

**Travaux Dirigés de Sociologie Politique Générale**

**Le Lobbying en France**

LOBBYING (n.m.) : information des pouvoirs publics par des agents économiques et sociaux afin d'obtenir une prise en compte de leurs positions dans l'élaboration ou le changement de la législation ou de la réglementation

*Dans quelle mesure les multiples pratiques liées au lobbying peuvent-elles être considérées comme faisant partie intégrante de la matrice démocratique française par le biais d'une vision libérale de la hiérarchisation intéressée de l'information ?*

***A. APPARITION, ACTEURS, CIBLES ET MOYENS D'ACTION DU LOBBYING EN FRANCE***

- 1) L'apparition du lobbying en France : individualisation de la société, culture des contre-pouvoirs et « légitimité de la compétence »
- 2) Les acteurs du lobbying en France : sources et cibles d'une communication mal institutionnalisée
- 3) Les méthodes et moyens d'actions du lobbying en France : de la construction d'une action de lobbying

***B. DÉRIVES SYSTÉMIQUES, MARCHANDS D'INFLUENCE ET CATALYSE RÉGULATRICE DE LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE MODERNE***

- 1) Le lobbying comme dérive du système libéral-démocrate ou la marchandisation de l'influence
- 2) Le lobbying comme instrument de régulation et catalyseur nécessaire d'une démocratie représentative moderne

**LE LOBBYING COMME...**

- une hiérarchisation intéressée de l'information par des groupes économiques, culturels, professionnels, associatifs, idéels, sociaux
- un moyen de contrôle des groupes sociaux sur l'exercice du pouvoir de leurs représentants
- une perversion du système libéral, menaçant l'objectivité et l'intégrité des représentants du peuple
- un instrument de marketing moderne indispensable
- une incarnation d'un cynisme héritier de la realpolitik à l'échelle nationale
- une activité pratiquée aussi bien au niveau municipal que régional, étatique ou international (lobbying d'Etat)
- un mal nécessaire palliant les faiblesses d'un système représentatif risquant de s'éloigner des réalités économique et sociale

Présentation du mercredi 21 avril 2009

Université LYON III - Faculté de Droit - Licence de Science Politique mention Relations Internationales

L'infléchissement des décisions des dirigeants, notamment au niveau politique, constitue un enjeu stratégique à l'heure où les prérogatives des législateurs embrassent l'ensemble du spectre économique, culturel et social. De fait, le lobbying, en ce qu'il se propose de défendre les intérêts de groupes d'influence par le biais d'actions ciblées auprès des instances dirigeantes, est un outil privilégié pour nombre d'entités cherchant à affermir leurs positions politique, sociale et économique.

Le lobbying est un concept éminemment anglo-saxon, et sa transposition en France s'avère aussi tardive que malaisée. En effet, si les Etats-Unis disposent très tôt d'une législation spécifique<sup>1</sup>, la cadre juridique entourant la pratique hexagonale de ce type d'activité reste inexistant. Pourtant, la multiplication des interventions du législateur et la complexité grandissante des dossiers qu'il est amené à traiter sont les prolégomènes du développement du lobbying.

En effet, la raison d'être de ce dernier est « [l']information des pouvoirs publics par des agents économiques et sociaux afin d'obtenir une prise en compte de leurs positions dans l'élaboration ou le changement de la législation ou de la réglementation<sup>2</sup> ».

A la lumière de cette définition, nous pourrions nous demander dans quelle mesure les multiples pratiques liées au lobbying peuvent être considérées comme faisant partie intégrante du système démocratique représentatif français par le biais d'une hiérarchisation intéressée de l'information.

Nous verrons tout d'abord plus avant ce qui relève du domaine du lobbying proprement dit, de ses acteurs, de ses cibles et de ses méthodes, puis nous nous emploierons à en analyser les conséquences sociétales, par le truchement du spectre de la dérive démocratique et de ses externalités positives.

1 Les premiers textes de loi relatifs à la question apparaissent dès 1935 avec le *Utilities Holding Company Act*, mais c'est le *Federal Regulation of Lobbying Act*, voté en 1946 et amendé en 1995 (*Public Law 104-65*) qui est considéré comme le texte de référence en la matière

2 LE PICARD Olivier, ADLER Jean-Christophe, BOUVIER Nicolas, *Lobbying, les règles du jeu*, Editions d'Organisation, Paris, 2000, p. 14

## LE LOBBYING EN FRANCE : APPARITION, ACTEURS, CIBLES, MOYENS D'ACTION

Nous allons tout d'abord nous intéresser à notre objet d'études proprement dit, afin d'une part d'écarter le voile du lieu commun qui veut que le lobbying soit une sorte de corruption institutionnelle déguisée, et d'autre part de comprendre les usages, les influences et les moyens d'actions que sous-tend cet outil devenu prépondérant à l'échelle de la France comme de l'Union européenne<sup>3</sup>.

### **L'apparition du lobbying en France : individualisation de la société, culture des contre-pouvoirs et « légitimité de la compétence »**

S'intéresser à un outil, ou plus exactement à un ensemble de moyens d'agir sur les instances détenant l'exercice du pouvoir, c'est d'abord comprendre qui y a un intérêt, c'est-à-dire s'intéresser aux acteurs de ce jeu d'influences.

Nous l'avons évoqué, le lobbying est apparu plus tardivement en France que dans d'autres pays, cela pour une série de raisons allant de la conception même de l'Etat à une culture particulière en passant par la continuité politique de 1958 à 1981. La défiance vis-à-vis des corps intermédiaires susceptibles de détourner l'Etat et ses agents de leur mission originelle, la centralisation, l'absence d'alternance ou encore le peu de considération de l'esprit d'entreprise<sup>4</sup> sont autant de freins qui n'ont permis l'émergence de ce type de service qu'au début des années 80-90.

Par ailleurs, la différence de conception entre les pays de culture anglo-saxonne et la tradition rousseauienne d'unité française font également sens. En effet, l'individu, qui est l'élément de base de la réflexion politique libérale, n'est pris en compte que tardivement dans la réflexion sociétale hexagonale, qui lui préfère une unité nationale héritée des Lumières et d'une longue histoire monarchique.

De fait, le développement de la décentralisation à partir des années 80, avec l'affaiblissement de la tutellisation des collectivités territoriales, va entraîner l'apparition

3 Sur la question des différentes formes de lobbying auprès des instances communautaires et de leurs implications quant à la gouvernance de l'Union, que nous ne traiterons que très rapidement dans ce travail, voir CLAEYS Paul-H., GOBIN Corinne, SMETS Isabelle, WINAND Pascaline, *Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne*, Presses interuniversitaires européennes, Bruxelles, 1998, 455 pp. et plus

particulièrement les textes d'Isabelle SMETS.

4 LE PICARD Olivier, ADLER Jean-Christophe, BOUVIER Nicolas, *Op. cit.*, p. 14 tangible de contre-pouvoirs légitimes au sein même de l'administration publique. L'alternance politique, avec la double investiture de François Mitterrand, illustre la diversification des postulats idéologiques français.

Si les groupes de pression apparaissent dès la fin de la Seconde Guerre Mondiale auprès du Parlement, il n'en reste pas moins qu'ils jouissent d'une mauvaise presse permanente. Notons à ce titre que le règlement de l'Assemblée nationale prévoit l'interdiction du rassemblements de groupes représentant d'intérêts autres que publics depuis la résolution n°151 du 26 janvier 1994.<sup>5</sup>

L'avènement de la primauté du monde économique, plus mis en lumière que réellement contesté par la triple crise de confiance, de liquidités et structurelle que nous connaissons actuellement, induit nécessairement la volonté de ses représentants de disposer d'une part du pouvoir politique, ou tout du moins de pouvoir impacter les décisions correspondantes à leurs champs d'actions respectifs.

C'est ce que J.-D. Giuliani<sup>6</sup> appelle la "légitimité de la compétence" : c'est-à-dire que face à la difficulté de légiférer dans un domaine technique ou particulièrement pointu, s'en remettre aux conseils des spécialistes du secteur permet pour le législateur d'éviter de prendre une décision sans en connaître les implications.

Toutefois, si les entreprises ont été parmi les premières à recourir à ce type d'actions, étant de plus en plus concernées par les textes mis au vote au sein de l'Assemblée nationale, elles ne sont pas les seules à user de ce type de services.

### **Les acteurs du lobbying en France : sources et cibles d'une communication malinstitutionnalisée**

5 Se reporter à l'article 23 du règlement de l'Assemblée nationale, alinéas 1 et 2, qui mentionnent notamment l'interdiction de la « constitution au sein de l'Assemblée nationale [...] de groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels ».

6 GIULIANI Jean-Dominique, *Les Marchands d'influence*, Le Seuil, Paris, 1991

### **Les méthodes et moyens d'action du lobbying en France : de la construction d'une action de lobbying**

Comme nous venons de le voir, le lobbying implique en premier lieu une série d'acteurs, notamment les groupes de pressions eux-mêmes et leurs cibles. Néanmoins, il convient pour comprendre l'ampleur et la nature du phénomène de nous pencher également sur ses méthodes. Comment une action de lobbying se construit-elle ? Existe-t-il des passages obligés, des règles, des normes ?

Notons avant toute chose qu'il existe une Association Française des Conseils en Lobbying<sup>7</sup> (AFCL), qui se distingue par la rédaction d'une charte d'éthique<sup>8</sup> à laquelle se soumettent, au moins dans la théorie, les membres du groupement.

A partir de là, on peut distinguer cinq grandes étapes<sup>9</sup> dans l'élaboration d'une stratégie de lobbying « classique » : l'instruction du dossier, la veille législative et réglementaire, l'analyse et la construction de la stratégie par rapport à un problème donné, l'intermédiation avec les pouvoirs publics et/ou concurrents, et enfin la communication institutionnelle d'accompagnement.

Sans trop entrer dans les détails, le but n'étant pas ici de travailler sur le manuel du parfait lobbyiste, cette première catégorisation permet de se rendre compte de la similitude entre l'action de lobbying et les actions marketing de stratégie en général. Notons l'importance que confère cette démarche à l'observation de l'environnement législatif, réglementaire et même concurrentiel : la « veille », qui consiste à trier les flux d'informations pour en faire ressortir ce qui peut concerner le dossier correspondant, est une part importante du travail d'un

lobbyiste. En effet, il lui faut pouvoir prendre les devants, et à cet effet être informé rapidement de toute évolution de l'environnement ayant trait à ses intérêts.

7 Véritable façade publique de l'activité lobbyiste, l'AFCL dispose d'un site Internet bien renseigné : <<http://www.afcl.net>>

8 Voir ANNEXE B, « La Charte d'éthique de l'AFCL »

9 Selon la distinction faite dans LE PICARD Olivier, ADLER Jean-Christophe, BOUVIER Nicolas, *Op. cit.*, pp.156-157

Ainsi, le but est de pouvoir réagir efficacement. Pour prendre un exemple récent, la parution de la proposition de loi « Création et Internet<sup>10</sup> » a suscité l'intérêt non seulement des fournisseurs d'accès à Internet, mais également celle des associations de consommateurs, de défense des droits de l'homme ou encore des firmes spécialisées du secteur de la musique. Partant, chacun a pu analyser la portée d'un tel projet, et élaborer une stratégie visant à le soutenir, à l'amender ou encore à faire en sorte qu'il soit refusé.

Le tout est donc d'envisager une « approche pluridisciplinaire globale et cohérente<sup>11</sup> », afin de couvrir l'ensemble des possibilités. On peut ainsi solliciter un entretien avec la Ministre ou avec son cabinet, rencontrer ou informer des parlementaires, ou encore organiser des initiatives plus populaires. Il s'agit de présenter « un argumentaire adapté pour le bon interlocuteur selon un calendrier opportun<sup>12</sup> ».

Il faut donc prioriser son action en fonction de l'importance des décideurs à convaincre, mais également faire le choix de moyens d'action en phase avec les intérêts défendus. L'information, en règle générale, est au coeur du lobbying, puisque qu'il s'agit finalement de présenter aux cibles choisies une information sélectionnée, de manière à les convaincre de la justesse des intérêts ainsi défendus. Par ailleurs, les outils de veille consistent à analyser, trier et rendre compte de multiples canaux informatifs, d'ordre législatif ou réglementaire, bien sûr, mais aussi médiatique, sociétal, géopolitique, technologique ou juridique.

Très concrètement, il s'agit donc de traiter une masse plus ou moins importante, selon l'objectif voulu, de Journaux officiels, de titres de presse, de publications spécialisées, de pages Internet...etc. On analyse ensuite l'information, que l'on contextualise afin de l'adapter aux buts recherchés, puis on détermine les possibilités, le dossier à monter, les arguments à développer auprès des interlocuteurs sélectionnés.

Le lobbying peut enfin être incarné par des campagnes de communication dites institutionnelles, c'est-à-dire qui défendent non pas des produits mais des valeurs ou des idées. C'était le cas, par exemple, d'une enseigne bien connue de la grande distribution qui

10 Proposition de loi à initiative gouvernementale de Mme la Ministre de la Culture Christine Albanel concernant la lutte contre la spoliation des droits d'auteurs et de la propriété intellectuelle sur le réseau Internet

11 LE PICARD Olivier, ADLER Jean-Christophe, BOUVIER Nicolas, *Op. cit.*, p. 156

12 LE PICARD Olivier, ADLER Jean-Christophe, BOUVIER Nicolas, *Ibid*

souhaitait autoriser la vente de certains produits pharmaceutiques en grande surface, et qui a défendu ce point de vue via une campagne télévisuelle<sup>13</sup>.

Les moyens du lobbying en France sont donc multiples, mais pourtant encore assez réduits comparés, notamment, aux Etats-Unis. Il est ainsi impossible pour un lobby de financer un candidat à une élection, comme cela se fait outre-Atlantique, et leur activité n'est théoriquement pas réglementée au Parlement, d'où un manque de transparence qui mène à l'incompréhension, commune, de l'activité.

Cette connotation négative, qui est principalement relayée par les médias traditionnels, reflète néanmoins un ensemble de risques réels liés à la pratique du lobbying, et à l'existence des groupes de pression. De dérives ploutocratique en menaces sous-tendues de corruption à divers niveaux, on peut constater en tous les cas que l'activité, particulièrement en France, est difficile à cerner. Les moyens que nous venons de décrire demeurent tout à fait légaux au regard de la législation en vigueur, mais on peut facilement imaginer que lorsque les enjeux

deviennent importants, la donne change.

1313 Il s'agissait de la chaîne E. Leclerc, mais la campagne s'est soldée par un échec, notamment du fait de l'efficacité de la contre-campagne organisée par l'ordre des pharmaciens et leurs défenseurs. Il s'agit d'un exemple très concret d'un « affrontement » entre groupes d'influence, chacun cherchant à défendre ses intérêts particuliers et venant alimenter le débat parlementaire et public.

### *DÉRIVES SYSTÉMIQUE, MARCHANDS D'INFLUENCE ET CATALYSE RÉGULATRICE DE LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE MODERNE*

#### **Le lobbying comme dérive du système libéral-démocrate ou la marchandisation de l'influence**

#### **Le lobbying comme instrument de régulation et catalyseur nécessaire d'une démocratie représentative moderne**

L'exercice du pouvoir démocratique implique un certain nombre de contraintes, qui viennent limiter, modérer ou amender les prises de position des représentants du peuple. Le modèle de la séparation des pouvoirs<sup>14</sup> est l'exemple le plus concret de cet état de fait, puisqu'il a été pensé afin de canaliser les dérives potentielles d'un système regroupant entre les mains d'un nombre restreint d'hommes une grande partie du pouvoir décisionnaire. Les prérogatives de chacun de trois pouvoirs viennent se contrebalancer, afin d'assurer la pérennité d'une certaine idée de la justice sociale.

Dès lors, le schème de la démocratie représentative est le reflet d'une certaine idée de la "balance civile" des pouvoirs. Il s'agit de transposer le modèle démocratique, c'est-à-dire l'idée que le pouvoir est entre les mains des citoyens, à la double réalité de l'échelle nationale et du pragmatisme de l'efficacité<sup>15</sup>. Plus simplement, cette manière de déléguer tout ou partie de son pouvoir à un ensemble de représentants élus permet d'une part de sortir de l'aporie que constituait l'exercice direct du pouvoir par plusieurs millions de personnes, et d'autre part de s'assurer d'un certain degré d'efficacité et de réactivité dans le processus décisionnel.

Se pose alors le problème du contrôle des instances ainsi mises en place, et du respect par ses dernières de la volonté du peuple. Si les différents votes sont supposés jouer un rôle à ce niveau, par la possibilité qui est alors donnée aux citoyens de sanctionner un décisionnaire, ils

<sup>14</sup> Voir bien évidemment sur cette question LOCKE John (trad. MAZEL David), *Traité du gouvernement civil*, Garnier-Flammarion, Paris, 1992, 381 pp. et pour une analyse plus franco-centrée de la "distribution" des pouvoirs, le chapitre sixième de MONTESQUIEU, *De l'Esprit des Lois*, Gallimard, Paris, 1995, 604 pp.

<sup>15</sup> Voir le très instructif CAPITANT René, *Démocratie et participation politique dans les institutions françaises de 1875 à nos jours*, Bordas, Paris/Bruxelles/Montréal, 1972, 184 pp. et, plus classiquement peut-être, GAXIE

Daniel, *La démocratie représentative*, Montchrestien, Paris, 2000, 160 pp.

n'en restent pas moins sporadique - en ce qu'il reste, quelque soit sa fréquence, ponctuel et non pas continu - et leur efficacité est conditionnée par l'homogénéité de la classe politique. En effet, plus il y a d'alternance potentielle, et plus le vote devient important ; inversement, des élus qui ne diffèrent que peu dans leurs lignes de conduite n'offrent pas de réelles perspectives d'infléchissement des politiques publiques et rendent donc le vote d'autant moins pertinent. On y assiste d'ailleurs avec le débat autour de l'abstention insidieuse qui s'empare de la plupart des élections publiques<sup>16</sup>.

Ce constat établi, il convient de remarquer la dimension incidemment démocratique de l'exercice de l'influence par les groupes de pression. En effet, ceux-ci peuvent venir pallier les faiblesses de la représentativité, et notamment le risque qu'un fossé ne se creuse entre décideurs et administrés.

En effet, on peut penser qu'à l'instar de l'évolution du phénomène observée aux Etats-unis, le lobbying hexagonal est amené à se démocratiser, c'est-à-dire à se faire de plus en plus

éclectique. Aujourd'hui dominé assez naturellement par les représentants du monde économique, pour les raisons que nous avons vues, le monde du lobbying et de ses possibilités est appelé à s'ouvrir à d'autres types de groupes. On a pu ainsi voir l'émergence d'associations de consommateurs ou de groupes professionnels, et on peut raisonnablement penser que la popularisation des moyens de communication modernes a tendance à accroître l'intérêt des individus pour la défense de leurs intérêts, et surtout à faciliter les groupements et les relations entre les deux extrémités de la pyramide du pouvoir représentatif<sup>17</sup>.

De fait, l'un des lobbies les plus puissants à Washington est tout à fait étranger au monde économique et financier, puisqu'il s'agit de l'*American Association of Retired People* (AARP) et de ses 33 millions de membres<sup>18</sup>. Cela illustre la pluralité de la taxonomie des lobbies tout autant que l'éclectisme des intérêts qu'ils sont susceptibles de représenter.

16 Voir la remarquable analyse de la désaffection pour le vote régulier chez FRANKLIN Mark, *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, 294 pp. et l'Annexe A « Evolution de l'abstention en France de 1977 à 2004 pour les quatre principaux scrutins directs »

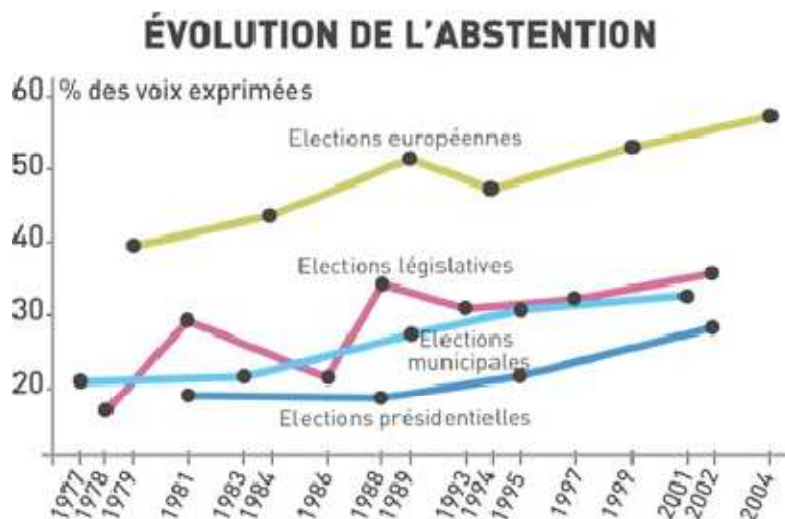
17 Qu'il nous soit ici suffisant de souligner la facilité avec laquelle il est possible, aujourd'hui, de contacter son élu local par le biais d'un courriel, et d'obtenir une réponse même sibylline de sa part.

18 ANONYME, *Le lobby le plus puissant du monde*, Courrier International du 25/02/1999 au 03/03/1999

Or, la base du système libéral est de postuler que l'ensemble des intérêts particuliers mène à l'optimisation du bien-être collectif. Le système du lobbying, qui a tendance à s'abolir des limites institutionnelles établies entre les dirigeants élus et les citoyens, n'est donc pas sans vertus démocratiques, en ce qu'il permet aux administrés d'exercer une influence, et par conséquent une certaine forme de contrôle, sur la manière dont le pouvoir est exercé. En ce sens, l'étude du lobbying, particulièrement face à une tradition française tributaire d'une idéologie prônant l'unité nationale comme seule expression de la volonté du peuple, est des plus intéressantes. Le cadre sociologique permet qui plus est d'en saisir tout l'intérêt humain, puisqu'il s'agit d'une double évolution fondamentale : d'une part dans le rapport du citoyen au pouvoir, et d'autre part par rapport à son intégration dans la société et ces nouvelles formes de cercles sociaux.

## ANNEXE A

### GRAPHIQUE : ÉVOLUTION DE L'ABSTENTION EN FRANCE DE 1977 À 2004 POUR LES QUATRE PRINCIPAUX SCRUTINS DIRECTS



## CHARTRE D'ÉTHIQUE DE L'AFCL19

### Article 1

Le conseil en lobbying ou 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 reflétant l'état des connaissances disponibles.

### *Exercice de la profession*

### Article 2

La profession de conseil ou de chargé en lobbying et affaires publiques peut s'exercer soit à titre individuel, soit en tant que salarié au sein d'une entreprise ou d'une association.

### Article 3

Toute condamnation pénale ou civile pour agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs interdit l'exercice de la profession.

### Article 4

L'exercice de la profession de conseil en lobbying est strictement incompatible avec :

- tout mandat politique électif national ou européen;
- tout emploi salarié au sein d'un cabinet ministériel, des assemblées parlementaires ou dans la fonction publique nationale, communautaire ou internationale.

### Article 5

Le conseil en lobbying se conforme aux règles en vigueur en cas de recrutement d'anciens fonctionnaires des institutions nationales et internationales.

### Article 6

Le conseil en lobbying recommande la mise en œuvre des moyens nécessaires à la réalisation des objectifs des clients et employeurs. Il y participe sur les points définis en commun avec ses clients et employeurs. Il est soumis à une obligation de moyens.

### *Relations avec les institutions*

### Article 7

Dans les contacts qu'il noue avec les institutions nationales et internationales, le conseil en lobbying déclare son identité et les intérêts qu'il représente.

### Article 8

Le conseil en lobbying déclare l'identité de ses clients et employeurs auprès du Bureau de chaque assemblée parlementaire, nationale et européenne, dès lors que la demande lui en est faite.

### Article 9

Le conseil en lobbying respecte les règlements intérieurs des assemblées représentatives nationales, européennes et internationales.

### Article 10

Le conseil en lobbying respecte les règles en vigueur pour l'obtention et la diffusion de documents officiels et s'interdit notamment de les distribuer à des fins lucratives.

### *Prescriptions*

### Article 11

En cas de conflit d'intérêt susceptible d'intervenir entre ses clients ou employeurs sur des objectifs similaires ou concurrents le conseil en lobbying s'oblige à les en informer.

### Article 12

En raison du caractère stratégique des dossiers, le conseil en lobbying est tenu à une obligation de confidentialité.

19 Telle que disponible sur le site de l'AFCL <<http://www.afcl.net/deontologie-1-4.htm> > visité le 12 avril 2009 et vérifié le 19 avril 2009

### Article 13

Le conseil en lobbying alerte son client lorsque ses objectifs sont contraires aux bonnes pratiques professionnelles ou aux règlements et lois en vigueur.

### Article 14

Les entreprises, associations ou collectivités territoriales ayant recours au conseil en lobbying, s'assurent de lui remettre l'information la plus honnête et la plus rigoureuse disponible.

### Article 15

Tout membre de l'AFCL s'engage à respecter les principes énoncés dans cette charte dans chacune des missions qui lui est confiée.

## ANNEXE C

### SCHEMA : LE CHEMIN DU VOTE DE LA LOI EN FRANCE 20

