

**Comment les décideurs publics et les lobbyistes
peuvent-ils agir pour développer la confiance
des citoyens de façon durable?**

Essai présenté dans le cadre du Concours de rédaction 2011

du Commissaire au lobbyisme du Québec

Par

Stéphanie Lévesque

Étudiante au baccalauréat intégré en études internationales et langues modernes

Université Laval

Le 15 mars 2011

Introduction¹

Les récentes revendications démocratiques en Afrique du Nord ont monopolisé l'attention des médias aux quatre coins du globe. La violence des événements n'a pas manqué de soulever l'indignation en Occident. Or, la démocratie étant un processus plus qu'un état, notre manière de l'accomplir fait elle-même l'objet de constantes remises en question. Depuis déjà plusieurs années, une importante crise de représentation sévit dans les systèmes électoraux des pays développés. De sorte qu'une participation accrue à la détermination des choix politiques devient un défi de taille². Cette participation citoyenne passe de plus en plus par les groupes d'intérêts, qui se multiplient et se diversifient. Le gouvernement du Québec est de ceux qui ont fait un pas de plus en ce sens en légitimant ce moyen d'expression. Depuis 2002, en effet, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme encadre les pratiques d'influence.

À l'aube de ses dix ans, le Commissaire au lobbyisme du Québec dresse un bilan mitigé des effets de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Malgré un travail continu de supervision et de promotion, les activités d'influence n'auraient toujours pas gagné la confiance des contribuables. Il apparaît nécessaire de déstigmatiser la notion même du lobbyisme dans l'esprit collectif. Force est alors de se demander comment les décideurs publics et les lobbyistes peuvent agir pour développer la confiance des citoyens de façon durable.

Nous tenterons de répondre à cette question de manière concise, en trois volets : le premier proposant une conceptualisation de la confiance en question, le deuxième présentant les comportements visés par la Loi et, finalement, le troisième brossant un portrait des attitudes nécessaires à l'adoption générale de ces comportements. Nous articulerons notre pensée en gardant à l'esprit que « le rapport des groupes d'intérêt à la vie politique ne peut être adéquatement saisi qu'à la lumière de divers examens, autant d'ordre théorique et conceptuel que d'ordre empirique³ .»

¹ L'utilisation du masculin ne vise qu'à alléger le texte.

² Raymond HUDON, « Les groupes d'intérêt : réalité en mutation et interprétations renouvelées », dans Réjean Pelletier et Manon Tremblay (dir.), *Le parlementarisme canadien*, Québec, PUL, 2005, pp. 253-304.

³ *Ibidem*, p. 255.

Confiance

Les relations d'intérêts; conceptions négatives

Au mot lobby, on préfère de nos jours l'euphémisme « groupe d'intérêt ». Cela dit, même si le vocable a changé, la réputation est restée la même. La confiance se basant surtout sur un sentiment, ce sont particulièrement des conceptions réductrices du lobbyisme qui ont et qui continuent d'inspirer le scepticisme.

La représentation négative du lobbyisme ne date certainement pas d'hier. L'appellation lobby renvoie elle-même au fait que les relations d'influence ont été souvent réalisées dans le vestibule d'hôtels, réduisant l'idée à des contacts privilégiés. Ensuite, développées principalement aux États-Unis, certaines des études fondatrices sur le sujet ont insisté sur le fait que les lobbys poursuivaient des intérêts particuliers. Robert Salisbury parlait également du lobbyiste comme « entrepreneur politique »⁴. En histoire, par ailleurs, le terme lobbyisme fut largement utilisé pour décrire les pratiques entrepreneuriales d'influence caractérisées par un manque de scrupules. Il fut notamment lié aux *Robbers Barons*, grands hommes d'affaires américains de la fin du 19^e siècle qui utilisaient les groupes de pression pour acquérir le monopole et le pouvoir économique. Notons, d'autre part, que dans la frilosité québécoise par rapport au lobbying, il est possible de déceler l'influence du modèle républicain français qui s'oppose à cette tradition américaine.

Inutile de nier que les groupes d'intérêts continuent d'englober des groupes économiques importants. Néanmoins, les lobbyistes travaillent de plus en plus pour des organismes à but non lucratif. Ce nouveau mouvement social, plus récemment appelé « groupes-citoyens », englobe des intérêts plus larges⁵. Notons, par exemple, que des organisations telle Greenpeace offrent une adhésion libre. Cela renforce la nature de leurs intérêts, car ils ne sont pas réductibles à des individus ou à un groupe restreint. Évoquons également la Fédération des femmes du Québec, qui se démarque par sa vocation essentiellement démocratique, selon laquelle les membres

⁴ Robert H. SALISBURY, « *An Exchange Theory of Interest Groups* », *Midwest Journal of Political Science*, vol. XIII, n° 1, février 1969, pp. 1-32.

⁵ Raymond HUDON, « Les groupes d'intérêt : réalité en mutation et interprétations renouvelées », dans Réjean Pelletier et Manon Tremblay (dir), *Le parlementarisme canadien*, Québec, PUL, 2005, pp. 253-304.

élus se doivent de représenter les intérêts des membres et participants. En outre, l'encadrement des lobbys par la Loi change singulièrement la donne.

Cela dit, la Loi au Québec fut adoptée dans une situation où les scandales fusaient de toute part. Ce contexte de type « chasse aux sorcières » a, dès lors, suscité un certain malaise face aux relations d'influence. Les lobbyistes en portent d'ailleurs toujours les stigmates. Il semblerait d'autre part que la définition légale du lobbying a perpétué la déformation du concept en se voulant trop réductrice. En excluant les organismes à but non lucratif et les associations qui n'opèrent pas à des fins patronales, syndicales ou professionnelles, elle n'englobe en effet qu'une infime partie des activités de lobbyisme⁶.

L'importance d'obtenir la confiance des citoyens

En sociologie, la confiance est l'indicateur principal de la notion de « capital social ». Le capital social facilitant l'action collective, plus une communauté a une bonne « cote », plus elle est vigoureuse⁷. En d'autres mots, une personne qui fait confiance aux institutions est plus encline à coopérer avec celles-ci. Les conséquences d'une crise de confiance peuvent se traduire par un désenchantement réel envers la politique. En a témoigné la faible participation électorale des dernières années. Selon une enquête commandée par le Directeur général des élections du Québec en 2004, 15 % des répondants considéraient non-important d'aller voter. Parmi les raisons qui sous-tendaient cette opinion figurent le manque de confiance envers le gouvernement (18 %), le fait que les politiciens ne tiennent pas leurs promesses (9 %) et la déception à l'égard du système (7 %)⁸. Le lien entre confiance et participation est donc vérifiable.

Qu'elle soit directe, électorale ou exercée par l'intermédiaire de groupe d'intérêts, la participation est à la base du fonctionnement de la démocratie. En considération de ce qui

⁶ Commissaire au lobbyisme du Québec, « Le lobbyisme à l'ère de la mondialisation », Sommaire des présentations et interventions lors des tables rondes des 12 et 19 avril 2007, [en ligne], < http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/File/resume_tables_rondes_2007.pdf > (page consultée le 10 mars 2011).

⁷ R. D. PUTNAM, « Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society », New York, Oxford University Press, 2004, 522 p.

⁸ SOM, « Étude sur l'exercice du droit de vote et le financement politique », Sainte-Foy, Directeur général des élections du Québec, mars 2004, p. 14.

précède, il convient de rappeler qu'en sa nouvelle qualité d'institution, l'activité d'influence s'accrédite aussi par cette participation. Les pratiques d'influences ont été cautionnées principalement en raison du fait que les groupes d'intérêts améliorent la qualité du processus décisionnel en étant une source d'expertise indispensable. « Les groupes d'intérêts financent souvent des études d'impact, des études de faisabilité ou des recherches sur des sujets ou des problèmes très variés et pointus⁹ », sur lesquels les décideurs n'ont pas toujours — voire pas souvent — le temps de se pencher. Le danger ici, c'est de tomber dans le piège de la mésinformation. Un lobbyiste pourrait, en effet, tenter de s'attirer des décisions favorables de façon licencieuse. Toutefois, plus les groupes sont nombreux et variés, plus ils peuvent agir comme contrepoids, d'où l'importance de la participation et, *ipso facto*, de la confiance. Au total, une crise de participation dans une démocratie participative n'équivaudrait-elle pas à une crise de représentation dans une démocratie représentative?

De façon plus spécifique, de la confiance du public découle le bien-fondé d'un lobby. D'un côté, ce dernier a avantage à représenter le plus de gens possible afin d'augmenter son poids. De l'autre, avec l'appui de la majorité, et par le moyen des médias, il finit par se faire connaître par les autorités publiques. Ces constats poussent, en outre, plusieurs groupes à gonfler leurs intérêts.

Parallèlement, on dit d'un titulaire d'une charge publique qu'il occupe un poste de confiance. Si son travail n'est pas transparent ou loyal, c'est son intégrité qui se voit remise en question. Il est vrai que les sanctions que brandit la Loi semblent viser plus les lobbyistes. Il n'empêche qu'en cas de licence, c'est le travail ou l'élection même du titulaire d'une charge publique qui est en jeu.

Comportements

La confiance, c'est quelque chose qui se gagne. Corollairement, la Loi poursuit deux objectifs : rendre transparentes les activités de lobbyisme et en garantir le sain exercice.

⁹ Commissaire au lobbyisme du Québec, « Le lobbyisme à l'ère de la mondialisation », Sommaire des présentations et interventions lors des tables rondes des 12 et 19 avril 2007, [en ligne], < http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/File/resume_tables_rondes_2007.pdf > (page consultée le 10 mars 2011).

Transparence

Ce que l'on ne sait pas ne fait pas mal. Ce qui fait mal, en contrepartie, c'est d'être conscient qu'il y a des choses qu'on ne sait pas. Depuis sa création, le Commissaire au lobbyisme a défendu la nécessité de la transparence dans l'interaction entre les groupes d'intérêt, d'une part, et l'administration publique et les élus, d'autre part. Son Plan stratégique 2010-2013 s'intitule d'ailleurs : « La nécessaire transparence dans la pratique du lobbyisme, une voie qui s'impose pour une confiance plus grande dans nos institutions¹⁰ ». L'instrument privilégié pour cheminer dans cette direction est le registre des lobbyistes. Les lobbyistes qui exercent des activités d'influence ont l'obligation d'y déclarer les intérêts qu'ils représentent, l'objet de leurs activités ainsi que les instances parlementaires, gouvernementales ou municipales auprès de qui ils interviennent. Ce registre peut être consulté en ligne en tout temps. D'ailleurs, « Le conservateur est tenu de délivrer, à toute personne qui le demande, un état d'une inscription particulière ou un relevé des inscriptions figurant sous le nom d'un lobbyiste [...]»¹¹. » Cela signifie pour les citoyens un plus grand sentiment de contrôle. Et pour les lobbys, une véritable démystification de leur rôle.

Éthique

Les décisions publiques impliquent le respect de valeurs morales. Seulement, ces valeurs sont si étroitement liées à la religion qu'on en vient à se demander si la désacralisation de l'État ne les aurait pas « démoralisées ». L'éthicienne et figure politique britannique Mary Warnock déplorait d'ailleurs, lors d'une allocution en mars 2010, « la façon dont nous avons perdu l'habitude de rechercher les éléments moraux dans les questions et les situations face auxquelles nous nous trouvons et où trop souvent l'argent triomphe (traduction libre)¹². » Les attentes d'ordre éthique sont grandes face au décideur public, la Déclaration de valeurs de

¹⁰ Commissaire au lobbyisme du Québec. *Plan Stratégique 2010-2013*, Québec, 2010, [en ligne], < http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/File/plan_strategique_2010-2013_web.pdf > (page consultée le 2 mars 2011).

¹¹ Voir *Règlement sur le registre des lobbyistes*, article 27, [en ligne], < http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/T_11_011/T11_011R1.html > (page consultée le mars 2011).

¹² Cette allocution a eu lieu au Conway Hall, Londres, dimanche le 28 mars 2010.

l'administration publique québécoise¹³ en fait foi. Afin d'appliquer ces valeurs dans le domaine des relations d'intérêts, un Code de déontologie des lobbyistes a été prévu. La liste de règles éthiques qui y sont définies vise le respect des institutions, l'honnêteté, l'intégrité et le professionnalisme¹⁴. Ce code, qui s'applique aux lobbyistes, suppose que leurs revendications ne se fassent pas au détriment du bien public et d'intérêts plus généraux. Des mesures disciplinaires et des sanctions pénales ont été prévues pour celles et ceux qui ne respectent pas les lois relatives au sain exercice des activités de lobbyisme.

Attitudes

Établir une loi et y prévoir une sanction dissuasive ne suffit pas toujours à la faire respecter. Des exemples anthropologiques sont convaincants. Pour qu'une loi soit suivie par les gens qu'elle vise, il faut qu'elle soit quasi impossible à contourner ou que l'on n'ait pas envie de composer avec ses imprécisions. On ne peut pas dire que la première option soit une réalité en ce moment. Néanmoins, ce dont la Loi a besoin, plus que de changer, c'est de se faire respecter de bon gré. Nous préconisons donc la deuxième option, qui implique un changement de mentalité. Les partis ne doivent pas seulement se soumettre à la Loi, mais se l'approprier.

Participation accrue des lobbies

Le commissaire au lobbyisme sortant, M. André C. Côté, a, à maintes reprises, mentionné le fait que certains lobbyistes tentent de se soustraire à la Loi, évoquant, entre autres, leur propre code déontologique. Pierre-Paul Noreau écrivait en 2009 : « Il faut le dire crûment, [M.Coté] s'est heurté pendant son mandat à la mauvaise foi crasse de plusieurs groupes, notamment les ingénieurs et les médecins, qui se croient au-dessus de cette loi et qui préfèrent l'ombre dans leurs relations avec l'administration publique et les élus¹⁵. » Non seulement cette attitude est-

¹³ Ministère du Conseil exécutif, *L'éthique dans la fonction publique québécoise*, Québec, 2003, [en ligne], < <http://www.mce.gouv.qc.ca/ethique/> > (page consultée le 10 mars 2011)

¹⁴ QUÉBEC, *Code de déontologie des lobbyistes*, [en ligne], < http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=%2F%2F11_011%2F11_011R0_2.htm > (page consultée le 2 mars 2011).

¹⁵ Pierre-Paul NOREAU, « Des professionnels délinquants », *Le Soleil*, 10 juillet 2009, [en ligne], < <http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/opinions/editoriaux/200907/05/01-881390-professionnels-delinquants.php> > (page consultée le 2 mars 2011).

elle délinquante, mais elle décourage les lobbyistes qui sont dûment inscrits. Il faut croire que la Loi s'applique à tout le monde, mais à personne à la fois.

Il convient de mentionner qu'un regroupement significatif, l'Association québécoise des lobbyistes, a été formé en 2008. Celui-ci se donne pour mission de promouvoir la pratique professionnelle des relations d'influence au Québec dans le respect de la Loi, ce qui est une initiative fort intéressante. Il est tôt pour prédire comment le tout évoluera, mais il semble, du moins, que le Commissaire au lobbyisme se soit trouvé un interlocuteur.

Responsabilisation des décideurs publics

Quelques rares pays, tel le Royaume-Uni, ont imposé des règlements aux décideurs publics plutôt qu'aux lobbyistes. Ce n'est pas le cas au Québec, où ont fait plutôt appel à leur jugement et à leur intégrité. On s'attend qu'ils soient vigilants par rapport aux informations qu'ils reçoivent et qu'ils exigent lors de leurs interactions avec les représentants des groupes d'intérêt, que ces derniers se soumettent à la Loi. Malheureusement plusieurs titulaires de charges publiques refusent toujours d'assumer leurs responsabilités par rapport à la Loi. Il est impératif qu'ils changent d'attitude. En 2007, l'Institut d'éthique appliquée, sous la direction de M. Luc Bégin, a mené une étude au sujet de leur contribution à la mise en œuvre et à l'atteinte des objectifs de la Loi. Il nous semble pertinent, même incontournable, de rappeler les recommandations qui en découlent¹⁶ :

1. sensibiliser les titulaires de charges publiques aux activités de lobbyisme et à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme;
2. favoriser la capacité de jugement en situation des titulaires de charges publiques en matière de lobbyisme;
3. responsabiliser les titulaires de charges publiques vis-à-vis le processus de régulation du lobbyisme.

¹⁶ Luc BÉGIN (dir.), « Lobbyisme et titulaires de charges publiques : recommandations pour une responsabilisation accrue », Institut d'éthique appliqué, Université Laval, Québec, 2007, [en ligne], < http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/File/etude_begin_2007.pdf > (page consulté 10 mars 2011).

Participation citoyenne

L'ensemble de la population a intérêt à percevoir le lobbyisme autrement. D'une part une prise de conscience citoyenne doit être faite pour qu'il cesse d'être confondu avec le trafic d'intérêts et la corruption. Il doit être compris pour ce qu'il est, une activité démocratique essentielle qui permet d'améliorer la prise de décision par les pouvoirs publics. Par contre, si on parle de développer la confiance, on ne parle pas d'une confiance aveugle. Il revient donc également aux citoyens de s'informer, ainsi que de porter plainte au besoin. Malheureusement, l'information fournie par le registre des lobbyistes est peu consultée par la population. Comme nous l'avons mentionné antérieurement, la participation est un moyen concret d'améliorer la vie démocratique et la Loi fournit des moyens de se manifester qui demeurent pour le moment peu exploités.

Conclusion

Bien qu'il s'agisse ici d'un examen non exhaustif de la question, ce texte nous a permis de déterminer les éléments importants qui sous-tendent la confiance des citoyens par rapport aux lobbys. Nous nous sommes d'abord questionnés sur ce qui alimente l'appréhension du citoyen face aux relations d'influence, pour ensuite établir que la confiance est un enjeu majeur dans l'exercice d'une démocratie participative. Nous avons alors présenté les comportements souhaitables selon la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme afin de gagner la confiance des citoyens de façon durable. Puis nous avons exposé les attitudes nécessaires au respect de ces valeurs. Il apparaît clairement que les difficultés d'application de la Loi sont grandes et que l'activité du lobbyisme est complexe et difficile à cerner. Il n'est toutefois pas utopique de croire qu'un changement de mentalité généralisé permettrait la convergence de grandes idées individuelles en vue de vaincre « des intérêts illégitimes ». De ce fait, la démocratie se verrait enrichie. La mondialisation élargissant continuellement le champ d'influence des groupes d'intérêts, il est de plus en plus pressant que les mots « saine pratique du lobbyisme » cessent de former un oxymore.

Bibliographie

Commissaire au lobbyisme du Québec, « Bâtir la confiance. Rapport du Commissaire au lobbyisme du Québec concernant la révision quinquennale de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme », Québec, 2008, 117 p. [en ligne], < http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/x_fichiers/277_batir_confiance_rapport_commissaire_lobbyisme_quebec.pdf > (page consultée le 10 février 2011).

Commissaire au lobbyisme du Québec, « Le lobbyisme à l'ère de la mondialisation », Sommaire des présentations et interventions lors des tables rondes des 12 et 19 avril 2007, [en ligne], < http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/File/resume_tables_rondes_2007.pdf > (page consultée le 10 mars 2011).

Éric MONTPETIT, "Are Interest Groups Useful or Harmful?", dans James Bickerton et Alain-G. Gagnon, *Canadian Politics*, 5^e édition, Peterborough, Broadview Press.

Éric MONTPETIT, « Pour en finir avec le lobbying : comment les institutions canadiennes influencent l'action des groupes d'intérêt », dans *Politique et sociétés*, volume 21, n^o 3, 2002, pp. 91-112.

Anne-Marie GINGRAS, « La communication politique dans la démocratie parlementaire », dans Réjean Pelletier et Manon Tremblay (dir), *Le parlementarisme canadien*, Québec, PUL, 2009, pp. 305-336.

Raymond HUDON, « Les groupes d'intérêt : réalité en mutation et interprétations renouvelées », dans Réjean Pelletier et Manon Tremblay (dir), *Le parlementarisme canadien*, Québec, PUL, 2005, pp. 253-304.

Pierre-Paul NOREAU, « Des professionnels délinquants », *Le Soleil*, 10 juillet 2009, [en ligne], < <http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/opinions/editoriaux/200907/05/01-881390-professionnels-delinquants.php> > (page consultée le 10 mars 2011).

QUÉBEC, *Code de déontologie des lobbyistes, R.R.Q., chapitre T-11.011, r.0.2*, [en ligne], < http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=%2F%2FT11_011%2FT11_011R0_2.htm > (page consultée le 20 février 2011).

R. D. PUTNAM, « *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society* », New York, Oxford University Press, 2004, 522 p.

Règlement sur le registre des lobbyistes, article 27, [en ligne], < http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/T_11_011/T11_011R1.html > (page consultée le 2 mars 2011).

Robert H. SALISBURY, « *An Exchange Theory of Interest Groups* », *Midwest Journal of Political Science*, vol. XIII, n° 1, février 1969, pp. 1-32.

SOM, « Étude sur l'exercice du droit de vote et le financement politique », mars 2004, Sainte-Foy, Directeur général des élections du Québec, [en ligne] < <http://www.electionsquebec.qc.ca/documents/pdf/sondage-mars-2004.pdf> > (page consultée le 10 mars 2011).

Mary WARNOCK, *On Political Ethics*, Allocution présentée au Conway Hall, Londres, le dimanche 28 mars 2010, [en ligne], < <http://www.vimeo.com/10841193> > (page consultée le 28 février 2011).