

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

Gabrielle Dufour-Turcotte
Étudiante au baccalauréat en droit
Université du Québec à Montréal

Mars 2010

Résumé

Dans ce texte qui se veut une analyse touchant à quelques disciplines, l'auteure avance l'idée que le lobbyisme est un phénomène intemporel qui tend à s'imposer de plus en plus. Notre temps de néolibéralisation de l'État se caractérise entre autres par l'éloignement des dirigeants et de la population qui mène des groupes et des individus à recourir au lobbyisme. Les décideurs publics restent toutefois maîtres de leurs décisions, ils peuvent exercer leur libre arbitre. L'administration règlemente le lobbyisme et se règlemente elle-même dans ses relations avec les lobbyistes, le tout pour tendre vers une transparence de plus en plus grande en vertu d'un nouveau management public.

Les individus manifestent une tendance généralisée à adopter une vision simplifiée de la société. Cependant, le dicton : « Pourquoi faire compliqué quand on peut faire simplement? » ne peut malheureusement pas s'appliquer lorsqu'il s'agit de penser la société et encore moins l'appareil gouvernemental. En effet, loin de se simplifier, l'administration de l'État tend plutôt vers la complexification, considérant que le nombre de lois, règlements, décrets et autres actes administratifs vont davantage en augmentant qu'en diminuant. Dans cette même optique, certains voient le lobbying de façon simplifiée, dans une vision plutôt manichéenne du lobbying, comme si les lobbys constituaient un ensemble de groupes d'industriels véreux, manipulant avec aisance et facilité les élus. Pourtant, dans la vie quotidienne, il est normal d'infléchir la position d'un de nos proches dans le sens voulu, pourquoi alors en serait-il autrement du décideur public pour le lobbyiste? Ainsi, comme nous le démontrerons de façon plus substantielle, à la question : « Les décideurs publics sont-ils à la merci des lobbyistes? », il convient de répondre par la négative en raison de la tendance que prend la société, de la dynamique autour des lobbys ainsi que du décideur public lui-même et de son entourage.

Dans le présent texte, l'emploi du mot « lobbying » désigne les activités du lobbyiste définies à l'article 2 de la Loi sur la transparence et l'équité en matière de lobbying¹, les décideurs publics étant pour leur part définis à l'article 4 en tant que les titulaires de charge publique (ministres, fonctionnaires...). L'analyse qui suivra entend évacuer toute question morale, tout préjugé ou stéréotype concernant la profession de lobbying en tentant une approche par les disciplines constituant le « cocktail » du lobbying soit l'économie, le droit, la politique, la diplomatie (les relations internationales dans ce texte) et la communication².

¹ *Loi sur la Transparence et l'éthique en matière de lobbying*, L.R.Q. c. T-11.011.

² Bernard LE GRELLE, in *Profession, lobbyist*, cité dans Michel CLAMEN, *Pratique du lobbying. 17 dossiers analysés et commentés*, Paris, Dunod, Série Marketing Communication, 2002, p. 23.

Les facteurs entourant la société

Un auteur peu enclin au lobbyisme comme Archibald qualifie le lobbyisme de titre le deuxième plus vieux métier du monde. Il serait en effet surprenant qu'il n'y eût pas de tentatives d'influence des régimes politiques du passé, nettement moins transparents que les démocraties occidentales. Sans compter que le milieu politique, au Québec, est relativement petit, de sorte que les groupes et les individus voulant influencer les politiques en faveur de leur intérêt privé ou de l'intérêt public et les décideurs en viennent forcément à échanger, que la fonction de lobbyiste soit dans l'ombre ou non. Duplessis croyait que ce que le peuple ne sait pas ne peut lui faire de mal, mais de nos jours, les principes de gouvernance ont plutôt une nette tendance à favoriser la transparence.

Le néolibéralisme vers lequel nos gouvernements semblent tendre accentue la présence de nombreux lobbys. En effet, dans une perspective internationale et référant aux thèses de Viotti et Kauppi, Éthier écrit que « le néolibéralisme définit l'état et le système international en fonction du système américain, dans le cadre duquel le jeu politique est dominé par la compétition et la négociation des groupes d'intérêt³. » Le Québec et le Canada, subissant fortement l'influence de leur voisin étasunien, se retrouvent avec une situation similaire quoique d'une bien moindre envergure. Les décideurs publics subissent en fait les conséquences de la décentralisation administrative, influencée par le néolibéralisme, par laquelle, « dans le cadre de la compression générale des dépenses publiques et de l'allègement de l'appareil administratif d'État, le nombre des organismes consultatifs a été sensiblement réduit⁴. » Pour palier l'éloignement de l'État, en toute logique, le système a donc dû s'adapter à cette réduction du contact avec les décideurs par un recours accru au lobbyisme.

³ Diane ÉTHIER, *Introduction aux relations internationales*, 3^e édition, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, Paramètres, 2006, p. 50.

⁴ Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *L'action gouvernementale. Précis de droit des institutions administratives*, 3^e édition, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1992, p. 397.

Dans sa charge à l'encontre des lobbies, Archibald énonce que « c'est précisément parce que les systèmes actuels de communication sont inefficaces et insuffisants que les lobbies ont émergé si fortement⁵. » Cependant, et si les lobbies constituaient justement un système de communication entre la population et son gouvernement? Les lobbyistes représentent souvent des groupes ou des individus qui affirment les valeurs du peuple. Un tel contact avec ces représentants influence le gouvernement et les autres titulaires de charges publiques, ce qui semble nous rapprocher de la démocratie participative que souhaitent plusieurs groupes de gauche. En ce sens, les décideurs publics, loin d'être à la merci des lobbyistes, sont plutôt engagés dans une dynamique de discussion indirecte avec ceux qu'ils représentent, en recherchant un consensus entre les divers intérêts et revendications afin de faire progresser la société dans son ensemble ou certains groupes en particulier.

Les facteurs entourant les lobbies

L'emploi courant du pluriel en parlant des lobbies montre clairement qu'il n'y a pas qu'un seul lobby. Chaque lobby représente un intérêt qui peut entrer en conflit avec l'intérêt représenté par un autre lobby. Tous deux font alors concurrence pour déterminer lesquels de leurs intérêts l'emporteront au final dans la décision gouvernementale. Comme dans le marché économique, les acteurs n'ont toutefois pas une égalité de ressources tel que le souligne Archibald : « le lobbying entraîne une discrimination évidente entre les groupes qui ne disposent pas des mêmes ressources. En raison de la compétition étroite qu'il crée, il reproduit, en la magnifiant, l'inégalité entre interlocuteurs qui voudraient de l'écoute de la part de l'État⁶. » Toutefois, malgré l'existence de certains lobbies plus puissants, entre autres financièrement, il demeure

⁵ Clinton ARCHIBALD, *Assistés sociaux inc. lobby et démocratie libérale*, Hull, Éditions Vents d'Ouest, 1997, p. 23.

⁶ *Ibid.*, p. 195.

que la dynamique d'influence n'est pas bilatérale et les autres acteurs pourront venir contrebalancer les irrégularités. En effet, le décideur public a un ensemble de facteurs à prendre en compte dont l'opinion publique qui est elle aussi fort puissante. Les lobbyistes ne possèdent pas, malgré ce que certains pourraient penser, un pouvoir d'influence suffisant pour imposer les intérêts très variés qu'ils défendent.

Les facteurs entourant le décideur public

Précédemment, nous avons dit qu'il serait irréaliste de penser que l'on peut entraîner aisément un décideur public dans une direction voulue. Comme chaque individu, le décideur public possède son libre arbitre, ses convictions personnelles et ses propres intérêts. Certes, il dispose d'un pouvoir discrétionnaire, mais il ne peut en faire usage que dans la mesure du respect de certains critères prédéterminés. Le fonctionnaire dispose effectivement d'une marge de manœuvre, mais il reçoit également certaines consignes de ses supérieurs hiérarchiques et est loin d'être le seul à agir dans la bureaucratie gouvernementale; le processus décisionnel étant long et complexe. Le politicien, même lorsqu'il est ministre, a différentes contraintes l'empêchant d'agir comme bon lui semble : la ligne de parti, le besoin de plaire au chef du parti pour conserver son poste, la base militante de son parti, ses collègues députés qui ont parfois des opinions divergentes et des considérations électoralistes, autrement dit l'opinion publique, sont à prendre en compte dans ses décisions. On aurait tort de penser qu'un parti politique ou un ministère est totalement homogène. Hébert évoque ainsi les cinq incontournables ou la loi de Kingdon pour évaluer les chances qu'un lobby soit :

- Une faisabilité technique
- Une acceptation par la communauté des spécialistes concernés
- Des coûts tolérables
- Une adhésion majoritaire du public

- Une chance d'être retenue et défendu par la les élus⁷.

L'Assemblée nationale du Québec et le gouvernement du Québec ont tous deux le pouvoir de faire passer des lois, des règlements, des décrets et ainsi de suite pour faire fonctionner l'État. Dans une approche *green light* du droit administratif, on pourrait dire que l'administration étatique vise, par des mesures législatives et réglementaires s'appliquant à elle-même, à s'autocontrôler et à se rendre prévisible tant envers elle-même qu'envers la population qu'elle sert. Motivée par une volonté de transparence, l'Assemblée nationale a ainsi légiféré sur l'influence qu'elle peut subir en adoptant la Loi sur la Transparence et l'éthique en matière de lobbyisme⁸ qui instaure le Commissaire au lobbyisme du Québec et conduit à l'adoption d'un code de déontologie⁹ pour la profession de lobbyiste.

Ainsi, loin d'être à la merci des lobbyistes, les décideurs publics doivent prendre en compte une multitude de facteurs dans leurs décisions qui vont au-delà de la simple influence de lobbies. Contrôlant l'exercice du lobbyisme, l'administration dispose d'un commissaire spécialisé et d'une loi en bonne et due forme obligeant l'inscription des lobbyistes. Il faut aussi compter avec un code de déontologie obligeant, entre autres, le lobbyiste à préciser les intérêts de celui qu'il représente, à respecter le droit du public à une information exacte et à s'abstenir de représentations fausses ou trompeuses¹⁰. Les décideurs publics ne sont pas à la merci des lobbyistes. Par la loi, les décideurs sont forcés de contrôler eux-mêmes la façon dont on tentera de les influencer.

⁷ Jean-Claude DESCHÊNES et François DUCHARME, *Les relations gouvernementales*, séminaire de formation donné par Hill & Knowlton, Ducharme, Perron, le 19 mars 2002, p. 7, tel que cité dans Martine HÉBERT. *Les secrets du lobbying*, Montréal, Les Éditions Varia, Collection Savoir faire, 2003, p. 44.

⁸ *Loi sur la Transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, L.R.Q. c. T-11.011.

⁹ *Code de déontologie des lobbyistes*, R.Q. c. T-11.011, r.0.2.

¹⁰ *Ibid.*, articles 8, 9 et 16.

Conclusion

En résumé, les transformations de la société vers le néolibéralisme et la décentralisation administrative menant à une autre dynamique de discussion entre l'administration, la population et les lobbies, la concurrence entre les lobbies et les multiples autres acteurs en interaction avec le gouvernement ainsi que les divers éléments autres que les lobbies devant entrer en ligne de compte dans la décision administrative, permettent de conclure à une existence logique et légitime des lobbies contrôlée et surveillée par le gouvernement, et non l'inverse. L'administration, loin d'être menée par le bout du nez, s'assure par les lobbies d'un contact avec les groupes, organisations, entreprises et individus qu'elle représente et qu'elle ne pourrait avoir autrement compte tenu des circonstances. Ainsi, la société est complexe, les lobbies ne sont pas seuls dans les facteurs d'influence du gouvernement, mais l'administration, par le nouveau management public, s'efforce de tendre vers une plus grande transparence, notamment par la surveillance du lobbyisme, et ce, au plus grand avantage de l'ensemble.

Bibliographie

Loi sur la Transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, L.R.Q. c. T-11.011.

Code de déontologie des lobbyistes, R.Q. c. T-11.011, r.0.2.

Clinton ARCHIBALD, *Assistés sociaux inc. lobby et démocratie libérale*, Hull, Éditions Vents d'Ouest, 1997, 270 p.

Michel CLAMEN, *Pratique du lobbyisme. 17 dossiers analysés et commentés*, Paris, Dunod, Série Marketing Communication, 2002, 191 p.

Diane ÉTHIER, *Introduction aux relations internationales*, 3^e édition, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, Paramètres, 2006, 298 p.

Martine HÉBERT, *Les secrets du lobbying*, Montréal, Les Éditions Varia, Collection Savoir faire, 2003, 163 p.

Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *L'action gouvernementale. Précis de droit des institutions administratives*, 3^e édition, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1992, 1566 p.