

Sources ENAP

Volume 18, numéro 1 janvier-février 2003

Trois visages de la gestion du risque pour un gouvernement

Lucie Rouillard, professeure à l'ENAP

À l'aube du XXI^e siècle, plusieurs phénomènes inédits et tragiques sollicitent notre attention sur les risques accrus qui menacent nos sociétés, tant sur le plan du terrorisme que sur le plan de la santé, de l'environnement et du patrimoine financier. En même temps, les nouvelles philosophies de gestion tendent à redéfinir le rôle des gouvernements ainsi que les modes de gestion utilisés pour optimiser les services rendus aux citoyens. Ici aussi, la notion de risque suscite l'intérêt chez ceux qui cherchent à accroître la qualité des services publics et à prendre les meilleures décisions dans un monde incertain et avec des ressources limitées.

Savoir gérer les risques devient donc l'une des compétences de l'avenir pour les gestionnaires publics. Mais que veut-on dire exactement quand on parle de la notion de « risque » et de l'importance de bien savoir le gérer? Cet article vise à apporter un éclairage au gestionnaire public qui tente de bien comprendre le concept et de cerner sa propre responsabilité par rapport à la gestion du risque gouvernemental.

Des risques à tous vents

D'abord, la notion de risque n'est pas nouvelle pour les gouvernements. Songez, par exemple, à tous les risques financiers auxquels ils sont soumis quotidiennement : les risques de fluctuation des taux d'intérêt ou des taux de change (qui affectent le coût des emprunts), les risques d'inflation (qui affectent le coût des produits), les risques du marché (qui affectent la valeur des investissements publics), les risques économiques (qui affectent les dépenses et les revenus publics). Songez aussi à la pression accrue qui vient d'une intolérance grandissante du public à l'égard du risque dans des domaines comme la gestion environnementale, la gestion sanitaire et la sécurité publique. Songez enfin au devoir de prudence des gouvernements et aux règles strictes de contrôle qui doivent être mises en place pour réduire les risques de perte, de vol et de destruction des actifs gouvernementaux.

De toute évidence, le spectre d'intervention gouvernementale en matière de risque s'est élargi considérablement à mesure que l'incertitude se glissait au cœur même de l'activité humaine et que la peur du risque s'est intensifiée.

Qui plus est, l'idée même qu'on se fait du risque évolue. D'une perception fortement axée sur la « menace » du risque, on passe graduellement à la notion que le risque est tout simplement une probabilité de perdre, ou de gagner... L'idée qu'une société puisse gagner grâce à la capacité de ses dirigeants à prendre certains risques calculés amène le gestionnaire public dans une dimension qui lui est moins familière et qu'il jugera peut-être même suspecte par rapport aux normes auxquelles l'a habitué la gestion publique traditionnelle.

La gestion du risque a donc plusieurs visages. Certaines stratégies consistent à réduire le risque en le repoussant vers d'autres acteurs que l'on considère mieux placés pour le contrôler. D'autres stratégies consistent à faire face au risque, en mettant en place des processus rationnels pour le mesurer, pour le contrôler et pour en minimiser les conséquences néfastes. Enfin, la stratégie peut être de susciter le risque et même de choisir de le partager avec d'autres acteurs, si l'initiative peut s'avérer profitable pour la société.

Gérer le risque en l'amenuisant

Certains programmes publics sont très difficiles à gérer sur le plan financier parce qu'ils comportent des risques presque incontrôlables pour le gouvernement et entraînent une grande instabilité dans les coûts. Pensons, par exemple, aux différents programmes d'assurance-récolte, dont les coûts sont étroitement associés à la situation climatique et aux prix des denrées sur le marché agricole. Pensons aussi au programme de santé et de sécurité au travail, dont les coûts sont tributaires du nombre et de la gravité des lésions professionnelles qui surviennent en entreprise.

(suite à la page 2)

Dans de nombreux cas, le gouvernement se révèle incapable de freiner la croissance des coûts des programmes simplement parce qu'il est incapable d'en contrôler adéquatement les risques. La stratégie, dans une telle situation, consiste à faire une réallocation des risques vers les agents qui sont les plus aptes à contrôler ces risques, de même que leurs conséquences, tout en leur donnant de fortes incitations à le faire (Irwin et al., 1999).

Prenons le cas des assurances agricoles. Traditionnellement, le programme comptait un seul produit d'assurance (subventionné) disponible pour l'ensemble des agriculteurs. Ces derniers disposaient donc d'un seul choix par rapport au programme: acheter ou non une couverture d'assurance complète. S'ils choisissaient d'acheter la couverture d'assurance, ils transféraient, par la même occasion, l'ensemble des risques financiers au gouvernement. Le résultat était inévitablement un programme dont les coûts comportaient une très forte instabilité et qui devenait de plus en plus difficile à gérer dans un contexte d'enveloppe budgétaire fermée. L'enjeu gouvernemental consistait ici, nous l'avons vu, à faire une réallocation des risques vers les agriculteurs, qui sont de toute évidence les plus aptes à les contrôler. Ainsi, à partir de 1995, des programmes d'assurance sur mesure furent développés pour répondre aux besoins individuels des agriculteurs en fonction des risques particuliers encourus, de leur niveau personnel d'aversion au risque et de leur préférence concernant l'utilisation d'instruments financiers. Certains agriculteurs pouvaient dès lors choisir de réduire leur couverture, et en conséquence leur prime d'assurance, tout en contrôlant eux-mêmes leur risque (par un meilleur système d'irrigation, par exemple). Le gouvernement, de son côté, était davantage en mesure de faire payer un

juste coût aux agriculteurs qui choisissaient une couverture plus complète. En individualisant les programmes d'assurance, le gouvernement arrivait ainsi à contrôler une source importante d'instabilité financière, à octroyer un service plus personnalisé et plus adéquat aux agriculteurs et à inciter ces derniers à réduire le niveau de risque attribuable à leurs cultures.

Dans le cas de la Commission de la santé et de la sécurité au travail (CSST), le déséquilibre financier croissant connu au cours des années 1980 avait démontré que le système en place n'offrait aucun incitatif aux entreprises à réduire le nombre et l'importance des réclamations faites par les employés accidentés. Les programmes de prévention des accidents au travail étaient inefficaces parce que chaque dollar investi en prévention par les entreprises avait un impact presque nul sur le coût des primes qu'elles devaient payer.

Dans ce cas, la réallocation du risque de la CSST vers les entreprises participantes s'est faite par une réforme complète de son système financier, notamment en reliant la facturation des employeurs (qui sont ceux qui financent le régime) à leurs performances réelles en matière de santé et de sécurité au travail, c'est-à-dire au nombre et à l'importance des accidents survenus au cours d'une période donnée. Cette nouvelle approche au risque s'est révélée particulièrement efficace sur le plan de la réduction des coûts du système et a permis de sauvegarder l'intégrité du programme de compensation financière pour les victimes d'accidents au travail au Québec.

Gérer le risque en l'organisant

Cette vision du risque se rapporte aux initiatives en cours actuellement, notamment au gouvernement fédéral, pour mettre en place un cadre de gestion intégrée du risque dans l'ensemble de la fonction publique. Elle fait appel à des processus de prise de décision transparents, qui impliquent une imputabilité et une responsabilité claires par rapport aux risques encourus par les organismes publics, de même qu'à des incitatifs pour encourager les fonctionnaires à innover (Hill et Dinsdale, 2002). Elle suppose un rayon d'action horizontal et exige une collaboration autant interministérielle qu'interdisciplinaire pour s'assurer, comme le mentionnent les auteurs, «que l'évaluation et la réduction du risque soient holistiques, intégrées et complètes». Elle exige enfin, pour les gestionnaires publics, une série de compétences bien ciblées comme «la communication du risque, la pensée systémique, l'élaboration de scénarios et le travail en équipes multidisciplinaires» (p. 17-18).

L'idée de la gestion fondée sur le risque est d'accroître les avantages et de réduire les coûts reliés à l'incertitude des conséquences des décisions publiques. Elle fait certes appel à la prudence qui doit caractériser les interventions publiques pour que l'intérêt général soit préservé. Elle fait aussi appel à l'équité et nécessite de prendre des décisions sur la façon dont doivent être répartis les pertes et les avantages éventuels découlant d'activités risquées.

Mais au-delà de ces valeurs profondes rattachées à nos idéaux démocratiques, la gestion fondée sur le risque doit favoriser l'innovation dans la fonction publique. Elle doit donc encourager les fonctionnaires à faire des expériences inédites, à explorer de nouvelles méthodes d'intervention en acceptant le principe de la décision par essais et erreurs, à utiliser de nouveaux scénarios et à favoriser le dialogue public (Hill & Geoff, 2001). Elle doit aussi transformer les modèles mentaux et développer une attitude proactive vis-à-vis du risque qui tolère les erreurs légitimes qui découlent de l'incertitude plutôt que de l'incurie des responsables.

(suite à la page 3)

Gérer le risque en le suscitant

Cette stratégie de gestion se fonde sur le postulat que notre économie est tributaire de la capacité des entreprises à prendre des risques pour créer de la richesse. On s'écarte donc, ici, du concept que le risque représente une adversité potentielle pour adopter une perspective plus économique selon laquelle les risques sont évalués en fonction de leurs utilités respectives (risques versus bénéfiques) (Renn, 1992). Or, certaines conditions du marché peuvent accroître les risques à un niveau tel qu'elles remettent en jeu les capacités d'une entreprise à être compétitive sur le marché. Pensez, notamment, aux développements extraordinaires de la technologie au cours de la dernière décennie et à la complexité accrue qui en résulte pour les marchés qui connaissent mal ces nouveaux produits. L'incertitude peut décourager plus d'un entrepreneur de développer certains produits technologiques de pointe. Et même si ces derniers ont une confiance inébranlable dans leurs produits, il est possible que les prêteurs soient réticents à les financer, compte tenu de l'incertitude qui entoure le projet et de l'absence de mesures d'évaluation adéquates pour ajuster leurs calculs de rentabilité espérée.

Les nouvelles conditions du marché ont amené plusieurs économistes à reconsidérer le rôle du gouvernement dans l'économie. Certains d'entre eux (Yu, 2000; Ithoh et al., 1991; Weiss & Hobson, 1995) considèrent comme essentiel que les gouvernements partagent une partie des risques supportés par les entreprises qui œuvrent dans des secteurs, comme la technologie, où l'incertitude est très grande. Des initiatives en ce sens sont essentielles, prétendent-ils, pour que le marché offre des conditions stables et fiables pour permettre le jeu de la concurrence et de la coopération. Un partage des risques générés par les investissements privés – sous la forme de garanties d'emprunt, par exemple – pourrait alors générer un bénéfice pour la société dans la mesure, bien sûr, où les avantages attendus par cette prise de risque supplémentaire excèdent les pertes financières attendues pour le gouvernement. C'est le rôle que s'est donné une entreprise publique comme Investissement Québec, par exemple, et plus particulièrement sa filiale Garantie Québec, dont le mandat est de supporter les petites et moyennes entreprises qui désirent étendre leur marché d'exportation, accélérer leur transfert technologique ou développer de nouveaux produits.

Conclusion

Les gestionnaires publics ont eu à gérer le risque dans le passé et tout indique qu'il leur faudra davantage développer cette compétence dans l'avenir. Les nouvelles règles du jeu sont complexes. Elles nécessitent une très grande rigueur dans la mesure et le contrôle des risques et de leurs conséquences. En même temps, elles mettent plus que jamais l'accent sur le caractère potentiellement avantageux du risque et préconisent une plus grande ouverture à l'innovation dans la fonction publique et au partage de certains risques avec l'entreprise privée pour favoriser le développement économique. Comme l'indiquait William Leiss dans un article récent (2002, p. 5), « nous avons beaucoup à gagner si nous jouons bien les règles du jeu, et, inversement, nous pouvons perdre beaucoup en les jouant mal. » •

BIBLIOGRAPHIE

- Hill, Stephen, Geoff Dinsdale (2001). *Fondements en vue de l'élaboration de stratégies d'apprentissage en gestion du risque dans la fonction publique*, Centre canadien de gestion.
- Hill, Stephen, Geoff Dinsdale (2002). « Bâtir une capacité de gestion dans la fonction publique », *Horizons, Projet de recherche sur les politiques*, vol. 5, n° 3, p. 16-18.
- Irwin, Timothy, Michael Klein, Guillermo E. Perry, Mateen Thobani (1999). « Managing government exposure to private infrastructure risk », *The World Bank Research Observer*, août.
- Leiss, William (2002). « Le concept de risque », *Horizons, Projet de recherche sur les politiques*, vol. 5 n° 3, p. 4-6.
- Renn, Ortwin (1992). « Concepts of Risk: A Classification », in Sheldon Krinsky and Dominic Golding, eds., *Social Theories of Risk*, London: Praeger, p. 53-79.
- Wildavsky, Aaron (1979). « No Risk is the Highest Risk of All », *American Scientist*, vol. 67 (1), p. 32-37.
- Yu, Tony Fu-Lai (2000). « A new perspective on the role of government in economic development », *International Journal of Social Economics*, vol. 27 (7/8/9/10), p. 994-1012.

Des contrôles adéquats une nécessité pour les gestionnaires publics

Claude Beauregard, professeur à l'ENAP

Cet article traite de l'importance pour le gestionnaire public de se donner un plan d'action approprié en matière de contrôle. Les contrôles imposés par les organismes centraux ont souvent fait l'objet de critiques de la part des gestionnaires. La nouvelle loi sur l'administration publique montre clairement la volonté du gouvernement du Québec de décentraliser sa gestion, et par le fait même, la fonction contrôle. L'auteur propose aux ministères et organismes une démarche pour analyser les différentes situations de gestion et pour disposer de contrôles adéquats. L'article se termine par la présentation d'une application.

En général, les gouvernements ne visent pas la rentabilité économique au même titre que l'entreprise privée. Leur mission est en effet de fournir au public des services qui répondent à leurs besoins en tenant compte des fonds disponibles. La population s'attend à ce que les gestionnaires administrent les fonds qui leur sont alloués, comme un bon père de famille le ferait, et à ce qu'ils prennent les mesures nécessaires pour diminuer le coût des services publics. Un contrôle adéquat est un moyen efficace pour réduire ce coût.

Sans contrôle, il est prévisible que l'individu, dans une certaine mesure du moins, tentera de maximiser son bien-être au détriment des intérêts de l'organisation. Une organisation qui ne se donne pas de moyens de contrôle adéquats court le risque que l'on n'utilise pas d'une façon optimale ses actifs, que les gestionnaires prennent de mauvaises décisions faute d'avoir reçu une information juste ou, pire encore, que la répartition des budgets de dépense ne corresponde pas aux intérêts de la population. Le contrôle est donc une nécessité pour toute organisation.

Toutefois, le contrôle a longtemps été vu comme négatif. Certains gestionnaires le considèrent en effet comme un obstacle qui freine l'action, tue le dynamisme dans l'organisation ou encore les empêche de gérer efficacement les fonds mis à leur disposition. Incontestablement, ce sont là des critiques que l'on peut adresser à un contrôle centralisé.

L'exercice centralisé de la fonction de contrôle prédomine d'ailleurs dans la gestion du secteur public depuis fort longtemps. Ainsi, on détermine centralement comment la gestion doit se faire et quelles situations doivent être évitées. Les prescriptions prennent la forme de normes et de procédures dont l'application, obligatoire, constitue un contrôle de la gestion. Un tel cadre de normalisation centralisé peut scléroser la gestion. De plus, il arrive que les normes soient trop lourdes pour des organisations de petite taille et que leur observation représente des coûts additionnels importants. Mais cette fonction contrôle peut être décentralisée.

Vers une décentralisation du contrôle

Le nouveau courant de pensée en administration publique veut que les gestionnaires soient évalués sur la finalité de l'organisme, c'est-à-dire ses résultats, plutôt que sur l'utilisation des ressources. Ce changement implique notamment que les gestionnaires soient responsables de leur gestion et qu'ils en rendent compte. La nouvelle loi sur l'administration publique québécoise, adoptée en 2000, s'inscrit dans ce courant de pensée.

La responsabilisation des gestionnaires implique d'abord qu'ils disposent d'une flexibilité dans les moyens. En effet, les normes élaborées et imposées centralement représentent un carcan qui laisse peu de place à l'initiative. Pire, dans certaines situations, elles obligent le gestionnaire à prendre des décisions

qui s'avèrent contre-productives: ou bien il se résout à prendre le temps nécessaire pour faire reconnaître le caractère exceptionnel de la situation en cause ou bien il contourne carrément la norme et se trouve en infraction. Les gestionnaires étant évalués en grande partie sur le respect de ces normes, ils se résignent à s'y conformer malgré les coûts que cela implique. C'est pourquoi les organismes centraux révisent actuellement l'ensemble des contrôles qu'ils imposaient au moyen de normes et de procédures en vue de les diminuer.

Cette décentralisation de la fonction de contrôle est capitale: les gestionnaires doivent être maîtres de leur gestion pour pouvoir être tenus responsables des résultats atteints.

Quant à la reddition de comptes, elle comporte certains préalables. D'abord, la haute direction doit communiquer au gestionnaire des orientations et des objectifs clairs. Ces derniers sont généralement issus d'un processus de planification stratégique. Ils constituent une façon pour la haute direction de contrôler les finalités de l'organisation. Ensuite, l'organisation doit se doter d'un système d'information qui comprenne des indicateurs de performance pertinents et mesurables. Ils seront pertinents s'ils sont en rapport direct avec les orientations et les objectifs. Enfin, il faut que la reddition de comptes s'effectue à tous les niveaux hiérarchiques, pour que la haute direction puisse à son tour rendre compte adéquatement.

(suite à la page 5)

Un système de contrôle adéquat : une nécessité pour le gestionnaire

Un gestionnaire responsable devra donc s'assurer qu'il a la maîtrise de son organisation et être en mesure de le démontrer. Cela implique qu'il se donne des moyens de contrôle adéquats et que son administration se fasse selon les règles de l'art. Un bon système de contrôle devrait permettre de répondre par l'affirmative à des questions comme celles-ci : les contrôles nous donnent-ils l'assurance de réaliser les objectifs que nous nous sommes donnés ? Sont-ils suffisamment étanches pour nous protéger des fraudes ? En cas de fraude, sommes-nous à l'abri d'un blâme de gestion laxiste ?

Mettre au point un système de contrôle efficace et adapté à son organisation exige temps et efforts de la part du gestionnaire. Il doit analyser les contrôles en vigueur pour conserver ceux qui sont efficaces et remédier aux lacunes. Par la suite, il doit préparer un plan d'action. Celui-ci doit couvrir tous les volets de la gestion et être adapté aux besoins et aux particularités de l'organisation. Le plan doit ensuite être mis en œuvre. Le gestionnaire doit veiller à ce que le personnel soit formé aux nouveaux contrôles et, surtout, faire le suivi pour s'assurer que ceux-ci sont efficaces.

Pour préparer son plan d'action, le gestionnaire doit évaluer les contrôles de sa direction d'une façon systématique. L'approche qui met l'accent sur la détermination des problèmes potentiels de gestion est généralement recommandée. Elle suppose que le gestionnaire se donne d'abord des objectifs de contrôle. Pour ce faire, il doit s'interroger sur les éléments qui sont susceptibles de l'empêcher d'atteindre ses objectifs en totalité ou en partie. Le gestionnaire doit par la suite déterminer un niveau acceptable de non-atteinte de ses objectifs : jusqu'à quel point est-il prêt à renoncer à un contrôle particulier et, par conséquent, à supporter l'effet négatif que celui-ci aurait permis d'éviter ? Finalement, l'organisation décide des contrôles qu'elle doit implanter compte tenu du niveau de risque qu'elle accepte de supporter.

Avant d'aller plus loin, attardons-nous à quelques questions importantes : jusqu'où le gestionnaire public doit-il aller pour contrôler une activité ? Quel

est le niveau de risque qu'il peut raisonnablement accepter ? La réponse du secteur privé à ces interrogations est généralement de nature économique : le coût du contrôle ne doit pas dépasser l'économie financière qu'il permet de générer. Dans le secteur public, la réponse doit être plus nuancée. Qui ne se souvient pas de cas où un geste répréhensible d'un gestionnaire public a été sanctionné sévèrement bien que les sommes en cause fussent minimes, des frais de déplacement injustifiés par exemple. Dans un cas semblable, c'est le geste qui compte et non pas seulement le montant impliqué. C'est pourquoi, on peut justifier qu'un contrôle puisse générer des coûts supérieurs aux économies financières qu'il pourrait permettre de réaliser. Le gestionnaire ne pourra jamais, dans le secteur public, se limiter au seul objectif de l'atteinte des résultats en faisant fi des moyens pris pour y arriver. La fin en ce domaine ne peut justifier les moyens. Il y a, par exemple, des règles d'éthique dont le gestionnaire doit s'assurer, par des contrôles, qu'elles sont respectées étant donné qu'il s'agit de fonds publics. En somme, le gestionnaire public doit concilier deux impératifs : une gestion saine des fonds publics et l'atteinte des résultats.

Avant de présenter une application de l'approche proposée, définissons quelques termes propres à notre sujet. Un système de contrôle est un plan qui comprend l'ensemble des procédés, des méthodes, et toutes autres actions qui procurent une assurance raisonnable que les activités d'une organisation seront bien gérées et qu'elles permettent d'atteindre les buts visés. Ce plan est généralement préétabli. Les contrôles peuvent être définis en fonction du rôle qu'ils jouent dans l'organisation : contrôles de gestion ou contrôles comptables. Ils peuvent également l'être en fonction de leurs effets : contrôles préventifs et contrôles de détection.

Les contrôles de gestion sont ceux qui assurent une gestion efficace de l'organisation en assurant le bon fonctionnement des systèmes en place. Ils comprennent notamment les politiques, les pratiques et les procédures qui encadrent la prise de décision des gestionnaires et ce, dans le but d'atteindre les objectifs de l'organisation. Les

contrôles comptables visent principalement à assurer la fiabilité des données comptables et des états financiers et la préservation du patrimoine de l'organisation. Ils comprennent les procédures et les documents visant à maintenir les actifs ainsi que la fiabilité des registres financiers.

En somme, le gestionnaire public doit concilier deux impératifs : une gestion saine des fonds publics et l'atteinte des résultats.

Quant aux contrôles préventifs, ils réduisent la probabilité que des situations indésirables se produisent. Par exemple, une procédure d'autorisation des transactions permet de faire en sorte que, seules, les transactions pertinentes pour l'organisation soient autorisées. Pour ce qui est des contrôles de détection, ils procurent à l'organisation l'assurance que les erreurs éventuelles seront décelées. Ainsi, en effectuant un décompte d'inventaire, on vérifie que le montant inscrit dans les états financiers est exact. Passons maintenant à une application de cette approche.

Une application : les frais de déplacement

Une direction des bureaux régionaux d'un ministère dispose de crédits importants pour les frais de déplacement de son personnel. Le directeur désire s'assurer que ceux-ci sont bien utilisés. Pour ce faire, nous suggérons une démarche en six étapes. *

Le directeur devrait, dans un premier temps, décrire les situations qui entraînent des frais de déplacement. L'information devrait être schématisée et mentionner notamment qui prend la décision d'effectuer le déplacement, qui autorise le remboursement des frais, etc. Cette étape permet de bien documenter la transaction pour que l'on puisse, par la suite, déterminer les contrôles qui sont actuellement en vigueur.

(suite à la page 6)

* Cette démarche a été développée pour analyser le système de contrôle interne des entreprises par Arthur Anderson : *A guide for studying and evaluating internal accounting controls*, document à l'usage des clients, janvier, 1978.

Par la suite, le gestionnaire détermine des objectifs de contrôle rattachés aux dépenses de frais de déplacement. Le premier objectif est de s'assurer que seuls les déplacements essentiels à la mission de la direction sont effectués. On pourrait aussi ajouter comme objectifs que les budgets alloués soient respectés et que les barèmes prévus dans la politique de remboursement des frais de déplacement soient appliqués. En somme, cette étape permet au gestionnaire de réfléchir à la façon de bien gérer cette dépense.

Vient ensuite l'évaluation de la pertinence de chaque objectif dans le but de le maintenir ou de l'abandonner. Par exemple, quels coûts inutiles entraînent le fait de ne pas respecter l'objectif selon lequel seuls les déplacements essentiels doivent être effectués? On peut en imaginer au moins deux : des frais de déplacement qui auraient pu être évités et le temps de l'employé qui n'est pas utilisé judicieusement. Ces coûts sont importants pour une direction de bureau régional, et il serait normal de maintenir l'objectif. Une analyse semblable doit être faite pour chacun des autres objectifs.

L'étape suivante consiste à inventorier les contrôles permettant l'atteinte des objectifs retenus. Cette étape force le gestionnaire à réfléchir sur les différentes façons de contrôler afin d'atteindre l'objectif fixé. Il doit porter une attention particulière au coût que représente chacun de ces contrôles, ceci dans le but de retenir, à la prochaine étape, le plus économique et le plus efficace. Prenons, à titre d'exemple, l'objectif de s'assurer que seuls les voyages essentiels sont effectués. On pourrait décider qu'une personne capable d'apprécier la pertinence du déplacement sera chargée de le préautoriser, ou encore de définir *a priori* les critères qui permettent de juger qu'un déplacement est essentiel et se limiter à une vérification *a posteriori*.

Le gestionnaire doit poursuivre sa démarche en analysant les contrôles existants, à partir du schéma préparé à la première étape, pour déterminer s'ils sont adéquats au regard de l'objectif fixé. Dans son analyse, il doit également tenir compte de l'inventaire qu'il a fait à l'étape précédente et répondre à des questions comme : manque-t-il des contrôles? y a-t-il des doublons? les contrôles sont-ils économiques? Dans ce cas, on pourrait constater, par exemple, que la personne qui préautorise le déplacement n'est pas la mieux placée pour juger de sa pertinence. Ou encore, on pourrait se rendre compte que deux personnes autorisent le déplacement et que, par conséquent, le niveau de contrôle est faible puisque l'on ne devrait jamais attribuer la même responsabilité à deux personnes.

La dernière étape consiste à décider des contrôles à retenir compte tenu du risque de non-atteinte de l'objectif que le directeur est prêt à courir. Cette décision en est une d'opportunité puisqu'il s'agit d'évaluer une possibilité de coûts et de prendre un risque en connaissance de cause. La direction doit donc déterminer son intolérance au risque tout en tenant compte du coût que représente l'implantation du contrôle.

Conclusion

Pour suivre le nouveau courant de pensée en matière de gestion publique, les organismes centraux doivent réduire leurs normes et règles afin d'accorder une plus grande latitude au gestionnaire. En retour, celui-ci doit revoir les contrôles de sa direction pour pouvoir en maîtriser adéquatement les opérations. Pour y arriver, il doit entreprendre une démarche qui l'amènera à réfléchir sur les objectifs à poursuivre dans telle ou telle situation particulière et sur les contrôles nécessaires pour s'assurer qu'ils seront atteints. Cette démarche le conduira à se doter d'un plan de la fonction contrôle qu'il lui faudra implanter et dont il devra par la suite vérifier l'efficacité. •

Espace, temps et émotions : théoriser l'espace-temps affectif en milieu organisationnel¹

par Gladys L. Symons, Ph. D., professeure à l'ENAP

Restructurations, réorganisations, nouvelles missions, changements de visions : les organisations vivent des transformations importantes qui touchent l'ensemble des employés. Ce remue-ménage organisationnel se révèle un changement particulièrement significatif, comprenant la définition d'un nouveau rôle pour les gestionnaires. Les diktats de ce rôle incluent des besoins toujours croissants quant à la gestion des émotions, alors que ce travail, lui, demeure invisible, tant au niveau du langage que de la pratique. Curieux quand même qu'il soit si mal connu et si peu apprécié, car ce travail sur les émotions se classe parmi les tâches les plus exigeantes du gestionnaire !

Cette recherche² vise, donc, à aider les gestionnaires à nommer, à comprendre et à mieux faire face à un aspect de leurs responsabilités qui est à la fois exigeant et lourd de signification, à savoir, le travail sur les émotions. Notre approche offre aux gestionnaires une nouvelle perspective pour comprendre la dynamique émotions-travail et pour les aider à relever les défis organisationnels auxquels ils sont confrontés. Guidés par une approche sociologique, nous cherchons à expliciter la dynamique des émotions dans les organisations et à dévoiler le rôle important que joue l'affect dans la vie au travail.

Une perspective sociologique sur les émotions

Cette recherche s'inscrit dans une perspective sociologique, où les émotions sont conçues comme des faits sociaux, construites en interaction avec autrui. Alors que les émotions sont considérées comme étant plutôt personnelles, et conséquemment d'ordre psychologique, nous concentrons notre attention sur la nature sociale des émotions ; c'est-à-dire, comment elles émergent des relations sociales au travail, et comment elles influencent le procès du travail lui-même. Or, les émotions se trouvent simultanément chez des individus, dans les structures sociales et dans les relations sociales. Il existe une dialectique entre les émotions et les relations sociales : surgissant des relations sociales, les émotions sont la base de l'action, et subséquemment, influencent la structure des relations sociales (Barbalet, 1992). Cette recherche s'inscrit dans une deuxième génération de recherches sur les émotions qui va au-delà du discours sur l'intelligence émotionnelle (Fineman, 2000) et qui dépasse également les recherches sur le « travail affectif »³ (Hochschild, 1983, James, 1989, Mann, 1997).

L'espace-temps affectif

Nous définissons l'espace-temps affectif comme un ensemble de relations affectives construites socialement qui se déroulent dans le temps et qui sont situées dans des locaux physiques et espaces sociaux et virtuels dans et autour de l'organisation. Ces relations se déroulent à travers l'espace et le temps et sont enveloppées, encadrées et interprétées en termes d'affectivité (qui peut inclure des émotions, des sentiments, et/ou des humeurs). En tant que concept, l'espace-temps affectif est à la fois métaphorique et concret. La signification du concept de l'espace-temps affectif se trouve dans sa capacité de situer et de contextualiser l'affectivité dans la vie organisationnelle, et de rendre problématique un élément fondamental de la socialité que nous tenons pour acquis, à savoir, l'intersection de l'espace, du temps et de l'affectivité.

Les gestionnaires saisissent bien l'idée de l'espace-temps affectif en tant que métaphore. Par exemple, ils parlent d'être « assis sur une chaise inconfortable » ; de « s'approcher des gens » ; de « donner du terrain à quelqu'un » ; de « prendre du recul ou d'avancer ».

De façon imagée, un cadre intermédiaire nous a expliqué sa façon de gérer ses émotions au travail. Sa description évoque l'intersection de l'espace, du temps et des émotions.

« Je ne suis pas un type qui va être en colère longtemps... je me calme à un moment donné dans les gros éléments de stress, je prends un recul et je reviens autrement dit vite sur mes pieds. »

Nos interlocuteurs ont cité plusieurs exemples d'espace-temps affectif dans lesquels ils se sont trouvés, quelquefois dans une relation dyadique, parfois dans un groupe plus large. Un cadre supérieur repensait à une situation où un de ses employés était en colère à cause d'un événement survenu au travail. Le gestionnaire nous a expliqué sa sensibilité à l'espace-temps affectif à ce moment-là.

« On dédramatise quand quelqu'un est choqué. Ça descend la tension, Oui, c'est très, très conscient là. Souvent, quand une situation est dramatique, je dis : " Bon écoute, moi je suis rendu au

(suite à la page 8)

NOTES

1. J'aimerais remercier tous les gestionnaires qui ont si généreusement apporté leur contribution au cours de nos entretiens. J'aimerais aussi remercier mes assistantes et assistants de recherche, Marie-Claude Bourque, Marie-Chantal Brunette, Merédès Corriveau, Caroline Mohr, Yvan Métras et Élise Racicot ainsi que mes étudiants du cours de *Méthodes de recherche* qui m'ont aidée à faire la collecte et l'analyse des données. Je reconnais, avec gratitude, l'appui financier du Conseil des recherches en sciences humaines du Canada et l'École nationale d'administration publique.
2. Il s'agit d'une étude qualitative, avec stratégie flexible (Robson, 2002) faite auprès de cadres (supérieurs, intermédiaires, superviseurs) dans les secteurs public et privé. Utilisant la triangulation pour la collecte de données, nous avons effectué l'analyse des documents organisationnels, des entrevues en profondeur, des focus groupes, ainsi que des observations sur place.
3. Le travail affectif (emotional labour) consiste en la gestion des sentiments et des émotions afin de présenter l'affectivité appropriée lors d'une situation donnée. Il s'agit de la commercialisation des sentiments dans les entreprises et la bureaucratization des sentiments dans les organisations publiques. Étudié surtout dans le secteur des services, le travail affectif se définit par l'effort, la planification et le contrôle nécessaires pour exprimer, à travers l'interaction interpersonnelle, les émotions et les sentiments prescrits par l'organisation.

café là, tu me parleras de ça après ». Alors, par le temps qu'on prend un café, pis qu'on parle de ça, déjà c'est 50 % moins pire. »

Citons un autre exemple. Des résultats inattendus (négatifs!) d'une évaluation externe ont été annoncés devant un grand nombre d'employés, incluant les membres de l'équipe de gestion. Cet incident a provoqué de fortes émotions chez l'ensemble du personnel. Le cadre supérieur concerné nous a fait part de son interprétation de cette situation délicate et épineuse.

« On ne les [les évaluateurs] a pas engueulés devant tout le monde, on les a engueulés après. Y'a eu des tensions... beaucoup, beaucoup... qui ont pris beaucoup de place. Ça a pris beaucoup de temps avant de se résorber. Ça a pris beaucoup de temps avant de résorber les tensions ».

On constate, à travers le discours du gestionnaire, une sensibilité à l'espace, au temps et à l'affectivité, c'est-à-dire, une réceptivité à l'espace-temps affectif de son organisation. Il a été bien conscient du « bon moment » et de la « place appropriée » pour passer son message imprégné de beaucoup d'émotion.

Les gestionnaires sont très conscients qu'il existe autant d'espaces-temps affectifs propices à l'expression de certaines émotions que d'espaces-temps inopportuns. Prenons, par exemple, la tâche d'évaluation du rendement, une tâche qui, disent nos interlocuteurs, se place parmi les plus exigeantes de leur travail, au niveau affectif. Une superviseure nous a parlé du processus.

« C'est jamais facile, donner un feedback. Pour moi c'est jamais facile. C'est intimidant d'une part. Il faut réaliser, quand tu donnes ton feedback, t'es pas, eh...sur le bord d'une machine à café. T'es vraiment assise avec la personne, tu l'as face à toi, eh... »

L'importance de l'espace et de l'affectivité est soulignée dans ce commentaire par l'évocation de la proximité des personnes. Elles ne sont pas « sur le bord d'une machine à café »; elles sont assises face-à-face, (« tu l'as face à toi ») c'est-à-dire, dans un bureau, un site propice à la construction de l'espace-temps affectif dans des organisations.

Dans un autre cas, une cadre intérimaire montre sa sensibilité à l'importance du temps et de l'affectivité qui entoure la tâche de l'évaluation du rendement. Elle nous a confié son appréciation de l'exercice.

« [L'évaluation du rendement] ça, je trouve ça dur. La veille-là, je ne dors pas beaucoup... Il y a des cas où l'on pourrait la faire en 10 minutes, mais j'prends le temps d'y aller plus lentement... Si je leur dis que ça va durer entre 1/2 heure et 3/4 d'heure, je m'organise pour le faire en 3/4 d'heure, même si j'aurais pu le faire en 20 minutes. Je le fais en 3/4 d'heure. Je vais soit étirer les questions, soit mes réponses, pour m'assurer que pour tout et chacun c'est 3/4 d'heure que j'ai passé sur leur évaluation. Parce que je le sais très bien que c'est des humains, et je le sais très bien, comme on est tous proches aussi, que s'il y en a un que ça a pris 15 minutes et que l'autre ça a pris 45 minutes... peut-être qu'ils ne se le disent pas, mais peut-être qu'ils se le disent aussi... Ils vont interpréter sur le temps, et j'essaie d'éviter ça ». L'espace-temps affectif est loin d'être neutre ; il est imprégné d'émotions et de sentiments de tout ordre. Dans la citation précédente, nous témoignons de l'importance d'un sentiment de justice dans cet espace organisationnel. L'espace-temps affectif peut être aussi agréable que désagréable. Une cadre supérieure a partagé avec nous un souvenir lié à son ancienne fonction de relations publiques. L'espace-temps affectif se dégage clairement de son propos. Elle a constaté :

« Quand, j'ouvrais cette porte là, j'avais la boule dans l'estomac pendant dix ans de temps. Ça c'est une porte d'ascenseur et j'avais les journalistes là, avec les micros à tous les midis ».

Par contre, un autre cadre supérieur parlait de son équipe de travail et décrivait un espace-temps affectif ouvert, encourageant, (empowering), et propice à l'épanouissement, autant pour des projets que pour des personnes.

« Je te dirais que j'ai une tellement belle équipe ici que, tu as juste envie de prendre soin de ce monde-là, t'as juste envie de mener des projets à terme. T'as juste envie de leur donner de l'espace pour qu'ils aillent plus loin ».

Conclusion

De nos jours, il est irréaliste d'imaginer de pouvoir vivre sans émotions les transformations en cours dans les organisations publiques et privées. Il est donc impératif que les gestionnaires comprennent la nature de l'espace-temps affectif des organisations. En tant que gardiens de la culture organisationnelle, les gestionnaires incarnent les standards organisationnels sur la place des émotions au travail. De plus, étant donné que leur tâche est de gérer, la gestion de l'affectivité fait partie du mandat du manager. Appui subtil, mais puissant, pour influencer les décisions stratégiques et le développement de politiques dans les organisations, l'espace-temps affectif fournit un nouvel éclairage pour aider les gestionnaires à voir clair parmi leur multiples responsabilités quotidiennes. •

RÉFÉRENCES

- Barbalet, J.-M. (1992). « A macro sociology of emotion : Class resentment ». *Sociological Theory*, 10 (2), 150-163.
- Fineman, Stephen (2000). *Commodifying the emotionally intelligent*. In Stephen Fineman (Dir). *Emotion in organizations*. 2^e édition. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Hochschild, A. R. (1983). *The managed heart*. Berkeley : University of California Press.
- James, Nicky (1989). « Emotional labour : Skill and work in the social regulation of feelings ». *Sociological Review*, 37(1), 15-42.
- Mann, Sandi (1997). « Emotional labour in organizations ». *Leadership & Organization Development Journal* . 18 (1), 4-12.
- Robson, Colin (2002). *Real world research : A resource for researcher-practitioners*. 2^e édition, Oxford, U.K. : Blackwell.

¹L'activité de lobbying est-elle une menace pour la démocratie?

Hélène Renaud, directrice du Centre des collections muséales de Montréal et diplômée de l'ENAP (DESS en administration publique)

Les reportages des médias, au premier trimestre 2002, concernant les activités de certains lobbyistes, et plus particulièrement les liens qu'ont entretenus certains d'entre eux avec des membres du gouvernement québécois, ont soulevé beaucoup de questions sur la façon dont nous sommes gouvernés. Plus précisément, les liens dévoilés qu'ont entretenus des membres du gouvernement avec des dirigeants de la firme de lobbyistes Oxygène 9 ont fait augmenter le cynisme de la population à l'égard de la classe politique et ont renforcé la perception négative qu'a la population du lobbying qu'elle associe spontanément à la corruption et au trafic d'influence.

Rappelons que l'affaire Oxygène 9 a mis le gouvernement dans l'embarras lorsque les médias ont révélé les liens qui existaient entre certains membres du gouvernement et les associés de la firme de lobbyistes Oxygène 9. Les avantages que ces derniers auraient pu retirer de ces liens ont provoqué la démission du ministre de l'Industrie. Les services d'Oxygène 9 étaient utilisés par plusieurs entreprises désireuses de négocier avec le gouvernement québécois afin d'obtenir des subventions.

Ces révélations sur les liens entre lobbyistes et membres du gouvernement ont mis en lumière la fragilité des institutions démocratiques qui semblent prises d'assaut par les groupes qui défendent des intérêts particuliers. Elles ont soulevé la question de la légalité et de la légitimité de cette activité. Il me semblait donc important de comprendre la place qu'occupe le lobbying dans un régime démocratique comme le nôtre. Le lobbying est devenu un des principaux mécanismes de représentation entre les citoyens et les gouvernements. Il me semblait également intéressant d'examiner les mesures que le gouvernement québécois veut mettre en place pour mieux encadrer cette activité.

« Le lobbying est devenu un des principaux mécanismes de représentation entre les citoyens et les gouvernements. »

N.B. Les propos de cet article reflètent mes opinions et n'engagent nullement mon employeur.

1. Dominique Boivin (1984)

Le lobbying : définition et origine

Il est convenu de définir le lobbying comme étant le démarchage fait auprès des milieux parlementaire et politique. Cette activité vise à amener l'appareil de l'État à agir dans un sens donné. Les lobbyistes cherchent par divers moyens à influencer le processus législatif, à exercer une influence sur les décisions du système politique et administratif.

Même si l'activité de lobbying est une pratique ancienne et que les groupes de pression existent depuis aussi longtemps que la politique, cette activité, telle que nous la concevons aujourd'hui, apparaît d'abord en Angleterre avant de se répandre aux États-Unis. C'est le pragmatisme anglo-saxon qui a donné droit de cité à la diplomatie de corridor. Le mot lobby a désigné, pendant longtemps, les corridors ou couloirs de la Chambre des Communes britannique. Peu à peu, on lui donna un sens figuré pour désigner les conversations qui s'y tenaient. Puis, aux environs de 1830, lobby désigna le groupe de pression qui cherchait à influencer les membres de la Chambre des Communes et de la Chambre des Lords selon Dominique Boivin.

La pratique du lobbying s'est développée très rapidement chez nos voisins du Sud, tant et si bien que nous en sommes venus à penser qu'ils l'avaient inventée. Les Américains ont, en réalité, copié le modèle britannique en l'adaptant à la réalité de leurs institutions politiques. Aux États-Unis, les mots lobby et lobby-agents étaient couramment utilisés dès la fin des années 1830. Il en est de même du terme lobbyiste dont l'usage était courant à cette même époque, tant à Washington que dans les capitales des États américains.

(suite à la page 10)

L'activité de lobbying au Québec

L'activité de lobbying établie au Québec couvre plusieurs facettes. D'une part, il existe une multitude de structures sociales, syndicales, patronales et professionnelles qui disposent d'une expertise qui leur permettent d'influencer directement ou indirectement la prise de décisions auprès des représentants du pouvoir public. D'autre part, des professionnels se sont spécialisés dans le démarchage en vue d'influencer les lieux de pouvoir.

Pour Dominique Boivin², lobbyiste de profession, on dénombre une multitude de groupes qui font très souvent, s'ils n'en sont pas la raison d'être au premier chef, activité de démarchage parlementaire. Selon Boivin, les groupes qui font du lobbying sont très variés et se rencontrent dans tous les secteurs de la société.

Yves Boisvert³, professeur et directeur du Laboratoire d'éthique publique à l'ENAP, distingue trois catégories de lobbying au Québec :

1. le lobbying direct qui est exercé par des groupes d'intérêt comme le Conseil du patronat ou le FRAPRU ;
2. un lobbying plus conjoncturel, qui lui, ne bénéficie pas de structures organisées et qui est mené par une multitude de petits groupes qui défendent des dossiers très pointus, et finalement ;
3. il y a les lobbyistes professionnels qui offrent leurs services à différents groupes de la société contre rémunération. Ceux-ci sont sollicités pour ce qu'ils offrent de compétences, de moyens et de relations.

Les lobbyistes professionnels se recrutent généralement dans les milieux politiques et gouvernementaux : anciens députés, ex-ministres, sous-ministres et attachés politiques. Le lobbyiste professionnel doit non seulement connaître les individus, mais il doit aussi connaître le fonctionnement des institutions politiques et le langage particulier de l'appareil législatif.

Dans la catégorie des lobbyistes professionnels, il existe des entreprises ayant d'autres activités qui exercent aussi ces fonctions. Ainsi, traditionnellement, les avocats se sont vu confier la charge des activités de lobbying entre les groupes et les gouvernements. Au fil du temps, les firmes de communication et de relations publiques, qui ont pris beaucoup d'ampleur au cours des dernières décennies et qui disposent de moyens techniques et de ressources pour la fabrication d'images, ont développé des relations privilégiées avec les milieux politiques. Ces milieux étant ainsi pour elles des clients privilégiés, les firmes de communication ont commencé à offrir des services de lobbying, qu'elles qualifient souvent de relations gouvernementales.

« L'éthique gouvernementale doit faire appel à la capacité de juger la valeur morale d'une action publique. »

Au Québec, il semble que le développement de l'appareil d'État et sa complexification au cours des dernières décennies, ainsi que la multiplicité des intérêts et des groupes ont imposé la nécessité de recourir de plus en plus à ces spécialistes des relations avec les gouvernements que sont les lobbyistes. Les interventions gouvernementales affectant de plus en plus, par leur réglementation, toutes les sphères de l'activité sociale, les différentes structures de la société recourent de plus en plus à ces professionnels du lobbying.

Michel Vastel affirme, dans un article portant sur le lobbying paru dans L'Actualité du mois d'avril 1999⁴, que les lobbies sont omniprésents dans les coulisses de l'Assemblée nationale. Selon Vastel, les lobbyistes courtisent les hauts fonctionnaires plus que les élus. Leur tour de piste est, semble-t-il, toujours le même : d'abord les fonctionnaires, ensuite les députés intéressés par la question, viennent les ministres et enfin le bunker. Il ajoute que selon Ghislain Dufour, ancien président du Conseil du patronat du Québec, il est inutile de commencer la démarche à rebours car le directeur de cabinet ou le ministre vous renverra à un fonctionnaire du ministère.

L'activité de lobbying menace-t-elle nos institutions démocratiques?

Pour Yves Boisvert⁵, le lobbying fait partie intégrante de la démarche démocratique, il est une forme organisée d'accès aux dirigeants politiques. Il vaut mieux le reconnaître et essayer de l'organiser afin d'assurer la transparence et éviter les conflits d'intérêt qui peuvent découler des activités de lobbying. Selon lui, une situation où il y a apparence de conflit d'intérêt, comme celle que nous avons vécue dans le cas d'Oxygène 9, exige d'aller au-delà de la légalité, il s'agit alors d'une affaire d'éthique et pour porter un jugement

éthique sur un comportement, il faut vérifier l'intention qui l'a motivé. Et pour Boisvert, il ne peut y avoir de véritable travail de vérification éthique qui fasse l'économie du principe de transparence.

Les événements qui ont ainsi mis en cause l'intégrité du gouvernement québécois, liés aux activités de la firme de lobbyistes Oxygène 9, nous rappelaient donc que l'intégrité et l'éthique sont des données fondamentales en politique et que la légalité d'une action ou d'une activité n'est pas un élément suffisant pour asseoir sa légitimité s'il y a apparence de conflit d'intérêt.

Dans un autre article écrit conjointement avec Hugo Roy, Yves Boisvert insiste sur le fait que l'éthique n'aurait pas sa raison d'être si elle ne faisait que redire ce qu'affirmait déjà le droit et les règlements. Selon ces auteurs, l'éthique gouvernementale doit faire appel à la capacité de juger la valeur morale d'une action publique. Elle doit être capable de faire la promotion des valeurs et des comportements qui dépassent largement les attentes fixées par un règlement ou par le droit.⁶

(suite à la page 11)

NOTES

2. Dominique Boivin (1984)
3. Yves Boisvert (2002-b)
4. Michel Vastel, (1999)
5. Yves Boisvert (2002-b)
6. Yves Boisvert et Hugo Roy (2001)

La Commission de l'Assemblée nationale chargée de l'examen de l'activité du lobbying au Québec, dans son rapport déposé en 1997, allait dans le même sens. La commission soutenait alors que les activités de lobbying sont légitimes dans la mesure, seulement, ou ces activités ne font pas en sorte que les décisions de l'appareil d'État soient prises au détriment de l'intérêt du public et que le processus de décision soit transparent⁷. Force est d'admettre que dans l'affaire Oxygène 9, tel n'était pas le cas et qu'il y avait apparence de conflit d'intérêt.

L'activité de lobbying doit-elle être mieux encadrée?

Dans nos sociétés démocratiques, c'est la mise en place de mécanismes de contrôle qui protège chaque citoyen de l'abus de pouvoir d'un individu ou d'un groupe. Qu'en est-il du contrôle des activités de lobbying? Au Québec, il n'existait pas jusqu'à tout récemment. Par contre, à Ottawa, une loi fut adoptée en 1988, la Loi C-82. Aux États-Unis, une loi pour encadrer les activités de lobbying a été adoptée dès 1946.

La loi canadienne exige l'enregistrement officiel des communications tenues par les lobbyistes avec les décideurs de divers niveaux en mentionnant l'objet de l'intervention, le projet de loi, la politique ou le programme visé par les démarches et les moyens envisagés pour passer les messages. Malgré les amendements qui furent apportés à la Loi C-82, plusieurs observateurs estiment que cette loi et les mesures mises en place comportent certaines déficiences. Notamment, le statut du conseiller à l'éthique fait l'objet de nombreuses critiques.

La législation américaine, quant à elle, oblige les lobbyistes à temps plein à s'enregistrer s'ils entrent en communication avec des membres du Congrès. Par contre, la loi américaine n'inclut pas les relations avec les fonctionnaires, le personnel politique ou présidentiel et, particulièrement, celles avec l'exécutif, c'est-à-dire le président et son cabinet, ce que la loi canadienne stipule. La loi canadienne a un rayon d'action beaucoup plus grand. Il faut aussi dire que le système politique américain est plus vulnérable au lobbying que le système parlementaire canadien. Il est plus ouvert aux influences car les représentants et sénateurs ne suivent pas de ligne de partie et les Américains sont perpétuellement en campagne électorale.

Au Québec, la loi qui encadre les activités de lobbying a été adoptée au mois de juin dernier même si, dès 1997, les membres de la Commission des finances publiques étaient chargés d'examiner l'activité du Lobbying et de faire des recommandations au législateur. Les membres de la Commission estimaient alors que les lobbyistes étaient omniprésents en politique et qu'ils exerçaient des pressions sur les élus, mais aussi, et de plus en plus, sur les fonctionnaires. Ils considéraient que certains groupes, ayant les moyens de recourir aux services de lobbyistes professionnels, pouvaient être favorisés au détriment d'autres groupes.

Cet examen par la Commission devait aussi permettre de mieux évaluer, le cas échéant, la nécessité d'un encadrement de cette activité professionnelle. Au terme de son mandat, la Commission déposait un rapport à l'Assemblée nationale présentant des recommandations relatives à l'exercice de l'activité de lobbying de manière à assurer la transparence du processus décisionnel et à accroître la confiance des citoyens à l'égard des pouvoirs publics.

C'est l'affaire Oxygène 9, mise au jour par les médias au cours de l'hiver 2002, qui a forcé le gouvernement du Québec à légiférer et à réglementer l'activité des lobbyistes. L'encadrement du travail des lobbyistes et l'imposition d'un code d'éthique sont devenus des priorités afin d'éviter que les abus et les fraudes n'entachent la réputation et l'intégrité du gouvernement et n'entament davantage la confiance des électeurs à son égard.

Les mesures prises par le gouvernement québécois pour encadrer l'activité de lobbying

Le projet d'encadrement du lobbying et de l'éthique dévoilé par Québec, à l'hiver 2002, s'inspire très largement de la loi fédérale et de ce qui se fait déjà au Canada à cet égard. Le projet de loi du gouvernement du Québec prévoit d'interdire aux membres des cabinets ministériels de travailler comme lobbyistes pendant une période donnée après la fin de leur mandat, et d'interdire toute forme de rémunération conditionnelle à l'obtention d'un résultat. Le projet prévoit également l'enregistrement des personnes, groupes ou firmes qui s'adonnent au lobbying et l'enregistrement des personnes et entités auprès desquelles le lobbying est fait. Il y aura aussi la nomination d'un conseiller en éthique qui relèvera de l'Assemblée nationale de même que l'élaboration et l'application d'un code d'éthique pour les lobbyistes. Le personnel des cabinets ministériels et les fonctionnaires seront aussi soumis à des règles d'éthique. Cette loi ne visera pas à interdire le lobbying, mais plutôt à rendre cette activité plus transparente.

Les mesures annoncées par Québec en matière d'éthique sont plus sévères que celles prises par le gouvernement canadien. Notamment, le conseiller à l'éthique du Québec sera, contrairement à son homologue fédéral, nommé par l'Assemblée nationale. Il relèvera de la législature et son mandat s'étendra à tous les parlementaires, tant aux ministres qu'aux députés d'arrière banc. Cette distinction est importante. Cela confèrera à ce poste une indépendance par rapport au gouvernement québécois que n'a pas le conseiller à l'éthique du gouvernement fédéral qui se trouve à l'emploi du premier ministre.

(suite à la page 12)

Conclusion

Il m'apparaît évident que les activités de lobbying ne disparaîtront pas du paysage politique. Bien au contraire! Elles ont été en croissance au cours des dernières décennies et tout laisse croire que le phénomène s'accroîtra. Nous ne vivons plus en démocratie directe depuis longtemps et les opinions et intérêts des individus et de la population s'expriment, entre autres, à travers des groupes de pression, formels ou non, qui font des représentations auprès des diverses instances gouvernementales. Cela étant dit, il m'apparaît indispensable que cette activité soit encadrée par diverses mesures et mécanismes de contrôle, qui sont connus d'ailleurs, et qui peuvent garantir une plus grande équité et une plus grande transparence en ce qui a trait aux décisions prises par nos gouvernements.

Les mesures contenues dans la loi récemment adoptée par le gouvernement du Québec visant à encadrer les activités de lobbying ont été bien reçues par la majorité des groupes et des individus intéressés par cette question lorsqu'elles ont été présentées à l'hiver 2002. Elles sont, à prime abord, plus sévères et plus complètes que celles contenues dans la loi fédérale. Toutefois, la vraie question est de savoir si ces mesures, une fois mises en œuvre, seront suffisantes pour assurer que nos gouvernements prendront leurs décisions de façon transparente, dans l'intérêt général et pour le bien public, et non aux bénéfices de certains groupes particuliers bien nantis et mieux organisés que d'autres. Les mécanismes de surveillance et de contrôle étant en place pour assurer la transparence des processus décisionnels, il faudra tout de même que la société civile demeure vigilante. •

BIBLIOGRAPHIE

- Assemblée nationale, « Examen de l'activité du lobbying au Québec », Québec, le 8 mai 1997, 2 p. <http://www.assnat.qc.ca>.
- BOISVERT, Yves, « Quand l'éthique regarde le politique », dans *Politique et Sociétés*, 2001 (a), vol. 20, nos 2-3, p. 181-201
- BOISVERT, Yves et Hugo Roy, « Le conseiller en éthique du gouvernement fédéral canadien est-il crédible? », dans *Éthique publique*, vol. 3, no. 1, 2001. p. 67-77.
- BOISVERT, Yves, « Éthique et lobbying : Le projet Landry est intéressant mais de grandes questions demeurent. Le conseiller en éthique devrait pouvoir compter sur une équipe d'importance », dans *Le Devoir*, 21 février 2002 (b), p. A9.
- BOIVIN, Dominique, *Le Lobbying ou le pouvoir des groupes de pression*, préface de Vincent Lemieux, Montréal, éditions du Méridien, 1984, 232 p.
- BRETON, Pascale, « Le projet de loi sur le lobbyisme bien accueilli par le Barreau », dans *La Presse*, le 14 février 2002. p. A8.
- BUZETTI, Hélène, « Une révision est prévue pour ce printemps : lobbying : citée en exemple, la loi fédérale est pleine de trous » dans *La Presse*, 16 février 2002, p. B2.
- Cabinet du ministre de la Justice, « Communiqué Le lobbyisme et l'éthique - cadre d'orientation en matière de lobbying », 13 février 2002 (a). 2 p. <http://communiqués.gouv.qc.ca>.
- Cabinet du ministre de la Justice, « Communiqué sur le projet de loi sur le lobbying », 13 février 2002 (b). 1 p. <http://communiqués.gouv.qc.ca>.
- Cabinet du premier ministre, « Directive concernant les règles applicables lors de la cessation d'exercice de certaines fonctions pour l'État », *Communiqué*, 19 février 2002, 1 p. <http://www.premier.gouv.qc.ca>.
- HUDON, Raymond, « Encadrer le lobbying dans la sérénité », dans *Le Soleil*, 29 janvier 2002, p. A15.
- LAVOIE, Gilbert, « Retour sur Oxygène 9 », dans *Le Soleil*, 19 février 2002, p. A12.
- VASTEL, Michel. « Le vrai pouvoir », *L'actualité*, avril 1999, vol. 24, no 5.