbyistes.

Les nombreux problèmes énumérés précédemment se sont révélés grâce à l'expérience acquise au cours des dernières années concernant la mise en œuvre de la Loi actuelle. Cette expérience a permis d'en repérer les principales lacunes ainsi que les difficultés d'application.

L'État est particulièrement en droit d'intervenir en pareille situation, où des gains peuvent être obtenus quant au degré de confiance de la population envers leurs élus et élues, au regard de la défense du bien commun. Ainsi que le soulignait le Commissaire, dans ses propositions de modifications à la Loi, en 2012[3] : « La confiance des citoyens envers leurs institutions publiques est un enjeu majeur dans l'exercice d'une saine démocratie et d'une bonne gouvernance. » Cet enjeu de la confiance s'apparente ainsi à la notion de bien public.

2. PROPOSITION DU PROJET DE LOI

Aux fins, notamment, de résoudre les problèmes susmentionnés et d'assurer ainsi une meilleure transparence, le projet de loi prévoit :

- La clarification du champ d'application de la Loi concernant les définitions de lobbyistes, de titulaires d'une charge publique et d'activités de lobbyisme ainsi que les activités non visées.
- L'élargissement du champ d'application de la Loi à tous les organismes, sans toutefois viser les appels au grand public, les bénévoles, les subventions, contrats, dons ou prêts de 5 000 $ et moins, de même que les subventions visant à assumer des dépenses de fonctionnement ou de soutien de la mission globale.
- Le transfert de la responsabilité de la tenue du registre des lobbyistes de l'Officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers au Commissaire au lobbyisme.
- La précision et un certain resserrement des règles de divulgation des activités des lobbyistes (déclaration par mandat avec renseignements supplémentaires) et l'ajout d'un bilan trimestriel des activités, afin d'avoir un portrait actualisé des activités de lobbyisme effectivement réalisées.
- La possibilité d'imposer des sanctions administratives pécuniaires.
- L'augmentation des sanctions pénales, afin que les amendes aient l'effet dissuasif recherché.
- Le prolongement du délai de prescription des différentes sanctions.
- L'inscription au registre des mesures disciplinaires exécutoires et des jugements définitifs de culpabilité rendus.

[3] COMMISSAIRE AU LOBBYISME. *Propositions de modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, 2012.

3. ANALYSE DES OPTIONS NON RÉGLEMENTAIRES

Une activité de lobbyisme (PL, art. 12) est « une communication orale ou écrite faite auprès d'un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer […] une décision […] ». Il est peu raisonnable de s'attendre à ce que tous les lobbyistes et les entreprises et organismes représentés déclarent d'eux-mêmes leurs activités de lobbyisme et adhèrent volontairement à l'option de la transparence. La voie réglementaire est également celle qui a été choisie par les administrations environnantes.

Les solutions non réglementaires ont ainsi été rejetées, car jugées inefficaces pour assurer la transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme.

4. ÉVALUATION DES IMPACTS

4.1 Description des secteurs et du nombre d'entreprises et d'organismes touchés

Toutes les entreprises et tous les organismes sont assujettis au projet de loi. Toutefois, pour être en présence de lobbyisme et avoir l'obligation de déclarer un mandat au registre des lobbyistes, il faut :

- être un lobbyiste et donc répondre à l'une des définitions de lobbyistes, et;
- faire une intervention auprès d'un titulaire d'une charge publique, et;
- effectuer une activité qui est considérée comme une activité de lobbyisme (art. 12-13) et qui ne fait pas partie des exceptions prévues par le projet de loi (art 14-15).

<u>Les entreprises qui exercent des activités de lobbyisme</u>

Les entreprises qui exercent des activités de lobbyisme, en ayant recours à leur propre personnel ou en utilisant les services d'autres entreprises, œuvrent dans une multitude de secteurs. La caractérisation de ces secteurs (part dans le PIB, emplois, etc.) exigerait donc la compilation de données nominatives, ce qui n'est pas prévu au présent mandat.

En 2014-2015, dernière année financière complète où les données sont disponibles, 1 008 entreprises avaient au moins un lobbyiste actif (entreprises inscrites). Au total, elles étaient représentées par 4 702 lobbyistes d'entreprise actifs faisant partie de leur main-d'œuvre. Cette même année, des entreprises faisaient, en outre, partie des 982 clients représentés par 553 lobbyistes-conseils.

On peut ainsi estimer à 1 538[4] le nombre d'entreprises directement touchées par les diverses obligations du projet de loi, soit environ 0,6 % des 256 897 entreprises que comptait le Québec, en 2014[5].

Les organismes qui exercent des activités de lobbyisme

On estime à environ 50 000 le nombre d'OBNL constitués en personnes morales au Québec et à environ le même nombre les regroupements non constitués en personnes morales. La Loi actuelle ne vise que les organisations constituées à des fins patronales (exemple : Conseil du patronat du Québec), syndicales (exemple : Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec) ou professionnelles (exemple : Association médicale du Québec), ou encore celles dont les membres sont majoritairement des entreprises à but lucratif (exemple : chambres de commerce). Seules ces organisations sont soumises aux règles encadrant l'exercice des activités de lobbyisme. Toutefois, on ne connaît pas précisément le nombre d'OBNL qui sont assujettis à la Loi actuelle.

En 2014-2015, 395 organismes avaient au moins un lobbyiste actif (organismes inscrits). Au total, ils étaient représentés par 1 852 lobbyistes d'organisme actifs faisant partie de leur main-d'œuvre. Cette même année, des organismes faisaient en outre partie des 982 clients représentés par 553 lobbyistes-conseils. On peut ainsi estimer à 602[6] le nombre d'organismes dont des activités de lobbyisme sont inscrites au registre actuel par des lobbyistes d'organisme ou par des lobbyistes-conseils et qui seront directement touchés par les diverses obligations du projet de loi.

En grande majorité, ces organismes ne sont pas assujettis à la Politique, du fait qu'ils n'œuvrent pas dans le secteur marchand. Il en va de même des nouveaux organismes qui deviendront assujettis en vertu du projet de loi.

Les entreprises qui fournissent des services de lobbyisme

Les entreprises qui fournissent des services de lobbyisme ne sont pas regroupées dans un ou plusieurs secteurs du Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN)[7]. Elles sont plutôt disséminées dans certains secteurs, tel celui des services de relations publiques (541820) et des services administratifs de bureau (561110), où se retrouvent également des entreprises exerçant des activités différentes. En 2014-2015, ces entreprises regroupaient 553 lobbyistes-conseils actifs, c'est-à-dire des lobbyistes travaillant pour des tiers.

[4] Soit 1 008 + (0,7185 x 0,75 x 982). Le ratio 0,7185 est celui du nombre d'entreprises inscrites sur le nombre total d'entreprises et d'organismes inscrits. Un ratio de 0,75 est aussi utilisé, puisqu'il est estimé que 25 % des clients des lobbyistes-conseils ne sont pas des entreprises ou des organismes. Il peut s'agir de municipalités, d'universités, d'organismes gouvernementaux, de particuliers, etc.
[5] Site de Statistique Canada : http://www5.stacan.gc.ca/cansim/home-accueil?lang=fra.
[6] Soit 395 + (0,2815 x 0,75 x 982). Le ratio 0,2815 est celui du nombre d'organismes inscrits sur le nombre total d'entreprises et d'organismes inscrits. Un ratio de 0,75 est aussi utilisé (voir note 4 pour l'explication).
[7] SCIAN : http://www.statcan.gc.ca/concepts/industry-industrie-fra.htm.

4.2 Coûts pour les entreprises et les organismes

Le projet de loi n'engendre pas, pour les entreprises et les organismes, de coûts liés à la conformité aux normes.

Il n'occasionne pas, non plus, de manques à gagner importants en matière de revenus. L'impact sur le chiffre d'affaires global des entreprises est à peu près nul. La question de la compétitivité des exigences avec les partenaires économiques du Québec est abordée plus loin.

Par contre, le projet de loi prévoit le resserrement et l'ajout d'exigences, qui occasionnent des coûts liés aux formalités administratives, et ce, tant pour la période d'implantation que pour les années subséquentes (coûts récurrents). Étant donné qu'il est peu probable que le projet de loi soit sanctionné avant septembre 2016, il n'entrerait en vigueur qu'à compter de 2018-2019. Pour cette raison, ces coûts sont évalués jusqu'en 2027-2028, de manière à connaître leur cumul sur une période de dix ans.

Méthodologie

Deux simulations de coûts ont été réalisées pour les entreprises et les organismes actuellement assujettis. Les deux scénarios intègrent l'élimination, en septembre 2015, de l'exigence d'une authentification notariée (biclé) de la signature des lobbyistes ou des dirigeants et dirigeantes d'entreprises ou d'organismes, ceci par l'entremise du Règlement modifiant le Règlement sur le registre des lobbyistes. Le premier scénario (scénario 1) évalue le coût des formalités, qui aurait découlé de la poursuite de l'application de la Loi actuelle au cours de la période concernée. Il s'agit du scénario dit du « cours normal des affaires ». Le second scénario (scénario 2) évalue le coût des formalités, engendré par les exigences contenues dans le projet de loi, ceci en tenant compte de la mise en place, à compter de 2018-2019, d'une nouvelle application informatique plus conviviale. L'impact combiné du projet de loi et de la nouvelle application informatique correspond à la différence entre les coûts évalués dans ces deux scénarios.

Le coût des formalités pour les lobbyistes d'organisme nouvellement assujettis est ensuite évalué. Il est à noter que ce coût est directement induit par le PL56, puisque ces lobbyistes n'étaient pas soumis aux exigences de la Loi actuelle.

Le coût des formalités a ainsi été, dans un premier temps, évalué pour les lobbyistes, lesquels sont directement visés par les exigences du projet de loi. Ces coûts ont ensuite été répartis entre les entreprises et les organismes, en fonction d'hypothèses requises pour pallier le manque de certaines données statistiques.

Le coût des formalités est égal au produit du coût unitaire en salaire et du volume auquel sont ajoutés d'autres frais, le cas échéant. L'annexe 1 précise les formules utilisées pour estimer ces coûts ainsi que les principales hypothèses sous-jacentes.

Le volume des formalités en 2014-2015 est projeté sur treize ans, soit jusqu'en 2027-2028. Cette projection d'un volume stable de formalités, sauf en cas d'un impact découlant exclusivement des obligations du projet de loi, est réalisée pour les deux scénarios, de sorte que son effet sur les résultats d'impact est faible. Les frais de déplacement ont été ajoutés, lorsqu'il y avait lieu, aux coûts unitaires assumés pour s'acquitter des formalités, soit généralement le nombre d'heures (indiqué au tableau) multiplié par le salaire horaire moyen des lobbyistes, soit 38,16 $[8].

Le coût des formalités de la Loi actuelle (scénario 1)

Les lobbyistes s'acquittent des formalités suivantes, liées à la Loi actuelle, en remplissant un formulaire (nombre d'heures requises entre parenthèses) : création du compte client (0,5 h), renouvellement du compte client (0,25 h), déclaration initiale (incluant les projets de déclaration : 3,0 h), avis de modification (incluant les projets d'avis : 3,0 h) et déclaration de renouvellement du compte client (0,5 h). Jusqu'en août 2015, ces formulaires étaient ensuite transmis, à parts environ égales, par voie électronique (obtention d'une biclé : coût de 450 $ et trois heures de travail) ou par la poste (une demi-heure de travail, frais de 162 $ et frais d'envoi de 0,85 $). Depuis septembre 2015, la biclé est remplacée par une inscription au registre, au moyen d'un identifiant et d'un mot de passe n'impliquant aucuns frais. Dans ces conditions, il est présumé que tous les formulaires seront désormais transmis par voie électronique.

Le coût, pour les lobbyistes, des formalités liées à la Loi actuelle est estimé à 579,2 milliers de dollars, en 2014-2015. De 2015-2016 à 2027-2028, il est évalué à 309,8 milliers de dollars annuellement. La réduction des coûts récurrents de 269,4 milliers de dollars, depuis 2015-2016, est imputable à l'élimination de l'exigence de la biclé. Le coût cumulé sur la période 2018-2019 à 2027-2028 est estimé à 3,1 millions de dollars.

Le coût des formalités liées au projet de loi (scénario 2)

a) Coût pour les lobbyistes actuellement assujettis

Le coût pour les lobbyistes actuellement assujettis des diverses modalités liées au projet de loi est présenté au tableau 1.

[8] Moyenne à pondération égale de 54,47 $ pour les professionnels et professionnelles des services-conseils en gestion des entreprises et de 21,84 $ pour les agents et agentes de bureau, classe 10, échelon 7. Cette moyenne vise à prendre en compte le fait que les lobbyistes ne remplissent pas nécessairement eux-mêmes leur déclaration au registre des lobbyistes.

Tableau 1[9]
Coûts pour les lobbyistes actuellement assujettis des formalités liées au projet de loi (Scénario 2)

Détails	Nombre d'heures ou frais unitaires	Période d'implantation (coûts non récurrents)	Années subséquentes (coûts récurrents 2018-19 à 2027-28)	Total sur dix ans
	Heures	En milliers de dollars		
Coût d'information	1,50	406,8	---	406,8
Création du compte client	0,25	---	289,2[10]	289,2
Déclaration de mandat	0,25	---	1 356,0	1 356,0
Modification de mandat	0,25	---	135,6	135,6
Bilan trimestriel	0,25	---	2 712,0	2 712,0
Modification de bilan	0,25	---	271,2	271,2
Total des coûts liés aux formalités administratives	**---**	**406,8**	**4 764,2**	**5 171,0**

Le coût des formalités liées au PL56, quant à l'exigence de dresser un bilan trimestriel des activités, correspond à 57,7 % du coût total qui sera assumé par les lobbyistes actuellement assujettis.

b) Coût pour les lobbyistes nouvellement assujettis

Le coût des formalités, pour les lobbyistes d'organismes nouvellement assujettis, a été évalué en prenant pour hypothèse que 1 % des organismes, estimés à 100 000, feraient une déclaration au registre[11]. Selon cette hypothèse, il y aurait donc 605 organismes de plus qu'actuellement (1 000 moins 395) ayant au moins un lobbyiste d'organisme actif. Sur la base des données historiques, ces 605 organismes supplémentaires auraient recours à 4,4 employés lobbyistes chacun, pour un nombre supplémentaire de 2 662 lobbyistes d'organisme. La clientèle d'organismes des lobbyistes-conseils n'augmenterait pas de manière importante, étant donné que les lobbyistes-conseils qui représentent des organismes sont déjà tenus de s'inscrire au registre.

[9] Les totaux peuvent ne pas correspondre à la somme des valeurs individuelles, étant donné que chaque valeur a été arrondie séparément.
[10] Soit 67,8 milliers de dollars pour la première année et 24,6 milliers de dollars pour les neuf années subséquentes :
(67,8 + (24,6 x 9)) = 289,2 milliers de dollars.
[11] Cette hypothèse implique que les organismes s'enregistreront dans une proportion plus grande que les entreprises, du fait qu'ils sont plus liés aux institutions publiques**.**

c) Portrait global

Tableau 2[12]
Coûts pour l'ensemble des lobbyistes des formalités liées au projet de loi
(Scénario 2)

Détails	Période d'implantation (coûts non récurrents)	Années subséquentes (coûts récurrents 2018-19 à 2027-28)	Total sur dix ans
	En milliers de dollars		
Lobbyistes actuellement assujettis	406,8	4 764,2	5 171,0
Lobbyistes d'organisme nouvellement assujettis	87,2	1 021,3	1 108,5
Total	**494,0**	**5 785,4**	**6 279,5**

Les coûts non récurrents au cours de la période d'implantation sont estimés à 494 milliers de dollars, sous l'hypothèse que 9 769 lobbyistes actifs (7 107 lobbyistes actifs en 2014-2015 + 2 662 lobbyistes d'organisme nouvellement assujettis) consacreront 1,5 heure pour prendre connaissance des nouvelles règles (taux de rémunération pondéré de 38,16 $ et 21,84 $). Des sessions de formation seront également offertes, mais les coûts qui leur seront associés ne sont pas considérés ici, puisqu'il s'agit de coûts jugés évitables.

Les coûts annuels récurrents de 2018-2019 à 2027-2028 sont constants pour les diverses modalités, à l'exception du coût de création du compte client, qui est estimé à 67,8 milliers de dollars en 2018-2019 et à 24,6 milliers de dollars par la suite. Cette diminution de coût s'explique du fait que tous les lobbyistes actifs devront créer un compte la première année d'application du projet de loi, alors que seuls les nouveaux lobbyistes devront le faire pour les années subséquentes.

Le coût des formalités, cumulé sur la période 2018-2019 à 2027-2028, associé au projet de loi et assorti de la nouvelle application informatique est ainsi estimé à 6,3 millions de dollars, pour l'ensemble des lobbyistes. Le coût pour les lobbyistes d'organisme nouvellement assujettis est estimé à 1,1 million de dollars.

[12] Les totaux peuvent ne pas correspondre à la somme des valeurs individuelles, étant donné que chaque valeur a été arrondie séparément.

Estimation de l'impact du projet de loi en ce qui a trait aux coûts supplémentaires

Le tableau 3 indique que le coût supplémentaire pour l'ensemble des lobbyistes des formalités administratives imputables au PL56 est estimé à 3,2 millions de dollars.

Tableau 3[13]
Coûts supplémentaires pour les lobbyistes des formalités administratives imputables au projet de loi assorti de la nouvelle application informatique

Détails	Période d'implantation (coûts non récurrents)	Années subséquentes (coûts récurrents)	Total sur dix ans
	En milliers de dollars		
Total des coûts liés aux formalités administratives du projet de loi (scénario 2)	**494,0**	5 785,5	6 279,5
Moins : Total des coûts liés aux formalités de la Loi actuelle (scénario 1)	0	3 098,5	3 098,5
Coûts supplémentaires	**494,0**	**2 687,0**	**3 181,0**

La répartition des coûts entre les entreprises et les organismes

Les lobbyistes d'entreprise et les lobbyistes d'organisme répercutent entièrement les coûts sur leur employeur. Afin d'imputer aux entreprises et aux organismes déjà assujettis une proportion réaliste du coût supplémentaire, celui-ci a été multiplié par les ratios du nombre de lobbyistes d'entreprise actifs et du nombre de lobbyistes d'organisme actifs sur le nombre total de lobbyistes actifs en 2014-2015. Chacun de ces ratios a été divisé par la somme de ceux-ci, soit 0,922, afin de répartir entre ces deux entités la totalité du coût supplémentaire (voir les équations 8 et 9, à l'annexe). Par la suite, de façon à obtenir le coût pour l'ensemble des organismes, le coût pour les organismes nouvellement assujettis est ajouté au coût supplémentaire pour les organismes déjà assujettis.

[13] Les totaux peuvent ne pas correspondre à la somme des valeurs individuelles, étant donné que chaque valeur a été arrondie séparément.

Tableau 4[14]

Coûts supplémentaires pour les entreprises et les organismes des formalités administratives imputables au projet de loi assorti de la nouvelle application informatique

Détails	Période d'implantation (coûts non récurrents)	Années subséquentes (coûts récurrents)	Total	Total (valeurs actuelles[15])
	En milliers de dollars			
Entreprises	291,9	1 195,0	1 486,8	1 202,4
Organismes	202,2	1 492,0	1 694,1	1 356,7
Total	**494,0**	**2 687,0**	**3 181,0**	**2 559,1**

Le coût supplémentaire total cumulé sur dix ans est donc estimé à 3,2 millions de dollars, soit 1,5 million de dollars pour les entreprises et 1,7 million de dollars pour les organismes. Les estimations correspondantes aux valeurs actuelles sont respectivement de 2,6 millions de dollars, 1,2 million de dollars et 1,4 million de dollars.

Les coûts unitaires pour les entreprises et les organismes

Le coût supplémentaire unitaire pour l'ensemble des 1 538 entreprises inscrites est estimé à environ 967 $ sur dix ans, comparativement à 1 402 $ pour les 1 208 organismes.

Les efforts pour limiter les coûts au strict nécessaire

Comme indiqué précédemment, l'élimination de l'exigence d'une authentification notariée (biclé) de la signature des lobbyistes ou des dirigeants et dirigeantes d'entreprises ou d'organisations a permis une réduction de coûts récurrents de 269,4 milliers de dollars, depuis 2015-2016.

Le transfert de la responsabilité du registre de l'Officier de la publicité des droits personnels et réels au Commissaire au lobbyisme permet aussi d'éliminer une contrainte importante, puisque plusieurs confondaient ces entités et ne savaient pas où s'adresser pour procéder aux inscriptions au registre.

Les économies imputables à la nouvelle application informatique n'ont pu être précisément évaluées, mais elles sont substantielles, considérant qu'il en prenait parfois jusqu'à trois heures pour s'acquitter de formalités liées à la Loi avec l'application informatique actuelle et que cela ne devrait prendre qu'une quinzaine de minutes pour s'acquitter des diverses formalités liées au projet de loi, avec la nouvelle application informatique plus conviviale.

[14] Les totaux peuvent ne pas correspondre à la somme des valeurs individuelles, étant donné que chaque valeur a été arrondie séparément.

[15] L'actualisation est l'opération mathématique qui permet de ramener un flux de dépense à sa valeur actuelle. C'est le « prix du temps ». Elle a été calculée, ici, selon l'approche du coût d'opportunité, en utilisant les taux de rendements moyens des obligations négociables du gouvernement canadien de plus de dix ans au 5 novembre 2015, soit 2,26 %.
Source : Banque du Canada http://www.banqueducanada.ca/taux/taux-dinteret/obligations-canadiennes/.

Il serait, certes, possible d'arguer que cette nouvelle application informatique constitue un progrès technologique qui serait probablement survenu à l'intérieur de l'horizon de dix ans considéré. Il demeure tout de même que le développement de cette application se fera de façon accélérée, en raison de l'introduction du projet de loi.

4.3 Avantages du projet de loi

La solution proposée permettrait de corriger les problèmes soulevés, dont les difficultés d'interprétation, et de mieux assurer ainsi l'atteinte des objectifs de transparence et de saine pratique des activités de lobbyisme.

Elle vise aussi à rétablir l'équilibre quant aux obligations des divers groupes d'influence.

Cette solution serait également susceptible de répondre à plusieurs préoccupations d'intégrité soulevées dans le contexte actuel, puisque la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme est la seule au Québec qui encadre les communications d'influence précédant l'attribution de contrats publics.

Pour ces raisons, elle viendrait renforcer la confiance des citoyens et citoyennes dans l'intégrité des processus décisionnels des institutions publiques.

4.4 Impact sur l'emploi

Cette solution aurait peu d'impacts négatifs sur l'emploi dans les entreprises exerçant des activités de lobbyisme, considérant la modicité des coûts supplémentaires unitaires, lesquels sont d'environ 100 $ annuellement.

5. ADAPTATION DES EXIGENCES AUX PME

Les exigences ne sont pas modulées pour tenir compte de la taille des entreprises. Plusieurs lobbyistes d'entreprise travaillent toutefois pour de grandes entreprises. Par ailleurs, le contenu du registre pourrait difficilement différer selon la taille des entreprises sans que la clarté et l'utilité en soient affaiblies. Dans le cas des organismes, diverses exceptions sont prévues. Par exemple, les lobbyistes bénévoles sont exemptés.

6. COMPÉTITIVITÉ DES EXIGENCES ET IMPACT SUR LE COMMERCE AVEC LES PARTENAIRES ÉCONOMIQUES DU QUÉBEC

Le gouvernement fédéral et pratiquement toutes les provinces se sont dotés de lois pour encadrer le lobbyisme. Lorsque le Québec a adopté sa propre loi, en 2002, celle-ci était alors la plus complète et la plus englobante, du fait, notamment, qu'elle visait aussi le secteur municipal.

Au Canada, seuls le Québec, l'Alberta et le Manitoba n'appliquent pas à l'ensemble des OBNL leur législation en matière d'encadrement des activités de lobbyisme.

La réforme proposée permettrait au Québec d'adopter des standards de transparence parmi les plus élevés au Canada ainsi qu'un régime d'encadrement du lobbyisme des plus complets.

Nonobstant cela, le projet de loi présente un équilibre entre les mesures visant un encadrement efficace du lobbyisme et les coûts ou autres contraintes qui sont imposés aux entreprises ou organismes. Ainsi, le projet de loi prévoit qu'uniquement le prêt, la garantie de prêt ou le cautionnement accordé à des conditions plus avantageuses que celles du marché serait visé dans la définition d'activité de lobbyisme. Ceci ferait en sorte, par exemple, que lorsqu'Investissement Québec accorde ce type d'aide, le bénéficiaire n'aurait pas à divulguer des informations pouvant nuire à des investissements québécois. Enfin, les mesures de confidentialité permettant d'éviter de nuire à la réalisation de projets d'investissement sont reconduites dans le projet de loi.

Pour ces diverses raisons, le projet de loi n'a pas de réel impact sur le commerce, les choix de localisation et l'investissement.

7. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Le Commissaire au lobbyisme fournira de l'information sur les nouvelles règles de divulgation des activités de lobbyisme et continuera d'accompagner les entreprises et organismes, notamment en donnant à quiconque en fait la demande des renseignements relatifs à l'application de la loi et en offrant le soutien nécessaire aux lobbyistes.

8. CONCLUSION

Le projet de loi est caractérisé par la recherche d'un équilibre entre l'efficacité de l'encadrement des activités de lobbyisme, aux fins d'en assurer la transparence, et les coûts et autres contraintes qui sont imposés, tant aux entreprises qu'aux organismes.

9. PERSONNES-RESSOURCES

Le Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques a mandaté IMPACT Conseil afin de préparer cette analyse d'impact réglementaire. Pour toutes questions supplémentaires, il est possible de communiquer avec Anne-Marie Grenier, au Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques.

ANNEXE

ESTIMATION DES COÛTS
DONNÉES DU RAPPORT D'ACTIVITÉS 2014-2015[16]

Données	Nombre
Nouvelles inscriptions	2 579
Nouvelles inscriptions de lobbyistes-conseils	232
Nouvelles inscriptions de lobbyistes d'entreprise ou d'organisme	2 347
Déclarations et avis	2 853
Lobbyistes actifs	7 107
Lobbyistes d'entreprise actifs	4 702
Lobbyistes d'organisme actifs	1 852
Lobbyistes-conseils actifs	553
Clients des lobbyistes-conseils	982
Entreprises inscrites	1 008
Organismes inscrits	395

SCÉNARIO 1 : LA SITUATION ACTUELLE (COURS NORMAL DES AFFAIRES)
(voir les mnémoniques à la fin)

Formalités :

Création du compte client, renouvellement du compte client, déclaration initiale (incluant les projets de déclaration), avis de modification (incluant les projets d'avis), renouvellement de l'inscription, authentification notariée (biclé), envoi papier et frais de paiement.

Formule :

Coût = (Coût unitaire en salaire x Volume) + Autres frais

(1) c.lcna = (sal.h x n.hres x vol.1415) + (f.uni x vol.1415)

= 3 098 497

Précisions et hypothèses :

- Le coût de 3 098 497 $ est le résultat cumulé sur dix ans. Il découle d'une application Excel calculant, au préalable, le coût annuel de chacune des formalités précédemment énumérées.
- Le volume de formalités peut aussi s'obtenir en multipliant le nombre de lobbyistes par la fréquence des formalités.

[16] Rapport d'activités 2014-2015, Registre des lobbyistes et Site Web du Registre des lobbyistes. https://www.lobby.gouv.qc.ca/servicespublic/informationnel/Rapports/Statistiques.aspx.

- Le volume de formalités en 2014-2015 est projeté sur treize ans, soit jusqu'en 2027-2028 (PL56 en vigueur en 2018). Cette projection d'un volume stable de formalités est réalisée pour les deux scénarios, de sorte que son effet sur les résultats d'impact est faible.
- Le salaire horaire est estimé à 38,16 $. Moyenne à pondération égale de 54,47 $ pour les professionnels et professionnelles des services-conseils en gestion des entreprises et de 21,84 $ pour les agents et agentes de bureau, classe 10, échelon 7.
- Le nombre d'heures inclut le temps de déplacement, lorsqu'il y a lieu.
- Le coût moyen d'une biclé est estimé à 450 $.
- Les autres frais unitaires incluent le temps de déplacement (multiplié par le salaire horaire), lorsqu'il y a lieu.

SCÉNARIO 2 : LA SITUATION AVEC LE PL56, AVEC L'APPLICATION INFORMATIQUE AMÉLIORÉE

Formalités :

Création du compte client, déclaration du mandat, modification du mandat, bilan et modification du bilan.

Formules :

(2) c.l56 = sal.h x n.hres x vol.1415
= 5 170 962

Précisions et hypothèses :

- Le volume total de ces formalités est plus élevé que dans la situation actuelle, étant donné que les déclarations seront produites pour chacun des mandats et pour chacun des lobbyistes.
- Tous les lobbyistes actifs (7 107) devront se créer un compte client en 2018-2019. Pour les années suivantes, 2 579 lobbyistes nouvellement inscrits devront se créer un compte client.
- Une moyenne de deux mandats annuels par lobbyiste est estimée.
- Il est estimé que 10 % des déclarations et des bilans seraient par la suite modifiés.

IMPACTS SUR LES COÛTS DES LOBBYISTES ACTUELLEMENT ASSUJETTIS

(3) Δ c.l = c.l56 – c.lcna
= 5 170 962 – 3 098 497
= 2 072 466

COÛT POUR LES NOUVEAUX LOBBYISTES D'ORGANISMES

(4) c.lorgnouv = c.l56 x n.lorgnouv / n.l x (21,84 / 38,16)
= 5 170 962 x 2 662 / 7 107 x 0,572327
= 1 108 504

Hypothèse :

Le salaire horaire de 21,84 $ est utilisé pour calculer le coût pour les lobbyistes d'organisme nouvellement assujettis, car leur rémunération est généralement inférieure à celle des lobbyistes d'entreprises.

(5) n.lorgnouv = n.orgnouv x 4,4 employés
= 605 x 4,4 = 2 662

(6) n.orgnouv = 605

Précision :

Les explications quant au nombre de nouveaux organismes et de nouveaux lobbyistes d'organisme sont fournies dans les précisions et hypothèses qui suivent la formule (15).

COÛT TOTAL POUR L'ENSEMBLE DES LOBBYISTES

(7) c.lens = Δ c.l + c.lorgnouv
= 2 072 466 + 1 108 504
= 3 180 970

REPARTITION DES COÛTS

<u>Coûts supplémentaires pour les lobbyistes actuellement assujettis</u>

(8) Δ c.le = Δ c.l x ((n.le/ n.l / 0,922)
= 2 072 466 x ((4 702 / 7 107) / 0,922)
= 2 072 466 x 0,7185
= 1 486 838

(9) Δ c.lorg = Δ c.l x((n.lorg/n.l) / 0,922))
= 2 072 466 x ((1 852 / 7 107) / 0,922))
= 2 072 466 x 0,2815
= 585 628

Précision :

Le coefficient 0,922 est le ratio des lobbyistes d'entreprise et d'organisme actifs sur l'ensemble des lobbyistes actifs. Il s'agit du complément du coefficient (0,078) correspondant à la proportion de lobbyistes-conseils. Il est utilisé en dénominateur, afin de répartir la totalité des coûts supplémentaires entre les deux catégories de lobbyistes concernés.

Coûts pour les entreprises et les organismes

(10) Δ c.e = Δ c.le = 1 486 838

(11) c.orgens = Δ c.lorg + c.lorgnouv
= 585 628 + 1 108 504
= 1 694 132

Nombre d'entreprises

(12) n.e = 1 008 + (ratio.ne x (0,75 x client.lc))
= 1 008 + (0,7185 x (0,75 x 982))
= 1 538

(13) ratio.ne = 1 008 / (1 008 + 395)
= 0,7185

Nombre d'organismes

(14) n.org = 395 + (ratio.norg x (0,75 x client.lc)) + ((taux.inscr x 100 000) – 395)
= 395 + (0,2815 x (0,75 x 982)) + ((0,001 x 100 000) – 395)
= 1 208

(15) ratio.norg = 395 / (1 008 + 395)
= 0,2815

Précisions et hypothèses :

- Le PL56 assujettit un plus grand nombre d'OBNL ainsi que tous les regroupements non constitués en personnes morales. Le nombre total de ces entités, désignées sous le nom d'organismes, est d'environ 100 000.
- Il est estimé que les organismes feront des déclarations au registre des lobbyistes dans une proportion de 1 % (taux.inscr. = 0,01).
- La clientèle (982) des lobbyistes-conseils est composée d'entreprises et d'organismes, mais aussi, dans une proportion estimée à 25 %, de personnes physiques, de municipalités, d'organismes du gouvernement ou d'autres titulaires d'une charge publique. Un ratio de 0,75 est donc utilisé aux formules (12) et (14). Ainsi, 736,5 clients ont été répartis selon le ratio indiqué.
- La proportion d'entreprises dont des activités de lobbyisme sont inscrites au registre actuel par des lobbyistes d'entreprise ou par des lobbyistes-conseils est de 0,6 % (1 538/256 897 entreprises, en décembre 2014).
- Au cours des cinq dernières années, les OBNL qui se sont inscrits au registre ont désigné chacun 4,4 employés et employées, en moyenne, pour effectuer leurs activités de lobbyisme. Il est donc estimé que les 605 organismes supplémentaires (1 000 moins 395) auront recours à 4,4 employés lobbyistes chacun, pour un nombre supplémentaire de 2 662 lobbyistes d'organisme. La clientèle d'organismes des lobbyistes-conseils n'augmentera pas de manière importante, étant donné que les lobbyistes-conseils qui représentent des OBNL sont déjà tenus de s'inscrire au registre.

Coût unitaire pour les entreprises et les organismes

(16) cuni.e = Δ c.le / n.e
= 1 486 838 / 1 538
= 967

(17) cuni.org = c.orgens / n.org
= 1 694 132 / 1 208
= 1 402

VALEURS ACTUALISEES

Précision :

La formule indiquée en page 34 du *Guide d'analyse d'impact réglementaire* a été appliquée pour calculer la valeur actuelle des variables c.lens, Δ c.le et c.orgens.

Mnémoniques

c.l56 : Coût pour les lobbyistes actuellement assujettis – PL56
c.lcna : Coût pour les lobbyistes – cours normal des affaires
c.lens : Coût pour l'ensemble des lobbyistes
client.lc : Clients des lobbyistes-conseils
c.lorgnouv : Coût pour les lobbyistes d'organismes nouvellement assujettis
c.orgens : Coût pour l'ensemble des organismes
cuni.e : Coût unitaire pour les entreprises
cuni.org : Coût unitaire pour l'ensemble des organismes
f.uni : Frais unitaires
n.e : Nombre d'entreprises
n.hres : Nombre d'heures
n.l : Nombre de lobbyistes actifs
n.le : Nombre de lobbyistes d'entreprise
n.lorg : Nombre de lobbyistes d'organisme actuellement assujettis
n.lorgnouv : Nombre de lobbyistes d'organisme nouvellement assujettis
n.org : Nombre d'organismes actuellement assujettis
n.orgnouv : Nombre d'organismes nouvellement assujettis
ratio.le : Ratio de lobbyistes d'entreprise sur le total
ratio.lorg : Ratio de lobbyistes d'organisme sur le total
ratio.ne : Ratio du nombre d'entreprises sur la somme des entreprises et des organismes
ratio.norg : Ratio du nombre d'organismes sur la somme des entreprises et des organismes
sal.h : Salaire horaire
taux.inscr : Taux d'inscription des organismes au registre
vol.1415 : Volume des formalités en 2014-2015
Δ : Variation absolue
Δ c.e : Variation de coût pour les entreprises
Δ c.l : Variation de coût pour les lobbyistes actuellement assujettis
Δ c.le : Variation de coût pour les lobbyistes d'entreprise actuellement assujettis
Δ c.lorg : Variation de coût pour les lobbyistes d'organisme actuellement assujettis