

MAXIME BOUCHER

Lobbying et démocratie :
Le développement de l'action politique organisée au XX^e et XXI^e siècles

Mémoire présenté
à la Faculté des études supérieures de l'Université Laval
dans le cadre du programme de maîtrise en sociologie
pour l'obtention du grade de maître ès art (M.A.)

DÉPARTEMENT DE SOCIOLOGIE
FACULTÉ DES SCIENCES SOCIALES
UNIVERSITÉ LAVAL
QUÉBEC

2010

© Maxime Boucher, 2010

Résumé

Plusieurs pays démocratiques ont reconnu la légitimité du lobbying. Comme moyen de participation politique, cette pratique a la particularité d'être privée et informelle : elle a lieu à l'insu du public et échappe aux règles et procédures qui encadrent les différents espaces de délibération démocratique qui sont mis sur pied par l'État. La reconnaissance légale du lobbying est survenue après un siècle de développement des organisations économiques et sociales. C'est ce qui fait de ce moment un élément d'analyse pertinent pour les études de la dynamique démocratique contemporaine. De nombreuses avenues peuvent être empruntées pour clarifier les dilemmes qui doivent maintenant être tranchés. Ce mémoire s'intéresse plus spécifiquement aux enjeux qu'impliquent les réformes politiques mises en œuvre au nom de la *bonne gouvernance*. À l'aide de regards historique et comparatif, il propose l'hypothèse selon laquelle l'attribution de droits de participation politique aux organisations met en place un statut de *citoyen corporatif*. Enfin, il se veut d'abord et avant tout une contribution à la réflexion sur les transformations des régimes démocratiques au XX^e et XXI^e siècles.

Avant-Propos

Deux années se sont écoulées depuis le début des recherches qui ont mené à la rédaction de ce mémoire de maîtrise. Le résultat de ce travail est attribuable à plusieurs personnes. J'ai eu la chance de bénéficier de l'aide et du support de nombreux collègues et amis. Je désire d'abord remercier mon directeur, monsieur Gilles Gagné, pour sa disponibilité et son intérêt soutenu. Ses connaissances, critiques et commentaires ont été d'un apport inestimable pour l'orientation de mes réflexions. D'autres professeurs ont aussi eu l'amabilité de m'offrir leur aide. Je pense notamment à monsieur Jean-Jacques Simard et monsieur Réjean Pelletier qui ont eu la générosité de répondre à mes questions et remarques. Je tiens à les remercier pour leurs conseils et commentaires. Mon implication dans d'autres projets de recherche m'a permis de développer mes compétences de chercheur. Je remercie donc mon collègue Pierre-Olivier Bédard et les professeurs Mathieu Ouimet et Paul-André Dubois avec qui j'ai eu le plaisir de travailler lors de mes études à l'Université Laval.

Mon passage dans les bureaux du Commissaire au lobbyisme du Québec a été une étape centrale de ce long parcours. Je tiens donc à remercier tous les membres de l'équipe du Commissaire au lobbyisme. L'ancien commissaire au lobbyisme, monsieur André Côté, ainsi que monsieur Pierre Morin et madame Danielle Parent ont su me faire confiance en me chargeant de mandats qui étaient étroitement liés à mes intérêts de recherche. Je dois aussi remercier madame Geneviève Court pour le temps qu'elle a consacré à la lecture et à la correction de mes écrits. Qu'elle sache que son aide a été extrêmement précieuse. Je souhaite enfin remercier le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et le Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture qui ont financé mes recherches.

Avant de terminer, je tiens également à remercier mes proches collaborateurs, à commencer par mon ami et collègue Maxime Morin qui a procédé à la correction des nombreuses « versions finales » de ce mémoire. À tous les membres de ma famille, tout particulièrement ma mère, je vous dis un grand merci pour vos encouragements et votre bienveillance. Finalement, un merci spécial à ma conjointe et grande complice, Mélissa Durette, pour sa compréhension, son aide et son support moral constant. Sans elle, ces deux dernières années auraient été beaucoup moins enrichissantes. Merci.

Il serait, en effet, ridicule qu'un gardien eût besoin d'être gardé!

- Glaucon

Table des matières

Résumé	i
Avant-Propos	ii
Table des matières	iv
Introduction générale	1
Une démocratie moderne pour le Québec	1
La bonne gouvernance : le discours sur soi des démocraties occidentales.....	2
La reconnaissance légale du lobbying et le dilemme des démocraties contemporaines .	7
La loi québécoise en matière de lobbying	11
Chapitre 1 : La pratique du lobbying	14
1.1 Le problème de la définition.....	14
1.2 Quelques définitions des acteurs professionnels	15
1.3 Le lobbying comme profession.....	18
1.4 Les définitions légales : Ottawa, Washington et Québec	21
1.5 Lobbying et citoyenneté.....	24
Chapitre 2 : Généalogie de la citoyenneté corporative	26
2.1 L'Amérique : berceau du citoyen corporatif.....	27
2.2 Genèse du citoyen corporatif.....	32
2.3 L'héritage du passé : le lobbying au temps du « grand barbecue »	36
2.4 La mobilisation en temps de guerre : les premiers discours sur l'efficacité en contexte démocratique.....	41
2.5 L'évolution du démarchage politique	49
2.6 Les Trente glorieuses : l'âge d'or d'un modèle de société	53
2.7 L'ère néolibérale et la crise de l'État Providence : continuité et rupture de la dynamique démocratique.....	64
Chapitre 3 : Démocratie et citoyenneté corporative	70
3.1 Pluralisme et néo-corporatisme : les démocraties de l'Europe de l'Ouest	71
3.2 La dynamique politique au Québec	80
Conclusion : Les droits et devoirs des citoyens corporatifs, un problème qui reste à résoudre.	93
Bibliographie	97

Introduction générale

Une démocratie moderne pour le Québec

Dans l'histoire du Québec, l'arrivée au pouvoir du gouvernement de Jean Lesage symbolise le début de profonds changements sociopolitiques. Inaugurant une ère de modernisation économique et politique, le Parti Libéral du Québec va amorcer plusieurs projets qui deviendront les piliers de l'État du Québec. Cette période que la mémoire collective québécoise a immortalisé dans sa célèbre expression – *Révolution tranquille* – fournit un point d'entrée pertinent dans l'étude de la démocratie québécoise.

La Révolution tranquille réfère aux transformations qui ont tenté de mettre fin à un ensemble d'inégalités socioéconomiques. Moment de l'affirmation décisive de l'État provincial dans les affaires économiques, ce symbole de progrès représente la venue de nouvelles conditions de légitimation de l'ordre politique. Dans cette optique, on emprunte souvent l'expression pour désigner le projet qui a mobilisé un mouvement nationaliste québécois. On met alors l'accent sur une facette tout à fait cruciale de cette époque de la vie politique puisque la construction de l'État moderne et interventionniste du Québec a permis à la majorité francophone de mieux contrôler son avenir collectif.

La démarche globale de ce mouvement nationaliste a porté un projet de réforme des institutions politiques. Ce projet comportait tout de même des particularités. Il ne doit pas systématiquement être réduit à l'esprit « d'affirmation nationale » qui a caractérisé la Révolution tranquille. En fait, on visait à moderniser la dynamique politique sur la base des principes démocratiques de citoyenneté universelle et de transparence. Appuyés par une large part de la population qui réclamait la fin de la corruption et du patronage, ses principaux artisans entreprendront de réformer le système électoral afin d'assainir les mœurs politiques. Ce sera René Lévesque, ministre influent du gouvernement Lesage, qui incarnera le mieux cette rupture avec l'ordre antérieur. Sa principale victoire surviendra lorsque, nouvellement élu Premier ministre du Québec sous le blason du Parti Québécois (PQ) en 1976, il soumettra, avec le ministre Robert Burns, la loi sur le financement des partis politiques à l'Assemblée nationale. Cette législation instituait de nouvelles règles de

transparence en matière de dépenses électorales, interdisait la contribution financière des personnes morales et fixait une limite à celle des personnes physiques. Adoptée à l'unanimité, cette loi tentait de revaloriser l'image des partis politiques et des institutions parlementaires en concrétisant les aspirations des citoyens à se donner une démocratie représentative moderne et plus égalitaire.

Ce mémoire s'interroge plus spécifiquement sur les enjeux qu'impliquent les réformes mises en œuvre au nom de la *bonne gouvernance*. L'étude doit tenter de mettre en relief les éléments qui constituent le cœur et l'esprit de cette évolution récente des démocraties occidentales. Ces programmes de réformes promeuvent l'*ouverture administrative* et ont pour objectif commun de revigorer la confiance et l'implication politiques des citoyens. De nombreuses avenues peuvent être empruntées pour aborder les dilemmes que ces programmes de restructuration des rapports sociopolitiques tentent de trancher. Dans les pages qui suivent, la doctrine de la gouvernance sera examinée sous l'angle d'une pratique particulière, celui du lobbying, de son développement historique, de sa reconnaissance légale et de sa fonction dans la dynamique démocratique contemporaine. Auparavant, pour formuler une question centrale qui soit la plus précise possible, il importe de retourner sur les lieux de conception de la doctrine de la bonne gouvernance.

La bonne gouvernance : le discours sur soi des démocraties occidentales

La doctrine de bonne gouvernance mis de l'avant par l'*Organisation de coopération et de développement économiques* (OCDE) se rapporte sensiblement au même problème que le Parti Québécois avait abordé dans la loi électorale de 1977. Il s'appuie sur les principes d'éthique et de transparence qui étaient déjà au centre de la réforme du système de financement des partis politiques. Dans la dernière décennie, l'OCDE a mis sur pied un programme d'ouverture administrative destiné à perfectionner la mécanique démocratique des États occidentaux. Ce programme est maintenant à l'avant plan d'un courant de réformes politiques qui est tout à fait décisif pour comprendre l'évolution des régimes démocratiques. Il repose sur trois grands principes généraux. Le développement de la transparence (1), de l'accès à l'information (2) et de l'accès aux institutions et aux personnels politiques (3) font figure d'idéaux pour les États membres de l'OCDE.

Malgré la fin du pacte de Varsovie et l'effondrement du bloc soviétique au tournant des années 1990, les régimes politiques occidentaux ont continué d'unir et de coordonner leurs efforts pour consolider leurs affinités idéologiques. Ils n'ont jamais cessé de s'entretenir sur la progression des principes démocratiques. Cette victoire du modèle de l'État libéral n'a pas fait taire les critiques internes ; pas plus qu'elle n'a effacé l'avenir et ses incertitudes. Une contradiction retient tout particulièrement l'attention. Révélant un mal intérieur, le « recul de la confiance » envers les institutions et la classe politique est devenu une menace pour le sain développement de l'exercice démocratique. C'est ce dilemme qui est au cœur de tout l'appareil conceptuel que propose la doctrine de la *bonne gouvernance*.

C'est par la voie de l'OCDE que les mesures de réforme mises en œuvre par les pays occidentaux circulent et se diffusent¹. L'organisation internationale est l'un des principaux espaces de concertation et d'échange en matière de gouvernance et de gestion publique. Son *comité sur la gouvernance publique* publie régulièrement des documents qui sont destinés à épauler les États dans l'application des mesures d'ouverture administrative. Son discours sur la rénovation de la mécanique démocratique entend stimuler la confiance des citoyens et tempérer le cynisme grandissant. On compte atteindre cet idéal en capitalisant sur le principe d'efficacité des politiques publiques. Jugée comme déterminant de la confiance populaire, l'efficacité est rapportée comme cause directe, sinon comme équivalent potentiel, de la légitimité politique. Objectivé dans ces termes, le régime démocratique devient un « réseau d'organisations » et l'État un ensemble de segments administratifs (CHEVALLIER, 2004) qu'il convient de gérer en fonction de leur domaine d'intervention, mais qui reste à fédérer en vue de l'efficacité économique. Le contenu théorique du discours se réduit à l'affirmation d'un lien intime entre l'ouverture de l'administration, l'efficacité des politiques publiques et la reprise de la confiance. C'est l'argument qui justifie la voie à suivre :

¹ Créée en 1961 pour assister le développement et la stabilité de la croissance économique, l'OCDE comprend maintenant trente pays membres dont toutes les grandes puissances occidentales. Sa mission s'étend aussi au domaine des politiques publiques et des prévisions économiques. L'organisation dit offrir « aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de coordonner leurs politiques nationales et internationales ». Voir : (OCDE, 2010)

« [Toutes] ces mesures peuvent être considérées en dernière analyse comme contribuant à l'objectif général de renforcement de la confiance du public dans l'administration, à laquelle est subordonnée l'efficacité des politiques publiques. Les thèses de « l'offre » en faveur de l'instauration d'une administration ouverte privilégient dans leur formulation l'aspect démocratique ou instrumental. L'approche démocratique considère que l'ouverture présente un intérêt vu le rôle essentiel qu'elle joue dans la détermination de la légitimité et de la crédibilité de la démocratie comme système de gouvernance. » (OCDE, 2005, p. 35).

Comme on l'a noté, l'« ouverture de l'administration publique » commande le développement de la transparence du processus décisionnel, de l'accès à l'information et de la réceptivité administrative (l'accès aux institutions et l'accès au personnel politique). Une administration ouverte ne peut se contenter d'améliorer l'accès à l'information et de mettre en œuvre des mécanismes de transparence. Pour bien gouverner, elle doit s'ouvrir aux forces organisées de la société civile et progresser dans la prise en charge de leurs nouvelles attentes, de leurs nouvelles idées et de leurs nouveaux besoins (OCDE, 2005 : p. 31). La réceptivité de l'administration est envisagée comme une cause de l'efficacité dans la mesure où elle favorise la transaction des savoirs et compétences entre les organisations des sphères publique et privée. En bons gouvernants, les pilotes et architectes de l'État devront alors s'efforcer de « *trouver de nouvelles voies pour impliquer un plus large éventail d'acteurs tout au long du processus d'élaboration des politiques* » (OCDE, *ibid.* : p. 47.). Sans cautionner la corruption, cette formule prévoit donc améliorer l'efficacité de l'appareil public et renforcer la confiance citoyenne en plaçant toutes les formes d'action civique organisée au rang de « pratique démocratique ».

Les législations en matière de lobbying reflètent particulièrement bien les principes qui sont au fondement de cette philosophie. Pour l'instant, on peut définir le lobbying comme une forme d'action politique organisée qui fait intervenir des professionnels de la représentation des intérêts autres que les élus dans le processus décisionnel. Pour l'OCDE, il représente une forme d'*implication des acteurs* qui est tout à fait dans l'esprit de sa doctrine politique. Au Canada et aux États-Unis, la plupart des États, fédéraux comme fédérés, ont désormais légiféré sur la question. Actuellement, l'idée d'un encadrement de la

pratique progresse même en Europe, dans des régimes où la culture politique est différente de celle des États-Unis, là où le lobbying a atteint sa forme la plus achevée.

Fondé sur les principes de transparence et d'éthique, ce type de lois cherche notamment à informer les citoyens sur les campagnes de lobbying. Le lobbying est une forme d'action politique qui est privée par nature. Selon l'interprétation des lois, les lobbyistes sont des professionnels qui représentent les intérêts de leurs clients hors des institutions démocratiques formelles comme les commissions, les comités et les audiences publiques. Ils s'exercent donc à l'insu du public et échappent aux règles et procédures qui prévalent dans les différents espaces de délibération qui sont mis sur pied par l'État. Les mesures les plus répandues consistent à imposer des normes déontologiques, créer des organismes de surveillance indépendants, puis obliger les lobbyistes à divulguer leurs activités dans un registre public (OCDE, 2007 : 41).

De ce point vue, on peut affirmer que les lois ayant le mandat d'encadrer et divulguer les activités de lobbying tentent, sciemment ou pas, de répondre aux trois impératifs de l'ouverture administrative. En imposant un code déontologique aux lobbyistes, elles veulent faire avancer la transparence et l'éthique. En mettant un registre à la disposition des citoyens, elles veulent faire avancer le droit à l'information. En intégrant un nouveau moyen de participation politique à la mécanique démocratique, elles contribuent à l'ouverture de voies d'accès aux élus et aux fonctionnaires.

Un autre élément est tout à fait capital : l'encadrement du lobbying présuppose sa reconnaissance légale. Il s'agit d'un événement riche d'enseignement pour quiconque tente de comprendre le développement des régimes démocratiques en Occident. Symptomatique des changements de la dynamique sociopolitique au XX^e siècle, elle prend une signification particulière, car elle cautionne l'attribution de droits citoyens aux organisations privées de la société civile. Dans les sociétés démocratiques où l'État prend une grande place dans la vie économique et sociale, les concepts d'organisation privée et de citoyenneté corporative peuvent rencontrer des problèmes d'application évidents. C'est peut-être l'une des plus grandes lacunes de l'hypothèse qui sera défendue ici. Une définition juridique de l'organisation privée peut toutefois éclairer ces flous conceptuels. Dans le langage juridique, les organisations qui sont titulaires des droits de citoyenneté corporative sont des

personnes morales de droit privé. À titre de personne morale, l'organisation obtient une personnalité juridique puis un nom légalement enregistré (c'est-à-dire une « raison sociale ») et peut être désignée comme une entité ayant l'aptitude à « *devenir titulaire de droits et d'obligations [, bref à devenir] sujet de droit* » (SIMONART, 1995 : 63). On parle d'organisation privée pour différencier les personnes morales qui sont créées par des élus ou des fonctionnaires à titre de membres de l'État et les personnes morales qui sont créées par des citoyens à titre de membres de la société civile. Une organisation publique comme une société d'État, qui peut être complètement autonome des pouvoirs du gouvernement dans plusieurs domaines, ne peut donc entrer dans cette définition de la citoyenneté corporative pour deux raisons. La première est que toutes les organisations de ce type sont des personnes morales de droit public (des corporations publiques) et font partie intégrante de la structure de l'État, qu'elles soient organisées sur la base de critères de fonctionnalité (une régie ou un ministère, par exemple) ou de critères géographiques (une municipalité, par exemple). La seconde est que, selon les lois, le représentant d'une organisation publique ne peut pas avoir le statut légal d'un lobbyiste. La présence d'un lobby rattaché à une entreprise économique ou sociale est l'une des manifestations les plus claires de l'exercice politique des organisations privées. C'est dans cet esprit que l'on peut parler de citoyenneté corporative (*corporate citizenship*) (MOON, CRANE et MATTEN dans CONILL, LUETGE et SCHÖNWÄLDER-KUNTZE, 2000 : 9-27). Les compagnies et les associations personnifiées qui s'organisent pour faire la promotion de leurs intérêts auprès des instances décisionnelles font usage des droits de citoyenneté corporative peu importe la nature de leur mission première. Qu'elle soit une entreprise à but lucratif qui défend ses intérêts particuliers ou une association à but non lucratif qui défend l'«intérêt public», l'organisation pourra légitimement agir en tant qu'acteur politique grâce aux droits de citoyen qui ont été reconnus aux personnes morales de droit privé.

Sur le plan politique, c'est avant tout la nécessité de réglementer une pratique qui prend une ampleur structurelle qui explique l'adoption de ces mesures. Pour justifier les implications de sa doctrine, l'OCDE soutient que la complexification des relations gouvernementales a rendu le lobbying absolument indispensable. Au milieu du labyrinthe bureaucratique et des multiples étapes du processus décisionnel, le lobbyiste prend les allures d'un guide et d'un porte-parole pour les citoyens qui veulent se faire entendre.

La question de la confiance des citoyens en leurs institutions politiques prend alors la forme d'un débat sur la place de l'organisation privée dans les régimes démocratiques. Le lobbying, qui est un moyen de participation politique dont l'accès est restreint par nature, peut entrer en contradiction avec le principe de citoyenneté universelle. Cet idéal d'égalité a été au centre des visions modernes du régime démocratique. Il a inspiré la grande marche vers le suffrage universel, une des principales luttes à être menées au nom de la démocratie au XX^e siècle (MARSHALL : 3-51). C'est pourquoi la constitution de forces organisées qui s'affirment sur la scène politique préoccupe les penseurs de la théorie démocratique depuis les balbutiements de sa version moderne. Aux États-Unis par exemple, le droit de se réunir, de s'associer et de s'organiser en vue d'une action politique est protégé par la constitution, mais la concentration de pouvoir – et donc la capacité d'influence – qui peut en résulter peut tout aussi bien entraver l'égalité des voix citoyennes.

Dans l'ensemble des mécanismes de participation politique, le lobbying a comme particularité d'incarner un moyen fait sur mesure pour la personnalité juridique des organisations privées. L'institutionnalisation de ce moyen d'action politique a forcément une incidence théorique et pratique sur la démocratie. On peut préalablement avancer que *la reconnaissance légale du lobbying s'insère dans une lignée de mesures qui ont instauré un type de citoyenneté que l'on peut nommer « citoyenneté corporative »*. En poursuivant cette piste, on pourra examiner les facteurs sociologiques et politiques qui ont supporté l'implication croissante des organisations dans le processus démocratique.

La reconnaissance légale du lobbying et le dilemme des démocraties contemporaines

Les régimes réglementaires qui traitent du lobbying ont fait l'objet de plusieurs réflexions. D'entrée de jeu, il faut dire que les lois définissent le lobbying comme une communication qui a lieu hors des institutions politiques formelles entre le représentant rémunéré d'un individu ou d'une organisation privée et le représentant du pouvoir public. Les pratiques corrompues comme le pot-de-vin sont strictement illégal et n'entrent tout simplement pas dans les définitions légales.

Au Québec, les juristes, professeurs et politiciens semblent accorder un peu moins d'importance aux répercussions que ces définitions peuvent avoir sur la mécanique des institutions démocratiques. Quand on se penche sur cet enjeu, c'est généralement pour souligner que le registre public contenant les informations sur les campagnes de lobbying fait progresser le droit à l'information. L'article 44 de la Charte des droits et libertés du Québec deviendrait, dans ce domaine précis, le « *droit du public de savoir qui cherche à influencer le gouvernement* » (BRUN ET TREMBLAY, 2006). Paradoxalement, il n'y a pas vraiment de définition légale claire de « l'influence », notion qui, selon la loi québécoise, est au centre des communications faites dans le cadre d'une démarche de lobbying.

Comme le rappelle Hudon, les lois en matière de lobbying doivent aussi être reconnues comme des mesures d'adaptation de la démocratie aux réalités sociopolitiques contemporaines. Plutôt que des mesures *actives* de développement du droit à l'information, elles apparaissent alors comme des mesures *réactives* destinées à ajuster la mécanique politique aux « *réalités immanentes de la société concrète* » (HUDON, 2007 : p. 58).

Si l'on postule que le propre du pouvoir étatique est d'« *émettre des normes ou des décisions impératives pour toute la société* » (DION, 1971 : 47), il est clair que la reconnaissance légale de la participation politique privée constitue un événement significatif pour l'avenir des démocraties. Le projet de modernisation de Lévesque a créé un précédent qui aide à déterminer l'enjeu auquel la démocratie québécoise est maintenant confrontée. La réforme du système de financement des partis politiques de 1977 a tenté d'évincer les organisations privées du processus électoral en déclarant illégales toutes les contributions des personnes morales. L'assainissement des mœurs politiques, qui était regardé à l'époque comme une conséquence positive de la loi de 1977, reste l'objectif fondamental des mesures de bonne gouvernance. Du côté de l'OCDE, on idéalise tout autant la culture politique de transparence et d'intégrité. On arrive toutefois à des solutions qui divergent sur un point absolument capital.

L'inégalité entre la contribution financière des personnes physiques et celle des personnes morales avait poussé le gouvernement de Lévesque à exclure les secondes du principe de citoyenneté. Peut-être aurait-il été possible de rééquilibrer le système de

financement en instaurant un plafond de dépense pour les personnes morales ? La cohérence théorique du projet allait plus loin. On a opté pour une interprétation stricte en refusant de concevoir la citoyenneté sur la base de deux statuts juridiques. L'introduction de catégories juridiques autre que celle de l'individu (personne physique) peut contrevenir à l'égalité politique des citoyens, une des valeurs qui a été au centre de l'idéal démocratique. C'est pourquoi les procédures électorales ne pouvaient intégrer le statut juridique des organisations privées : la personnalité morale.

Seules les personnes physiques, les individus, ont droit au vote parce qu'ils sont les uniques détenteurs de la souveraineté. Par suite logique, les électeurs sont les seuls à pouvoir contribuer financièrement à l'élection et à l'organisation de ceux qui les représenteront au Parlement. C'est sur ces bases que l'on a bâti « le financement populaire » (LÉ, [1977] 2008).

Les programmes de bonne gouvernance comptent résoudre le dilemme sur la place des organisations privées autrement. Le problème qu'ils prétendent solutionner touche plusieurs aspects de l'exercice gouvernemental. Les énoncés du programme (accès à l'information, accès aux institutions et au personnel politiques) ne se restreignent pas à la question du financement des partis politiques. Au Québec, l'esprit de la loi en matière de lobbying démontre bien les continuités et divergences entre le projet de réforme de l'OCDE et celui que Lévesque et Burns entamait il y a un peu plus de trente ans.

À première vue, leur objectif est le même : celui de redonner confiance aux citoyens en éliminant la corruption et en renforçant la transparence. Ce sont toutefois les moyens légaux qu'on emprunte pour moderniser et améliorer la mécanique démocratique qui importent. Les législations en matière de lobbying permettent de relever les différences entre l'esprit des deux projets. Ces lois émettent des lignes de conduite et des règles encadrant les activités politiques des organisations privées. C'est une approche différente de celle qu'avait adoptée le PQ pour régler la question du financement des partis politiques. Au contraire du projet de réforme de la bonne gouvernance, le PQ avait catégoriquement refusé d'octroyer un droit citoyen aux personnes morales en rendant illégale toute forme d'incursion des organisations privées dans le financement des partis politiques.

La contradiction entre les deux conceptions apparaît plus clairement quand on constate la position qu'elles adoptent face aux acteurs politiques organisés. Ce sont deux visions de la démocratie québécoise qui sont théoriquement opposées en raison de la place qu'elles accordent aux organisations privées, et de la conception de la citoyenneté qui en découle. À présent, elles ont toutes deux marqué la mécanique politique du Québec. Le projet de Lévesque a jeté les bases du système de financement des partis et les réformes contemporaines ont mis en chantier les fondations de l'*administration ouverte* en incorporant des moyens de participation politique qui donnent une voix aux associations et entreprises de la société civile. Ces visions ne sont pas incompatibles sur tous les fronts, mais leurs conceptions de la citoyenneté sont difficilement réconciliables. On trouve dans cette contradiction la manifestation contemporaine d'un débat aussi vieux que les théories démocratiques qui ont inspiré les grandes révolutions politiques des XVII^e et XVIII^e siècles.

Les idées de réforme qui sont promues par l'OCDE ont désormais gagné une puissante influence au sein des démocraties occidentales. De nombreux États se sont transformés en laboratoire où l'on expérimente la modernisation des conditions de participation politique. Cela dit, dans le cas du Québec, le financement populaire agit peut-être en contrepoids puisqu'il est au centre de la culture politique québécoise. Néanmoins, une certitude demeure, à savoir que le régime réglementaire de la bonne gouvernance s'impose comme un tout cohérent qui englobe toutes les facettes de la dynamique politique. Son vaste programme dépend d'une multitude de mesures et ses visées n'épargnent pas la dimension électorale du processus démocratique (OCDE, 2007 : 41).

Somme toute, au Québec, les concepts et objectifs de la bonne gouvernance se heurtent à l'esprit d'un autre projet de modernisation démocratique. Ce conflit oppose deux conceptions de la citoyenneté et aide à saisir la teneur de la restructuration qui charbarde les principes de la démocratie libérale. La loi en matière de lobbying n'est que le point de départ de la réflexion sur l'évolution du régime démocratique au Québec (LTÉML, 2002). La reconnaissance légale du lobbying fait partie de ce vaste mouvement de réforme. Elle nous renseigne sur les retombées structurelles des programmes de bonne gouvernance. Avant d'entrer plus profondément dans l'étude de ses implications légales et théoriques, un

bref retour sur les circonstances entourant l'adoption de la loi québécoise en matière de lobbying permettra d'en cerner les justifications.

La loi québécoise en matière de lobbying

Adoptée en 2002, la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (LTÉML)* projetait de concrétiser des idées semblables à celles prescrites par l'OCDE, mais surtout à donner une réponse à un scandale politique. On n'innovait pas vraiment. Des précédents aux États-Unis (1995) et au Canada (1988) avaient mis en place un modèle d'encadrement que le Québec a calqué. De plus, on comptait à ce moment des lois dans la grande majorité des États fédérés américains ainsi que dans trois provinces canadiennes (Ontario (1998), Nouvelle-Écosse (2001) et Colombie-Britannique (2001)).

Déjà en 1997, la Commission des finances publiques avait sérieusement envisagé la possibilité d'une loi encadrant la pratique. Cinq ans plus tard, le gouvernement du PQ soumettra en vitesse un projet de loi après que certains de ses membres aient été au centre d'un scandale politique concernant des subventions attribuées au *Regroupement des événements majeurs internationaux (REMI)*, un groupe d'intérêt représentant l'industrie du spectacle.

En mettant en évidence la nécessité d'établir des mesures d'imputabilité, ce scandale a mené à la reconnaissance du lobbying comme « *moyen légitime d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales* » (LTEL, 2002). Voilà l'histoire : un ancien directeur général du PQ, Raymond Bréard, avait agi à titre de conseiller et de lobbyiste pour des organisations bénéficiant d'un fonds de subvention peu de temps avant qu'il ait lui-même participé à l'élaboration de ce même fonds en tant que chef de cabinet du ministre des Finances. Ses liens avec le gouvernement péquiste et le REMI le mettaient alors en flagrant conflit d'intérêts. D'autant plus qu'il était un des actionnaires d'*Oxygène 9*, une firme de lobbying qui avait bénéficié d'une commission pour chaque subvention que le fonds avait attribuée aux membres du REMI.

Le climat de suspicion généré par ces pratiques douteuses avait même mené l'opposition du Parti libéral du Québec (PLC) à questionner l'entourage du Premier

ministre, Bernard Landry. Après avoir refusé d'ouvrir une enquête publique, Landry avait émis des directives éthiques plus sévères au Conseil des ministres (CORBEIL, 2002 : A7). Dans la même voie, le ministre de la Justice, Paul Bégin, s'était empressé de terminer un projet de loi sur le lobbying commandé trois mois auparavant (DUTRISAC, 2002 : A3). En avril 2002, le dépôt du projet de loi 80 annonçait la volonté du gouvernement du Québec d'encadrer les lobbyistes en les obligeant à s'inscrire dans un registre public et en créant un organisme de surveillance indépendant, le Commissaire au lobbyisme, qui serait chargé de rédiger un code déontologique. Le 13 juin de la même année, l'Assemblée nationale adoptait la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* à l'unanimité.

Cette loi, qui est le produit d'un scandale particulier, suit la ligne directrice de la gouvernance. Le préambule de la loi québécoise reprend à son compte les principes du projet de réforme de l'OCDE :

« 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 » (LTÉL, 2002).

La reconnaissance et l'encadrement du lobbying, qui sont les deux grandes intentions complémentaires de la loi, y sont clairement affirmées. La loi québécoise en matière de lobbying doit être rapportée à ses effets sur la forme des interactions entre le pouvoir public et les organisations privées. Elle n'est pas simplement qu'une réponse à un scandale politique particulier. Elle représente aussi un pas en avant dans le développement des institutions de participation politique.

L'interrogation générale peut maintenant se décomposer en questions plus précises. Quels nouveaux éléments la pratique du lobbying apporte-t-elle aux institutions de la démocratie participative ? Que signifie la reconnaissance d'un tel moyen d'action politique pour les acteurs et institutions politiques traditionnels ? Quelles sont ses répercussions sur le concept démocratique moderne de citoyenneté universelle ? Quelles sont les formes d'accommodement entre les mécanismes d'expression politique formels – comme le vote –

et ceux – comme l'influence – qui sont officialisés par les réformes légales axées sur l'ouverture du processus décisionnel ? Voilà autant de questions qui doivent orienter l'étude de la démocratie et du lobbying au XX^e siècle.

Une analyse isolée des lois sur le lobbying ne révèle que très peu sur leur portée respective. En contrepartie, revenir sur les différentes formes d'action civique qui ont caractérisés l'interaction entre l'organisation privée et l'État permet de clarifier la place que prend le lobbying dans l'ensemble des arrangements institutionnels démocratiques.

Les définitions et concepts des législations traitant du lobbying donnent une forme concrète à l'idéal d'ouverture du processus décisionnel. Dans les prochains chapitres, l'examen du lobbying et de ces méthodes d'encadrement proposent de mettre en lumière une tendance de plus en plus évidente dans les démocraties occidentales. Sans faire de recension élargie, le premier chapitre mettra la table en amenant quelques définitions du lobbying. Par la suite, le second chapitre sur l'histoire de l'action politique organisée s'attardera au développement du lobbying. Finalement, le troisième chapitre proposera un survol des modes d'intégration des groupes organisés. À terme, on espère dresser un portrait fiable de l'évolution de la dynamique démocratique en Occident.

Chapitre 1 : La pratique du lobbying

1.1 Le problème de la définition

L'un des plus épineux problèmes dans l'étude du lobbying est celui de la formulation d'une définition claire qui puisse étayer un cadre d'analyse cohérent et partagé (BAUMGARTNER, 1998 : p. 22-43). La notion renvoie à un ensemble changeant de pratiques puisque les lobbyistes adaptent leurs stratégies en fonction des différentes mécaniques institutionnelles. Les activités de lobbying divergeraient aussi en fonction du contexte sociopolitique, de la nature des clients, des positions de l'opinion publique, des ressources disponibles, de l'expertise de l'organisation et d'une foule d'autres facteurs secondaires².

Le lobbying moderne est d'origine américaine. Ce sont les institutions de la république américaine qui ont réuni les conditions de son émergence, de sa consolidation et de son expansion. Aux États-Unis, la protection constitutionnelle du droit de pétition décrété par le premier article du *Bill of Rights* est interprétée comme la reconnaissance *ipso jure* du lobbying. Le droit d'association des conventions anglaises en est un présage intéressant, mais nulle part ailleurs qu'en Amérique il n'a été réservé une place aussi fondamentale à cette pratique. Dans la loi fédérale qui encadre le lobbying, le *Lobbying Disclosure Act (LDA)* (LDA, 1995 : Sec. 8.), on spécifie clairement qu'aucune norme légale ne peut se mettre en travers de ce droit constitutionnel.

Dans le langage populaire, la notion de lobbying évoque souvent des représentations enracinées dans la culture politique américaine. Elle motive plus souvent encore des propos négatifs envers ses pratiquants. Dans l'esprit de plusieurs citoyens, le lobbying est encore une affaire de corruption et de privilèges. Pourtant, on en a proclamé la légitimité dans la grande majorité des États nord-américains. Ce conflit de perception entre les gouvernants et les gouvernés aggrave le problème de la définition. Enfin, si la généralisation du terme

² On retrouve un impressionnant champ de littérature qui documente les stratégies de lobbying. Je me contente ici de mentionner les ouvrages qui m'ont été le plus utiles : Voir : (MILBRATH, 1963), (NOWNES, 2006) et (ORNSTEIN et ELDER, 1978). D'autres ouvrages qui abordent le sujet seront cités dans le texte, principalement dans la section 2.5 sur l'évolution des stratégies de lobbying.

lobbying / lobbyisme dans plusieurs autres pays renouvelle la pertinence d'une définition générale du lobbying, l'étude doit rester attachée au contexte américain puisque le stade de développement de la pratique permet de tirer des leçons sur les implications de ce phénomène sociopolitique.

Au cours du XX^e siècle, on a vu le lobbying devenir une vocation à part entière avec la création des firmes spécialisées et des associations professionnelles. Dans les pays qui ont légiféré sur le lobbying, les lois sanctionnent des définitions qui ont une signification décisive pour la suite des choses. Ces définitions ont un effet concret sur l'évolution de la pratique puisqu'elles outillent les États dans leurs missions de supervision et de contrôle. Cela dit, avant de regarder les définitions légales de plus près, il semble pertinent de s'arrêter aux définitions formulées par les acteurs professionnels.

1.2 Quelques définitions des acteurs professionnels

Aux États-Unis, l'American League of Lobbyists (*ALL*) préconise une définition un peu réductrice : « *Simply put, lobbying is advocacy of a point of view, either by groups or individuals* » (*ALL*, 2010). L'*ALL* porte toutefois une attention particulière au fait que le lobbying ne se résume pas nécessairement à la communication avec un législateur. Plus large, sa définition réfère à toutes les formes de démarches politiques de l'organisation privée, ou presque :

« Its principal elements include researching and analyzing legislation or regulatory proposals; monitoring and reporting on developments; attending congressional or regulatory hearings; working with coalitions interested in the same issues; and then educating not only government officials but also employees and corporate officers as to the implications of various changes. What most lay people regard as lobbying — the actual communication with government officials — represents the smallest portion of a lobbyist's time; a far greater proportion is devoted to the other aspects of preparation, information and communication » (*ALL*, 2010).

Comme on peut le voir, l'*ALL* ne réduit pas les tâches du lobbyiste aux communications avec les titulaires d'une charge publique. Il rend ainsi compte de l'important processus

d'information et de planification que peuvent nécessiter les contacts avec un élu ou un fonctionnaire.

Une autre définition provenant de l'Association française des conseils en lobbying et affaires publiques (AFCL) apporte une leçon intéressante. Un peu comme le fait l'*ALL*, l'AFCL souligne l'aspect consultatif de la pratique. Selon son code de déontologie, le lobbyiste « *conseille des entreprises, associations ou collectivités territoriales dans la défense de leurs droits et intérêts auprès d'organismes susceptibles de prendre des décisions les affectant, au moyen de la diffusion d'une information rigoureuse reflet de l'état des connaissances disponibles* » (AFCL, 2020). On y parle moins d'influencer la décision dans le but de défendre des intérêts que de donner des conseils à ceux qui veulent défendre les leurs. Le lobbying apparaît en quelque sorte comme une compétence que l'on vend à titre de service. Dans la même veine, le titre de lobbyiste s'apparente à celui d'un consultant que l'on sollicite pour planifier une campagne de promotion auprès des instances décisionnelles.

Une association professionnelle, l'Association des lobbyistes du Québec, existe depuis peu au Québec. Elle ne propose pas encore de définition. Tout porte à croire qu'elle adhère à celle de la loi, car ses membres s'engagent formellement à respecter les règles légales en la matière (AQL, 2010).

Du côté des firmes de lobbying étasuniennes et québécoises, les définitions sont relativement semblables. Présentée comme la plus grande firme de lobbying en 2010 par le *Center for responsive politics* (OPEN SECRETS, 2010), la *Patton Boggs LPP* dit trouver la source de son succès dans sa connaissance pointue des institutions gouvernementales et juridiques, ainsi que dans ses relations avec le personnel des organisations publiques (PATTON BOGGS LPP, 2010). La deuxième plus grande firme américaine, la *Cassidy and associates*, se décrit quant à elle comme un rassemblement d'experts en relations gouvernementales qui épaulé ses clients dans la promotion des intérêts, la « création d'opportunités » et la résolution de problèmes (CASSIDY AND ASSOCIATES, 2010). On peut pousser l'investigation et repérer, parmi son offre de services, toute une variété de pratiques. La création de stratégies dans le cadre de consultations publiques, le lancement de campagnes de relations publiques pour renforcer ses appuis populaires, le suivi des

démarches politiques de l'organisation et la construction de plans d'action concis font partie des compétences qui ont fait sa renommée dans le domaine.

Au Québec, la firme *André Légaré & Associés* dit avoir : « *développé un nouveau créneau d'excellence portant sur la réalisation de projets à caractère sociétal* » (AL&A, 2010). Ses compétences sont semblables à celles des firmes américaines : conseils stratégiques, démarchage auprès d'élus et de gens d'affaires, recherche d'informations privilégiées, évaluation de projet, conception et réalisation de projets de société, mise sur pied de coalitions d'intérêts, veille gouvernementale et médiatique, production d'études et de mémoires, quête de partenaires et organisation d'événements font partie de son catalogue de services.

À la lecture de ces définitions, la profession du lobbyiste peut paraître semblable à celle de l'avocat ou du relationniste. C'est la connaissance du processus et des acteurs politiques, puis celle du droit et de ses modalités d'application dans l'administration publique qui sont les principaux outils des professionnels. Les firmes de droit qui se spécialisent dans ce domaine de savoir ont forcément avancé de pair avec une demande croissante pour ce type de compétences. Avec la croissance de l'intervention des États et l'apparition concomitante des administrations publiques, la mobilisation grandissante de l'expertise provenant des différents secteurs de la société a engendré une multiplication des relations, contrats et obligations entre les corps organisés. Le lobbyiste est au centre de ces relations. Il est en quelque sorte l'opérateur de la mise en réseau des organisations et des savoirs.

Maintenant, les connaissances et expertises qui entrent dans la mise en œuvre des politiques publiques débordent largement le domaine du droit. Il ne fait désormais plus aucun doute : on doit dissocier la pratique du droit et celle du lobbying. Qu'il soit perçu comme légitime ou illégitime, le lobbying s'est développé au point de devenir une profession à part entière.

1.3 Le lobbying comme profession

Si le lobbying s'apparente à une profession de consultant, il ne faut pas conclure que le lobbyiste ne représente jamais les intérêts de ses clients auprès des élus et des fonctionnaires. Un lobbyiste prend souvent part à la démarche qu'il a planifiée. Dans les lois du Canada, des États-Unis et du Québec, on évalue les représentations d'intérêt en fonction du critère de la rémunération. Le titre de lobbyiste est seulement reconnu à ceux qui sont rémunérés pour leurs actions. Si on accepte cette distinction, il est possible d'obtenir une définition du lobbying en tant que profession. Michael Rush propose celle-ci : « *A professional lobbyist should be defined as someone who, in return for payment in cash or kind, advises or directly represents any individual or organization seeking to influence public policy* » (RUSH, 1998 : 523). Seulement, on ne doit pas réserver l'appellation aux firmes spécialisées. Les organisations privées qui consacrent des ressources en vue d'influencer les décideurs affectent bien souvent leurs propres employés à des tâches de lobbying. Ces employés ne sont pas moins « professionnels » que les lobbyistes des firmes spécialisées. Par conséquent, on pourra qualifier de lobbyiste toute « *personne qui reçoit une rémunération pour représenter les intérêts d'un tiers parti* » (OCDE, 2008 : 42). Pour être plus juste, on devrait finalement ajouter deux critères à cette courte définition.

Le premier concerne la nature du « tiers parti » représenté par le lobbyiste. Un professionnel qui représente une organisation publique auprès du représentant d'une autre organisation publique n'est pas réputé être un lobbyiste. Selon les législations canadiennes, étasuniennes et québécoise, un professionnel qui représente les intérêts d'un tiers parti est considéré être un lobbyiste quand son client est un individu ou une organisation privée (soit une entreprise, un syndicat ou une autre association personnifiée qui n'est pas exemptée de la loi). En droit, ces organisations entrent généralement dans la catégorie des « personnes morales de droit privé » ou encore des « groupements de fait ».

Le second critère concerne les instances visées par les démarches de lobbying. Un professionnel qui représente les intérêts d'un individu ou d'une organisation privée auprès d'un représentant d'une autre organisation privée n'est pas un lobbyiste. Pour entrer dans la définition du lobbying, les démarches politiques d'un professionnel doivent viser un élu ou

un fonctionnaire et elles doivent être menées hors des institutions politiques formelles comme les comités, les commissions parlementaires, les audiences publiques, etc.

On ne peut pas prétendre que cette définition réussit à englober toutes les pratiques propres au lobbying³. Elle a néanmoins le mérite de tenir compte de critères légaux clairs sans trop s'embourber dans les détails juridiques. À ce jour encore, il ne semble pas s'être formé de consensus sur une définition qui soit cohérente pour tous les régimes démocratiques. Comme on le verra dans la section suivante, les définitions des lois canadienne, étasunienne et québécoise recèlent toutes leurs particularités. Les critères discriminants des définitions divergent selon les cultures, les traditions et les institutions politiques. Au Canada, des auteurs nient même la pertinence de la notion et réfutent sa pertinence dans les États dont la structure institutionnelle diffère du républicanisme américain. C'est le cas d'Éric Montpetit qui avance que « *les institutions parlementaires issues du modèle de Westminster, le fédéralisme et les réseaux de politiques façonnent l'action des groupes d'intérêts canadiens* » et que, par le fait même, « *le lobbying constitue une action relativement rare au Canada* » (MONTPETIT, 2002 : 93). Il préfère parler de « gouvernance » quand il s'agit de communication visant l'échange d'informations entre les organisations privées et publiques.

Au bout du compte, les définitions de Rush et de l'OCDE montrent bien les affinités entre la nature légale du citoyen et du lobbyiste. Pour le Québec et tous les États qui ont reconnu la légitimité du lobbying, un individu ne peut pas vraiment prétendre qu'il représente ses propres intérêts à titre de citoyen lorsqu'il perçoit une rémunération pour ses actions. Si les démarches qu'il mène sont rémunérées par une personne morale de droit privé ou une autre personne physique, la loi considère qu'il agit à titre de professionnel. Il est alors l'agent d'un tiers, d'un client, bref, d'une autre personne. Dès lors, il devra s'inscrire dans un registre et – possiblement – observer des règles déontologiques. La profession du lobbyiste consiste donc à *incarner les intérêts et les demandes d'une autre*

³ Par exemple, le second critère sur le statut public des organisations visées par les démarches de lobbying fait abstraction de tout un pan du travail d'information et de planification des lobbyistes. En plus, on omet de parler des activités de promotion auprès du public – *grassroots lobbying* – qui peuvent aussi être traitées comme du lobbying. On reviendra sur ce dernier point dans le prochain chapitre.

personne (physique ou morale) auprès des instances décisionnelles et du public en retour d'un salaire.

Jusqu'à présent, le lobbying a été présenté à l'aide d'une approche microsociologique axée sur le statut professionnel et légal des lobbyistes. On peut adopter une perspective plus large en s'arrêtant aux rapports sociopolitiques en contexte démocratique. C'est ce que fait Dominique Boivin quand il décrit le lobbying comme « *l'activité à laquelle se livrent généralement les groupes dans leurs relations avec l'appareil de l'État, dans le but de l'amener à agir dans un sens donné* » (BOIVIN, 1987 : 25). Une définition axée sur les pratiques professionnelles prend notamment le critère de la rémunération comme indicateur pour tracer la frontière légale entre le statut de citoyen et le statut de lobbyiste. La définition de Boivin est bien différente. Elle replace le lobbying dans l'ensemble des rapports sociopolitiques. C'est la nature légale de l'organisation (personne morale de droit privé ou de droit public) représentée par le lobbyiste qui devient le principal critère d'analyse. On regarde alors le lobbyiste comme l'agent catalyseur des relations entre l'État, les individus et les organisations privées.

Un désaccord subsiste encore entre deux avis. La première conçoit le lobbying comme une activité dont l'intention est d'influencer la prise de décision. Le second avis fait fi de cette dimension. Il conçoit le lobbying comme une simple communication entre le représentant des gouvernants et le représentant rémunéré des individus ou organisations gouvernés. S'agit-il d'une pratique visant l'échange objectif d'informations ou comporte-t-elle toujours une volonté de conformer l'action publique aux intérêts particuliers des acteurs impliqués? Dans les lois nord-américaines, les réponses à cette question divergent et laissent paraître le malaise qui persiste quant à la véritable nature du lobbying. Les définitions légales adoptées au Québec, au Canada et aux États-Unis en attestent. Elles méritent une attention toute particulière, car elles bouclent le long développement de la pratique, thème qui fera l'objet du prochain chapitre.

1.4 Les définitions légales : Ottawa, Washington et Québec

Les lois canadiennes (1988) et étasuniennes (1995) sont moins récentes que celle du Québec. Le *LDA* des États-Unis remplaçait une série de lois dont la dernière, le *Legislative Reorganisation Act (LRA)*, datait de 1946. Les premières tentatives d'adoption de telles mesures remonteraient à 1852, mais les seules lois qui ont réellement porté fruit au niveau fédéral sont celles de 1938 (*Foreign Registration Act (FRA)*), celle de 1946 (*LRA*) et celle de 1995 (*LDA*) (THOMAS, 1998 : 504).

Au Canada, c'est le gouvernement conservateur de Brian Mulroney qui introduira un projet de loi à la Chambre des communes pour faire suite à ses critiques sur le comportement du Parti Libéral du Canada (PLC). Entrée en vigueur en 1989, la définition légale de la loi canadienne adhérait au départ à la notion de l'influence : « *It [first] defined lobbying as a direct communication with federal office-holders for the purpose of influencing the formulation or implementation of public policy.* » (RUSH, 1998 : 518). Avec les amendements de 2003 et la nouvelle *Loi sur le lobbying (LSL)* de juillet 2008, on a retiré la notion d'influence pour étendre l'application de la loi à un plus grand nombre de communications. Le lobbying est dorénavant reconnu comme le fait de « *communiquer avec le titulaire d'une charge publique au sujet [de mesures législatives, réglementaires et décisionnelles visées]* » (LSL : art. 5-1a et art. 7-1a). Cette nouvelle formulation permet à la définition légale d'embrasser toutes les communications informelles qui sont engagées par les représentants d'organisations privées. Elle émet du même coup un nouvel avis sur la nature de la pratique.

Une autre distinction est introduite et reprise par la plupart des lois. Elle s'applique aux liens qui unissent le lobbyiste aux entités qui ont recours à ses services. Dans la loi fédérale, elle prend la forme d'une catégorisation en deux types. Le premier type est le *lobbyiste-conseil* qui travaille dans une firme spécialisée en lobbying ; le second est le *lobbyiste salarié* qui est l'employé de l'organisation dont il représente les intérêts. La loi canadienne n'admet pas véritablement de distinction entre les représentations faites pour le compte d'une organisation à but lucratif et celles faites pour le compte d'une organisation à but non lucratif (*OBNL*). Est considéré lobbyiste d'organisation tout employé d'une

personne morale ou d'une organisation dont la fonction est, pour une partie importante, de communiquer avec un titulaire de charge publique au nom de cette organisation⁴.

La définition de la loi américaine témoigne d'une conception quelque peu différente. Deux grands aspects sont imputés au lobbying. Le premier aspect de la vocation est appelé *lobbying activities* et s'applique à l'ensemble des tâches entourant les communications directes avec les représentants de l'intérêt public : « *The term "lobbying activities" means lobbying contacts and efforts in support of such contacts, including preparation and planning activities, research and other background work that is intended, at the time it is performed, for use in contacts, and coordination with the lobbying activities of others* » (LDA : sec. 3-7). Le deuxième aspect, qu'on trouve dans la définition de *lobbying contact*, se réduit à la communication en tant que telle : « *The term "lobbying contact" means any oral or written communication (including an electronic communication [D]) [...]* » (LDA : sec. 3-8A). L'absence de la notion d'influence représente une similarité importante avec la loi canadienne, mais la construction d'un encadrement légal autour du concept de *lobbying activities* accroît la portée de la législation américaine.

Le LDA recèle une autre particularité. Il n'admet aucune catégorie de lobbyiste et prescrit que toute personne qui réalise plus d'un *lobbying contact* pour le compte d'un client qui le rémunère est un lobbyiste (LDA : sec. 3-10)⁵. Aucune distinction dérivant de la nature et des fins de l'organisation n'est introduite dans la loi.

Enfin, la législation québécoise opte pour une définition originale puisqu'elle retient la notion d'influence. Au sens de la loi, on considère comme des activités de « lobbyisme »

⁴ Selon les critères d'évaluation, le Commissaire au lobbying considère comme lobbyiste d'organisation les employés dont les communications avec les titulaires de charge publique occupent 20% ou plus de son temps. La loi a toutefois tenu à éviter que les compagnies et entreprises trichent en répartissant les activités de lobbying sur l'horaire de plusieurs employés. L'employé de l'organisation est donc un lobbyiste d'organisation si ses activités de lobbying « constituent une partie importante de celles d'un seul employé ou constitueraient une partie importante des fonctions d'un employé si elles étaient exercées par un seul employé ». On trouve un règlement semblable au Québec. Voir : (LSL : *Ibid.* art. 7. al. b.). Pour en savoir plus sur les normes d'application de la loi sur le lobbying, on peut consulter le site internet du Commissariat au lobbying qui se trouve dans la bibliographie.

⁵ Il faut mentionner qu'un critère concerne aussi le temps alloué aux activités de lobbying. Voilà la définition complète : « *The term "lobbyist" means any individual who is employed or retained by a client for financial or other compensation for services that include more than one lobbying contact, other than an individual*

« toutes les communications orales ou écrites avec un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer ou pouvant raisonnablement être considérées, par la personne qui les initie, comme étant susceptibles d'influencer la prise de décisions [...] » (LTÉML : art. 2). La notion d'influence restreint l'étendue de la définition et vient appuyer une autre conception du lobbying. Au Québec, le lobbying n'est pas un simple échange d'information entre une organisation privée et une organisation publique. Pour entrer dans la définition, cet échange doit être perpétré dans l'intention d'orienter les décisions politiques. Le deuxième article de la loi énonce clairement les types de décisions qui sont susceptibles d'être la cible des communications d'influence. La modification ou la proposition d'un texte de loi, d'une politique ou d'un règlement, l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat, d'un contrat, d'une subvention, de toute autre autorisation ou tout autre avantage pécuniaire, de même que la nomination d'un administrateur public, d'un sous-ministre ou d'un fonctionnaire sont toutes des décisions sujettes au lobbying.

La loi québécoise établit une catégorisation semblable à la loi canadienne, mais elle discerne un troisième type de lobbyiste : le *lobbyiste d'organisation*. Toutes les personnes qui poursuivent des activités de lobbying pour le compte d'une OBNL entrent dans cette troisième catégorie⁶. Les personnes qui assurent les mêmes tâches pour le compte d'organisation à but lucratif sont réputées être des *lobbyistes d'entreprise*. Cette catégorie pose un précédent voulant que la nature des OBNL fait en sorte qu'elles doivent être traitées différemment des organisations à but lucratif. Par exemple, les délais d'inscription au registre des lobbyistes varient à la hausse pour les lobbyistes d'organisation. Cependant, les modalités d'application de la loi changent très peu. Le lobbyiste-conseil, le lobbyiste d'entreprise et le lobbyiste d'organisation restent assujettis aux mêmes normes réglementaires.

whose lobbying activities constitute less than 20 percent of the time engaged in the services provided by such individual to that client over a six month period ». Voir : (LDA : sect. 3. al. 10.)

⁶ Au moment de la rédaction de ce mémoire, ce ne sont pas toutes les organisations à but non lucratif qui tombent sous le joug de la loi. Dans l'article 1 alinéa 11 du Règlement relatif au champ d'application de la loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, le CLQ décrète que n'est pas considérée lobbyiste aux fins d'application de la loi : « toute autre personne dont l'emploi ou la fonction consiste à exercer, même d'une manière importante, des activités de lobbyisme pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif qui n'est ni constitué à des fins patronales, syndicales ou professionnelles, ni

Ces définitions légales sont d'une importance toute particulière. Si le lobbying est devenu une profession à part entière avec la généralisation de la pratique et l'apparition des firmes spécialisées, il semble acquérir une *fonction* proprement politique avec sa reconnaissance légale. Concrètement, il ne s'agit que de l'intégration définitive de la notion au vocabulaire de l'État. En théorie, il peut s'agir, *a fortiori*, d'un renversement de perspective en faveur des postulats d'auteurs américains comme Arthur Bentley (BENTLEY, 1994 [1908]) et David B. Truman (TRUMAN : 1993 [1951]) pour qui le « produit » du politique n'était que le résultat de conflits d'intérêts particuliers destinés à se renouveler sans cesse. En pratique par contre, c'est l'inauguration officielle d'un moyen de participation politique caractéristique de l'évolution des sociétés modernes.

1.5 Lobbying et citoyenneté

À ce stade de l'étude, le lobbying a été défini comme un moyen d'action politique qui exploite la dimension informelle de la vie politique. On peut soutenir que sa reconnaissance légale instaure un nouveau mode de participation démocratique, mais comme les définitions de Rush et de l'OCDE l'indiquent, le lobbying reproduit une logique de représentation, le lobbyiste étant l'*agent*, et son client, le *principal*. Autrement dit, un lobbyiste est toujours rémunéré et il représente toujours les intérêts d'une personne morale de droit privé ou d'un autre individu que lui-même. La nature du lobbying se précise davantage quand on constate que, dans la grande majorité des cas divulgués dans les registres publics, les lobbyistes représentent des personnes morales et non des individus.

Il peut arriver, bien sûr, qu'un professionnel s'adresse aux titulaires d'une charge publique au nom d'un individu. Il serait toutefois erroné d'affirmer que le lobbying est également accessible à tous les individus. De toute façon, la question n'est pas là puisque, le plus souvent, le lobbyiste est chargé de faire avancer les intérêts d'une organisation au nom de sa raison sociale, et non pas aux noms des individus qui en sont les membres et

formé de membres dont la majorité sont des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises ». Voir : (CLQ, 2003)

employés. À l'image d'un avocat représentant une organisation devant les tribunaux, le lobbyiste représente l'organisation devant les institutions politiques.

Ce premier chapitre se conclut sur l'intime lien qui unit le lobbying à ce que Dion appelait l'« organisation politique privée » (DION, 1965 : 10-11) et que l'on pourrait définir comme une organisation active sur la scène politique qui a été créée par des citoyens à titre de membre de la société civile et qui est juridiquement reconnue comme une personne morale de droit privé ou encore comme un « groupement de fait ». Si l'on sait maintenant que le lobbying est un mode de représentation politique qui sied en tout point à la nature de l'organisation privée, on ne peut pas encore identifier les implications de sa reconnaissance légale. Pour y arriver, l'investigation qui va suivre tentera de retracer les grandes étapes de transformation de la dynamique démocratique. Toujours en lien avec l'hypothèse centrale du mémoire, le prochain chapitre prend la forme d'un récit historique traitant de l'évolution des organisations privées et de leurs démarches politiques.

Chapitre 2 : Généalogie de la citoyenneté corporative

Au commencement des démocraties modernes, les traditions étasunienne et française étaient opposées sur la question des associations civiles et des corporations de métier. En 1791, alors que le *Bill of Rights* entrait en vigueur aux États-Unis, la République française promulguait la *Loi Le Chapelier* qui ordonnait, en vertu des principes de la constitution française, l'anéantissement de « *toutes les espèces de corporations des citoyens du même état et profession* ». La peur du retour des privilèges aristocratiques, dont l'abolition avait été une étape significative de la Révolution française, est un facteur d'explication prépondérant. Contre les ordres de la monarchie absolutiste française, la démocratie a trouvé la garantie de sa pérennité dans des positions favorables au *tabula rasa*. D'où cette interprétation stricte du concept moderne de citoyenneté universelle : « *il n'y a plus de corporation dans l'État, il n'y a plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général. Il n'est permis à personne d'inspirer aux citoyens un intérêt intermédiaire, de les séparer de la chose publique par un esprit de corporation* » (LE CHAPELIER, 2010 [1791]). Ce n'est pas en Europe que se sont fomentées les premières formes du lobbying moderne, mais les sociétés européennes ont quand même dû composer avec des corps politiques centralisés et des organisations privées.

Combinées aux révolutions techniques et légales de l'ère industrielle, les libertés civiques américaines ont ouvert la voie à la constitution de puissants corps d'intérêt privés. La plupart du temps, les organisations privées ont graduellement arraché leur indépendance aux corps politiques centralisés. En Europe, la démocratie a dû s'installer sur les vestiges de l'Ancien Régime, au détriment des classes sociales qui s'en accommodaient. Une fois libérée de la tutelle coloniale de l'Empire britannique, la démocratie américaine – du moins celle des états du Nord – n'aura pas à affronter de telles forces conservatrices. Pour cette raison entre autre, l'Amérique sera le lieu de transformations significatives pour l'avenir de l'organisation privée et le développement de ce que l'on appelle la citoyenneté corporative.

2.1 L'Amérique : berceau du citoyen corporatif

Les fondateurs de la république américaine ont été influencés par les théories du contrat social et les auteurs des Lumières. Les principes qui ont guidé leur entreprise ont été pensés pour rétablir la paix et mettre fin aux conflits religieux qui déchiraient l'Europe. Le *Léviathan* de Hobbes est souvent rapporté comme l'œuvre fondatrice de ces idées qui ont révolutionné les sociétés occidentales, mais comme toujours, le courant a emprunté aux nombreuses réflexions antérieures (BODIN, 1993 [1576]), (GROTIUS, 2005 [1625]), (PUFENDORF, 1987 [1672]).

Les Hobbes, Rousseau et Locke ont tous suivi des chemins particuliers pour justifier l'unité du pouvoir politique. Le premier y parvient en concevant ce grand corps qui, seul détenteur du pouvoir légitime, assurera la sécurité des citoyens et absorbera leurs organisations privées comme autant de « *muscles d'un corps naturel* » (HOBBS, 1904 [1651])⁷. Pour Jean-Jacques Rousseau, le pouvoir devient légitime lorsque les avis particuliers se rallient à la *volonté générale*, sa théorie du *Contrat social* voulant poser en maxime incontestable le fait que : « *la volonté générale peut seule diriger les forces de l'État selon la fin de son institution, qui est le bien commun : car si l'opposition des intérêts particuliers a rendu nécessaire l'établissement des sociétés civiles, c'est l'accord de ces mêmes intérêts qui l'a rendu possible* » (ROUSSEAU, 1993 [1762] : 117). Avec Charles Secondat de Montesquieu, à qui l'on peut reconnaître la paternité du principe de poids-contrepois (*checks and balances*), le philosophe anglais John Locke est l'auteur dont les considérations théoriques ont été les plus pertinentes pour l'expérience américaine.

Au XVIII^e siècle, le souvenir des conflits politiques et religieux animait une crainte envers toutes les formes de pouvoir coercitif. Les amendements constitutionnels apportés par le *Bill of Rights* américain en sont l'aboutissement logique. La déclaration des droits protège les libertés individuelles en imposant une limite au pouvoir politique. Cette volonté

⁷ Il s'agit d'une traduction libre à partir du passage qui ouvre le chapitre 22 du *Léviathan* : « Having spoken of the generation, form and power of a common-wealth, I am in order to speak next of the parts thereof. And first of systems, which resemble the similar parts, or muscles of a natural body. By systems, I understand any numbers of men joined in one interest, or one business ». (HOBBS, 1904 : 158.)

de contrer les dérives du pouvoir politique transparaissait déjà dans le *Traité du gouvernement civil* parut un siècle avant l'adoption du *Bill of Rights* américain, peu de temps après la révolution anglaise de 1688. Seulement, John Locke, l'auteur du traité, n'idéalisait pas la démocratie directe. Pour perpétuer la société politique, soutenait-il, le législateur doit exaucer les requêtes du *plus grand nombre*, sinon la variété des opinions et l'adversité des intérêts conduira le gouvernement civil à une impasse législative certaine (LOCKE, 1992 [1689]: 216-217).

Les théoriciens du pouvoir moderne ont tous souligné la singularité du pouvoir souverain, mais il est entendu que l'application de leurs principes aura rencontré certaines contradictions : pour assurer le règlement pacifique des conflits sociaux, les gouvernements démocratiques auront forcément dû considérer la multiplicité des communautés d'intérêt.

Les débats et réflexions des fondateurs de la démocratie américaine ont probablement produit l'un des textes les plus éloquents à ce propos. Dans l'article 10 des *Federalist Papers*, James Madison faisait comprendre à ses concitoyens que les factions privées représentent un mal nécessaire dans un monde libre. Si l'exercice politique des factions défendant des intérêts privées peut parfois entraver la réalisation du bien public, rien ne peut en justifier l'abolition. Dans ces circonstances, le remède aux méfaits des factions privées s'avère pire que les maux qu'elles pourraient causer (MADISON [1787] dans SCOTT, E. H., 1898).

Penseur pragmatique, Madison avait bien compris que la diversité des intérêts était inhérente à toute société libre. Il envisageait la république démocratique comme le lieu d'un compromis fondateur entre la pluralité de la société civile et l'unité du pouvoir politique. Quant à la possibilité de réprimer la formation des corps privés en abolissant le droit d'association, selon lui, elle ne pouvait être une solution raisonnable, car on se trouvait à priver les citoyens d'une liberté essentielle à la vie démocratique. Le compromis de Madison offrait une autre voie de solution : puisque l'on ne peut supprimer la cause du problème, il faut en contrôler les effets.

Le raisonnement de Madison n'abandonne en aucune façon l'idée du bien public. Il propose au contraire de mettre le pouvoir politique à son service. La réalisation du bien

public est le devoir premier du gouvernement démocratique. Il constitue l'objectif par la voie duquel les gouvernants pourront tempérer les méfaits des organisations privées. Même s'il était favorable à la liberté d'association et de pétition, le quatrième président des États-Unis ne se prononçait pas pour la démocratie directe. Il n'adhérait pas plus à l'idée d'un gouvernement d'associations populaires. Pour lui, la tâche de faire les lois revenait aux représentants élus, les seuls à pouvoir surplomber le jeu des intérêts particuliers. Il croyait donc que les hommes parviendraient à légiférer pour le bien commun en remettant le pouvoir politique à un corps délibératif élu.

De toute évidence, le « père de la constitution » américaine ne reconnaissait pas dans l'action civique l'exercice d'une autorité légitime. Selon lui, les droits civiques prescrivait des limites au pouvoir public et, à plus forte raison, un devoir d'écoute au législateur. À tout prendre, on devrait alors conclure que le droit de pétition a d'abord été interprété comme un droit d'expression, ou plus exactement encore comme un droit de communiquer ses positions aux titulaires du pouvoir législatif.

Près de quarante ans après l'entrée en vigueur du *Bill of Rights*, un jeune aristocrate français du nom d'Alexis de Tocqueville sera frappé par l'intensité de la vie associative aux États-Unis. L'Amérique, écrira-t-il, est « *le pays du monde où l'on a tiré le plus parti de l'association, et où l'on a appliqué ce moyen d'action à une plus grande diversité d'objets* » (TOCQUEVILLE, 1986A : 287). Brillant analyste de la démocratie étasunienne, Tocqueville aura su insister sur l'important rôle qu'y revêt la liberté d'association. Un de ses plus célèbres essais, *De la démocratie en Amérique*, renferme des analyses fondamentales pour la pensée politique contemporaine. On en retient ici un des principes les plus notoires voulant que, là où règne le décret du plus grand nombre, la liberté d'association est une « *garantie nécessaire contre la tyrannie de la majorité* ». Pour lors, il ne peut y avoir de pays « *où les associations soient plus nécessaires, pour empêcher le despotisme des partis ou l'arbitraire du prince, que ceux où l'état social est démocratique* ». L'association et la pétition ne sont donc rien de moins que des moyens d'enseigner l'art de la liberté aux citoyens de la république.

Tocqueville admirait ce que la liberté illimitée d'association avait fait aux États-Unis. Ses remarques sur les associations clarifient bien la nature des changements apportés par la fondation de la démocratie libérale américaine. Il constatait d'abord que la pleine reconnaissance des libertés civiques modifie les modes d'interaction entre gouvernés et gouvernants. En Amérique, les associations ne se comportent plus comme les représentants légitimes du peuple souverain. Comme les citoyens reconnaissent que le pouvoir démocratique revient au plus grand nombre, les associations se sont développées dans des formes différentes de celles que l'on pouvait observer en Europe :

« En Amérique, les citoyens qui forment la minorité s'associent, d'abord pour constater leur nombre et affaiblir ainsi l'empire moral de la majorité ; le second objet des associés est de mettre au concours et de découvrir de cette manière les arguments les plus propres à faire impression sur la majorité ; car ils ont toujours l'espérance d'attirer à eux cette dernière et de disposer ensuite, en son nom, du pouvoir. Les associations politiques aux États-Unis sont donc paisibles dans leur objet et légales dans leurs moyens ; et lorsqu'elles prétendent ne vouloir triompher que par les lois, elles disent en général la vérité. [...] Ce qui [porte encore les Européens] à ne voir dans la liberté d'association que le droit de faire la guerre aux gouvernants, c'est notre inexpérience en fait de la liberté. La première idée qui se présente à l'esprit d'un parti comme à celui d'un homme, quand les forces lui viennent, c'est l'idée de la violence : l'idée de la persuasion n'arrive que plus tard ; elle naît de l'expérience [...] Mais de toutes les causes qui concourent aux États-Unis à modérer les violences de l'association politique, la plus puissante peut-être est le vote universel. Dans les pays où le vote universel est admis, la majorité n'est jamais douteuse, parce que nul parti ne saurait raisonnablement s'établir comme le représentant de ceux qui n'ont point voté. Les associations savent donc, et tout le monde sait qu'elles ne représentent point la majorité. Ceci résulte du fait même de leur existence ; car, si elles la représentaient, elles changeraient elles-mêmes la loi au lieu d'en demander la réforme. [...] En Europe, les associations se considèrent en quelque sorte comme le conseil législatif et exécutif de la nation, qui elle-même ne peut élever la voix ; partant de cette idée, elles agissent et commandent. En Amérique, où elles ne représentent aux yeux de tous qu'une minorité dans la nation, elles parlent et pétitionnent » (TOCQUEVILLE, 1986A : 293-295).

L'ouverture des relations gouvernementales modernes, c'est donc le début d'un grand dialogue entre l'État et les forces sociales civilisées. L'indicateur de cette ouverture, c'est la consolidation d'une société « civile » et la fin des luttes intestines entre les différentes

organisations de la société. Toutes les conditions étant désormais rassemblées pour accueillir l'organisation privée dans la joute démocratique, les sociétés occidentales verront s'instaurer une nouvelle forme de gouvernance.

Au-delà de l'affiliation aux partis politiques, l'allégeance associative s'est graduellement imposée comme le véhicule privilégié de l'action civique. Le gouvernement civil de Locke, Tocqueville l'apercevait désormais au sein des associations civiles et politiques. Le foisonnement associatif observé par Tocqueville est une manifestation avant l'heure d'un modèle d'organisation sociale qui s'est généralisé avec l'industrialisation des économies nationales. Ce sont les entreprises industrielles qui ont mis sur pied les premières stratégies de lobbying et les premières organisations politiques privées modernes. Par la suite, vers la fin du XIX^e siècle, certains mouvements sociaux vont récupérer ce modèle d'action politique et le proposer comme une alternative au système de partis et ses tares (CLEMENS, 1997).

La naissance de l'État américain a transformé la dynamique politique moderne. Elle a été un moment de changement majeur puisque la pleine consécration des libertés civiques constitue le fondement politique et juridique de l'organisation politique privée. Suivant les étapes de sa constitution, ce nouveau véhicule d'action civique deviendra une réalité cardinale au vingtième siècle.

Pendant que leur potentiel productif va exploser avec les progrès techniques et scientifiques, les sociétés occidentales entreront dans une intense phase de rationalisation, d'organisation et de coordination des activités économiques et sociales. Les relations gouvernementales évolueront dans ce sens et l'État démocratique prendra la forme d'un grand réseau de coordination des corps publics et des organisations privées. Au sein de ce processus, les organisations privées, d'abord les grandes compagnies capitalistes puis ensuite les petites entreprises, les associations civiles et les groupes communautaires, vont parvenir à s'infiltrer dans les instances décisionnelles et établir des partenariats avec les autorités publiques.

2.2 Genèse du citoyen corporatif

Les droits constitutionnels de la république américaine ont aménagé une dynamique politique ouverte à la formation d'associations politiques axées sur la promotion d'intérêts particuliers. Les États-Unis ont été le berceau du citoyen corporatif en raison de leur structure légale et juridique imprégnée de cette vision libérale de la démocratie. On peut avancer que la construction du statut de citoyen corporatif s'est appuyée sur la légitimité que la protection constitutionnelle des libertés civiques a conférée au modèle de l'association privée.

C'est par la voie de la personnalité morale que l'organisation a pu revendiquer les droits d'un citoyen libre. La genèse du statut de citoyenneté corporative s'accomplit lorsque l'organisation privée acquiert une existence légale propre qui lui vaut d'être considérée comme une personne apte à jouir de l'autonomie et de la plupart des droits d'un citoyen (BOURQUE, DUCHASTEL et PINEAU, 1999 : 57). Cette autonomie, l'organisation l'a obtenue sur deux fronts, au gré des décisions légales qui ont favorisé son essor. Le premier front est celui de sa relation externe avec l'État; le second celui de sa relation interne avec ses membres.

Sur le premier front, ce sont les compagnies commerciales de l'époque coloniale qui ont porté en elles les germes de l'autonomie corporative. Créées par la voie de chartes royales afin d'assurer le commerce avec les colonies anglaises, les corporations de droit public deviendront une réalité notable à partir de la fin du dix-septième siècle (WILLISTON, 1907 : 201). Malgré son association avec certaines crises économiques du XVIII^e siècle, le modèle corporatif va finir par s'affranchir du rapport de subordination politique qui empêchait son plein développement. Après 1870, l'adoption des lois générales en matière d'incorporation va simplifier la procédure de création des corporations (HURST, 1970 : 37). D'un privilège spécial accordé par le Législateur, l'incorporation passera progressivement à une pure formalité administrative.

Une autre transformation du cadre légal américain témoigne de cette évolution. L'organisation corporative a acquis son autonomie avec le recul des « théories de la concession » selon lesquelles l'existence de toutes personnes morales dérive inévitablement

de la volonté du Souverain. Achevée dans les années 1930, l'érosion pratique de la doctrine *ultra vires*, selon laquelle on doit refuser d'accorder aux corporations le droit d'agir hors du cadre de compétences auquel elles sont légalement attachées, confirme la transition vers une orientation plus libérale (HORWITZ dans SAMUELS et MILLER (Dir.), 1987 : 24).

Les grandes organisations privées vont devenir des acteurs de tout premier plan dans la gouvernance des sociétés industrialisées. La concentration massive des capitaux dans l'enceinte des grandes entreprises corporatives a été un élément central du développement économique industriel. Les attributs de la forme corporative – la responsabilité financière limitée des investisseurs au premier chef – vont concourir au succès de ce modèle de développement économique. Les études du courant institutionnaliste américain, dont le sociologue Thorstein Veblen est réputé être l'un des fondateurs, vont bien déceler les contrecoups sociaux et politiques de ces transformations. Sur les pistes des substrats légaux du système capitaliste, un de ces porte-paroles les plus reconnus, John R. Commons, cernera clairement la signification politique du phénomène :

« Meanwhile the mere arbitrary prerogative and capricious will of the monarch is in process of being stabilized under the form of constitutional government, [and] by the middle of the Nineteenth Century, this stabilized prerogative completes the development of that special privileges, a corporate franchise, and opens up, by general corporation laws, to all comers, the privilege of binding themselves together by contract into a going concern. With these delegations of sovereign power, property expands into an industrial government of its own, treated as a unit and even a person, although it is not a person but an industrial government » (COMMONS, 1959 : 319).

Pour Commons, l'incorporation d'une association équivaut à la délégation d'une part de la souveraineté puisqu'elle crée une entité gouvernante qu'il appelle « gouvernement industriel » (*industrial government*). Sans bifurquer dans une analyse trop abstraite, il faut convenir que l'incorporation procède bel et bien à la création d'un « corps » apte à être représenté devant les institutions publiques. Mais le concept de Commons est complexe et ne colle pas en tout point à la thèse qui est défendue ici. On ne doit pas conclure d'emblée que la personnification juridique d'une association est la reconnaissance *de jure* d'une puissance gouvernante et autonome. Du moment qu'il ne transgresse pas les droits

constitutionnels, l'État peut toujours légiférer dans un secteur d'activité et contraindre par là l'exercice des organisations. On doit plutôt retenir que, dans la forme corporative, la propriété et sa structure de gestion sont traitées comme une entité, une personne (morale), distincte de ses membres et propriétaires.

Sur le deuxième front, l'organisation a atteint l'autonomie en s'extirpant du pouvoir de décision de ses propriétaires. Ce phénomène s'explique par différentes causes. Rétrospectivement, on peut plus facilement les identifier. À l'aube du XX^e siècle, l'installation et l'expansion d'un marché pour l'échange des titres de propriété ainsi que la croissance des corporations et le gonflement du volume des actions ont contribué au fractionnement et à la dispersion de la propriété des entreprises (HORWITZ dans SAMUELS et MILLER (Dir.) : 41-42). Au rythme de ces changements, on a vu s'établir une plus grande distance entre le propriétaire et son bien. C'est ce que Joseph Schumpeter appelait la *dévitilisation de la notion de propriété* et l'*évaporation de la substance matérielle de la propriété*, concepts qui signalaient l'affaiblissement de l'emprise du propriétaire sur son bien (SCHUMPETER, 1963 [1942] : 199). Bref, pendant que les paquets d'actions ont remplacé les murs des usines et le bruit des machines, le pouvoir de contrôle et de décision du propriétaire a migré dans les comités centraux de gestion et d'administration (HURST, 1970 : 106). De concert, l'actionnaire va être confiné au rôle passif de l'investisseur, dont la seule motivation authentique est la perception de rentes. Dans ce qui a été l'un des ouvrages les plus reconnus sur le sujet, Adolph A. Berle et Gardiner C. Means parlaient littéralement du divorce de la propriété et du pouvoir de contrôle (BERLE et MEANS, 1932 : p. 69).

Cette transition du pouvoir décisionnel provoque un renversement des priorités. Les comités centraux de gestion sont des instruments de mise en valeur des intérêts propres à l'organisation. L'investisseur et actionnaire, à qui l'on reconnaît une soif insatiable de dividendes, est porteur d'incertitudes pour la stabilité, la durabilité et le renforcement de la structure interne de l'organisation. Lui retirer le pouvoir de contrôle pour le remettre aux gestionnaires qui assurent le fonctionnement de l'organisation, c'est éliminer une source d'imprévu et de contraintes évidente. L'autonomie interne est donc atteinte lorsque la capacité décisionnelle est centralisée dans les comités d'administrateurs, que le titre de

propriété n'est plus garant d'un pouvoir de contrôle effectif et que l'organisation est relativement libre de déterminer ses priorités.

Pour récapituler, on doit comprendre que l'organisation privée a pu accéder à l'existence légale avec la reconnaissance des droits civiques. En continuation logique, l'étiollement de la tutelle étatique sur le processus d'incorporation a parachevé l'armature légale du citoyen corporatif. On risque de se méprendre si on associe la forme corporative aux grandes compagnies capitalistes. Dans le régime démocratique américain, elles ont été les premières à user de la puissance de l'organisation politique moderne, mais elles n'ont pu en monopoliser le modèle très longtemps. Des associations civiles dont les visées débordent le cadre économique se sont rapidement appropriées les formes légales et les moyens d'action politique qui ont concouru à la montée en puissance des grandes compagnies de l'ère industrielle (PERROW, 2002 : 196).

La pratique du lobbying entre en scène au cours de cette période charnière de l'histoire des sociétés démocratiques. Une fois libérées des contraintes qui les empêchaient d'orienter leur pleine puissance vers la protection de leurs acquis et l'avancement de leur patrimoine, les organisations privées se sont lancées dans des campagnes de défense et de promotion de leurs intérêts. DiMaggio et Powell ont enrichi la connaissance des organisations d'une thèse qui reflète bien la logique des développements qui vont suivre. Soumis aux mécanismes d'imitation, de coercition et de pression normative, les organisations seraient vouées à converger vers les modèles perçus comme dominants et légitimes (DIMAGGIO et POWELL dans DOBBIN, Frank (Dir.), 2004 : 115-118). C'est ce qui semble se passer à l'aube du XX^e siècle, car on reconnaîtra l'existence d'un groupe d'intérêt au moment où il organisera des démarches politiques pour consolider son état socio-économique, faire la promotion de ses droits et fortifier sa légitimité.

Ce détour sommaire sur la genèse de la personnalité morale peut apparaître comme une digression dans une étude sur le lobbying et la démocratie. Il est en fait essentiel à la compréhension de la thèse présentée dans ce mémoire. Si on parle de la citoyenneté corporative comme l'un des avatars des démocraties contemporaines, c'est pour signaler que sa reconnaissance penche vers une mise à l'écart, plus ou moins consciente, des formes d'action civique non-organisées. En revenant sur le triomphe du lobbying et des formes

organisées d'action civique, le reste du chapitre tentera de dresser un portrait de l'évolution de la dynamique démocratique en Amérique.

2.3 L'héritage du passé : le lobbying au temps du « grand barbecue »

Il est difficile – et nécessairement arbitraire – de déterminer le moment d'apparition du lobbying. Pour faciliter la tâche, on peut s'en tenir à la thèse centrale du mémoire et fixer ce « point de départ » à l'apparition des premières stratégies politiques des grandes corporations de l'ère industrielle, principalement les entreprises d'utilité publique, les banques et les compagnies qui ont assuré le développement du transport ferroviaire.

Avant de débiter, un autre problème doit être abordé. Les démarches politiques des premières grandes organisations privées s'apparentaient bien souvent au patronage, voire à la corruption. Même aujourd'hui, il reste ardu de faire une nette distinction entre le lobbying et le patronage. Dans bien des cas, ces deux pratiques coexistent et font partie d'une même démarche politique (HUDON ET YATES, 2008 : 394-398). En général toutefois, la professionnalisation des lobbyistes a exigé une plus grande intégrité et honnêteté de leur part. En retour, l'adoption d'une éthique professionnelle a contribué à la légitimation du lobbying dans la mesure où elle a exigé l'abandon de pratiques clairement incompatibles avec les principes démocratiques.

Cela dit, au début du XX^e siècle, les premières démarches politiques des organisations privées étaient loin d'être perçues comme légitimes. En fait, c'est en réponse à la mainmise des lobbies corporatifs sur le système de partis, si bien décrit par Hichborn dans son livre sur la session législative californienne de 1909 (HICHBORN, 1911), que se seraient organisés les premiers groupes d'intérêt populaires.

S'étant généralisées pendant les années dorées (*Gilded Age*) de l'histoire américaine (1865-1900), les pressions indues des grandes compagnies industrielles auprès des pouvoirs politiques et juridiques auront eu de profondes conséquences sur la dynamique démocratique. Les premières formes du lobbying moderne sont apparues dans un environnement corrompu, à une époque où les relations politiques entre les entreprises et le gouvernement étaient sévèrement critiquées par la presse des *muckrackers*. C'est d'ailleurs

en référant à la collusion entre l'élite corporative et les hommes politiques que l'historien américain V. L. Parrington parlait de l'ère du «grand barbecue» (PARRINGTON, 1958 : 23).

En réalité, on doit se rendre à l'évidence et admettre que la corruption a été un puissant mode d'action politique pour les premières organisations politiques privées. Loin de mener à des politiques efficaces, le favoritisme et la corruption ont quand même permis d'agencer les décisions politiques aux ambitions des grandes organisations privées. Conséquemment, on peut en tirer la leçon qui suit : si l'on veut retracer l'histoire du lobbying comme mode de coordination des organisations privés et publiques, il ne faut pas attribuer de fonctionnalité ou d'efficacité aux résultats de ce type d'arrangement politique. Il faut analyser les différents modèles de coordination et d'intégration sans porter égard à leurs répercussions.

Dans son étude de l'économie industrielle américaine, Perrow montre comment la corruption a eu un rôle significatif à jouer dans l'ascension des pouvoirs privés aux États-Unis (PERROW, 2002 : 142-158). De son côté, Clemens montre comment les relations frauduleuses entre le monde politique et économique ont motivé la montée des premiers groupes d'intérêt populaires. En réaction à un système de partis asservi par les grands intérêts économiques, les premiers mouvements de travailleurs, de femmes et de fermiers auraient tous convergé vers le modèle de l'organisation politique privée. Cette désertion partielle des rapports de partisanerie traditionnels va considérablement changer la dynamique politique : « *Since the beginning of the republic, groups has sent petition, lobbied their representatives, and operated as faction between parties. What was novel in the late nineteenth century was the intent and organizational technologies to link "lobbying" to significant numbers of voters who would be guided by associational ties rather than partisan loyalty* » (CLEMENS, 1997 : 85). C'est un des grands paradoxes de cette époque. L'intervention des intérêts particuliers dans la sphère politique, qui étaient une des principales cibles des critiques populaires, est devenue la solution de ceux qui se disaient victimes d'injustices. Après tout, en s'organisant pour retirer aux partis politiques le monopole sur la représentation de ces grands ensembles d'intérêts sociaux, les mouvements populaires se sont conformés à une stratégie façonnée par les premières

entreprises industrielles. À l'instar de Clemens, on peut voir ce phénomène comme la confirmation de la thèse de DiMaggio et Powell sur l'innovation organisationnelle et le processus d'imitation :

« Those who felt disadvantaged ignored, or oppressed by the parties sought to dismantle the party system in the hope that this would usher in a more responsive, democratic government. In the process, they institutionalized new opportunities for political access and new models for political organization, but they secured a monopoly over neither. Innovation led to imitation, and many onetime insurgents found that they were increasingly defeated in a game whose rules they had helped to invent. The "Interests" became "interests" and learned to prosper under the new rules (CLEMENS, 1997 : 13) ».

Ces développements sont capitaux pour l'essor de la citoyenneté corporative. La période de progressisme qui s'étend du début du XX^e siècle à la Première guerre mondiale a été caractérisée par l'extension de ce modèle aux grands mouvements sociaux d'alors. C'est à cette époque que l'on a clairement abandonné l'idéal d'un processus de délibération encadré par des procédures et des règles de fonctionnement formelles.

Le lieu du politique s'est donc élargi lorsque les portes de la « troisième chambre » parlementaire, celle du lobby, se sont pleinement ouvertes sur les multiples forces organisées de la société civile. Les partis politiques vont demeurer les seuls à viser la prise du pouvoir politique, mais, dans la vie quotidienne, ils verront poindre de plus en plus d'organisations prêtes à les concurrencer dans la défense et la représentation des intérêts sociaux. Pour que l'on considère l'organisation politique privée comme un modèle d'action politique avéré, il ne restera plus qu'à attendre l'effondrement des tentatives de constitution de nouveaux partis politiques, comme celles de certains mouvements fermiers avant 1920, par exemple.

Devant l'apparition de plus en plus d'organisations politiques privées, les conceptions traditionnelles du processus démocratique vont changer. En 1908, la publication de *The Process of Government* rend bien compte des changements qui étaient à l'œuvre en Amérique. Son auteur, Arthur Bentley, y défendait une conception de la démocratie où, du fait de leur capacité de pression sur les décideurs, les différentes

organisations de la société civile jouent un rôle politique tout à fait central (BENTLEY, 1993 [1908]). En 1951, un autre ouvrage fondamental, *The governmental process*, viendra solidifier la vision américaine du pouvoir démocratique. David Truman, qui en est l'auteur, élabore un cadre d'analyse basé sur l'action des groupes (TRUMAN, 1993 : [1951]). Cette nouvelle théorisation du pouvoir démocratique révèle une certaine progression dans l'implantation de la citoyenneté corporative. On peut avancer sans grande réserve que la formulation de la théorie américaine des groupes a été une manière d'assumer et d'interpréter les bouleversements de l'ordre politique traditionnel.

Aux côtés des intellectuels et penseurs, les autorités publiques auront aussi dû se mettre au diapason des nouvelles réalités sociopolitiques. Marquée par le progressisme et le populisme, la *Belle époque* a donné lieu à une intense phase de mobilisation et d'organisation. Le rôle que va y jouer l'État ne sera pas trivial. Le cas de la création, en 1912, de la chambre de commerce des États-Unis l'illustre bien : rassemblées à Washington à la demande de Charles Nagel, secrétaire du commerce et du travail sous le président William H. Taft, quelques centaines d'associations commerciales et de chambres de commerce locales vont accepter le plan du gouvernement et formeront une grande organisation chargée de superviser les activités commerciales au niveau national. Dans ce cas précis, le rôle du gouvernement en a été un d'incitateur et de coordonateur. Il s'agit d'une tendance qui s'est révélée à peu près irréversible. L'idéologie des gouvernements va changer, mais ce type d'initiative va se répéter dans une foule d'autres secteurs : ressources naturelles, agriculture, etc. Même s'ils n'ont pas été à l'origine de tous les grands regroupements d'organisations, les différents gouvernements fédéraux ont rempli des fonctions centrales dans la construction des structures de coordination nationale.

Ce processus va être pleinement pris en charge lors des deux guerres mondiales. Les grands conflits mondiaux ont eu pour effet d'intensifier la mobilisation et la coordination des organisations américaines. Les corps publics créés pendant la guerre ont posé les premiers jalons d'une administration publique axée sur l'efficacité technique et productive. Portées par les idées d'efficience, d'efficacité et de rendement, les agences de régulation publiques vont étendre leur pouvoir sur un grand nombre d'activités sociales. En créant ces agences spécialisées, l'État a mis en place des niches de pouvoir où les grandes

organisations puiseront la légitimité et la puissance requises au déploiement de leur capacité de planification et de coordination de la vie en société.

La pratique du lobbying en sera profondément altérée. C'est que la dynamique du pouvoir administratif est radicalement différente de celle du pouvoir législatif. Pour arriver à influencer le « quatrième pouvoir », les organisations devront assimiler la logique technocratique. En général, les savoirs techniques et les arguments scientifiques sont les principaux instruments des lobbyistes qui tentent d'influencer les décisions administratives. L'ouverture de canaux pour l'échange des expertises privées et publiques a été cruciale pour le développement de la citoyenneté corporative. C'est à ce moment que les premiers discours sur l'efficacité de l'État démocratique sont apparus.

Avant de terminer, on doit se rappeler que la reconnaissance des droits civiques a donné naissance à la démocratie libérale américaine. Cet environnement libéral a rendu possible – ou du moins facilité – l'autonomisation du modèle corporatif. Joint à la crise du système de partis, la formation de ce nouveau véhicule d'action civique est un des éléments qui expliquent les premières vagues de mobilisation, d'organisation et de structuration des mouvements sociaux. Comme idéal-type des modes organisées d'action civique, la citoyenneté corporative ne peut être dissociée de la remise en cause du système de partis. Les premiers groupes de pression ont délaissé l'esprit de synthèse du parti pour adopter le modèle de l'organisation privée. Ils ont ainsi favorisé la défense d'intérêts toujours plus spécifiques.

À l'aube de la Première Guerre mondiale, la société américaine aura déjà fait l'expérience d'une coordination étroite des organisations privées et publiques. Ce n'est cependant qu'au terme du second conflit que les structures de concertation nationales auront atteint toute leur ampleur. Entre-temps, les lobbyistes, qui sont les incarnations vivantes des organisations privées, devront s'adapter à ces réarrangements institutionnels. En poursuivant l'investigation, le prochain point s'attardera à l'évolution des relations entre l'État et les forces organisées de la société civile lors de la période des deux guerres mondiales.

2.4 La mobilisation en temps de guerre : les premiers discours sur l'efficacité en contexte démocratique

Un des héritages de l'ère progressiste du début du XX^e siècle fut cette idée de mobiliser et encadrer les organisations privées pour les mettre au service de l'intérêt public. Or, face à la disproportion patente des voix citoyennes, l'intérêt public, que les plus démagogues invoquent *urbi et orbi*, apparaît comme un concept vide demandant à être réalisé par des politiques concrètes.

À la suite du dévoilement d'éclatants scandales politiques impliquant l'élite capitaliste du temps, les populistes qui menaçaient de pourfendre le règne des intérêts privilégiés n'offraient pas d'alternatives viables aux problèmes causés par la montée des pouvoirs privés. Dans certains cas, les enquêtes de jeunes professionnels, comme celles de Charles Evans Hughes, ont mis en lumière de vastes fraudes reliées aux lobbyistes des grandes corporations. De nombreux états fédérés ont réagi en promulguant les premières lois concernant les activités politiques « extraparlimentaires », l'état de la Géorgie allant même jusqu'à décréter que la pratique du lobbying représentait un crime dans sa constitution de 1877 (CRAWFORD, 1974 [1939] : 43-44). En revanche, aucune mesure n'a tenté d'ajuster les rapports de force politiques qui bénéficiaient aux intérêts organisés. Quelques dispositifs institutionnels associés aux idéaux de la démocratie directe – pensons par exemple au référendum – auront peut-être redonné une certaine part du pouvoir à la collectivité, mais, en fait, ces solutions demeuraient peu effectives dans la gestion quotidienne des affaires collectives.

Au fond, ce sont les agences de régulation mis en place par les États démocratiques qui ont donné un contenu aux discours progressistes sur l'intérêt public et l'efficacité des politiques publiques. Cet effort de gestion rationnelle de la vie en société, aucune figure ne peut mieux l'illustrer que celle d'Herbert Hoover⁸. Comme homme politique, il aura eu l'idée et la volonté de généraliser à une multitude de domaines les deux grands principes

⁸ Il est à noter que le gouvernement fédéral s'était engagé dans la voie de la réglementation des industries productives bien avant l'élection d'Hoover. En 1906 par exemple, Theodore Roosevelt avait fait adopter le *Meat Inspection Act* après avoir lu la célèbre enquête d'Upton Sinclair intitulée *The Jungle*. Un corps national d'inspection avait alors été mis en place pour contrôler la qualité de la production des industries de

qui avaient participé au succès de la coordination des grandes organisations productives avant et pendant la guerre de 1914-1918. Le premier principe est celui de la coopération volontaire des organisations du secteur privé. Le second, emprunté aux travaux de Frederick W. Taylor sur l'organisation scientifique du travail, est celui de l'efficacité. On reconnaît là les deux principaux piliers d'un des premiers discours sur l'efficacité en contexte démocratique. Ils seront au centre des justifications données par les adeptes d'une coordination accrue des organisations productives.

Lors de la Première guerre mondiale, Hoover, devenu dirigeant de la *Food administration* à la demande du président Woodrow Wilson, avait démontré les bienfaits de la régulation des organisations de l'industrie alimentaire en diminuant considérablement le gaspillage des ressources. Ce fut là une réussite qui prouvait le mérite de la régulation des secteurs d'activité laissés libres par les autorités publiques. La « science administrative » qui fut mise en pratique par Hoover deviendra le fil conducteur de nombreux corps publics naissants. Les agences administratives vont non seulement aménager un type de coopération basée sur la coopération des forces organisées de la société civile, mais elles vont aussi ouvrir des points d'accès à une influence et des pouvoirs politiques d'une nouvelle nature pour les organisations privées. Grant McConnell explique bien ce point :

« Perhaps the next logical step was that the opposite of coercion consisted of voluntary activity. The expression lacked of clarity, but Hoover had in mind matters that was definite enough. As a government officer, he wished to avoid compelling anyone; he wished to assist people to achieve what they wanted; this could be done only if the people organized themselves – in trade associations, trade institutes, chambers of commerce, labor unions, professional associations, farmers associations, and cooperative – to inform government of their wants and needs ». (MCCONNELL, 1966 : 65)

L'impulsion vers l'organisation accrue de la société civile correspond à une autre étape de développement de la citoyenneté corporative. Les agences administratives ont modifié les rapports entre l'État et les groupes de la société civile, mais elles n'ont pas vraiment amputé les intérêts organisés d'une grande part de leur autonomie. Au contraire, l'adhésion aux

la viande. C'est Hoover, cependant, qui a poussé le plus loin cette vision d'une société civile organisée et régulée par l'État.

réseaux organisationnels coordonnés par les agences publiques a favorisé l'autonomie secteur régulé puisque les groupes qui le composent ont un mot à dire sur les législations auxquelles ils doivent se plier.

À mesure que va croître l'interface administrative de l'État, les lobbyistes acquerront une fonction proprement politique. Ils se feront porte-parole des citoyens corporatifs, et donc représentants légitimes de la société civile. Actuellement, la plupart des lois en matière de lobbying ne considèrent pas les communications faites dans le cadre de commissions et d'audiences publiques comme du lobbying. Toujours est-il que les agences publiques légitiment, et encouragent même, l'incursion des organisations dans les institutions chargées de produire les politiques publiques. En adaptant ainsi la mécanique politique aux impératifs de l'organisation, les États se sont engagés tout entier dans la voie de la citoyenneté corporative. Cette évolution aura de lourdes conséquences pour les démocraties libérales modernes. On verra lentement s'estomper la séparation classique entre le secteur privé et le secteur public, distinction sur laquelle se fonde la conception libérale de l'État démocratique.

La crise économique des années 1930 qui va mener à la construction du *Welfare State*, de même que les politiques intérieures au moment de la Deuxième Guerre mondiale, ont poussé la vision de Hoover à son paroxysme⁹. Bien qu'il fût remis en question par la Court Suprême, le *National Industrial Recovery Act (NIRA)*, législation au centre du *New Deal* de Franklin D. Roosevelt, préconisait une coopération accrue des organisations productives. On a comme preuve ce passage de la première section du *NIRA* de 1933 : « *It is hereby declared to be the policy of Congress [...] to provide for the general welfare by*

⁹ Deux lois fédérales sur le lobbying ont été promulguées pendant cette période. Ces deux lois ont mis fin à une série de tentatives infructueuses ayant débuté dans les années 1870. La première de ces deux lois fut nommée *Foreign Agents Registration Act (FARA)*. Adoptée à l'aube de la Deuxième Guerre mondiale (1938), elle obligeait les représentants des compagnies étrangères et des gouvernements étrangers qui entraient en communication avec un titulaire de charge publique à s'inscrire dans un registre. La seconde, le *Legislative Reorganisation Act (LRA)*, qui fut promulguée en 1946, étendait la logique du *FARA* à toutes les lobbyistes et représentait alors la première loi générale sur le lobbying au niveau fédéral. Les objectifs de la *LRA* restaient néanmoins très modestes et sa légitimité fut attaquée sous prétexte qu'elle était anticonstitutionnelle, notamment dans le jugement du cas *U.S v.s Harriss (U.S. SUPREME COURT, 1954)*. La reconnaissance légale du lobbying, ou du moins son intégration au vocabulaire de l'État fédéral, a donc eu lieu durant ces années où les modes organisés d'action politique étaient en plein essor. Pour plus d'information sur ces deux lois, voir : (THOMAS, 1998 : 502-509), (HERRING, 1967 [1929] : 253-262) et (ORNSTEIN et ELDER, 1978 : 95-104).

promoting the organization of industry for the purpose of cooperative action among trade groups » (NIRA, 1933 : Sec. 1). La fin du *New Deal*, qui coïncide *grosso modo* avec l'entrée en guerre des États-Unis, n'aura pas eu pour effet d'atténuer l'interventionnisme et l'effort de mobilisation des organisations (HERRING, 1967 [1929] : 51-52).

Dans son étude de l'économie américaine parue vingt ans après la Seconde Guerre mondiale (*new industrial State*), J. K. Galbraith dépeint un système de planification qui requiert une intime coopération entre l'État, les grandes entreprises privées et les autres organisations de la société civile. Rendu nécessaire par la nature complexe des développements technologiques, ce système, qu'il a nommé « technostucture », assurerait la coordination des différents secteurs d'activité dans le but de contrôler les aléas du marché et de protéger le pouvoir des corps organisés qui le compose. Les hommes de la technostucture, écrit-il, « *adaptent à leur propres objectifs les besoins de l'État, de même que le modèle et la fabrication des articles que ce dernier achète pour satisfaire ses besoins* ». Inévitablement donc, les objectifs de ce système « *reflètent les besoins propres de la technostucture et de sa planification* » (GALBRAITH, 1979 : 366). Galbraith relevait également les implications sociopolitiques de cette dynamique économique. Il diagnostiquait le brouillage des distinctions libérales et parlait sans ambages de l'osmose des organisations publiques et privées, qui n'étaient pour lui que les organes d'une seule et même structure de coordination :

« Il n'existe plus de frontière distincte entre l'État et l'entreprise privée ; le tracé est très flou et même imaginaire. Chaque organisation a de l'importance pour l'autre ; leurs membres se mêlent les uns aux autres dans les tâches quotidiennes ; chacune en arrive à accepter les objectifs de l'autre ; chacune adapte les objectifs de l'autre aux siens propres. Par conséquent, chacune est le prolongement de l'autre ». (GALBRAITH, 1979 : 359)

Prenant conscience du même phénomène, le politologue américain Grant McConnell en est venu à questionner la justesse du concept d'association privée. Dès 1958, dans un article publié dans *The American Political Science Review*, il mettait cette transformation des rapports sociopolitiques en lien avec la croissance des associations, les politiques du *New Deal* et la délégation du pouvoir public aux agences administratives :

« In the clearest case of this sort an association receives a direct delegation. In other cases professional or trade associations are given the power of nomination or personnel, virtually as a form of representation, to official licensing and on occasion, to policy-making boards. [...] A more perplexing question arises when a private association called into being by actions of governmental officials acquires the power to exert great influence over both policy and administration. This may be in the form of membership to advisory boards or administrative agencies or it may be in the form of an exceedingly influential association frequently commanding the close attention of powerful congressional committees. Examples here are the American Farm Bureau Federation and the Chamber of Commerce of the United States, both of which had direct governmental encouragement in their formation. Obviously, in situations such as these there is a shadowland between what is public and what is private. The years since the inception of the New Deal have seen much rationalization of this blurring, but clearly it is concomitant of the growth of associational power in this period. Clearly also, the blurring is incompatible with the previous conception of the private association ». (MCCONNELL, 1958 : 766)

Une fois inscrites dans le vaste réseau de l'administration publique, les organisations de la société civile exerceront un pouvoir d'une nature toute autre que celui des premières grandes corporations. En monopolisant les comités administratifs de toute sorte, elles vont hériter d'un pouvoir d'influence davantage intégré et encadré par les normes publiques.

Les transformations apportées par l'arrivée du « quatrième pouvoir administratif » débordent l'objet de ce mémoire. Il incombe néanmoins de rappeler un élément qui restera au centre des constats qui vont suivre. L'administration publique à toutes les caractéristiques d'une interface vouée à superviser le branchement du pouvoir d'État aux capacités du secteur privé. Dans un sens métaphorique, on peut arguer que les canaux administratifs de communication sont des moyens de convertir les organisations de la société civile en organe exécutif du gouvernement. L'image est peut-être forte, mais elle donne à tout le moins la direction des changements, qui est celle d'une plus grande intégration des forces organisées privées au pouvoir d'État.

Là où il faut éviter de se méprendre, c'est sur les effets de cette intégration. En tant que système de production et d'application de la réglementation, l'administration publique n'habilite pas nécessairement les hommes à mettre à exécution une vision intégrée de la

société. Quand l'on parle d'intégration, c'est au sens où la coordination des organisations est réglementée et encadrée par des protocoles publics.

D'un point de vue national, la mise en réseau des forces sociales organisées s'est fait au prix d'une décentralisation ou d'une déconcentration du pouvoir politique. La prise de décision est décentralisée dans des corps administratifs dont les compétences sont déterminées par la loi de la spécialisation fonctionnelle. Les orientations politiques qui ressortent des agences sont souvent diffuses, les objectifs centraux qu'elles proposent peuvent même entrer en conflit lors d'enjeux particuliers.

Les groupes organisés qui se greffent aux différentes agences administratives gagnent une légitimité qui se traduit par une implication plus grande dans la gestion et la production des politiques, mais ils héritent aussi d'un fardeau réglementaire qui peut grandement affecter leurs activités. Alors que la régulation publique s'étendra sur de plus en plus de secteurs, l'organisation des groupes d'intérêt s'imposera d'elle-même. Les mesures législatives et réglementaires pouvant parfois établir de sérieuses contraintes pour le fonctionnement des organisations, il deviendra primordial pour les groupes partageant un intérêt commun de revendiquer l'adoption, la modification, ou l'annulation de certaines lois.

Dans sa description de la technostrucure, Galbraith mettait l'accent sur cette facette du comportement politique des personnes morales. En des termes propres à son style, il a montré que la priorité du citoyen corporatif est la survie et la croissance de son corps organisationnel. On pourrait soutenir que les organisations privées ont défendu leur patrimoine en adoptant une attitude hostile envers toutes ingérences de l'État dans les affaires économiques et sociales. Il y a cependant eu un changement de mentalité avec l'augmentation des interventions publiques. Le rôle de l'État devenant souvent décisif pour certains secteurs d'activité économique, on assistera alors à ce que Touraine appelait le « *long mouvement de descente de la démocratie vers la société civile* » (TOURAINÉ, 1994). Dorénavant, les organisations exprimeront leur position et exerceront leur influence sur les décisions qui risquent d'affecter leurs intérêts propres. La présence de milliers de lobbyistes et de consultants en relations publiques à Washington est le résultat de cette transformation de la dynamique démocratique étasunienne (PARKER, 2005 : 443-444).

La théorie générale du lobbying formulée par David Lowery, professeur à l'Université de Leiden aux Pays-Bas, parvient à incorporer ces observations aux recherches sur les groupes organisés. Constatant que les recherches sur les groupes d'intérêt peinent à identifier les raisons générales qui poussent les organisations à mener des campagnes de lobbying, il propose un cadre théorique qui concorde avec la thèse qui a été défendue jusqu'ici. Le point de départ de sa théorie se rapproche des postulats de Galbraith sur les objectifs de la technostructure. Le professeur Lowery reconnaît que le but fondamental de toute organisation est celui de survivre en tant qu'organisation et que toutes ses autres démarches sont nécessairement subordonnées à cet objectif fondamental (LOWERY, 2007 : 30 et 46-47).

Dans un article publié en 2007 où il élabore les grandes lignes de cette théorie, Lowery reprend l'exemple de Microsoft, compagnie dont les ressources investies dans le démarchage politique ont explosé en 1998 alors qu'elles étaient quasiment nulles avant 1995¹⁰. La hausse des ressources allouées au lobbying s'explique par la poursuite de l'administration Clinton concernant les activités monopolistiques de Microsoft. Un enjeu politique menaçant a donc poussé Microsoft à lancer de vastes campagnes de lobbying pour exercer ses droits de citoyen corporatif. À la fin de cette saga, la division de l'organisation chargée du démarchage politique ne s'est pas volatilisée. De la même façon, les ressources que Microsoft accordait aux firmes-conseils n'ont pas décliné au point de retourner au montant de départ. Le raisonnement de Lowery est donc le suivant : souvent, un enjeu légal capital pour l'organisation va l'amener à se munir des instruments essentiels au démarchage politique et, ensuite, ces appareils de démarchage politique seront affectés à la maximisation des retombées de l'action publique.

Cette théorie, que Hudon et Yates ont traduite par « théorie de la *survie organisationnelle* » (HUDON ET YATES, 2008 : 175-178), relève une autre conséquence du développement de la citoyenneté corporative. On reprend autrement ce que Georges Lapassade disait à propos du concept de groupe : « [*Le groupe se prend*] toujours [...] et d'abord comme objectif, [*il*] se prend pour objectif pour pouvoir poursuivre des objectifs »

¹⁰ Selon Lowery, de 1998 à 2000, les dépenses de Microsoft en matière de lobbying aurait triplé, passant de 2,12 millions à 6,36 millions (LOWERY, 2007 : 38-39).

(LAPASSADE, 1967 : 14). À cet égard, on peut voir le lobbyiste comme un agent chargé de réaliser cet objectif fondamental dans le domaine politique. Qu'il défende une politique favorisant la croissance de l'organisation ou qu'il cherche à neutraliser des lois la mettant en danger, le lobbyiste se conforme à cet objectif de *survie organisationnelle*. On envisage alors les lobbies comme des organisations (groupes d'intérêt distincts) ou sous-organisations (départements d'une organisation) dont la raison d'être première est d'engendrer et remplir la demande pour des campagnes de lobbying. Lowery résume :

« This concern for organizational survival need not, of course, be defined so narrowly as to emphasize only life and death concerns on the part of whole organizations, although these may well lead a firm like Microsoft to enter the lobbying community in the first place. More narrowly defined benefits might also influence the level and intensity of lobbying activity. Indeed, the focus on the organization suggested here is quite compatible with the implicit view of lobbying of the profit maximizing model. [...] For organizations whose primary business is producing cars or providing religious services, lobbying may not be central to their work. But once lobbying is undertaken through the establishment of a public affairs office, that office will almost certainly have powerful incentives leading it to undertake activities that will allow it to continue to survive. And organizations whose primary business is lobbying, including many membership groups and trade associations, may find that the survival of the organization as a whole and survival of lobbying function are inextricably conflated ». (LOWERY, 2007 : 47)

Après la victoire des Alliés en 1945, une période de croissance économique constante va nourrir le développement des organisations. Cette période, que l'on appelle les « Trente glorieuses », a été caractérisée par le parachèvement du modèle bureaucratique axé sur l'organisation de la société civile. D'importantes vagues de mobilisation vont apporter de nouveaux éléments à la dynamique démocratique. Défendant des intérêts sensiblement différents à ceux des grandes entreprises capitalistes, les *nouveaux mouvements sociaux* comme les mouvements pour les droits civiques, le mouvement féministe et le mouvement écologiste ne se sont pas écartés de la tendance générale. Le cheminement de leur mobilisation est semblable à celui des autres groupes organisés. Leur institutionnalisation progressive en atteste. Même s'ils revendiquent pour des grands changements sociaux au

nom de l'intérêt public, la plupart de ces groupes ont fini par intégrer la structure administrative de l'État.

Pour mieux apprécier l'analyse des formes d'action politique qui ont prévalu lors des Trente glorieuses, il importe de jeter un bref coup d'œil sur l'évolution des techniques et stratégies politiques de l'organisation privée. Le prochain point, qui fera figure de pont entre l'analyse de la période des deux guerres et celle des décennies 1960-1970, portera sur la modernisation des stratégies d'action civique, la naissance du *grassroots lobbying* et leurs incidences sur la vie démocratique.

2.5 L'évolution du démarchage politique

L'évolution des stratégies politiques des organisations privées a concordé avec la modernisation de leurs relations avec les institutions publiques et les citoyens. Ces innovations ont correspondu avec l'abandon des pratiques injustifiables du point de vue démocratique et l'utilisation de démarches cherchant à défendre et renforcer la légitimité de l'organisation.

Le lobbying est encore perçu comme une stratégie politique visant exclusivement les titulaires de charge publique par plusieurs définitions. C'est pourtant inexact. La quête de légitimité de l'organisation, qui fait partie de son objectif général de survie et de croissance, ne prend pas uniquement les autorités publiques comme cible.

Très tôt dans l'histoire des sociétés démocratiques, les organisations publiques et privées ont tenté de manipuler l'opinion des citoyens en recourant à une multitude de techniques. L'une des plus célèbres expériences du genre fut sans doute celle de la propagande du gouvernement américain à l'aube de la Première Guerre mondiale. Afin de faire tourner l'opinion publique en faveur de l'entrée en guerre, l'administration Wilson avait pu compter sur les idées d'Edward Bernays, neveu de Sigmund Freud et grand penseur des relations publiques. Après cette expérience, l'auteur du renommé *Propaganda* s'est concentré à l'application de ses théories et stratégies au monde commercial, gagnant ainsi le titre de « père des relations publiques ». Comme on le sait, les exercices de propagande ne se limiteront pas au monde commercial. Une fois instrumentalisées à des

fins sociales et politiques, les idées de Bernays vont renouveler l'approche politique des groupes organisés.

On se plaît souvent à dire que l'apparition des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) a transformé la dynamique politique des sociétés avancées. À vrai dire, l'utilisation des techniques de communication à grande échelle a certainement été facilitée par ces avancées technologiques. Il n'en demeure pas moins que les principes des relations publiques et de la propagande ont été maîtrisés bien avant la révolution informatique. La performance des NTIC représente une nouveauté, mais l'idée d'utiliser les techniques de communication pour persuader le public est beaucoup plus vieille¹¹.

De manière générale, quand les groupes organisés ont recours à ces techniques de communication, c'est dans le cadre d'une campagne de *grassroots lobbying*. Dans son livre *Group Representation Before Congress* paru en 1929, Pendleton Herring, s'inspirant d'une courte analyse de H. Lasswell (LASSWELL, 1927), donnait une définition du *grassroots lobbying* axée sur la propagande et sa logique d'instrumentalisation de l'opinion publique : « [...] *the means of persuasion employed in a conscious effort to influence the thought and action of one's fellow. [...] It is the instrument that helps mold public opinion in the form the interested party desires* » (HERRING, 1967 [1929]: 59-60). Selon Herring, on aurait pleinement réalisé le potentiel de l'organisation grâce à deux idées majeures : celle de la coopération et celle de la propagande. Quand on tente d'expliquer l'instauration progressive de la citoyenneté corporative dans nos régimes démocratiques, il serait alors tout à fait approprié d'accorder autant d'importance aux techniques de propagande de Bernays qu'aux idées de coopération de Hoover et ses pairs.

Une grande légitimité populaire est l'une des plus puissantes forces dont l'organisation puisse disposer. En fait, c'est la recherche constante de légitimité qui a mené les lobbies à moderniser leurs rapports avec les citoyens et les corps publics. La professionnalisation des lobbyistes est caractéristique de cette modernisation. On veut rendre le lobbying acceptable,

¹¹ Dans les années 1920 par exemple, les membres du Congrès américain recevaient déjà une correspondance massive résultant des chaînes de lettres amorcées par les associations nationales. Voir : (Herring, 1967 [1929]).

ou du moins légal, car les pratiques frauduleuses risquent de miner la légitimité des organisations et remettre en cause leur habileté à exercer des droits citoyens.

Dans ce contexte, les membres et sympathisants des groupes organisés représentent des ressources précieuses. Au-delà de leurs contributions au financement, qui ne repose bien souvent qu'en partie – sinon aucunement – sur leurs dons (BAUMGARTNER et LEECH, 1998 : 32), les membres sont une source de légitimité irremplaçable. D'ordinaire, plus son nombre de membres est considérable, plus l'organisation aura de crédibilité aux yeux des élus. Le membre est en quelque sorte l'unité de mesure du poids électoral de l'organisation. Le nombre de membres permet d'évaluer les capacités à influencer sur les votes et parler au nom d'une part de la population (ORNSTEIN ET ELDER, 1978 : 73). C'est pour cette raison que le recrutement et le maintien de membres deviennent bien souvent le nerf de la guerre.

En outre, les membres peuvent agir en tant que militants lors des campagnes de *grassroots lobbying*. Ils sont autant d'individus prêts à faire pression sur leur gouvernement. P. Herring, qui associait propagande et *grassroots lobbying*, comprenait clairement que l'endoctrinement des membres et les campagnes de pression étaient deux pans de la même stratégie :

« The propaganda work of a national association has two ends in view in relation to the public. In the first place, the effort is made to form a general opinion favorable to the group, and then the attempt is made to marshal this sentiment and direct its influence upon the administrative officers or the members of a legislature from whom favorable action is desired » (HERRING, 1967 [1929] : 60).

Les membres occupent une place tout à fait essentielle dans ce type de démarche. Au centre de la stratégie d'influence, l'organisation agit comme un coordonateur en incitant ses membres et sympathisants à exprimer leurs positions et opinions aux élus et aux titulaires de charge publique. Quand on présente les groupes d'intérêt comme des intermédiaires entre le peuple et l'État, leur caractère démocratique est effectivement difficile à nier. Le *membership* de l'organisation politique est donc l'un des principaux liens qui rattachent le lobbying à l'idée de démocratie.

Si l'on extrait les démarches politiques de leur contexte particulier, on peut rapporter les stratégies impliquant les membres à l'objectif fondamental de survie et de croissance, but qui sera toujours lié à la légitimité sociale et politique de l'organisation. Autrement dit, pour un groupe organisé, mobiliser ses membres afin qu'ils expriment collectivement leur point de vue, c'est également réitérer sa légitimité en tant que porte-parole d'une part de la population.

En fait, dès qu'elles ont été reconnues comme des véhicules d'action civique démocratiques et légitimes, les organisations ont commencé à moderniser leurs stratégies d'influence afin de répondre aux impératifs de leur nouveau statut. Sans disparaître, les moyens frauduleux, qui sont moins bien perçus par la population, ont été mis de côté au profit de tactiques démocratiquement acceptables. Pour en faire un tour d'horizon, on peut se servir des deux catégories proposée par Norman J. Ornstein et Shirley Edler.

La première catégorie est celle des stratégies directes (ORNSTEIN et EDLER, 1978 : 83-88)¹². Elle comprend toutes les tactiques reposant sur les contacts et liens personnels entre l'organisation et les membres des branches administrative, exécutive et législative de l'État. L'accès aux titulaires de charge publique est au centre des stratégies directes. Elle peut être gagnée de différentes manières. L'entretien des relations entre les dirigeants et employés d'une organisation et certains membres de l'État est un des moyens employés. Dans le respect des normes législatives et réglementaires traitant de ce type de relations, les membres de l'organisation pourront prendre des mesures pour alimenter leurs liens personnels et professionnels (financement, organisation d'événements, soupers, cadeaux, etc.). Le moment venu, l'organisation pourra profiter de l'accès aux personnels politiques pour faire représenter ses intérêts au sein des institutions politiques. Pour les groupes qui ont peu, ou pas, de liens avec les politiciens et fonctionnaires, l'information deviendra une ressource inestimable (MILBRATH, 1963 : 307-310). Garante de la crédibilité des groupes organisés, la capacité à informer les titulaires de charge publique des enjeux d'une politique peut générer des sources d'accès capitales. L'expertise technique est donc un outil de grande valeur pour les stratégies politiques directes.

¹² Traduction du terme « *inside strategies* » utilisé par Ornstein et Edler.

La deuxième catégorie est celle des stratégies indirectes (ORNSTEIN et EDLER, 1978 : 88-93)¹³. Elle rassemble toutes les variantes de *grassroots lobbying* et peut être divisée en deux approches : la mobilisation et la promotion médiatique. L'approche de la mobilisation consiste à inviter les membres et sympathisants à contacter leurs représentants politiques pour signaler leur position sur un enjeu. Pour maximiser l'efficacité de cet exercice, l'organisation peut utiliser des moyens de recrutement et de mobilisation variés. Elle pourra par exemple dresser une liste d'adresses physiques ou électroniques et offrir un modèle de lettre qui nécessite seulement la signature des membres pour être envoyée. La deuxième approche de la promotion médiatique consiste plus précisément à utiliser des techniques de propagande. Ornstein et Edler font ainsi référence aux groupes de pression qui font appel à une part de la population par la voie des médias de masse. L'achat de publicité dans les journaux et magazines nationaux ainsi que la diffusion de commerciaux radiophoniques et télévisuels sont de bons exemples. À tout cela s'ajoute le lancement, par l'organisation, de pamphlets politiques, de journaux et d'autres publications du genre.

Le succès de ces stratégies dépend en grande partie de la légitimité et de la crédibilité de l'organisation. Comme on a pu le constater, le nombre d'individus qui se réclament d'un groupe, de même que l'expertise qui supporte ces prises de position, sont deux des plus importants indices de sa légitimité comme acteur politique. Marquée par l'expansion du nombre de groupes organisés, la période de croissance économique qui va suivre la fin de la Seconde Guerre mondiale ne verra pas de changement majeur dans les stratégies politiques des organisations. N'empêche que la dynamique démocratique sera affectée par de nouveaux facteurs sociopolitiques.

2.6 Les Trente glorieuses : l'âge d'or d'un modèle de société

La seconde moitié du XX^e siècle peut être analysée en deux temps, le premier étant caractérisé par la croissance économique et l'âge d'or du modèle bureaucratique et le second par la montée de l'idéologie néolibérale et la crise de l'État providence. Bien que conventionnelle, cette catégorisation demeure vague et peine à préciser des épisodes déterminants pour le développement de la citoyenneté corporative.

¹³ Traduction du terme « *outside strategies* » utilisé par Ornstein et Edler.

Plus approprié à l'objet de la présente étude, la périodisation de Jeffrey M. Berry, spécialiste des groupes d'intérêt, comporte trois phases qui serviront de repère dans les paragraphes qui vont suivre (BERRY, 1999 : 9-15). La première phase (1948-1963) laisse croire qu'un nombre limité de groupes d'intérêt public – ou groupes de « seconde génération » – s'organisaient pour influencer les décideurs. La seconde phase (1964-1980) connaît quant à elle une croissance marquée des groupes prétendant servir l'intérêt public. Enfin, la troisième phase (1981-1992), qui sera traitée dans le prochain point, est déterminée par l'arrivée des gouvernements néolibéraux, l'augmentation du nombre de groupes conservateurs et la remise en cause du modèle du *Welfare State*.

En ce qui a trait à la première phase, qui s'étend sur toute la décennie 1950-1960, Berry note que les groupes organisés disant défendre l'intérêt public étaient généralement peu actifs et que les systèmes politiques étaient souvent structurés par le fameux « triangle de fer », sorte d'espace institutionnel impénétrable monopolisé par trois protagonistes : le représentant des pouvoirs économiques et commerciaux – un lobbyiste –, le président des comités administratifs provenant du pouvoir législatif et les hauts fonctionnaires chargés de l'exécution concrète des mesures législatives. En référence aux mêmes faits, certains universitaires, comme McConnell, mentionnaient la possibilité, pour les groupes organisés, de « capturer » les agences publiques qui sont chargées d'élaborer les politiques publiques. Ce sont là des allégations aux antipodes de la vision pluraliste du pouvoir démocratique. L'analyse de McConnell contredit une des prémisses centrales de la théorie avancée par David B. Truman. Elle condamne la version homéostatique de la théorie pluraliste voulant que tous les individus ayant un intérêt commun vont s'organiser pour défendre leur point de vue et rétablir la balance des pouvoirs entre les différents groupes d'intérêt¹⁴. Les conclusions de McConnell sont clairement à l'opposé :

« A politics of interests groups and small constituent unit is unlikely to develop its own checks. Government offers the best means of limiting both the conflicts between such groups and the agreements by which conflicts are ended or avoided. To give this service, however, government must be formal and distinct. It cannot be either if it is broken into units

¹⁴ Pour une théorie critique de la vision homéostatique des groupes d'intérêt, voir : (SALISBURY, 1969).

corresponding to the interests which have developed power » (McCONNELL, 1966 : 363).

Il y a tout lieu de croire que l'intervention accrue de l'État dans les affaires économiques et sociales nuit sérieusement à son impartialité, et par le fait même à son rôle de médiateur. Par surcroît, comme le mentionne Chevallier, l'État « *apparaît de plus en plus comme un assemblage hétérogène de dispositifs disposant de leur rationalité propre de fonctionnement* » (CHEVALLIER, 2004 : 81). Favorisant un interventionnisme ciblé et plus efficace, la segmentation de l'État en plusieurs corps publics spécialisés et décentralisés offre un accès incomparable aux organisations qui désirent influencer les décisions. C'est le revers de la médaille de cet idéal d'une administration agissant « comme agent démocratique », comme l'écrivait Herbert Croly, penseur progressiste du début du XX^e siècle (CROLY, 1998 [1914] : 349-377).

C'est sans doute Mancur Olson qui a été le critique le plus notoire des théories pluralistes. Son ouvrage le plus célèbre, *La logique de l'action collective* (1965), décrit un système où les grands groupes font face à des obstacles institutionnels qui rendent leur organisation difficile. Ce serait tout le contraire pour les petits groupes. Ils peuvent plus aisément s'organiser pour promouvoir leurs intérêts particuliers en raison de la plus forte pression effectuée sur les membres (OLSON, 1987 [1965] : 75-88)¹⁵.

Dans *Grandeur et décadence des nations*, un livre qu'il dit être le prolongement de *La logique de l'action collective*, Olson reprend sa théorie pour diagnostiquer les rapports qu'entretiennent les groupes organisés (petit groupe) avec la société (grand groupe) :

« En bref, une organisation à vocation d'action collective typique aura très peu sinon aucun intérêt à consentir d'importants sacrifices pour la société, du moins si elle ne représente qu'un segment très étroit de celle-ci ; elle peut en effet servir mieux les intérêts de ses membres en cherchant à accaparer

¹⁵ L'analyse d'Olson, qui est ancrée dans le paradigme de l'individualisme méthodologique, conclut que les petits groupes sont plus efficaces puisque la cohésion des actions individuelles avec l'objectif du groupe est plus facilement assurée en raison du plus grand bénéfice que tire les individus à conformer leurs actions aux exigences du bien collectif : « [...] la taille est un des facteurs décisifs pour déterminer si la recherche volontaire, rationnelle de l'intérêt peut ou non provoquer un comportement de groupe. Les petits groupes défendront mieux leurs intérêts communs que les grands » (OLSON, 1987 [1965] : 74).

pour eux une plus grande part du revenu national. Plus encore, cette attitude sera avantageuse même lorsque les coûts sociaux de l'opération s'élèveront à plusieurs fois le montant de la somme redistribuée... *il n'y a en pratique aucune limite au coût social qu'une organisation trouvera avantageux d'imposer à la société afin d'obtenir pour elle-même une plus grande part du produit social* » (OLSON, 1983 : 73).

La théorie d'Olson a eu une influence retentissante dans le milieu universitaire. Elle incorpore bien les postulats de Lapassade et Lowery sur les organisations. La propension des organisations à entrer dans une quête de ressources perpétuelle est motivée par leur objectif général de survie et de croissance. Par croissance, on ne doit pas nécessairement entendre la « croissance du nombre de membres », ou encore la « croissance de la structure interne » de l'organisation, mais bien le renforcement de ses capacités à agir sur nos sociétés pour assurer sa survie (ressource) et prouver sa raison d'être (légitimité).

Pour sa part, Olson n'estimait pas que toutes les organisations désirent augmenter son nombre de membres. Reste que sa théorie apporte de solides explications au phénomène de multiplication des organisations politiques privées. Si la théorie d'Arthur Bentley apparaît comme une façon d'interpréter les changements politiques de son époque, celle d'Olson est symptomatique de transformations pleinement advenues. Plus en mesure d'évaluer les répercussions des changements qui ont débutés avec la genèse de la citoyenneté corporative, Olson se positionne contre les postulats pluralistes en relevant les aspects négatifs de l'implication accrue des groupes organisés dans le processus démocratique. Il n'est pas le seul. En 1969, Theodor Lowi publiait *La deuxième république des États-Unis*¹⁶, ouvrage soutenant que les sociétés démocratiques étaient entrées dans une seconde phase du libéralisme politique : le « libéralisme des groupes d'intérêt ». Son argumentaire se range aux côtés des analyses davantage critiques comme celles de McConnell et de Galbraith. Il reproche aux pluralistes leur omission du caractère oligarchique des « démocraties de groupes d'intérêt ». En considérant l'intérêt public comme la somme des intérêts particuliers, on oublierait l'intérêt des catégories sociales dont la structure organisationnelle est déficiente ou carrément absente. On réserverait le même sort aux groupes dont le secteur d'activité est dominé par une autre organisation.

L'État s'étant adapté à la dynamique de la lutte pour la reconnaissance d'intérêts particuliers, ses interventions ne feraient que perpétuer la domination des groupes les mieux organisés : « *Lorsque le conflit d'intérêts est érigé en principe de gouvernement plutôt qu'en mal condamnable, les programmes fondés sur ce principe court-circuitent l'ensemble des individus qui ne sont pas organisés spécifiquement autour des valeurs correspondant aux objectifs du programme* » (LOWI, 1987 [1969] :100). Au sujet de la diversité des intérêts, Lowi n'hésite pas à affirmer qu'il s'agit d'un *pluralisme parrainé* par les agences administratives et gouvernementales. Le passage au libéralisme des groupes d'intérêt minerait donc les concepts démocratiques modernes, la légitimité politique au tout premier chef : « [...] *la légitimité [ne pouvait qu'en être réduite], en fondant la représentation sur le caractère oligopolistique des groupes d'intérêts, en restreignant le nombre de concurrents, en favorisant les concurrents les mieux organisés, en spécialisant la politique autour de quelques agences et, pour finir, en cantonnant la participation dans les canaux offerts par les groupes pré-existants* » (LOWI, 1987 [1969] : 106). Cette critique est bien évidemment dirigée contre les pluralistes les plus idéalistes. À l'instar d'Olson, les hypothèses de Lowi explorent une facette de la démocratie américaine que les pluralistes avaient laissé de côté. Il remet en question la légitimité et l'égalité de cette nouvelle forme de « démocratie des organisations ». Lowi et Olson sont arrivés à discerner les imperfections de la théorie pluraliste. Depuis, des critiques ont été formulées contre leurs visions pessimistes. Si leurs recherches et critiques sont incontournables dans l'étude de la citoyenneté corporative, c'est parce qu'elles ont incarné une prise de conscience face à la trop grande simplicité de l'interprétation pluraliste. L'influence et la popularité des réflexions de Lowi et Olson n'a pas eu pour effet d'éliminer la pertinence des théories pluralistes. En fait, l'apparition d'une seconde génération de groupes organisés que l'on dira « d'intérêt public » est loin d'invalider la théorie de D. B. Truman selon laquelle les groupes d'intérêt vexés par les actions d'un groupe mieux organisé ne tarderont pas à se mobiliser pour créer un contrepoids politique.

¹⁶ Titre de la traduction française du livre original intitulé : « *The end of liberalism: ideology, policy and the critics of public authority* ».

De la phase qui commence dans la seconde moitié de la décennie des années 1960 et se termine à l'aube des années 1980, on retient le plus souvent l'intense mobilisation des citoyens en mouvements sociaux et en groupes de pression. Les groupes organisés engendrés par cette mobilisation ont une philosophie différente. Ils se sont formés pour faire avancer les intérêts d'une part de la population qui n'était précédemment pas, ou très peu, représentée. Alors que certains vont représenter les plus démunis et d'autres le bien-être des citoyens et des consommateurs, tous se réclameront de l'intérêt public. Cette vague de mobilisation a apporté de nouveaux éléments à la dynamique politique. L'organisation de ces groupes d'intérêt public, comme on pourrait les appeler, poursuit l'aménagement des formes organisées d'action civique, ne serait-ce qu'en retirant le monopole des partis politiques sur d'autres secteurs de représentation.

L'enquête empirique de Kay L. Schlozman et John T. Tierney appuie la perception que les chercheurs comme Berry ont retenue des décennies 1960 et 1970. Selon leurs statistiques, de toutes les organisations privées qui étaient actifs à Washington en 1981, 40% ont été fondées depuis 1960 et 25% depuis 1970. La répartition en catégories valide la grande proportion des groupes d'intérêt public créés pendant cette période : 76% des groupes citoyens (groupe de consommateur, groupe environnemental, etc.), 56% des groupes pour les droits civiques et 79% des groupes pour le bien être social et la lutte à la pauvreté actifs en 1981 auraient été formés depuis 1960, contre seulement 14% des corporations et 38% des associations commerciales et professionnelles (*trade associations*) actives la même année. Si l'on prend 1970 comme année de référence, on obtient alors 57% des groupes citoyens et 51% des groupes pour le bien être social et la lutte à la pauvreté contre 6% des corporations et 23 % des associations commerciales et professionnelles (SCHLOZMAN ET TIERNEY, 1986 : 75-78).

Ces chiffres sont évocateurs. Ils prêtent à penser qu'un contrepoids s'est établi dans le domaine des groupes d'intérêt et que de plus en plus d'individus se sont organisés afin que leurs intérêts soient justement pris en compte par les gouvernements. On pourrait dès lors croire que les constats de Schattschneider (SCHATTSCHEIDER, 1960 : 30-31), qui concluait que le « système de pression » sociale était largement dominé par les groupes d'intérêt économique, ont été infirmés. Ce n'est pourtant pas le cas. Les recherches de

Schlozman et Tierney confirment et renforcent les constats de Schattschneider : « *In spite of all the newborn organizations representing interests of publics, minorities, poor people, the elderly and other disadvantaged groups, business actually is a more dominating presence in Washington now than it was two decades ago* » (SCHLOZMAN ET TIERNEY, 1986 : 77). Même si les intérêts économiques prédominent encore, on doit donc tomber d'accord sur le fait que, depuis 1960, le lobbying et la citoyenneté corporative n'est plus l'apanage du « *Big business* ».

Il se peut que le « triangle de fer » ait été mis à rude épreuve avec l'organisation et l'institutionnalisation des groupes d'intérêt public. Le renouvellement de la théorie des groupes est un indice de ce phénomène. Contre la théorie d'Olson et les théories de l'élitisme des groupes d'intérêt (*multiple elitism*) défendues par les Schattschneider et McConnell, plusieurs modèles d'analyse, qualifiés de néo-pluralistes, ont insisté sur la complexité des relations politiques (GRAY et LOWERY, 2004). Les travaux de Robert Dahl, qui est reconnu pour avoir théorisé le domaine politique comme un ensemble complexe de pouvoirs relationnels (DAHL, 1971), augurent bien les pronostiques néo-pluralistes. Traitant plus spécifiquement des groupes d'intérêt dans le processus décisionnel, ces modèles théoriques mettent en évidence la présence de contre-pouvoirs citoyens (un groupe environnemental par exemple) qui s'opposent aux intérêts des grandes organisations économiques et rétablissent un certain équilibre des pouvoirs d'influence (HECLO, 1978 et WILSON, 1980).

Dans son résumé des thèses néo-pluralistes, A. S. McFarland retient tout de même leurs difficultés à démentir les propositions les plus fortes de la théorie d'Olson. McFarland préfère évaluer la prise de décision sur un continuum entre deux situations extrêmes : la première étant celle du « triangle de fer » - ou sous-gouvernement (*subgovernment*) – où le pouvoir d'influence des organisations productives ne rencontre aucune opposition, la deuxième étant celle de la « triade de pouvoir » où les institutions publiques gagnent une plus grande autonomie dans leurs prises de décision puisque l'influence des coalitions de groupes environnementaux, de groupes de consommateurs, des syndicats et d'autres

groupes citoyen comparables contrebalance celle des organisations productives (McFARLAND dans PETRACCA, 1992 : 58-79 et McFARLAND, 2004 : 43-61)¹⁷.

Bref, en dépit de toutes les disputes théoriques, ce qui est certain, c'est que la mobilisation et l'institutionnalisation d'une seconde génération de groupes ont alimenté et concrétisé la transformation de nos régimes politiques en « démocratie des organisations ». Le mouvement de mobilisation des années 1960 et 1970 a été supporté par de vastes changements institutionnels. Les Trente glorieuses ne furent pas uniquement des années de croissance économique. Elles furent aussi les années d'épanouissement de l'État-providence. Le providentialisme, dont le développement a connu un rythme accéléré sous l'impulsion de la grande dépression et des deux conflits mondiaux, traduit une nouvelle représentation du pouvoir public. L'État est désormais censé répondre aux « *demandes sociales [pour] satisfaire les besoins de tous ordres des individus et des groupes* » (CHEVALLIER, 1986: 157)¹⁸. Au risque de répéter ce qui a été expliqué plus haut, on doit réitérer que les groupes organisés de toutes allégeances trouvent dans les agences

¹⁷ La partition des groupes en une myriade d'organisations spécialisées dans un domaine correspondant à une infime partie d'un secteur d'activité est un autre phénomène qui mine la possibilité que s'installe un mécanisme de contrepoids dans la communauté des groupes d'intérêt. Souvent attribuée à la différenciation des secteurs sociaux, un des thèmes de prédilection de la tradition des études sociologiques, la prolifération des groupes spécialisés peut aussi être considérée comme un acte rationnel et délibéré. La scission d'un groupe d'intérêt en plusieurs segments particuliers peut être une stratégie d'élimination de la concurrence. Dans ce cas, la tendance à s'organiser selon des domaines d'activité spécifiques s'explique par la volonté des organisations à sécuriser une niche politique où elles pourront survivre et se développer sans craindre le conflit et la compétition avec une organisation similaire (GRAY et LOWERY, 1996A : 95-96). On peut prendre l'exemple de producteurs agricoles qui, plutôt que de se définir comme organisation agricole, vont préférer se regrouper selon des créneaux de production spécifiques (McFARLAND, 2004 : 58). Une étude empirique menée par Baumgartner et Leech (BAUMGARTNER et LEECH, 2000 et BAUMGARTNER et LEECH, 2001) appuie ces interprétations. En plus de travailler sur des aspects extrêmement spécifiques du processus décisionnel, les lobbyistes rencontreraient très peu de groupes rivaux dans leurs démarches. La théorie des niches d'intérêt se marie bien à celle de la survie organisationnelle. Ces deux théories identifient les besoins internes de l'organisation comme premier déterminant de la forme et des actions des groupes d'intérêt. Un passage de l'article de Gray et Lowery est on ne peut plus clair : « This suggests that interest group niches – and thus the structure of interest group communities – are more strongly determined by the internal needs of organized interests than by their patterns of interface with the government » (GRAY et LOWERY, 1996A : 108).

¹⁸ L'intensification des interventions publiques de l'État fédéral explique par ailleurs la migration des entreprises et associations commerciales et professionnelles, c'est-à-dire des groupes de première génération, vers les institutions politiques nationales. Au début des années 1960, une poignée relativement faible de grandes entreprises avaient installé des bureaux d'affaires publiques et politiques à Washington. En 1970, la présence permanente d'un avant-poste politique dans la capitale, qui était considérée comme inhabituel dix ans auparavant, sera devenue typique de toutes les grandes compagnies (KAISER, 2009 : 117-121).

administratives et les différents programmes publics des points d'accès à un lot de ressources qui s'avèrent parfois primordiales pour la poursuite de leurs activités. La relation positive entre le nombre de groupes organisés et les ressources et programmes disponibles peut être inversée. Si les groupes organisés peuvent présider à l'offre de nouveaux programmes publics, les programmes publics peuvent aussi induire la formation de nouveaux groupes (GRAY et LOWERY, 1996B : 137-149, 219-242 et BERRY, 1999 : 29-30).

Parallèlement à l'augmentation des programmes publics, les pressions faites par les intérêts organisés en faveur d'une plus grande participation et consultation ont profité à cette seconde génération de groupes d'intérêt. Une fois institutionnalisés et intégrés au processus décisionnel, les groupes jouissent du statut de représentant légitime d'une part de la population, reconnaissance qui les habilite à faire pression sur l'État pour qu'il s'engage dans une meilleure prise en charge des domaines qu'il représente, notamment par l'offre de nouveaux programmes et services.

À l'exemple des corporations, des syndicats ou des associations commerciales et professionnelles, les organisations d'intérêt public comme les groupes de citoyens, les groupes de consommateurs, les groupes environnementaux et les groupes de lutte à la pauvreté se sont frayés un chemin et aménagés un nid dans l'appareil gouvernemental. Au terme des Trente glorieuses, alors que le modèle bureaucratique hérité des principes de l'ère progressiste et du providentialisme s'apprête à connaître une crise sans précédent, les sociétés démocratiques seront fortement structurées par ces rapports organisés.

Si l'on considère la multiplication des groupes d'intérêt public comme l'un des faits les plus marquants de cette seconde phase, on ne peut pas faire abstraction de l'accroissement du poids de l'argent dans le processus électoral et le démarchage politique, événement en rapport direct avec un nouveau type d'accommodation entre les partis et les organisations. Il est difficile de départager les causes des effets de ces changements. L'utilisation des nouveaux médiums télévisuels peut expliquer en partie la hausse des dépenses électorales, mais elle ne peut pas rendre compte de la profondeur des bouleversements. De coutume, on désigne l'amendement des règles en matière de campagnes électorales de 1974 comme principale cause du phénomène. En plus d'imposer

une limite aux contributions des individus, les modifications législatives du *Federal Elections Campaign Act (FECA)* ont ouvert la porte à la création des comités d'action politique (*Political Action Committee (PAC)*), un modèle d'organisation pouvant être comparé à un fonds mutuel appliqué à des fins électorales¹⁹.

Les premiers comités d'action politique datant de 1940, les modifications législatives de 1974 changeront complètement la donne puisqu'elles lèveront pour de bon l'interdiction, pour les entreprises, de contribuer financièrement aux élections par la voie des comités d'action politique. Le nombre de comités va littéralement exploser, passant d'environ 600 en 1974 à environ 3 400 en 1982 (BERRY, 1984 : 23, 160, KAISER, 2009 : 106 et SABATO, 1984 : 3-27)). Suivant la même courbe, les dépenses électorales vont aussi connaître une ascension radicale. Comme le rapporte Kaiser dans son livre sur l'histoire de la *Cassidy and associates*, en huit ans et quatre élections (1974-1982), les sommes d'argent dépensées par les candidats vont croître de près de 450% (d'environ 77 millions à 343 millions de dollars américains).

Le déferlement de l'argent dans le domaine politique en dit long sur l'avènement de la citoyenneté corporative. Le comité d'action politique est aujourd'hui un des principaux instruments politiques des organisations aux États-Unis. Au premier abord, la contribution financière apparaît comme une avenue de solution pour les organisations qui convoitent l'appui des membres du gouvernement et l'accès au personnel politique. Dans l'ensemble des stratégies politiques, le comité d'action politique revêt une signification bien particulière. C'est à l'organisation, et non plus aux électeurs, que revient la tâche d'administrer et distribuer l'appui financier aux candidats : « *The money comes "labeled" from an identifiable interest rather than from individuals who choose to contribute but don't have a way of clearly expressing their policy concerns* » (BERRY, 1984: 62). Rien n'indique bien sur que les retombées de ces appuis financiers ne vont pas bénéficier aux

¹⁹ C'est du moins l'explication que Berry en donne : « *For an individual, the seeming advantage of donating to a PAC rather than to a candidate is something like the advantage of buying into a mutual fund rather than directly purchasing stock in a company. Mutual funds pool the funds of many small investors to buy a wide range of stocks. And PACs pool large numbers of small donations into larger donations made to like-minded candidates* » (BERRY, 1984: 167).

individus, mais il est clair que les réformes des années 1970 favorisent l'implantation des organisations dans le processus électoral :

« [...] the idea [of PAC] did not catch on until after Congress passed campaign finance reforms in 1973 and 1974 that limited the amount individuals could give to campaigns, but authorized the creation of these committees. They gave companies, interest groups of all kinds, and unions a way to solicit their members, employees, and stockholders to give money that would be directed to politicians' campaigns in the name of the organization sponsoring the PAC. This created a legal vehicle that special interests use to funnel money to politicians, cultivating their gratitude in the process » (KAISER, 2009 : 116)²⁰.

Si les personnes morales n'ont pas le droit de vote aux États-Unis, elles ont obtenues un droit qui leur a permis de monopoliser le champ des contributions électorales. Ces développements ont façonné les démocraties contemporaines. Au Québec, les comités d'action politique sont prohibés en vertu de la loi sur le financement des partis politiques. Cette loi est un rempart légal contre l'implication des organisations dans le domaine du financement politique. Le prochain chapitre reviendra sur la question de la citoyenneté corporative au Québec. Avant de conclure, il importe cependant de s'arrêter sur la dernière phase historique qui commence en 1980.

Dans les années 1970, des crises budgétaires vont forcer les pays industrialisés à remettre en cause le modèle de l'État-providence. Les élections des « néolibéraux » de Thatcher en Angleterre et de Reagan aux États-Unis, suivies par celle des conservateurs de Mulroney au Canada, va sonner le glas du providentialisme tel qu'on l'avait connu depuis les années 1930. Avec la réduction des dépenses publiques, l'évolution du rapport entre l'État et les organisations va poser un nouveau dilemme aux sociétés démocratiques. C'est à ce dilemme que la doctrine contemporaine de la bonne gouvernance tente de répondre. Tout en examinant cette question précise, le point suivant portera un regard sur le développement des organisations dans les années 1980-2000.

²⁰ Selon Larry Sabato, on devrait toutefois nuancer le lien entre l'explosion des « Pacs » et les modifications législatives de 1973-1974, car cette subite hausse a été précédée par une croissance de long terme du nombre de « Pacs » (SABATO, 1984 : 3-27).

2.7 L'ère néolibérale et la crise de l'État Providence : continuité et rupture de la dynamique démocratique

Aux États-Unis, l'élection de Ronald Reagan peut être interprétée comme le point de départ d'une nouvelle restructuration des rapports sociopolitiques. Fervent conservateur, le président républicain a procédé à la privatisation de plusieurs secteurs des services publics. Ses deux mandats ont été marqués par la contestation des valeurs de la « nouvelle gauche » qui fut au cœur de la mobilisation des grands mouvements sociaux des années 1960-1970. À l'envers d'une idéologie portée par près de trente ans de croissance économique soutenue, les mesures de Reagan étaient dirigées contre une situation politique ambivalente : le gouvernement se devait d'accorder les exigences de restriction budgétaire avec la croissance des demandes envers l'État.

Cette ère qui a commencé aux alentours des années 1980 a eu divers effets sur l'interaction entre les groupes organisés et les agences publiques. Puisque que l'on ne peut en faire une analyse exhaustive, on se concentrera sur quelques changements révélateurs. L'arrivée de Reagan à la présidence a concorde avec la mobilisation de plusieurs organisations conservatrices de droite. Ces groupes idéologiques vont prendre une place grandissante dans l'ensemble des organisations politiques. Pouvant être comparées à certains groupes citoyens, ces organisations sont guidées par des valeurs culturelles et religieuses qui « dépassent » les préoccupations économiques. À ce propos, Inglehart et Berry ont parlé de valeurs « post-matérialistes » (INGLEHART, 1977 et BERRY, 1999). Cela étant dit, la mobilisation de la droite n'aura pas engendré de grand renversement dans le domaine des groupes organisés. La nouvelle vague d'organisations dont elle a accouché n'a fait que perpétuer le modèle d'action politique qui a été analysé tout au long de ce chapitre.

Dans un article de 1984 dédié à la comparaison des groupes d'intérêt et des institutions, R. H. Salisbury arrivait à des conclusions éloquentes à ce propos. Près de celles que Gray et Lowery présentent dans leur théorie de la survie organisationnelle, ses propositions portent sur la domination des intérêts institutionnels dans l'ensemble des pressions politiques exercées par les organisations privées. Sa définition de l'institution réfère en fait au citoyen corporatif, que l'on a défini plus haut comme une organisation défendant des intérêts qui lui

sont propres : « *A central distinction between an institution and an interest group is that institutions have interest that are politically and analytically independent of the interests of particular institutional members. In part this derives from the continuing nature of a corporate institution* » (SALISBURY, 1984 : 68). Selon Salisbury, ce seraient les intérêts propres à l'organisation qui sont à l'avant-plan des représentations d'intérêt menées par les lobbyistes. De ce côté donc, aucune transformation allant à l'encontre du développement de la citoyenneté corporative ne peut être déduite.

Le virage idéologique incarné par Reagan aurait tout de même apporté quelques changements. Malgré les visées ambitieuses des politiques républicaines, le gouvernement de Reagan n'a pas réussi à réduire substantiellement la taille du secteur public. Les programmes bénéficiant de la protection des grands partis auraient même connu un traitement favorable. Pour Paul E. Peterson, ce n'est pas les politiques de restriction budgétaire de Reagan, mais bien la centralisation des décisions autour du pouvoir exécutif qui aurait été fatale pour les arrangements institutionnels aux fondements du triangle de fer :

« In prior administrations acceptability to the interests served by the department or the agency ranked high among the qualifications for political appointment. Reagan's advisers were more concerned with making sure that these appointments were responsive to the president's agenda and would not develop close ties to career public servants, clientele organizations, or congressional subcommittee members and staff. One leg of the iron triangle was amputated. [...] The Republicans gave priority to keeping the tax cuts and committing more resources for defense. [...] The losers were the domestic agencies, the authorizing committees, and the appropriations committees. Budget resolution drafted by the budget committees and backed by the party leaders took precedence over the fragmented, decentralized decisionmaking system that had facilitated programmatic expansion in earlier decades. The iron triangle's second leg was badly crippled. The results were steep cuts in programs affecting special interests » (PETERSON dans PETRACCA, 1992 : 338-339).

À long terme, et particulièrement quand le parti d'allégeance du président est majoritaire au Congrès, ce type d'approche centralisatrice aurait eu des conséquences néfastes sur la branche législative du pouvoir démocratique. La baisse du nombre de comités et sous-

comités, qui est une des répercussions de cette approche, a nécessairement eu un effet pervers sur la délibération des élus. C'est là un phénomène qui s'est amplifié au point de faire craindre à une crise du pouvoir législatif (MANN et ORNSTEIN, 2006)²¹.

À l'encontre de tous ces efforts de centralisation, la prolifération des groupes organisés a rendu l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques beaucoup plus complexes. Conditionnée par les exigences des partis au pouvoir, ce phénomène sociopolitique a résisté à toutes les idéologies et impasses sociales. Les organisations qui se dotent d'appareils de démarchages politiques se trouvent maintenant à alimenter le climat d'incertitude qu'elles cherchent en fin de compte à maîtriser (HEINZ et COLLAB., 1993: 371). La doctrine de la gouvernance prend acte de cette complexité grandissante. Étrangement, elle propose d'y remédier en capitalisant sur les moyens d'action politique propre à la citoyenneté corporative, justifiant même le lobbying comme une réponse à la complexité du processus démocratique, alors qu'il en est peut-être une des principales causes.

R. Reagan a su influencer la dynamique démocratique. Ses politiques ont rapproché les groupes d'intérêt des rapports de partisanerie qui opposent républicains et démocrates. Les résultats de ses efforts restent toutefois mitigés. Au contraire de ce que l'on pourrait croire, l'expansion du nombre de groupes n'a pas été inhibée par les réformes de Reagan. Les mesures ont peut-être forcé les groupes à diversifier leurs sources de revenu, mais en tout et pour tout, elles ne se sont pas soldées par une baisse significative du nombre de groupes d'intérêt (WALKER, 1991 : 141-156).

On peut donc s'entendre sur le fait que, malgré l'apparition de groupes s'opposant aux grandes organisations productives, la continuité avec les dynamiques politiques antérieures ne permet pas de conclure que le monde des groupes organisés a connu des

²¹ Le livre de Mann et Ornstein fait une synthèse des contrecoups des politiques centralisatrices et de la prééminence de la branche exécutive dans la prise des décisions : « Beyond the attenuation of meaningful action and debate on the floor, we have seen as well the decline of the committees, and not only through the disappearance of oversight. [...] Much of the action now takes place behind closed doors, with bills, [...] put together by a small group of leadership staff, committee staff, industry representatives, and a few majority party members and then rammed through subcommittee and committee with minimal debate. In the 1960s and 1970s, the average Congress had an average of 5,372 House committee and subcommittee

bouleversements majeurs (PETRACCA (1992) : 361). Les nouvelles générations de groupes ont peut-être érigé un système de contrepoids et d'opposition bénéfique pour la planification et la mise en œuvre des politiques publiques, mais elles ont aussi fait progresser la citoyenneté corporative et les formes organisées d'action civique.

Un dernier point mérite d'être discuté. La théorie de la gouvernance encourage le recours généralisé à l'État, principe qui entre en contradiction avec les exigences de réduction du rôle du secteur public. L'ouverture de l'administration et la prise en charge des demandes des individus et groupes organisés sont difficilement réconciliables avec les objectifs de compression des dépenses publiques. Une des solutions retenue à été la privatisation des services et de l'expertise du secteur public. En théorie, cette façon de faire donne au gouvernement une plus grande flexibilité dans ses choix budgétaires. D'un autre côté, puisqu'elle mène aussi à la liquidation de l'expertise publique, les capacités d'intervention de l'État reposent de plus en plus sur sa collaboration avec des « partenaires » privés qui ne sont pas soumis aux mêmes mécanismes de responsabilité et d'imputabilité que les institutions politiques.

Deux exemples contemporains vont servir à illustrer cet état de fait. Le premier est celui des organisations à but non lucratif. Le partenariat avec les organisations à but non lucratif a débuté dans la foulée du providentialisme. La philosophie providentialiste voulait incorporer la prise en charge des besoins en matière de services sociaux (charité, lutte à la pauvreté, etc.) parmi les fonctions du secteur public. Ce partenariat est aussi légataire d'un courant de pensée mis de l'avant par l'administration Nixon. Avec la formule du *New federalism*, Nixon a mis sur pied une nouvelle approche en matière de services sociaux. Déléguant aux organismes locaux les fonds nécessaires à la livraison de ces services, le *New federalism* souscrivait à un principe politique qui favorise la décentralisation : le principe de subsidiarité.

meetings; in the 1990 the average was 4,793. In the last Congress, the 108th, the number was 2,135» (MANN et ORNSTEIN, 2006 : 170).

Depuis la crise du modèle bureaucratique, le partenariat avec les organisations de la société civile a été un des moyens empruntés pour réduire la taille de l'État et assurer la livraison des services nécessaires (BERRY, 2003 : 1-23). Pour nos sociétés, les programmes de subvention aux organismes communautaires font dorénavant partie intégrante des politiques de santé et d'intervention sociale. Supporté par les subventions publiques, l'accroissement de ce secteur d'activité est une preuve que les organisations à but non lucratif sont devenues un des instruments privilégiés de l'État. L'expertise en matière d'intervention sociale et communautaire n'est plus tellement celle du secteur public. Il faut quand même préciser que la dépendance aux subventions publiques fait en sorte qu'un grand nombre d'organisations à but non lucratif sont tributaires des agences administratives et des gouvernants légitimement élus. Pour référer à ce type d'organisation, on parle souvent d'« organisme communautaire ». Pour ce qui est des plus grandes organisations à but non lucratif qui sont structurées aux niveaux local, régional, national et international, il est moins évident de les dissocier des autres organisations de la société civile ; elles ont toutes les caractéristiques d'un groupe organisé qui se prévaut de ses droits citoyens, certaines étant devenues de véritables expertes dans l'art du *grassroots lobbying*.

D'une excroissance de l'État, le secteur des organisations à but non lucratif s'est donc développé en un réseau d'organisations qui veulent prendre part au processus politique à titre d'acteurs autonomes. Devant les comités parlementaires et les tribunes publiques, ces organisations sont désormais reconnues comme les porte-paroles légitimes des plus démunis. C'est une des répercussions majeures de la crise du modèle bureaucratique de l'État providence. En plus de se vider de son expertise, le secteur public supporte financièrement certains secteurs privés pour être en mesure de répondre à l'ensemble des besoins de la société civile. Cette situation est tout aussi vraie pour une foule d'autres secteurs d'intervention. On peut l'observer à travers un second exemple plus général, celui de l'essor du domaine de la consultation.

Comme on le sait, à partir des années 1980, les idées de la « nouvelle droite » sont venues rivaliser celles de la « nouvelle gauche » des décennies précédentes. Sous l'influence du nouveau management public (NMP), le discours sur l'efficacité du secteur public s'est modifié. Influencés par les sévères critiques adressées au modèle

bureaucratique, les États se sont mis à faire appel aux organisations du secteur privé par la voie de contrats de consultation.

Alors que les contrats gouvernementaux finiront par représenter une importante source de dépenses publiques, ils deviendront une véritable manne pour les grandes firmes de consultation. Or, les grandes organisations qui fournissent leurs conseils et leur expertise à l'État occupent bien souvent deux rôles : elles sont chargées d'identifier les meilleures politiques publiques alors qu'elles restent toujours attachées à leurs intérêts particuliers. S'il est vrai que ces organisations agissent en « gouvernement fantôme » (SAINT-MARTIN, 2006), on peut légitimement craindre que les besoins et intérêts de la société civile soient confondus avec ceux d'une organisation en particulier.

À cette critique des pratiques gouvernementales récentes, on peut ajouter que le recours aux contrats ouvre de nouvelles niches politiques pour les intérêts organisés. Il a été démontré que l'appel au secteur privé, qui s'est matérialisé par une hausse des dépenses en matière de contrats, créer un contexte favorable aux relations d'influence (KELLEHER et YACKEE, 2008). Les points d'accès aux institutions gouvernementales ne pouvant qu'être élargis par de telles pratiques, les organisations privées ressortent comme les grandes gagnantes de ce changement d'approche en matière de service public.

L'implication d'organisations privées dans l'élaboration des politiques et la livraison des services publics donnent lieu à la propagation de pratiques liées au lobbying. On peut prendre le cas des « porte-tournantes » (*revolving doors*). Nul doute que l'intime relation entre les organisations privées et publiques est en lien avec le passage des politiciens, de leur expertise et de leurs connaissances privilégiées au monde des firmes privées. Étant donné la fréquence de ce phénomène, les élus se sont vus obliger d'imposer des normes en la matière. La loi du Québec, par exemple, astreint tout titulaire de charge publique quittant son emploi à attendre deux ans avant de mener des activités de lobbying pour le compte d'une firme privée.

Bref, non seulement est-ce que l'État s'est adapté aux impératifs de la citoyenneté corporative, mais il est désormais devenu dépendant de l'expertise des grandes organisations privées. Le fait que les ressources qui soutenaient l'expertise publique

passent en partie au secteur privé peut expliquer le passage du personnel politique aux firmes privées. Dans ce grand réseau gouvernemental, les frontières entre les organisations gouvernantes et gouvernées s'effacent derrière le tissu complexe des relations individuelles et des partenariats organisationnels. Les liens professionnels et personnels qui se tissent entre les membres des institutions politiques et des firmes privées peuvent engendrer des situations discutables du point de vue démocratique, mais ce phénomène gagne à être « dépersonnalisé », car, même s'il est le résultat d'un choix personnel, il est aussi caractéristique d'un changement structurel de grande échelle.

Dans ce chapitre, il a été question des différentes vagues de mobilisation des organisations et des transformations de la dynamique politique au XX^e siècle. En avançant que l'évolution des institutions démocratiques a été caractérisée par l'instauration de la citoyenneté corporative, on a pu critiquer certaines facettes de nos régimes politiques. Puisque l'argumentation s'est essentiellement appuyée sur l'expérience américaine, les conclusions de ce chapitre ne peuvent être entièrement appliquées aux autres régimes démocratiques. Il reste donc à aborder la question de la citoyenneté corporative dans les autres types de régimes démocratiques.

Chapitre 3 : La démocratie comme mode de gouvernance des groupes organisés

Aujourd'hui, la thèse sur la conversion des institutions démocratiques aux principes de la citoyenneté corporative est difficile à réfuter. Une brève observation suffit pour constater que les organisations ont envahi le processus politique. Dans le dernier quart du vingtième siècle, les démocraties nord-américaines ne pouvaient plus omettre le lobbying puisqu'il avait pris une ampleur structurelle. Comme on l'a mentionné dans les chapitres précédents, les législations traitant du lobbying proclament la légitimité de cette pratique. Les régimes démocratiques qui ont promulgué ce type de loi se sont complètement ouverts aux pressions des intérêts corporatifs. Sous prétexte que le lobbying est déjà une pratique largement répandue, ou encore que le droit démocratique d'accès aux institutions politiques légitime presque toutes les formes d'interaction avec l'État, on peut omettre les risques que

ces mesures impliquent. À ce point, on peut formuler une critique évidente, même si elle reste à affiner : pour un citoyen qui n'adhère à aucune allégeance associative ou organisationnelle, sa capacité de se faire entendre par les gouvernants va tendre à décroître si le groupe organisé s'impose comme le principal véhicule de l'action civique. Il ne faut toutefois pas penser l'organisation et le citoyen séparément. Les organisations ne sont rien sans les individus et citoyens qui les font fonctionner. Si l'on reconnaît que, dans la mesure où on emprunte des moyens légaux, le lobbying est démocratique, rien n'empêche de scruter la question de l'accès à ce modèle d'action civique dans les différents régimes politiques.

L'espace économique mondial qui a été aménagé par les politiques du *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)* et de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) a des effets majeurs sur le développement du pouvoir politique des organisations. La question de la mondialisation des activités économiques et politiques des organisations transnationales ne sera pas directement traitée dans ce chapitre. Les transformations qui concordent avec la reconnaissance progressive d'un statut de citoyenneté corporative résultent en partie des pressions exercées par les organisations internationales sur les structures politiques nationales. On peut alors parler de l'exportation du lobbying de style américain ou, plus généralement, de la mondialisation de la citoyenneté corporative.

Si les différents régimes politiques de l'Amérique du Nord et de l'Europe de l'Ouest doivent prendre en compte les particularités de leurs arrangements institutionnels, ils semblent tous marcher vers l'idéal d'une « démocratie des organisations ». Ce chapitre porte sur les arrangements institutionnels qui prennent en charge l'action civique organisée en Europe. En jetant un coup d'œil sur les formes de la citoyenneté corporative dans les autres démocraties occidentales, on verra que l'hypothèse du mémoire peut être appliquée à d'autres régimes politiques.

3.1 Pluralisme et néo-corporatisme : les démocraties de l'Europe de l'Ouest

La forte intégration des syndicats de travailleurs et des autres groupes organisés dans le processus décisionnel d'un système politique pose problème pour la compréhension et

l'exportation de la notion de lobbying. Ces régimes politiques, que l'on peut définir comme corporatistes ou néo-corporatistes (WILSON, 1983) ont adapté les institutions démocratiques aux particularités de leur culture et tradition politique. Ils ont apporté une autre réponse au dilemme sur la place des organisations privées dans l'État démocratique.

Dans ses études des modèles de gouvernance contemporains, Philippe C. Schmitter identifie les bases historiques et politiques qui sont communes à une grande part des expériences démocratiques occidentales. Au terme d'une phase historique qu'il appelle la *révolution organisationnelle*, Schmitter soutient que toutes les sociétés occidentales ont dû dépasser les schèmes de la démocratie moderne et libérale. Les sociétés occidentales n'ont pas traversé cette phase historique au même rythme et leurs réactions à la montée des organisations privées ont divergé selon leur culture politique et leurs arrangements institutionnels. La révolution organisationnelle aurait toutefois eu une incidence commune sur la dynamique des démocraties libérales :

« Individual partisan allegiance and the territorial clustering of notables, those two pillars of the liberal democratic, civic-cultured, bourgeois-dominant political order, have been gradually but firmly overtaken by the third, heretofore less prominent, aspect of that mode of domination : the implacable pursuit of self-interest, rightly and rationally understood, through specialized, functionally differentiated organizations ». (SCHMITTER, 1981 : 288-289)

L'intégration des syndicats dans le processus d'élaboration des politiques publiques aurait redéfini la dynamique politique en instituant le principe des négociations tripartites impliquant l'État, les entreprises et les travailleurs. Cette première ouverture de l'État envers les syndicats a créé un espace institutionnel destiné à être élargi par tous les autres types d'organisations qui ont émergé des phases de mobilisation du XX^e siècle.

On peut distinguer différents systèmes d'intermédiation des intérêts. Dans les pays où l'attachement traditionnel aux libertés individuelles a limité le rôle de l'État, comme aux États-Unis, le système se rapproche du pluralisme et l'ensemble des institutions politiques doivent se montrer ouvertes aux intérêts organisés. La définition de Schmitter est la suivante :

« Pluralism can be defined as a system of interest intermediation in which the constituent units are organized into an unspecified number of multiple, voluntary, competitive, nonhierarchically ordered, and self-determined (as to type or scope of interest) categories that are not specifically licensed, recognized, subsidized, created, or otherwise controlled in leadership selection or interest articulation by the state and that do not exercise a monopoly of representational activity within their respective categories. (SCHMITTER, 1977: 9)

Dans les pays où l'autorité politique est davantage concentrée, les valeurs de liberté individuelle plus faibles et les responsabilités et fonctions de l'État plus vastes, un autre mode d'intermédiation aurait émergé : le corporatisme sociétal ou libéral, que l'on devrait distinguer du corporatisme d'État qui est plus près du « fascisme ». Corporatisme sociétal et corporatisme d'État ne sont que deux formes d'un seul et même système théorique que Schmitter définit ainsi :

Corporatism as a system of interest intermediation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered, and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports. (SCHMITTER, 1977 : 9)

Les régimes corporatistes et sociaux-démocrates de l'après-guerre ne sont pas comparables au régime fasciste. Les pays européens ont quand même hérités des structures de coordination administrative et des autres fruits du grand épisode de mobilisation et de centralisation qu'à été la Seconde Guerre mondiale (PANITCH, 1977). Maintenant, les arrangements institutionnels propres au corporatisme peuvent apparaître comme une réponse à la diversité et à la contrariété des multiples requêtes formulées par les groupes organisés. L'intégration des organisations privées se traduit par la reconnaissance de certains groupes qui sont jugés légitimes et considérés comme des partenaires par les organisations gouvernantes. Le développement des groupes d'intérêt est donc axé sur cette dynamique : les organisations cherchent à entrer dans des canaux de communication et de coordination préétablis.

Selon Schmitter, si l'on compare cette situation à celle des pays pluralistes, on devrait observer un nombre plus limité de groupes organisés, fait qui s'explique en partie par leur concentration et intégration dans les modèles d'organisation légitimés par l'État. On devrait aussi noter une plus grande responsabilisation des organisations. Le droit à la « représentativité », qui s'apparente parfois à la délégation d'un « statut public », est soumis aux règles qui se sont forgées dans les canaux de communication formels.

Sans être corporatiste, la France illustre bien cette dynamique. L'État français administre son rapport avec les groupes organisés par le biais de différentes techniques. Sa politique centrale en la matière consiste à agréer les organisations et officialiser leur caractère représentatif. La nomination de représentants provenant du secteur privé dans des postes de la structure administrative de l'État est aussi une technique d'intégration capitale. L'accord des groupes organisés avec les politiques du gouvernement devient alors une des conditions de leur intégration dans le processus décisionnel (MÉNY, 1981).

L'État français, comme plusieurs autres États européens, détient un ascendant sur les groupes organisés. Certains pouvoirs publics influent sur l'accès aux institutions démocratiques. C'est un des éléments importants qui expliquent les différences entre la dynamique pluraliste américaine et les traditions démocratiques de l'Europe continentale.

On peut être tenté d'opposer les modèles corporatiste et pluraliste. Il vaut mieux les définir comme deux modes d'intégration et d'accommodement des intérêts institutionnels. La liberté des organisations est simplement différente dans la situation pluraliste. La communication avec les corps publics ne sont pas encadrées par des procédures formelles. La tenue d'audiences privées est donc plus pertinente.

Même si le régime étasunien s'approche du pluralisme, on peut très certainement y retrouver des institutions propres au corporatisme (ANDERSON, 1977 :129). En Europe comme en Amérique du Nord, il n'y a pas de régime pluraliste ou corporatiste. Il n'y a que des régimes mixtes entretenant des affinités plus ou moins fortes avec une des deux orientations. En Amérique du Nord, plusieurs États et provinces ont reconnu la légitimité du lobbying alors que dans certains pays corporatistes d'Europe, la notion de lobbying ne semble pas traduire une réalité significative. La régulation corporatiste passe par la

reconnaissance formelle des organisations et non par l'encadrement de moyens informels de communication comme le lobbying. Aux États-Unis et au Canada, l'accès aux institutions politiques est plus large et peu contrôlé. C'est cette situation que l'on cherche à améliorer en adoptant des législations en matière de lobbying (OCDE, 2008 : 36).

La notion de lobbying n'est pas totalement étrangère dans les pays de l'Europe de l'Ouest. Certains d'entre eux ont promulgué des normes légales en la matière, mais l'encadrement de la pratique est plus souvent motivé par des objectifs corporatistes : « *where corporatists arrangements prevail, regulation appears to be aimed more at formalising and structuring the input of interests into government affairs* » (GREENWOOD et THOMAS, 1998 : 498). C'est le cas au Danemark (RECHTMAN et LARSEN, 1998) où, historiquement, les divisions sociales ont favorisé la reconnaissance des corps organisés par les autorités politiques. En Allemagne, où la démocratie a dû s'adapter à des conditions sociopolitiques similaires à celles du Danemark, on trouve quand même une forme d'enregistrement des organisations actives sur la scène politique (RONIT et SCHNEIDER, 1998). Les autres démocraties scandinaves, celle de la Suède en particulier, sont semblable à celles du Danemark et de l'Allemagne.

Même si la notion de lobbying s'implante peu à peu dans la culture politique française, l'Hexagone constitue un cas à part. Les règles de la démocratie française sont catégoriques en ce qui concerne les relations entre le personnel politique et les groupes organisés. Les élus français sont tenus de garder une indépendance par rapport aux intérêts privés. Ils doivent par exemple éviter de s'engager dans des allégeances associatives pour ne pas avoir à se plier à des « instructions obligatoires » (OCDE, 2007 : 27). Comme on l'a noté précédemment, les élus et titulaires de charge publique ont un certain pouvoir sur l'accès aux instances décisionnelles. Ils ont également des devoirs à respecter lorsqu'il est question des relations professionnelles et personnelles avec les diverses organisations et leurs membres.

Dans certains autres cas, la notion de lobbying sied davantage aux règles du jeu politique. L'Angleterre, un pays qui a toujours été plus ouvert à la vie associative que la France, a décidé d'adopter des normes régissant le comportement des membres de l'État plutôt que celui des lobbyistes. La situation anglaise est particulière. Le lobbying a connu

une croissance fulgurante dans les années 1980, mais les débats sur son contrôle législatif ont porté une plus grande attention au comportement des parlementaires. Il faut dire que les élus se faisaient bien souvent porte-paroles des intérêts privés, certains percevaient même des salaires en relation avec des activités impliquant des organisations clientes (OCDE, 2007 : 27-28 et JORDAN, 1998).

Dans les trois dernières décennies, la mondialisation des échanges commerciaux a contribué à l'implication grandissante des organisations multinationales sur les scènes politiques nationales et supranationales. Selon les obstacles institutionnels et culturels, le lobbying de style américain s'est imposé à différent rythme dans les États européens. Même en France, un pays où la culture politique serait « en tout point étranger » (MICHEL, 2006 : 17) à la notion de lobbying, un rapport parlementaire datant de 2008 titrait « *favoriser le lobbying au lieu de le craindre* » (ASSEMBLÉE NATIONALE [FRANCE], 2008).

Au niveau supranational, l'Europe est déjà familière avec le lobbying. Dans son ouvrage dédié à l'étude de cette pratique dans les institutions européennes, Hélène Michel qualifiait même l'Union Européenne (UE) de « *seconde place forte du lobbying après Washington* » (MICHEL, 2006 : 9). Les modifications apportées au *Traité de Rome* par l'*Acte Unique Européen* de 1986 et le *Traité de Maastricht* de 1995 ont élargi le cadre de compétences des institutions de l'UE. Ces traités ont eu des conséquences majeures sur les rapports avec les groupes organisés et leurs représentants. Ils ont concouru à la formation d'une grande classe d'« euro-lobbyistes » (SCHABER dans CLAEYS, 1998 : 208-221).

Depuis les premières tentatives de construction du marché commun, un grand nombre d'organisations politiques et de firmes de lobbying, de relations publiques et de consultation ont élu domicile à Bruxelles (GORGES, 1996 : 40). Quant à la question de l'encadrement législatif des lobbyistes, elle est sur la table depuis au moins 1989. Quelques normes éthiques basées sur les rapports Nordmann et Ford ont été mis en place en 1996 et 1997. Ces nouvelles règles touchent deux catégories : les élus et les représentants de la société civile (GREENWOOD, 1998 : p. 587-599). Parmi les mesures de la seconde catégorie, un système de laissez-passer a été mis sur pied pour inciter les lobbyistes à respecter un code de conduite et à s'inscrire sur un registre officiel.

L'instauration d'un encadrement du lobbying a été freinée par l'attachement des institutions européennes aux principes d'ouverture et de réceptivité. En 1992, dans un rapport traitant de la question du lobbying, la Commission européenne (CE) soulignait sa volonté d'entretenir un « *dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêt* » (CE, 1992). Aux côtés du Parlement européen (PE), la CE, qui est formellement investie du pouvoir de proposer les projets de loi, est une institution cible pour les lobbyistes. Disant craindre toutes les formes d'entraves au dialogue avec les groupes organisés, elle réitère encore son opposition à un contrôle serré des activités de lobbying.

Dans les faits, l'expertise des organisations privées vient souvent pallier au manque d'effectif de la CE (GORGES, 1996 : 21-50, GREENWOOD, 2003 : p. 46-47). Le déficit de ressources gestionnaires a rendu la CE dépendante de l'expertise des organisations privées. Les organisations professionnelles et sectorielles qui se sont organisées au niveau supranational font un travail d'agrégation des intérêts nationaux. Ils harmonisent les positions et requêtes politiques des différentes industries et secteurs d'activité nationaux. Voilà pourquoi les groupes organisés assument un rôle décisif dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques européennes. L'adoption d'un encadrement légal contraignant pourrait effectivement interférer avec cette dynamique d'interdépendance.

Si on veut dresser un tableau fidèle du lobbying dans les institutions européennes, on ne peut ignorer les institutions des États nationaux. Pour les organisations actives politiquement, toutes institutions ayant le pouvoir d'émettre des normes pouvant affecter leurs activités représentent une source d'incertitude qu'il importe de contrôler. Dans cette perspective, le niveau supranational n'est qu'un autre échelon institutionnel à inclure dans la planification des démarches politiques. La route de l'influence se dédouble donc entre une route nationale et une route supranationale (GREENWOOD, 2003).

Pour rapporter ces considérations à la thèse centrale, on doit rappeler que, dans leur quête de ressources et de légitimité, les groupes organisés tentent de monopoliser la place qu'ils peuvent occuper dans les instances décisionnelles. Puisqu'elles peuvent générer des normes légales, les institutions gouvernementales sont sources d'incertitude. On peut alors s'attendre à ce que les organisations disposant des moyens et ressources nécessaires

investissent les points d'accès au processus décisionnel pour tenter de gagner des faveurs légales.

Les groupes peuvent orienter les politiques des institutions européennes et celles des États nationaux vers un même but, mais il peuvent aussi tenter de jouer les institutions de l'UE contre les institutions nationales. McLaughlin, Jordan et Maloney donnent l'exemple de l'industrie chimique allemande qui, à défaut d'avoir pu empêcher l'imposition de normes environnementales claires, s'est tournée vers la communauté européenne pour se protéger contre les actions unilatérales de l'État national. On a aussi assisté au cas contraire lorsque les tentatives d'harmonisation des normes techniques en matière de véhicules motorisés ont été bloquées par les résistances nationales (McLAUGHIN, JORDAN et MALONEY (1993)).

Les routes de l'influence peuvent se croiser de multiples façons. Les groupes organisés empruntent différents chemins et leurs tactiques varient selon leurs intentions, leurs appréhensions et leurs ressources. Une démarche politique touchant les niveaux national et supranational devra s'assurer de cibler les institutions pertinentes d'une manière cohérente et au moment opportun.

Toutes les démocraties se sont adaptées à la croissance des groupes organisés. Les régimes politiques les plus diverses ont aménagé une place grandissante aux regroupements sectoriels ou nationaux. L'UE en est une preuve. Les « euro-groupes » représentent des regroupements d'organisations et non des collectivités d'individus. C'est du moins ce que concluait Greenwood : « *The majority of Euro groups, therefore, organize firms or national associations, rather than individuals* » (GREENWOOD dans CLAEYS, 1998: 90). Un recensement vient appuyer ses conclusions. Selon son enquête menée en 1998, il estimait que 67% des euro-groupes représentaient des entreprises, 20% des intérêts publics, 10% des intérêts professionnels et 4% des intérêts syndicaux. Ces groupes sont nés de l'agrégation des intérêts de nombreuses industries et secteurs d'activité. Quand les organisations ont gagné une certaine autorité sur les marchés et institutions nationales, la défense des intérêts d'une industrie peut coïncider avec la défense des intérêts d'un pays. À l'échelon international, la représentation des intérêts nationaux par les groupes d'intérêt

organisés est un autre aspect de la transformation des régimes politiques en « démocratie des organisations ».

On peut finalement insister sur le fait que la citoyenneté corporative est l'affaire de tous les régimes démocratiques. Toutes les sociétés développées ont leur manière d'accommoder les groupes organisés. L'ouverture, qui caractérise le pluralisme, et l'intégration, qui est propre au corporatisme, sont deux moyens institutionnels employés pour arriver à des objectifs comparables. Dans ces circonstances, l'implantation du lobbying de style américain ne signifie pas seulement qu'une nouvelle industrie de lobbyistes et de relationnistes a vu le jour. Il annonce qu'un modèle d'arrangements institutionnels favorisant la coordination informelle des organisations tente de se mettre en place.

En résumé, le premier chapitre a examiné la profession du lobbyiste et en a proposé une définition comme « agent politique de l'organisation ». Ensuite, le deuxième chapitre a dressé une liste d'éléments historiques pour expliquer le développement de l'action politique organisée au XX^e siècle. Finalement, dans ce troisième chapitre, on a constaté que la révolution organisationnelle s'est soldée par la création de différents modes d'intégration des groupes organisés.

Cette comparaison des différents cas nationaux renforcent l'hypothèse centrale sous un autre angle. L'autonomie politique des organisations est peut-être moindre dans les régimes près du corporatisme, mais lorsqu'un corps organisé est intégré au processus décisionnel, ses intérêts deviennent à peu près incontournables pour le législateur. Les arrangements institutionnels pluralistes sont caractérisés par l'absence de moyens d'intégration semblables. Un régime purement pluraliste ne devrait pas instituer de mécanismes de contrôle des points d'accès aux branches législative, exécutive et administrative du pouvoir public.

En fin de compte, tout mène à croire que les institutions corporatistes ont été mises en place pour remplir le vide laissé par la doctrine libérale et pluraliste qui dominait au début du XX^e siècle. L'organisation croissante de la société civile a sans doute favorisé la création d'institutions corporatistes dans les démocraties étasunienne, canadienne et

européennes. Il ne faut toutefois pas en conclure que toutes les organisations militent pour l'institutionnalisation des corps d'intérêt. Certains secteurs valorisent l'indépendance par rapport à l'État. C'est tout particulièrement le cas dans les régimes où l'orientation pluraliste est dominante.

Le Québec est souvent qualifié de néo-corporatiste. Ses institutions parlementaires de type britannique sont complétées par un appareil de concertation sectoriel. L'influence du modèle étasunien reste toutefois indéniable. C'est pourquoi la démocratie québécoise fournit un cas hybride qui est particulièrement intéressant si on veut étudier la coexistence des modes de gouvernance.

3.2 La dynamique politique au Québec

Au Québec, la « révolution organisationnelle » qui a posé le problème de l'intégration des organisations n'a pas véritablement pris la forme d'une transformation radicale. Comme l'a écrit Gérard Bergeron, on parle de révolution « tranquille » parce que rien ne méritait réellement d'être qualifié de révolutionnaire (BERGERON, 1967 : 145). Cette période historique demeure malgré tout une importante phase de la révolution organisationnelle québécoise.

Luc Turgeon fait justement remarquer que la croyance en la constitution d'une véritable société civile au lendemain de la Révolution tranquille est complètement fautive. Un réseau d'institutions cléricales veillait à superviser et organiser la société québécoise bien avant ces événements. Ce sont les changements de la société civile qui auraient pavé la voie à la construction d'un État moderne et interventionniste. Le remplacement graduel des institutions cléricales par des institutions publiques laïques a ouvert la voie des possibles et disposé la société québécoise à accepter de nouvelles options et de nouveaux défis : « *C'est la transformation de la société civile québécoise au cours des années 1940 et 1950 dans le sens d'une plus grande autonomie, tant au niveau de la vie associative que du discours qui y émane qui allait contribuer, au-delà de l'élection de Jean Lesage, à rendre légitime l'idée d'une modification substantielle des contours de l'exercice étatique* » (TURGEON, 1999: 48). Il faut donc aborder la Révolution tranquille comme un changement des relations entre

les autorités publiques et les organisations privées et non pas comme la mobilisation momentanée d'une société civile active.

La construction d'un nouvel État provincial interventionniste a permis de prendre en charge, par des moyens politiques, des secteurs autrefois laissés aux autorités cléricales et religieuses. La création du ministère de l'Éducation en 1964 en est un bon exemple. Certains secteurs économiques furent aussi l'objet d'une prise en charge politique. La création d'un ministère des Richesses naturelles, de la Société générale de financement (SGF), de certaines sociétés d'État comme la Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM), la Sidérurgie du Québec (SIDBEC), la Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP), la Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR) et la Société nationale de l'amiante (SNA), puis la nationalisation quasi-complète des réseaux de production et de distribution d'hydro-électricité (Hydro-Québec) en témoignent (LINTEAU, 1989 [1979] : 461-476).

Le Québec s'est même donné des institutions de participation pour supporter l'expression des voix citoyennes. Pour la concertation et la planification du développement des milieux locaux, il y a eu le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) et l'Office de planification et développement (OPDQ). Racontant l'expérience, Jean-Jacques Simard souligne la forte inspiration des idées corporatistes :

[...] il fallait d'abord mettre en place des structures collectives permettant [aux individus], suivant leurs intérêts particuliers et légitimes, de *participer* formellement et délibérément, autour de tables rondes et par représentants interposés, à la prise des décisions qui engageaient l'avenir commun. [...] On voit la parenté avec le corporatisme : l'organisation fonctionnelle des divers acteurs sociaux, la concertation harmonieuse des intérêts, la planification des politiques publiques. (SIMARD dans GAGNÉ, 2003 : p. 121-132).

Les institutions de démocratie participative font partie du corps organisationnel de l'État et elles contribuent à leur manière à ériger un mode de gouvernance fondé sur l'organisation des acteurs sujets à la réglementation publique. La participation des citoyens aux délibérations politiques divergent cependant de l'esprit de la citoyenneté corporative sur un point qui n'est pas négligeable. Devant une audience publique par exemple, des citoyens

apparaissent à titre d'individu et défendent leurs propres intérêts et leurs propres points de vue. C'est une distinction importante puisque ces citoyens exercent des droits politiques à titre d'individu et non pas des « droits politiques corporatifs » à titre de professionnel et d'intermédiaire, comme c'est le cas des lobbyistes.

Reste que tout cet appareillage institutionnel a mis en œuvre la version québécoise de l'État providentialiste. L'État est devenu le noyau de la planification économique et de la coordination des grandes organisations. C'est lui qui s'est occupé d'arbitrer les désaccords et conflits entre les groupes et individus (ARCHIBALD, 1983 : 181). Organisé selon une base géographique ou sectorielle, les corps publics ont créé des réseaux de relations qui sont plus ou moins formelles selon les degrés d'organisation des secteurs. L'État québécois a donc joué un rôle central dans l'organisation des activités économiques et sociales. Dans certaines sociétés, aux États-Unis notamment, la révolution organisationnelle a été fomentée « par le bas », par les premières grandes organisations productives. C'est un peu différent au Québec puisque la majorité francophone était peu active dans le domaine des affaires. Ce sont des organisations publiques qui ont mis en train la modernisation de la société québécoise.

Dans *Un Québec corporatiste*, Clinton Archibald traite des corporations publiques en soulignant la persistance des idées néo-corporatistes. Pierre Trépanier va plus loin et démontre que les programmes corporatistes ont été portés par plusieurs acteurs sociaux organisés, on peut penser par exemple au parti d'inspiration nazi dirigé par Adrien Arcand, le Parti de l'Unité Nationale. Tout en dénonçant l'antisémitisme des expériences fascistes et totalitaristes en Europe, l'Église privilégiait quand même le corporatisme comme « troisième voie » dans sa doctrine sociale. Voilà donc un fait qui en dit beaucoup : un corporatisme loin des idées d'Arcand a bénéficié de l'appui de l'Église, un des plus importants acteurs politiques du temps.

D'Esdras Minville au cardinal Jean-Marie-Rodrigue Villeneuve, plusieurs intellectuels et figures publiques se sont montrés enthousiastes face à la doctrine corporatiste. Même Georges-Henri Lévesque, fondateur de la Faculté des sciences sociales de l'Université Laval, aurait proposé que les corporations soient représentées par des « députés des corporations » qui siègeraient conjointement avec les députés élus par suffrage universel. À

l'époque, les partisans du corporatisme voulaient organiser les corps d'intérêt professionnels et régionaux pour appuyer la planification nationale des activités économiques et sociales. Trépanier explique :

L'idée était de procéder par étape, en organisant corporativement, par exemple, un secteur d'activité dans une région donnée. Le mouvement amorcé, les groupes de pression corporatistes devraient amener l'État à s'y intéresser. Par la suite, les militants corporatistes essaieront d'obtenir de l'État québécois une législation cadre, analogue à celle qui existait pour les coopératives, afin de faciliter l'institution de corporations, première étape du processus. (TRÉPANIÉ, 1994 : 196).

La ferveur pour ces idées s'est essouffée avec le temps. La société québécoise a évolué dans le sens d'une plus grande intervention de l'État et l'Église a été mise à l'écart d'un nombre grandissant de secteurs sociaux. Dans certains secteurs d'intervention, l'expertise des organisations de la société civile a été absorbée par l'État. Les ministères se sont dotés d'une véritable administration et ont recruté de plus en plus d'agents publics. Archibald a identifié cette phase historique comme une transformation du corporatisme social de l'Église en corporatisme davantage politique.

À force de trop insister sur les idées et les institutions corporatistes, on risque d'accepter une thèse qui reste contestée. Les arrangements institutionnels québécois ne sont pas tous corporatistes. Même dans les secteurs où des institutions de type corporatiste intègrent des organisations privées à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques, comme c'est le cas par exemple avec l'Union des producteurs agricoles et le ministère de l'Agriculture des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), on peut s'attendre à ce qu'il y ait des relations informelles de type pluraliste.

S'il faut relativiser la force des transformations survenues au courant des années 1960, il reste une certitude : l'État est ressorti plus fort et plus présent de la Révolution tranquille. Ce changement a aussi impliqué les organisations privées. La forme des rapports sociopolitiques dépend tout autant de l'état de la société civile que des volontés du gouvernement : « *Là où le développement de l'État a laissé une société civile fragmentée, celle-ci joue un rôle marginal en matière d'élaboration de politiques relativement aux*

experts de l'État. Là où la fragmentation a pu être évitée, l'État coopte les leaders des organisations affaiblies de la société civile pour faciliter l'atteinte d'objectifs prédécidés » (MONTPETIT dans GAGNON, 1994 : p. 198). La force et la légitimité des organisations est un facteur qui a une influence prépondérante sur la forme des réarrangements institutionnels.

En 1970, dix ans après la première élection de Lesage au poste de Premier ministre, le gouvernement libéral de Robert Bourassa se montrera moins ouvert face aux politiques corporatistes. Les relations de confrontation avec les syndicats et les autres groupes de travailleurs fait croire à une courte faillite de la coopération des forces organisées. Au-delà des conflits passagers, la coopération s'imposera comme seule solution souhaitable. L'harmonisation des relations entre les organisations patronales et ouvrières représente un changement significatif des rapports sociopolitiques dans la province. Avec le temps, ce principe phare du néo-corporatisme va devenir un des piliers des relations entre les gouvernants et les forces sociales organisées.

En 1976, l'élection du Parti Québécois, plus près des mouvements ouvriers, marque une rupture avec le ton conflictuel qui régnait pendant les premiers mandats de Bourassa. C'est un temps de renouveau pour l'orientation corporatiste. L'approche du PQ, qui se démarque nettement des anciennes idées de l'Église par son caractère moderne et laïque, remettait la conception tripartite (État, patronat, syndicat) des négociations au centre de l'exercice gouvernemental. Les efforts de concertation n'ont pas véritablement débouché sur l'institutionnalisation de mécanismes de participation politique stables et formels. Il n'y a pas eu, en fait, de « vide à remplir » en ce qui a trait au secteur économique. Les grands secteurs d'activité étant déjà organisés, tout ce qui pouvait changer, ce sont les orientations et l'attitude du gouvernement relativement à ses relations avec les organisations productives (patronat, syndicats, associations professionnelles) et civiques (organisations à but non lucratif, fondations). Un cycle de forums socio-économiques (Pointe-au-Pic (1977), Montebello (1979), Montréal (1981)) réunissant les syndicats, les organisations patronales et le gouvernement s'est étendu sur plus de quatre ans (1977-1981) et a eu des résultats jugés satisfaisants par le parti au pouvoir. Ces forums confirmaient l'approche conciliante du gouvernement de Lévesque. Rien ne permet cependant de conclure que ce type

d'exercice peut jouer un rôle de premier ordre dans la concertation des organisations publiques, du patronat et des syndicats.

En définitive, ces conférences n'ont pas uniquement été des manœuvres politiques. Elles ont aussi été des points de repère communs pour l'avenir des relations économiques et sociales au Québec. Pourtant, il ne s'agissait que d'une forme de concertation parmi d'autres. Analysant la démarche du Sommet de Montebello, Léon Dion rappelle cet élément primordial : « [...] *il convient de tenir compte que les Sommets se déroulent dans une société déjà organisée, que non seulement il existe de nombreuses structures de consultation mais encore que le patronat, les syndicats et le gouvernement ont déjà de nombreuses occasions formelles et informelles de se rencontrer* » (DION, 1981 : 11). Au début des années 1980, alors que le PQ s'apprêtait à céder le pouvoir au PLQ pour la première fois de son histoire, les relations entre le gouvernement et les syndicats s'étaient dégradées et n'étaient plus harmonieuses comme elles l'avaient été. Il semble que l'orientation néo-corporatiste survivra à ces conflits passagers. On continuera à miser sur la concertation.

De retour au pouvoir en 1985, Bourassa ne changera pas l'orientation adoptée par le gouvernement précédent. Les relations avec les syndicats vont se révéler moins houleuses qu'auparavant. Cette volonté de coopération sera partagée par les grands acteurs politiques. Le secteur syndical optera pour une approche fondée sur « *la concertation, l'initiative économique [et] la contribution au développement social plutôt que sur l'affrontement* » (DENIS ET DENIS dans GAGNON, 1994 : 171-173). Dans certains secteurs professionnels, ceux de la finance et de l'agriculture tout particulièrement, les grandes organisations endossent un rôle important dans la gestion et la prise des décisions. Les ordres professionnels, comme ceux de la santé, ont acquis des rôles politiques officiels. On doit aussi mentionner les relations de proximité entre l'État et le consortium Desjardins qui sont tout à fait dans l'esprit du néo-corporatisme québécois. Les arrangements institutionnels néo-corporatistes n'ont pas seulement perdurés, ils se sont aussi étendus à d'autres secteurs sociaux. Comme dans les autres pays démocratiques, des groupes de deuxième génération défendant des droits sociaux divers (droits civiques, droits des

consommateurs, droits des plus démunis, droits environnementaux, droits des femmes, etc.) se sont organisés pour coordonner et structurer leurs actions politiques.

Tout indique que la coopération des organisations est devenue une valeur centrale de la démocratie québécoise. C'est une des preuves de l'influence des idées corporatistes (néo-corporatistes) au Québec. On doit aborder les institutions néo-corporatistes québécoises comme le résultat particulier d'une transformation générale de la dynamique démocratique. Souvent, l'instauration d'arrangements institutionnels intégrant la participation des groupes a suivi l'organisation de ces derniers en « machines politiques ». Parallèlement, les démarches politiques des organisations se sont modernisées et adaptées aux reconfigurations des institutions décisionnelles (BOURGAULT, DION et GOW dans GAGNON, 1994 : 219-254). En guise d'exemple, on peut donner celui du mouvement écologique qui s'est développé dans les trente dernières années. Dans ses recherches sur le corporatisme québécois, Montpetit présente le cas de l'Union québécoise pour la protection de la nature (UQPN) qui est intervenue dans la formulation des politiques agricoles (MONTPETIT, 1999 : 85). C'est une situation qui illustre bien le processus d'institutionnalisation politique : des groupes environnementaux ont graduellement acquis une expertise et une légitimité qui leurs permettent désormais d'accéder à de véritables pouvoirs sociaux et politiques.

Les démarches politiques de l'organisation font fi des distinctions conceptuelles. Elles rationalisent le jeu politique et en exploitent les espaces formel et informel. Sur ce point, le cas du Québec est doublement intéressant. Quand on regarde la structure actuelle de l'État de plus près, on constate rapidement que les dynamiques corporatiste et pluraliste y cohabitent.

Les gouvernements contemporains penchent toutefois vers une revalorisation du pluralisme. L'apparition des programmes de réforme qui militent pour l'institutionnalisation des moyens d'action politique informels a donné une nouvelle cohérence d'ensemble à l'orientation pluraliste. Depuis la fin des années 1970, le retour des néoconservateurs et néolibéraux au pouvoir a concouru au retrait de l'État. Les critiques du modèle de gouvernance hérité de la Révolution tranquille optent pour un démantèlement des structures étatiques. Les objectifs centraux de ce nouveau programme font souvent

consensus. Dans les dernières années, les partis politiques du Québec (le PLQ, l'Action Démocratique du Québec (ADQ) et parfois même le PQ) se sont montrés de plus en plus clairs sur la « *nécessité de rompre avec l'héritage de la Révolution tranquille* » (ROUILLARD et collab. (Dir.), 2008 : 34). Pouvant être qualifiée de « volontarisme libéral », la nouvelle orientation encourage le désengagement de l'État et propose des politiques de partenariat et de décentralisation pour améliorer la livraison des services. Cette philosophie de gestion est influencée par deux approches qui partagent le même objectif : améliorer l'efficacité et les retombées des politiques publiques. La première est celle du nouveau management public (NMP) et soutient que la modernisation de l'État doit passer « *d'une part, par la substitution de la logique managérielle à la logique bureaucratique et, d'autre part, par la substitution du modèle partenarial (économie sociale) au modèle de l'économie publique mixte (l'État providence)* » (Rouillard et collab. (Dir.), 2008 : 34). La seconde, celle de la gouvernance, fait valoir l'*ouverture administrative* (transparence, accès à l'information et implication des acteurs de la société civile) comme une solution pour regagner la confiance des citoyens et promouvoir un échange d'information plus efficace. C'est une redéfinition du rôle de l'État qui a forcément un effet sur les rapports avec les organisations privées.

Les gouvernements qui se sont succédé depuis 1985 ont tous adoptés des réformes propres à cette nouvelle philosophie de gestion. Les politiques de privatisation, de partenariat et de décentralisation ont été mis en œuvre pour alléger le fardeau de l'État tout en préservant les rapports de coopération avec la société civile. Pour ce qui est des prescriptions en matière de gouvernance, elles font aussi consensus au sein des partis en chambre. Les mécanismes de contrôle et de surveillance des titulaires de charge publique (les commissaires à l'éthique, les commissaires au lobbying ou encore les ombudsmans et les vérificateurs), de même que les codes déontologiques et les registres publics, ont été mis en place pour renforcer l'éthique et la transparence des gouvernements.

Le recours aux capacités et expertises des organisations privées est amené comme alternative à la crise du modèle bureaucratique. La participation accrue des groupes organisés se justifie parce qu'elle donne un contenu aux droits démocratiques d'association et de pétition, mais elle s'impose avant tout parce qu'elle représente une nécessité

impérieuse dans une société démocratique organisée. De toutes les causes qui militent en faveur de l'implication grandissante des « acteurs de la société civile » dans le processus décisionnel, c'est la nécessité de coordonner les organisations qui ressort comme la plus pragmatique. Cette réorientation pose une nouvelle conception des rapports politiques. D'un côté, les idées du NMP favorisent l'implantation, dans l'administration publique, des pratiques de gestion propres à l'entreprise privée. De l'autre, la doctrine de la gouvernance encourage tous les moyens formels et informels de coopération et de coordination des organisations, à la condition, bien sûr, que l'État légifère pour les encadrer. Ces deux catégories de réformes réaménagent des réseaux organisationnels qui existent déjà. Alors que l'État devrait maintenant recourir aux expertises privées pour réduire ses charges et optimiser le processus décisionnel, les audiences informelles sont légitimées et encadrées par des procédures légales. Ce bref portrait des programmes de réforme rend compte de certains aspects de la situation québécoise.

Après l'échec du référendum de 1995, la démission de Jacques Parizeau et l'arrivée de Lucien Bouchard au poste de Premier ministre, on peut s'accorder pour dire que le Québec est pleinement entré dans l'ère du contrôle budgétaire. Des mesures adoptées lors du dernier mandat de René Lévesque présageaient déjà ce revirement. L'élection des libéraux de Bourassa en 1985 a également contribué au retour d'un régime d'intervention publique plus faible. L'intégration des idées néolibérales dans le discours du PQ n'a pas tardé pas non plus. Jacques Parizeau ayant fait du second référendum sur la souveraineté son ultime priorité, ce sera son successeur qui incarnera plus directement ce changement. Sans négliger la coopération et la concertation avec les grands acteurs politiques, Bouchard a clairement annoncé la venue des réductions budgétaires.

Cette réalité est celle du Québec contemporain. Actuellement, les déficits accumulés sont encore au nombre des défis qui se posent à la collectivité québécoise. Les crises budgétaires sont interprétées par les plus fervents disciples du néolibéralisme comme la preuve de la caducité du « modèle québécois » de l'État providence. Cette hypothèse est acceptée en tout, ou en partie, par la haute direction des principaux partis politiques (ADQ, PLQ, PQ).

Dans l'ensemble, les résultats des réformes sont semblables à ceux des autres démocraties qui ont fait des expériences similaires. Comme aux États-Unis, un réseau d'organismes communautaires assure maintenant la prise en charge d'une bonne partie du secteur des services sociaux (JETTÉ (2008)). Le domaine de la consultation et les partenariats avec le secteur privé font aussi partie intégrante de l'exercice gouvernemental. On se souvient des slogans de Jean Charest qui, ayant succédé à Bernard Landry au poste de Premier ministre en 2003, a fait des partenariats publics/privés (PPP) l'un des symboles de son programme de « réingénierie » de l'État québécois.

En fin de compte, tous ces discours et programmes tentent de répondre à la crise du modèle providentialiste hérité de la Révolution tranquille. Reste à voir si les prochains gouvernements arriveront à bâtir un modèle de gouvernance alternatif. Pour le moment, l'intervention publique est allégée dans la mesure où elle prend une forme partenariale accordant un plus grand rôle politique aux organisations privées.

La privatisation des services publics, la décentralisation et les partenariats entre le secteur public et privé sont tous des moyens privilégiés du « volontarisme libéral ». L'imputabilité des organisations qui entrent en partenariat avec l'État est une question centrale pour l'avenir du modèle de gouvernance qui tente de se mettre en place. Si on veut réinventer l'État en proposant de recourir aux capacités des organisations privées, il faut revoir les mécanismes d'imputabilité qui régissent les partenariats organisationnels.

La modernisation de l'État québécois reste en suspens. La question réapparaît au gré des enjeux politiques, mais la tâche est longue et complexe. Jusqu'ici, le succès des réformes reste mitigé. Il serait trop ambitieux d'évaluer en détail les résultats d'un nombre aussi diversifié d'objectifs. Pour obtenir une description globale de la situation actuelle, on peut parler d'une redéfinition du cadre partenarial qui structure les rapports entre l'État et les organisations.

Les réformes politiques contemporaines ont pour but d'abattre les obstacles à la bonne coordination des organisations. Un des grands volets de la nouvelle philosophie de gestion supporte l'attribution d'une fonction politique centrale aux groupes organisés. Les personnes morales n'ont pas le droit de vote, bien sûr. Au Québec, elles se voient même

interdire le droit de contribuer financièrement aux activités électorales des partis politiques. L'évolution récente des systèmes politiques semble toutefois aller dans le sens contraire de cette conception « populaire » de la démocratie. Les réformes contemporaines tentent de réarranger les institutions gouvernementales en vue d'un recours élargi à l'expertise du secteur privé. L'administration ouverte doit s'ouvrir aux objectifs (dans la législation) et aux moyens (dans l'exécution des décisions) que lui propose la société civile. Elle doit miser sur la bonne coordination des organisations pour identifier les problèmes et les régler. Pour les gestionnaires du gouvernement, le citoyen devient alors un client à qui il importe de livrer les meilleurs services au meilleur coût (L'ITALIEN, 2003 : 63-72 et ROUILLARD et COLLAB. (Dir.), 2008 : 41-71). C'est une conception révélatrice de l'influence de la citoyenneté corporative dans la redéfinition des paramètres démocratiques. Les corps d'intérêt organisés acquièrent une fonction de représentant des clientèles et deviennent les potentiels exécutants des mesures publiques destinés à satisfaire les demandes et besoins de ces mêmes clientèles.

Puisque ce court exposé sur la situation québécoise s'achève, on peut boucler la boucle en revenant brièvement sur les particularités de notre régime démocratique. En 2009, l'éclatement d'une série de scandales politiques reliés à la loi sur le financement des partis politiques a réanimé une partie du dilemme sur les limites de la citoyenneté corporative. Le Directeur général des élections du Québec (DGEQ) a tenu un jury citoyen chargé d'étudier les possibilités de modification des règles électorales. L'ancien juge John Gomery et l'ex-directeur général des élections, monsieur Pierre F. Côté, ont déclaré être en faveur de la levée de l'interdiction, pour les personnes morales, de contribuer au financement des partis. Au terme des échanges, le jury a préféré réitérer sa conviction en un système de financement populaire où les électeurs sont les seuls à pouvoir contribuer. L'évolution des régimes politiques occidentaux en « démocratie des organisations » n'a pas encore précipité la fin de cet idéal qui est au centre de notre attachement collectif aux valeurs d'égalité et de liberté politique. Si aucune société ne peut résister aux transformations générales, elle peut certainement s'y mesurer sur le terrain de ses convictions les plus profondes.

Dans les sociétés où les organisations privées ont contracté des droits citoyens fondamentaux, les mécanismes d'imputabilité modernes n'arrivent plus à couvrir et arbitrer les lieux du politique. C'est la question des devoirs de l'organisation, bien avant celle de l'accès aux divers modes d'action civique, qui doit occuper les débats sur l'avenir des démocraties. S'il existe une « chambre des corporations », comme certains penseurs du XX^e l'ont déjà proposée, elle se trouve éparpillée dans un ensemble complexe de réunions formelles et informelles. Rétablir l'imputabilité de l'ensemble des acteurs qui assument des responsabilités politiques impliquera peut-être qu'une nouvelle forme de contrôle s'étende sur ce vaste réseau.

De nouvelles institutions ont déjà été créées pour pallier au problème d'imputabilité qui résulte des expériences de réforme. Le rôle et les pouvoirs des organisations de surveillance et de contrôle mis en place par les lois sur le lobbying sont instructifs à ce sujet. Les responsables de ces organisations publiques ne sont pas élus. Ils sont nommés par les membres de la législature et sont indépendants des rapports de partisanerie politique. La loi attribue des pouvoirs d'enquête et de sanction qui constituent le cœur des arrangements institutionnels destinés à renforcer la confiance citoyenne. Prochainement, on assistera peut-être à la création de corps administratifs d'enquête et de surveillance semblables dans une foule d'autres secteurs gouvernementaux. Ces institutions de contrôle sont des réponses apportées aux défaillances démocratiques du cadre partenarial qui régit la participation croissante des organisations privés dans la planification et la mise en œuvre des politiques publiques.

Il est vrai que les paramètres démocratiques modernes conçoivent la citoyenneté en fonction du droit de vote. La citoyenneté corporative reste hypothétique si on emprunte ce cadre d'analyse classique. On peut rétorquer à cette critique qu'elle considère trop peu les pouvoirs effectifs des plus grandes organisations, d'autant plus que l'État semble maintenant être en position de dépendance par rapport à l'expertise du secteur privé. Au final, cette notion sert d'abord d'image. Elle est une « lunette idéologique » qui permet de simplifier et donner sens aux transformations éparées et diffuses qui ont déterminé l'évolution récente des systèmes démocratiques. En terminant, on doit donc espérer que les

débats sur le futur des démocraties considéreront l'importance du dilemme concernant les droits et devoirs inhérents à la citoyenneté corporative.

Conclusion : Les droits et devoirs des citoyens corporatifs, un problème qui reste à résoudre.

La notion de citoyenneté corporative a d'abord été formulée au milieu du XX^e siècle par des auteurs traitant du droit corporatif et des sciences de la gestion (CRANE, MATTEN et MOON dans SCHERER et PALAZZO (Dir.), 2008 : 25-49 et GOSSETT, 1957). À présent, elle s'est solidement implantée dans les discours des relations publiques et du marketing. Ce sont les organisations elles-mêmes qui font usage du terme de citoyenneté corporative. On parle de « bon citoyen » corporatif quand une organisation prend des mesures pour honorer des causes d'intérêt public et remplir ses responsabilités sociales.

Depuis la crise du providentialisme, la reconfiguration des rapports de force politiques a renouvelé la pertinence de cette notion pour les analyses des sociologues et politologues. La légitimité des organisations dépend plus que jamais de leurs comportements face à leurs devoirs publics. Pour l'instant, le problème des droits et devoirs du citoyen corporatif surgit sous la forme d'enjeux particuliers lorsque les médias découvrent qu'une organisation n'a pas acquitté ses responsabilités sociales et politiques. Sur le plan de l'imputabilité politique, la citoyenneté corporative demeure en gestation. Il faudra observer si de nouvelles formes de contrôle vont encadrer les activités politiques des organisations privées qui entrent en partenariat avec l'État. En matière de lobbying par exemple, les organisations privées et leurs lobbyistes sont tenus d'obéir à une série d'obligations. Au Québec, en dehors des normes concernant le phénomène des « portes tournantes », le titulaire de charge publique n'a aucune obligation légale claire par rapport aux démarches de lobbying du secteur privé.

Si le pronostic sur la généralisation des corps administratifs de contrôle se confirme, le problème sur la place et le statut des organisations privées et autonomes divisera les grands acteurs politiques. Des conflits se dessinent déjà autour de cet élément. Lors de la révision de la LTÉML au printemps 2008, les ordres professionnels se sont levés pour réclamer la fin de leur assujettissement aux obligations prescrites par cette loi. Ces

organisations, qui bénéficient déjà d'une exemption en ce qui a trait aux démarches de lobbying concernant le *Code des professions* (LTÉLM : art. 5.8), justifient leur position en invoquant leur mission d'intérêt public. Le Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ), le Barreau du Québec et le Collège des médecins du Québec ont exprimé des avis semblables dans les mémoires qu'ils ont déposés à la Commission des finances publiques. En insistant sur le fait que leurs démarches politiques sont subordonnées à leur mission d'intérêt public, les ordres se dissocient des entreprises et des organisations privées. Dans les mots du CIQ, la situation actuelle est inéquitable puisque : « *les ordres professionnels se retrouvent apparentés à des groupes à caractère privé, poursuivant des intérêts économiques spécifiques [et que] cette assimilation est contestable, compte tenu du statut des ordres professionnels en que délégataire de l'État [...]* » (CIQ : 1). Le Collège des médecins poursuit sur la même lancée quand il dit craindre que la loi ait des répercussions négatives sur la légitimité des ordres professionnels (CMQ : 6).

Un autre débat a fait écho au même conflit. Cette fois-ci, il oppose les organisations à but lucratif et les organisations patronales aux syndicats et aux OBNL. Ces acteurs majeurs de la scène politique québécoise ne s'entendent pas sur la portée et l'application de la loi sur le lobbying. Les organisations à but lucratif souhaitent qu'on abolisse l'article du *Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* (CLQ, 2003) qui prévoit l'exemption de certains types d'OBNL de la définition du lobbyiste d'organisation. Dans le mémoire déposé conjointement par la Fédération des chambres de commerce du Québec, le Conseil du patronat du Québec et l'Association des manufacturiers et exportateurs du Québec, les grands acteurs du monde économique québécois demandent que les OBNL comme les organisations de défense de l'environnement entrent pour de bon dans la définition légale du lobbyiste (FCCQ, 2003 : 9-10). Ils ne sont pas les seuls. Pour des raisons d'équité et de clarté, l'Alliance des cabinets de relations publiques du Québec (ACRPQ, 2008 : 7-8), le Conseil québécois du commerce de détail (CQCD, 2008 : 5), la firme d'affaires publiques HKDP (HKDP, 2008 : 6-7) et le Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ, 2003 : 8-9) ont rejoint leurs rangs. Selon leurs vœux, il ne devrait pas exister de distinction entre les organisations du monde productif (entreprise, syndicat, association professionnelle) et les OBNL.

D'autres organisations provenant des milieux syndical et communautaire sont résolument opposées à ce type de modification légale. La Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles, le Réseau québécois de l'action communautaire autonome (TRPOCB & RQ-ACA, 2008 : 4), la Fédération des travailleurs du Québec (FTQ, 2008 : 4) et la Confédération des syndicats nationaux (CSN, 2008 : 9-10) maintiennent que la distinction entre les intérêts particuliers et l'intérêt public doit se refléter dans la grande mission de surveillance de l'État.

Les avis des acteurs de la société civile sur les nouvelles formes d'imputabilité politique sont fortement polarisés. Les organisations patronales ont recommandé l'extension de l'encadrement légal à tous les types de groupe tandis que les organisations syndicales et communautaires s'y sont opposées en soulignant les bienfaits collectifs de leurs activités associatives. Les ordres professionnels réclament leur exemption sur des bases semblables. Ils affirment que leurs activités professionnelles sont orientées vers la promotion de l'intérêt public et que ce sont seulement les démarches politiques des intérêts privés qui devraient être couvertes par ce type de loi.

Dans son rapport quinquennal, le ministère de la Justice a dit vouloir maintenir l'exemption des organisations communautaires qui servent l'intérêt commun (MJ, 2007 : 15). Disant vouloir éviter d'écraser les plus petits organismes communautaires d'un fardeau administratif trop lourd, le Commissaire au lobbyisme du Québec a quand même proposé d'assujettir un plus grand nombre d'OBNL aux obligations de la loi (CLQ, 2008 : 11-14). Malgré ces divergences mineures, on se fait clair sur la nécessité d'éviter la distinction entre les « bons » et « mauvais » lobbyistes. Le lobbying est légitime et il est là pour rester.

Dans les prochaines années, les réflexions autour de l'éthique des relations entre les agents publics et les organisations privées doivent attirer notre attention. Même si le gouvernement Charest a décidé de reculer sur son récent projet de création d'un commissaire à l'éthique, il se peut que des nouvelles formes de contrôle colonisent les différentes institutions gouvernementales. Les pouvoirs d'enquête des commissaires au lobbyisme, des ombudsmans et des vérificateurs ont en commun d'édifier un nouvel arrangement institutionnel. Ce type d'institution est devenu central pour l'imputabilité

politique des réseaux d'organisations qui assurent la gouvernance des sociétés occidentales. Pour le reste, seul le temps permettra de confirmer si ces corps administratifs de surveillance et de contrôle parviendront à devenir les « gardiens » des gardiens du bien public.

Bibliographie

ANDERSON, Charles, « Political design and the representation of interests », *Comparative political studies*, vol. 10(1), 1977, p. 127- 152.

ARCHIBALD, Clinton, *Un Québec corporatiste ?*, Hull, Éditions Asticou, 1983, 429 p.

BAUMGARTNER Frank R. et Beth L. LEECH, *Basic interests. The importance of groups in politics and in political science*, Princeton / New Jersey, Princeton University Press, 223 p.

BAUMGARTNER Frank R. et Beth L. LEECH, « Interest niches and policy bandwagons: patterns of interest group involvement in national politics », *The journal of politics*, vol. 63(4), 2001, p. 1191-1213.

BAUMGARTNER Frank R. et Beth L. LEECH, « Lobbying alone or in a crowd: the distribution of lobbying in a sample of issues », *Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*, 2000, 25 p.

BENTLEY, Arthur, *The process of government: a study of social pressure*, New Brunswick / New Jersey, Transaction, 1994, 501 p.

BERGERON, Gérard, *Le Canada-français après deux siècles de patience*, Paris, Éditions du Seuil, 1967, 280 p.

BERLE, Adolph A. et Gardiner C. MEANS, *Modern corporation and private property*, New York, Macmillan Company, 1947 [1932], 396 p.

BERRY, Jeffrey M., *A voice for nonprofits*, Washington, Brookings Institution Press, 210 p.

BERRY, Jeffrey M., *The interest group society*, Boston, Little, Brown and Company, 1984, 244 p.

BERRY, Jeffrey M., *The new liberalism: the rising power of citizen groups*, Washington, Brookings Institution Press, 1999, 220 p.

BODIN, Jean, *Les six livres de la République*, Paris, Livre de poche, 1993 (1576), 607 p.

BOIVIN, Dominique, *Le lobbying ou le pouvoir des groupes de pression*, Montréal, Éditions du Méridien, 1984, 241 p.

BOURGAULT, Jacques, DION, Stéphane et James Iain GOW, « L'évolution du rôle des organismes centraux des gouvernements du Québec, 1960-1994 », p. 219-254. dans

GAGNON, Alain-G. (Dir.), *Québec : État et société*, Tome 1, Montréal, Québec/Amérique, 1994, 509 p.

BOURQUE, Gilles, DUSCHASTEL, Jules et Éric Pineault, « L'incorporation de la citoyenneté », *Sociologie et sociétés*, vol. 31(2), 1999, p. 41-64.

BRUN, Henri et Guy TREMBLAY, « Le droit du public de savoir qui cherche à influencer le gouvernement : un droit fondamental », *Éthique publique*, vol. 8(1), 2006, p. 123-136.

CHEVALLIER, Jean, *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ, 2004, 226 p.

CHEVALLIER, Jacques, *Science administrative*, Paris, Presses universitaires de France, 1986, 633 p.

CLEMENS, Elisabeth S., *The people's lobby : organizational innovation and the rise of interest group politics in the United States (1890-1925)*, Chicago, University of Chicago Press, 1997, 459 p.

COMMONS, John R., *Legal foundations of capitalism*, Madison, University of Wisconsin Press, 1959, 394 p.

CORBEIL, Michel, « Landry refuse une enquête sur le Groupe Vaugois », *Le Soleil*, 20 mars 2002, p. A7.

CRANE, Andrew, MATTEN, Dirk et Jeremy MOON, « The emergence of corporate citizenship: historical development and alternative perspectives » dans SCHERER, Andreas G. et Guido PALAZZO, *Handbook of research on global corporate citizenship*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, 615 p.

CRAWFORD, Kenneth G., *The pressure boys*, New York, Julian Messner inc., 1974 (1939), 308 p.

CROLY, Herbert, *Progressive democracy*, New Jersey, Transaction Publishers, 1998 (1914), 438 p.

DAHL, Robert A., *Qui gouverne?*, Paris, Colin, 1971(1961), 366 p.

DENIS, Roch et Serge DENIS, « L'action politique des syndicats québécois, de la révolution tranquille à aujourd'hui », p. 153-180. dans GAGNON, Alain-G. (Dir.), *Québec : État et société*, Tome 1, Montréal, Québec/Amérique, 1994, 509 p.

DiMAGGIO, Paul J. et Walter W. Powell, « The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields », p. 111-134. dans DOBBIN, Frank (Dir.), *The new economic sociology : a reader*, Princeton (New Jersey), Princeton University Press, 2004, 565 p.

- DION, Léon, *Les groupes et le pouvoir politique aux États-Unis*, Québec /Paris PUL/Armand Colin, 1965, 157 p.
- DION, Léon, « Les sommets socio-économiques : vers un corporatisme libéral ? », *Gestion : revue internationale de gestion*, vol. 6(4), 1981, p. 7-18.
- DION, Léon, *Société et politique : la vie des groupes. Fondement de la société libérale*, Tome 1, Québec, Presses de l'Université Laval, 1971, 444 p.
- DUTRISAC, Robert, « Lobbying : Le Québec aura sa loi au printemps », *Le Devoir*, 14 février 2002, p. A3.
- GALBRAITH, John Kenneth, *Le nouvel État industriel. Essai sur le système économique américain*, Paris, Gallimard, 1979, 473 p.
- GORGES, Micheal J., *Euro-Corporatism? : Interest intermediation in the European Community*, New York, University Press of America, 1996, 251 p.
- GOSSETT, William T., *Corporate citizenship*, Lexington, Washington and Lee University Press, 1957, 208 p.
- GRAY, Virginia et David LOWERY, « A neopluralist perspective on research on organized interests », *Political Research Quarterly*, vol. 57(1), 2004, p. 163-175.
- GRAY, Virginia et David LOWERY, « A niche theory of interest representation », *The Journal of Politics*, vol. 58(1), 1996(A), p. 91-111.
- GRAY, Virginia et David LOWERY, *The population ecology of interest representation: lobbying communities in the American states*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1996(B), 304 p.
- GREENWOOD, Justin et Clive S. THOMAS, « Regulating lobbying in the Western World », *Parliamentary Affairs*, vol. 51(4) 1998, p. 487-499.
- GREENWOOD, Justin, « Corporatism, pluralism and the capacities of euro-groups », p. 83-109. dans CLAEYS, Paul-H. et collab. (Dir.), *Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne*, Bruxelles, Presses Universitaires Européennes, 1998, 455 p.
- GREENWOOD, Justin, *Interest representation in the European Union*, Basingstoke, Palgrave/McMillan, 2003, 310 p.
- GREENWOOD, Justin, « Regulating Lobbying in the European Union », *Parliamentary Affairs*, vol. 51(4) 1998, p. 587-599.
- GROTIUS, Hugo, *Le droit de la guerre et de la paix*, Paris, Presses Universitaires de France, 2005 (1625), 868 p.

HICHBORN, Franklin, *Story of the session of the California legislature of 1909*, San Francisco, Press of the James H. Barry comp., 1911, 348 p.

HECLO, Hugh, « Issue networks and the executive establishment », p. 87-124. dans KING, Anthony (Dir.), *The new American political system*, Washington, American enterprise institute policy research, 1978, 407 p.

HEINZ, John P. et collab., *The hollow core: private interests in national policy making*, Cambridge, Harvard University Press, 1993, 450 p.

HERRING, Pendleton, *Group representation before congress*, New York, Russell & Russell, 1967(1929), 309 p.

HOBBS, Thomas, *Leviathan: the matter, form & power of commonwealth, ecclesiastical and civil*, Cambridge, Cambridge University Press, 1904 (1651), 531 p..

HORWITZ, Morton J., « Santa Clara revisited : the development of corporate theory », p. 13- 63 dans SAMUELS, Warren J. et Arthur S. MILLER (Dir.), *Corporations and society. Power and responsibility*, New York, Greenwood Press, 1987, 328 p.

HUDON, Raymond, *Dura lex sed lex et Rules are made to be broken : Éclairages sur la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, Rapport déposé au Commissaire au lobbyisme du Québec, mai 2007, 75 p.

HUDON, Raymond et Stéphanie YATES, « Lobbying et patronage : modes de médiation en contexte démocratique », *Revue canadienne de science politique*, vol. 41(2), 2008, p. 375-409.

HUDON, Raymond, POIRIER, Christian et Stéphanie Yates, « Participation politique, expressions de la citoyenneté et formes organisées d'engagement : La contribution des coalitions à un renouvellement des conceptions et pratiques », *Politique et Sociétés*, vol. 27(3), 2008, p. 165-185.

HURST, James W., *The legitimacy of the business corporation in the law of the United States : 1780-1970*, Charlottesville, University Press of Virginia, 1970, 191 p.

INGLEHART, Ronald, *The silent revolution: changing values and political styles among Western publics*, Princeton/N.J., Princeton University Press, 1977, 482 p.

JETTÉ, Christian, *Les organismes communautaires et la transformation de l'État-Providence : trois décennies de coconstruction des politiques publiques dans le domaine de la santé et des services sociaux*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2008, 422 p.

JORDAN, Grant, « Towards regulation in the UK: from 'general good sense' to 'formalised rules' », *Parliamentary Affairs*, vol. 51(4) 1998, p. 524-537.

KAISER, Robert G., *So damn much money: the triumph of lobbying and the corrosion of American government*, New York, Alfred A. Knopf, 2009, 398 p.

KELLEHER, Christine A. et Susan Webb YACKEE, « A political consequence of contracting : organized interests and state agency decision making », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 19(3), 2009, p. 579-602.

LAPASSADE, Georges, *Groupes, organisations et institutions*, Paris, Gauthier-Villars, 1967, 316 p.

LASSWELL, Harold D., « The theory of political propaganda », *The American Political Science Review*, vol. 21(3), 1927, p. 627-631.

LÉVESQUE, Kathleen, « Lobbying : le directeur général du PQ a touché 200 000\$ », *Le Devoir*, 9 février 2002, p. A1.

LINTEAU, Paul-André et collab. *Histoire du Québec contemporain : Le Québec depuis 1930*. Tome II, Montréal, Boréal, 1989, 834 p.

L'ITALIEN, François, « La nouvelle ère des managers : remarques sur la raison gestionnaire des États contemporains », *Société*, vol. 23, 2003, 63-72.

LOCKE, John, *Traité du gouvernement civil*, Paris, GF Flammarion, 1992 (1689), 381 p.

LOWERY, David, « Why do organized interests lobby? A multi-goal, multi-context theory of lobbying », *Polity*, vol. 39(1), 2007, p. 29-54.

LOWI, Theodore J., *La deuxième république des États-Unis: la fin du libéralisme*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987 [1969], 444 p.

MADISON, John, « Federalist papers #1 », (1787), p. 53-60. dans SCOTT, E. H., *Federalist and other constitutional papers*, Chicago, Scott, Foresman & Co., 1898, 925 p.

MANN, Thomas E. et Norman J. ORNSTEIN, *The broken branch: how congress is failing America and how to get it back on track*, New York, Oxford University Press, 2006, 272 p.

McCONNELL, Grant, *Private power and American democracy*, New York, Alfred A. Knopf, 1966, 397 p.

McCONNELL, Grant, « The spirit of private government », *The American Political Science Review*, Vol. 52(3), 1958, p. 754-770.

McFARLAND, Andrew S., « Interest groups and the policymaking process: sources of countervailing power in America », p. 59-79. dans PETRACCA, Mark P. (Dir.), *The politics of interests: interest groups transformed*, Boulder, Westview Press, 1992, 421 p.

McFARLAND, Andrew S., *Neopluralism : the evolution of political process theory*, Lawrence, University Press of Kansas, 2004, 201 p.

McLAUGHIN, Andrew M., JORDAN, Grant et William A. MALONEY, « Corporate lobbying in the European Community », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31 (2), 1993, p. 191-212.

MÉNY, Yves, « La légitimation des groupes d'intérêts par l'administration française », *Revue française d'administration publique*, n. 39, 1986, p. 483-494.

MICHEL, Hélène, *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne : trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts* (Dir.), Strasbourg, Presse de l'Université de Strasbourg, 2006, 351 p.

MILBRATH, Lester W., *The Washington lobbyists*, Westport, Greenwood press, 1963, 431 p.

MONTPETIT, Éric, « Corporatisme québécois et performance des gouvernants : analyse comparative des politiques environnementales en agriculture », *Politique et Sociétés*, vol. 18(3), 1999, p. 79-98.

MONTPETIT, Éric, « Les réseaux néocorporatistes québécois à l'épreuve du fédéralisme canadien et de l'internationalisation », p. 191-208. dans GAGNON, Alain-G. (Dir.), *Québec : État et société*, Tome 2, Montréal, Québec/Amérique, 1994, 588 p.

MONTPETIT, Éric, « Pour en finir avec le lobbying », *Politique et Sociétés*, vol. 21(3), 2002, p. 91-112.

MOON, Jeremy, CRANE, ANDY et Dirk MATTEN, « Corporate power and responsibility: a citizenship perspective », p. 9-27. dans CONILL, Jesus, LUETGE, Christoph et Tatjana SCHÖNWÄLDER-KUNTZE (Dir.), *Corporate citizenship, contractarianism and ethical theory*, Burlington, Ashgate Publishing Limited, 2008, p. 196.

NOWNES, Anthony J., *Total lobbying: what lobbyists want (and how they try to get it)*, Cambridge/New-York, Cambridge University Press, 2006, 269 p.

OCDE, *Moderniser l'État : la route à suivre*, Paris, 2005, 261 p.

OCDE, *Lobbyist, governments and public trust : Building a legislative framework for enhancing transparency and accountability in lobbying*, Paris, 2008, 158 p.

OCDE, *Lobbying : modèles de réglementation*, Paris, 2007, 60 p.

OLSON, Mancur, *Grandeur et décadence des nations : croissance économique, stagflation et rigidités sociales*, Paris, Bonnel, 1983, 352 p.

- OLSON, Mancur, *Logique de l'action collective*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987 (1965), 199 p.
- ORNSTEIN, Norman J. et Shirley ELDER, *Interest groups, lobbying and policymaking*, Washington, Congressional Quarterly Press, 1978, 245 p.
- PANITCH, Leo, « The development of corporatism in liberal democracies », *Comparative Political Studies*, vol. 10(1), 1977, p. 61-90.
- PARKER, Richard, *John Kenneth Galbraith: his life, his politics, his economics*, Toronto, HarperCollins, 2005, 820 p.
- PARRINGTON, Vernon Louis, *Mains currents in American thought*, Tome 3, New York, Harcourt Brace, 1958, 429 p.
- PERROW, Charles, *Organizing America: wealth, power, and the origins of corporate capitalism*, Princeton / New Jersey, Princeton University Press, 2002, 259 p.
- PETERSON, Paul E., « The rise and fall of special interest politics », p. 326-344 dans PETRACCA, Mark P. (Dir.), *The politics of interests: interest groups transformed*, Boulder, Westview Press, 1992, 421 p.
- PETRACCA, Mark P., « The future of an interest group society », p. 345-361. dans PETRACCA, Mark P. (Dir.), *The politics of interests: interest groups transformed*, Boulder, Westview Press, 1992, 421 p.
- PUFENDORF, Samuel F. V., *Le droit de la nature et des gens*, Caen, Centre de philosophie politique et juridique de l'Université de Caen., 1987 (1672), 2 tomes.
- RECHTMAN, René E. et Jesper Panum LARSEN-LEDER, « Regulation of lobbyists in Scandinavia – a Danish perspective », *Parliamentary Affairs*, vol. 51(4) 1998, p. 579-586.
- RONIT, Karsten et Volker SCHNEIDER, « The strange case of regulating lobbying in Germany », *Parliamentary Affairs*, vol. 51(4) 1998, p. 559-567.
- ROUILLARD, Christian et collab., *De la réingénierie à la modernisation de l'État québécois*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2008, 178 p.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Du contrat social*, Paris, Gallimard, 1993 (1762), 535 p.
- RUSH, Michael, « The Canadian experience: the Lobbyists Registration Act », *Parliamentary Affairs*, vol. 51(4) 1998, p. 516-523.
- SABATO, Larry J., *Pac power: inside the world of political action committees*, New York, Norton & Company, 1984, 251 p.

SAINT-MARTIN, Denis, « Le consulting et l'État : une analyse comparé de l'offre et de la demande », *Revue française d'administration publique*, vol. 4 (120), 2006, p. 743-756.

SALIBUSRY, Robert H., « An exchange theory of interest groups », *Midwest Journal of Political Science*, vol. 13(1), 1969, p. 1-32.

SALISBURY, Robert H. « Interest representation: the dominance of institution », *The American Political Science Review*, vol. 78(1), 1984, p. 64-76.

SCHABER, Thomas, « The regulation of lobbying at the European Parliament: the quest for transparency », p. 208-221. dans CLAEYS, Paul-H. et collab. (Dir.), *Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne*, Bruxelles, Presses Universitaires Européennes, 1998, 455 p.

SCHATTSCHEIDER, E. E., *The semisovereign people: a realist's view of democracy in America*, Toronton, Holt, Rinehart & Winston, 1960, 147 p.

SCHLOZMAN, Kay Lehman et John T. TIERNEY, *Organized interests and American democracy*, New York, Harper & Row, 1986, 448 p.

SCHMITTER, Philippe, « Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America », p. 285-327. dans BERGER, Suzanne (Dir.), *Organizing interests in Western Europe. Pluralism, corporatism and the transformation of politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, 426 p.

SCHMITTER, Philippe, « Modes of interest intermediation and models of societal change in Western Europe », *Comparative Political Studies*, vol. 10(1), 1977, p. 7-38.

SCHUMPETER, Joseph, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Petite Bibliothèque Payot, 1963 (1942), 433 p.

SIMARD, Jean-Jacques, « Exposé sur la démocratie participative », p. 121-137. Dans GAGNÉ, Gilles (Dir.), *L'antilibéralisme au Québec au XX siècle*, Québec, Nota Bene, 2003, 344 p.

SIMONART, Valérie, *La personnalité morale en droit privé comparé : l'unité du concept et ses applications pratiques – Allemagne, Angleterre, Belgique, États-Unis, France, Italie, Pays-Bas et Suisse*, Bruxelles, Bruylant, 1995, 670 p.

THOMAS, Clive S., « Interest group regulation across the United States: rationale, development and consequences », *Parliamentary Affairs*, vol. 51(4) 1998, p. 500-515.

TOCQUEVILLE, Alexis De, *De la démocratie en Amérique*, Tome 1, Paris, Gallimard, 2006A (1835), 631 p.

TOCQUEVILLE, Alexis De, *De la démocratie en Amérique*, Tome 2, Paris, Gallimard, 2006B (1835), 471 p.

TRÉPANIÉ, Pierre, « Quel corporatisme? (1820-1965) », *Cahier des dix*, n. 49, 1994, p. 157-212.

TRUMAN, David B., *The governmental process: political interests and public opinion*, Berkeley, Institute of Governmental Studies, 1993 (1951), 544 p.

TURGEON, Luc, « La grande absente. La société civile au cœur des changements de la Révolution tranquille », *Globe : revue internationale d'études québécoise*, vol. 2 (1), 1999, p. 35-56.

WALKER, Jack L., *Mobilizing interest groups in America : patrons, professions, and social movements*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1991, 247 p.

WILLISTON, Samuel J., « The history of the law of business corporations before 1800 », p. 195-235 dans ASSOCIATION OF AMERICAN LAW SCHOOL, *Select essays in Anglo-American legal history*, Boston, Little Brown, 1907, vol. 3.

WILSON, Frank L., « Interest groups and politics in Western Europe: the neo-corporatist approach », *Comparative Politics*, vol. 16(1), 1983, p. 105-123.

WILSON, James Q., *The politics of regulation*, New York, Basic Books, 1980, 468 p.

Lois, règlements, jugements et documents officiels :

(ACRPQ) ALLIANCE DES CABINETS DE RELATIONS PUBLIQUES DU QUÉBEC, *Mémoire présenté à la Commission des finances publiques dans le cadre des consultations sur le Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, 2008, 22 p.

ASSEMBLÉE NATIONALE [FRANCE], *Rapport d'information sur le lobbying*, n. 613, 16 juin 2008.

(CE) COMMISSION EUROPÉENNE, *Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêt*, 1992, 10 p.

(CIQ) CONSEIL INTERPROFESSIONNEL DU QUÉBEC, *Mémoire dans le cadre de l'étude du Rapport sur la mise en œuvre de Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes*, 2008, 18 p.

(CLQ), 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*, 2008, 117 p.

(CLQ) COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC, *Règlement relatif au champ d'application de la loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, c. T-11.011,r.0.1., 2003.

(CMQ) COLLÈGE DES MÉDECINS DU QUÉBEC, *Mémoire présenté à la Commission des finances publiques dans le cadre de la consultation relative à la mise en œuvre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying (projet de loi n. 80) et sur le Rapport du Commissaire au lobbying du Québec*, 2008, 8 p.

(CQCD) CONSEIL QUÉBÉCOIS DU COMMERCE DE DÉTAIL, *Mémoire sur le Rapport sur la mise en œuvre de la loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying et du code de déontologie des lobbyistes*, 2008, 8 p.

(CSN) CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX, *Mémoire présenté à la Commission des finances publiques concernant le Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying et du Code de déontologie des lobbyistes*, 2008, 19 p.

(FCCQ) FÉDÉRATION DES CHAMBRES DE COMMERCE DU QUÉBEC ET COLLAB. *Évitons de bureaucratiser la transparence. Mémoire déposé dans le cadre de la consultation publique pour une révision de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, 2008, 16 p.

(FTQ) FÉDÉRATION DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DU QUÉBEC, *Mémoire sur la révision quinquennale de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, 2008, 11 p.

(HKDP) HKDP COMMUNICATIONS ET AFFAIRES PUBLIQUES, *Mémoire présenté à la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques portant sur le Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying et du Code de déontologie des lobbyistes*, 2008, 10 p.

(LÉ) QUÉBEC, *Loi électorale*, L.R.Q., c. E-3.3., [1977] 2008.

(LDA) U.S.A, *Lobbying disclosure act*, [2 U.S.C 1601], 1995.

(LSL) CANADA, *Loi sur le lobbying*, L. C. 2008.

(LTÉL) QUÉBEC, *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, L.R.Q. c. T-11.011., 2002.

(MJ) MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying et du Code de déontologie des lobbyistes*, 2007, 29 p.

(NIRA) U.S.A, *National industrial recovery act* , [ch. 90, 48 Stat. 195], 1933.

(SFPQ) SYNDICAT DE LA FONCTION PUBLIQUE DU QUÉBEC, *Mémoire dans le cadre de l'étude du Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying et du Code de déontologie des lobbyistes*, 2008, 44 p.

(TRPOCB & RQ-ACA) LA TABLE DES REGROUPEMENTS PROVINCIAUX D'ORGANISMES COMMUNAUTAIRES ET BÉNÉVOLES & LE RÉSEAU QUÉBÉCOIS DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME, *Mémoires concernant le Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying et du Code de déontologie des lobbyistes*, 2008, 33 p.

U.S. SUPREME COURT, [*UNITED STATES vs HARRISS*] 347 U.S. 612, 1954.

Site internet:

(AFCL) ASSOCIATION FRANÇAISE DES CONSEILS EN LOBBYING, *Charte déontologique*, [En ligne].

Adresse URL : <http://www.afcl.net/deontologie-1-4.htm> (2010)

(ALL) AMERICAN LEAGUE OF LOBBYISTS, *What is lobbying?*, [En ligne].

Adresse URL : <http://www.alldc.org/publicresources/lobbying.cfm> (2010)

(AL&A) ANDRÉ LÉGARÉ & ASSOCIÉS, *Mission*, [En ligne].

Adresse URL : <http://www.andrelegare.com/site.php?nom=Firme&langue=FR> (2010)

(AQL) ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES LOBBYISTES, *Qui somme nous ?*, [En ligne].

Adresse URL : <http://lobbyquebec.com/> (2010)

CASSIDY & ASSOCIATES, *Overview*, [En ligne].

Adresse URL : <http://www.cassidy.com/index.asp> (2010)

(CLC) COMMISSARIAT AU LOBBYING DU CANADA, *Portée de la Loi sur le lobbying*, [En ligne].

Adresse URL : http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/fra/h_nx00263.html (2010)

LE CHAPELIER, *Loi, Université Paris 1 : Droit social*, [En ligne].

Adresse URL : http://epi.univ-paris1.fr/1193154931824/0/fiche_actualite/&RH=epi-038-hds&RF=epi-038-hds (2010)

(OCDE) ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *About us*, [En ligne].

Adresse URL:

http://www.oecd.org/pages/0,3417,fr_36734052_36734103_1_1_1_1_1_1,00.html (2010)

OPEN SECRETS, *Top Lobbying Firms*, [En ligne].

Adresse URL : <http://www.opensecrets.org/lobby/top.php?indexType=1> (2010)

PATTON BOGGS LLP, *About us*, [En ligne].

Adresse URL : <http://www.pattonboggs.com/about/Overview/> (2010)