

# Comment envisager la démocratie sans les groupes d'intérêts?

par

André C. Côté, Ph. D.

Commissaire au lobbyisme du Québec<sup>1</sup>

avec la collaboration d'Émilie Giguère<sup>2</sup> et de Danielle Parent<sup>3</sup>

Colloque de la Société québécoise de science politique

Université Laval

Le 24 mai 2007

---

<sup>1</sup> Désigné par l'Assemblée nationale du Québec, le commissaire au lobbyisme est chargé de la surveillance et du contrôle des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques qui œuvrent au sein des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales.

<sup>2</sup> M<sup>me</sup> Giguère (M.A.) est conseillère en communication à la Direction des communications au Commissaire au lobbyisme du Québec.

<sup>3</sup> M<sup>me</sup> Parent (LL. M.) est juriste à la Direction des affaires juridiques au Commissaire au lobbyisme du Québec.

## Comment envisager la démocratie sans les groupes d'intérêts?

« *Le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple* »

Fréquemment citées, ces célèbres paroles prononcées par Abraham Lincoln pour décrire la démocratie soulèvent de plus en plus le scepticisme des citoyens. Claude Béland rapporte même qu'en 2003, alors qu'il présidait les états généraux sur les institutions démocratiques du Québec, la lecture de ces paroles en début de séance soulevait parfois les rires de l'assistance!<sup>4</sup> On peut imaginer une réaction semblable si de telles paroles avaient été lues par le juge Gomery au début des séances publiques de sa célèbre enquête!

Il relève presque du lieu commun que d'affirmer que le cynisme traduit maintenant la principale attitude des citoyens envers leurs institutions démocratiques. Phénomène qui afflige d'ailleurs l'ensemble des démocraties occidentales. Mais quelle est la cause d'un tel cynisme? Il semble impossible de pointer une cause unique. On invoque souvent les motifs suivants pour justifier l'attitude des citoyens : les scandales épisodiques, la lenteur des processus décisionnels, le trafic d'influence, les conflits d'intérêts, l'incapacité à tenir compte des besoins des citoyens et bien sûr, l'influence démesurée qu'exercent les nombreux groupes d'intérêts ou lobbyistes. L'existence ou l'intensité de ces motifs pourra varier selon les pays, mais au-delà de ces différences liées à la culture propre à chacun, un fait demeure : la plupart des institutions démocratiques occidentales font présentement face à une crise de confiance de leurs commettants.

Dans cette crise de confiance, quelle est la part de responsabilité des groupes d'intérêts? Peut-on seulement leur imputer une part de responsabilité? Doit-on les considérer comme faisant partie du problème ou, au contraire, comme un élément de solution pour assurer de meilleures assises à notre démocratie? En fait, la question n'est pas tant de savoir comment envisager la démocratie sans les groupes d'intérêts que d'analyser comment nous pouvons préserver les principes démocratiques lorsque les influences des groupes d'intérêts ont cours.

J'utiliserai la locution « groupes d'intérêts » tout au long de mon exposé pour désigner les individus ou les organisations qui partagent des caractéristiques et des intérêts communs, d'une part, et qui sont actifs dans les processus administratif et politique en vue d'avoir un impact, notamment sur les politiques publiques, d'autre part. Lorsqu'ils sont actifs dans les processus administratif et politique, les groupes d'intérêts font, par l'entremise de leur représentant ou porte-parole, du lobbyisme.

Il semble maintenant acquis que les groupes d'intérêts sont une composante de la démocratie. Il y en a aussi pour dire, tel Olivier Debouzy, qu'on ne saurait se passer aujourd'hui de l'expertise du lobbyiste, la personne qui représente les intérêts d'un groupe : « sa connaissance technique d'un sujet, sa familiarité avec les questions qu'il soulève et sa capacité de proposer des solutions pratiques en font un interlocuteur légitime des pouvoirs publics<sup>5</sup> ». Ainsi, qu'elle appartienne à la nature de l'espèce humaine ou à un acquis de la civilisation, l'action d'influencer est indissociable de la démocratie<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Claude BÉLAND, *La participation citoyenne, un rempart de la démocratie*, dans *Éthique publique, Nouvelles formes de la démocratie*, Éd. Liber, 2005, vol. 7, n° 1, p. 66.

<sup>5</sup> Olivier DEBOUZY, « Le rôle du lobbying dans la démocratie technique », *Après-demain* (Janvier-Février-Mars 2004), Paris, n° 8, p. 10-12.

<sup>6</sup> Xavier DELACROIX, *Ce qui est bon pour l'Amérique est-il mauvais pour General Motors?* dans *Influencer la démocratie, démocratiser l'influence*, sous la direction de Xavier Delacroix, AFAP Éd., Paris, 2004, p. 11.

À l'occasion de cette communication, je tenterai de démontrer qu'il est impossible d'envisager la démocratie sans les groupes d'intérêts, mais que l'influence qu'ils exercent peut par divers mécanismes ou contrepoids être contrôlée.

À cette fin, j'exposerai dans une première partie les principaux fondements de la démocratie et je soulignerai que son évolution est étroitement liée aux activités d'influence exercées par les groupes d'intérêts. L'influence de ces groupes et la légitimité du lobbying seront également commentées. Dans une deuxième partie, je m'attarderai aux grandeurs et misères des groupes d'intérêts, c'est-à-dire aux apports bénéfiques ou non que ces groupes peuvent générer dans une démocratie. Finalement, la dernière partie abordera la question des mécanismes et contrepoids qui peuvent assurer l'existence d'un équilibre harmonieux entre groupes d'intérêts et démocratie.

## **1. DÉMOCRATIE ET GROUPES D'INTÉRÊTS**

### **1.1 Les fondements de la démocratie et son évolution**

Fondée sur des valeurs de liberté et d'égalité, la démocratie fait une large place à la liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression tout en reconnaissant la limitation de ces droits pour assurer une certaine cohésion sociale et une protection des minorités. Ces valeurs ont de tout temps accompagné l'exercice de la démocratie, que cette dernière ait pris la forme de démocratie directe, représentative ou, comme certains l'appellent maintenant, participative.

De l'agora athénienne aux lobbies des édifices parlementaires, la démocratie a toujours fait une large place aux activités d'influence. Déjà dans la Grèce antique, au VI<sup>e</sup> siècle avant Jésus-Christ, la parole et la discussion étaient au cœur des délibérations qui précédaient les décisions collectives. Tous ont alors un droit égal à prendre la parole. Qualifié de « iségoria », ce droit revêt la plus grande importance « car la parole et la force de persuasion sont les outils privilégiés pour défendre ses droits, pour se prononcer sur les affaires de la cité ou pour exercer l'autorité publique<sup>7</sup> ».

Dans ses premières manifestations, la démocratie est directe. Tous ceux qui ont le titre de « citoyen » participent aux débats où se décident les affaires de la cité. Déjà, à cette époque, on assiste à des joutes oratoires où de brillants orateurs défendent des intérêts privés.

Lorsqu'elle renaîtra vraiment au XVIII<sup>e</sup> siècle, après une longue période de relative absence, la démocratie sera alors représentative. La démocratie représentative, dès son instauration, soulève certaines contestations, dont l'une des plus connues est sans doute celle de Jean-Jacques Rousseau. Selon lui, « toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle; ce n'est point une loi. Le peuple anglais pense être libre, il se trompe fort; il ne l'est que durant l'élection des membres du Parlement. Sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est plus rien<sup>8</sup>. » Ainsi, précise Rousseau, les représentants auraient tendance à favoriser leurs intérêts personnels au détriment du bien public.

Tout comme Rousseau, certains déplorent aujourd'hui que la démocratie directe n'ait plus voix au chapitre. Mais comme le précise Jacques T. Godbout, la taille de nos sociétés et

---

<sup>7</sup> Benoit MERCIER et André DUHAMEL, *La démocratie, ses fondements, son histoire et ses pratiques*, 2<sup>e</sup> édition, Le Directeur général des élections du Québec, 2005, p. 13

<sup>8</sup> Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du contrat social*, Éditions du Seuil, Paris, 1977 [1762] livre III, chap XV, p. 267.

l'importance relative des valeurs démocratiques font en sorte que nous devons nous « contenter » de la démocratie représentative : nos sociétés ont choisi comme valeur première l'accroissement de la production. Or, tout notre temps est consacré à cette valeur, ce qui ne laisse pas suffisamment de temps à la démocratie directe<sup>9</sup>.

En démocratie représentative, les activités d'influence prennent beaucoup d'ampleur. À un point tel que George Gallup a déjà dit que « les sondages sont le seul frein ou presque à la puissance grandissante des groupes de pression [...] »<sup>10</sup>.

La démocratie traverse présentement une période de crise : le cynisme des citoyens envers les élus et les administrations publiques et la baisse dans les taux de participation aux élections depuis la fin des années 1980 sont des signes qui ne mentent pas. Ainsi, au Québec, aux élections provinciales de 2007 le taux global de participation était de 71,28 %. Au Canada, le pourcentage de participation aux élections de 2006 n'a été que de 64,7 %. Aux États-Unis, les taux de participation aux élections présidentielles ont été respectivement de 48,9 % en 1996, 51,3 % en 2000 et 58 % en 2004.

Sans prétendre que les groupes d'intérêts sont les seuls à porter la responsabilité du malaise qui ébranle nos démocraties représentatives, il n'en demeure pas moins qu'ils figurent, à tort ou à raison, en bonne place parmi les causes probables. Ainsi pour Jean-Pierre Charbonneau, « l'influence des grands barons de l'économie de marché et des patrons des grosses organisations syndicales, institutionnelles et associatives, qualifiés de “nouvelle élite de la représentation sociale”, a amené de plus en plus de gens à croire que leurs politiciens sont incapables d'obliger ces dirigeants corporatistes à considérer l'intérêt supérieur de la population »<sup>11</sup>.

Depuis la fin des années 1960, la multiplication des groupes et associations liés à divers mouvements sociaux marque une évolution de la démocratie représentative vers une démocratie participative. Ainsi, « l'engagement politique n'est plus nécessairement un engagement partisan et la démocratie se conçoit de moins en moins en seuls termes de démocratie représentative »<sup>12</sup>.

La démocratie participative favorise le débat sur les revendications de nombreux groupes sociaux, qu'il s'agisse de groupes de femmes, de groupes environnementaux, de protection de certaines minorités ou de groupes de consommateurs. De plus en plus, la voix de ces groupes peut se faire entendre au cours d'audiences ou de consultations publiques, de groupes de discussions, de grands forums sociaux et économiques organisés par l'État. Mais malgré ces nouveaux modes d'échanges entre l'État et ses citoyens, une certaine méfiance est toujours omniprésente : « les dirigeants politiques utilisent davantage la participation publique pour sa valeur symbolique sur le plan démocratique que pour sa contribution effective aux processus décisionnels »<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Jacques T. GODBOUT, *Pas de représentation sans représentativité?* dans *Éthique publique*, op.cit., p. 51.

<sup>10</sup> Vincent LEMIEUX, dans *Les sondages et la démocratie*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1988, p. 82.

<sup>11</sup> Jean-Pierre CHARBONNEAU, *De la démocratie sans le peuple à la démocratie avec le peuple*, dans *Éthique publique*, op.cit., p. 18.

<sup>12</sup> Raymond HUDON, *Encadrement du lobbying et reconnaissance de l'engagement citoyen*, Mémoire soumis à la Commission des finances publiques chargée de la consultation générale sur le projet de loi n° 80, *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, Mai 2002, p. 6.

<sup>13</sup> Jean-Pierre CHARBONNEAU, op.cit., p. 13.

Si la démocratie participative permet à un plus grand nombre de citoyens de faire valoir leurs revendications, il n'en demeure pas moins que ces citoyens n'agissent que très rarement à titre individuel. Règle générale, un groupe d'intérêts se fera le porte-parole de leurs demandes. En ce sens, le développement de la démocratie participative favorise, en parallèle, le déploiement d'un nombre encore plus grand et plus varié de groupes d'intérêts. Dans la mesure où cette explosion du nombre de groupes permet de faire contrepoids aux groupes d'intérêts traditionnels, la démocratie n'y est certainement pas perdante.

Au cours des dernières années, mondialisation et cyberdémocratie ont laissé entrevoir une nouvelle évolution de nos démocraties. Quel que soit l'impact de ces changements sur la démocratie, rien ne permet de croire que l'influence des groupes d'intérêts ira en s'amenuisant. Tout comme la démocratie, l'influence des groupes d'intérêts peut connaître des mutations, mais son importance dans les processus décisionnels devrait demeurer tout aussi appréciable.

## 1.2 L'influence des groupes d'intérêts

La structure de la société est associative et les groupes en sont la base, enseignait Lathan au début des années 1950<sup>14</sup>. Sans doute, ces propos n'ont guère perdu de leur pertinence. Peu d'activités, qu'elles soient politiques, économiques, voire même culturelles, se concrétisent sans qu'un groupe y soit associé.

Baumgartner et Leech dénotent à partir des études sur les groupes d'intérêts et leurs relations avec le gouvernement que : « groups are part of a context that structures the behaviors of governments, and government agencies are part of a context that structures the actions of groups<sup>15</sup> ».

L'histoire du Québec est indéniablement marquée par les actions des groupes d'intérêts. Ainsi, l'Union des producteurs agricoles a influencé les politiques agricoles québécoises et les associations patronales et syndicales ont influencé, par leurs représentations respectives, les conditions de travail des Québécois. De même, certaines associations de constructeurs de routes ou de grands travaux ont eu un impact sur les travaux publics de la province tout comme les associations de protection des consommateurs ont fait des gains relatifs aux normes d'étiquetage et aux garanties grâce à leurs représentations.

Ainsi, l'influence des groupes d'intérêts va bien au-delà des intérêts corporatistes ou strictement financiers. Il y a certes les groupes économiques tels que les entreprises, les regroupements d'entreprises, les groupes patronaux, les associations professionnelles, les associations agricoles, les syndicats et les groupes de consommateurs, mais il y a aussi les groupes de solidarité tels que les groupes ethniques, les groupes de femmes, les groupes d'âges, les groupes religieux et enfin, les groupes tels que les groupes environnementaux, les groupes d'idées et d'action politique, les groupes de politique étrangère<sup>16</sup>.

Les activités de lobbying des groupes d'intérêts visent à influencer le programme politique, la législation, les décisions, l'attribution de subventions et de contrats. Les groupes d'intérêts utilisent une stratégie de représentation adaptée à l'environnement dans lequel ils opèrent, à savoir l'environnement institutionnel ou l'environnement politique.

---

<sup>14</sup> Mancur OLSON, *Logique de l'action collective*, P.U.F., 1987, p. 144.

<sup>15</sup> Frank R BAUMGARTNER et Beth. L. LEECH, *Basic Interests, The Importance of Groups in Politics and Political Science*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1998, p.170.

<sup>16</sup> Claude CORBO, *Les États-Unis d'Amérique : Les institutions politiques*, Septentrion, 2004, p. 102.

Les groupes d'intérêts et les représentants d'intérêts particuliers sont de plus en plus nombreux et organisés pour faire valoir leurs intérêts auprès des titulaires de charges publiques. Il y a plus de 950 lobbyistes inscrits au registre du Québec<sup>17</sup>, plus de 5 200 lobbyistes inscrits au registre du Canada<sup>18</sup>, près de 15 000 marchands d'influence à Bruxelles<sup>19</sup> et plus de 34 000 lobbyistes inscrits auprès du Congrès à Washington<sup>20</sup>. Les stratégies d'influence des lobbyistes se raffinent et se complexifient. Des alliances stratégiques de représentants d'intérêts particuliers se forment afin de mieux faire entendre des revendications tantôt identiques tantôt convergentes. Des plans de communication sont finement concoctés par les lobbyistes afin d'obtenir l'appui de la population à l'une ou l'autre de leurs revendications. Dès lors, voyant l'influence qu'ils ont sur les élus et les non-élus des institutions publiques, il s'en trouve pour dire que les groupes d'intérêts définissent des enjeux sociaux sans être légitimés à le faire.

### **1.3 La légitimité du lobbyisme dans la vie politique et démocratique**

Dans nos démocraties modernes, revendiquer est l'exercice d'un droit fondamental de libre expression. Tout individu peut s'adresser à une personne élue pour faire valoir son point de vue. De manière plus explicite encore, les États-Uniens reconnaissent un fondement constitutionnel à ce droit, le premier amendement permettant à quiconque de s'adresser au gouvernement pour présenter une pétition, redresser un tort<sup>21</sup>. La démarche du Québec se situe donc en droite ligne d'un mouvement qui reconnaît que les lobbyistes apportent un éclairage dans une société où les décisions à prendre sont, de par leurs enjeux, de plus en plus complexes. Jumelé à d'autres expertises, le point de vue qu'apporte le lobbyiste constitue la contribution d'une personne, d'une société ou de groupes intéressés à la décision d'un titulaire d'une charge publique.

Il est intéressant de noter, d'autre part, que la reconnaissance de la légitimité du lobbyisme dans les textes de lois aux États-Unis et au Canada a certainement contribué à donner à cette activité, et incidemment aux groupes qui en font l'exercice, un caractère important et utile. Affirmer la légitimité des activités de lobbyisme par voie législative et en établir les normes d'exercice, c'est reconnaître du coup la portée de ces activités et la contribution de ces groupes au processus de prise de décision d'intérêt public.

---

<sup>17</sup> Donnée provenant du rapport hebdomadaire du 30 avril 2007 du registre des lobbyistes.

<sup>18</sup> Rapport statistique des lobbyistes inscrits au registre fédéral : <https://strategis.ic.gc.ca/app/secure/ec/lrrs/statisticalReport.do;jsessionid=000072Kw2yhAXzjDJcph3BFRa9u:vdd1k0er?lang=fre>

<sup>19</sup> <http://www.alter-eu.org/lemonde20060128>

<sup>20</sup> Selon les chiffres publiés par The Center for Public Integrity [www.publicintegrity.org](http://www.publicintegrity.org), il y a 34 720 lobbyistes inscrits en 2006.

<sup>21</sup> *United States v. Harriss*, 347 U.S. 612 (1954) Supreme Court of the United States. Le lecteur constatera, à la lecture de ce jugement, que la Cour suprême ne voit pas d'obstacle constitutionnel à la réglementation du lobbyisme, et ce, même si la pratique est protégée par le premier amendement qui prévoit : « Congress shall make no law (...) abridging the freedom of speech (...) or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances. »

## **2. GRANDEURS ET MISÈRES DES GROUPES D'INTÉRÊTS**

### **2.1 L'apport des groupes d'intérêts à la vie politique et démocratique**

On entend parfois que les meilleures solutions qui émanent du politique résultent de conflits entre les groupes d'intérêts. L'action de ces groupes serait ainsi profitable à la vie politique et démocratique. Certains abondent en ce sens tout en ajoutant que cet apport est légitime lorsque les citoyens sont informés des débats et y participent le cas échéant, et lorsque les titulaires de charges publiques prennent les décisions dans l'intérêt public. Examinons brièvement les arguments qui militent en faveur de l'apport des groupes d'intérêts à la vie politique et démocratique.

#### **2.1.1 Ils constituent une voie de représentation d'intérêts particuliers auprès des pouvoirs publics – une façon d'exercer ses droits démocratiques**

Les groupes d'intérêts quels qu'ils soient cherchent à avoir un impact sur les politiques publiques. Les groupes vont promouvoir les intérêts de leurs membres auprès des pouvoirs publics en vue d'obtenir une décision qui leur est favorable. Par leurs activités de représentation, ils permettent aux citoyens-électeurs de participer aux débats en temps opportun. Car les citoyens ne sont pas de simples électeurs : ils veulent participer activement à la vie politique.

#### **2.1.2 Ils améliorent la qualité des politiques et favorisent la prise de décisions éclairées**

La présence des groupes d'intérêts donne de la crédibilité aux politiques gouvernementales : « l'absence d'interlocuteurs intéressés – même potentiellement contestataires – peut miner la poursuite de politiques ou de programmes qui leur tiennent à cœur. Rien n'est plus inquiétant pour un gouvernement que de faire face à l'apathie générale<sup>22</sup>. » Si cela est, on peut affirmer que la présence et l'implication des groupes d'intérêts dans le processus décisionnel sont un facteur positif.

De plus, considérant les niveaux de complexité de plus en plus élevés, le législateur aurait beaucoup à apprendre des lobbyistes experts pour assurer des décisions mieux fondées.

Par leurs activités d'influence, les groupes d'intérêts assurent que plusieurs aspects d'une question seront analysés avant que les titulaires de charges publiques en arrivent à formuler une politique gouvernementale équitable. En outre, 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 pointus. Il serait très difficile d'exiger que l'administration publique se charge elle-même de produire de telles études, ne serait-ce que pour la question des coûts s'y rattachant. « Le lobbying n'est donc pas un déficit démocratique, mais plutôt une déclinaison de la démocratie<sup>23</sup>. »

Finalement, l'intervention des groupes d'intérêts permettrait une plus grande concertation, donc une convergence plus grande des intérêts particuliers vers l'intérêt général<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Raymond HUDON, *op.cit.*, p. 216.

<sup>23</sup> Nicole LACASSE, *op.cit.*, p. 15.

<sup>24</sup> *Id.*, p. 16.

### **2.1.3 Ils favorisent l'acquisition de connaissances civiques et le développement d'habiletés**

Les groupes d'intérêts contribuent à la vie politique et démocratique par leur œuvre pédagogique auprès des citoyens. Baumgartner et Leech relèvent dans leur ouvrage que l'appartenance à un groupe d'intérêts favorise l'acquisition de connaissances civiques et le développement d'habiletés. « Participation in interest groups makes people better citizens. In this view, the growth of more groups can be seen as good thing because Americans learn important skills of communication, collaboration, and political efficacy through their contacts with local and national associations<sup>25</sup> ». Les citoyens actifs au sein d'un groupe d'intérêts peuvent développer une habileté à élaborer un argumentaire et à le présenter de façon structurée. Par leurs démarches, ils améliorent leur connaissance du fonctionnement de l'administration publique. Considérant la baisse du taux de participation aux élections dans notre démocratie et la crise de confiance des citoyens envers les élus et les institutions publiques, cette participation citoyenne m'apparaît être une nouvelle façon, extrêmement saine, de participer aux enjeux sociaux et politiques.

### **2.1.4 Ils favorisent les valeurs de liberté, d'égalité et de justice**

Tocqueville dans son ouvrage *Démocratie en Amérique* (1835) estime que les « associations reflètent la diversité des intérêts, des passions et des opinions et elles concourent à préserver la liberté face à l'égalitarisme et à la domination potentiellement écrasante de la majorité caractérisant une société démocratique<sup>26</sup> ». Sa vision rejoint ainsi celle qu'exprimait Madison dans le *Federalist Papers n°10*.

À une époque plus contemporaine, John R. Commons a exprimé l'opinion que l'intervention des groupes de pression est un préalable à toute réforme entreprise par le gouvernement si l'on souhaite que cette réforme soit en mesure d'effacer des inégalités « puisque les politiciens de l'appareil et les riches tiennent dans leurs mains le pouvoir législatif ». Assurer un ordre économique juste et rationnel relèverait donc de la compétence des groupes d'intérêts puisque les conflits entre les multiples groupes d'intérêts seraient les véhicules des réformes et du progrès<sup>27</sup>.

Finalement, selon Arthur F. Bently (début XX<sup>e</sup> siècle), « si la notion d'intérêt individuel est une fiction, il en va de même pour celle d'intérêt national. Tous les intérêts de groupe renvoient à des groupes qui n'intéressent qu'une fraction de la société ou de la nation. Toutefois, l'équilibre obtenu à partir de ces tensions est en gros raisonnable et juste. L'intérêt le plus fort qui tend vers l'intérêt général l'emporte d'ordinaire sur l'intérêt plus étroit, plus spécifique<sup>28</sup>. »

### **2.1.5 Ils améliorent la société**

À ce sujet, on cite souvent : la lutte contre la discrimination, la réduction de certains abus du capitalisme, l'amélioration des conditions de travail, la protection des consommateurs et celle de l'environnement, la stimulation de l'économie, la création d'emplois, etc.

---

<sup>25</sup> Frank R BAUMGARTNER et Beth. L. LEECH, *op. cit.*, p.87.

<sup>26</sup> Claude CORBO, *op.cit.*, p. 99.

<sup>27</sup> Mancur OLSON, *op.cit.*, p. 141-142.

<sup>28</sup> *Id.*, p. 147-148.

### **2.1.6 Ils améliorent la qualité de la vie démocratique**

Selon Mancur Olson, les groupes de pression sont plus représentatifs du peuple que les assemblées législatives fondées sur la représentation territoriale. En ce sens, ils sont un apport positif pour les démocraties. Par ailleurs, tout comme les élus, les groupes ont une fonction de représentation et assurent une liaison avec les pouvoirs publics. Ils peuvent même agir à titre de médiateurs entre les individus et l'État. Ou, comme le dit Clamen, « [l']influence est un complément nécessaire, secrété par les insuffisances de la représentation électorale. On peut y percevoir également une participation au débat démocratique<sup>29</sup>. »

## **2.2 Les critiques à l'endroit des groupes d'intérêts**

D'autres personnes font valoir, pour leur part, que les groupes d'intérêts minent sérieusement la démocratie. Leurs arguments affirment notamment que les groupes d'intérêts définissent des enjeux sociaux sans être habilités et sans être légitimés à le faire. Examinons brièvement les arguments qui militent en faveur de cette thèse.

### **2.2.1 Ils définissent le bien-être collectif sans être habilités et sans être légitimés à le faire**

Le gouvernement légitimé à exercer le pouvoir est celui qui a obtenu la majorité. Les citoyens mandatent donc des personnes pour défendre leurs intérêts; ces personnes sont les fiduciaires de l'intérêt public. Parallèlement à cela, les groupes d'intérêts, quels qu'ils soient, n'ont pas été mandatés par une majorité de citoyens à travers un processus politique bien établi. Ces groupes n'auraient donc pas la légitimité de prendre des décisions en leur nom. Il faut se rappeler toutefois que les groupes d'intérêts n'ont pas dans les faits la prérogative de trancher les questions d'intérêt public. Le pouvoir qu'ils ont en est un d'influence. En bout de ligne, ce ne sont pas eux qui décident, mais bien les titulaires de charges publiques. Suivant la logique du bien commun et du service public, les propositions d'intérêts particuliers sans retombées sociétales aucunes, ne devraient pas en principe recevoir le moindre soutien de l'État.

De plus, certains affirment qu'il est impossible pour les groupes d'intérêts de définir objectivement le bien-être collectif, et cela, en raison de leur nature propre. Diverses motivations guident les actions des représentants des groupes d'intérêts privés ou collectifs. Dans certains cas, c'est l'appât du gain; dans d'autres, c'est la recherche d'équité ou d'une plus grande marge de manœuvre d'un point de vue législatif, etc. Ainsi, des objectifs de divers ordres qui peuvent donner lieu à des conflits de valeurs lorsque se heurtant à ce qui est à l'avantage, en toute équité, des citoyens et de la société.

### **2.2.2 Ils engendrent l'inefficacité de l'administration publique**

La réception d'informations contradictoires et la perception, souvent juste, que des décisions créeront de la dissension entre les groupes peuvent amener les titulaires de charges publiques à retarder la prise de décision controversée et même à craindre cette prise de décision, de peur de s'aliéner une part importante de l'électorat.

---

<sup>29</sup> Michel CLAMEN, *op.cit.*, p. 185.

### **2.2.3 Ils favorisent les plus puissants**

On entend parfois que l'élite dominante se concerta et influence la marche des affaires tant économiques que politiques et diplomatiques. Il est vrai que l'opinion publique ne fait pas toujours le poids devant la puissance des groupes influents. Mais au cours des dernières décennies, certains groupes de pression, liés par exemple à la protection de l'environnement ou au bien-être des retraités et qui défendent des intérêts qui ne sont pas nécessairement économiques, tirent particulièrement bien leur épingle du jeu.

Il demeure toutefois que les groupes qui représentent de puissants intérêts financiers possèdent les outils nécessaires pour défendre, bien souvent avec succès, les intérêts de leurs membres. Ainsi, selon Archibald Clinton, « [la] démocratie n'est pas capable de trouver un équilibre politique entre les demandes traditionnelles de non-intervention des entrepreneurs privés, qui voulaient gérer leurs affaires à l'abri de l'État (potentiellement encombrant), et les nécessités de plus en plus grandes, de nos jours, de protéger ceux qui ne peuvent se protéger autrement qu'en bénéficiant de son parapluie<sup>30</sup> ».

### **2.2.4 Ils engendrent iniquité et injustice**

Archibald Clinton énonce aussi « trois faits apparemment indiscutables : tous les groupes ne sont pas égaux, tous les groupes n'ont pas le même accès au pouvoir, les ententes et compromis entre groupes ne servent pas adéquatement les intérêts de tous<sup>31</sup> ». Pour bien représenter leurs intérêts et parvenir à leur fin, les groupes doivent avoir accès à toute l'information pertinente, connaître finement le fonctionnement de la « machine » politique et administrative, être présents dans toutes les sphères de la politique, élaborer une stratégie adaptée à l'environnement dans lequel ils désirent exercer leur influence, etc. Voyant cela, on se rend rapidement compte que la représentation des intérêts requiert du temps, une expertise et des contacts. Évidemment, l'ensemble de ces atouts ne se répartit pas de façon égalitaire parmi les groupes et auprès des citoyens. Qu'arrive-t-il des intérêts des gens qui n'ont pas les moyens (temps, expertise, argent, etc.) de se faire entendre?

### **2.2.5 Ils ne sont pas représentatifs**

Au nom de qui ces groupes parlent-ils? Quel mandat les citoyens ont-ils conféré à ces groupes, etc.? Sans la prise en compte des intérêts des citoyens inactifs dans les groupes ou de ceux en marge du système, on ferait fausse route en affirmant que la représentativité globale s'accroît avec les groupes d'intérêts.

### **2.2.6 La discrétion qui entoure leurs activités soulève doute et scepticisme quant à l'intégrité réelle du processus décisionnel des titulaires de charges publiques**

La prédilection qu'auraient les groupes d'intérêts pour le secret n'aiderait en rien l'image de la démocratie. Dans la mesure où la classe politique accepte le caractère non officiel des démarches dont elle est l'objet, on peut comprendre que les citoyens entretiennent des doutes sur la nature de ces démarches.

---

<sup>30</sup> Archibald CLINTON, *Assistés sociaux inc. : lobby et démocratie libérale*, Hull (Québec), Vents d'Ouest inc., 1997, p. 203.

<sup>31</sup> *Id.*, p. 25.

### **3. CONTREPOIDS AUX GROUPES D'INTERETS**

Démocratie et groupes d'intérêts sont donc indissociables. Dès l'Antiquité, soit au moment de ses premières manifestations, la démocratie compose avec l'exercice de l'influence. Vouloir aujourd'hui les dissocier serait un exercice voué à l'échec, l'épreuve du temps ayant largement démontré le caractère futile d'une telle entreprise.

Ce constat ne doit toutefois pas masquer le fait que les démocraties occidentales souffrent d'un sérieux déficit de confiance de la part de leurs citoyens et que les groupes d'intérêts sont parfois identifiés comme l'une des causes de ce déficit. Des contreponds doivent permettre de restaurer dans la mesure du possible cette confiance des citoyens et leur garantir un droit d'accès égal aux décideurs et un droit de savoir qui cherche à les influencer. Certains de ces contreponds existent déjà alors que d'autres font l'objet de réflexions. Somme toute, les contreponds doivent permettre d'atteindre un point d'équilibre entre intérêts particuliers et intérêt général.

#### **3.1 La concurrence entre les groupes d'intérêts**

Pour plusieurs, par leur nombre élevé et la diversité des sujets qu'ils couvrent, les groupes d'intérêts ont bien souvent pour effet de se neutraliser mutuellement. À tout le moins, la force des uns pourra être diminuée par celle des autres<sup>32</sup>. Les partis politiques peuvent également constituer un contreponds important aux groupes de pression.

Selon Arthur F. Bentley, « [...] lorsque les intérêts particuliers deviennent trop puissants, c'est un concert de protestations. Il n'est pas à craindre que les intérêts particuliers se chevauchent; c'est un moyen excellent et efficace pour équilibrer les intérêts de groupe » et « un groupe d'intérêts n'a de sens que confronté à d'autres groupes d'intérêts. L'équilibre des différentes pressions est l'état réel de la société<sup>33</sup>. »

La concurrence entre groupes force également ces derniers à faire preuve de prudence lorsqu'ils transmettent de l'information aux décideurs. Vouloir glisser de l'information inexacte ou incomplète pourrait être détecté et corrigé par d'autres groupes aux intérêts opposés.

Finalement, plus les groupes sont nombreux, plus les titulaires de charges publiques seront autonomes dans leur processus de prise de décision<sup>34</sup>.

Il reste que les gens économiquement faibles sont bien souvent sous-représentés. Le défi résiderait donc dans la capacité d'offrir à ces groupes une possibilité d'être représentés au même titre que tout autre groupe.

#### **3.2 La réglementation des activités d'influence**

En Amérique du Nord, de nombreuses législations ou réglementations encadrent les activités des groupes d'intérêts dans le contexte de leurs activités d'influence auprès des élus ou de l'administration publique. Aux États-Unis, outre la loi fédérale, les cinquante États encadrent,

---

<sup>32</sup> Louis BALTAZAR, dans Claude CORBO, *op.cit.*, p. 13.

<sup>33</sup> Mancur OLSON, *op.cit.*, p. 147-149.

<sup>34</sup> Nicole LACASSE, *op.cit.*, p. 17.

par des lois, les activités de lobbyisme. Quelques grandes villes et certains organismes municipaux le font également. Au Canada, le gouvernement fédéral et déjà cinq provinces, dont le Québec, ont adopté de telles lois. En Europe, outre les systèmes d'accréditation et d'enregistrement des groupes d'intérêts actifs auprès du Parlement européen et auprès du Parlement allemand, et de l'obligation d'inscription imposée à certains lobbyistes polonais, il n'y a pas de législation visant l'encadrement des activités de lobbyisme. Cela dit, la France examinait récemment une proposition de résolution pour établir des règles de transparence concernant les activités menées par les groupes d'intérêts.

Réglementer les activités des groupes d'intérêts vise à accroître la confiance des citoyens envers leurs institutions. Cette confiance peut être rétablie si les activités de lobbyisme s'inscrivent à l'encontre de la transparence. Le citoyen sachant qui tente d'exercer une influence sur le décideur, ses craintes de collusion entre groupes d'intérêts et gouvernement perdront en intensité.

Pour assurer un contrôle qui soit efficace et pour garantir à tous un accès égal aux décideurs, les lois qui visent à régir les activités des groupes d'intérêts devraient être fondées sur les principes suivants :

**La transparence et la publicité** : un registre doit contenir la liste de ceux qui exercent des activités d'influence auprès des titulaires de charges publiques. Ce registre doit indiquer auprès de qui agit le groupe d'intérêts, quel est son mandat, quels sont les moyens de communication privilégiés, etc. Ce registre doit être facilement accessible.

**La garantie d'avoir accès aux élus** : les mesures de contrôle ne doivent pas être complexes au point d'avoir pour effet de limiter l'accès aux élus ou aux autres titulaires de charges publiques. Par ailleurs, tous devraient avoir la possibilité de faire valoir leur point de vue, qu'ils soient constitués en groupe ou non. Certains proposent même qu'une aide financière puisse être accordée à ceux qui souhaitent se faire entendre<sup>35</sup>.

**L'encadrement éthique et déontologique des activités d'influence** : l'enregistrement des activités d'influence ne suffit pas à lui seul pour assurer un contrôle efficace des activités d'influence. Des règles éthiques et déontologiques doivent guider les groupes d'intérêts afin d'assurer un sain exercice de leurs activités.

**Une autorité de contrôle indépendante** : les lois doivent mandater une autorité de contrôle qui devra assurer la surveillance des activités d'influence, le respect des obligations d'inscription et les règles éthiques et déontologiques. Cette autorité de contrôle ne devrait être dépendante du gouvernement et ses ressources financières devraient être suffisantes pour lui permettre d'assumer son mandat avec efficacité.

**Des sanctions significatives** : un manquement à la loi, à un règlement ou à un code de déontologie doit faire l'objet de sanctions qui auront un effet dissuasif. Autrement, les règles ne demeureront qu'un vœu pieux.

---

<sup>35</sup> Clinton ARCHIBALD, *op.cit.*, p. 248; Nicole LACASSE, *op.cit.*, p. 17.

### **3.3 Des élus et une fonction publique responsables**

Les groupes d'intérêts ne fonctionnent évidemment pas en vase clos. Ils ont pour vis-à-vis des élus ou des administrateurs publics, que l'on regroupe généralement sous le vocable de « titulaires de charges publiques ».

Ces derniers constituent sans contredit le contrepoids le plus puissant qui puisse être opposé aux groupes d'intérêts. Puisque ce sont eux qui détiennent le pouvoir décisionnel et à qui revient le dernier mot, ils pourront exercer cette compétence en tenant compte non seulement des représentations que leur auront faites les groupes d'intérêts, mais également celles exprimées par des citoyens dans le cadre de consultations publiques ou autrement. Il leur appartiendra alors de trancher en pondérant les intérêts privés à la lumière de l'intérêt général.

Par ailleurs, comme plusieurs États le font déjà, des règles éthiques et déontologiques doivent régir la conduite des titulaires de charges publiques dans leurs relations avec les groupes d'intérêts. Ces règles doivent être les plus claires possible, passibles de sanctions et, si l'on souhaite qu'elles soient efficaces, faire l'objet d'une surveillance. À ce chapitre, beaucoup d'efforts restent à faire.

## **4. CONCLUSION**

Envisager la démocratie sans les groupes d'intérêts est impossible.

De directe à représentative, la démocratie est de plus en plus participative. Cette évolution de la démocratie fait une place encore plus grande aux groupes d'intérêts et l'influence de ces derniers devient de plus en plus évidente. Est-ce mauvais pour la démocratie? Dans la mesure où les groupes expriment une gamme étendue et contradictoire d'intérêts et qu'il peut en être débattu publiquement, les groupes peuvent participer activement et positivement à la vie démocratique. De plus, tous reconnaissent que l'expertise apportée par les groupes d'intérêts peut aider à améliorer la qualité des politiques publiques.

Si des contrepoids efficaces permettent d'assurer un équilibre entre les intérêts des groupes et l'intérêt général, l'exercice des activités d'influence par les groupes peut enrichir la démocratie. À cet égard, les contrepoids doivent favoriser un libre accès à tous au décideur, une transparence des activités de lobbying et un encadrement éthique et déontologique tant des activités des groupes d'intérêts que de celles des titulaires de charges publiques.

De toute évidence, le pouvoir politique, tel que nous l'avons connu, s'effrite petit à petit. En contrepartie, il y a émergence d'une nouvelle influence parallèle : celle des groupes d'intérêts à vocation plus sociale qu'économique. Offrant un contrepoids intéressant aux groupes d'intérêts économiques, ces groupes d'intérêts peuvent être des acteurs qui permettront à la démocratie d'évoluer dans un sens où la méfiance des citoyens sera amoindrie.

## Bibliographie

- BAUMGARTNER, Frank R. et Beth. L. LEECH. *Basic Interests, The Importance of Groups in Politics and Political Science*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1998, 223 p.
- BÉLAND, Claude. *La participation citoyenne, un rempart de la démocratie*, dans *Éthique publique, Nouvelles formes de la démocratie*, Éd. Liber, 2005, vol. 7, n° 1, 216 p.
- CHARBONNEAU, Jean-Pierre. *De la démocratie sans le peuple à la démocratie avec le peuple*, dans *Éthique publique, Nouvelles formes de la démocratie*, Éd. Liber, 2005, vol. 7, n° 1, 216 p.
- CLAMEN, Michel. *Le lobbying et ses secrets*, 3<sup>e</sup> éd. Dunod, Paris, 2000, p.183-184.
- CLINTON, Archibald. *Assistés sociaux inc. : lobby et démocratie libérale*, Hull (Québec), Vents d'Ouest inc., 1997, 270 p.
- CORBO, Claude. *Les États-Unis d'Amérique : Les institutions politiques*, Tome II, Septentrion, 2004, 301 p.
- CORRESPONDANT BRUXELLES. « À Bruxelles, 15 000 lobbyistes s'activent dans les coulisses des médias et de l'Union européenne », [En ligne], 28 janvier 2006, Le Monde, [<http://www.alter-eu.org/lemonde20060128>] (25 avril 2007).
- DEBOUZY, Olivier. « Le rôle du lobbying dans la démocratie technicienne », *Après-demain*, n° 8, Janvier Février-Mars 2004, Paris, p. 10-12.
- DELACROIX, Xavier. *Ce qui est bon pour l'Amérique est-il mauvais pour General Motors?* dans *Influencer la démocratie, démocratiser l'influence*, sous la direction de Xavier Delacroix, AFAP Éd., Paris, 2004, 239 p.
- GODBOUT, Jacques T., « Pas de représentation sans représentativité ? », *Éthique publique*, [Nouvelles formes de démocratie], vol. 7, n° 1, printemps 2005, p. 47-56.
- GOUVERNEMENT DU CANADA. « Lobbyistes actifs par catégorie », [En ligne], [[https://strategis.ic.gc.ca/app/secure/ec/lrrs/statisticalReportLobbyists.do;jsessionid=00003GwIWXanD33QEv\\_0Fd8lxsJ:10hc5g1ed](https://strategis.ic.gc.ca/app/secure/ec/lrrs/statisticalReportLobbyists.do;jsessionid=00003GwIWXanD33QEv_0Fd8lxsJ:10hc5g1ed)] (25 avril 2007).
- HUDON, Raymond. *Encadrement du lobbying et reconnaissance de l'engagement citoyen*, Mémoire soumis à la Commission des finances publiques chargée de la consultation générale sur le projet de loi n° 80, *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, Québec, Assemblée nationale du Québec, mai 2002, 20 p.
- JUDIS, John B. *The Paradox of American Democracy*, Routledge Ed, 2000, 305 p.
- LACASSE, Nicole. *Lobbying : légitimité et encadrement en droit comparé*, Colloque « Lobbying d'affaires : nouvelles tendances et stratégies », Québec , mars 2002, 71 p.
- LEMIEUX, Vincent. *Les sondages et la démocratie*, Québec, Institut québécoise de recherche sur la culture, 1988, 122 p.
- MERCIER, Benoit et André DUHAMEL. *La démocratie, ses fondements, son histoire et ses pratiques*, 2<sup>e</sup> édition, Québec, Le Directeur général des élections du Québec, 2005, 166 p.
- OLSON, Mancur. *Logique de l'action collective*, Paris, Presses universitaires de France, Coll. Sociologies, 1978 (1966), 199 p.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Du contrat social*, Éditions du Seuil, Paris, 1977 [1762] livre III, chap XV, 313 p.
- THE CENTER FOR PUBLIC INTEGRITY. « Search Database », [En ligne], [<http://www.publicintegrity.org/lobby/search.aspx?act=indiv&year=2003&term=>], (22 février 2007).
- UNITED STATES v. Harris*, 347 U.S. 612 (1954) Supreme Court of the United States.

WRIGHT, John R.. *Interest Groups and Congress, Lobbying, Contributions and Influence*, Allyn & Bacon Ed., 1996, 214 p.