

Les décideurs publics sont-ils à la merci des lobbyistes?

Essai présenté dans le cadre du Concours de rédaction 2010
du Commissaire au lobbyisme du Québec

Par
Audrey Garon
Étudiante au baccalauréat en communication publique
Université Laval

Mars 2010

Résumé

La présence accrue des lobbyistes et des groupes de pression dans la société soulève des questionnements dans la population et sème le doute quant à l'impartialité des processus décisionnels des titulaires de charges publiques. Trois facteurs doivent être pris en compte afin de déterminer si les décideurs publics sont à la merci des lobbyistes.

Il s'agit tout d'abord de l'emprise évidente qu'ont les lobbyistes sur les titulaires de charges publiques en raison des connaissances qu'ils détiennent dans les domaines d'activité bien précis. Ils peuvent fournir des informations privilégiées de nature à aider les femmes et les hommes politiques dans leurs prises de décisions.

Il faut également tenir compte du fait que les relations entre les décideurs publics et les lobbyistes contribuent à ce que les services publics et les lois répondent de façon efficace aux besoins de la population et de la société.

Troisièmement, on doit considérer que le travail des lobbyistes est lui aussi fortement soumis aux volontés des décideurs. Ce sont les titulaires de charges publiques qui détiennent le pouvoir et qui peuvent faire la différence à la fin des processus décisionnels.

On ne peut donc affirmer que les décideurs publics sont à la merci des lobbyistes puisque leur relation est caractérisée par l'interdépendance. Il serait toutefois faux de prétendre que les décideurs ne sont soumis à aucune influence. Une tierce partie exerce sur eux un véritable ascendant : la population. L'équilibre de la relation lobbyistes-décideurs est maintenu grâce à la pression constante provenant de tous les côtés, ce qui permet une saine démocratie dans le pluralisme des opinions et des idées.

Les lobbyistes et les groupes de pression prennent de plus en plus de place dans la société en raison notamment d'une difficulté des partis politiques à traduire les intérêts de la population et du désintéressement général envers la politique qui s'est reflétée ces dernières années par des taux de participation électorale spécialement bas. Cette présence accrue et apparente des lobbyistes qui gravitent dans l'entourage des décideurs publics soulève des questionnements dans la population et laisse croire que des jeux d'influence peuvent s'opérer lors du processus décisionnel des titulaires de charges publiques. Cette analyse se propose donc de répondre à la question suivante : Les décideurs publics sont-ils à la merci des lobbyistes?

L'influence des lobbyistes sur les titulaires de charges publiques

On ne peut nier que les lobbyistes jouissent d'une certaine emprise sur les titulaires de charges publiques puisqu'ils détiennent souvent une expertise pointue dans des domaines particuliers. Les décideurs publics ont besoin des connaissances des lobbyistes afin de se renseigner et d'être en mesure de prendre des décisions éclairées au quotidien. Les titulaires de charges publiques invitent régulièrement des lobbyistes dits « internes » afin que ces derniers leur fournissent des informations primordiales à la réalisation de nouveaux projets de loi, d'amendements, etc. Comme le mentionne Danielle Maisonneuve (2004) dans son ouvrage *Les relations publiques, le syndrome de la cage de Faraday* :

Dans la plupart des cas, les lobbyistes sont des techniciens hors pair capables d'expliquer des sujets complexes, clairement et simplement. Les lobbyistes préparent des mémoires, des notes de service, des analyses législatives et projets de règlement et les soumettent à l'usage des commissions et à des membres du congrès; ils possèdent très bien leur sujet et, en fait, peuvent souvent fournir des statistiques intéressantes ainsi qu'une information qu'on ne trouve pas ailleurs.

Les décideurs publics dépendent donc en quelque sorte de l'expertise des lobbyistes.

Cette influence se manifeste également par l'intervention des lobbyistes auprès des médias et la mobilisation de l'opinion publique :

Les décisions gouvernementales sont conditionnées par les retombées qu'elles auront, il importe de garder à l'esprit que la réaction du gouvernement est influencée par son anticipation des réactions des autres éléments du casse-tête : l'opinion publique, les experts du domaine, l'opposition, etc. (*Ibid.*)

Le pouvoir qu'ont les lobbyistes sur l'opinion publique influence donc indirectement les décideurs publics puisque ceux-ci doivent tenir compte de cette opinion et des répercussions que leurs décisions auront sur celle-ci. Les titulaires de charges publiques doivent leur fonction à la volonté de la population. Il est évident que, dans une certaine mesure, leurs décisions seront influencées par les réclamations de cette population. En ce sens, l'influence des lobbyistes sur l'opinion publique se répercute donc inmanquablement sur les décideurs.

Les lobbyistes peuvent également utiliser les militants d'une formation politique et les sensibiliser afin d'obtenir un changement d'orientation du gouvernement lors des congrès de ladite formation. Une fois cela adopté par le congrès, les lobbyistes peuvent faire pression auprès des attachés politiques du ministre afin que les modifications adoptées lors du congrès soient appliquées. Le processus continue afin de convaincre le sous-ministre et, éventuellement, la ou le ministre personnellement. L'influence des lobbyistes s'exerce donc également sur l'entourage du titulaire de charges publiques.

Que ce soit à l'interne pour renseigner les décideurs ou à l'externe en mettant de la pression sur les décideurs par l'opinion publique et les militants, il est évident que les lobbyistes exercent une forte influence sur les titulaires de charges publiques et les décisions qu'ils prennent. La responsabilité de résister à l'ingérence des lobbyistes revient toutefois aux décideurs publics qui doivent faire la part des choses et prendre leurs décisions en fonction du bien-être de la population et non pas des intérêts d'une tierce partie.

La représentation des intérêts et la démocratie

« La présence et l'action de groupes d'intérêt sont régulièrement associées aux sociétés démocratiques, plus précisément les démocraties libérales. » (Hudon, 2009) Toutefois, même dans une société démocratique, ce ne sont pas tous les citoyens qui arrivent à faire valoir leurs opinions par l'entremise de leurs élus ou des médias. Les relations entre les décideurs publics et les lobbyistes participent à ce que nos services publics et nos lois répondent adéquatement aux besoins de la population et de la société. La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme reconnaît également le lobbyisme comme une activité légitime et nécessaire dans une démocratie. (Maisonneuve, 2004) Le lobbyisme et la représentation des intérêts permettent l'expression de la pluralité des points de vue et favorisent la participation citoyenne au processus démocratique. Selon Maisonneuve (*Ibid.*), « (...) désireux de participer au processus décisionnel plus souvent qu'une fois tous les quatre ou cinq ans, lors des élections, les citoyens s'unissent et forment des groupes d'intérêt autour de différents enjeux sur lesquels ils désirent être entendus. » Le lobbyisme permet, en principe, de représenter et de défendre les causes et les intérêts de tous les individus et de tous les groupes. Les groupes de pression pratiquant le lobbyisme contribuent donc à la démocratie par leur apport quotidien au processus décisionnel gouvernemental. L'importance de ces acteurs est encore plus grande aujourd'hui compte tenu de l'instabilité politique qui marque l'appareil gouvernemental québécois depuis quelques années. Toujours, selon Maisonneuve (*Ibid*) :

Plus les partis politiques sont forts, affirme-t-on, plus ils canalisent les tensions sociales et moins les groupes de pression sont nécessaires (les fonctions qu'ils sont susceptibles de remplir se trouvant exercées par les partis); inversement, plus les partis politiques sont faibles, moins ils reflètent et expriment la stratification et les idéologies sociales et plus l'action des groupes de pression devient nécessaire.

Les lobbyistes ont donc un rôle à jouer dans le sain exercice de la démocratie et permettent à tous les groupes de manifester et de faire valoir leurs intérêts auprès des décideurs publics.

Les lobbyistes : aussi à la merci des titulaires de charges publiques

Ce qui nous intéresse est de déterminer si les lobbyistes exercent une influence trop forte sur les titulaires de charges publiques. Il ne faudrait toutefois pas oublier que le travail des lobbyistes est lui aussi fortement soumis aux volontés des décideurs. Les lobbyistes cherchent à influencer les décisions du gouvernement, à faire modifier des lois, à en faire adopter d'autres ou à gagner les élus à leur cause. Les décisions finales reviennent toutefois aux titulaires de charges publiques : ce sont eux qui détiennent le pouvoir. Comme mentionné précédemment, l'administration publique et les acteurs responsables de la rédaction ou de la révision des politiques publiques consultent régulièrement des lobbyistes de statut dit « interne ». Toutefois, comme le mentionne Maisonneuve (*ibid.*), « pour obtenir ce statut, il faut se soumettre à un processus qui oblige les groupes à être d'abord invités par le gouvernement pour participer au processus législatif par l'entremise des commissions parlementaires ou des commissions d'enquête. » Les décideurs publics déterminent donc leurs besoins et invitent les groupes qui sont susceptibles de bonifier les processus consultatifs menant à la création ou à la modification d'une politique publique ou d'un projet de loi, par exemple.

Cette situation se présente également quand les lobbyistes et les décideurs publics sont conditionnés par l'utilisation de l'opinion publique et des militants des différentes formations politiques. Bien que soumis à ces influences, le pouvoir réel d'intervention appartient toujours aux titulaires de charges publiques. Ceux-ci jouissent donc d'une certaine emprise sur les lobbyistes, particulièrement les lobbyistes « internes » puisque ce sont les décideurs publics qui, selon leur volonté, sollicitent l'expertise de ces acteurs. Les titulaires de charges publiques ne sont donc pas passifs dans la relation qui les unit aux lobbyistes.

Les décideurs publics ne sont donc pas à la merci des lobbyistes puisque l'interaction entre titulaires de charges publiques et lobbyistes est caractérisée par une relation d'interdépendance. Les décideurs ont besoin de l'expertise des lobbyistes pour prendre des décisions éclairées qui reflètent la volonté de la population et les lobbyistes ont besoin de la

bonne volonté des décideurs publics qui acceptent de les recevoir, de les entendre et éventuellement de prendre une décision qui, le souhaitent-ils, répondra à leurs espérances. Cette relation symbiotique est saine et maintenant encadrée par une loi qui participe à son bon déroulement. La population joue également un rôle primordial comme tierce partie dans cette relation puisque les lobbyistes utilisent l'opinion publique pour se rendre aux décideurs et les décideurs doivent eux aussi tenir compte de l'opinion de la population dans leurs décisions afin que celles-ci reflètent le plus possible la volonté de la société. Cette pression constante, provenant des trois côtés, permet un certain équilibre dans les relations entre décideurs et lobbyistes et une saine démocratie incitant à l'expression du pluralisme des opinions et des idées.

Bibliographie

Raymond HUDON, *Les groupes d'intérêt : réalité en mutation et interprétations renouvelées*, dans *Le parlementarisme canadien*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2009.

Danielle MAISONNEUVE, *Les relations publiques, le syndrome de la cage de Faraday*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2004.