

Le lobbyisme au Québec : caractérisation d'une pratique encore mal définie

Stéphanie YATES

Titulaire d'une maîtrise en communication publique
Université Laval (Québec)
Stephanie.Yates@mce.gouv.qc.ca

Michel BEAUCHAMP

Professeur titulaire
Département d'information et de communication
Université Laval (Québec)
Michel.Beauchamp@com.ulaval.ca

Bien que son institutionnalisation fasse partie de l'histoire récente, le lobbyisme existe depuis des siècles. En fait, le lobbyisme aurait émergé parallèlement à la complexité croissante des sociétés : alors que dans la cité d'Athènes, les citoyens pouvaient eux-mêmes faire valoir leurs revendications auprès de leurs pairs, « *l'apparition de nos régimes parlementaires et démocratiques modernes [...] a suscité des mécanismes de représentation où le lobbying est devenu l'articulation privilégiée de la communication entre les citoyens et les gouvernements* » (Boivin, 1984, p.23). Encore aujourd'hui, le lobbyisme soulève de nombreux enjeux, et les débats entourant sa pratique demeurent actuels. En effet, la légitimité de cette activité dans une société démocratique ne fait pas l'unanimité. Le caractère éthique des démarches entreprises dans le cadre du lobbyisme suscite ainsi du scepticisme chez plusieurs observateurs. Le recours aux médias lors de démarches de lobbyisme dites indirectes est à l'origine de nombreuses discussions.

En parallèle à ces différends propres à l'intelligentsia politique, il appert qu'une grande partie de la population n'a qu'une idée très vague de ce qu'est vraiment le lobbyisme. Au mieux, ceux qui connaissent le terme l'associent régulièrement à une panoplie d'activités plus ou moins opaques, menées par ceux qui « ont des contacts » ou qui sont « bien branchés », avec pour résultat d'associer au lobbyisme tout type

de démarche menée auprès des décideurs gouvernementaux. Or de par son importance économique, sa forte présence dans l'ensemble des démocraties et ses retombées sur les décisions gouvernementales, le lobbyisme mérite d'être étudié sérieusement afin d'être à la fois mieux circonscrit et, par le fait même, mieux compris.

L'ampleur des activités économiques générées par le lobbyisme ne peut se mesurer précisément, la pratique se confondant souvent, comme on l'a vu, avec un ensemble de démarches plus larges reliées aux relations gouvernementales. Quelques mécanismes juridiques apportent toutefois, dans différents contextes, certaines balises qui permettent d'avoir un aperçu de l'importance de l'activité. Aux États-Unis par exemple, le *Lobbying Disclosure Act* (1995) rend obligatoire l'inscription des lobbyistes à un registre. En 2001, 14 000 lobbyistes étaient inscrits à ce registre, pour un total de 38 000 inscriptions actives¹. La législation américaine contraint aussi les entreprises à dévoiler les sommes investies en lobbyisme. Selon une compilation effectuée par le *Center for Responsive Politics*², six secteurs d'activité ont chacun dépensé, en 2000, plus de 100 millions de dollars américains pour mettre en œuvre des activités de lobbyisme. Il s'agit du secteur des finances, des assurances et de l'immobilier (229 M\$), du milieu des affaires (224 M\$), du secteur de la santé (209 M\$), des communications et de l'électronique (201 M\$), du secteur de l'énergie et des ressources naturelles (159 M\$) et du transport (138 M\$). Le *Center for Responsive Politics* estime que le lobbyisme aux États-Unis générerait pour 1,45 milliard de dollars US d'activité³.

Bon nombre de pays européens ont choisi, pour leur part, de ne pas se munir de système d'enregistrement des lobbyistes, qu'il s'agisse de la Belgique, de la France ou de la Grande-Bretagne, cette dernière étant pourtant le pays d'origine de la pratique⁴. Le *Center for Responsive Politics* parvient néanmoins à estimer qu'entre 15 000 et 20 000 lobbyistes auraient pignon sur rue à Bruxelles.

Le lobbyisme au Québec et au Canada semble une pratique beaucoup moins répandue qu'en Europe ou qu'aux États-Unis. Au Québec, l'examen du Registre des lobbyistes, créé en 2002 par la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*⁵, fournit des données fort parlantes à ce sujet. Le Registre des lobbyistes comptait, au 31 mars 2003, 555 déclarations et avis, pour un total de 298 lobbyistes inscrits, alors que les responsables du Registre s'attendaient à recevoir, lors de sa création initiale, entre 1 000 et 2 000 déclarations⁶. Les sommes investies en lobbyisme au Québec ne peuvent toutefois être évaluées sur la base du Registre puisque seuls les lobbyistes œuvrant dans des cabinets-conseils sont tenus de divulguer le montant de la contrepartie reçue en

échange de leurs services, ce qui laisse de côté l'ensemble des activités des lobbyistes œuvrant au sein d'entreprises ou d'organisations (patronales, syndicales, associations professionnelles). En 2002-2003, Industrie Canada dénombrait pour sa part 1 513 lobbyistes exerçant leur profession dans la capitale fédérale (Ottawa), pour un total de 3 707 inscriptions⁷.

Qu'est-ce que le lobbyisme ?

Le lobbyisme est l'une des activités qui permettent, en particulier, aux différents groupes d'intérêt qui composent une société de se faire entendre auprès des instances gouvernementales. Trois éléments sont, d'après Lamarque (1994), inhérents à l'ensemble des définitions soit : 1. la présence d'une requête ; 2. requête exprimée par un groupe ; 3. exprimée auprès d'une instance gouvernementale (quelle soit de nature politique ou administrative) qui a le pouvoir d'agir. Au fil des années, plusieurs auteurs ont tenté de préciser cette définition afin de mieux circonscrire le lobbyisme, dont Léon Dion, qui, dès 1965, a défini la pratique en question comme suit : « *Activité, généralement rémunérée, d'un agent, d'une association ou d'un groupe, agissant parfois seul mais le plus souvent de façon concertée avec les dirigeants de l'association ou du groupe, et disposant de moyens pécuniaires ou autres, dans le but bien précis d'influencer, directement ou indirectement, les projets et les actes des gouvernants, afin de promouvoir les intérêts de ses patrons* » (Dion, 1965, p.114).

Plus récemment, Theaker (2001) a, pour sa part, établi une distinction entre lobbyisme et relations gouvernementales : « *"Lobbying" involves direct attempts to influence legislative and regulatory decisions in government and "public affairs" is the specialized public relation effort designed to build and maintain community and governmental relations* » (p.96).

Les moyens d'action choisis par les groupes pour exprimer une requête auprès d'une instance gouvernementale peuvent varier. À cet effet, on distingue le lobbyisme direct et le lobbyisme indirect. Alors que le lobbyisme direct peut s'exercer auprès des membres du pouvoir exécutif (les ministres et leur personnel), du pouvoir législatif (les députés et leur personnel), des instances administratives (les fonctionnaires) et des instances judiciaires⁸, le lobbyisme indirect s'exerce le plus souvent auprès des médias, mais aussi auprès de l'ensemble de la population, à l'aide de campagnes de relations publiques ou de *grass roots lobbying*. Cette dernière approche, qui prend beaucoup d'ampleur aux États-Unis, consiste, pour une organisation donnée, à mobiliser le plus grand nombre de citoyens possible afin que ceux-ci fassent pression sur les instances

décisionnelles. Pour ce faire, une organisation peut, par exemple, choisir d'embaucher et de rémunérer des scientifiques qui se présentent ensuite aux médias en tant qu'intervenants indépendants, ce qui garantit généralement un bon degré de confiance de la part du public⁹.

Le lobbyisme au Québec

Longtemps demeuré discret, seulement perceptible pour une catégorie « d'initiés », le lobbyisme a fait l'objet d'un battage médiatique sans précédent au cours des dernières années au Québec. En juin 2002, l'Assemblée nationale du Québec adoptait en effet la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*¹⁰. L'adoption de cette loi faisait suite à une série d'événements, largement rapportés par les médias, qui mettaient en doute l'intégrité de quelques titulaires de charges publiques mêlés à ce qu'il a été convenu à l'époque d'appeler *l'affaire Baril-Bréard*. Rappelons qu'au cours de cette « affaire », un lobbyiste a été accusé de mettre à profit ses relations avec un ministre afin de favoriser l'essor de son entreprise. C'est dans ce contexte que le premier ministre de l'époque, Bernard Landry, a voulu faire adopter une loi qui soit garante du comportement éthique des membres de la sphère politique, l'objectif de la Loi étant de « rendre transparentes les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques et [d'assurer] le sain exercice de ces activités¹¹ ».

D'entrée de jeu, la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* reconnaît que le lobbyisme est une activité légitime dans une société démocratique¹². L'inscription obligatoire des lobbyistes à un Registre public accessible en tout temps via l'Internet constitue la principale mesure favorisant la transparence. La loi distingue trois catégories différentes de lobbyistes, soit les *lobbyistes-conseils*, les *lobbyistes d'entreprises* et les *lobbyistes d'organisations*¹³. Les obligations relatives à l'inscription au Registre et à sa mise à jour varient d'une catégorie de lobbyistes à l'autre. Par ailleurs, la Loi réserve au gouvernement la possibilité d'exclure de son application, par voie de règlement, certaines personnes ou organismes. Ainsi, en 2004 et jusqu'à nouvel ordre, sont considérées comme *lobbyistes d'organisations* les personnes qui travaillent pour le compte d'organisations dont les membres sont des entités à but lucratif (tels les regroupements patronaux ou les associations professionnelles)¹⁴. Les lobbyistes œuvrant pour des organismes dont les membres ne sont pas des entités à but lucratif, tels par exemple les groupements de citoyens pour la protection de l'environnement, les groupes de femmes, de personnes âgées ou autres, ne sont donc pas assujettis à la Loi.

Sont considérés comme titulaires de charges publiques les ministres et leur personnel politique, les députés, les personnes nommées et le personnel des organismes et des entreprises du gouvernement¹⁵ ainsi que les maires et le personnel œuvrant dans les municipalités. Les lobbyistes doivent spécifier, dans le Registre, qui sont les titulaires de charges publiques visés par les démarches et au profit de quelle organisation ces démarches sont mises de l'avant, la nature de ces démarches, les objectifs visés, la période au cours de laquelle se poursuivront les activités de démarchage ainsi qu'une estimation sommaire de la rémunération reçue en échange des services rendus.

Le législateur introduit un nouvel acteur, le Commissaire au lobbyisme, ce dernier étant responsable de veiller à ce que la Loi soit respectée. Le Commissaire a également pour fonctions « *d'élaborer un code de déontologie régissant la conduite des lobbyistes, et de faire des enquêtes et inspections*¹⁶ » afin de s'assurer du respect du code. La Loi interdit enfin certaines pratiques et prévoit des mesures disciplinaires et des sanctions pénales en cas de manquement de la part des lobbyistes.

Au cours d'une recherche menée en 2003 dans le cadre de laquelle elle a procédé à 28 entretiens réalisés auprès de lobbyistes-conseils et de lobbyistes d'organisations, Yates (2004) a tenté de caractériser la pratique du lobbyisme au Québec. L'examen du contenu de ces entretiens permet de répondre à quatre questions essentielles à la compréhension de cette activité : 1. craint-on de s'identifier comme lobbyiste dans une société démocratique ? ; 2. quelles sont les « cibles » des lobbyistes ? ; 3. quels sont les moments d'intervention privilégiés par les lobbyistes en regard de l'émergence d'une problématique donnée ? ; 4. quelle est la place des médias dans les stratégies de lobbyisme indirect ? Nous tenterons, dans les lignes qui suivent, d'apporter des éléments de réponse à chacune de ces questions, en mettant en lumière une série d'énoncés qui s'y rapportent.

S'identifier comme lobbyiste dans une société démocratique

Il ressort de l'examen du contenu des entrevues de Yates (2004) que peu d'intervenants admettent ouvertement pratiquer le lobbyisme. On peut ainsi penser que l'attention médiatique accordée au lobbyisme au cours des dernières années a amplifié un phénomène qui demeure, somme toute, marginal. Or, la connotation péjorative encore associée au lobbyisme, manifestement renforcée lors de certains événements ayant eu cours au Québec, pourrait également expliquer cette réticence à s'auto-proclamer lobbyistes. Cela serait particulièrement le cas des intervenants des organisations patronales, syndicales et professionnelles. Ceux-ci

prétendent d'abord agir pour des motivations qui ont trait au bien commun plutôt que pour des motifs financiers. De ce fait, ils souhaitent que leurs interventions soient connues sur la place publique, ce qu'ils considèrent contraire à leur conception du lobbyisme. L'énoncé qui suit reflète bien ce type de réaction : « *Ce qui est [préoccupant], c'est d'être associés aux lobbyistes. [Ce n'est] tellement pas [dans] notre esprit, [ce n'est] tellement pas cela qu'on recherche, au contraire, on cherche la couverture médiatique, on cherche à informer nos membres, tout ce qu'on fait est [publié] sur notre site*¹⁷. »

Les lobbyistes-conseils semblent partager la même réticence que les lobbyistes d'organisations quant à la possibilité que leurs activités soient reconnues comme étant du lobbyisme, ainsi qu'en témoigne l'énoncé qui suit : « *Il y a encore une connotation péjorative [associée au lobbyisme], parce que les gens pensent que c'est quelque chose de secret, quelque chose d'occulte, que c'est de la manipulation. Il y a [...] aussi les notions de paiements, de pots-de-vin, de cadeaux [...] qui sont associées à ce terme-là*¹⁸. »

Les lobbyistes-conseils avancent d'ailleurs que cette activité ne constitue qu'une part marginale de l'ensemble des services qu'ils proposent à leurs clients en matière de relations gouvernementales. Ils soutiennent de plus que les activités de lobbyisme qu'ils mettent de l'avant s'éloignent de l'image habituelle associée à ces démarches. Ainsi, ils disent agir de plus en plus en tant que médiateurs entre leurs clients et les titulaires de charges publiques. L'essentiel de leur action serait donc de conseiller plutôt que d'intervenir directement auprès de ces derniers : « *On se voit comme des accompagnateurs et non pas comme des substituts de nos clients. [...] Je pense que les clients sont meilleurs que nous pour parler de leur entreprise ou de leur association : ils la connaissent, ils y travaillent, ils y vivent. [...] Pour les gens au gouvernement, c'est plus intéressant [de discuter avec] des personnes qui représentent directement l'organisation. C'est aussi plus efficace parce qu'ils peuvent répondre à des questions beaucoup plus rapidement*¹⁹. »

C'est d'ailleurs dans cet esprit que les lobbyistes semblent de plus en plus miser sur leurs qualités personnelles et sur leurs connaissances plutôt que sur l'étendue de leur réseau de contacts pour mener à bien leur tâche de conseiller.

Les « cibles » des lobbyistes

Les instances gouvernementales visées par les démarches de lobbyisme comprennent un vaste ensemble d'acteurs, qu'il s'agisse des élus et de leur personnel ou des membres de la fonction publique. Il ne semble y avoir aucune règle établie permettant de déterminer s'il est

plus opportun d'effectuer une démarche de lobbying auprès de l'une ou de l'autre de ces « cibles ». À la lumière de l'examen du contenu des entretiens menés par Yates (2004), on peut avancer que, de façon générale, les organisations patronales, syndicales et professionnelles sont davantage portées à intervenir auprès du personnel administratif (par exemple, les hauts fonctionnaires) alors que les lobbyistes-conseils viseraient plutôt les décideurs politiques (par exemple, les députés).

Ainsi, de l'avis de certains intervenants, les démarches menées auprès du personnel administratif sont plus efficaces que celles entreprises auprès des élus : « [...] *les chiens aboient, la caravane passe. Les politiciens passent, les fonctionnaires restent. [...] Quand l'idée est présentée au ministre, [cela signifie qu'il] y a des gens qui ont travaillé là-dessus avant*²⁰. » À l'inverse, un lobbyiste-conseil résume la situation comme suit : « *Les sous-ministres sont l'interface entre le politique et l'administratif. Parce que ce qui est important, c'est le boss ultime, c'est-à-dire le politique*²¹. » Souvent, les démarches menées auprès des élus se font dans un deuxième temps, lorsque les interventions initiales menées auprès du personnel de la fonction publique ne semblent pas porter ses fruits : « *Il y a deux grandes catégories [de gens à cibler] : les décideurs et les influenceurs. [...] Si vous allez vers les influenceurs, vous préparez le terrain [en vue d'une rencontre] avec les décideurs. [...] Les décideurs, dans un système parlementaire, dans un système démocratique, ont besoin de sentir la pression*²². »

Moments d'intervention privilégiés par les lobbyistes

Le moment choisi par un lobbyiste pour intervenir à propos d'un dossier donné est l'un des principaux facteurs influençant la réussite ou l'échec d'une démarche. Dans le cadre de sa recherche, Yates (2004) a cherché à savoir si certains consensus se dégagent quant au moment propice d'intervention à l'égard de l'émergence d'une problématique donnée. Il ressort de l'examen des propos recueillis une certaine unanimité quant à l'importance de maintenir des relations soutenues avec les instances gouvernementales. Les lobbyistes-conseils encouragent leurs clients à se faire connaître auprès des titulaires de charges publiques afin que ceux-ci tiennent compte de leurs enjeux au moment où sont prises certaines décisions. Certains lobbyistes d'organisations abondent dans le même sens : « *C'est pour donner [aux titulaires de charges publiques] de l'information avec laquelle ils pourront juger de l'importance de l'organisation. [...] À l'occasion, dans certains dossiers, c'est pour qu'ils aient au moins le réflexe de dire : "Comme c'est une institution importante, elle a des enjeux qui sont majeurs, et en lien avec ceux du Québec, est-ce que telle prise de position pourrait avoir des conséquences fâcheuses, négatives"*²³ ? »

Parallèlement, les lobbyistes-conseils se donnent comme mandat d'informer leur client le plus tôt possible dans le processus décisionnel relatif à une loi ou à un règlement : « *On essaie d'être présent aussitôt qu'on sait qu'il y a une intention de légiférer qui peut [venir] d'un ministre ou d'un ministère. Donc on essaie d'être présent dès le départ parce que c'est [...] beaucoup plus facile d'intervenir et de pouvoir modifier des choses [quand le projet n'est pas encore déposé]*²⁴. »

Malgré cet effort de sensibilisation, la plupart des lobbyistes-conseils ayant participé à l'étude admettent qu'ils interviennent le plus souvent en situation de crise. Leur tâche s'en trouve d'autant plus complexe : « *Typiquement, on se retrouve avec un client au moment où cela va mal. Il se rend compte qu'il a pas mal épuisé l'avenue qu'il connaissait et se dit qu'il a peut-être besoin d'aide, et c'est à ce moment-là qu'on intervient. [...] Toute la portion stratégique de la démarche [se passe en 24 ou 48 heures]*²⁵. »

Les lobbyistes attribuent entre autres cette propension à faire appel à eux en dernière instance à la culture de méfiance que les organisations entretiennent souvent à l'endroit des décideurs gouvernementaux : « [Parfois, on demande à un client s'il a] *parlé à des gens au gouvernement? [Il répond souvent] : "Non, moi je me tiens loin de cela, je ne veux pas leur parler"*²⁶. »

La dynamique d'intervention semble un peu différente en ce qui a trait aux lobbyistes d'organisations, la plupart des intervenants rencontrés affirmant être souvent sollicités par les titulaires de charges publiques afin d'avoir leur point de vue sur un enjeu ou un projet donné : « *Il peut arriver [...] qu'on m'appelle [directement] pour me dire qu'un ministre aimerait avoir mon opinion là-dessus. [...] On vient nous solliciter pour notre expertise, [...] parfois ce n'est même pas [en lien avec] des programmes [existants] : on est en réflexion sur certains aspects, et on aimerait avoir notre opinion*²⁷. »

Les interventions effectuées par les organisations, qu'elles soient patronales, syndicales ou professionnelles, semblent utiliser des canaux de communication plus formels. Ainsi, la plupart des répondants disent intervenir surtout lors des consultations générales ou particulières tenues dans le cadre des commissions parlementaires : « [Cinquante pour cent de nos interventions se font] *dans le cadre d'une commission parlementaire*²⁸. »

Si les organisations semblent satisfaites de pouvoir intervenir dans le cadre des commissions parlementaires, la plupart des lobbyistes-conseils considèrent pour leur part que ces interventions sont trop tardives pour influencer les décisions de façon significative : « *Cela commence déjà à être tard, parce que vous n'avez rien eu à dire dans la rédaction*

d'un avant-projet ou même dans la réflexion philosophique qui a présidé à l'élaboration de la loi²⁹. »

La place des médias dans les stratégies de lobbyisme indirect

Dans leur stratégie visant à convaincre les instances politiques du bien-fondé d'un point de vue donné, les lobbyistes peuvent aussi choisir de convaincre la population afin que celle-ci fasse ensuite pression sur les décideurs gouvernementaux. Pour ce faire, les lobbyistes ont généralement recours aux médias. Cette stratégie de lobbyisme indirect s'avère pertinente dans le cas d'enjeux touchant directement les citoyens d'une société donnée. Par exemple, les intervenants interviewés dans le cadre de la recherche de Yates (2004) ont déclaré avoir eu recours aux médias lors de discussions sur l'élargissement des heures d'ouverture des magasins, à l'occasion d'une campagne de sensibilisation contre le travail au noir ou encore d'une opération visant à susciter une prise de conscience quant à l'habitude des Québécois de systématiquement déménager le 1^{er} juillet, etc. L'énoncé qui suit résume bien l'ensemble de leurs propos : « *Quand cela concerne le bien commun, c'est peut-être important [d'avoir recours à des stratégies] indirectes. Quand cela concerne le bien particulier, ce n'est peut-être pas nécessaire [d'avoir recours à des stratégies] indirectes³⁰. »*

La majorité des intervenants s'accordent par ailleurs sur le fait que les dossiers de nature plus technique ou spécialisée ne sont généralement pas propices à des interventions sur la place publique : « *Je pense que [l'effort qu'il faudrait déployer] pour faire comprendre à la population que ce n'est pas dans son intérêt, cela pourrait nous prendre deux mois minimum, alors qu'on peut avoir un effet [tangible] en deux jours quelquefois [en faisant des démarches directes]³¹. »* Le recours à des stratégies d'influence indirectes semble souvent être approprié en deuxième instance, lorsque les titulaires de charges publiques donnent le sentiment d'être peu enclins à entendre les points de vue des organisations : « *[Il arrive que] le gouvernement refuse de nous rencontrer pour toutes sortes de raisons, [qu'il] refuse de nous parler [...]. À ce moment-là, le seul outil à notre disposition, c'est [le recours à] l'Opposition afin que le dossier soit [soulevé] à l'Assemblée nationale. [On peut aussi avoir recours aux] médias pour que le dossier soit connu et que les gens au gouvernement soient un peu plus forcés de se commettre³². »* Cela dit, mobiliser les médias à l'intérieur d'une stratégie de lobbyisme ne fait pas l'unanimité. Plusieurs des intervenants rencontrés jugent en effet que le recours aux médias crée un climat de confrontation peu souhaitable entre groupes d'intérêt et décideurs

gouvernementaux et que, partant, il est préférable de limiter cette stratégie aux cas exceptionnels : « *Je pense qu'on est tous gagnants à long terme de ne pas utiliser ces moyens-là. Je préfère faire part de mes opinions directement, d'en débattre, d'en discuter, d'expliquer le pour et le contre, [tout en recevant] les objections ou opinions défendant ou appuyant telle[ou telle] thèse*³³. »

Les organisations patronales, syndicales et professionnelles semblent davantage prêtes à solliciter les médias que les lobbyistes-conseils dans leurs démarches de relations gouvernementales. De l'avis des intervenants partisans d'une telle approche, cela permet également à une organisation d'obtenir un certain capital de sympathie : « [Nous prenons] *position* [dans les médias afin d'éviter] *que cela soit* [toujours] *nous les mauvais garnements*. [Nous ne sommes pas toujours accueillis] *avec chaleur, mais au moins* [il y a de l'information qui circule sur le sujet]. *Il est important, dans un conflit, que la population* [dispose de l'information nécessaire pour se faire une idée]³⁴. »

Le lobbyisme, une activité menaçante pour la démocratie ?

Loin d'être admise par la majorité des citoyens, la légitimité du lobbyisme demeure, encore en 2004, largement contestée, l'activité connaissant nombre de détracteurs. Certains observateurs de la scène politique avancent en effet que dans une société démocratique, il n'est nullement nécessaire d'avoir recours à des intermédiaires pour s'assurer que les instances gouvernementales tiennent compte des revendications des groupes d'intérêt. Michel Vastel, journaliste au Québec, avance même que « *le lobby est le sous-produit naturel d'un État qui fonctionne mal. Et plus l'État fonctionne mal, plus le lobby prospère. [...] Le lobby existe d'abord pour secouer des bureaucraties somnolentes, voire incompetentes*³⁵. »

Les défenseurs du lobbyisme soutiennent au contraire que cette médiation entre la population et les instances gouvernementales est nécessaire à la compréhension mutuelle des besoins et contraintes de chacun. Selon Lacasse (2002, p.16), « [en]favorisant en amont la circulation multipartite de l'information entre pouvoirs publics, agents économiques et acteurs sociaux, [les lobbies] contribuent à une action gouvernementale appropriée », collaborant ainsi à une prise de décision politique mieux éclairée. En effet, dans toute société démocratique, le processus d'élaboration, d'adoption et de mise de l'avant des politiques publiques ne se fait pas en vase clos : plusieurs acteurs y contribuent. Lemieux (1995) relève ainsi cinq types d'acteurs intervenant dans ce processus : les responsables, les agents, les intéressés, la population et les médiateurs³⁶.

Le lobbyisme, au sens où on l'entend aujourd'hui et en tenant compte des différentes législations et divers mécanismes d'enregistrement des lobbyistes, ne fait qu'institutionnaliser, en fait, le statut des *intéressés*, déjà présents au sein des processus d'élaboration des politiques publiques. Cette institutionnalisation d'un groupe d'acteurs ne peut que contribuer à une meilleure compréhension, notamment de leurs objectifs et de leurs interventions. En ce sens, le lobbyisme en tant que phénomène institutionnalisé ne devrait donc pas être perçu comme une menace.

Comme le laissent entrevoir les résultats tirés de l'analyse du contenu des entretiens menés par Yates (2004), et comme cela a été soulevé par plusieurs analystes (Montpetit, 2002 ; Hudon, 2002 ; Boivin, 1984), il existe encore beaucoup de confusion quant à la pratique du lobbyisme. Tel que soulevé précédemment, le thème englobe encore aux yeux de certains l'ensemble des démarches qui s'inscrivent dans la sphère des relations gouvernementales. Dans un article ayant pour titre « Pour en finir avec le lobbying : comment les institutions canadiennes influencent l'action des groupes d'intérêt », Éric Montpetit (2002) a d'ailleurs dressé une typologie de l'action des groupes (voir tableau n°1) qui situe le lobbyisme parmi les autres types d'interventions auprès des instances gouvernementales.

Tableau n°1 : typologie de l'action des groupes

		Formes de la communication	
		Connaissance / Expertise	Demandes
Portée de la communication	Globale	Gouvernance	Consumérisme public
	Spécifique	Tendance à l'autorégulation	Lobbying

Source : adapté de MONTPETIT É. (2002), « Pour en finir avec le lobbying : comment les institutions canadiennes influencent l'action des groupes d'intérêt », Politique et société, vol.21, n°3, p.102.

Selon Montpetit, le lobbyisme ne concerne que les actions qui visent des demandes spécifiques d'un groupe donné. Quand les demandes concernent l'ensemble de la société et visent le bien commun, l'auteur

qualifie plutôt les démarches de consumérisme public. Par ailleurs, quand l'action des groupes n'a pas pour but de procéder à des demandes, mais plutôt d'informer les autorités en place, l'auteur associe la démarche à la gouvernance³⁷, ou à l'autorégulation³⁸.

Or, comme l'a relevé Yates (2004) à la lumière des entretiens menés dans le cadre de sa recherche, la tendance actuelle d'entretenir des relations constantes et soutenues avec les instances gouvernementales, tendance encouragée par les instances elles-mêmes, fait en sorte que la plupart des démarches pourraient aujourd'hui être catégorisées dans la sphère de la gouvernance, plutôt que dans celle du lobbyisme. Un tel choix sémantique contribuerait peut-être à mieux circonscrire ce qu'est le lobbyisme. Par le fait même, certains comportements encore associés au lobbyisme seraient probablement considérés sous un nouvel angle. Cela permettrait sans doute, dans certains cas, de limiter la perception négative du lobbyisme, ce qui pourrait s'avérer utile dans un contexte où l'on tente, dans la majorité des pays occidentaux, à restaurer la confiance de la population envers les institutions démocratiques■

Notes

1. *www.senate.gov* (site consulté le 19 septembre 2004). Selon un article paru dans le journal *Le Devoir* en janvier 2005, le nombre total de lobbyistes, incluant ceux inscrits au registre et ceux qui ne le sont pas, s'élèverait à 25 000. Cf. CASTONGUAY A. (2005), « Les marchands d'influences. Qui tire les ficelles du pouvoir à Ottawa ? », *Le Devoir*, 15-16/01/05, p.A1.
2. Le *Center for Responsive Politics* est un organisme à but non lucratif voué à la surveillance des activités de lobbying sur la scène nationale américaine.
3. *www.opensecrets.com* (site consulté le 19 septembre 2004).
4. Dans la Grande-Bretagne du XIX^e siècle, le mot *lobby* désignait, à l'origine, « l'antichambre du pouvoir », lieu où les hommes politiques étaient attendus par une masse d'intervenants venus plaider leur cause. L'utilisation du terme *lobby* pour désigner une activité d'influence a débuté vers 1830 en Grande-Bretagne, puis vers 1837, aux États-Unis (Boivin, 1984).
5. Nous reviendrons plus loin sur les caractéristiques de cette loi.
6. Gouvernement du Québec, *Registre des lobbyistes, Rapport d'activité 2002-2003*, disponible à l'adresse <https://si1.lobby.gouv.qc.ca/internet/documentation.asp> (site consulté le 23 août 2004). Au cours de l'année 2003-2004, 133 nouvelles inscriptions ont été enregistrées, pour un total de 431 lobbyistes inscrits (Gouvernement du Québec, *Registre des lobbyistes, Rapport d'activités 2003-2004*, disponible à l'adresse <https://si1.lobby.gouv.qc.ca/internet/documentation.asp>, site consulté le 15 février 2005). On ne peut toutefois prétendre à l'exhaustivité du registre. Rappelons en effet qu'en vertu de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, seuls les lobbyistes pour qui cette activité constitue une partie importante de l'ensemble de leurs tâches sont tenus de s'inscrire au Registre

- (Avis n°2003-01 du Commissaire au lobbyisme concernant l'interprétation de l'expression « *pour une partie importante* » utilisée dans les définitions de lobbyiste d'entreprise et de lobbyiste d'organisation à l'article 3 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, 14 février 2003, disponible à l'adresse www.commissairelobby.qc.ca, site consulté le 15 février 2005).
7. Loi sur l'enregistrement des lobbyistes - Rapport annuel 2002-2003, <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inlr-el.nsf/fr/lr20018f.html#REGISTRATIONS> (site consulté le 15 février 2005). Le nombre de lobbyistes à Ottawa serait en augmentation : selon un article paru dans le journal *Le Devoir* en janvier 2005, le nombre d'inscriptions s'élèverait aujourd'hui à 1 700. Cf. CASTONGUAY A. (2005), « Les marchands d'influences. Qui tire les ficelles du pouvoir à Ottawa ? », *Le Devoir*, 15-16/01/05, p.A1.
 8. Cette forme de lobbyisme semble plus rare, du moins au Québec.
 9. Il est également possible, pour une organisation donnée, de susciter et de soutenir une vive opposition publique à un projet politique. Certaines entreprises de relations publiques ou de lobbyisme, surtout présentes aux États-Unis, se spécialisent dans ce type d'approche. Comme l'écrit Beder (1998) : « [these organisations] are able to generate hundreds of telephone calls and/or thousands of pieces of mail to key politicians, creating the impression of wide public support for their client's position » (p.21).
 10. Gouvernement du Québec (2002), *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme: Lois refondues du Québec*, chapitre 23, 13/06/02, Québec, Éditeur officiel du Québec, 20 p.
 11. Gouvernement du Québec (2002), *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, chapitre 23, notes explicatives.
 12. L'article 1 de la Loi se lit en effet comme suit : « *Reconnaissant que le lobbyisme constitue un moyen légitime d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales et qu'il est dans l'intérêt du public que ce dernier puisse savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions, la présente loi a pour objet de rendre transparentes les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques et d'assurer le sain exercice de ces activités.* »
 13. La Loi (article 3) définit chaque catégorie de lobbyiste comme suit : le *lobbyiste-conseil* définit toute personne, salariée ou non, dont l'occupation ou le mandat consiste en tout ou en partie à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'autrui moyennant contrepartie ; le *lobbyiste d'entreprise* représente toute personne dont l'emploi ou la fonction au sein d'une entreprise à but lucratif consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'une entreprise ; enfin le *lobbyiste d'organisation* décrit celui ou celle dont l'emploi ou la fonction consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'une association ou d'un regroupement à but non lucratif. Rappelons que la notion de « *partie importante* » est définie par un avis émis par le Commissaire (Avis n°2003-01, 14 février 2003).
 14. En vertu du *Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, disponible à l'adresse www.commissairelobby.qc.ca.
 15. Au sens de la *Loi sur le Vérificateur général* (L.R.Q., chapitre V-5.01).
 16. Gouvernement du Québec (2002), *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, chapitre 23, notes explicatives.
 17. Ces propos sont ceux de l'intervenant n°9, lobbyiste d'organisation.

18. Intervenant n°4, lobbyiste-conseil.
19. *Ibid.*
20. Intervenant n°18, lobbyiste d'organisation.
21. Intervenant n°10, lobbyiste-conseil.
22. Intervenant n°2, lobbyiste-conseil.
23. Intervenant n°8, lobbyiste d'organisation.
24. Intervenant n°4, lobbyiste-conseil
25. Intervenant n°3, lobbyiste-conseil.
26. Intervenant n°22, lobbyiste-conseil.
27. Intervenant n°8, lobbyiste d'organisation.
28. Intervenant n°16, lobbyiste d'organisation.
29. Intervenant n°1, lobbyiste-conseil.
30. Intervenant n°2, lobbyiste-conseil.
31. Intervenant n°20, lobbyiste d'organisation.
32. Intervenant n°4, lobbyiste-conseil.
33. Intervenant n°8, lobbyiste d'organisation.
34. Intervenant n°17, lobbyiste d'organisation.
35. VASTEL M. (2002), « Un Boeing de lobbyistes chez les Soviets », *Le Droit*, 12/02/02, p.17.
36. Le lobbyisme correspond aux actions entreprises par les *intéressés* (que l'on nomme généralement les groupes d'intérêt), qui interviennent auprès des *responsables* (soit les politiciens et les partis politiques) afin de les influencer. Sur la gestion des attentes sociétales et le processus d'élaboration des politiques publiques, voir, entre autres, Beauchamp (1995).
37. On parle de *gouvernance* lorsque les groupes participent de façon continue à l'élaboration des politiques.
38. On parle d'*autorégulation* quand un groupe met à la disposition des autorités une expertise très spécifique.

Références bibliographiques

- BEAUCHAMP M. (1995), « Communication politique et entr eprises », *Hermès*, vol.17-18, Paris, Éditions du Centre national de la recherche scientifique, pp.251-266.
- BEDER S. (1998), « Public Relations' Role in Manufacturing Artificial Grass Roots Coalitions », *Public Relations Quarterly*, été 98, pp.20-23.
- BÉLANGER A.-J. & V. LEMIEUX (1996), *Introduction à l'analyse politique*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, Politique et économie, Série Corpus, 326 p.

- BOISVERT Y. (2002), « Éthique et politique : un nouvel enjeu pour la gouvernance contemporaine », *Télescope*, L'Observatoire de l'administration publique, vol.9, n°1, nov. 02, pp.2-6.
- BOIVIN D. (1984), *Le lobbying ou le pouvoir des groupes de pression*, Montréal, Éditions du Méridien, 241 p.
- DION L. (1965), *Les groupes de pression et le pouvoir politique aux États-Unis*, Québec/Paris, Les Presses de l'Université Laval/Armand Colin, 157 p.
- HUDON R. (2003), « Médiation, représentation et démocratie, Changement d'itinéraire entre la société civile et les institutions politiques », dans CRÊTE J. (dir.), *Hommage à Vincent Lemieux, La science politique au Québec. Le dernier des maîtres fondateurs*, Saint-Nicolas, Les Presses de l'Université Laval, pp.219-245.
- LACASSE N. (2002), *Lobbying : légitimité et encadrement en droit comparé*, communication présentée dans le cadre du colloque organisé par la Chaire Stephen-Jarilowski en gestion des affaires internationales (Université Laval), « Lobbying d'affaires : nouvelles tendances et stratégies », Québec, 13/03/02, 58 p.
- LAMARQUE G. (1994), *Le lobbying*, Les Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 127 p.
- LEMIEUX V. (1995), *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 184 p.
- MONTPETIT E. (2002), « Pour en finir avec le lobbying : comment les institutions canadiennes influencent l'action des groupes d'intérêt », *Politique et société*, vol.21, n°3, pp.91-112.
- MULLER P. (2000), *Les politiques publiques*, Paris, Les Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 4^e éd., 128 p.
- THEAKER A. (2001), *The Public Relations Handbook*, London, New York, Routledge, 284 p.
- VASTEL M., (1999), « Le vrai pouvoir », *L'Actualité*, vol.24, n°5, 01/04/99, pp.30-36.
- YATES S. (2004), *Caractérisation du lobbyisme au Québec et analyse des réactions des lobbyistes à une nouvelle loi encadrant leur pratique*, mémoire de maîtrise, Faculté des lettres, Université Laval, juin 04.
- YATES S. (2003), « Lobbyisme : effets de la nouvelle législation sur la pratique québécoise », *Bulletin* (revue de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale), automne 03.

LE LOBBYISME AU QUÉBEC : CARACTÉRISATION D'UNE PRATIQUE...